

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGDIR**

**RENATO FERNANDES FERREIRA**

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E REDUÇÃO DAS  
DESIGUALDADES REGIONAIS: NECESSIDADE DE  
DIVERSIFICAÇÃO ECONÔMICA DO ESTADO DO AMAZONAS  
PARA ALÉM DO POLO INDUSTRIAL**

**MANAUS/AM**

**2023**

**RENATO FERNANDES FERREIRA**

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E REDUÇÃO DAS  
DESIGUALDADES REGIONAIS: NECESSIDADE DE  
DIVERSIFICAÇÃO ECONÔMICA DO ESTADO DO AMAZONAS  
PARA ALÉM DO POLO INDUSTRIAL**

Dissertação de Mestrado  
apresentada ao Programa de  
Pós-Graduação *Stricto Sensu* da  
Faculdade de Direito da  
Universidade Federal do  
Amazonas como requisito para  
obtenção do título de Mestre em  
Direito.

Área de concentração:  
Constitucionalismo e Direitos  
na Amazônia.

Orientador: Prof. Dr. Raimundo  
Pereira Pontes Filho.

**MANAUS/AM  
2023**

## Ficha Catalográfica

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

F383d Ferreira, Renato Fernandes  
Desenvolvimento econômico e redução das desigualdades regionais : necessidade de diversificação econômica do Estado do Amazonas para além do Polo Industrial / Renato Fernandes Ferreira . 2023  
109 f.: il. color; 31 cm.

Orientador: Raimundo Pereira Pontes Filho  
Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Amazonas.

1. Redução das Desigualdades Regionais. 2. Zona Franca de Manaus. 3. Manejo Florestal Sustentável. 4. Diversificação econômica. I. Pontes Filho, Raimundo Pereira. II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

**RENATO FERNANDES FERREIRA**

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES  
REGIONAIS: NECESSIDADE DE DIVERSIFICAÇÃO ECONÔMICA DO ESTADO  
DO AMAZONAS PARA ALÉM DO POLO INDUSTRIAL**

Dissertação de Mestrado  
apresentada ao Programa de  
Pós-Graduação *Stricto Sensu* da  
Faculdade de Direito da  
Universidade Federal do  
Amazonas como requisito para  
obtenção do título de Mestre em  
Direito.

Área de concentração:  
Constitucionalismo e Direitos  
na Amazônia.

Examinado em: 30 de novembro de 2023.

**BANCA EXAMINADORA**

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Raimundo Pereira Pontes Filho, Presidente  
Universidade Federal do Amazonas

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Carla Cristina Torquato Cavalcanti, Membro Externo  
Universidade do Estado do Amazonas

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Carla Vidal Gontijo Almeida, Membro Interno  
Universidade Federal do Amazonas

À minha mãe, exemplo de ser humano, minha companheira de lutas, a quem amo tanto.

Aos meus amigos, por terem me apoiado e compartilhado o dificultoso caminho da academia e da vida.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha mãe, Neuza, que sempre trabalhou arduamente para que chegássemos até aqui, a quem muito devo por ter me concebido e a quem tanto amo.

Agradeço ao meu padraastro, Ribamar, por ser exemplo de retidão de caráter e por ter colaborado para cada passo das conquistas até aqui alcançadas por nós e à família.

Aos queridos professores e professoras, que me assistem e me ensinam desde os tempos de graduação nos bancos da Faculdade de Direito da UFAM, na pessoa do Professor Raimundo Pontes Filho, orientador que me acolheu e me concedeu ensinamentos e a honra de sua agradável convivência. Professor Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho, por todo apoio com material e referencial teórico, além de suas sugestões técnicas. Professora Carla Vidal Gontijo Almeida, por toda sensibilidade e compreensão quanto às demandas e adversidades advindas no decorrer da pesquisa. Bem como os demais professores cujos ensinamentos somaram à minha existência: Mestres Gerahrd, Érico Xavier, Ananias, Dorinethe, Marina, Mônica, Rafael Cândido, Pontes, Roque, Thiago, bem como aos colaboradores da Faculdade de Direito técnicos-administrativos Dona Mara e Cláudio Pacheco.

Ao Dr. Romulo Garcia Barros Silva, por todo o reconhecimento e oportunidade para desenvolver meu trabalho, oportunizando-me uma feliz convivência e condições materiais para a permanência no Mestrado.

Aos amigos de infância, Romário, Douglas, José Carlos e Paulo, bem como aos amigos que tive a felicidade de fazer no âmbito da Graduação e do Mestrado, Elias, Rodrigo, Edgley, Ingrid, Thaylon, José Adelson, Gilmar, Evelyn, Débora, Josany, Fabiana, e aos demais que não consigo citar nominalmente.

Às amigas do Tribunal de Justiça do Amazonas Suellen, Girlene e Fabíola, pelos encontros, apoio e diálogos enriquecedores de sempre.

*Para ser grande, sê inteiro: nada  
Teu exagera ou exclui.  
Sê todo em cada coisa. Põe quanto és  
No mínimo que fazes.  
Assim em cada lago a lua toda  
Brilha, porque alta vive*

Fernando

Pessoa

## RESUMO

A presente pesquisa faz um resgate histórico do processo de marginalização e desigualdade regionais presentes nos ciclos econômicos do Estado do Amazonas desde a colonização para, posteriormente, ressaltar as ações do Governo brasileiro para estabelecer o desenvolvimento na região amazônica a fim de concretizar os objetivos constitucionais republicanos. Nesse contexto se insere a criação da Zona Franca de Manaus, com o estabelecimento do seu Polo Industrial, como medida desenvolvimentista adotada pelo Governo central no âmbito regional. Entretanto, considerando que este modelo de desenvolvimento se concentra na capital amazonense, deve-se levar em consideração que haja potencialidades econômicas pouco exploradas do Estado do Amazonas e, nesse sentido, a necessidade de mitigar a dependência estadual quanto ao Polo Industrial de Manaus. Desse modo, utilizamos os conceitos de federalismo cooperativo, democracia deliberativa e logospirataria, para traçarmos as premissas que regem a pesquisa, observando a necessidade de um planejamento de desenvolvimento econômico com bases sustentáveis e que seja efetivo no combate às desigualdades regionais. Portanto, o objetivo geral da pesquisa consiste em analisar e propor alternativas econômicas ao Estado do Amazonas complementares ao PIM, a fim de promover o desenvolvimento econômico regional sustentável, democrático e não logospirata. Para isso, busca-se conferir força normativa ao objetivo encartado na Constituição da República, com vistas a diminuir a dependência do Estado do Amazonas quanto ao Polo Industrial de Manaus, sem olvidar a necessidade de construção democrática dos planos de desenvolvimento sustentável e de combate à logospirataria. Seguindo este viés, constatou-se que o manejo florestal sustentável é uma alternativa viável para a diversificação econômica no âmbito estadual e promoção dos objetivos constitucionais de desenvolvimento e mitigação das desigualdades regionais. O método a ser utilizado ao decorrer do trabalho é o indutivo, utilizando-se do paradigma quali-quantitativo e do procedimento bibliográfico e documental.

**Palavras-chave:** Redução das Desigualdades Regionais; Zona Franca de Manaus; Manejo Florestal Sustentável.

## ABSTRACT

The current research does a historical rescue of the marginalization process and regional inequalities present in the economic cycles of the State of Amazonas since the colonization to, afterwards, highlight the Brazilian government's actions to establish the development in the Amazon region aiming to concretize the republican constitutional objectives. In this context is inserted the creation of the Manaus Free Trade Zone, with the establishment of its Industrial Pole, as a developing measure adopted by the central Government in the regional field. However, such a development model focuses on the Amazon capital, having economic potentialities underexplored of the State of Amazonas and the necessity to mitigate the state's dependence as for the Manaus' Industrial Pole. Being so, we utilize the concepts of cooperative federalism, deliberative democracy and logospirataria, to trace the premises which lead the research, observing the need for an economic development planning with strong bases and effective combat towards regional inequalities. Therefore, the research's main goal consists of analyzing and proposing economical alternatives for the Amazon State complementary to the PIM, in order to promote sustainable regional economic development, democratic and non-logospirata. To do this, it is sought to verify normative force for the inserted goal at the Republic Constitution, aiming to decrease the State of Amazonas' dependence as for the Manaus' Industrial Pole, not forgetting the need for a democratic construction of the plans for sustainable development and fight against logospirataria. In this bias, it was established that sustainable forest handling is a viable alternative for the economic diversification in the state level and promotion of the development constitutional goals and mitigation of the regional inequalities. The method to be utilized during the work is inductive, making use of the quali-quantitative paradigm and the bibliographic and documental procedure.

**Keywords:** Reducing of Regional Inequalities; Manaus Free Trade Zone; Sustainable Forestal Handling.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Gasto Tributário na Zona Franca de Manaus, em R\$ bi e em % do Total Nacional – 2009-2018.....	69
Figura 2 - Renda média domiciliar per capita – São Paulo e Amazonas – 1976-2010 (1976 = 100).....	71
Figura 3 - Crescimento do Capital Humano - Brasil e Regiões selecionadas - 1980-2000 (variação %)......	71
Figura 4 - Faturamento do PIM de 2018 a 2022.....	73

## LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
CF	Constituição Federal
CIPEM	Centro das Indústrias Produtoras e Exportadoras de Madeira do Estado de Mato Grosso
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
COOMFLONA	Cooperativa Mista da Flona do Tapajós
DGT	Demonstrativo de Gastos Tributários
EIR	Exploração de Impacto Reduzido
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFT	Instituto Floresta Tropical
II	Imposto de Importação
IPI	Imposto sobre produtos industrializados
ITTO	<i>International Tropical Timber Organization</i>
JICA	Agência de Cooperação Internacional do Japão
LGFP	Lei de Gestão de Florestas Públicas
MFS	Manejo Florestal Sustentável
MMA	Ministério do Meio Ambiente
OIMT	Organização Internacional de Madeiras Tropicais
ONU	Organização das Nações Unidas
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PIB	Produto Interno Bruto
PIM	Polo Industrial de Manaus
PLoa	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMFS	Plano de Manejo Florestal Sustentável
PNF	Programa Nacional de Florestas
POLAMAZÔNIA	Programa de Pólos Agropecuários e Agro- minerais da Amazônia
PRODEPEF	Projeto de Desenvolvimento e Pesquisa Florestal

PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste
REDD	Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SPVEA	Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
UC	Unidade de Conservação
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará
ZFM	Zona Franca de Manaus

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>1. BREVE HISTÓRICO ECONÔMICO DO ESTADO DO AMAZONAS</b>	<b>15</b>
1.1. DAS DROGAS DO SERTÃO E O CICLO AGRÍCOLA POMBALINO: ESCRAVIZAÇÃO INDÍGENA NA COLONIZAÇÃO.....	16
<b>1.1.1. Das drogas do sertão e da mão-de-obra indígena .....</b>	<b>16</b>
<b>1.1.2. Ciclo agrícola pombalino.....</b>	<b>19</b>
1.1.2.1. Reformas pombalinas .....	19
1.1.2.2. Diretório dos índios .....	20
1.1.2.3. A queda de pombal.....	22
1.2. DOS TEMPOS “ÁUREOS” DA BORRACHA À ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA.....	23
1.3. IMIGRAÇÃO JAPONESA E O CRESCIMENTO ADVINDO DA JUTA ...	28
1.4. DO PLANEJAMENTO REGIONAL DOS ANOS DE 1930 A 1984 E A ZONA FRANCA DE MANAUS.....	30
<b>1.1.3. A primeira fase da Zona Franca de Manaus: sua face comercial (1957) .....</b>	<b>32</b>
<b>1.1.4. A segunda fase da Zona Franca de Manaus: o Distrito Industrial (1967). .....</b>	<b>32</b>
<b>2. REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS E FEDERALISMO COOPERATIVO: PREMISSAS CONSTITUCIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....</b>	<b>36</b>
2.1. REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS E FEDERALISMO COOPERATIVO.....	36
2.2. DIREITO AO DESENVOLVIMENTO: EVOLUÇÃO NO DIREITO INTERNACIONAL E A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988.....	42
<b>3. DEMOCRACIA DELIBERATIVA FRENTE À QUESTÃO DA LOGOSPIRATARIA: O DEBATE SOBRE A ZONA FRANCA DE MANAUS E A FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO .....</b>	<b>54</b>
3.1. ZONA FRANCA DE MANAUS COMO MECANISMO INDUTOR DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	60
<b>3.1.1. Extrafiscalidade, incentivos fiscais e desenvolvimento.....</b>	<b>60</b>
<b>3.1.2. Zona Franca de Manaus e a força normativa da Constituição.....</b>	<b>64</b>
<b>3.1.3. Efetividade dos gastos tributários com a Zona Franca de Manaus: uma análise         constitucional e os resultados socioeconômicos da área de livre comércio.....</b>	<b>68</b>
3.2. DA LOGOSPIRATARIA NO ÂMBITO DA ZONA FRANCA DE MANAUS .....	74
<b>4. MANEJO FLORESTAL SUSTENTÁVEL COMO ALTERNATIVA PARA DIVERSIFICAÇÃO ECONÔMICA DO AMAZONAS COMPLEMENTAR AO POLO INDUSTRIAL DE MANAUS.....</b>	<b>82</b>
4.1. FUNDO AMAZÔNIA E O APRIMORAMENTO DO MANEJO FLORESTAL SUSTENTÁVEL NA AMAZÔNIA .....	86
4.2. TRATADOS INTERNACIONAIS SOBRE MANEJO FLORESTAL NO ÂMBITO AMAZÔNICO.....	88
4.3. DA FLORESTA AMAZÔNICA: BIOMA DO ESTADO DO AMAZONAS E	

DESAFIO AO MANEJO FLORESTAL SUSTENTÁVEL .....	90
4.4. A EXPERIÊNCIA DA FLORESTA NACIONAL DO TAPAJÓS .....	92
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>98</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>101</b>

## INTRODUÇÃO

O processo de marginalização econômica que assola a Região Norte onde se insere o Estado do Amazonas é histórico. Desde a colonização, onde se explorava a mão de obra indígena e as drogas do sertão de modo predatório, passando pela gestão do Marquês de Pombal e pelo período da borracha onde os seringueiros eram submetidos à condição de semiescravidão, até o momento atual, a Amazônia sofre com o panorama de marginalização econômica quando comparada com as regiões Sul e Sudeste do País.

Assim, considerando esses aspectos da herança histórica desigual do nosso país, já em 1946, a Constituição Federal previu o Programa de Desenvolvimento para a Amazônia, através da intensa intervenção do governo Getúlio Vargas no domínio econômico.

O Poder Constituinte também encartou na Constituição Federal de 1988 os objetivos fundamentais da República de erradicar a marginalização e reduzir as desigualdades regionais, estabelecendo também o direito ao desenvolvimento. Com isso, institui-se o arcabouço normativo capaz de fundamentar políticas públicas nacionais para promover o desenvolvimento nacional equilibrado e isonômico.

Durante todo esse período, tal arcabouço normativo foi utilizado para fundamentar uma série de ações governamentais no sentido de promover o desenvolvimento econômico unificado do país, além da integração nacional, a exemplo do que ocorreu com a instalação da Zona Franca de Manaus.

Nesse contexto, se instituiu a Zona Franca de Manaus, por meio do Decreto-Lei n. 288, de 28.02.1967, com objetivo de se criar no interior da Amazônia condições econômicas para o seu desenvolvimento, considerando os fatores locais e de grande distância em relação aos polos consumidores de seus produtos.

Inegavelmente os incentivos fiscais concedidos à ZFM colaboram significativamente para a promoção do desenvolvimento e mitigação das desigualdades regionais. Entretanto, os benefícios advindos dos incentivos fiscais dessa área se circunscrevem majoritariamente à cidade de Manaus, estendendo-se, de forma reduzida, ao interior do Estado, consoante discorre Bercovici:

Os investimentos trazidos pelos incentivos da ZFM concentraram-se nas redondezas de Manaus, não se propagaram pelo restante da Amazônia Ocidental, seja pela infraestrutura inadequada ou pelas dificuldades de acesso e comunicação. Desta maneira, a ZFM revelou-se muito mais uma política de desenvolvimento urbano de Manaus do que uma política de desenvolvimento regional para a Amazônia Ocidental (2003, p. 135).

Além do mais, estudos comprovam que a economia amazonense é altamente dependente dos empregos e renda gerados pelo Polo Industrial de Manaus, sendo primordial a diversificação econômica do Estado para além do PIM.

Sendo assim, a presente pesquisa tem por finalidade analisar e propor alternativas complementares ao Polo Industrial de Manaus, com o fim de diversificar a economia e promover desenvolvimento sustentável e redução das desigualdades regionais no âmbito do Estado do Amazonas. Isso, sem olvidar a pertinência da construção de consensos democráticos em face dos modelos de desenvolvimentos a serem adotados, através da atuação de um federalismo cooperativo a propor alternativas que não promovam degradação do espaço geográfico ou prejudicialidades à população dessa região.

Nesse sentido, o manejo florestal sustentável se apresenta como uma prática viável a ser desenvolvida no Estado do Amazonas para o desenvolvimento econômico da região e, por consequência, para a redução das desigualdades regionais, impulsionando a produção de emprego e renda para as comunidades locais.

A pesquisa se utilizará do paradigma quali-quantitativo, conciliando os métodos qualitativo e quantitativo, associando o subjetivo e o objetivo, a interpretação de fatos com o auxílio de dados e números estatísticos, por meio do procedimento bibliográfico e documental.

## 1. BREVE HISTÓRICO ECONÔMICO DO ESTADO DO AMAZONAS

O processo histórico do Estado do Amazonas caracteriza-se pela desigualdade e marginalização socioeconômica e política de suas populações originárias e tradicionais. Uma das ferramentas para compreendermos tal processo é a categoria teórica de “Ciclo Econômico”. Constatamos, no decorrer do processo histórico formador do Estado do Amazonas, diversos ciclos econômicos. O primeiro ciclo se refere à exploração das drogas do sertão e escravização indígena na colonização iniciada no século XVII. A segunda fase nos remete ao ciclo agrícola pombalino, com uma série de reformas políticas e econômicas na Amazônia instauradas por Marquês de Pombal no século XVIII. No final do século XIX, o chamado ciclo da borracha foi responsável pela interrupção da estagnação econômica do Amazonas, através da intensa e predatória exploração do látex. Posteriormente, podemos citar outro ciclo econômico advindo da exploração da juta através do cultivo dessa cultura pelos japoneses. Atualmente, ainda estamos imersos em projetos do planejamento nacional e desenvolvimento regional efetivados pelos governos militares na década de 60 e concretizados através da Zona Franca de Manaus que, todavia, possui prazo certo para terminar, apresentando, portanto, características da efemeridade de um ciclo econômico.

Segundo Pontes Filho, podemos constatar uma conceitualização mais clara de ciclo a partir das análises do economista norte-americano Mitchell (1874-1948):

uma incipiente reativação da atividade, por exemplo, evolui para uma prosperidade plena; a prosperidade gera gradualmente uma crise; a crise afunda-se na depressão; a depressão torna-se mais profunda durante algum tempo, para finalmente gerar uma nova reativação da atividade, o que constitui o início de outro ciclo. Assim, uma teoria sobre os ciclos econômicos tem de ser uma análise descritiva das mudanças cumulativas pelas quais um conjunto de condições econômicas transforma-se em outro conjunto (1997, p. 29).

O ciclo consiste em um processo caracterizado “pela reativação da(s) atividade(s) econômica(s) que produz, o principal elemento que o caracteriza enquanto ciclo, um surto de crescimento econômico, seja ele breve ou longo, mas que num dado momento declina” (Pontes Filho, 1997, p. 35-36).

Resgatar brevemente os principais ciclos econômicos do Estado do Amazonas nos faz refletir sobre as próprias características socioeconômicas dessa região, relacionadas aos fatores regionais de desigualdade e marginalização. Tal resgate é imprescindível para o presente trabalho, que está na busca de uma análise do passado a fim de demonstrar o histórico processo de desigualdade regional e de marginalização econômica que assola nosso

Estado de modo a confirmar a necessidade de combate destas. É o que faremos neste capítulo.

## 1.1. DAS DROGAS DO SERTÃO E O CICLO AGRÍCOLA POMBALINO: ESCRAVIZAÇÃO INDÍGENA NA COLONIZAÇÃO

Esse primeiro ciclo se caracterizou pela exploração das drogas do sertão e escravização de pessoas indígenas durante a colonização iniciada no século XVII, tendo como marco histórico as reformas pombalinas que promoveram severas alterações no modo de vida dos povos originários, bem como intervenções no âmbito socioeconômico da Região Amazônica.

### 1.1.1. Das drogas do sertão e da mão-de-obra indígena

O feudalismo entrou em processo de colapso e crise geral no século XIV e concorrendo para o encolhimento das atividades comerciais desse período histórico estão a fome, as doenças em cenários epidêmicos e a grande exploração dos servos que levaram à extinção da força de trabalho. Com isso, para sobrepujar a inércia econômica feudal, seria imprescindível a ampliação dos mercados produtores de matérias-primas e de consumidores dos produtos europeus. A solução posta em prática pela monarquia e burguesia europeias foi a expansão marítima.

Nos termos do Tratado de Tordesilhas, acordado no período de descobrimento e conquista da Amazônia, a maior parte deste território atualmente estabelecido pertencia à Espanha. Com a União Ibérica, nos anos de 1580 a 1640, os portugueses passaram a penetrar no grandioso vale amazônico, tendo como destaque desse período o expedicionário Pedro Teixeira que chegou a Quito através da calha central da Amazônia (Santos, 2010). No âmbito desse contexto histórico foi que a Amazônia foi ocupada pelos lusitanos.

A Coroa portuguesa iniciou o processo de apropriação do território amazônico entre o período de 1616 e 1777, expandindo-se gradativamente para além das delimitações impostas pelo Tratado de Tordesilhas aos portugueses, conforme descreve Santos:

A conquista da Amazônia inicia-se em 1616; isso significa que foi nesse tempo que a região entrou na história de Portugal – mais de um século depois que os portugueses chegaram ao Brasil. Entretanto, esse fato foi motivado por motivos claramente diferenciados dos que levaram à colonização da costa leste brasileira. Nesse tempo, a Amazônia significava para os portugueses apenas um problema

militar, pois o delta amazônico vinha sendo ocupado por ingleses e holandeses, que iniciaram a montagem de feitorias e de fortins para garantir a exploração econômica da região. Por seu turno, os franceses já instalados em Caiena alcançaram o Maranhão, onde fundaram São Luís, em 1612. Além de tudo isso, a região constituía-se num domínio ambíguo, uma vez que Portugal fazia parte da União Ibérica (Santos, 2010, p. 43).

Naquele período a base da economia consistia na exploração das drogas do sertão efetuada pelos lusitanos através da exploração de mão de obra indígena. Deste modo, a ocupação se iniciou com as características de uma colônia de exploração, priorizando os interesses externos da metrópole. Consoante anota Pontes Filho,

Portugal organizou inúmeras expedições, ora sertanistas ora militares, utilizando o trabalho escravo indígena, para introduzir-se em meio à selva e dela extrair produtos que interessavam ao mercado europeu. A euforia gerada, inicialmente, com as “drogas do sertão” foi o ponto de partida para que Portugal iniciasse seu projeto econômico colonialista e o saque dos recursos ambientais (naturais e humanos) da Amazônia” (2021, p. 94).

Em face desse contexto histórico, Santos afirma que no século XVII a Amazônia foi marcada por condições econômicas instáveis e precárias, acentuando-se a comercialização das drogas do sertão:

A partir daí, acentuou-se o comércio das drogas do sertão (o cacau selvagem, a canela-do-mato, o cravo, a salsaparrilha, a castanha-do-pará, a piaçaba, as sementes oleaginosas, o puxuri, a baunilha, a tinta de urucum, a madeira e dos produtos do reino animal). Oriundas, principalmente do vale amazônico, o valor econômico desses produtos constituiu a riqueza das missões religiosas da Capitania do Pará na primeira parte do século XVIII, sobrepujando, inclusive, a Capitania do Maranhão, cujo maior volume de suas exportações constituía-se de produtos agrícolas: cana-de-açúcar, tabaco e algodão; dinamizada, principalmente pela mão-de-obra africana, então prejudicada pela sua carência. A definição dessa atividade econômica (extrativista florestal) não foi obra do acaso. Estava em perfeita sintonia com as aspirações metropolitanas (2010, p.71).

Pelo fato de o império português não possuir número populacional nem contingente militar o bastante a fim de concretizar a soberania usando a força ou a ocupação efetiva, a Coroa portuguesa optou por empreender o seu domínio por força da geopolítica e construção de fortificações militares somente em áreas estratégicas, a exemplo da foz do Rio Amazonas e de seus afluentes mais importantes (Santos, 2010).

Vê-se, portanto, que a constituição da Amazônia se deu na forma de marginalização dessa região em relação ao capitalismo internacional, funcionando como ponto de exploração desde a sua ocupação, estando voltada a corresponder aos interesses da expansão marítima europeia.

Nesse sentido, desde os primórdios a Amazônia foi entendida como uma região na qual o progresso econômico foi baseado na exploração de recursos naturais entendidos como inesgotáveis, tal qual salienta Reis, “buscavam ouro e droga do sertão. Caçavam o indígena. [...] Colhiam-nas sem grandes dificuldades e em largas porções, principalmente o cacau no Madeira” (1998, p. 65).

Tal ocupação europeia da Amazônia foi acompanhada de ciclos de valorização das drogas do sertão no mercado internacional, que sofreu com lapsos de desvalorização e estagnação à medida que tais produtos perdiam importância no cenário estrangeiro.

Esse contexto inicial de ocupação da Amazônia se consubstanciou em dois formatos contraditórios: um exógeno e outro endógeno. Este deu prioridade ao crescimento interno da região, sendo assentado pelo projeto missionário que conseguiu, contrariamente ao modelo da metrópole, constituir uma base econômica organizada oriunda da relação entre missionários e os habitantes locais. Por outro lado, o modelo exógeno favoreceu a soberania por meio das relações obtidas com a metrópole, em especial, durante a era do Marquês de Pombal que visava transformar os indígenas em colonos e integrá-los junto à população colonizadora.

O modelo exógeno praticado pelo império, aproveitando os produtos nativos com momentos de valorização no comércio internacional, foi desintegrador para o Vale do Amazonas, em virtude da concepção exploratória e de acúmulo do capital por poucos, porém, foi salutar para a construção da união política da região amazônica.

Por outra perspectiva, o modelo endógeno iniciado com as missões se tornou menos expressivo em razão da expulsão dos jesuítas, permanecendo somente em algumas formas de colonização, principalmente pelos povos originários, ribeirinhos e seringueiros, pois “em 1759, Sebastião José de Carvalho e Melo prendeu e expulsou os jesuítas da Amazônia, argumentando que a Companhia de Jesus havia se tornado, na região, tão poderosa quanto o próprio Estado português, assumindo funções mais políticas do que religiosas” (Pontes Filho, 2021, p. 155).

A exemplo do que ocorreu com o pau-brasil, a exploração predatória das drogas do sertão começou a promover seu esgotamento. Assim, os colonizadores portugueses sucederam a recomendar um período de “descanso” da vegetação que originava as especiarias, conforme descreve Santos:

[...] desde cedo a sua extração foi motivo de preocupações pelas autoridades metropolitanas e coloniais, pois se fazia de modo predatório, prática que fatalmente levaria à rápida extinção de muitas espécies.

Para conter esse processo de extração predadora das drogas do sertão, a Coroa portuguesa recomendava insistentemente, conforme afirma J. R. Bessa Freire, que os

colonos deixassem as árvores de cravo descansarem por um período de 10 anos, pois do contrário este produto se extinguiria como o pau-brasil do litoral brasileiro (2010, p. 71).

Somado a isso, segundo Pontes Filho, “a mão de obra indígena tornava-se cada vez mais escassa, em virtude da brutal exploração imposta pelos colonizadores aos índios, [...] além dos impactos devastadores provocados pelos males, doenças e vícios trazidos pelo invasor europeu” (2021, p. 95), de modo que o padre João de Souza Ferreira, citado por Santos, proclamou: “são as drogas do Estado as que lhe dão estimação; porém são a ruína dele...” (2010, p. 72).

Após esse período, inicia-se o ciclo pombalino através do qual se colocou em prática uma série de reformas socioeconômicas no contexto amazônico.

### **1.1.2. Ciclo agrícola pombalino**

Sebastião José de Carvalho e Melo, mais conhecido como marquês de Pombal, foi nomeado como ministro pelo rei de Portugal D. José I (1750-1777). Este promoveu uma série de transformações políticas e econômicas em Portugal, alterando decisivamente o âmbito das relações coloniais. Pombal, sob a influência do pensamento da Europa do século XVIII, colocou em prática uma política de recuperação nacional, com o intuito de livrar a Coroa portuguesa da dependência inglesa e de modernizar as instituições sociais, políticas e culturais até então sob o controle da Igreja Católica. No entanto, a economia se manteve no antigo formato mercantilista.

#### **1.1.2.1. Reformas pombalinas**

Até então, a Amazônia vinha sendo uma área claramente marginal no cenário do sistema colonial. Todavia, a partir das reformas pombalinas, o território amazônico passou a “ingressar mais efetivamente no espaço político-econômico português e a receber a intervenção direta do governo” (Santos, 2010, p. 94). Assim, Pombal elaborou para essa região uma diversidade de medidas, consoante quadro elaborado pelo historiador Francisco Jorge dos Santos:

1. Mudança na política relativa aos indígenas: proibiu o recrutamento da força de trabalho nativa pelas tropas de resgate; os índios passaram a serem considerados

livres, assalariados e com os mesmos direitos dos brancos; as antigas missões passaram a serem dirigidas por funcionários leigos do Estado, o diretor de índios;

2. Criação da Companhia Geral de Comércio do Grão-Pará e Maranhão com as finalidades de introduzir escravos africanos a crédito, dinamizar a agricultura e de incrementar o comércio na região, além de promover o povoamento, através da imigração de casais açorianos.

3. Expulsão dos Jesuítas e a redistribuição de suas propriedades entre militares e particulares, através de doação ou leilão;

4. Reformulação e ampliação da incipiente máquina administrativa: criou o Estado do Grão-Pará e Maranhão (1751), depois o transformou no Estado do Grão-Pará e Rio Negro (1772), com sede em Belém; criou a Capitania de São José do Rio Negro (1755), com sede em Barcelos; e transformou as antigas missões em vilas e lugares, com novas denominações lusitanizadas (Santos, 2010, p. 95).

O encargo de colocar em prática essas novas medidas político-administrativas, inicialmente, ficou sob a responsabilidade do governador e capitão-general do Estado do Grão-Pará e Maranhão, Francisco Xavier de Mendonça Furtado, irmão materno de Pombal.

Já no plano econômico, esse governo objetivava promover a substituição de uma economia extrativista incipiente por uma economia cuja base era a produção agrícola e pecuária que permitisse a subsistência da população interna somada ao abastecimento de pessoas em trânsito – especialmente as ligadas às demarcações de terras – além da exportação de produtos valiosos para o mercado europeu (Santos, 2010).

A Companhia Geral de Comércio do Grão-Pará e Maranhão (1755) exerceu papel importante no tráfico de escravos africanos em decorrência do esgotamento da mão de obra indígena, exaurida após séculos de escravidão e pelas doenças trazidas pelos europeus. A Companhia suscitou a realização de experiências agrícolas quanto ao cultivo do arroz, do café, da cana-de-açúcar, do tabaco, do cacau e do anil, incentivou a retirada de madeira e de drogas do sertão, concorrendo para inserir a Amazônia no comércio internacional.

#### 1.1.2.2. Diretório dos índios

Francisco Xavier de Mendonça Furtado idealizou o Diretório dos Índios, propondo mudanças acentuadas na política indigenista até então em vigor na região amazônica e disciplinando diversos temas relevantes para o governo geral em relação à “civilização” dos povos indígenas, à economia (políticas agrícola, fiscal, comercial e mão de obra) e à administração das povoações indígenas.

O uso da língua materna dos povos indígenas aldeados não era permitido, bem como do “nheengatu”<sup>1</sup>, impondo-se a obrigatoriedade da língua portuguesa. Além disso, os

---

1 Conforme explica José Ribamar Bessa Freire, citado por Santos, a Língua Geral ou “Nheengatu” se refere ao seguinte: “Nheengatu (“fala boa”), cuja normatização foi elaborada pelos jesuítas a ponto de ser chamada

indígenas foram obrigados a usar sobrenomes semelhantes aos das famílias lusitanas, a construir casas ao modo dos brancos e a se vestir como estes, em especial as mulheres; também se construiu escolas com separação entre meninos e meninas (Santos, 2010).

No período pombalino, destacou-se a agricultura de exportação, especialmente o algodão e o tabaco; intensificou-se o cultivo de mandioca para o sustento dos indígenas e para abastecer as vilas e cidades. Os indígenas deviam, ademais, cultivar feijão, milho, arroz, para estimular os moradores a permanecerem no importante comércio das drogas do sertão.

Toda a produção indígena foi tributada no importe de dez por cento, ou seja, havia a obrigação de se pagar o dízimo daquilo que produziam em favor da Fazenda Real, onde o diretor se responsabilizava pela cobrança. Então, fixou-se o salário dos diretores no valor correspondente à sexta parte de toda a produção destinada ao comércio cuja fonte era oriunda do trabalho indígena. Não integrava esse cálculo aquilo que os indígenas produziam para a própria subsistência (Santos, 2010).

Pombal estabeleceu a liberdade de comércio nas povoações e tornou os pesos e medidas padronizados, de modo que esses deveriam ser aferidos nas câmaras de cada povoado, respectivamente.

Segundo Santos, também se impôs critérios para se obter lucros, fixando-se áreas para o trato de peixes, para o recolhimento das drogas do sertão, além de se estabelecer parâmetros éticos para a designação de pessoas que ocupassem determinado cargo:

Definiu critérios para a obtenção dos lucros: as localizações próximas ao mar ou às margens dos rios passaram a dedicar-se às feitorias de salgas de peixes destinados ao comércio; nos povoados, em áreas próximas, onde abundavam as drogas do sertão, os diretores conduziam os índios para este ramo de negócio; a coleta das especiarias do sertão era feita com os índios que já tivessem terminado de cultivar suas roças. O cabo-das-canoas, pessoa encarregada de dirigir as expedições, devia ser portador de virtudes como a fidelidade, a honradez e verdade, a fim de que não atuasse como no passado, explorando o trabalho indígena em benefício particular (2010, p. 100).

Houve regulamentação quanto à distribuição da mão de obra indígena nos povoados, dividindo-se o total da população de índios aldeados em duas partes iguais: uma se estabelecia na povoação, a serviço da Realeza e nas roças do comum, enquanto a outra parte era destinada à extração das drogas do sertão e à agricultura comercial.

Assentou-se, ainda, parâmetros para a utilização da força de trabalho indígena.

---

também de “tupi jesuítico”, apesar de “sensivelmente distanciado das línguas tupis naturais” (...) exerceu a função inicial de língua de comunicação entre portugueses e os diferentes povos Tupi que ocupavam a costa do Salgado e o baixo Amazonas. Mas, a esta função se foram acrescentando outras no processo histórico de sua expansão. (...) como idioma oficial das missões da Amazônia, passou a ser ensinado com uma certa sistematização aos índios de diferentes famílias linguísticas estocadas nas aldeias de repartição” (2010, p. 100).

Segundo Santos,

Os índios só eram entregues aos moradores mediante portaria assinada pelo governador. A idade dos índios para o trabalho ia dos 13 aos 60 anos. Quanto ao salário desses trabalhadores, era de responsabilidade dos diretores, que deveriam receber de todos dividindo em três partes, sendo que apenas uma delas devia ser entregue aos índios, deixando outras duas em forma de depósito, pois, em caso de fuga ou deserção dos índios, seriam devolvidas ao morador contratante (2010, p. 100).

Vê-se, portanto, a interferência nefasta das reformas pombalinas no modo de viver dos indígenas que passaram a desenvolver modelos de trabalhos não condizentes com a cultura desses povos, para receber uma ínfima remuneração pelo seu trabalho, além de serem proibidos de usar a língua nativa. Além disso, manteve-se o modo de extração e de produção predatório, em manutenção de um modelo econômico explorador e voltado a interesses externos.

#### 1.1.2.3. A queda de pombal

Com a morte de D. José I em 24 de fevereiro de 1777, a queda do marquês de Pombal foi inevitável, imediata e há bastante tempo aguardada pelos seus inimigos, notadamente, aqueles que não foram beneficiados com as políticas adotadas pelo todo-poderoso ministro, em especial os britânicos.

A nova rainha D. Maria I aceitou o pedido de demissão de Pombal em 04 de março de 1777, iniciando-se um movimento que ficou conhecido como Viradeira. Com isso, adveio uma série de acusações em face de Pombal relacionadas a abuso de poder, corrupção e uma variedade de fraudes, levando o ex-ministro a se defender em um longo processo judicial encerrado somente em 1781.

A rainha D. Maria I, ao encerrar o processo, proclamou que o ex-ministro do Reino “merecia punição exemplar, mas sem proceder contra a pessoa dele, por causa de sua idade e condição frágil” (Santos, 2010, p. 101). Sebastião José de Carvalho e Melo, o marquês de Pombal, faleceu no ano de 1782 (idem).

No âmbito econômico, o governo de D. Maria I extinguiu, em 1778, a Companhia Geral de Comércio do Maranhão e Grão-Pará e, em 1780, a Companhia Geral de Comércio de Pernambuco. Segundo Santos, o governo mariano enviou

uma expedição de exploração científica comandada pelo naturalista Alexandre Rodrigues Ferreira (1783-1792) para a Amazônia, para proceder ao levantamento da

potencialidade econômica e científica da natureza da grande região, e no final do século extinguiu o sistema de diretório dos índios, remanescente da política pombalina para ser substituído por outro: o Corpo de Milícias de Trabalhadores Indígenas (2010, p. 102).

Ainda, Pontes Filho destaca o insucesso da política econômica de Pombal na Amazônia, afirmando a existência de “resultados pouco expressivos, investimento sem retorno, dificuldades inerentes à região amazônica, tais como acesso, logística etc.” (2021, p. 178). Para agravar a situação, o autor em referência aponta os impactos desastrosos da política pombalina sobre a região, “acentuando o processo de deculturação (repressão e perda de valores) dos povos indígenas, bem como promovendo considerável extermínio físico dos índios da Amazônia” (2021, p. 178).

Anterior ao período de surto da economia da borracha, o Amazonas já havia passado por dois grandes ciclos econômicos. O primeiro, compreendido entre o início da colonização (1616) e o início da segunda metade do século XVIII, caracterizado pela extração das “drogas do sertão”. O segundo, deu-se a partir de 1750 até 1830, chamado de ciclo agrícola por alguns historiadores, pois se combinava a extração das “drogas do sertão” com o cultivo de espécies nativas e estrangeiras.

O ciclo da economia gomífera teve seu apogeu entre 1880 e 1913, de forma que essa atividade econômica alterou as feições da região Amazônica outrora predominantemente indígena, conforme veremos.

## 1.2. DOS TEMPOS “ÁUREOS” DA BORRACHA À ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA

O incipiente surto migratório para a região amazônica se deu como reflexo de um modelo exógeno, visando aos interesses internacionais de exploração da borracha na Amazônia.

No final do século XIX muitos nordestinos se deslocaram para a Amazônia movidos pelo incentivo dos seringalistas com intuito de explorar o látex. Os povos pré-colombianos há tempos tinham descoberto o uso do látex obtido da madeira abundante presente na floresta Amazônica. Dessa forma, Pontes Filho descreve que “entre os povos indígenas, no que hoje corresponde aos territórios do México e do Haiti, extraía-se o látex para fazer bolas, sapatos, capas e diversos tipos de vasilhames” (2011, p. 159).

No ano de 1839, a Goodyear, empresa fabricante de pneus, alcançou um método para tratamento do látex natural sem comprometer sua consistência, apesar da alteração de

temperatura empreendida em seu processamento de vulcanização<sup>2</sup>. Não custou para a borracha se tornar um produto valioso para o capitalismo internacional, sendo utilizada inicialmente em bicicletas e depois em carros e outros acessórios.

Segundo Santos, o seringal se constituiu na unidade socioeconômica mais expressiva da Amazônia brasileira, no período no qual a borracha era o produto mais importante para as exportações extrativistas da região (2010).

As principais regiões nas quais se encontravam as seringueiras (*Hevea brasilienses*) se situavam entre o “delta do rio Amazonas e o rio Beni boliviano: região das ilhas, bacias do Tocantins e Guamá; sistemas fluviais do Xingu e Tapajós, no Pará, e nos rios Madeira, Purus, Acre e Juruá, no Amazonas” (Santos, 2010, p. 100).

Diante da grande demanda do mercado internacional, fez-se necessário um maior número de mão de obra para a retirada do látex. Portanto, os seringalistas recrutaram a população da Região Nordeste do Brasil a fim de atender a essas necessidades. A grave seca que assolava aquela Região entre os anos de 1877 e 1900 também foi um fator primordial para a vinda da população nordestina para a Amazônia.

Essa mão de obra que explorava o insumo para a fabricação da borracha se deslocou para a região geralmente sem seus familiares, sendo proibida de exercer atividades além da extração do látex. Tampouco o trabalho para a subsistência era permitido. Desse modo, estabeleceu-se o sistema de aviamento<sup>3</sup> onde os seringalistas (dono do seringal, patrão do seringueiro e detentor dos meios de produção) forneciam crédito aos seringueiros (mão de obra em condição de semiescravidão), exercendo maior controle da mão de obra que se dava com pouca circulação de riqueza (Santos, 2010).

Para atingir o objetivo de ser seringueiro, o nordestino realizou literalmente uma longuíssima caminhada, tal como descreve Euclides da Cunha em sua obra intitulada “À Margem da História”:

No próprio dia em que parte do Ceará, o seringueiro principia a dever: deve a passagem de proa até ao Pará (35.000\$), e o dinheiro que recebeu para preparar-se (150.000\$). Depois vem a importância do transporte, num "gaiola" qualquer de Belém ao barracão longínquo a que se destina, e que é, na média, de 150.000\$. Aditem-se cerca de 800.000\$ para os seguintes utensílios invariáveis: um boião de

<sup>2</sup> De acordo com Santos, “A borracha vulcanizada não se deixa alterar pelo frio, calor, solventes comuns ou óleos. Entrava nesse processo o calor e o enxofre. A vulcanização é uma referência ao deus da mitologia latina, Vulcano, senhor do fogo” (2010, p. 217).

<sup>3</sup> Segundo Santos, “desde os tempos coloniais que, na Amazônia, os negociantes sediados nos centros urbanos supriam de mantimentos as expedições coletoras das “drogas do sertão” para, no final receberem em pagamento os valores correspondentes em espécie. Esse tipo de financiamento ficou conhecido com o nome de aviamento, uma espécie de crédito sem dinheiro. [...] Portanto, o termo aviar, na Amazônia, significa fornecer mercadoria a crédito” (2010, p. 205).

furo, uma bacia, mil tigelinhas, uma machadinha de ferro, um machado, um terçado, um rifle (carabina Winchester) e duzentas balas, dois pratos, duas colheres, duas xícaras, duas panelas, uma cafeteira, dois carretéis de linha e um agulheiro. Nada mais. Aí temos o nosso homem no "barracão" senhoril, antes de seguir para a barraca, no centro, que o patrão lhe designará. Ainda é um "brabo", isto é, ainda não aprendeu o "corte da madeira" e já deve 1:135.000\$. Segue para o posto solitário encaçado de um comboio levando-lhe a bagagem e víveres, rigorosamente marcados, que lhe bastem para três meses: 3 paneiros de farinha de água, 1 saco de feijão, outro, pequeno, de sal, 20 quilos de arroz, 30 de charque, 21 de café, 30 de açúcar, 6 latas de banha, 8 libras de fumo e 20 gramas de quinino. Tudo isto lhe custa cerca de 750.000\$. Ainda não deu um talho de machadinha, ainda é o "brabo" canhestro, de quem chasqueia o "manso" experimentado, e já tem o compromisso sério de 2.090.000\$ (2019, p. 21).

De outro modo, o seringalista era “disciplinador por excelência, muitas vezes mostrava-se violento, indo mesmo à barbárie no trato com seus homens. A autoridade que o seringalista exercia, precisava ser mantida sem hesitações” (Santos, 2010, p. 203).

Em tal sistema de aviamento, a relação entre o seringalista e o seringueiro se dava através de um modo de superendividamento do qual o, geralmente, migrante nordestino dificilmente conseguia se retirar, vivendo em uma situação de semiescavidão. Assim, o contato da mão de obra com o pagamento advindo de seu trabalho se dava somente de forma indireta. O historiador Francisco Jorge dos Santos descreve esse sistema de “endividamento perpétuo”:

Esse “endividamento perpétuo” fazia parte do jogo do sistema da exploração do trabalhador da borracha: era preciso impedir qualquer possibilidade de acumulação de reservas que o tornasse independente em termos econômicos. Nessa região semideserta, de escassa mão-de-obra, a estabilidade da produção tinha sua maior garantia no endividamento do extrator da borracha. [...] Essas dívidas iniciais nunca seriam saldadas, porque sempre havia meios de fazer as despesas do trabalhador ultrapassarem seus magros ganhos (2010, p. 204).

A partir de 1880 o crescimento do volume de exportação da borracha se acelerou. Tal aumento deve-se a dois fatores principais: o primeiro consistia na disponibilidade de mão de obra nordestina, em virtude da grande seca que assolou aquela região entre 1877 e 1880. O segundo fator está relacionado ao crescimento da demanda borracha no mercado internacional. De acordo com Santos,

O crescimento da produção continuou ininterrupto durante cerca de vinte anos, sempre estimulado pelo crescente alargamento mundial e ascensão de preços, e facilitado pelo fluxo constante de trabalhadores nordestinos impelidos pelas contingências naturais desfavoráveis de sua região, ou pelas precárias condições de vida numa terra empobrecida e decadente. Na primeira década do século, a exportação da borracha se apresentou com uma média anual de 34.500 toneladas, num valor de mais de 220.000 contos, ou seja, 13.4000.000 libras esterlinas-ouro, o que veio representar 28% da exportação total do Brasil (2010, p. 220).

No ano de 1910 a borracha da Amazônia alcançou seu "boom"<sup>4</sup>, contudo, seguiu-se a queda da qual jamais se restabeleceu inteiramente. Entre os anos de 1871 e 1910, “o preço da borracha pulou de 181 libras-ouro para 389 libras-ouro por tonelada” (Pontes Filho, 2011, p. 170). Então, a grande produção do látex na Ásia promoveu o declínio da borracha amazônica, pois a mercadoria asiática atingiu menores custos produtivos e, por sua vez, menor valor do produto final no capitalismo internacional, incidindo em efeitos econômicos nefastos para a Amazônia, conforme Linhares *et al*:

A partir de 1913 a produção asiática superaria definitivamente a da borracha amazônica. Essa atividade extrativa, além de seus efeitos predatórios sobre a ecologia da região, não geraria efeitos multiplicadores sobre outros setores econômicos da Amazônia. A borracha, além de não ter implementado uma acumulação de capital regional, parece ter implicado a redução da produção de alimentos e de outras atividades econômicas regionais (1990, p. 178).

O contrabando de sementes de seringueira promovido pelo botânico inglês Henry Wickham para a Inglaterra foi decisivo para a derrocada do ciclo da borracha na Amazônia. Das cerca de 70 mil sementes levadas para a Inglaterra, vingaram 7.000 mudas, que espalhadas pelas colônias britânicas e holandesas, passaram a produzir “uma seringa de maior qualidade e menor custo, o que provocou a queda dos preços da borracha e fez com que o quase monopólio da borracha pelo Brasil desmoronasse” (Pontes Filho, 2011, p. 177).

Santos sublinha que as colônias inglesas e holandesas foram responsáveis pela desarticulação da instável produção de borracha no vale amazônico. Aquelas colônias dispunham de grandes plantações de seringueiras, mão de obra vasta e barata, fretes reduzidos e transportes acessíveis, fatores este que contribuíram decisivamente para a decadência da goma amazônica no mercado internacional. Dentro desse contexto, discorre o autor:

O custo da produção na Ásia era inferior ao da Amazônia, onde as técnicas de extração do látex, de coagulação e de preparação da borracha eram primitivas e imutáveis, onde o transporte era oneroso e o rendimento do trabalho solitário do seringueiro em busca das árvores dispersas em longas distâncias, de difícil acesso e controle, era muito pequeno. Enquanto um trabalhador da Malásia podia recolher num só dia três quilos de borracha, um seringueiro da Amazônia recolhia um quilo, de oito a quinze dias (Santos, 2010, p. 224).

---

<sup>4</sup> Conforme Santos, na esteira dos estudos de Weinstein e Sandroni, “o termo Boom, deve ser traduzido do inglês como “uma súbita explosão de prosperidade”. Apesar da sua imprecisão, já se tornou corrente na história econômica brasileira, levando os economistas a definirem como um “período de rápida e elevada expansão das atividades econômicas, geralmente acompanhada de grande especulação, especialmente de ações e títulos. Como o nível geral dos negócios apresenta uma tendência à flutuação, variando segundo fatores econômicos e também políticos e sociais, os períodos de prosperidade ou boom são geralmente seguidos de momentos de recessão ou, às vezes, de crise profunda ou depressão” (2010, p. 221).

No ano de 1912, o Governo Federal instituiu um programa chamado de Plano de Defesa da Borracha que consistia em um plano de incentivo à produção e industrialização da borracha, à imigração, à saúde, ao setor de transportes, à produção agrícola alimentar e à pesca. Entretanto, “a falta de gente e de capital, somada a metas muito ambiciosas desse plano, fizeram com que ele, após um ano de funcionamento, fosse abandonado” (Santos, 2010, p. 224).

A decadência da produção da borracha brasileira resultou em um cataclismo socioeconômico grave, resultando no legado de uma população miserável de trabalhadores. A notável riqueza advinda nos períodos áureos da exploração da borracha transformou profundamente o cenário amazônico visto que sua população aumentou de 337.000 habitantes no ano de 1872, para 476.000 no ano de 1890, e 1.100.000 em 1906 (Santos, 2010). Para Pontes Filho, “calcula-se que cerca de 300 mil imigrantes teriam provindo do Nordeste entre 1870 e 1920, em diferentes momentos” (2011, p. 164).

Com o fim do “boom” da borracha, muitos estabelecimentos comerciais pediram falência e a crise da economia gomífera repercutiu em todas as dimensões da vida urbana e rural. Em Manaus, por exemplo, ocasionou desemprego e, por consequência, um alto nível de inadimplência e endividamento nos contratos locatícios. Isso originou o deslocamento dos inquilinos, uma parte para o subúrbio da capital amazonense, outra para a terra natal, de forma a ocorrer um certo esvaziamento da cidade.

Outro corpo de trabalhadores oriundos dos seringais e de outras regiões do interior do Amazonas migrou para a capital do Estado buscando alternativas de condições melhores de vida. A partir de 1920, estes “retirantes”, “aos poucos foram construindo a chamada Cidade Flutuante, a qual se consolidou na década de 1960. Esse aglomerado “urbano”, formava uma verdadeira favela fluvial, no porto de Manaus” (Santos, 2010, p. 248).

Em decorrência da crise econômica sobreveio a crise política, a qual foi resultado dos desentendimentos da oligarquia amazonense que se repartiu politicamente no seio da mesma tendência partidária. No período compreendido entre 1910 e 1924, “digladiaram-se as facções políticas lideradas por Silvério Nery, Antônio Bittencourt, Jonathas Pedrosa e Antônio Guerreiro Antony. Era um embate entre a facção política que estava no poder contra a que estava fora deste, na oposição” (Santos, 2010, p. 249). Essas divergências políticas desaguaram na intitulada Rebelião de 1924, em Manaus.

Parte dos lucros oriundos da atividade de exploração da borracha se concentrou em

Manaus, considerando que os grandes comerciantes e senhores da borracha residiam na capital amazonense, restando ao interior do Estado a condição de abandono e marginalização dos seringueiros.

Com o fim do ciclo da borracha, houve a expansão da extração da castanha, de ouro e da criação de gado bovino, prevalecendo a atividade extrativista, de modo que o garimpo, a pecuária e a agricultura passaram a complementar a exploração de castanha que foi expandida (Pontes Filho, 2011).

Pontes Filho enfatiza que a face indígena da Amazônia sofreu profunda alteração promovida pela economia da gomífera, pois “os índios tiveram seus territórios diminuídos, seus membros dispersos, seu povo, muitas vezes, violentado e, de um modo geral, foram comprimidos pela “febre” extrativista da borracha” (2011, p. 165).

Com o advento da Segunda Guerra Mundial (1839-1945), o Japão passa a controlar os países asiáticos exportadores da borracha, obrigando o seu rival Estados Unidos a se voltar para produção de borracha amazônica. Portanto, Brasil e EUA assinaram, em 1942, o Acordo de Washington, com o fim de estabelecer uma colaboração objetivando aumentar a produção de borracha.

Segundo Pontes Filho, “estima-se que, entre 1942-1945, cerca de 100 mil nordestinos tenham chegado à Amazônia, os chamados "soldados da borracha", para trabalhar nos seringais da região” (2011, p. 179). Todavia, esse período intitulado pelo autor como “segundo surto da borracha” se esvaiu brevemente com o fim da Segunda Guerra, diante do posterior desinteresse dos americanos pela borracha amazônica. Assim, a região retorna ao isolamento e à economia extrativista de subsistência.

Muitos historiadores aduzem que o período posterior ao ciclo da borracha foi de notável estagnação econômica da região amazônica. Apesar da crise que se instalou, além da diminuição provisória da população nessa região, posteriormente a esse período, a Amazônia estará inserida em uma perspectiva de planejamento regional, possuindo um breve ciclo econômico advindo do cultivo da juta.

### 1.3. IMIGRAÇÃO JAPONESA E O CRESCIMENTO ADVINDO DA JUTA

Francisco Jorge dos Santos discorre que, dentre todas as investidas de colonização por estrangeiros da Amazônia, a realizada pelos imigrantes japoneses iniciada em 1929 foi a única com resultados efetivos. No ano posterior, foi fundada a Companhia Nipônica de Plantações S.A., localizando-se em um extenso espaço territorial no Estado do Pará.

Os migrantes de origem nipônica chegaram inicialmente em três levadas incipientes, conforme descreve Francisco dos Santos:

[...] a primeira, composta de 189 pessoas, organizadas em 43 famílias, chegaram a Tomé-Açu, no município de Acará, em setembro de 1929; o segundo grupo era composto de 242 pessoas, sendo que 192 ficaram em Acará, enquanto as outras 50 (ou 49) dirigiram-se para Maués, no Estado do Amazonas. No ano seguinte chegou um terceiro grupo: uns foram para Monte Alegre e outros distribuídos para outras colônias do Pará e do Amazonas (2010, p. 251).

No ano de 1926, Hichita Tatsuke, então embaixador do Japão, manifestou interesse em realizar a instalação de japoneses no Estado do Amazonas. Assim, no ano seguinte, o Governo amazonense concedeu ao japonês Yamanishi um milhão de hectares de terras para a consecução da colonização japonesa (Santos, 2010).

Todavia, foi Tsukasa Uyetsuka quem se responsabilizou pelo empreendimento colonizatório, em virtude da impossibilidade de Yamanishi quanto ao cumprimento do contrato de doação. Por conseguinte, Uyetsuka, devidamente instruído por pesquisadores, instalou o Instituto Amazônia nas proximidades da cidade de Parintins, especificamente, na Vila Amazônia, a fim de produzir pesquisas e estudos que viabilizasse o conhecimento acerca da hidrologia do rio Amazonas e observação da diversidade cultural dos trópicos.

Além do mais, Uyetsuka criou a Companhia Industrial Amazonense S.A., sob a responsabilidade de Kotaro Tuji, munida de um capital de um milhão de ienes. Entre o período de 1931 e 1937, Tuji trouxe 273 graduados e 6 famílias do Japão para o Estado do Amazonas, de forma que tais pessoas se dedicaram especialmente à adaptação da juta indiana às áreas de várzea amazonense, havendo êxito quanto a esse objetivo em 1934 (Santos, 2010).

Diante do sucesso do cultivo da juta no Amazonas, o Governo do Amazonas elaborou uma legislação em 24 de novembro de 1938 acerca do plantio da fibra natural, por meio do Decreto-Lei 170, através do qual se ampliou a concessão prestada à Companhia Industrial Amazonense S.A.

No entanto, a imigração nipônica foi interrompida em decorrência da Segunda Guerra Mundial, sendo extinta a prática agrícola de exploração da juta dos japoneses até então bem-sucedida. Apesar disso, os caboclos já haviam aprendido a técnica agrícola de manejo da juta, espalhando-a através das várzeas do rio Amazonas (Santos, 2010).

Quanto a esse cenário histórico desolador, Francisco Jorge dos Santos frisa o processo de decadência do cultivo da juta no Estado do Amazonas:

Com a proibição da importação da juta em 1947, com a participação de capitalistas

de Belém e do Sul do Brasil e com a procura nacional de sacaria cada vez maior, a produção da juta, que em 1941 era de 1.100 toneladas, passou a 39 mil toneladas em 1960 e a 51 mil toneladas em 1964 (2010, p. 253).

Desse modo, o declínio do cultivo da juta no Estado do Amazonas caracteriza-se novamente como um ciclo econômico efêmero que se encerrou sem grandes legados sociais, denotando o caráter marginal da economia amazonense, a qual será incluída em projetos de planejamento regional no período entre os anos de 1930 e 1984.

#### 1.4. DO PLANEJAMENTO REGIONAL DOS ANOS DE 1930 A 1984 E A ZONA FRANCA DE MANAUS

No final da década de 30, no período intitulado como Estado Novo, o presidente Getúlio Vargas, a partir de maior intervenção estatal na economia, propôs uma política desenvolvimentista para a Amazônia. A Constituição da República de 1946 estabeleceu um Programa de Desenvolvimento para Amazônia, a qual deu origem, posteriormente, à Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA)<sup>5</sup>.

Nesse período ocorreu também o processo de industrialização do Sul do Brasil, com o consequente aumento da demanda de matérias primas. Essa necessidade foi de pronto sanada pelos caboclos que passaram a extrair matérias essenciais às áreas industrializadas, combinando a atividade extrativista com o cultivo, pesca e caça. Exemplo de produtos cujo consumo se expandiu, pode-se mencionar a pele de animais e a exportação da castanha-do-Pará.

No governo de Juscelino Kubitschek acelerou-se a ação governamental para o efetivo desenvolvimento da Amazônia. O plano de metas do Governo objetivava o estímulo da diversidade e do crescimento da economia nacional, baseando-se na amplificação da indústria e integração regional dos povos do Brasil, mediante as rodovias que integrariam o País à nova capital a ser construída na região central do território brasileiro.

Com a finalidade de promover essa integração e desenvolvimento regional o governo engenhou rodovias que interligaram a Amazônia às demais Regiões do País, atravessando a

---

<sup>5</sup> Em conformidade com Pontes Filho, “Inicialmente, a SPVEA elaborou o Plano de Emergência (1953-1954) e, depois, passou a ter como função básica elaborar Planos Quinquenais. A SPVEA representou o primeiro ensaio de planejamento regional, inclusive antecedendo a SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), criada em 1958.

Entre os resultados da SPVEA, destacamos como principais: o levantamento aerofoto-gramétrico da floresta e do solo, a criação do Inpa (Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia), de faculdades e a construção da rodovia Belém-Brasília” (2011, p. 221-222).

vegetação com uma variedade de estradas. Essa estrutura de via terrestre visava facilitar o transporte da produção amazônica. Ademais, o plano do Governo, tendo como base a energia e o transporte, construiu usinas hidrelétricas na Região para fornecer condições de funcionamento à indústria e aos demais projetos.

No período desenvolvimentista as alterações no cenário amazônico foram decisivamente aceleradas. Em 20 anos de importantes transformações no contexto espacial, houve reordenação do território através das ações governamentais em relação à infraestrutura e à organização socioeconômica da Amazônia.

Movido pelo viés de segurança nacional, o projeto de modernização dos governos militares possuía como objetivo a atração de investimentos internacionais e estímulo à fixação do capital no setor industrial do Brasil para torná-lo competitivo em face da indústria das nações mais ricas. Assim, foram postos em prática diversos projetos e reformas institucionais, a exemplo da constituição do Banco Central e da SUDAM<sup>6</sup>, do povoamento e da integração da Amazônia.

Dentro desse contexto de inclusão da Amazônia no modelo econômico desenvolvimentista, foi criada a Zona Franca de Manaus através do Decreto-Lei n.º 288, de 28 de fevereiro de 1967, supervisionada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA).

A elaboração da ZFM acha-se introduzida dentro de um contexto de uma série de ações do governo central para fixar a presença demográfica na Amazônia com o fim de garantir a segurança nacional, estabelecendo-se como um modelo que objetivava a consecução de um projeto para integração do Brasil (Miranda, 2013).

O historiador Pontes Filho acentua a visão dos militares em relação à Amazônia que consideravam a região como um grande “vazio” demográfico, isolada economicamente e objeto de interesses internacionais:

O governo militar considerava preocupante o "vazio" demográfico e o isolamento econômico da Amazônia ante aos crescentes interesses internacionais, fortalecidos com a associação da burguesia nacional a grupos estrangeiros, os quais se empenhavam em viabilizar uma estratégia que lhes permitisse tirar proveito das riquezas minerais da região.

Nesse sentido, alegando defender a soberania nacional, os militares concentraram e

---

<sup>6</sup> Como descreve Pontes Filho, “Em 1966, já no governo militar de Castelo Branco, o artigo 9.º, da Lei 5.173, de 21 de outubro, extinguiu a SPVEA e, em seu lugar, instituiu a Sudam (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia), encarregada de coordenar a ação federal para desenvolver a região, agora, porém, por meio da concessão de incentivos fiscais, estabelecendo áreas de livre comércio, e da formulação e implantação de programas voltados para a ocupação e aproveitamento econômico da Amazônia, a exemplo do que foi o Proterra (Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste) e o Polamazônia (Programa de Polos Agropecuários e Agro- minerais da Amazônia)” (2011, p. 222).

centralizaram poder, bem como intervieram ainda mais nos setores e atividades da economia visando empreender um projeto de modernização nacional e justificando, no caso da Amazônia, a necessidade de "integrar para não entregar" (Pontes Filho, 2011, p. 222).

Nesse sentido, Ramos Filho (2019) ressalta a concepção econômica no âmbito de criação da ZFM que foi perfilhada como um polo de desenvolvimento, intencionando o entusiasmo da ocupação demográfica, a captura de capitais, a utilização de matéria-prima local, a fixação de um eixo industrial e econômico na Região Norte, atendendo a questões de segurança da nação.

### **1.1.3. A primeira fase da Zona Franca de Manaus: sua face comercial (1957)**

A Zona Franca de Manaus foi criada pela Lei n.º 3.173, de 06/06/1957, através do projeto do Deputado Federal Francisco Pereira da Silva, inicialmente, atuando como uma área de livre comércio de importação. Segundo Pontes Filho, “a entrada e saída de artigos produzidos em outros países, estimulados pela redução das alíquotas do Imposto de Importação (I.I.) e outros incentivos na área designada, visava gerar um intenso comércio, elevar as receitas portuárias e criar empregos” (2011, p. 226).

Após aproximadamente dez anos desse formato incipiente, acresceu-se ao modelo a Zona de Processamento Industrial, em Manaus.

### **1.1.4. A segunda fase da Zona Franca de Manaus: o Distrito Industrial (1967)**

Por meio do Decreto-Lei n.º 288, de 28/02/1967, foi criada uma gama de incentivos fiscais especiais para a implantação de uma diversidade de setores da indústria em Manaus. Todavia, a instalação do Distrito Industrial só possui sua viabilidade administrativa a partir da criação do Decreto Federal n.º 63.105, de 15/08/1968, o qual desapropriou uma área de aproximadamente 1.700 ha.

A partir de 15 de agosto de 1968 o Governo Federal estendeu os incentivos fiscais da área de livre comércio para toda a Amazônia Ocidental, não mais os limitando às cidades de Manaus e Rio Preto da Eva.

A implantação da Zona Franca de Manaus promoveu radicais mudanças no cenário socioeconômico do Estado do Amazonas, ocasionando a concentração dos setores produtivos e da riqueza na capital amazonense, em conformidade com os estudos do historiador Pontes

Filho:

Enquanto, ao longo do ciclo da borracha, os benefícios econômicos e sociais basicamente se concentraram na capital, e, ao menos, o centro da atividade produtiva situava-se no interior, entre os dispersos seringais, no ciclo industrial de Manaus, promovido pela grande expansão da Zona Franca de Processamento Industrial, ocorrida na década de 80, tudo ficou concentrado na capital: tanto as atividades produtivas quanto os benefícios sociais e econômicos alcançados (2011, p. 231).

Conforme o historiador Francisco Jorge dos Santos, a ZFM promoveu veloz crescimento econômico e demográfico a partir da década de 60, encerrando um longo período de estagnação econômica regional:

A estruturação da Zona Franca de Manaus, em 1967, fez a cidade de Manaus entrar e um processo de rápido crescimento econômico e demográfico, o qual encerrou um longo período de lentas mudanças sociais, consequentes de mais de meio século de declínio e estagnação econômica regional. Pois, a ZFM trouxe um clima de confiança, entusiasmo e melhoria dos negócios, que se fez sentir na rápida expansão do comércio e dos serviços; na implantação de novas indústrias; e na melhoria e ampliação das facilidades de transportes e de comunicação entre Manaus, o país e o mundo (2011, p. 271).

A instalação da Zona Franca de Manaus estimulou a migração da população do interior do Amazonas para a capital do Estado em busca de melhores condições de renda e emprego, acelerando o êxodo rural. Assim, a população manauara se eleva de 254 mil habitantes em 1967, para 634.756 habitantes em 1980 (Santos, 2011). Entretanto, isso ocorreu sem a existência de uma estrutura suficiente para acolher e integrar esse contingente populacional ao processo socioeconômico, na medida que o interior do Estado desagregava as atividades tradicionais, em concordância com o que discorre Santos:

principalmente na década de 80, a cidade de Manaus cresceu de forma acelerada e desordenada. Muitos "bairros" foram criados às custas das ocupações, sem qualquer forma de planejamento. Multiplicaram-se as ocupações dos igarapés e dos interflúvios, agravando o problema ambiental e as condições de habitação da população. A cidade esparramou-se pelos extensos platôs, avançando floresta adentro, cada vez mais se distanciando do rio Negro.

[...]

Por conta dos atrativos da ZFM, a população de Manaus cresceu assustadoramente, atingindo 1.138.178 habitantes, em 1995.

No início de 1990, a ZFM respondia pelo emprego de cerca de 130.000 trabalhadores. No ano seguinte, esse número foi reduzido em um 1/3 a quase 80.000 em 1992 caiu para 40.000, mantendo esse patamar no ano seguinte. Finalmente, em 1995 a Zona Franca de Manaus fechou o ano com 55.000 trabalhadores empregados.

Depois da queda vertiginosa de 130 mil para 55 mil empregos, parece que o processo geração de emprego na ZFM ficou estagnado, sugerindo o descumprimento de um dos principais objetivos que nortearam a sua criação (2011, p. 273).

Desse modo, constata-se que os interesses da ZFM vão além dos fatores regionais, incluindo a preocupação com a segurança nacional, visando à ocupação populacional da Região Norte com o objetivo de efetivar maior vigilância sobre a Amazônia Legal, possibilitar a integração territorial do país e o desenvolvimento econômico regional (Miranda, 2013).

Na esteira do pensamento do economista Rosalvo Machado Bentes, Santos destaca os efeitos socioeconômicos advindos da implantação da Zona Franca de Manaus. Segundo o autor

[...] a estruturação da Zona Franca de Manaus, 1967, fez a cidade de Manaus entrar em um processo de rápido crescimento econômico e demográfico, o qual encerrou um longo período de lentas mudanças sociais, consequentes de mais de meio século de declínio e estagnação econômica regional (2010, p. 271).

Considerando que ainda estamos sob a égide econômica orientada pela Zona Franca de Manaus, todo esse resgate histórico da economia da região amazônica é importante para demonstrarmos que a Amazônia sempre esteve à margem do desenvolvimento econômico do país, inserindo-se em um cenário de desigualdade regional, convivendo com ciclos econômicos efêmeros, tal como ressalta Benfatti:

O Desenvolvimento desigual e combinado caracteriza toda a formação brasileira, ao longo da Colônia, Império e República. A sucessão de "ciclos" Econômicos, em combinação com os surtos de povoamento, expansões das frentes pioneiras, organização do extrativismo, pecuária e agricultura, urbanização e industrialização, tudo isso resultará numa sucessão e combinação de formas as mais diversas e contraditórias de organização da vida e trabalho. Cabe lembrar agora alguns "ciclos" mais ou menos notáveis da história da economia brasileira: pau-brasil, açúcar, especiarias, gado, ouro, café, borracha, cacau etc.; ou economia primária exportadora, industrialização substitutiva de importações, associações de capitais internacionais e estrangeiros, aliança capital-Estado (2014, p. 43).

Entretanto, ações governamentais como as isenções fiscais concedidas à ZFM contribuíram, se não para extirpar a condição de marginalização da região Norte, ao menos para reduzir essa marginalização e a desigualdade regional no cenário nacional, ainda que de forma concentrada na capital.

Nos termos da própria Constituição Federal, o modelo ZFM possui tempo predeterminado para o seu fim consoante imposição do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas alterações. A desarticulação dos incentivos fiscais dessa área de livre comércio, a exemplo da decadência da borracha, pode promover consequências socioeconômicas nefastas para a população nortista se não amparada por medidas alternativas

eficientes de desenvolvimento econômico regional.

Assim, faz-se salutar abordar os fundamentos constitucionais da ZFM quanto ao direito ao desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais, para posteriormente verificarmos se esse modelo econômico atual de incentivos fiscais está, de fato, contribuindo para a efetivação da força normativa da Constituição da República. Com isso, poderemos discutir sobre a representação econômica da ZFM para o Estado do Amazonas e sobre as alternativas econômicas complementares ao Polo Industrial de Manaus.

## **2. REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS E FEDERALISMO COOPERATIVO: PREMISSAS CONSTITUCIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

Para o equilíbrio da ordem econômica é salutar a elaboração de políticas públicas que objetivem a distribuição de renda e a integração nacional. Especialmente no Brasil, onde grande parte da população vive em estado de pobreza, é salutar a atuação de um federalismo cooperativo através de uma política de desenvolvimento econômico com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais.

Como condição da justiça social, destaca-se, portanto, que o desenvolvimento, na acepção por nós adotada, não deve buscar o mero crescimento econômico quantitativo, mas também visa à melhoria das condições de vida da população e do bem-estar geral da nação substancialmente.

Vê-se, por conseguinte, que a Constituição da República consagra o objetivo fundamental de redução das desigualdades regionais, o que será perseguido através da atividade de um federalismo cooperativo e da concretização de um plano de desenvolvimento econômico com o fim de se mitigar a condição de desigualdade entre as regiões.

### **2.1. REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS E FEDERALISMO COOPERATIVO**

A Carta Constitucional Cidadã de 1988 estabeleceu como objetivo fundamental da República a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inciso III, CF). Também aduz que “a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais” (art. 43, CF). A Constituição Federal excepciona o princípio da uniformidade tributária<sup>7</sup> ao instituir as transferências intergovernamentais, bem como por meio da autorização de concessão de “incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País” (art.151, inciso I, CF). Ademais, um dos princípios gerais da atividade econômica se conforma na redução das desigualdades regionais, nos termos do artigo 170, inciso VII, da Carta Magna.

Em consonância a isso, Torres destaca, inclusive, a função dos incentivos fiscais no

---

<sup>7</sup> Nos termos do art. 151, inciso I, da Constituição Federal, é vedado à União “instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País” (CF).

que concerne à preservação do equilíbrio regional, estabelecendo-se uma discriminação fiscal em privilégio da promoção de maior isonomia entre as Regiões:

É de justiça distributiva que tratam os incentivos fiscais voltados para preservação do equilíbrio regional. Nestes casos excepcionais, a discriminação fiscal permitida pelo princípio da isonomia deve adequar-se à capacidade contributiva (art. 145, § 1º, CF) e ser coerente com os propósitos e interesses sociais, econômicos ou culturais privilegiados pela Constituição<sup>18</sup>. Esses interesses foram escolhidos por consenso pelo Poder Constituinte e são diretrizes determinantes para a política econômica e fiscal (2011, p. 92).

Inserido em sua peculiaridade histórica, o Estado nacional terá que lidar com um grandioso problema, relacionado à própria estrutura do Estado brasileiro, qual seja, a desigualdade regional, principalmente, diante do fato de o ente estatal ter se transformado no principal indutor do desenvolvimento por imposição constitucional.

Tal processo desenvolvimentista é agravado pela herança regional de desigualdade decorrente de nossa evolução histórica. Nesse cenário, “o progresso econômico é percebido, ainda hoje, como uma panaceia para resolver problemas como desigualdade, marginalização e subcidadania” (Souza, 2009, p. 59). Assim, em um projeto de desenvolvimento é imprescindível considerar todo o conjunto da economia nacional a fim de se evitar desordem social em determinadas regiões.

Dessa forma, destaca Gilberto Bercovici:

A existência das desigualdades regionais é um problema da sociedade nacional como um todo, não apenas dos residentes nas regiões menos desenvolvidas. Os problemas regionais não estão isolados dos nacionais, pelo contrário, o caso do Nordeste, segundo Celso Furtado, reflete toda a exclusão social do desenvolvimento brasileiro. Os grandes problemas nacionais só podem ser estudados corretamente se levarem em consideração os desequilíbrios regionais (2003, p. 63).

No histórico do desenvolvimento econômico do Brasil a desigualdade regional é uma constante, pois enquanto regiões estão relegadas à estagnação econômica, outras se tornaram mais desenvolvidas. No entanto, a Constituição da República de 1988 instaura como um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil reduzir as desigualdades regionais. Para reduzir essa disparidade, faz-se imprescindível um planejamento de desenvolvimento que leve em consideração todo o conjunto econômico nacional de forma conjunta e holística, através de um federalismo cooperativo.

No entanto, a preocupação com as desigualdades regionais no País é relativamente recente, remetendo-se à Constituição de 1946 para quem a intervenção do Estado e o

planejamento eram requisitos fundamentais para o desenvolvimento (Lemes; Machado, 2019).

Importante mencionar que, no propósito de não cometer digressões terminológicas quanto ao escopo principal do trabalho, iremos nos concentrar somente acerca da análise do princípio em termos de redução das desigualdades regionais, sem adentrar no mérito da redução das desigualdades sociais, considerando, contudo, que ambos os princípios se relacionam intrinsecamente.

A Constituição de 1988 eleva as questões de desigualdades regionais a uma categoria de maior relevância através da imposição do federalismo cooperativo<sup>8</sup>, como conformação do federalismo brasileiro. Este formato, objetivando o desenvolvimento equilibrado e isonômico, emerge do fundamento basilar de cooperação entre os entes federativos. Assim, o modelo de distribuição de receitas pela efetiva produção de riqueza é substituído por programas de desenvolvimento regional e local, visando à instituição do princípio da solidariedade funcional (Lemes; Machado, 2019).

No que tange aos princípios constitucionais, Alexy (2008) afirma que são mandamentos de otimização caracterizados pela capacidade de serem satisfeitos em maior ou menor grau a depender das possibilidades fáticas e jurídicas.

Frisa-se que as normas infraconstitucionais devem respeitar, sob pena de inconstitucionalidade, os princípios constitucionais ao serem interpretadas, pois eles são mecanismos imprescindíveis para conferir coerência material ao ordenamento jurídico como um todo orgânico.

Há uma evidente preocupação da Constituição da República de 1988, consoante imposição do seu artigo 3º, em face das desigualdades regionais na busca de um desenvolvimento nacional equilibrado através da atuação do Estado e da sociedade, mediante políticas públicas, buscando romper com as estruturas socioeconômicas vigentes.

No entendimento de Lemes e Machado, a completa transformação somente ocorrerá na questão dos desequilíbrios regionais por meio do federalismo regional (2019). No mesmo sentido, Freitas e Bevilacqua (2016) discorrem sobre a necessidade de um desenvolvimento socioeconômico de forma equilibrada em todo o Estado brasileiro:

Com efeito, entes políticos dotados de autonomia, bem exercendo competências materiais e legislativas específicas, executando a contento políticas públicas de tutela dos direitos fundamentais, mormente dos sociais, colaboram sobremodo para o desenvolvimento nacional, objetivo da República Federativa do Brasil, plasmado no art. 3º, II, da Constituição. Além do objetivo de alcançar o desenvolvimento

---

<sup>8</sup> Para Lemes e Machado “o federalismo cooperativo tem, como característica, a distribuição da receita pelo produto arrecadado, participando um ente na receita dos outros entes” (2019, p. 52).

nacional, o constituinte estipulou o objetivo de diminuir as desigualdades, regionais e sociais, consoante se lê no inciso III do artigo 3º da Lei Maior. Tais objetivos não são excludentes, mas complementares. Só se atinge o desenvolvimento nacional reduzindo as desigualdades regionais e sociais e, por outro lado, não há como reduzir tais desigualdades sem a busca do desenvolvimento socioeconômico da nação como um todo. (p. 57)

Tratando-se de um dos princípios de fundamental relevância para a sociedade brasileira, a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais se constitui como elemento tenuemente relacionado à atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, pois, para se atingir tal objetivo, inicialmente é necessário um planejamento regional. Neste viés, Lemes e Machado (2019) asseveram que a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais, apesar de previsto na Constituição da República, ainda não se perfectibilizou no Brasil.

De acordo com Bercovici, em virtude da preocupação constitucional com a questão regional, destaca-se a restauração do federalismo, “nos moldes do federalismo cooperativo, a repartição de rendas e a inclusão da superação das desigualdades sociais e regionais entre os objetivos da República, positivados no seu artigo 3º” (2003, p. 30). Quanto ao federalismo cooperativo, o autor em referência menciona, inclusive, a possibilidade de mudança das estruturas do federalismo brasileiro de um estágio oligárquico para um outro estágio de melhoria das condições de vida de toda a nação:

Em relação ao federalismo cooperativo proposto no texto constitucional de 1988, inclusive, devemos ressaltar a possibilidade que foi aberta para a completa transformação das estruturas do federalismo brasileiro, originariamente um pacto de oligarquias, no sentido da cooperação e coordenação das várias esferas governamentais para a homogeneização social da população, com a igualação das condições sociais de vida e a igualdade perante os serviços públicos em todo o território nacional (Bercovici, 2003, p. 30).

A questão regional está diretamente relacionada ao Estado brasileiro, pois além de albergar particularidades referentes à própria forma federativa de Estado, sua resolução depende do poder político e conseqüente políticas públicas que ditam a redistribuição da renda no território nacional. As desigualdades regionais devem ser compreendidas como fator político e produto da política, de modo que seu combate depende de ações políticas e necessitam de decisões políticas, incidindo na imprescindível concepção de um projeto de desenvolvimento nacional.

Em um Estado intervencionista e orientado para a realização de políticas públicas, os entes federativos não são capazes de analisar e decidir isoladamente acerca da atuação estatal cujo tratamento necessita de uniformidade em escala nacional, especialmente, em relação aos

setores sociais e econômicos, que requerem uma harmonia de planejamento e direção (Bercovici, 2003). Assim, o Estado Social interfere de forma categórica no desdobramento do federalismo atual, estando o federalismo cooperativo adequado aos objetivos desse modelo estatal. Quanto ao objetivo dessa forma de Federação, o Bercovici assevera

O grande objetivo do federalismo, na atualidade, é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional. Assim, o fundamento do federalismo cooperativo, em termos fiscais, é a cooperação financeira, que se desenvolve em virtude da necessidade de solidariedade federal por meio de políticas públicas conjuntas e de compensações das disparidades regionais (2003, p. 156).

Fixado o objetivo da República de reduzir as desigualdades regionais (art. 3º, inciso III, CF), o planejamento<sup>9</sup> deve ser compreendido dentro do escopo de legitimação do Estado para concretizar os fins buscados pela Carta Magna. A concepção de planejamento se fundamenta na perseguição, pela atividade estatal, de finalidades que modifiquem a conjunção econômica e social vigente, tratando-se de uma movimentação do Estado direcionada para o futuro.

A questão regional é elemento recente a surgir no pensamento nacional brasileiro somente no final da década de 1950, sendo desde então tratada de forma aquém do necessário por completa ausência de planos. A partir da década de 1950, houve, então, a criação de vários organismos de desenvolvimento regional pelos regimes políticos, com o objetivo de dinamizar a produção regional, incorporando-a ao sistema econômico nacional. Teoricamente, o planejamento regional constitui mecanismo do modelo federalista estabelecido no Brasil, através de sua intenção de racionalizar a atividade federal para o equilíbrio entre as regiões (Bercovici, 2003).

A partir da imposição da Federação instituída pela Constituição da República de 1988, as pautas de desenvolvimento regional carecem de serem produzidas e praticadas dentro dos ditames do sistema federativo, isto é, com a coordenação e cooperação entre os entes federativos. Para isso, considerando a finalidade de otimização e da eficiência da atividade estatal, imprescindível nos afastarmos de juízos reducionistas e artificiais onde o federalismo é visto somente como uma forma de organização, sob pena de incidirmos em um racionalismo

---

<sup>9</sup> De acordo com Bercovici, “O planejamento coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística. O plano é a expressão da política geral do Estado. É mais do que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações” (2003, p. 192).

tecnocrata que não alberga o processo histórico desigual de formação da Federação brasileira.

Com a premissa dos princípios da igualdade e solidariedade, o propósito da consolidação de um Estado Social origina obrigações para todos os entes federativos, guiando o desempenho de suas competências constitucionais em direção à isonomia nas condições sociais. Em vista disso, a igualdade “recebe uma nova dimensão no federalismo cooperativo: a proibição de discriminação territorial passa a ser um de seus conteúdos essenciais” (Bercovici, 2003, p. 241).

Consoante o entendimento do autor em comento, faz-se indispensável a existência de um ente que logre êxito na articulação entre os demais entes federativos a fim de promover o desenvolvimento regional:

Para possibilitar o desenvolvimento regional como um processo participativo e negociado entre a União e entes federados, é necessário um ente que consiga articular os Estados-membros. Este ente é a Região, cuja politização em ente federado pode iniciar a transformação da dependência dos entes federados em relação à União em efetiva interdependência, coordenando e compatibilizando o desenvolvimento nacional com o desenvolvimento regional. As Regiões, para Sergio Boisier, precisam ser capazes de ser sujeito, e não apenas objeto, de seu próprio desenvolvimento, em parceria com a União (Bercovici, 2003, p. 246).

Desse modo, os Estados passariam a se organizar em esfera regional, instituindo o federalismo da Região, através da autonomia política e administrativa desta, oportunizando a comunhão dos interesses estaduais em torno de uma política socioeconômica pensada especificamente para o âmbito regional (Bercovici, 2003). Por sua vez, as entidades de planejamento regional passariam a combater de maneira mais coordenada e efetiva as desigualdades regionais, afastando-se do escopo de serem simples executoras das políticas do Poder central.

A política de desenvolvimento regional sempre se limitou às “regiões-problema”. Todavia, a ideia de uma política nacional de desenvolvimento regional deve abranger todo o País, considerando a integralidade das regiões e suas peculiaridades quanto aos aspectos socioeconômicos de atraso e de integração à economia nacional (Bercovici, 2003).

A consecução deste ideal se coloca como um verdadeiro desafio para a política nacional em combate às desigualdades regionais, objetivando evitar o privilégio de umas regiões em detrimento de outras.

No entanto, os problemas de âmbito regional não devem ser abordados de forma a desconsiderar o contexto nacional, de modo que “a política nacional de desenvolvimento regional não pode tratar a Questão Regional de forma genérica, mas deve respeitar as

especificidades de cada região, contemplando de maneira detalhada a heterogeneidade nacional” (Bercovici, 2003, p. 269).

Nesse sentido, a busca pela igualação das condições socioeconômicas e o federalismo cooperativo servem como fundamento para a política nacional de desenvolvimento regional, sendo este, conforme veremos, elemento essencial para a concretização do princípio de redução das desigualdades regionais.

## 2.2. DIREITO AO DESENVOLVIMENTO: EVOLUÇÃO NO DIREITO INTERNACIONAL E A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988

Importante destacar que não há uma definição unissonamente aceita acerca do termo “desenvolvimento”. Para parte dos economistas, crescimento é sinônimo de desenvolvimento. Para outros, o crescimento constitui apenas um dos elementos do desenvolvimento.

Segundo a noção por nós adotada, desenvolvimento não se confunde com crescimento. Enquanto aquele se refere à uma alteração qualitativa (bem-estar social) que engloba também a quantitativa (a exemplo do aumento do PIB do País), a concepção de crescimento se relaciona a aspectos meramente quantitativos. Assim, entende-se que desenvolvimento consiste em um processo abrangente de longo prazo, movido através de políticas públicas no âmbito socioeconômico e político (Lemes; Machado, 2019).

Do mesmo modo, Luiz Alberto Gurgel de Faria ressalta a diferenciação existente entre crescimento e desenvolvimento, indicando que este não se confunde com o aumento da renda *per capita* ou do PIB de um país, isto é, não se relaciona exclusivamente aos aspectos econômicos quantitativos:

O desenvolvimento não pode, pois, ser limitado a uma elevação de renda per capita e do Produto Interno Bruto (PIB). Ele é mais exigente, envolvendo uma série infindável de modificações que conduzam a uma radical mudança de estrutura da economia e da própria sociedade do país em estudo. Caso haja o incremento do PIB e da renda sem alterações estruturais profundas, ocorre apenas o crescimento, que caracteriza um surto e não um processo contínuo, uma vez que, cessada a causa que lhe deu origem, os indicadores referidos voltam à situação anterior (2010, p. 99).

No mesmo entendimento, Benfatti aduz que o “Desenvolvimento Econômico diferencia-se do simples Crescimento Econômico pelo fato de que a riqueza produzida se reverte em prol do bem-estar social, sendo então íntima a relação entre ele e a Economia” (2014, p. 23).

Nos debates promovidos pela Organização das Nações Unidas, a conceituação de

direito ao desenvolvimento passou por várias fases. Inicialmente, se esteve diante de uma visão economicista, passando-se a uma concepção que vigora atualmente de direito ao desenvolvimento como um direito fundamental, elemento do direito de solidariedade, tendo os povos como destinatários, e não somente o indivíduo.

A consagração do direito ao desenvolvimento foi realizada pela Resolução n.º 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986, e reconhecido no artigo 10 da Declaração da Conferência Mundial de Direitos Humanos, de 12 de julho de 1993:

Artigo 1º da Resolução 41/128 - O direito ao desenvolvimento é um direito inalienável do homem em virtude do qual todo ser humano e todos os povos têm o direito de participar e contribuir para o desenvolvimento econômico, social, cultural e político no qual todos os direitos do homem e todas as liberdades fundamentais possam ser plenamente realizadas, e beneficiar-se deste desenvolvimento”.

Artigo 10 da Declaração e Programa de Ação de Viena - “A Conferência Mundial sobre Direitos humanos reafirma o direito ao desenvolvimento, conforme estabelecido na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, como um direito universal e inalienável e parte dos direitos humanos fundamentais. Como afirma a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento. Embora o desenvolvimento facilite a realização de todos os direitos humanos, a falta de desenvolvimento não poderá ser invocada como justificativa para se limitarem direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Os Estados devem cooperar uns com os outros para garantir o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao mesmo. A comunidade internacional deve promover uma cooperação internacional eficaz visando à realização do direito ao desenvolvimento. O progresso duradouro necessário à realização do direito ao desenvolvimento exige políticas eficazes de desenvolvimento em nível nacional, bem como relações econômicas equitativas e um ambiente econômico favorável em nível internacional.

A citar Juan Antonio Carillo Salcedo, Silva (2004) ressalta a concepção do direito ao desenvolvimento como direito humano, discorrendo acerca da sua função humanizadora, de modo a promover alterações significativas na estrutura do Direito Internacional Público:

O direito ao desenvolvimento é um direito humano e um direito dos povos, o que traz consigo o corolário de que todos os homens e todos os povos, sem distinção, contribuirão para um desiderato comum da humanidade. Entendido como crescimento com mudanças, o desenvolvimento e o direito ao desenvolvimento como direito humano constituem fator revolucionário na velha estrutura do Direito Internacional Público que, em seu processo de socialização e de democratização, não faz outra coisa senão liberalizar e humanizar (p. 41).

O artigo XXII da Declaração Universal dos Direitos Humanos institui o direito a todo ser humano de possuir segurança social e à realização dos direitos socioeconômicos e culturais, essenciais a preservação da sua dignidade e desenvolvimento, nos seguintes termos:

toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a

organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.

E, por seu turno, consoante fixa o artigo XXVIII, "Toda pessoa tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados". Inclusive, o direito ao desenvolvimento está previsto, também, nos capítulos VII, VIII e IX da Carta da Organização dos Estados Americanos; no artigo 55 da Carta das Nações Unidas e nos Pactos Internacionais de Direitos Humanos.

A Declaração e Programa de Ação de Viena de 25 de junho de 1993, adotada consensualmente pela Conferência Mundial dos Direitos Humanos, confirmou o direito à autodeterminação dos povos, que "por força desse direito, escolhem livremente o seu estatuto político e prosseguem livremente o seu desenvolvimento econômico, social e cultural" (Parte 1, n. 2).

Ratifica, ainda, o "direito ao desenvolvimento enquanto um direito universal e inalienável e parte integrante dos Direitos Humanos fundamentais" (Parte 1, n. 10). Nesse viés, a Conferência exortou a comunidade internacional com o fim de somar esforços para mitigar o peso da dívida externa dos países em desenvolvimento, como forma de integrar os esforços internacionais em prol da "plena realização dos direitos econômicos, sociais e culturais dos seus povos" (n. 12).

A Declaração de Pequim de 15 de setembro de 1995, aderida pela Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres, caracteriza-se por ações em prol da igualdade, desenvolvimento e paz. Desse modo, confirmou o compromisso dos países integrantes em favor do direito ao desenvolvimento firmando, dentre outras iniciativas, a difusão do desenvolvimento da pessoa humana, estendendo-se ao crescimento econômico sustentado (n. 27).

O Brasil ratificou a Carta das Nações Unidas em 21 de setembro de 1945, oriunda da Conferência de São Francisco em 26 de junho de 1945. O Tratado assenta a busca do desenvolvimento tendo como pilar a reverência à autodeterminação dos povos e o respeito aos princípios de solidariedade econômica internacional.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, adotado pela Resolução 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, preconizou que todos os povos possuem direito à autodeterminação, de modo que "em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural" (art. 1.º, 1).

Nesse sentido, o Brasil também ratificou o Pacto Internacional dos Direitos

Econômicos, Sociais e Culturais, na mesma ocasião. O Tratado estipula que "todos os povos têm o direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural" (art. 1º, § 1).

Por fim, o Estado brasileiro ratificou a Convenção Americana de Direitos Humanos em 25 de setembro de 1992. A Convenção determina quanto ao desenvolvimento progressivo em benefício dos direitos econômicos, sociais e culturais, que

Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados (Art. 26).

No âmbito da Região Amazônica, importante mencionar que o Brasil, juntamente com 7 países amazônicos (Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela), firmou em 1978 o Tratado de Cooperação Amazônica. Segundo Castro, "trata-se de um instrumento jurídico de natureza técnica que tem por objetivo a cooperação entre os países amazônicos para promover o desenvolvimento harmonioso e integrado da bacia amazônica" (2022, p. 210).

O Brasil ratificou todos os documentos supramencionados, sendo signatário das declarações de princípios e tratados comentados.

Condizente com a compreensão de Delgado, o direito ao desenvolvimento vem alcançando cada vez mais destaque na agenda internacional, atingindo um caráter de direito humano e não mais apenas de princípio. Ele se coloca no cenário dos direitos humanos que vêm sendo elaborados pela ONU cuja titularidade é a coletividade. De acordo com a autora, "também denominados de direitos dos povos ou de direitos de coletividade, direitos estes relativos à cidadania pós-material, reivindicada em face da dramática e complexa realidade que envolve mormente os países subdesenvolvidos" (Delgado, 2001, p. 85).

Logo, o desenvolvimento se trata de um direito fundamental a ser garantido e respeitado pelo ente estatal que é o principal agente de formulação das políticas públicas, integrando as dimensões políticas e econômicas a fim de se estabelecer um conjunto econômico nacional.

À vista disso, Bercovici assevera que a formatação de políticas públicas resulta da interação de fatores econômicos, políticos e ideológicos, sendo a atuação política do Estado

primordial neste aspecto, em contrariedade ao entendimento econômico segundo o qual o ente estatal é somente uma “categoria residual”. Nesses termos, o autor descreve o processo histórico de transição do Estado Liberal para o Estado Social:

A transição do Estado Liberal ao Estado Social se dá aos poucos, com o Estado liberal, ao longo do tempo, emendando-se, contradizendo-se, mudando seus parâmetros. O direito também se modifica, enunciando prestações positivas para reduzir desigualdades na repartição dos encargos sociais, o que reforça suas ligações com a política. O Estado deixa de ser apenas o poder soberano para, também, tornar-se o principal responsável pelo direito à vida, concretizado por meio dos direitos sociais (2003, p. 50).

Através da instauração do Estado Social, o governo passa a organizar planos futuros, elegendo políticas de médio e longo prazo em uma posição mais ativa, razão pela qual abandona a postura inerte de apenas gerenciar fatores econômicos conjunturais. Por conseguinte, o modelo clássico de Estado Liberal, em relação à realização de políticas públicas, concede espaço a um Estado Social mais interventor economicamente com a finalidade de se atingir os objetivos dessas políticas.

A Constituição Federal preconiza serem objetivos fundamentais da República garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades regionais (art. 3º, incisos II e III, CF), sendo competência da União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (art. 21, IX, CF). Incumbe à União a formulação de um plano de desenvolvimento econômico para, em um determinado período e espaço, atingirmos a ordem econômica de acordo com os objetivos fundamentais, juntamente com os demais entes federativos<sup>10</sup>.

A União é a responsável por articular os interesses Municipais e Estaduais visando a um desenvolvimento econômico nacional equilibrado e, logo, cabe ao Congresso Nacional adotar medidas acerca dos planos de desenvolvimento econômico, previstos em todo o território nacional, além do dever de acompanhar a sua execução, consoante imposição dos artigos abaixo transcritos:

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu Desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

---

<sup>10</sup> Nos termos do art. 23. “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do Desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (CF).

§ 1º Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em Desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de Desenvolvimento Econômico e social, aprovados juntamente com estes.

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de Desenvolvimento;

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de Desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

Com vistas a um desenvolvimento econômico equilibrado, a Constituição Federal veda a instituição de um tributo não nacional, contudo, autoriza a concessão de benefícios que privilegiem esse mesmo desenvolvimento, especialmente, ao endossar a destinação de receita pública ao semiárido brasileiro, em projetos desenvolvimentistas dessa região. Nesse sentido:

Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do Desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País;

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma:

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional (CF).

O investimento, importante instrumento econômico, deverá ser utilizado por meio dos recursos federais para produzir crescimento econômico a ser convertido em desenvolvimento equilibrado entre as regiões, sendo fundamental a incorporação e a compatibilização dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Ademais, com vistas a tais objetivos, o sistema financeiro nacional deve ser regulado por uma legislação que disponha acerca da participação do capital internacional nas instituições que o integram. Neste viés temos:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado

exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do Desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de Desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram (CF).

O Estado, então, regula, planeja e dirige o desenvolvimento econômico, almejando atingir os objetivos insculpidos na Constituição da República e os ditames da ordem econômica, tal como prevê o art. 180: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (CF). Assim, o Poder Constituinte também elegeu o turismo como instrumento para fomentação do desenvolvimento econômico, como alternativa ao desenvolvimento de modelo industrial.

O financiamento estatal deve promover o desenvolvimento econômico, por meio do incentivo para a difusão de novas tecnologias. Segundo Benfatti, esse trabalho é realizado através de pesquisas dirigidas pelas Instituições de Ensino Superior Públicas ou empresas Públicas (2014). Nos termos da Carta Magna, “O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação” (art. 218).

Ainda conforme o autor em comento, “as parcerias público-privadas, com a participação cada vez maior das Instituições de Ensino Superior, também têm contribuído para o progresso da ciência e para o incremento da cadeia produtiva” (2014, p. 103). Nesse sentido, a Constituição Federal determina que “O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal” (art. 219). Assim, “a formação do mercado interno redireciona o crescimento para o Desenvolvimento Econômico e, por esse motivo, é patrimônio nacional, devendo ser protegido” (Benfatti, 2014, p. 103).

Por fim, há o objetivo do pleno emprego que possui como fomento, entre outros, recursos do PIS (Plano de Integração Social), para estimular o desenvolvimento econômico, tendo dupla função: “estimular o seu próprio crescimento, investindo na sua manutenção, e de

o fomentar” (Benfatti, 2014, p. 103). Esse agente de fomento obedece aos parâmetros da ordem econômica e ao próprio desenvolvimento, nos termos da Constituição de 1988:

Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego, outras ações da previdência social e o abono de que trata o § 3º deste artigo.

§ 1º Dos recursos mencionados no caput, no mínimo 28% (vinte e oito por cento) serão destinados para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que preservem o seu valor (CF).

O direito ao desenvolvimento econômico se estabelece, portanto, como direito humano, e fixa balizas fundamentais que norteiam os três poderes constituídos. Conforme assevera Silva, “o legislador constituinte, ao optar pelo desenvolvimento nacional como condição *sine qua non* de realização dos fins da República delimita a interpretação dos dispositivos no bojo da Constituição Federal de 1988” (2004, p. 63).

A Constituição da República deixa claro que o desenvolvimento das riquezas e bens de produção nacionais há de ser acompanhado de elevação da qualidade de vida dos nacionais, em sentido favorável a uma concepção de igualação de condições entre as diversas camadas sociais. Assim, “a produção de riquezas orienta-se sob o princípio distributivo da ação interventiva do Estado na ordem econômica, observado o princípio fundamental de desenvolvimento nacional” (Silva, 2004, p. 63).

O desenvolvimento econômico deve ser compreendido como a garantia de uma melhor condição de vida combinada com um equilíbrio entre a divisão de renda e níveis de bem-estar social, nos termos dos ensinamentos de Silva:

A medida de renda *per capita* não se mostra como o mais apropriado indicador do desenvolvimento econômico compreendido pela ordem econômica constitucional. O grau de desenvolvimento é aferido, sobretudo pelas condições materiais de que dispõe uma população para o seu bem-estar (2004, p. 65).

O art. 5º, § 1º, da Constituição da República, impõe aplicabilidade imediata às normas que definem direitos e garantias fundamentais. Portanto, o direito ao desenvolvimento nacional, como norma jurídica de caráter fundamental, goza de eficácia imediata sobre todos os poderes da União. Assim, estes devem agir, nos limites de suas esferas de competência, direcionados à implementação de medidas de ordem legislativa, executiva ou jurídica, que

busquem concretizar esse objetivo fundamental.

Neste entendimento, o direito fundamental ao desenvolvimento nacional, enquanto direito humano fundamental, integraliza “a esfera individual de cada ser humano, ligando-o às suas esferas político-jurídica de cidadão; social, de indivíduo; e coletiva de nação” (Silva, 2004, p. 69).

O desenvolvimento não é uniforme no seio das sociedades, sendo a disparidade um fenômeno presente não apenas no cenário internacional. No âmbito interior dos Estados, vê-se a existência de grupos com severas diferenças socioeconômicas e políticas.

Além das questões sociais gerais, considerando a imprescindibilidade de combater problemas de grupo para a consecução do direito à igualdade, segundo Anjos Filho, “é necessário reconhecer a parcelas da população especificidades quanto ao seu direito ao desenvolvimento, sob pena da perpetuação das desigualdades” (2013, p. 252-253).

Portanto, diante da ligação lógica entre desenvolvimento, democracia e direitos humanos, a situação peculiar de grupos e coletividades não pode ser desprezada.

Podemos constatar outros grupos de âmbito interno, também dignos de análise diferenciada pelo direito nacional, e que não são classificados como grupos vulneráveis e minorias. Cuida-se das coletividades regionais internas destinatárias das influências das ações do poder econômico e político nacional que interferem significativamente nos diversos atributos do desenvolvimento, podendo, não raras vezes, ensejar o aparecimento de desigualdades regionais, consoante expõe Anjos Filho:

É possível, assim, identificar um direito ao desenvolvimento próprio de coletividades internas pertencentes a regiões nas quais o desenvolvimento é mais deficiente. Aqueles que compõem essas coletividades usufruem em conjunto com as pessoas das demais regiões brasileiras o direito ao desenvolvimento geral. Mas, além disso, o seu direito ao desenvolvimento comporta uma especificidade própria: a possibilidade de exigir da União e das demais entidades federadas que sejam envidados todos os esforços para a redução das desigualdades, bem como que sejam prestados, pelas mesmas pessoas jurídicas de direito público, serviços públicos de igual qualidade àqueles existentes nas regiões mais desenvolvidas. Esta especificidade torna-se um elemento integrante e uma premissa do direito ao desenvolvimento dessas coletividades (2013, p. 255).

Portanto, reconhecida a importância de dedicar uma atenção especial aos direitos coletivos regionais, com amparo na Constituição da República, pode-se exigir de todos os entes federativos atuação no sentido de envidarem esforços para o desenvolvimento dos grupos marginalizados e consequente redução de desigualdades regionais.

Por sua vez, o Estado se torna o grande promotor do desenvolvimento, não se limitando à visão do liberalismo clássico quanto à ampliação dos serviços públicos e à

ordenação das instituições econômicas. Convergindo com a concepção de Orlando Gomes, o ente estatal “influencia por todos os modos, do estímulo ao controle, as atividades produtivas. Ele próprio põe-se à frente do esforço desenvolvimentista, tornando-se empresário naqueles setores básicos em que seria prejudicial esperar pela iniciativa privada” (2022, p.18).

Nesse sentido, as instituições podem orientar e estimular o desenvolvimento econômico, cabendo ao Estado propiciar mutações com a finalidade de manter a ordem social por meio dessa política desenvolvimentista. A intervenção estatal no processo de desenvolvimento econômico deve ser efetuada através de reformas legislativas planejadas.

Portanto, vê-se que Direito e desenvolvimento possuem uma tênue conexão, pois este “se desdobra, afinal, numa série de substituições do proibido pelo permitido e na incorporação de maior número de pessoas ao círculo da proteção jurídica” (Gomes, 2022, p.16), bem como a Constituição da República goza de força normativa, pois “embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas” (Hesse, 1991, p.19).

O estímulo do Estado é essencial para impulsionar a industrialização, sendo esta uma das características do desenvolvimento que se estabelece na segunda parte deste século. O Estado sai de uma situação de inércia, onde imperava o livre mercado, e passar a adotar posição mais ativa em face dos rumos econômicos da nação, tornando-se um importante promovedor do desenvolvimento. Não se circunscreve a manter os serviços públicos e a ordem institucional econômica. Passa a influenciar de várias formas os atos produtivos desde o estímulo até o controle, consoante anotam Lemes e Machado:

Na mesma linha, o artigo 174, §1º, da Constituição, diz que cabe ao Estado a missão de agente normativo e regulador da atividade econômica, devendo a lei estabelecer as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (2019, p. 57).

O próprio ente estatal coloca-se defronte ao ímpeto desenvolvimentista, atuando como empresário em setores básicos nos quais seria temerário aguardar pela iniciativa privada, como por exemplo, no caso brasileiro, na exploração de petróleo e na produção de energia elétrica para áreas longínquas.

Além disso, o Estado concorre salutarmente para a constituição de complexos industriais importantes para o desenvolvimento do globo, a exemplo do que vem ocorrendo na indústria automobilística (Gomes, 2022). São modelos de ação que contribuem para privilegiar o desenvolvimento, além dos métodos políticos de defesa da produção nacional e de vigilância da atividade econômica.

Segundo Orlando Gomes, apesar de o jurídico se achar condicionado ao econômico, o Direito se impõe como um fator social que pode favorecer ou prejudicar o crescimento material de uma sociedade. O comportamento individual quanto à produção de itens e seu consumo é ordenado pelo Direito que tanto pode fomentar os atos necessários para o efetivo desenvolvimento da economia do país como estabelecer barreiras para a sua realização (2022). Por sua vez, discorre o citado autor:

De certo, o jurista há de partir dos dados econômicos, sem que, com esse método, esteja aceitando integralmente a concepção de que o Direito é mera cristalização da economia ou simples "projeção do econômico sob um ângulo normativo". Há de reconhecer, no entanto, que o fator jurídico reage sobre o econômico, não sendo, pois, simples forma que se amolda conteúdo, ou mero subproduto (2022, p. 22).

Esse entendimento é corroborado por Leão, para quem o constituinte originário instituiu uma atuação concreta ao Estado para alterar o panorama socioeconômico, autorizando que, inclusive, os tributos fossem criados para esse direcionamento dos comportamentos, mediante sua função indutora:

Ao longo do texto constitucional, portanto, o constituinte escolheu determinados instrumentos para a concretização dessa nova ordem econômica e social. E, dentre os instrumentos de que o Estado pode se valer para essa transformação, estão as normas tributárias. As finanças públicas, nesse aspecto, não são apenas um meio de assegurar a cobertura das despesas administrativas, mas também e principalmente um meio de intervir na vida social, e de exercer pressão sobre os cidadãos para organizar o conjunto da Nação (2015, p. 36).

Conforme Gomes, “desenvolvimento econômico de um país não se mede pela expansão industrial e comercial de uma de suas zonas geoeconômicas” (2022, p. 38), de modo que nesse ponto o autor se coloca em consonância com os objetivos encartados na Constituição Federal de combate à marginalização e às desigualdades regionais:

Quem julgasse o Brasil pelo progresso material dessas regiões estaria incorrendo grave equívoco. Por certo, o progresso regional significa que o país, em seu conjunto, vem crescendo. Mas o julgamento só será real se abarcar o país em toda a sua extensão geográfica. Por outro lado, não se deve intentar a investigação, limitando-a a certos setores da população. O desenvolvimento de um país não pode ser aferido pelo nível de vida e pela cultura das camadas superiores da população, como, do mesmo modo, não se deve fixar o seu grau de educação e cultura pelas camadas mais baixas. Também aqui é necessária a visão de conjunto, por mais gritantes que sejam os contrastes e antagonismos, pois são eles precisamente que possibilitam o julgamento verdadeiro (2022, p. 38-39).

De qualquer forma, a condução do desenvolvimento econômico é assegurada ao

Estado mediante a política de coibição ao abuso do poder econômico, de modo a não autorizar que a liberdade dos indivíduos ou corporações para se associarem seja utilizada para o fim de retardar ou desviar a própria liberdade e promover desequilíbrios sociais.

Todo o arcabouço doutrinário e normativo acima mencionado demonstra a relevância dada pelo Poder Constituinte ao processo de desenvolvimento nacional de forma equilibrada e isonômica, demonstrando uma preocupação com o histórico processo de marginalização promovido no País desde a sua colonização, em especial, no que se refere aos Estados da região Norte e Nordeste.

Portanto, destaca-se a relevância da consecução de um efetivo Federalismo Cooperativo que resulte em um processo de colaboração e cooperação entre os entes federativos. Essa forma de federalismo deve estar interessada na elaboração de um modelo nacional de desenvolvimento, considerando os objetivos constitucionais de combate às desigualdades regionais, sem promover atividades lesivas ao meio ambiente e às populações tradicionais e sem olvidar a necessidade de construção democrática das decisões.

### **3. DEMOCRACIA DELIBERATIVA FRENTE À QUESTÃO DA LOGOSPIRATARIA: O DEBATE SOBRE A ZONA FRANCA DE MANAUS E A FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO**

Considerando o caráter nacional e constitucional acerca do debate sobre a Zona Franca de Manaus, prevista no art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os conceitos de democracia deliberativa e logospirataria colaboram no esforço para alcançarmos, com o aparato do Estado Democrático de Direito, consensos políticos, sociais e econômicos, nas deliberações quanto às ações nacionais de combate às desigualdades regionais e promoção do desenvolvimento do Brasil. Isso, sem que haja a promoção de condutas lesivas ao espaço amazônico ou às populações tradicionais.

Isso porque o modelo Zona Franca de Manaus, não raras vezes, é objeto de discussão pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário brasileiros, tanto no que se refere às consequências dos incentivos fiscais concedidos a essa área de livre comércio, especialmente naquilo que se refere aos impactos da renúncia tributária para entes federativos, quanto no que tange ao tratamento tributário diferenciado dado à ZFM em relação aos demais Estados.

Além disso, esse modelo dotado de incentivos fiscais também é constantemente responsabilizado pela preservação da Floresta Amazônica, bem como à ocupação demográfica da Região Norte, ligando-se a aspectos ambientais e sociais de relevância nacional.

Rafael Menezes, discorrendo sobre o enfoque da democracia deliberativa, destaca a necessidade de um diálogo que envolva a coletividade constituída de pessoas, amparadas pelo direito de igualdade e de liberdade, a fim de atingir fins públicos para se enfrentar as divergências existentes no seio da sociedade, assim dispendo:

O principal enfoque da democracia deliberativa é o enfrentamento da divergência moral e política sobre a forma de conduzir o Estado e a sociedade, por meio do diálogo e da justificação pública, entre cidadãos iguais e livres e entre seus representantes, das razões de escolha que, uma vez aportadas no Direito ou transmutadas em políticas públicas, passam a regular a vida dos indivíduos. (2019, p. 31-32)

Considerando o caráter constitucional e as motivações para o estabelecimento da Zona Franca de Manaus quanto aos imperativos de desenvolvimento econômico e redução das desigualdades regionais, configura-se como imprescindível para as deliberações acerca da ZFM o enfoque da democracia deliberativa quanto ao “enfretamento da divergência moral e política” sobre a forma de administrar o Estado e a sociedade brasileiros através do “diálogo e da justificação pública”.

Diante do enfrentamento dos argumentos dos atores envolvidos no debate, constroem-se decisões justificadas e não arbitrárias, em consonância com o propósito do Federalismo Cooperativo no que concerne à construção de planos de desenvolvimento de forma coordenada e articulada entre os entes federativos. Com isso, utilizando-se a democracia deliberativa como um método de debate e argumentação, busca-se alcançar o objetivo republicano de reduzir as desigualdades regionais.

Além do mais, Menezes salienta que ao lado do principal enfoque, Gutmann e Thompson identificam outras três características da democracia deliberativa, além da produção não arbitrária de decisões políticas, nos seguintes termos:

A primeira delas exige que as razões de escolha devam ser articuladas de forma acessível a todos aos quais são endereçadas. Essa característica pressupõe que além de públicas e inteligíveis, elas não sejam baseadas em critérios de autoridade ou de reivindicação.

A segunda característica diz respeito à circunstância de que a deliberação se volta para “produção de uma decisão que será vinculativa por algum período de tempo”, de forma que em algum momento a deliberação deve ser temporariamente interrompida e conduzir a uma decisão, ainda que inexista um consenso sobre o tema.

Tal decisão, registre-se, é temporária, eis que o diálogo é contínuo e persiste a possibilidade de deliberação posterior acerca do acerto ou desacerto daquela decisão. Assim, mediante o amadurecimento argumentativo, os novos embates de razões públicas, mediante a apresentação de outros argumentos ou o refinamento de um argumento anterior, influenciam decisões futuras e, até mesmo, podem fundamentar a exigência da correção de rumos.

Essa é a terceira característica da democracia deliberativa: a dinamicidade.

Ela é apontada pelos autores como uma das virtudes da deliberação, em contraposição à crítica de que aquela promoveria um conceito circular de justiça, quando na verdade a dinamicidade e a temporariedade do conteúdo de seus princípios não ensejariam um conceito circular de justiça, porque desafiariam constantemente a distribuição do poder político e suas decisões. (2019, p. 33-34)

Portanto, Menezes, considerando essas características e a adequação das mesmas à realidade constitucional brasileira, destaca o conceito de democracia deliberativa construído por Gutmann e Thompson, de forma que

Combinando estas quatro características, podemos definir a democracia deliberativa como uma forma de governo em que os cidadãos livres e iguais (e seus representantes) justificam as decisões em um processo em que dão uns aos outros razões que são mutuamente aceitáveis e geralmente acessíveis, com o objetivo de chegar a conclusões que sejam vinculativas no presente sobre todos os cidadãos, mas abertas ao desafio no futuro. (2019, p. 34-35)

A Constituição Federal estabelece em seu art. 1º que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito. Sendo assim, dentro de um contexto de democracia deliberativa, tal como propõe o presente trabalho, a política legislativa deve

regulamentar as matérias de interesse da nação de forma a atender ao maior interesse da coletividade, atentando-se aos princípios morais desta, consoante salienta Habermas:

Questões morais, no sentido estrito da tradição kantiana, são questões de justiça, e, na política legislativa, a questão prioritária é saber como uma matéria pode ser regulamentada no igual interesse de todos. A confecção de normas é essencialmente uma questão de justiça, sendo avaliada segundo princípios que estabelecem o que é igualmente bom para todos. E, diferentemente das questões éticas, as de justiça não estão relacionadas desde o princípio com uma coletividade específica e sua forma de vida. A lei politicamente sancionada de uma comunidade concreta e legal precisa pelo menos - caso se pretenda legítima - ser compatível com princípios morais que reclamam uma validade universal que vá além da comunidade legal (2002, p. 282).

Na esteira desse entendimento, o debate acerca da Zona Franca de Manaus não pode desconsiderar os princípios morais que norteiam a sociedade brasileira, sob pena de suas deliberações se tornarem ineficazes. Portanto, é indispensável o envolvimento da sociedade nacional no que tange aos rumos da ZFM, em virtude de seu caráter constitucional e relevância para a redução das desigualdades regionais de interesse de todos.

Vislumbramos que atualmente no cenário do debate constitucional e democrático brasileiro acerca da Zona Franca de Manaus, esta se configura como uma questão que escapa do mero pragmatismo para se atingir o fim de redução das desigualdades regionais, conforme estabelece o art. 3º, inciso III, da Constituição Federal.

Isso porque, em um contexto de “guerra fiscal”<sup>11</sup>, os demais Estados da Federação, não raramente, questionam os incentivos fiscais concedidos a essa área de livre comércio, diante das incidências econômicas e tributárias dessas isenções para o País, especialmente no que se refere aos gastos tributários. Neste aspecto, há quem argumente que os incentivos fiscais da ZFM deveriam ser reformulados para serem mais eficazes (Banco Mundial, 2017).

Na esteira do pensamento de Habermas, faz-se necessária uma deliberação racional das finalidades a serem atingidas pela ZFM com atenção aos valores admitidos pelos atores envolvidos na discussão e com o fim de se atingir decisões verdadeiramente democráticas, onde as orientações axiológicas se pautem pela redução das desigualdades regionais, à medida que

---

<sup>11</sup> Segundo Luiz Alberto Gurgel de Faria, “A expressão guerra fiscal retrata uma situação de disputa econômica entre entes autônomos, possuidores de competência tributária, que visam obter para seus respectivos territórios um determinado empreendimento econômico, oferecendo, para tanto, benefícios para atrair as pessoas interessadas, sejam vantagens de ordem tributária ou de outra natureza, como infraestrutura, capacitação de recursos humanos, disponibilização de crédito a menor custo, dentre outras” (2010, p. 129). Na mesma esteira, Sílvia Piva se refere à guerra fiscal como “disputas travadas entre os Estados Federados no que tange à legitimidade para instituição de incentivos fiscais unilaterais, é dizer, sem observância aos termos dispostos na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal” (2018, p. 236).

Questões pragmáticas colocam-se na perspectiva de um ator que procura os meios apropriados para realização de preferências e fins que já são dados. Mas pode dar-se o caso em que os próprios fins se tornam problemáticos. E, a partir daí, não se trata mais de uma simples escolha pragmática dos meios, e sim, de uma avaliação racional de fins à luz de valores aceitos. A vontade do ator continua sendo determinada por interesses e orientações axiológicas, porém está aberta a novas alternativas da escolha dos meios ou da colocação de fins. Para a escolha fundamentada de técnicas ou estratégias de ação, existem comparações e ponderações que o agente, apoiado em observações e prognoses, pode desenvolver sob os pontos de vista da eficácia ou de outras regras de decisão. A ponderação de fins, orientada por valores, e a ponderação pragmática de meios, leva a recomendações hipotéticas que colocam em relação às causas e efeitos, de acordo com preferências axiológicas e finalidades. Essas instruções para a ação têm a forma semântica de imperativos condicionados. (1997, p. 200)

Tais divergências quanto aos efeitos dos incentivos fiscais concedidos à Zona Franca de Manaus são naturais no seio de uma disputa democrática, pois esse modelo econômico requer tratamentos diferenciados e especiais em face da área de livre comércio situada no Estado do Amazonas. Tal diferenciação interfere na relação entre os entes federativos e promovem gastos tributários<sup>12</sup> ao país.

Nesta conjuntura, a fim de reduzir o conflito e dificuldade de integração entre os atores democráticos, a ação da política é fundamental por possuir ténue contato com os problemas sociais e maior nível de reflexão quando comparada com outros sistemas, conforme destaca Habermas:

As decisões que envolvem a coletividade têm que ser vistas como a concretização de direitos, pois, através do médium do direito, as estruturas de reconhecimento, embutidas no agir regulado pelo entendimento, passam do nível de interações simples para o das relações abstratas e anônimas entre estranhos. Ao perseguir fins coletivos especiais, e ao regular determinados conflitos, a política gera simultaneamente problemas gerais de integração. E por estar constituída conforme o direito, a política, especificada funcionalmente em seu modo de operar, mantém uma relação com os problemas da sociedade em seu conjunto, ou seja, ela continua num nível reflexivo uma integração social que outros sistemas de ação não conseguem mais desempenhar suficientemente (1997, p. 119-120).

Ademais, Habermas menciona critérios e procedimentos para o atingimento de decisões de interesse da coletividade, diante das divergências e problemáticas oriundas do debate democrático, quais sejam:

a) a inclusão de todas as pessoas envolvidas; b) chances reais de participação no processo político, repartidas equitativamente; c) igual direito a voto nas decisões; d)

---

<sup>12</sup> A Receita Federal define gastos tributários como “gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais”. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/conceito-de-gasto-tributario>. Acesso em: 22 nov. 2021.

o mesmo direito para a escolha dos temas e para o controle da agenda; e) uma situação na qual todos os participantes, tendo à mão informações suficientes e bons argumentos, possam formar uma compreensão articulada acerca das matérias a serem regulamentadas e dos interesses controversos (1997, p. 42-43).

Acerca das proposições de Habermas sobre democracia, Menezes comenta:

O paradigma procedimental proposto por Habermas, assim, volta-se primordialmente à legitimidade democrática das decisões políticas, frente a divergências sobre conteúdos morais e políticos, reconhecendo a indispensabilidade do fluxo comunicativo – formal e informal – de interação entre o público e o privado e entre a política e o Direito

[...]

A democracia, em síntese, desenvolve-se tanto no resultado quanto no procedimento de exposição, articulação, justificação e escolha das razões de convencimento aportados na política e no Direito e deve, em maior medida, possibilitar o envolvimento de todos os destinatários das normas estatais e não ficar restrita apenas aos membros dos Poderes já construídos (2019, p. 50-51).

Dentro dessa conjuntura, reforça-se no presente trabalho a importância do envolvimento da sociedade no contexto da deliberação democrática e do Federalismo Cooperativo em face do debate sobre a Zona Franca de Manaus.

À vista disso, considerando a importância da participação dos grupos sociais para implantação de políticas para o desenvolvimento na região da ZFM, ressalta-se os escritos de Witkoski e Souza, para quem

a incorporação de novas técnicas por parte das populações locais, ainda que sejam de caráter ecológico, está ligada diretamente com a sua autonomia política, ou seja, depende de sua disposição e capacidade para absorver conhecimentos científicos e técnicas modernas, contanto que o incremento dessas práticas produtivas não destrua sua identidade étnica e seus valores culturais. Isso revela que a implementação das políticas para o desenvolvimento sustentável não depende somente dos agentes sociais da esfera do Estado e de outros setores e segmentos que respondem pelas ações em regime de cogestão. Depende, também, significativamente da compreensão, interesse e participação dos grupos sociais (Witkoski; Souza, 2007, p. 9).

Segundo Habermas, é imprescindível que os cidadãos tenham garantidos os seus direitos políticos para que assegurem sua autonomia pública. Nesse viés, ressalta-se que a Constituição da República em seu Capítulo IV estabelece os direitos políticos, tais como o sufrágio universal com igual valor para todos (art. 14, “caput”). Para isso, o autor destaca a necessidade de garantia da autonomia privada do cidadão para efetivação da autonomia política (2003).

Considerando as explicações de acerca do conceito de democracia deliberativa, enfatiza-se que o presente trabalho busca observar o caráter de acessibilidade, temporalidade e

dinamicidade do debate sobre a Zona Franca de Manaus, em especial, no que tange às alternativas econômicas de desenvolvimento complementares ao Polo Industrial de Manaus.

Acessibilidade, pois objetivamos uma abordagem técnica sobre o tema, sem esquecer o caráter social de uma linguagem acessível e compreensível à sociedade. Temporalidade, dado o próprio caráter de provisoriedade conferido à ZFM pela Constituição da República no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Dinamicidade, tendo em vista a possibilidade de novas deliberações, de amadurecimento do debate e conseqüentes alterações das proposições expostas. Tudo isso, em favor da consecução de um federalismo cooperativo que objetive a concretização do objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais e do desenvolvimento econômico nacional cuja finalidade consiste em desafiar a tendência histórica de marginalização econômica do Estado do Amazonas.

Propondo o conceito de logospirataria, Pontes Filho discorre que esta se constitui como um processo mais abrangente que a biopirataria e a pirataria moderna, constituindo-se como um processo de violação de direitos trabalhistas, individuais e coletivos. Isso ocorre em virtude da “apropriação irregular ou indevida de recursos naturais, de conhecimentos tradicionais associados ao uso da biodiversidade e do trabalho” (2016, p. 187). Segundo o autor, a Amazônia Legal é um ambiente propício à incidência da atividade logospirata. Nesse sentido, aduz o autor

A logospirataria é processo de pilhagem, de saque e de dominação de um Logos por outro, viciado, o logospirata. Esse processo ocorreu ao longo do tempo, em diversos espaços, sob distintas formas e grau de lesividade, inclusive na Amazônia, conforme se verificou na história de seus distintos povos aborígenes e populações tradicionais. A logospirataria significou o saque de recursos, a pilhagem de conhecimentos, a precarização da liberdade, a expropriação do trabalho, a extinção física e simbólica de inúmeras sociedades humanas no cenário do que hoje entendemos por Amazônia Legal. A história regional dispõe de um expressivo acervo de eventos e registros dessas práticas logospiratas. (Pontes Filho, 2016, p. 183)

Discorrendo acerca da atividade logospirata, bem como quanto ao reconhecimento dessas práticas na Amazônia Legal, Pontes Filho discorre que

A logospirataria apropria-se irregularmente não apenas de recursos, bens ambientais e conhecimentos tradicionais, mas também de valores, crenças, visões de mundo e do trabalho humano e comunitário sujeitado a pilhagens, explorações, relações precarizadas ou análogas à escravidão, a que são submetidos grupos e populações, principalmente as nativas e as tradicionais, do qual são paradigmáticas referências as da Amazônia Legal brasileira.

[...]

Admitir a ocorrência da Logospirataria na Amazônia Legal é reconhecer que recursos do patrimônio genético e conhecimentos tradicionais associados ao uso da biodiversidade, produzidos pelas populações tradicionais na região, vem sendo

apropriados irregularmente ao lado da exploração indevida do trabalho humano, por via de relações precarizadas de trabalho ou até mesmo a pior hipótese (redução à condição análoga de escravo), violando as regras jurídicas que protegem direitos de povos indígenas, de sociedades, de populações tradicionais e do próprio Estado. (2016, p. 184-186)

Diante do conceito proposto, bem como reconhecendo os possíveis efeitos das atividades logospiratas quanto à degradação ambiental e aos desequilíbrios ecológicos que afetam a população da região amazônica onde se instalou a Zona Franca de Manaus, busca-se trazer ao debate possíveis práticas que contribuam para o avanço da ação logospirata. Com isso, almeja-se o combate de tais condutas.

O desenvolvimento econômico é fundamental para a redução das desigualdades regionais do Brasil. Entretanto, esse processo não pode ocorrer a qualquer custo, olvidando a preservação dos bens ambientais e dos conhecimentos tradicionais. Por esse motivo, nos valem do conceito de Logospirataria apresentado, solidificando a ideia de buscar alternativas econômicas complementares ao Polo Industrial de Manaus que não colaborem para a ocorrência das consequências nefastas da prática logospirata no Estado do Amazonas.

### 3.1. ZONA FRANCA DE MANAUS COMO MECANISMO INDUTOR DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Salientado o contexto histórico de marginalização econômica do Estado do Amazonas em face das demais regiões do País, bem como traçadas as premissas constitucionais da democracia, do direito ao desenvolvimento, do federalismo cooperativo e da redução das desigualdades regionais, incumbe ao Estado brasileiro atuar no sentido de concretizar os objetivos da Constituição da República sem promover logospirataria. Com vistas à mitigação dessas desigualdades, o agente estatal se utiliza também da adoção da extrafiscalidade, de modo que os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus podem ser caracterizados como um instrumento extrafiscal e indutor do desenvolvimento regional.

#### 3.1.1. Extrafiscalidade, incentivos fiscais e desenvolvimento

Primordialmente, é importante diferenciar a norma de cunho fiscal e a norma de índole extrafiscal, para percebermos que os incentivos fiscais se referem a uma forma de manifestação concreta da extrafiscalidade, dentro de um intuito estatal de atingir finalidades públicas essenciais.

De um lado, a norma de cunho fiscal possui relação com o intuito do Estado de arrecadar receita, de outro, na norma de viés extrafiscal, esse objetivo simplesmente arrecadatório é retirado, cedendo lugar à fins socioeconômicos e políticos, estabelecendo um mecanismo de intervenção do Estado na economia. Portanto, a extrafiscalidade se refere a um instrumento para a consecução da ordem social presente na Constituição Federal (Leão, 2015).

Consoante destaca Bomfim, as normas extrafiscais ressaltam a capacidade de o Estado promover alterações planejadas no âmbito socioeconômico por meio da atividade tributária (2015).

Assim sendo, ressalta-se que a norma de cunho fiscal está relacionada à ação do Estado no objetivo de simplesmente auferir receitas. Por outro lado, a norma de cunho extrafiscal exorbita de tal objetivo e o Estado visa alcançar finalidades públicas sociais, políticas ou econômicas, a exemplo do próprio desenvolvimento econômico regional (Pacheco *et al.*, 2011).

Dentro do mesmo entendimento, Caravelli aponta a diferenciação entre os institutos da fiscalidade e da extrafiscalidade, considerando a finalidade de instituição dos tributos:

A fiscalidade seria a utilização dos tributos com fins "meramente" ou "simplesmente arrecadatórios", sendo corrente a utilização da expressão que remete ao uso do tributo como fonte de custeio da "máquina estatal". A extrafiscalidade, por sua vez, representaria a utilização do tributo com fins outros (que não os "meramente arrecadatórios"), sendo diversificados os elementos que os autores utilizam para complementar a definição do instituto (Caravelli, 2015, p. 05).

Em diálogo, Gouvêa salienta o caráter da extrafiscalidade como princípio corolário da supremacia do interesse público, fundamentador jurídico da tributação com finalidade diversa da simples arrecadação (2006, p. 43).

Já segundo Pires, “a destinação pública é o princípio que legitima a extrafiscalidade, uma vez que a ação política e econômica do Estado tem em vista o atendimento dos interesses públicos e coletivos, ainda que de forma indireta” (2007, p.28).

Seguindo esta discussão, Bicalho também destaca o caráter da extrafiscalidade, revelada como mecanismo de política fiscal tributária e intervenção do Estado na economia, para o enfrentamento de crises, mazelas sociais e indução de comportamentos:

A extrafiscalidade torna-se elemento característico da política fiscal da atualidade, que demanda instrumentos tributários e financeiros para a formulação de programas públicos e ações de enfrentamento de crises conjunturais e mazelas sociais. Desta forma, a extrafiscalidade pode se revelar como a instrumentalização de uma política

fiscal no âmbito tributário, assumindo, assim, a configuração de uma técnica impositiva, ou pode se revelar como um conjunto de ações de caráter financeiro dirigidas ao fomento, incentivo ou estímulo a determinados fatos ou comportamentos humanos (2014, p. 166).

De acordo com Torres, em decorrência da imposição da Carta Magna, incumbe ao Estado intervir na ordem socioeconômica, inclusive por intermédio da extrafiscalidade, com o fim de conferir efetividade aos objetivos encartados na Constituição:

A constitucionalização de valores e princípios da ordem social e econômica elevou ao patamar da Constituição formal o poder-dever do Estado de realizar a tarefa de justiça econômica e social, mormente pela impessoalidade das sociedades complexas. A Constituição, ao atribuir a função intervencionista ao Estado, exige dos seus agentes o múnus de cumprir a tarefa de concretização da justiça distributiva, segundo os critérios e meios disponíveis, mas sempre em conformidade com aqueles fins designados no texto constitucional, inclusive na forma de extrafiscalidade (2017, p. 135).

A faculdade extrafiscal de não exercer a competência em que se traduz o poder de tributar admite duas manifestações possíveis, sendo uma delas passiva e a outra ativa.

A manifestação passiva se refere ao “poder de não tributar”<sup>13</sup> em sentido amplo, isto é, relaciona-se à “a totalidade das situações em que o ente político, muito embora tendo recebido do constituinte a competência para tributar um determinado fato econômico, opta por simplesmente não fazê-lo” (Barbosa, 2012, p. 85). Exemplo desse tipo de manifestação é o imposto sobre grandes fortunas que, apesar de autorizado pela Constituição Federal (art. 153, inciso VII), jamais foi instituído pelo legislador competente.

Por outro lado, a manifestação ativa diz respeito ao poder de não tributar em sentido estrito, dando-se nos casos no qual “o legislador, de forma excepcional, desonera, total ou parcialmente, um grupo de contribuintes ou uma determinada atividade econômica em relação a um tributo já instituído, que, a se aplicar sua regra geral, deveria incidir sobre os mesmos” (Barbosa, 2012, p. 88). Tal fenômeno se revela, por exemplo, através dos benefícios fiscais ou incentivos fiscais.

Segundo Piva, os incentivos fiscais<sup>14</sup> possuem como fundamento a extrafiscalidade

---

<sup>13</sup> Em concordância com o que discorre Barbosa, “O poder de tributar, quando conformado em sua dimensão jurídica que é a da competência tributária, consiste em uma prerrogativa outorgada constitucionalmente à pessoa jurídica de direito público interno para, de forma deliberada, proceder à instituição de um determinado tributo. Como tal, sendo seu exercício é facultativo - e mesmo discricionário -, desde que sejam observadas as limitações estabelecidas pela Constituição. Logo, é consequência necessária e imediata que seja exercido ou não conforme a conveniência de seu titular” (2012, p. 84-85).

<sup>14</sup> Os incentivos fiscais “são aqueles concedidos através de isenções (totais ou parciais) tributárias, portanto, atuando sobre a receita pública”. (Silveira; Scaff, 2015, p. 34-35).

uma vez que “diminui a importância arrecadatória da tributação, impondo-lhe finalidades corretivas de situações econômicas, sociais ou políticas não desejadas” (2018, p. 57).

Esclarecemos que, de acordo com Catão, os incentivos fiscais consistem em “desoneração tributária, aprovados pelo próprio ente político autorizado à instituição do tributo, através de veículo legislativo específico, com o propósito de estimular o surgimento de relações jurídicas de cunho econômico” (2004, p. 13).

Os incentivos fiscais são antigos instrumentos de intervenção pública considerando a incidência social e econômica dos tributos, bem como o fato de que a “redução da carga fiscal poderia favorecer certos sujeitos, classes ou atividades” (Correia Neto, 2016, p. 127).

Estes são concedidos à Zona Franca de Manaus como forma de concretização da extrafiscalidade, se constituem como instrumentos salutarés para o atingimento dos objetivos encartados na Constituição da República de combate à marginalização, de redução das desigualdades regionais e para garantir o direito ao desenvolvimento para a população da Região Norte do País. Conforme anota Bercovici, “o incentivo fiscal nada mais é do que a instrumentalização dos tributos a serviço da política econômica e social” (2003, p. 130).

Os incentivos fiscais se estabelecem como um dos principais mecanismos para o desenvolvimento industrial em âmbito regional, instituído como exceção ao princípio da uniformidade geográfica dos tributos federais, consoante disposição expressa do artigo 151, inciso I, da Constituição Federal. Deste modo,

os incentivos fiscais são instrumentos característicos da utilização extrafiscal dos tributos. O interesse tributário é submetido a outros interesses, identificados com os objetivos da política econômica e social (como a redução das desigualdades regionais), sempre de acordo com os fins constitucionais. O incentivo fiscal é uma espécie de "mal menor", utilizado para alcançar objetivos maiores, o que seria justificado pela sua, ao menos teoricamente, excepcionalidade (Bercovici, 2003, p. 131).

A partir de uma análise superficial, é possível concluir que a instituição de incentivos fiscais pode ser potencialmente transgressora do princípio da isonomia tributária, segundo o qual os entes federativos não estão autorizados a promoverem o tratamento desigual entre si. Entretanto, a própria Constituição da República possibilita a criação de incentivos fiscais expressamente, com a intenção de se alcançar finalidades políticas e socioeconômicas, consonante com os estudos de Tibério Pinto:

Não obstante o dispositivo supra, igualmente se observa que a própria Constituição

---

Federal faz expressa menção aos incentivos fiscais em diversas passagens, como o disposto no art. 43, § 2º, III, que permite a instituição de incentivos fiscais visando ao desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais;<sup>3</sup> no art. 150, § 6º,<sup>4</sup> que impõe a necessidade de lei específica para concessão de subsídios, isenções e demais incentivos fiscais; no art. 151, I, que permite a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País; no art. 187, I, que trata da promoção da política agrícola e fundiária, por meio da concessão de incentivos fiscais a setores produtivos específicos; no art. 195, § 3º, que proíbe a concessão de benefícios e incentivos fiscais ou creditícios para pessoas jurídicas em débito com a seguridade social; no art. 227, § 3º, VI, que autoriza a concessão de incentivos fiscais de maneira a estimular o acolhimento de crianças e adolescentes órfãos e abandonados (2015, p. 539-539).

Diante disso, vê-se a intenção do poder constituinte originário no sentido de estabelecer instrumentos extrafiscais por meio dos incentivos fiscais, atribuindo aos entes federativos o poder de não tributar. Assim, busca-se o intento de contrariar o histórico processo de desigualdade regional através do federalismo cooperativo e do desenvolvimento econômico nacionalmente planejado. E a Zona Franca de Manaus se caracteriza como uma área de livre comércio dotada de incentivos fiscais especiais, possuindo como fundamento constitucional, principalmente, o objetivo republicano de redução das desigualdades regionais.

### **3.1.2. Zona Franca de Manaus e a força normativa da Constituição**

Inicialmente, para os fins deste trabalho, é importante definir o objeto principal do estudo, qual seja a Zona Franca de Manaus. Nesse sentido, o Decreto-Lei n. 288, de 28.02.1967 (regulamentado pelo Decreto n.º 61.244, de 28.08.1967) define a ZFM no seu artigo 1º, nos seguintes termos:

Art. 1º A Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância, a que se encontram, os centros consumidores de seus produtos.

Em comentário ao dispositivo legal em questão, Ramos Filho disserta que “a definição propriamente dita do que vem a ser a Zona Franca de Manaus encontra-se apenas na sua primeira parte”, isto é, sendo “uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais” (2019, p. 26).

Segundo Correia Neto, discorrendo acerca da técnica de intervenção indireta do domínio econômico, a concepção de incentivo fiscal parte de duas premissas, quais sejam:

A primeira é a constatação de que qualquer imposição tributária produz, em maior ou menor medida, efeito de desestímulo em relação à atividade ou conduta sobre a qual incide. E a segunda é que esse efeito pode ser, com maior ou menor êxito, planejado e evitado pelo legislador, mediante alteração da obrigação tributária, em sentido amplo, quando convenha estimular a atividade à qual se aplica. Trata-se, portanto, de aproveitar o potencial indutor da regra tributária pela eliminação ou redução do efeito de desencorajamento que a incidência tributária ordinariamente produz em relação a situações predeterminadas, tendo em vista a concreção de objetivos igualmente preestabelecidos (2016, p. 131).

A partir desses parâmetros, nota-se que os incentivos fiscais concedidos à ZFM se relacionam à segunda premissa, considerando a intenção do legislador de estimular a atividade econômica através da instalação de centro industrial, comercial e agropecuário na Amazônia.

Neste viés, a segunda parte do art. 1º, do Decreto-Lei n. 288, de 28.02.1967, expõe a finalidade da criação da Zona Franca de Manaus, isto é, “criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam o desenvolvimento daquela região” (Ramos Filho, 2019, p. 26).

Finalmente, a terceira parte do dispositivo legal citado expõe o motivo que levou à criação do modelo ZFM, ou seja, “os fatores locais e a grande distância a que se encontram os centros consumidores de seus produtos” (Ramos Filho, 2019, p. 26).

Segundo Silva (2005), a constituição se configura, em síntese, como “o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado” (p. 38). Esses elementos consistem nas formas do Estado e do seu governo, na forma de adquirir e exercer o poder, na organização de seus órgãos internos, nos limites impostos a sua ação, na fixação dos direitos fundamentais e nas suas garantias.

No que tange aos fundamentos constitucionais da ZFM, Ramos Filho (2019) reúne as bases constitucionais da Zona Franca de Manaus em dois grupos. O primeiro, afeta-se aos fundamentos gerais que não se referem especificamente à ZFM. O segundo, trata-se dos fundamentos específicos caracterizados por fazerem menção expressa à essa zona de livre comércio.

Em relação aos fundamentos gerais, podemos mencionar que a Constituição da República, já em seu preâmbulo, expõe o objetivo de gerar uma ordem econômica e social, mais livre, justa e solidária, promovendo bem-estar, desenvolvimento e igualdade.

Nesse sentido, explica o autor:

Quanto aos fundamentos gerais o citado autor salienta que se encontram inseridos, por exemplo, no inciso III do art. 3º e o inciso VII do art. 170 da CF/1988, que estabelecem a redução das desigualdades regionais como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil e como princípio da ordem econômica.

Ressalta-se que, além dos dispositivos citados, existem diversos outros enunciados da Constituição que determinam o enfretamento das desigualdades regionais nos variados campos regulados pelo Texto Constitucional. É o caso, por exemplo, do art. 43, ao tratar das regiões (Ramos Filho, 2019, p. 27).

Assim, apenas exemplificando, a Constituição Federal impõe como fundamento da República a “soberania” (art. 1º, inciso I); fixa como objetivos fundamentais da República “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (artigo 3º, III); e autoriza a União a conceder “incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País” (art. 151).

Por outro lado, como exemplo de fundamento constitucional específico, podemos notar o art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que menciona expressamente a ZFM, consoante se depreende abaixo:

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

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

Em relação à discussão jurídica sobre a força normativa da Constituição faz-se importante dissertar acerca das perspectivas de Ferdinand Lassale e Konrad Hesse.

O primeiro possui uma concepção sociológica do sentido da constituição. Desse modo, entende que a constituição de um Estado é caracterizada por ser, em suma, “a soma dos fatores reais do poder que regem nesse país” (Lassale, 2006, p. 20), instituindo-se como a constituição real e efetiva. Assim, a constituição escrita não passa de uma “folha de papel” que, caso assentada em dissonância com a realidade vigente, pode ceder diante dos “fatores reais de poder” (Silva, 2005).

Por outro lado, Konrad Hesse discorre que a Constituição goza de “força normativa”, sendo capaz de modificar a realidade social vigente. Portanto, o autor alude que, “embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas” (Hesse, 1991, p. 19).

Com fundamento na concepção de Hesse, o princípio da força normativa da Constituição impõe a busca pela máxima efetividade na aplicabilidade das normas constitucionais. Assim sendo, cuida-se de princípio relacionado à própria soberania

da constituição que possui índole de norma fundamental de um Estado a estabelecer preceitos para o ordenamento jurídico como um todo, conforme anota Canotilho:

na solução dos problemas jurídico-constitucionais deve dar-se prevalência aos pontos de vista que, tendo em conta os pressupostos da Constituição (normativa), contribuem para uma eficácia ótima da lei fundamental. Consequentemente, deve dar-se primazia às soluções hermenêuticas que, compreendendo a historicidade das estruturas constitucionais, possibilitam a ‘atualização’ normativa, garantindo, do mesmo pé, a sua eficácia e permanência (2002, p. 229).

Segundo Hesse, a Carta Magna deve possuir um mínimo de eficácia, sob pena de se estabelecer como “letra morta”. Assim, de acordo com o autor, “quanto mais o conteúdo de uma Constituição lograr corresponder à natureza singular do presente, tanto mais seguro há de ser o desenvolvimento de sua força normativa” (1991, p. 20).

Acerca do assunto, Mendes assevera que a força normativa da Constituição depende da capacidade de sua concretização, aberta pela conjuntura histórica, bem como da vontade presente nos envolvidos no desempenho constitucional de concretizar os ideais da carta constitucional (2020).

Dessa maneira, com fundamento no princípio da força normativa da Carta Magna de 1988, objetivamos, também, uma análise em relação à efetividade dos gastos tributários com a ZFM sem desconsiderar os fundamentos e objetivos previstos na constituição brasileira, de forma a atender a “vontade de Constituição”, atribuindo “eficácia ótima” às normas constitucionais no que tange à redução das desigualdades regionais e ao desenvolvimento nacional.

Adotando-se o princípio da força normativa da Constituição como premissa, conclui-se, por sua vez, que análises exclusivamente econômicas e sem interdisciplinaridade, olvidando as normas e preceitos constitucionais, não contribuem para a eficácia ótima da Carta Magna de 1988, de maneira a incidir em um prejudicial reducionismo.

Somado a esse fato, destaca-se que o método hermenêutico jurídico sistemático visa a uma análise do todo de forma holística, impondo a consideração, também, dos princípios interpretativos da unidade constitucional, da harmonização e da máxima efetividade, além da força normativa.

Segundo o princípio da unidade, a Constituição deve ser analisada e interpretada como um todo unitário de forma a remover a possibilidade de antinomias. Já o princípio da harmonização almeja o não sacrifício de bens jurídico-constitucionais, de maneira que, havendo colisão entre tais bens, ambiciona-se uma harmonização entre eles. Por fim, de acordo com o princípio da máxima efetividade, a interpretação deve aferir uma larga

efetividade social à letra da constituição (Canotilho, 2002).

Dentro dessa perspectiva, o diálogo sobre a ZFM apresenta disposição holística, não abdicando dos entendimentos de Canotilho (2002) segundo os quais a interpretação da constituição se dá através de um conjunto de métodos fundamentados em premissas distintas, mas, em regra, complementares entre si. Nesse sentido, a adoção de concepção diversa apenas corroboraria a instituição de uma Constituição como “letra morta”, incapaz de concretizar os objetivos políticos encartados pelo poder constituinte.

Salienta-se que análises reducionistas e limitadas a uma concepção estritamente economicista, desagregam-se também das premissas que encorajaram a intuição da ZFM no que se refere aos imperativos de ocupação populacional da Amazônia, de integração, de desenvolvimento econômico regional e de segurança da nação.

### **3.1.3. Efetividade dos gastos tributários com a Zona Franca de Manaus: uma análise constitucional e os resultados socioeconômicos da área de livre comércio**

O princípio da força normativa da Constituição objetiva uma eficácia ótima das normas constitucionais de maneira a conferir sua máxima aplicabilidade, almejando afastar a ideia de uma Carta Magna como mera “folha de papel”. Nesse viés, o presente trabalho busca conferir a efetivação do texto normativo constitucional no seio social. Isso porque se pretende uma investigação sobre a efetividade dos gastos tributários da ZFM sem olvidar os fundamentos e objetivos estabelecidos na Constituição da República, relacionados a esse modelo econômico.

Na região onde está localizada a Zona Franca de Manaus, a instalação dessa área de livre comércio foi primordial para o desenvolvimento regional e melhoramento dos indicadores sociais, obtendo avanços importantes no que tange à melhoria das condições de vida de uma população que antes vivia à margem do desenvolvimento econômico. Essa é a conclusão a qual se chega após uma análise dos gastos tributários com a ZFM, denotando a importância desse modelo econômico para o desenvolvimento da Região Norte.

Segundo Andrade, os gastos tributários podem ser conceituados como “gastos indiretos do governo que configuram renúncia de receita e que se valem da legislação tributária para atender a objetivos econômicos e sociais” (2015).

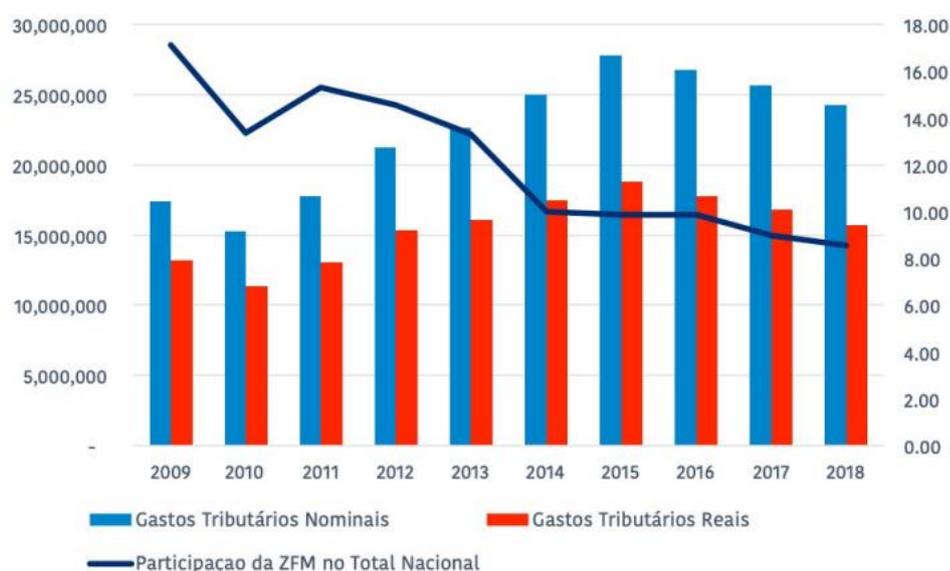
A Receita Federal adota definição semelhante, segundo a qual gastos tributários “são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais” (2021).

Diante de tais definições e características, constata-se a estreita relação entre o caráter socioeconômico constante no conceito de extrafiscalidade e os gastos tributários, de forma que estes se configuram como uma maneira de concreção das normas e cunho extrafiscal.

Nesse sentido, segundo dados da FGV (2019), a ZFM resultou em 8,5% do gasto tributário total do país em 2018 de R\$ 283,4 bilhões, nos termos do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) daquele ano.

De acordo com os dados da PLOA 2020, as renúncias fiscais referentes à ZFM alcançaram 8,68% dos gastos tributários do Brasil (p.10.). Além disso, ressalta-se que os gastos com a Zona Franca de Manaus em relação ao total de gastos tributários da federação apresentam declínio desde 2009, consoante se constata na Figura 1.

**Figura 1** - Gasto Tributário na Zona Franca de Manaus, em R\$ bi e em % do Total Nacional – 2009-2018



Fonte: FGV (2019).

Segundo a FGV, “a literatura econômica trata do tema da efetividade de gastos governamentais como sendo associado ao conceito de multiplicador fiscal” (2019, p. 61). Isto é, interroga-se o quanto os gastos do governo promovem aumento da renda. Assim, preveem-se que cada Real despendido pelo Estado gere uma renda superior ao mesmo valor gasto (Ferreira; Ramos Filho; Castro, 2022). Adotando essas premissas, constatou-se que em alguns casos “o multiplicador fiscal de gastos no Brasil é próximo de zero” (FGV, 2019, p. 61).

Além do mais, partindo da observação dos estudos de Possebom, ressalta-se que “sem a Zona Franca de Manaus, a renda per capita do município de Manaus seria, em média, duas vezes menor do que a observada” (FGV, 2019, p. 61).

Além disso, “para cada R\$1,0 gasto com incentivos para a ZFM, a renda da região metropolitana de Manaus cresce mais do que R\$1,0” (FGV, 2019, p. 62).

Somado a isso, os estudos da FGV apontam a existência de indícios de superestimação do cálculo da renúncia fiscal com a ZFM. Nesse sentido, nas possíveis renúncias destinadas à área de livre comércio há hipóteses na quais não há uma efetiva renúncia fiscal, mas apenas uma postergação da obrigação tributária.

Ademais, a renúncia fiscal por parte da União com a ZFM resulta em arrecadação federal no Estado do Amazonas. Exemplo disso, conforme o DGT/RFB/2017, é que a renúncia com a ZFM foi de R\$ 25,6 bilhões, contudo, a totalidade da arrecadação federal no estado do Amazonas incidiu no valor de R\$ 14 bilhões. Portanto, “pode-se concluir que a ‘renúncia líquida’ com a área de livre comércio foi de 11,6 bilhões” (FGV, 2019, p. 58).

Dessa forma, de acordo com a FGV, a metodologia de verificação dos gastos tributários com a ZFM deve ser questionada, pois essa perquirição deveria contabilizar os valores líquidos, em contrariedade ao método atualmente adotado.

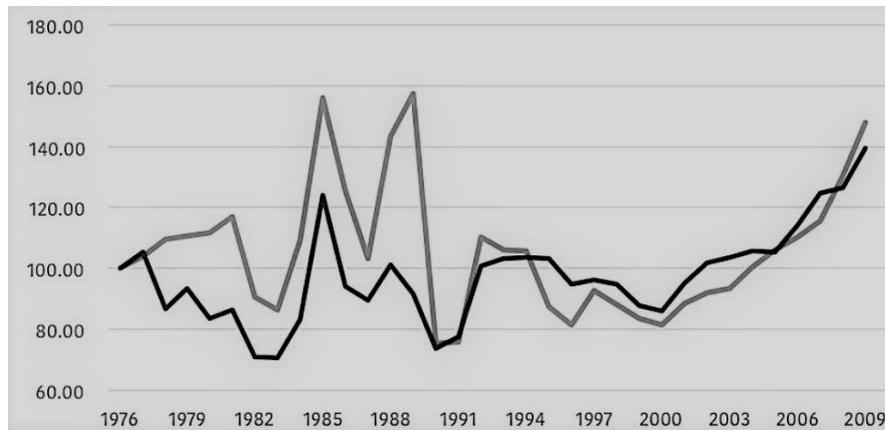
A FGV, alinhada com o objetivo holístico deste trabalho, além de contestar a constante crítica em face dos “altos” custos tributários da ZFM para a União, salienta que os gastos e a efetividade desse modelo econômico apresentam mais de uma visão de avaliação.

Desta maneira, uma análise exclusivamente quantitativa despreza a função da ZFM em relação ao “imperativo de segurança nacional”, em face do combate às desigualdades regionais e da premissa de integração nacional, no cenário das complexidades e dificuldades presentes na região amazônica e fronteiriça.

Outrossim, os incentivos fiscais concedidos à ZFM apresentam dados promissores, considerando a evolução da renda *per capita* no âmbito estadual, a atuação de indicadores de educação, o acesso a serviços básicos como água e saneamento e índices de desenvolvimento humano (FGV, 2019).

Desta maneira, vislumbra-se que a “renda média domiciliar per capita do Amazonas é 56% da do estado de São Paulo” (FGV, 2019, 32). Todavia, conforme a Figura 2, nota-se que o aumento desta renda segue ritmo semelhante em ambos os estados:

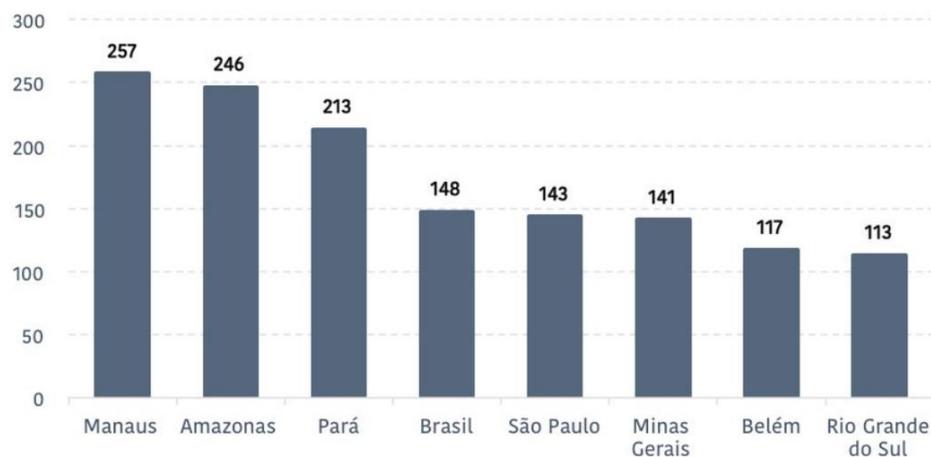
**Figura 2** - Renda média domiciliar per capita – São Paulo e Amazonas – 1976-2010 (1976 = 100), na qual linha mais escura representa o Estado de São Paulo e a mais clara representa o Estado do Amazonas



Fonte: FGV (2019).

Em relação ao capital humano, a FGV alude que o capital humano de Manaus, concebido como o “valor esperado presente dos rendimentos anuais (descontados a 10% a.a.) associados à escolaridade e experiência (idade) da população em idade ativa (15 a 65 anos)” (FGV, 2019, p. 31), apresentou um aumento de mais de 250%, bem além da média nacional que foi de 148%, conforme consta da Figura 3.

**Figura 3** - Crescimento do Capital Humano - Brasil e Regiões selecionadas - 1980-2000 (variação %)



Fonte: FGV (2019).

Portanto, no que tange à relevância da ZFM na efetivação das normas constitucionais, conclui-se que os seus incentivos fiscais possuem fundamental importância para o desenvolvimento da economia da Região Norte, associando-se, inclusive, à elevação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado do Amazonas. Desta feita, notabiliza-se as consequências positivas da instalação do modelo econômico para a ascendência dos

indicadores socioeconômicos regional.

A Fundação Getúlio Vargas (2019) também enfatiza que o estabelecimento de um polo industrial contribui para reduzir o desmatamento da floresta Amazônica. Nesse aspecto, Chaar afirma que “a ZFM está fincada no tripé do desenvolvimento econômico, social e na proteção ambiental, sendo a maior vertente de desenvolvimento da Região, com sua base industrial promotora de emprego, renda, o desenvolvimento econômico e sustentável” (2022, p. 193).

Além de tudo, a possível desestruturação do PIM favoreceria uma queda do número de empregos, elevação do fluxo emigratório e, conseqüentemente, diminuição no grau de renda *per capita*, refreio à melhoria na educação, em suma, graves retrocessos socioeconômicos à região de livre comércio (FGV, 2019).

A FGV sinaliza, ainda, o caráter garantidor da integração do território e da segurança nacionais objetivados no contexto de elaboração da Zona Franca de Manaus (2019).

Diante disso, no que concerne ao fundamento da soberania conforme previsto na Constituição da República de 1988 (artigo 1º, inciso I; artigo 170, inciso I, CF), conclui-se que a ZFM foi insituiída em um cenário no qual a baixa densidade demográfica da região Amazônica era motivo de preocupação do governo central diante da reduzida vigilância das regiões de fronteira. Desse modo, almejando a ocupação populacional da Região Norte a fim de conferir mais vigília sobre ela é que se pensou a instituição da ZFM.

Considerando esse viés de “ocupar, para vigiar”, nota-se que a instalação da ZFM apresenta resultados exitosos quanto se observa os elevados índices migratórios que fizeram com que Manaus tenha, atualmente, mais de dois milhões de habitantes, somados ao desenvolvimento intenso de sua região metropolitana.

Para além disso, a FGV (2019) aduz que os incentivos fiscais da ZFM promoveram o estabelecimento de um considerável mercado consumidor na região, difundiram o mercado de trabalho e propiciaram a abertura de universidades e instituições de ensino e pesquisa aplicada.

A Zona Franca de Manaus possibilita a existência de uma média de 500 mil empregos direta ou indiretamente. Nos anos de 2014 a 2016, o PIM, que representa de mais de 80% do PIB do Amazonas, promovia 120 mil empregos diretos, sendo esse número superior quando comparado aos demais polos industriais da Região Sudeste (FGV, 2019).

Diante dessa representação do PIM para a economia do Estado do Amazonas, o referido estudo da FGV (2019) ressaltou a importância da diversificação produtiva e redução dos recursos da União para o fomento dos incentivos fiscais, fazendo ressalvas quanto à

necessidade de manutenção dos incentivos fiscais da ZFM, sob pena de se pôr em risco o parque industrial.

Nesse sentido, a FGV (2019) destacou a imprescindibilidade de ampliação da contribuição regional nas exportações brasileiras; de investimentos em infraestrutura logística rodoviária e portuária, notadamente no que tange ao desembaraço da rodovia Transamazônica (BR-319 e BR-230); investimentos em infraestrutura ferroviária, rodoviária, fluvial e telecomunicações; e destinação de recursos do PD&I para atividades com base em recursos regionais naturais e em formação técnica e profissional.

Ademais, a Fundação Getúlio Vargas (2019) enfatizou ser necessário dinamizar a produção do interior do Estado com ênfase em atividades com recursos minerais e naturais destinados à alimentação, higiene pessoal e cosméticos, bem como o desenvolvimento do turismo como atividade sustentável.

De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento, o Polo Industrial de Manaus (PIM) faturou cerca de R\$ 161,5 bilhões no período compreendido entre janeiro e novembro de 2022, representando um aumento de 7,97% quando comparado com o resultado conquistado no mesmo intervalo de tempo em 2021, nos termos da Figura 4.

**Figura 4** - Faturamento do PIM de 2018 a 2022



Fonte: Ministério do Desenvolvimento (2023)

Quanto à mão de obra, de acordo com os dados do mesmo Ministério (2023), o PIM registrou, em novembro de 2022, o número de 114.046 trabalhadores, entre efetivos, temporários e terceirizados, representando aumento em relação ao ano de 2021.

Comparando os dados econômicos dos 2014 a 2016 e os atuais, podemos concluir que no decorrer desses anos não houve alteração em relação à representação do PIM para economia do Estado do Amazonas. Assim, vê-se a permanência da matriz econômica amazonense que continua extremamente dependente da atividade produtiva de seu polo industrial.

### 3.2. DA LOGOSPIRATARIA NO ÂMBITO DA ZONA FRANCA DE MANAUS

Estudos recentes apresentados pela Fundação Getúlio Vargas apontam que, apesar de não haver consenso na literatura, há indícios de que a Zona Franca de Manaus contribui para a preservação da Floresta Amazônica. Nesse cenário, afirmam:

Quanto ao efeito do PIM sobre o desmatamento, Rivas, Mota e Machado (2009) concluem que este inibe as atividades com maior potencial devastador ambiental, uma vez que as atividades econômicas do PIM não necessitam de recursos florestais e impulsionam outros setores da economia com o mesmo padrão produtivo, como o de serviços (FGV, 2019, p. 43).

Por outro lado, analisando as considerações que apontam a ausência de impacto da Zona Franca de Manaus para manter a floresta entocada, há quem argumente que o exíguo nível de desmatamento no Amazonas está associado a fatores externos à ZFM, tais como elementos logísticos (distância dos mercados consumidores) e geográficos. Segundo o citado estudo, menciona-se o seguinte:

Entre os estudos que contestam a hipótese de que a ZFM contribui para a preservação, Carvalho e Domingues (2016) afirmam que, entre 1960 e 1980, a Amazônia apresentou os índices mais elevados de crescimento urbano do país; porém, com exploração de recursos naturais de forma desordenada, atividades inadequadas de caráter predatório na maioria das áreas ocupadas, e taxas elevadas de desmatamento para empreendimentos agrícolas e abertura de estradas e projetos de infraestrutura e mineração. Por sua vez, Nogueira, Sanson & Pessoa (2007) afirma que a zona urbana de Manaus passa por um processo de insustentabilidade, agravado pelo crescimento demográfico, expansão urbana e modernização dos espaços intraurbanos, gerando práticas ambientais predatórias.

Destaca-se o estudo de Costa (2016), que questiona e altera algumas hipóteses de Rivas, Mota & Machado (2009). De acordo com o autor, a degradação ambiental na região urbana de Manaus contribui para tal contestação, bem como a necessidade de o PIM ocupar uma área desarborizada e contar com trabalhadores que demandam espaço e recursos para a sua moradia e sobrevivência. O autor afirma que o PIM e a floresta amazônica trilham caminhos independentes e o que explica o atual nível de preservação do Amazonas é sua geografia, suas restritas condições de acesso, as áreas legais de conservação e preservação, os acordos institucionais com os setores econômicos da carne, soja e madeira, a distância dos mercados consumidores e o seu próprio tamanho, ou seja, elementos que nada têm a ver com o PIM (FGV, 2019, p. 43).

Entretanto, apesar das divergências assinaladas, os estudos da FGV concluíram que “a cada aumento de 1% aumento na população ocupada formalmente na indústria da ZFM, observou-se uma redução de 0,056% no desmatamento no Estado do Amazonas.” (2019, p. 45). Além disso, outros resultados positivos podem ser apontados, quais sejam:

- Enquanto a expansão da área plantada esteve negativamente correlacionada com o desmatamento no período entre 2010 e 2015, a expansão do rebanho está positivamente associada;
- O crescimento tanto da população quanto da renda gerada em cada município (PIB) esteve positivamente correlacionado com a expansão do desmatamento. Ou seja, incorporando esses controles adicionais, a cada aumento de 1% na população ocupada na atividade industrial na ZFM observou-se uma contração de 0.006% no desmatamento no Estado do Amazonas (FGV, 2019, p. 45).

Tal resultado se explica pelo fato de que a atividade industrial da ZFM e do PIM reduz a incidência de atividades extrativistas que utilizam os recursos naturais. Nesse contexto, retirando-se a atividade industrial da área de livre comércio, a mão de obra se voltaria para atividades agropecuárias e extrativistas, exercendo maior pressão sobre a floresta. Dessa forma, a investigação dos estudiosos da Fundação Getúlio Vargas complementa:

Os resultados indicam que, diante de uma redução da atratividade da ZFM, ocorre um aumento na demanda total pelo fator terra nos cenários com e sem mobilidade dos fatores capital e trabalho entre as regiões, o que não permite refutar a hipótese de que a ZFM contribui para a redução do desmatamento nesses cenários. Já sob a hipótese de estoque de capital responsivo à sua remuneração, a demanda total pelo fator terra diminui, o que significa uma redução na pressão pelo desmatamento via atividades intensivas no uso deste fator. Este último resultado não permite refutar a hipótese de que a ZFM não contribui para a redução do desmatamento (FGV, 2019, p. 49).

Nesse sentido, o artigo intitulado “Reforma Tributária, Zona Franca de Manaus e sustentabilidade” menciona um caráter sociológico importante no que se refere ao processo de migração promovido pela ZFM, relacionando-o com os modestos índices de desmatamento no Estado do Amazonas:

De acordo com estudos acadêmicos aqui referenciados, foi a concentração industrial em Manaus, com a oferta de emprego formal, seja na manufatura ou nos serviços correlacionados, que impulsionou o movimento migratório do interior para a capital e – ainda que de forma não intencionalmente prevista – inibiu a pressão de atividades econômicas predatórias no interior, favorecendo um quadro de menor desmatamento e degradação (Sicsú *et al.*, 2020, p. 10).

Nessa conjuntura, o estudo da Fundação Getúlio Vargas em comento conclui ser

razoável afirmar que a Zona Franca de Manaus está relacionada à redução do desmatamento no Estado do Amazonas:

A partir dos resultados obtidos nos modelos econométricos, não foi possível rejeitar a hipótese de que a ZFM tenha contribuído para conter o desmatamento no Estado do Amazonas. Como a significância estatística do parâmetro estimado não foi tão expressiva ( $p$ -valor  $< 10\%$ ) e o valor estimado do coeficiente sugere uma contribuição negativa, mesmo que modesta (uma redução de 0.006% a cada aumento de 1% na população ocupada formal na indústria da ZFM), é razoável concluir pela não rejeição da hipótese de que a ZFM contribuiu para reduzir o desmatamento no Estado do Amazonas, mesmo que de modo modesto (2019, p. 52).

Na obra intitulada “Instrumentos Econômicos para a Proteção da Amazônia”, demonstra-se a relação entre a estratégia adotada para a industrialização do Estado do Amazonas por meio do PIM e os altos índices de preservação ambiental. Nesse sentido, afirmam os autores:

No Amazonas, o processo de desmatamento ocorre de forma desigual. O sul do Estado, em particular, os municípios de Apuí, Humaitá e Lábrea, apresentam taxas maiores e crescentes de desmatamento do que as demais regiões do Estado.

Uma particularidade importante verificada na Amazônia foi a estratégia de industrialização adotada no Estado do Amazonas, a partir do PIM. Essa estratégia tem resultado, nesse Estado, em “elevados níveis de conservação da natureza e de biodiversidade”, denotando que este modelo industrial, além dos benefícios a própria economia e demais estados na área de abrangência dos incentivos fiscais da SUFRAMA, tem gerado externalidades positivas – externalidades ambientais relativas ao custo evitado do desmatamento e outras ações danosas ao ambiente amazônico. Uma importante evidência de que os efeitos positivos do PIM extrapolam o âmbito das economias locais, tendo repercussões nacionais e mesmo internacionais (globais). Algumas dessas externalidades estão relacionadas a se evitar o dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) e metano (CH<sub>4</sub>) que seria lançado na atmosfera com o desmatamento, e, com isso, aumentar o aquecimento global (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 62).

Nesse ínterim, corroborando o entendimento segundo o qual o modelo industrial da Zona Franca de Manaus promove menor ameaça à floresta quando comparado com as atividades agropecuárias e extrativistas praticadas em outros Estados, menciona-se o exemplo do Pará:

Dois casos são bastante representativos, o do Estado do Amazonas, em contraste ao do Estado do Pará. No primeiro caso, o modelo da industrialização, e verticalização da produção que o Polo Industrial de Manaus induziu no Estado do Amazonas criou uma lógica que não tem o seu processo de crescimento vinculado à utilização mais intensiva da base de recursos naturais existentes, especialmente os recursos florestais. No segundo caso, como a estrutura produtiva foi montada e organizada, a partir da exploração dos recursos florestais e minerais, criou-se uma lógica perversa em que o uso da terra e seu processo de valorização estão ligados a uma exploração dos recursos naturais. Implantou-se um sistema baseado na vinculação direta entre a exploração madeireira e o avanço da fronteira agropecuária (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 63).

Em relação ao efeito do perfil do desmatamento no Amazonas, Rivas, Mota e Machado (2009, fls. 63) concluíram que “o PIM é um fator de inibição do desflorestamento, dado que o capital é o insumo básico para as indústrias, que receberam incentivos para a acumulação desse capital”. Além do mais, análises apontam que, “sem o PIM, a taxa de desmatamento no Estado poderia ser até 77,2% mais alta” (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 166). Nesse aspecto, destaca-se da obra referenciada:

A análise mostrou que a presença do PIM, em Manaus, por desenvolver atividades econômicas com ausência ou baixa utilização de recursos florestais, em seus insumos e por impulsionar outros setores da economia com o mesmo padrão produtivo, como o de serviços, colaborou com a redução de 85% a 86% no desmatamento na região de Manaus (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 174).

Ademais, a Zona Franca de Manaus foi criada com um objetivo de integração do Território nacional, visando estimular a ocupação demográfica da região amazônica tendo em vista imperativos de segurança nacional, consoante já demonstramos.

Nesse cenário de integração nacional, insta salientar os possíveis impactos da ausência Estatal na Amazônia quanto aos aspectos ambientais, sociais e jurídicos, bem como quanto à segurança nacional:

Sem o Estado a Amazônia estaria ainda mais vulnerável às ações dos traficantes de animais silvestres, madeireiros ilegais (brasileiros e não brasileiros), pecuária extensiva totalmente descontrolada, guerrilhas, biopirataria, entre outras inúmeras ações perversas. Isso poderia fazer com que a degradação aumentasse para níveis superiores aos existentes hoje, e o que pode ser pior, em áreas onde atualmente isso não ocorre. Tudo isso poderia levar a problemas sérios relativos à soberania nacional. Longe de ser uma possibilidade remota, esse último aspecto tem aparecido, de forma muito mais constante, na mídia internacional (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 177).

Ante o exposto, concluem os autores acerca da contribuição do Polo Industrial de Manaus para o meio ambiente nacional e regional:

O PIM tem exercido desde a sua criação uma ampla contribuição ambiental ao Brasil e ao mundo. Neste sentido, tem evitado que a taxa de desmatamento tenha evoluído no estado do Amazonas; que os serviços ambientais tais como fluxo de nutrientes, uso de recursos hídricos e exploração exagerada da biodiversidade local tenham sido exploradas quando comparadas com aos demais estados da região norte, quiçá do bioma Amazônia.

Nessa linha de raciocínio, a sociedade brasileira tem se apropriado da contribuição do PIM, sem a devida compensação, à medida que os recursos naturais da região somente não foram dilapidados porque o efeito PIM tem exercido, durante todos esses anos, ganhos substanciais de bem-estar para a população residente da região. (Rivas; Mota; Machado, 2009, p. 183).

Apesar do indicativo positivo de redução do desmatamento relacionado com a atividade industrial da Zona Franca de Manaus, não se pode afirmar que o meio ambiente está imune dos efeitos negativos das intervenções antrópicas na região de livre comércio onde ela se instala. Neste contexto, estudos da Agência de Cooperação Internacional do Japão enfatizam haver indícios de poluição de igarapés e de destinação ilegal de resíduos industriais:

- A qualidade da água do Igarapé do 40 é muito ruim devido ao esgoto doméstico e os efluentes do DI 1 e 2.
- O percentual de coliformes é de 250.000/100ml a 1.400.000/100ml.
- O Oxigênio Dissolvido (OD) varia de 0,4 a 3,0 mg/l.
- A água do Igarapé do 40 é contaminada por metais pesados de efluentes industriais como cobre, manganês, ferro, zinco, níquel, cádmio, cromo e chumbo. Sua concentração é superior ao padrão de descarte estabelecido pela Resolução 20/86 do CONAMA (2010, p. 88).

No que tem pertinência aos resíduos sólidos, o estudo em análise verificou a existência de 16 lixões ilegais no DI & 2 no início de abril de 2009, identificando o descarte ilegal de resíduos de serviço de saúde no solo da cidade de Manaus/AM (Agência de Cooperação Internacional do Japão, 2010).

Nesse escopo, o referido estudo da Agência de Cooperação Internacional do Japão apontou que “o montante de RI gerados pelas fábricas do PIM em 2009 foi estimado em 628,9 toneladas por dia, com base nos resultados deste estudo dos quatro tipos de fonte geradora” (2010, p. 177).

Em relação a esse aspecto, pesquisadores constataram que as empresas pesquisadas “sentem uma carência de discussão acerca do tratamento de resíduos e não consideram apoiadas pelo governo, por esse motivo, muitas delas não dão prioridade para a gestão ambiental, apenas procurando seguir as normas a fim de não serem autuadas” (Miranda Sobrinho *et al.*, 2020, p. 23).

Por fim, a referida Agência destaca, “a necessidade de se formular um plano de gestão de resíduos industriais para todo o PIM, que possa então vir a ser usado para coordenar as indústrias aqui localizadas, construir um sistema adequado de gestão de resíduos industriais” (2010, p. 34), dentro de um critério de preservação ambiental.

Contudo, a operacionalização de tal plano iniciada em 2011 é pequena, sendo que “entre as poucas ações que saíram do papel está a construção de um software para padronizar as informações sobre geração, classificação, armazenamento e transporte de resíduos industriais na ZFM” (Brianezi, 2013, p. 89).

Com base nos estudos analisados constatou-se que o modelo industrial adotado pela Zona Franca de Manaus tem contribuído de forma decisiva para a preservação da Floresta Amazônica do Estado do Amazonas. Por outro lado, ele gera degradação ambiental em virtude da má alocação dos resíduos industriais que poluem as águas dos igarapés e o solo, havendo comprometimento dos recursos naturais.

No que se refere à tênue relação entre as estratégias industriais adotadas pelo modelo Zona Franca de Manaus e os baixos índices de desmatamento no Estado do Amazonas em virtude da pouca pressão que a atividade industrial da ZFM promove quanto à floresta Amazônica, demonstra-se os aspectos positivos do Polo Industrial de Manaus para preservação do meio ambiente. Por corolário, revela-se a influência do modelo ZFM para a mitigação da logospirataria no que tange ao aspecto da degradação da vida natural e relacionada à alteração do espaço geográfico dos povos tradicionais do Estado do Amazonas.

Isso porque, segundo Pontes Filho, a logospirataria “saqueia, degrada, corrompe e desestrutura a vida natural e social com a qual estabelece relações e impõe seus modelos produtivos, econômicos, ideológicos e políticos sem importar-se” (2016, p. 43), e, em certo nível, o modelo ZFM contribui para a redução da exploração predatória dos recursos naturais.

No entanto, evidencia-se a existência da logospirataria na ZFM quando as empresas situadas no Polo Industrial de Manaus não dão correta destinação aos resíduos industriais, conforme se verificou no estudo elaborado pela Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA).

Somado a isso, os altos índices de migração para a cidade de Manaus, apesar de estarem associados a menores níveis de desmatamento no interior do Amazonas, fomentam maior degradação ambiental na capital Amazonense e seus arredores, poluindo igarapés, rios e o solo, propiciando altos graus de desmatamento com a expansão do território manauara. Ou seja, há a incidência da logospirataria ocasionada pela Zona Franca de Manaus, diretamente ou indiretamente, em decorrência da alteração do espaço geográfico e poluição dos recursos naturais que, por consequência, não podem mais ser usufruídos pela população amazônica.

De acordo com Fritjof Capra, na obra intitulada “A Teia da Vida” a ecologia apresenta um novo paradigma, qual seja:

O novo paradigma pode ser chamado de uma visão de mundo holística, que concebe o mundo como um todo integrado, e não como uma coleção de partes dissociadas. Pode também ser denominado visão ecológica, se o termo "ecológica" for empregado num sentido muito mais amplo e mais profundo que o usual. A percepção ecológica profunda reconhece a interdependência fundamental de todos os fenômenos, e o fato de que, enquanto indivíduos e sociedades, estamos todos encaixados nos processos cíclicos da natureza (2018, p. 23).

No mesmo sentido, Rivas, Mota e Machado enfatizam o caráter ecológico holístico da Zona Franca de Manaus quando se considera os benefícios promovidos pelo Polo Industrial de Manaus para a preservação da Floresta Amazônica e, conseqüentemente, para o bem-estar social do país como um todo:

Numa situação onde o equilíbrio geral é buscado, o ganho, em termos de bem-estar trazido pelo PIM, pode ser considerado como um imenso ganho de Pareto. Ou seja, numa estrutura de equilíbrio geral das trocas do sistema econômico, no âmbito da Teoria do Bem-estar, a alocação de Produto Interno Bruto do PIM versus baixo nível de desmatamento, como uma externalidade positiva do Polo, evidencia que o sistema promove uma eficiência global muito mais significativa do que a local. Tal fato, remete o assunto também para o campo da equidade social, pois que, os ganhos de Pareto mencionados indicam que o esforço nacional de desenvolver um polo industrial em Manaus tem contribuído, de várias formas, para o crescimento econômico nacional, ao mesmo tempo em que tem permitido que o Brasil exerça sua soberania em relação à Amazônia (2009, p. 181).

Nesse cenário de uma visão ecológica holística ressalta-se que a Floresta Amazônica, por meio de seus “Rios Voadores”, é fundamental para o regime hídrico não apenas do Brasil, como também de toda a América Latina. À vista disso, segundo a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

A região amazônica é peculiar em relação à recepção das massas de ar provenientes do Oceano Atlântico. Uma vez sobre a floresta, estas massas se condensam e formam as chuvas torrenciais, típicas da região. Com a evapotranspiração intensa da floresta, incrementada pela temperatura elevada, são formadas massas úmidas em grandes quantidades que se deslocam na orientação norte-sul da Cordilheira dos Andes, que funciona como anteparo, até chegar aos Estados da região centro-sul. Parte destas massas também é exportada para o Caribe e o Oceano Pacífico, o que coloca a Floresta Amazônica em condição de grande importância mundial quanto a sua influência no regime de chuvas sobre uma grande extensão territorial da América Latina (2018).

Assim, dentro da concepção de um universo como “teia”, como um todo ordenado, de maneira que os fenômenos da natureza interagem entre si exercendo uma recíproca influência, o modelo industrial adotado pela Zona Franca de Manaus exerce salutar influência para a preservação da Floresta Amazônica situada no Estado do Amazonas, com benefícios ecológicos que transcendem ao território da área de livre comércio, a exemplo do regime de chuvas da América Latina.

Portanto, no que tange ao aspecto degradante da vida natural abrangido pela logospirataria, verifica-se que o Polo Industrial de Manaus contribui para a diminuição das

ações logospiratas em virtude dos baixos níveis de desmatamento associados à estratégia industrial da ZFM cuja atividade não se utiliza dos recursos ambientais em larga escala, tais como a agropecuária e a extração de madeira o fazem em outras regiões do país.

Sob outra perspectiva, destaca-se a incidência logospirata, diretamente através da poluição dos igarapés e do solo pelos resíduos industriais do PIM. Indiretamente, há atividade logospirata pelo crescimento desordenado da população manauara promovida pelo intenso processo de migração provocado pela ZFM com a consequente degradação ambiental decorrente do aumento das ações antrópicas na área de livre comércio.

Identificada a incidência da atividade logospirata no âmbito da Zona Franca de Manaus, é salutar que no âmbito científico, político e social, adotemos posturas para, do ponto de vista mais pragmático, mitigá-la e, idealmente, extingui-la.

#### **4. MANEJO FLORESTAL SUSTENTÁVEL COMO ALTERNATIVA PARA DIVERSIFICAÇÃO ECONÔMICA DO AMAZONAS COMPLEMENTAR AO POLO INDUSTRIAL DE MANAUS**

Consoante já salientamos, o Polo Industrial de Manaus ocupa significativa participação na balança econômica do Estado do Amazonas, representando mais de 80% do PIB desse ente federativo nos anos de 2014 e 2016. Desde esse período não houve alteração significativa dessa matriz econômica e o PIM permanece se impondo como o principal instrumento de promoção de empregos e renda no território amazonense, ainda assim, circunscrito à capital Manaus. Diante dessa dependência econômica estadual em relação ao modelo industrial, é importante pensarmos em vias econômicas alternativas e complementares ao PIM, de forma a diversificar a economia em combate às desigualdades regionais. Para isso, é salutar que os atores políticos e o conjunto da sociedade busquem um planejamento de desenvolvimento econômico democrático e afastando propostas com potencial logospirata para o espaço onde se instala a Zona Franca de Manaus. Nesse sentido, o manejo florestal sustentável se apresenta como alternativa econômica viável para diversificação e desenvolvimento econômico do Estado do Amazonas.

Recentemente tem sido usual a adesão a instrumentos com a perspectiva de Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD), em especial no planejamento e políticas públicas que versem sobre florestas e energia nos países integrantes das discussões e de tratados internacionais (Beduschi, 2018). Em sua exposição mais recente, a REDD Plus ou REDD+<sup>15</sup> configura-se como uma tática que relaciona a conservação, o manejo sustentável das florestas e a ampliação dos estoques de carbono da floresta.

De acordo com Beduschi, “a longo prazo, os pagamentos por redução confirmada e eliminação de emissões, através de um sistema de comercialização e financiamento, ajudará os países participantes a investir mais no desenvolvimento sustentável” (2018, p. 28).

A instauração de programas e políticas públicas florestais vêm se fortalecendo nas últimas décadas no âmbito dos países latino-americanos, impelida pela discussão acerca do desenvolvimento sustentável e recentes formas de governança, notadamente como

---

<sup>15</sup> Segundo o Ministério do Meio Ambiente, o “REDD+ é um incentivo desenvolvido no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) para recompensar financeiramente países em desenvolvimento por seus resultados de Redução de Emissões de gases de efeito estufa provenientes do Desmatamento e da Degradação florestal, considerando o papel da conservação de estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal”. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/redd#:~:text=REDD%2B%20C3%A9%20um%20instrumento%20desenvolvido,e%20conserva%C3%A7%C3%A3o%20de%20suas%20florestas>. Acesso em: 31 out. 2023.

contraponto às alterações no meio ambiente e no clima que as regiões abundantes em biodiversidade vêm sofrendo (Beduschi, 2018).

Segundo a autora em comento, os métodos mais usuais de governança em prol do desenvolvimento da gestão sustentável das florestas, adotados pelos países da América Latina, são:

(i) a descentralização institucional da gestão; (ii) a promoção do manejo florestal sustentável (MFS); (iii) os pagamentos por serviços ambientais (PSA); (iv) as concessões e certificações florestais; (v) a regulamentação fundiária para o acesso aos recursos; e as (iv) atividades de promoção do REDD+ (Beduschi, 2018, p. 43).

Em relação à Política Florestal no âmbito brasileiro, Beduschi ressalta a relevância do Programa Nacional de Florestas (PNF) com a concepção de se buscar o desenvolvimento sustentável aliado à conservação das florestas brasileiras com envolvimento de suas comunidades:

A entrada do novo milênio para a Política Florestal foi marcada pelo início do Programa Nacional de Florestas (PNF), sob a execução do Ministério de Meio Ambiente. O objetivo principal do PNF era fortalecer as políticas públicas relacionadas ao setor florestal para promover o desenvolvimento sustentável, conciliando o uso com a conservação das florestas brasileiras. As atividades estavam direcionadas tanto ao uso sustentável das florestas nativas, quanto à produção madeireira por florestas plantadas. Além disso, eram implementadas atividades para a recuperação florestal, restauração e florestamento para o desenvolvimento das indústrias de base florestal, envolvendo tanto proprietários rurais quanto comunidades que vivem em florestas em diferentes biomas do país (2018, p. 107).

Conforme comenta a autora, estudos acerca da seara florestal realizados em meados de 1990 subsidiaram a construção do Plano Nacional de Florestas, buscando propor uma série de soluções para os diversos gargalos e demandas dos setores envolvidos com a floresta, de modo que essa iniciativa contou com a primordial colaboração da FAO por meio do pacto de cooperação instaurado em 1997, através da Agenda Positiva para o Setor Florestal Brasileiro (2018).

Em virtude da extensão de seus objetivos, a Política Nacional de Florestas se estabeleceu como uma das ações mais ousadas quanto à finalidade de regulação da atividade madeireira. Essa política parte do pressuposto segundo o qual “há uma limitação de florestas regularizadas e disponíveis para a exploração e, portanto, era necessário identificar e regulamentar as florestas públicas para planejar a concessão florestal e impulsionar uma indústria madeireira regulamentada” (Beduschi, 2018, p. 107-108).

Em consonância com o modelo de governança internacional, segundo a Lei de Gestão

de Florestas Públicas (Lei n.º 11.284, de 02 de março de 2006), constituem princípios da gestão de florestas públicas “o fomento ao conhecimento e a promoção da conscientização da população sobre a importância da conservação, da recuperação e do manejo sustentável dos recursos florestais” (Art. 2º, inciso VII); e “a garantia de condições estáveis e seguras que estimulem investimentos de longo prazo no manejo, na conservação e na recuperação das florestas” (Art. 2º, inciso VIII).

Assim, constata-se a relevância concedida ao manejo florestal pela legislação infraconstitucional, com escopo em condutas que colaborem para o desenvolvimento econômico aliado à preservação e recuperação da floresta.

A Lei n.º 11.284/2006 define manejo florestal sustentável através de seu art. 3º, inciso VI, nos seguintes termos:

Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, consideram-se:

VI - manejo florestal sustentável: administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal.

Definição muito parecida também adota o Ministério do Meio Ambiente para quem:

Manejo Florestal Sustentável é a administração da floresta para obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeiras, de múltiplos produtos e subprodutos não-madeiros, bem como a utilização de outros bens e serviços florestais (MMA).

O manejo florestal sustentável contém técnicas de utilização da floresta para extração de produtos madeiros e não madeiros “que propiciem a rentabilidade e sustentabilidade em relação ao estoque dos recursos florestais no longo prazo, permitindo o aproveitamento econômico da floresta por ciclos contínuos de exploração” (Beduschi, 2018, p. 65).

De acordo com a autora, o manejo florestal sustentável compreende o planejamento da atividade e as capacidades operacionais, estabelecendo-se como um método significativo para assegurar a continuidade e a sustentabilidade de um ecossistema florestal, fundamentado na economia dos recursos naturais e no desenvolvimento social e econômico (2018).

A Exploração de Impacto Reduzido (EIR) é uma modalidade do manejo florestal sustentável que se constitui de técnicas que ocasionem um menor impacto na vegetação, nos solos e nos demais recursos ambientais presentes na floresta, quando comparado com a prática

convencional. Desse modo, “o MFS/EIR diferencia-se, portanto, da exploração convencional, a qual se caracteriza pela exploração que não prevê planejamento, utilizando-se de técnicas e equipamentos inadequados, e pessoal sem qualificação para as operações florestais” (Beduschi, 2018, p. 65). Por isso, a exploração convencional apresenta elevado custo de proveito dos produtos, elevados danos à floresta e alto risco de acidente.

Dessa forma, é salutar a existência de um equilíbrio entre o ímpeto de utilização da espécie florestal e o tempo indispensável para a reconstituição da sua quantidade retirada. Assim, busca-se assegurar o manejo florestal contínuo e sustentado. Em suma, é necessário retirar apenas aquilo que a floresta é capaz de produzir, em um determinado tempo, sem prejudicar a sua estrutura e capacidade de regeneração.

Extraír a madeira de modo planejado garantindo simultaneamente a conservação e a recuperação total da floresta, todavia, se estabelece como um grande desafio do manejo florestal sustentável no território amazônico, consoante enfatiza Beduschi:

A Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei N. 11.284/2006) apresenta-se como um importante instrumento de política pública para promover a gestão sustentável das florestas. Todavia, as críticas são frequentes quando se revelam os impasses na implementação da política, que dificulta a participação efetiva de comunidades usuárias das florestas nativas para promoverem o manejo florestal sustentável (2018, p. 18).

A Lei de Gestão de Florestas Públicas, por meio de práticas de manejo florestal e da identificação das áreas públicas propícias para essa atividade, colaboraria significativamente para a mitigação do desmatamento em florestas públicas e, simultaneamente, para o desenvolvimento sustentável e manutenção da biodiversidade. De acordo com o Serviço Florestal Brasileiro (SFB, 2023), o manejo florestal sustentável, além da preservação ambiental, promove desenvolvimento econômico em cidades com baixo índice de desenvolvimento humano (IDH).

Portanto, vê-se que a LGFP se constitui como um relevante mecanismo para gerenciar o desenvolvimento sustentável da floresta Amazônica, contudo, encontra entraves políticos para sua efetivação, relacionados, especialmente, quanto à dificuldade de integrar as comunidades locais ao processo de manejo florestal.

Alicerçada pela aprovação do Serviço Florestal Brasileiro e pela criação da Lei de Gestão de Florestas Públicas, a nova política florestal se insere como um importante instrumento para o manejo florestal sustentável, viabilizando o proveito da vocação da floresta. Entretanto, segundo especialistas, a falta de mão de obra especializada para o manejo florestal na Amazônia se apresenta como uma das principais deficiências para a prática plena

dessa atividade (Fundo Amazônia-BNDES).

Outro desafio para a consecução de planos de manejo florestal sustentável na Amazônia, além da falta de mão de obra especializada nessa seara, refere-se ao escasso conhecimento em face das vantagens socioeconômicas e ambientais advindas dessa prática (Fundo Amazônia-BNDES). Assim, imprescindível se faz a disseminação do conhecimento quanto aos efeitos benéficos do manejo florestal sustentável para a produção de empregos, renda e desenvolvimento econômico regional com a mitigação de danos ao meio ambiente.

Com vistas à superação dessas dificuldades de integração e de escassez de mão de obra qualificada, em favor da plena efetivação da Lei de Gestão de Florestas Públicas, o Fundo Amazônia se apresenta como uma importante iniciativa governamental para a consecução do manejo florestal sustentável na Amazônia.

#### 4.1. FUNDO AMAZÔNIA E O APRIMORAMENTO DO MANEJO FLORESTAL SUSTENTÁVEL NA AMAZÔNIA

Uma iniciativa favorável ao manejo florestal sustentável se constitui através do Fundo Amazônia<sup>16</sup> que possui um projeto de “disseminação e aprimoramento das técnicas de manejo florestal sustentável”, oriundo do Instituto Floresta Tropical<sup>17</sup>, abrangendo os Estados do Pará, Amazonas e Rondônia.

O objetivo desse projeto é “apoiar a expansão da prática de manejo florestal sustentável por meio de ações de capacitação técnica, sensibilização dos atores-chave e dos trabalhadores e da pesquisa aplicada” (Fundo Amazônia-BNDES), tendo como beneficiários “trabalhadores do setor madeireiro e florestal e operadores de máquinas pesadas, comunidades florestais e pequenos produtores rurais, agentes do governo, engenheiros, auditores, administradores, pesquisadores e estudantes florestais de nível médio e superior” (Fundo Amazônia-BNDES). Além disso, o projeto adotou práticas com vistas a mitigar a escassez de mão de obra em manejo florestal na região amazônica, ressaltando as vantagens

---

<sup>16</sup> Criado pelo Decreto 6.527/2008 e administrado pelo BNDES, “o Fundo Amazônia tem por finalidade captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal. Também apoia o desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento no restante do Brasil e em outros países tropicais”. Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>. Acesso em: 31 out. 2023.

<sup>17</sup> O Instituto Floresta Tropical se trata de “uma instituição com foco em questões florestais, com 20 anos de experiência na Amazônia. Atua principalmente em capacitação, sensibilização e pesquisa em manejo florestal, destacando-se o desenvolvimento e a validação de técnicas de Exploração de Impacto Reduzido (EIR) adequadas às florestas tropicais”. Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/projeto/Disseminacao-e-Aprimoramento-das-Tecnicas-de-Manejo-Florestal-Sustentavel/>. Acesso em: 31 out. 2023.

dessa atividade:

O projeto buscou reduzir a escassez crônica de mão de obra em manejo florestal na região, bem como mudar a percepção do setor sobre as vantagens de adotar boas práticas na exploração madeireira em comparação com a exploração convencional. Esses objetivos foram alcançados por meio do fortalecimento das atividades da instituição em capacitação, sensibilização e pesquisa, além da produção de material de divulgação técnica (Fundo Amazônia).

O estímulo ao manejo florestal sustentável na Amazônia se estabelece como uma das primordiais políticas de valorização da floresta na Região, de forma a proporcionar a manutenção da floresta em pé. Essa atividade incrementa benefícios ambientais, sociais e econômicos ao reduzir o impacto da produção madeireira e ao alavancar a oferta de trabalho e de renda nas comunidades (IFT, 2013).

A utilização de recursos tecnológicos se apresenta como um instrumento importante para esse processo, pois o uso de drones no manejo florestal por espécies possibilita a identificação nominal de cada espécie integrante da área, garantindo celeridade à atividade. Segundo a Embrapa, “os drones são capazes de mapear centenas de hectares em um único dia, gerando imagens em alta resolução que possibilitam conhecer o nível de presença da espécie na parte superior da floresta (dossel) e compreender o sistema florestal a ser manejado” (2020).

Já que falamos em manejo florestal sustentável, urge adentrarmos em uma breve definição de desenvolvimento sustentável, para melhor domínio dos conceitos trabalhados.

Em 1972 ocorreu em Estocolmo a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano. Esse evento se constituiu como uma baliza significativa no processo que levou à formulação do Relatório de Brundtland, solicitado pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, onde se assentou a definição de Desenvolvimento Sustentável como sendo “aquele que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades” (ONU, 2020).

Neste pensamento, Beduschi destaca que mencionado relatório ressalta a imprescindibilidade de um desenvolvimento econômico em bases sustentáveis, assim discorrendo:

O Relatório de Brundtland reconheceu que o crescimento econômico era necessário para trazer maior prosperidade ao mundo em desenvolvimento, porém o desenvolvimento em geral teria que se tornar sustentável. O mesmo documento definiu sustentabilidade como o princípio de uma sociedade que mantém as bases

necessárias para um sistema social justo, ambientalmente equilibrado e economicamente próspero, por um período de tempo longo e indefinido (2018, p. 47).

Conforme Beduschi (2018), no período compreendido entre os anos de 1987 e 1992, o conceito de desenvolvimento sustentável foi alterado para um prisma mais prático, sopesando três prioridades: a primeira, com escopo no indispensável crescimento econômico; a segunda, centrada em aspectos de inclusão e igualdade social; e a terceira, na composição sustentável dos recursos naturais e ecossistemas.

A autora salienta que na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), realizada em Johannesburgo em 2002, houve reafirmação das três perspectivas do desenvolvimento sustentável (2018).

#### 4.2. TRATADOS INTERNACIONAIS SOBRE MANEJO FLORESTAL NO ÂMBITO AMAZÔNICO

A criação e a utilização de C&I para o manejo dos recursos florestais, desde a CNUMAD (Rio 92), têm sido promovidos por meio dos tratados internacionais, dispostos em um conjunto de regiões que possuem características similares de florestas. Normalmente, os procedimentos e pactos destes tratados são dirigidos por organismos multilaterais em conjunto com representantes dos governos no âmbito nacional (Beduschi, 2018). Em relação aos esquemas de C&I adotados na América Latina para o manejo florestal sustentável, Beduschi assinala:

Na América Latina, destacam-se três esquemas de C&I para o MFS: o Tratado de Lepaterique (para América Central e Caribe), Tratado de Tarapoto (para países com florestas amazônicas), assinado em 1978 e; o Tratado de Montreal (para países que possuem florestas temperadas e boreais), assinado em 1995. Estes tratados têm sido liderados por organizações internacionais como a FAO, a Organização Internacional de Madeira Tropical (OIMT) e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) (2018, p. 64).

Neste cenário, o estabelecimento dos C&I tem sido distinto nos diversos países e regiões, considerando o contexto de sua atuação, e ajudam como instrumentos para apreciar e relatar as implicações do manejo florestal, bem como para conduzir políticas públicas.

De acordo com Beduschi, “os C&I podem ser adaptados e utilizados a nível nacional e subnacional (estados, municípios, comunidades, unidades de manejo), para orientar o desenvolvimento de estratégias, planos, programas e projetos florestais e para a avaliação de

seus impactos” (2018, p. 64).

O estabelecimento de parâmetros e indicadores aceitos internacionalmente pode ajudar outras iniciativas em prosseguimento, como as conexas ao mercado internacional de itens oriundos de florestas manejadas de modo sustentável.

Os empenhos incipientes no círculo de política internacional para conceber uma linguagem geral acerca do manejo florestal sustentável foram constatados desde a década de 1990. A criação de parâmetros e indicativos para o manejo florestal visa à compreensão comum entre os diversos agentes políticos e sociais envolvidos no debate sobre as florestas, no mesmo sentido do entendimento de Beduschi, segundo o qual:

Estudos mais recentes chamam a atenção para os ‘novos modelos de governança florestal’, que se definem por descentralizar suas ações, envolver comunidades na gestão e manejo dos recursos florestais, estabelecer plataformas multi-atores e arenas de ação para promover a gestão sustentável das florestas (2018, p. 43).

De acordo com Beduschi, no Brasil, “o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), ou Tratado/Processo de Tarapoto, tem impulsionado um processo de elaboração e validação de critérios e indicadores para a floresta amazônica, mais precisamente a partir de 1995” (2018, p. 67)

O Processo de Tarapoto teve início em 1978 com o aceite do TCA entre 8 países da América Latina, quais sejam: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. O processo objetivava principalmente a promoção do desenvolvimento harmônico da Amazônia com o fim de desenvolvimento socioeconômico. Fixaram-se os Critérios e Indicadores de Sustentabilidade da Floresta Amazônica (C&I Tarapoto) em 1995, ocasião na qual foi feita a I Reunião Regional do TCA. Esse ato contou com o amparo de organizações multilaterais, resultando em parâmetros segundo os quais, por meio de consulta nacional e regional, cada nação deveria se fundamentar para fixar os instrumentos de mensuração quali-quantitativa da sustentabilidade (Beduschi, 2012).

No mesmo ano foram estabelecidos 12 critérios e 77 indicadores para o manejo florestal sustentável entre os países integrantes do TCA. Conforme menciona Beduschi, “em 2001, os C&Is Tarapoto foram revisados, validados e simplificados para 8 critérios e 15 indicadores, considerando a complexidade na aplicação destes indicadores nas realidades dos países amazônicos” (2018, p. 67).

Os C&Is Tarapotos tornam-se cada vez mais reconhecidos como um instrumento para reforçar o manejo florestal sustentável e colaborar para a consecução de políticas públicas

florestais na região amazônica. O Processo foi importante para a consumação dos Programas Florestais Nacionais (PFN) nos diversos países e no Brasil.

Beduschi (2018) ressalta que a FAO, em conjunto com a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e a Organização Internacional de Madeiras Tropicais (OIMT), efetivou a reunião Tarapoto+20 no ano de 2015. Nesse ato se intensificou uma nova fase do Processo de Tarapoto tendo em vista os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), onde houve a adição de parâmetros para a diminuição e acomodação de mudanças climáticas nos C&Is Tarapoto.

Vê-se, portanto, que o manejo de recursos da floresta no seio das comunidades locais tem sido estabelecido no mundo como um dos métodos de gestão dos recursos naturais para se atingir o manejo florestal sustentável.

Nesse aspecto, o manejo florestal comunitário visa ao uso planejado de distintos tipos de florestas através das populações locais, tais como comunidades indígenas, quilombolas ou camponesas. Essa definição busca estender-se às atividades florestais praticadas por agentes locais de forma integral, em cenários latino-americanos distintos (Beduschi, 2018).

O autor destaca a relação entre as comunidades indígenas e tradicionais e o manejo que elas promovem em face dos recursos naturais de forma adaptada ao seu ecossistema, como resultado de um longo processo histórico dinâmico e contínuo:

As comunidades indígenas e as chamadas comunidades tradicionais desenvolveram capacidades organizacionais para o manejo de seus recursos florestais, de acordo com estilos de vida específicos, ao longo da história de seu grupo social, e adaptadas aos ecossistemas em que vivem. Tais estilos de vida, incluindo as suas formas de gestão da floresta, não foram construídos em um passado distante, estático ou imobilizado, de forma isolada e exótica, mas, pelo contrário, são o resultado de transformações dinâmicas e contínuas (2018, p. 70).

Logo, a forma através da qual as comunidades indígenas e tradicionais administram seus recursos naturais de modo comunitário exprime um caráter dinâmico e interativo. As transformações normalmente se dão durante o momento de interação de tais comunidades com as demais parcelas da sociedade a qual estão inseridas, tanto no âmbito das relações de mercado, quanto nos limites técnicos e legais impostos pelo Estado à sociedade como um todo.

#### 4.3. DA FLORESTA AMAZÔNICA: BIOMA DO ESTADO DO AMAZONAS E DESAFIO AO MANEJO FLORESTAL SUSTENTÁVEL

A caracterização do bioma no qual se insere o Estado do Amazonas, qual seja a Amazônia, é relevante para a compreensão de seus potenciais econômicos florestais. Desse modo, dentre os seis biomas existentes nacionalmente, o bioma amazônico constitui 38,3% do território brasileiro e aproximadamente 30% das demais florestas tropicais presentes no mundo. A relevância da Amazônia é reconhecida tanto nacional quanto internacionalmente, em decorrência de sua considerável extensão de cerca de 5 milhões km<sup>2</sup> e em virtude de sua rica biodiversidade (Beduschi, 2018).

Em relação à vegetação, a região amazônica é precipuamente constituída por floresta ombrófila densa e a floresta ombrófila aberta. Ademais, apresenta tipos de vegetação do cerrado e da caatinga em áreas de transição, alojando grandiosas reservas de madeira comercial, de carbono e de uma elevada variedade de recursos naturais não madeireiros, que promovem a geração de emprego e renda para a economia local. Suas espécies da fauna e flora são adaptadas a elevados índices de chuva e altas temperaturas durante o maior período do ano, de modo que a floresta ombrófila é ocupada por uma grande diversidade de espécies de árvores (Beduschi, 2018).

A região amazônica não se limita pelas características inerentes ao seu bioma, mas se estabelece em um cenário complexo, tanto em relação às suas características físicas, definidas por seus recursos naturais hidrográficos, biológicos e geográficos; quanto pelo fato de possuir uma considerável diversidade sociocultural e econômica simbolizada pelos habitantes desta região. É neste cenário complexo e diverso que estão delineadas as fronteiras do bioma Amazônia e do Estado do Amazonas.

Consoante já salientamos no Capítulo I, a exploração dos recursos naturais na região amazônica é caracterizada por distintos ciclos econômicos, por meio dos quais o uso predatório dos recursos florestais constituiu a base da economia regional desde o período da colonização, a exemplo do que ocorreu com o cacau e com a borracha que, em períodos diferentes, foram responsáveis por altos índices de exportação com o objetivo de atender ao mercado internacional, sem, contudo, ter deixado legados sociais de melhoria na qualidade de vida da população local (Pontes Filho, 2011).

A Amazônia brasileira se constitui como uma das principais regiões fornecedoras de madeira tropical no mundo, conforme destaca Beduschi:

A Amazônia brasileira é uma das principais regiões produtoras de madeira tropical no mundo, atrás apenas da Malásia e Indonésia. A exploração e o processamento industrial de madeira estão entre suas principais atividades econômicas – ao lado da mineração e da agropecuária. Cerca de 80% da madeira produzida na Amazônia é consumida em mercados diversificados no sudeste e sul do Brasil. Os maiores

centros de produção madeireira na Amazônia Oriental (ao longo da rodovia Belém-Brasília), no Mato Grosso e em Rondônia, surgiram em resposta à proximidade desses mercados internos (2018, p. 96).

Segundo a autora, a atividade madeireira na Amazônia tem sido fonte de diversos estudos por pesquisadores e organismos desde a década de 1960. Todos esses estudos resultam em uma avaliação corrente: a incidência contínua de exploração ilegal da madeira, além do grande potencial de manejo florestal sustentável presente na Amazônia (2018).

O manejo florestal comunitário poderia auxiliar de forma mais incisiva a conservação das florestas e o desenvolvimento socioeconômico das comunidades, no entanto, enfrenta como barreira, dentre outras, as políticas públicas que não possibilitam a colheita da madeira e de produtos não madeireiros de modo lucrativo por essas comunidades (Beduschi, 2018).

#### 4.4. A EXPERIÊNCIA DA FLORESTA NACIONAL DO TAPAJÓS

Inicialmente, imprescindível enfatizar que a Floresta Nacional do Tapajós foi eleita como fonte de estudo por se referir a uma floresta pública que detém um plano de manejo florestal em consecução, dotada de produção e receitas financeiras próprias, efetivado pela comunidade local, com a colaboração de instituições parceiras (tanto do setor privado quanto do setor público) que ajudam e promovem esta atividade econômica no cenário Amazônico.

Isto é, trata-se de uma atividade sustentável realizada em um ecossistema semelhante ao do Estado do Amazonas que contribui para o desenvolvimento econômico regional e que, portanto, pode ser por este ente federativo adotada.

A Floresta Nacional do Tapajós foi criada em um cenário de exigências das populações tradicionais moradoras dessa floresta pública, para a utilização de seus recursos naturais, em contrariedade ao uso desses recursos pelo setor privado e pelo governo onde não agregava a população local (Espada, 2015).

A Flona do Tapajós teve início no final da década de 1970, de modo experimental e integrado ao Projeto de Desenvolvimento e Pesquisa Florestal<sup>18</sup> (PRODEPEF). Subsequentemente, o Projeto de Manejo da Floresta Nacional do Tapajós para Produção Sustentável de Madeira Industrial foi instituído, entre os anos de 1999 e 2004, a fim de desenvolver uma forma de manejo florestal para a extração sustentada de madeira em florestas tropicais, levando em conta critérios técnicos, socioeconômicos e ambientais. Tal

---

<sup>18</sup> O Projeto de Desenvolvimento e Pesquisa Florestal se refere a um projeto de escala nacional cuja execução foi realizada pelo extinto Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, tendo como finalidade a promoção de pesquisa e desenvolvimento florestal (Espada, 2015).

iniciativa contou com a colaboração do *International Tropical Timber Organization* (ITTO), através de parceria entre entes públicos e privados, com a atuação de uma empresa para a implementação do projeto de manejo florestal (Espada, 2015).

Segundo dados do ICMBio, a Floresta Nacional do Tapajós se refere a uma unidade de conservação (UC)<sup>19</sup> federal, instituída pelo Decreto n.º 73.684, de 19 de fevereiro de 1974, e situada na Amazônia. Atualmente, ocupa uma área de 527.319 hectares, abrangendo os municípios de Aveiro, Belterra, Placas e Rurópolis, no oeste do Estado do Pará, sendo gerida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)<sup>20</sup>. A gestão da FNT é efetuada com fundamento nas diretrizes do Plano de Manejo<sup>21</sup>, de modo que a unidade de conservação se coloca como uma forma de acesso ao desenvolvimento sustentável pelos moradores locais.

Conforme salienta Espada, as famílias localizadas na Floresta Nacional do Tapajós se reconhecem como agricultores, extrativistas, pescadores, ribeirinhos, indígenas, colonos e tradicionais. Da integralidade de famílias registradas pelo Governo, 12% se identificam como indígenas, o que representa cerca de 80 famílias dispostas nas aldeias de Marituba, Bragança e Takuara (2015). Afirma ainda a autora que:

a principal atividade dos moradores desta Flona é a agricultura em regime de exploração familiar, cuja atividades produtivas visam ao sustento da família e à venda de excedentes. O sistema de produção é diversificado, incorporando roçados com cultivos anuais (mandioca, milho, arroz, feijão, outras) e cultivos permanentes (espécies frutíferas, pimenta-do-reino, outras). A caça e a pesca também são importantes atividades relacionadas ao sustento das famílias e, em algumas áreas, ainda se produz gado em pequenas quantidades (uma a dez cabeças) (2015, p. 35).

De acordo com o Instituto, a Floresta Nacional do Tapajós possui 1.050 famílias e

<sup>19</sup> Segundo o art. 2º, inciso I, da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, entende-se por “unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (Lei n.º 9.985).

<sup>20</sup> “O ICMBio é uma instituição pública federal, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, responsável pela gestão das 324 Unidades de Conservação Federais - cerca de 10% do território brasileiro. A missão do ICMBio é proteger o patrimônio natural e promover o desenvolvimento socioambiental”. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/flonatapajos/>. Acesso em 26 out. 2023.

Ademais, conforme Espada, “o ICMBio é o gestor governamental da Flona do Tapajós, constituindo-se como uma autarquia em regime especial vinculada ao MMA e integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). O órgão é responsável pela execução das ações previstas no SNUC, como implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União. Com vistas ao SNUC, cabe ainda ao ICMBio fomentar e executar programas de pesquisa e conservação da biodiversidade em UCs federais” (2015, p. 34).

<sup>21</sup> Segundo o art. 2º, inciso XVII, da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, o plano de manejo se refere a um “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”.

cerca de 4 mil moradores, localizados ao longo da rodovia BR-163, em 23 comunidades e três aldeias indígenas da etnia Munduruku. As comunidades e aldeias estão situadas às margens dos rios Tapajós e Cupari. Em virtude de deter considerável diversidade paisagística e praias, no ano de 2017 a área recebeu mais de 42 mil pessoas dentre turistas, pesquisadores, universitários e outros.

Inclusive, o turismo representa uma via econômica proeminente para a região, incluindo a atividade esportiva, como maratona de selva, de modo a reunir atletas de todos os países (ICMBio).

Além disso, a Flona do Tapajós é significativa em decorrência de sua vegetação, eis que mais de 80% de sua área é ocupada pela Floresta Tropical Densa, apresentando elevada aptidão para o manejo florestal sustentável, consoante ressalta Espada:

Por ser uma floresta pública destinada à produção florestal e à pesquisa, na Flona do Tapajós, atividades econômicas sustentáveis, como o manejo florestal, são permitidas e incentivadas pelas políticas e programas governamentais. As atividades econômicas nesta UC são favorecidas por sua localização geográfica: por um lado situa-se às margens da rodovia BR-163, em trecho asfaltado e de boa trafegabilidade, e por outro lado, às margens do rio Tapajós (2015, p. 34).

Atualmente, a Coomflona é exemplo de uma das mais notáveis cooperativas de manejo florestal comunitário na Amazônia brasileira em decorrência da estabilidade de sua produção como promotora de renda e emprego para mais de 250 pessoas. A colaboração de outras instituições possibilitou aos cooperados o aprimoramento dos conhecimentos relativos ao processo de manejo florestal e à gerência de uma cooperativa no seio da comunidade. Assim, oportunizou a amplificação dessa operação econômica e a adição de cooperados novos (Espada, 2015).

Os debates ocorridos entre a população local e as instituições parceiras resultaram na concepção segundo a qual a floresta se converte em um ativo para investimento em práticas de produção sustentável fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico regional, pondo em consecução instrumentos de governança<sup>22</sup> ambiental, a exemplo da participação equânime dos agentes imbricados na discussão. Nesse sentido, destaca-se o Fundo de Apoio Comunitário, importante para geração de renda familiar na Flona do Tapajós:

O Fundo de Apoio Comunitário investe em iniciativas comunitárias da Flona do Tapajós que objetivam a geração de renda familiar a partir de negócios coletivos. A

---

<sup>22</sup> Segundo Jacobi e Sinisgalli, a governança se relaciona a um “modo não hierárquico de governo, onde atores não-estatais, e diversos segmentos participam na formulação e implementação de políticas públicas” (2012). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/DBXxLJvGdZr8yLLMbYms8ym/>. Acesso em: 31 out. 2023.

Coomflona, por meio desse fundo, apoiou a reestruturação e o estabelecimento de uma movelaria comunitária que utiliza resíduos da exploração florestal (galhos) como matéria-prima para a confecção de móveis de madeira. Os móveis são vendidos em uma loja instalada em Santarém-PA, a Ecoloja Tapajós, também fruto do investimento da Coomflona e que emprega moradores da Flona (Espada; Sobrinho, 2015, p. 174).

Relações que vão além da conformação política se constituem como um aspecto importante para a realização de uma política pública de manejo florestal comunitário que objetive a conservação do meio ambiente, bem como a geração de renda. Para além do aspecto político, urge atrair as instituições de ensino e pesquisa para o âmbito da atividade das cooperativas a fim de que estas promovam desenvolvimento regional sustentável (Souza; Vasconcellos, 2011).

No caso da Coomflona, Espada (2013) aduz que houve a colaboração de instituições dos mais diversos segmentos de atuação relativos a apoio técnico-científico e serviços, a exemplo do apoio recebido pela cooperativa advindo da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Segundo Espada e Sobrinho (2015), o modelo Flona do Tapajós se estabelece como um exemplo de êxito de governança ambiental que promove o desenvolvimento local na Amazônia no âmbito de uma floresta pública. Isso se conclui, especialmente, quando se leva em conta os fatores estruturais que permeiam a atividade de uma cooperativa relativos à própria localização da área rural com a preponderância da produção familiar, no geral, dependente do Estado, frágil quanto à representatividade política, além de possuir pouco acesso ao crédito e ao mercado.

Nos termos dos estudos de Espada (2015), a produção madeireira advinda do manejo florestal realizado pelos comunitários da Flona do Tapajós possui sua base na organização através do cooperativismo com vistas ao atendimento dos parâmetros legais de comercialização da madeira em larga escala. Nesse sentido, é que se instituiu a Cooperativa Mista da Flona do Tapajós (Coomflona), sendo esta a representante econômica da população compenetrada no manejo coletivo da floresta. Segundo a pesquisadora:

A Coomflona é a detentora e executora do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) licenciado pelo IBAMA e em execução desde 2005. Os cooperados se dividem em funções administrativas, técnicas e operacionais para a gestão do empreendimento florestal comunitário e a realização das atividades de campo. Além dos cooperados, existem profissionais contratados para serviços específicos, como contabilidade, assessoria jurídica e engenharia florestal (Espada, 2015, p. 37).

A cooperativa tem se empenhado na diversificação de sua atuação produtiva, a

exemplo do aproveitamento de matéria-prima proveniente dos galhos das árvores para a confecção de móveis e estímulo à exploração de recursos naturais não madeireiros no âmbito da Floresta Nacional do Tapajós. A ideia consiste, segundo Espada, “na verticalização da produção florestal e agrícola para ampliar postos de trabalho e gerar mais condições favoráveis para o desenvolvimento local” (2015, p. 38).

Ademais, o manejo florestal para a produção de madeira representa a atuação econômica mais relevante efetuada pelos moradores da Flona do Tapajós, que movimentou em torno de R\$ 4 milhões por ano, sendo operada pela Coomflona, pessoa jurídica responsável pela execução o PMFS de Uso Múltiplo (Espada, 2015).

No Estado do Mato Grosso, onde a Embrapa aplicou técnicas de dendrocronologia ao manejo, o cultivo florestal de madeira nativa corresponde à base da economia de 44 cidades, representando 5,4% do PIB estadual. De acordo com os dados do Centro das Indústrias Produtoras e Exportadoras de Madeira do Estado de Mato Grosso (CIPEM), “o segmento gera mais de 90 mil empregos diretos e indiretos, com potencial de ampliação de 40% nos próximos anos” (Embrapa, 2020).

Segundo a Embrapa (2020), a madeira se constitui em um produto primordial para a balança comercial do Estado do Pará que, de acordo com a Federação das Indústria do Estado do Pará, movimentou mais de US\$ 200 bilhões no ano de 2019.

Em consulta aos órgãos oficiais, em especial à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação, do Amazonas, deparamos-nos com a exiguidade de informações quanto à representatividade do manejo florestal sustentável para a balança comercial estadual, tampouco havendo dados específicos em relação a essa prática. Disso se extrai a parca prioridade conferida à atividade de manejo sustentável da floresta por parte do Estado do Amazonas.

O Estado do Amazonas possui uma matriz de desenvolvimento econômico centrada na indústria de transformação, por meio do Polo Industrial de Manaus (PIM). Entretanto, esse desenvolvimento se concentra na capital amazonense e não se interiorizou pelo Estado. Assim, é necessário impulsionar a diversificação produtiva com o estabelecimento de novos vetores econômicos que elevem o custo de oportunidade de desmatar, a exemplo da bioeconomia, da biotecnologia (FGV, 2021) e da agroecologia, de modo que o a consecução de projetos de manejo florestal sustentável pode contribuir para essa finalidade.

Somente dessa forma, em consonância com a concepção de sustentabilidade, a exemplo do que ocorreu na Flona do Tapajós, será possível o desenvolvimento econômico do Estado do Amazonas com a manutenção da floresta em pé, colaborando para a retenção de

gases causadores do efeito estufa, promovendo emprego e renda de qualidade e acarretando a melhoria dos padrões de vida da população regional.

## CONCLUSÃO

O processo de marginalização e desigualdade incidente no Estado do Amazonas se deu durante um regime histórico de exploração predatória dos seus recursos naturais e de surtos de crescimento econômico seguidos de estagnação e miséria. Diante desse cenário de marginalização e desigualdade econômica, bem como considerando imperativos de ocupação demográfica do território amazônico com vistas à segurança nacional, o Estado Brasileiro atuou por meio de planos desenvolvimentistas para a Amazônia, instituindo a Zona Franca de Manaus como modelo de desenvolvimento regional. Atualmente, o Estado do Amazonas sofre com uma enorme dependência em face de seu Polo Industrial de Manaus que se constitui como o maior responsável pela geração de emprego e renda na região, de forma concentrada na capital amazonense. Assim, faz-se necessária a diversificação econômica do Estado através de vias alternativas e complementares ao PIM, de modo a promover o desenvolvimento econômico do interior. Para isso, dentro de um cenário democrático deliberativo, considerando os fatores de acessibilidade, temporalidade e dinamicidade que caracterizam a democracia deliberativa, através do federalismo cooperativo deve haver a elaboração de um planejamento de desenvolvimento com bases sustentáveis pelos atores sociais e políticos, de forma coordenada e equilibrada entre os entes federados, que não contribua para a atividade logospirata, com a finalidade de erradicar as desigualdades regionais. Nesse sentido, o manejo florestal sustentável se apresenta como uma importante alternativa para o desenvolvimento econômico do Estado do Amazonas para além do Polo Industrial de Manaus.

No primeiro capítulo, abordamos o cenário histórico de desigualdade e de marginalização no qual se construiu a economia do Estado do Amazonas desde o período colonial, caracterizada pela exploração predatória dos recursos a fim de se atender ao mercado internacional e pelos ciclos econômicos. Assim, demonstrou-se que convivemos historicamente com momentos efêmeros de "êxito" econômico (este geralmente entendido nos seus aspectos meramente quantitativos, olvidando o caráter qualitativo de promoção do bem-estar social) seguidos de momentos de depressão e estagnação da economia. Atualmente, convivemos com o modelo ZFM como motor econômico do Estado e que, inclusive por seu caráter constitucional temporário, possui todas as características de mais um ciclo econômico em andamento.

No segundo capítulo, abordamos os fundamentos constitucionais da ZFM, com especial atenção aos seus objetivos de desenvolvimento econômico e erradicação das

desigualdades regionais. Nesse viés, destacou-se a tênue relação entre esses objetivos fundamentais de modo que para se erradicar tais desigualdades, faz-se indispensável um planejamento estatal de desenvolvimento nacional que leve em consideração as peculiaridades de cada região, visando à melhoria das condições de vida da população. Para isso, o federalismo cooperativo se constitui como mecanismo importante para a existência de uma ação coordenada e articulada entre os entes federados a fim de se estabelecer planos desenvolvimentistas e de combate às desigualdades regionais por meio da atividade estatal.

Posteriormente, adentramos no debate constitucional sobre a Zona Franca de Manaus considerando os conceitos de democracia deliberativa e de logospirataria. A democracia deliberativa é uma forma de governo cujo objetivo consiste em se atingir conclusões vinculativas para toda a sociedade com características acessíveis, temporais e dinâmicas para os atores envolvidos no debate.

Através dessa forma de deliberação, busca-se alcançar consensos quanto ao desenvolvimento econômico e à erradicação das desigualdades regionais que, mesmo por determinado período, não promovam o processo de apropriação irregular de recursos, bens ambientais e conhecimentos tradicionais característicos da logospirataria.

Partindo de tais premissas, verificou-se que a Zona Franca de Manaus é um importante instrumento de indução do desenvolvimento e de combate às desigualdades regionais, conferindo força normativa aos objetivos constitucionais, ainda que de forma concentrada na capital amazonense. Todavia, a economia do Estado do Amazonas é altamente dependente do Polo Industrial de Manaus que representa significativa parte de sua balança comercial, havendo outros potenciais econômicos pouco explorados, sendo necessária a diversificação da economia no âmbito estadual.

Além disso, no que tange ao aspecto degradante da vida natural abrangido pela logospirataria, verifica-se que o Polo Industrial de Manaus contribui para a diminuição das ações logospiratas em virtude dos baixos níveis de desmatamento associados à estratégia industrial da ZFM cuja atividade não se utiliza dos recursos ambientais em larga escala, tais como a agropecuária e a extração de madeira o fazem em outras regiões do País.

Por outro lado, há certo grau de incidência da logospirataria promovida pela ZFM, de modo direto ou indireto, em virtude da alteração do espaço geográfico e da poluição dos recursos naturais advindos da atividade industrial e do processo migratório originado pela área de livre comércio, que, conseqüentemente, deixam de ser usufruídos pela população amazônica.

Portanto, notamos a relevância e a imprescindibilidade de um debate democrático no

cenário político, social e científico, na busca de alternativas econômicas complementares ao Polo Industrial de Manaus que contribuam para atenuação e até extinção da prática logospirata no Estado do Amazonas. Tal exame se afeiçoa perfeitamente aos objetivos do desenvolvimento econômico sustentável ao se afastar de condutas que ocasionam degradação ambiental, desequilíbrios ecológicos e prejudicialidades à vida da população.

Finalmente, diante da constatação da elevada dependência econômica do Estado do Amazonas em face do Polo Industrial de Manaus, constatou-se a necessidade de diversificação econômica do Estado. Nesse viés, o Manejo Florestal Sustentável se apresenta como uma viável alternativa complementar aos benefícios do PIM em prol dos objetivos constitucionais de erradicação da desigualdade e do desenvolvimento econômico regionais, podendo ser estendido, por suas próprias características, à população do interior do Estado, atualmente, relegada à marginalização social.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO JAPÃO (JICA). **Estudo para o desenvolvimento de uma solução integrada relativa à gestão de resíduos industriais no Polo Industrial de Manaus**. Disponível em:

<[https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12003521\\_01.pdf](https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12003521_01.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2021.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ANDRADE, José Maria Arruda. **Existe, realmente, um aumento estrondoso de renúncias tributárias?**. 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-dez-20/estado-economia-existe-realmente-aumento-estrondoso-renuncias-tributarias>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. **Direito ao Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo: Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil**. Grupo Banco Mundial, 2017.

BARBOSA, Hermano Notaroberto. **O poder de não tributar: benefícios fiscais na Constituição**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

BEDUSCHI, Liviam Elizabeth Cordeiro. **A governança para a gestão sustentável das florestas nativas em duas Regiões da América do Sul**. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/106/106132/tde-29042019-133159/pt-br.php>. Acesso em: 31 out. 2023.

BENFATTI, Fabio Fernandes Neves. **Direito ao Desenvolvimento**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

BERCOVI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.

BICALHO, Guilherme Pereira Dolabela. **Extrafiscalidade Tributária: Pós-modernidade e Legitimação do Estado Social Brasileiro**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014.

BOMFIM, Gilson Pacheco. **Incentivos tributários: conceituação, limites e controle**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

BRASIL. **Carta da Organização dos Estados Americanos**, subscrita em Bogotá em 1948 e reformada pelo Protocolo de Buenos Aires em 1967, pelo Protocolo de Cartagena de Índias em 1985, pelo Protocolo de Washington em 1992 e pelo Protocolo de Managuá em 1993. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/q.carta.oea.htm>. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. **Carta das Nações Unidas**, de 21 de setembro de 1945. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas>.

pdf. Acesso em: 31 out. 2023.

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1988.

**BRASIL. Convenção Americana de Direitos Humanos,** Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em: 31 out. 2023.

**BRASIL. Declaração da Conferência Mundial de Direitos Humanos.** Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20e%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 31 out. 2023.

**BRASIL. Declaração de Pequim de 15 de setembro de 1995,** adotada pela Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres, em 15 de setembro de 1995. Disponível em: <https://www.todasrede.sp.gov.br/site/wp-content/uploads/2020/05/Declarac255eo-de-Pequim-adotada-pela-Quarta-Conferencia-Mundial-sobre-as-Mulheres.pdf>. Acesso em: 31 out. 2023.

**BRASIL. Declaração Universal dos Direitos Humanos,** adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 31 out. 2023.

**BRASIL. Decreto n. 592, de 06 de julho de 1992,** dispõe sobre o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em: 31 out. 2023.

**BRASIL. Decreto n.º 61.244, de 28 de agosto 1967,** altera as disposições da Lei nº 3.173, de 6 de junho de 1957 e cria a Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1967.

**BRASIL. Decreto n.º 3.420, de 20 de abril de 2000.** Dispõe sobre a criação do Programa Nacional de Florestas. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3420.htm#:~:text=DECRETO%20No%203.420%2C%20DE,PNF%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias..](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3420.htm#:~:text=DECRETO%20No%203.420%2C%20DE,PNF%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias..) Acesso em: 31 out. 2023.

**BRASIL. Decreto-Lei n. 288, de 28 de fevereiro de 1967,** altera as disposições da Lei número 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1967.

**BRASIL. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Manejo florestal por espécies na Amazônia é mais rentável e sustentável.** Brasília, DF: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, 2020. Disponível em: [https://www.embrapa.br/busca-de-noticias?p\\_p\\_id=buscanoticia\\_WAR\\_pcebusca6\\_1portlet&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=pop\\_up&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-](https://www.embrapa.br/busca-de-noticias?p_p_id=buscanoticia_WAR_pcebusca6_1portlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=pop_up&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-)

1&p\_p\_col\_count=1&\_buscanoticia\_WAR\_pcebusca6\_1portlet\_groupId=1354300&\_buscanoticia\_WAR\_pcebusca6\_1portlet\_articleId=55862917&\_buscanoticia\_WAR\_pcebusca6\_1portlet\_viewMode=print. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. Empresa Brasileira de Pesquisa e Agropecuária. **Rio Voadores e Floresta Amazônica influenciam nas chuvas de boa parte do território nacional**. Brasília, DF: Empresa Brasileira de Pesquisa e Agropecuária, 2018. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/32923145/rios-voadores-e-floresta-amazonica-influenciam-nas-chuvas-de-boa-parte-do-territorio-nacional>. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. Fundo Amazônia. **Disseminação e Aprimoramento das Técnicas de Manejo Florestal Sustentável**. Brasília, DF: Banco Nacional do Desenvolvimento. Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/projeto/Disseminacao-e-Aprimoramento-das-Tecnicas-de-Manejo-Florestal-Sustentavel/>. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. Fundo Amazônia. **O Fundo Amazônia**. Brasília, DF: Banco Nacional do Desenvolvimento. Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. Fundo Amazônia-BNDES. **Disseminação e Aprimoramento das Técnicas de Manejo Florestal Sustentável**. Brasília, DF: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/projeto/Disseminacao-e-Aprimoramento-das-Tecnicas-de-Manejo-Florestal-Sustentavel/>. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **A Floresta Nacional do Tapajós**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/flonatapajos/>. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **A Floresta Nacional do Tapajós**. Brasília, DF: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/flonatapajos/>. Acesso em 26 out. 2023.

BRASIL. **Lei de Gestão de Florestas Públicas. Lei Nº 11.284, de 2 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=592110#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20gest%C3%A3o%20de,FNDF%3B%20altera%20as%20Leis%20ns](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=592110#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20gest%C3%A3o%20de,FNDF%3B%20altera%20as%20Leis%20ns). Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.387, de 30 de dezembro de 1991**. À nova redação ao § 1º do art. 3º aos arts. 7º e 9º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, ao caput do art. 37 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976 e ao art. 10 da Lei nº 2.145, de 29 de dezembro de 1953, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1991.

BRASIL. **Lei n.º 5.172, de 25 outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1966.

BRASIL. **Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000.** Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2000.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **REDD+**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/redd#:~:text=REDD%2B%20%20C3%A9%20um%20instrumen%20desenvolvido,e%20conserva%20C3%A7%20C3%A3o%20de%20suas%20florestas>. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. Superintendência da Zona Franca de Manaus. **PIM fatura R\$ 161,5 bilhões e gera 114 mil empregos até novembro.** Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento, 2023.

Disponível em:

<https://www.gov.br/suframa/pt-br/publicacoes/noticias/pim-fatura-r-161-5-bilhoes-e-gera-114-mil-empregos-diretos-ate-novembro-de-2022#:~:text=O%20Polo%20Industrial%20de%20Manaus,%24%20149%2C57%20bilh%C3%B5es>). Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Manejo florestal sustentável.** Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/florestas/manejo-florestal-sustent%C3%A1vel.html>. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Adotada pela Resolução n.2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Disponível em:

<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. Receita Federal. **Gastos tributários.** Brasília, DF: Receita Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/conceito-de-gasto-tributario>. Acesso em: 22 nov. 2021.

BRASIL. Serviço Florestal Brasileiro. **Manejo florestal sustentável mantém a floresta em pé e gera renda.** 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/florestal/pt-br/assuntos/noticias/manejo-florestal-sustentavel-mantem-a-floresta-em-pe-e-gera-renda>. Acesso em: 31 out. 2023.

BRIANEZI, Thaís. **O deslocamento do Discurso sobre a Zona Franca de Manaus: do progresso à modernização ecológica.** Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM), Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição.** Coimbra: Almedina, 2002.

CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida.** Trad. Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Editora Cultrix, 2018.

CARAVELLI, Flávia Renata Vilela. **Extrafiscalidade: (Re)construção conceitual no contexto do Estado Democrático de Direito e aplicações no Direito Tributário**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

CASTRO, Evelyn Vannelli de Figueredo. A organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA no contexto da governança ambiental internacional. *In*: MARQUES, José Roque Nunes; SANTOS, Ronaldo Pereira (coord.). **Direito e Governança Ambiental na Amazônia**. Embu das Artes: Alexa, 2022. p. 201-220.

CATÃO, Marcos André Vinhas. **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

CHAAR, Diego Francivan dos Santos. A governança ambiental e as políticas públicas da dignidade da pessoa humana: o papel da SUDAM e SUFRAMA da redução das desigualdades regionais na Amazônia perante os objetivos 1, 2 e 10 da Agenda 2030. *In*: MARQUES, José Roque Nunes; SANTOS, Ronaldo Pereira (coord.). **Direito e Governança Ambiental na Amazônia**. Embu das Artes: Alexa, 2022. p. 179-200.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **O Averso do Tributo**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2016.

CUNHA, Euclides Rodrigues da. **À margem da História**. 2ª Ed. São Paulo: Iba Mendes Editor Digital, 2019.

DELGADO, Ana Paula Teixeira. **O Direito ao Desenvolvimento na Perspectiva da Globalização: Paradoxos e Desafios**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 31 out. 2023.

ESPADA, Ana Luíza Violato. Contribuição da governança ambiental no desenvolvimento local: exemplo de uma cooperativa de manejo florestal comunitário. **Revista do Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade**, v. 04, n. 01, p. 294-308, 2013. Disponível em: <http://revistas.unama.br/index.php/coloquio/article/view/93/pdf>. Acesso em: 31 out. 2023.

ESPADA, Ana Luíza Violato. **Parceria enquanto dimensão da governança ambiental para o manejo florestal comunitário na Amazônia: o caso da Floresta Nacional do Tapajós**. Dissertação (Mestrado em Gestão Ambiental) – Núcleo de Meio Ambiente, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/handle/2011/7628>. Acesso em: 31 out. 2023.

ESPADA, Ana Luíza Violato; VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário. Manejo comunitário e governança ambiental para o desenvolvimento local: análise de uma experiência de uso sustentável de floresta na Amazônia. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, V. 07, n. 04, p. 169-177, out./dez. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4606>. Acesso em: 31 out. 2023.

ESTADO DO AMAZONAS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência,

Tecnologia e Inovação do Estado Do Amazonas. **Balança comercial**. Manaus: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em: <https://www.selecti.am.gov.br/painel-balanca-comercial/#>. Acesso em: 31 out. 2023.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. **A Extrafiscalidade e a Concretização do Princípio da Redução das Desigualdades Regionais**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

FERREIRA, Renato Fernandes; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes; CASTRO, Evelyn Vannelli de Figueredo. **Zona Franca de Manaus: Gastos tributários e a força normativa constitucional**. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/906terzx/6x2z78u9/ooZ24HOAQs9BdWD6.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

FREITAS, Leonardo Buissa; BEVILACQUA, Lucas. Atividade financeira do Estado, transferências intergovernamentais e políticas públicas no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico - RFDFFE**, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 45-63, mar./ago., 2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Amazônia do futuro: desenvolvimento socioeconômico que cuida do meio ambiente**, 2021. Disponível em: <https://cieam.com.br/estudos/16810-lorem-ipsum-dolor-sit-amet-consectetur-adipiscing-elit>. Acesso em: 31 out. 2023.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Zona Franca de Manaus**. Impactos, efetividade e oportunidades, 2019. Disponível em: [https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos\\_fgv\\_zonafranca\\_manaus\\_abril\\_2019v2.pdf](https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos_fgv_zonafranca_manaus_abril_2019v2.pdf). Acesso em: 14 out. 2022.

GOMES, Orlando. **Direito e Desenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2022.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A Extrafiscalidade no Direito Tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro: estudos de teoria política**. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Era das Transições**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HESSE, Konrad **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

INSTITUTO FLORESTA TROPICAL. **Técnicas Pré-Exploratórias para o Planejamento da Exploração de Impacto Reduzido no Manejo Florestal Comunitário e Familiar**. Belém: IFT, 2013.

JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida. **Governança ambiental e economia verde**, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/DBXxLJvGdZr8yLLMbYms8ym/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 31 out. 2023.

LASSALE, Ferdinand. **Que é uma Constituição?**. Trad. Walter Stöner. São Paulo: eBooks

Libris, 2006.

LEÃO, Martha Toribio. **Controle da Extrafiscalidade**. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

LEMES, Narcilene Moreira Machado; MACHADO, Paulo Henrique Araújo Lemes. **Federalismo Fiscal e aplicabilidade do princípio da redução das desigualdades regionais**. Curitiba: CRV, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MENEZES, Rafael da Silva. **Democracia Brasileira**. Discurso, possibilidades e responsabilidades na Constituição Federal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MIRANDA SOBRINHO, Paulo Emílio Alves. *et al.* Gestão de resíduos sólidos no Polo Industrial de Manaus, Amazônia, Brasil, **Revista Metropolitana de Sustentabilidade**, São Paulo, v. 10 , n. 02 , p. 212-234, 2020. Disponível em: <https://revistaseletronicas.fmu.br/index.php/rms/article/view/2233>. Acesso em: 31 out. 2023.

MIRANDA, Ricardo Nunes. **Zona Franca de Manaus: Desafios e Vulnerabilidades**. Distrito Federal: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A ONU e o meio ambiente**, 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acesso em: 31 out. 2023.

PINTO, Tibério Carlos Soares Roberto. Os incentivos fiscais enquanto instrumento para a promoção da igualdade material entre os contribuintes. *In*: MACHADO, Hugo de Brito (coord.). **Regime Jurídico dos Incentivos Fiscais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. p. 537-590.

PIRES, Adilson Rodrigues. Ligeiras reflexões sobre a questão dos incentivos fiscais no Brasil. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva; ELALI, André; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord.). **Incentivos Fiscais: Questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal**. São Paulo: MP Editora, 2007. p. 15-35.

PIVA, Sílvia Helena Gomes. **Incentivos fiscais: uma visão normativa**. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

PONTES FILHO, Raimundo Pereira. **Formação sociocultural da Amazônia colonial**. Manaus: Livre, 2021.

PONTES FILHO, Raimundo Pereira. **História do Amazonas**. Manaus: Ed. Cultural do Amazonas, 2011.

PONTES FILHO, Raimundo Pereira. **Terceiro ciclo: promessa ou projeto para o Amazonas**. Manaus: Ed. da Universidade do Amazonas, 1997.

PONTES FILHO, Raimundo Pontes. **Logospirataria na Amazônia Legal**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação Sociedade e Cultura na Amazônia. Universidade Federal do Amazonas. Manaus, 2016.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Sistema Tributário da Zona Franca de**

**Manaus.** Curitiba: Instituto Memória Editora, 2019.

REIS, Arthur César Ferreira. **História do Amazonas.** 2. ed. Belo Horizonte: Editora Itatiaia Limitada, 1998.

RIVAS, Aalexandre; MOTA, José Aroudo; MACHADO, José Alberto da Costa.

**Instrumentos Econômicos para a Proteção da Amazônia:** A experiência do Polo Industrial de Manaus. 1. ed. Curitiba: Editora CRV, 2009.

SANTOS, Francisco Jorge dos. **História do Amazonas.** 1. ed. Rio de Janeiro: MenVavMen, 2010.

SICSÚ, Benjamin. et al. **Reforma Tributária, Zona Franca de Manaus e sustentabilidade:** é hora da evolução. Disponível em: <https://fas-amazonia.org/novosite/wp-content/uploads/2020/09/reforma-tributaria-oficial-17set.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2021.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao Desenvolvimento.** São Paulo: Editora Método, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2005.

SOUZA, Marcia Luana Moreira de; VASCONCELLOS SOBRINHO, Mário. Cooperativismo e economia solidária: uma análise do ambiente político-institucional e do desempenho de organizações cooperativas na Amazônia paraense. **Revista Movendo Ideias**, V. 16, n. 01, p. 95-117, jan./jun., 2011. Disponível em: <http://revistas.unama.br/index.php/Movendo-Ideias/issue/view/51>. Acesso em: 31 out. 2023.

TORRES, Heleno Taveira. Desenvolvimento, meio ambiente e extrafiscalidade no Brasil. *In:* PIRES, Manuel (Coord.). **Da extrafiscalidade.** 1. ed. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2011. p. 85-115.

TORRES, Heleno Taveira. Relação entre Constituição Financeira e Constituição Econômica. *In:* LOBATO, Valter de Souza (Coord.). **Extrafiscalidade: conceito, interpretação, limites e alcance.** Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 123-139.

WITKOSKI, Antônio Carlos; SOUZA, David Spencer Ribeiro. O mundo como invenção: uma análise do surgimento e formação da reserva de desenvolvimento sustentável Piagaçu-Purus. **XXXI Congresso Brasileiro de Sociologia.** UFPE, Recife, 2007.