

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A ZONA FRANCA DE MANAUS¹

SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND THE MANAUS FREE ZONE

Luiz Otávio da Silva²

Resumo

A Constituição Federal prescreve, no seu art. 225, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Portanto, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental. Em vista disso, o desenvolvimento do país deve estar pautado na sustentabilidade, ou seja, deve haver um equilíbrio entre a economia e a ecologia. Dessa forma, o desenvolvimento passa a ser associado não somente ao crescimento econômico, mas também à garantia de direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira geração, com o claro objetivo de servir de meio para se atingir todas as potencialidades humanas. Desenvolvimento sustentável deve ser uma estratégia de crescimento econômico de curto, médio e longo prazo, caracterizada pela integração das dimensões humana e ecológica ao processo econômico. Seu fim último é a dignificação de todos os seres humanos e povos através da erradicação da pobreza e da realização de seus direitos fundamentais. Assim, este artigo analisa a importância da Zona Franca de Manaus para a geração de desenvolvimento sustentável na região amazônica, ou seja, para que haja conciliação entre crescimento econômico e preservação ambiental. Quanto aos meios, a Metodologia utilizada na presente pesquisa é a da pesquisa bibliográfica, com análise da doutrina e jurisprudência e, quanto aos fins, é qualitativa.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável. Zona Franca de Manaus.

Abstract

The Brazilian Constitution stipulates in its article 225, that everyone is entitled to an ecologically balanced environment and of common use and essential to a healthy quality of life, imposing on the Government and society the duty to defend it and preserve it for present and future generations. Therefore, ecologically balanced environment is a fundamental right. In view of this, the development of the country must be founded on sustainability, ie, there must be a balance between economy and ecology. Thus, the development will be

¹ Artigo submetido em 21/01/2015, pareceres de aprovação em 03/02/2015, 05/02/2015 e 25/06/2015, aprovação comunicada em 24/07/2015.

² Analista do Tesouro Estadual da SEFAZ/AM. Advogado e Contabilista. Mestrando em Direito Ambiental da UEA. Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade de São Paulo e em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas. Possui MBA Executivo em Gestão Financeira, Contabilidade e Auditoria pelo ISAE/FGV. E-mail: <direito222@hotmail.com>.

associated not only to economic growth but also the guarantee of fundamental rights of first, second and third generation, with the clear objective to serve as a medium for reaching all human potentialities. Sustainable development should be a strategy for economic growth in the short, medium and long term, characterized by the integration of human and ecological dimensions to the economic process. Its ultimate goal is the dignity of all human beings and peoples through the eradication of poverty and the realization of their fundamental rights. Thus, this article analyzes the importance of the Manaus Free Zone to generate sustainable development in the Amazon region, ie, so that there is balance between economic growth and environmental preservation. As to the means, the methodology used in this research is the bibliographic search, with analysis of doctrine and jurisprudence, and about the purposes, it is qualitative.

Keywords: Sustainable Development. Manaus Free Zone.

Sumário: 1. Introdução. 2. Desenvolvimento sustentável. 3. Zona Franca de Manaus. 4. Desenvolvimento sustentável e a Zona Franca de Manaus. 5. Considerações finais. 6. Referências.

1 INTRODUÇÃO

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO/92) definiu o desenvolvimento sustentável como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades. A sustentabilidade, assim, é a busca da segurança da humanidade, em que a implementação das exigências sociais, culturais e econômicas se compatibiliza com a proteção do meio ambiente, estando implícita a ideia de “manutenção dos estoques da natureza, ou a garantia de sua reposição por processos naturais ou artificiais.

A proteção do meio ambiente não pode constituir obstáculo à livre iniciativa. Afinal, o desenvolvimento econômico é necessário para que se possa buscar a evolução do índice de desenvolvimento de um país e é também condição indispensável para que se efetive a preservação ambiental.

O princípio da livre iniciativa também não pode constituir obstáculos para a efetiva prevenção ou reparação do dano ambiental. Assim, diz Rodrigues (2005, p. 110):

Seria impossível listar em poucos parágrafos as influências econômicas na realidade social, especialmente voltada para a normatização ambiental, mas é inegável que o Direito Ambiental se vê fortemente influenciado pela

Economia, que, nos últimos tempos, deixou de caminhar de modo divergente para tentar ser convergente com os interesses ambientais, já que, em última análise, a produção de riqueza depende de recursos ambientais, e a manutenção da mão-de-obra é dependente também da outorga de um mínimo de qualidade de vida ao proletário. Portanto, até para assegurar a sua existência a Economia precisou revisitar seus conceitos acerca do meio ambiente. Se por um lado o seu fim não é altruísta e nem solidário, por outro lado também não poderá negar a necessidade imperiosa de mudança de concepção para manutenção de um mínimo de organização econômica.

Desta forma, não há antagonismo ou contradição na conjugação dos dois princípios. Ao contrário, a interpretação desses dois princípios não pode ser tomada em termos absolutos, mas sim de maneira relativa, em interpretação sistemática com o norte estabelecido pela própria Constituição Federal, de modo que eles se complementem, na busca da harmonização da ordem econômica.

Da lição de Freitas (2005, p. 236) extrai-se que,

...a busca da conciliação entre o desenvolvimento e a proteção ambiental veio com a Constituição Federal de 1988, no capítulo que trata dos Princípios Gerais da Atividade Econômica. Com efeito, o art. 170, VI, coloca a defesa do meio ambiente como um dos princípios do desenvolvimento. Em outras palavras, não se justifica mais o desenvolvimento econômico se não houver a conseqüente defesa do meio ambiente.

O desenvolvimento econômico implica na utilização de bens ambientais, que são utilizados como matéria prima. A lei permite a utilização desses bens no desenvolvimento da economia, mas desde que haja a contrapartida por parte dos empreendedores que é a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

A Organização das Nações Unidas – ONU, desde a Conferência de Estocolmo, passou a apoiar uma política ambiental global, influenciando as organizações financeiras internacionais a exigir o estudo de impacto ambiental para o financiamento de projetos. Neste contexto, a Zona Franca de Manaus com seus três polos econômicos: comercial, industrial e agropecuário vem se destacando como um paradigma de desenvolvimento sustentável bem sucedido ao equilibrar progresso econômico e social com a preservação do meio ambiente, agregando renda para os povos da região amazônica e gerando divisas consideráveis para o país.

2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O princípio do desenvolvimento sustentável é, atualmente, assunto obrigatório nas discussões acerca de políticas de desenvolvimento, tratando-se de teoria que preconiza a revitalização do crescimento da economia global de modo a reduzir a degradação ambiental e a pobreza, posto que os modelos existentes de desenvolvimento não são sustentáveis a longo prazo, sendo seu pressuposto a mudança no crescimento econômico, para torná-lo menos intensivo e mais eqüitativo em seus impactos (CHERNI, 2002, p. 48-49).

Esse princípio não objetiva impedir o desenvolvimento econômico, mas encontrar um meio termo, um equilíbrio entre a economia e o meio-ambiente, por representar a atividade econômica muitas vezes uma imensurável degradação ambiental. Neste sentido, segue transcrito julgado do Supremo Tribunal Federal:

(...) A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. (STF, Tribunal Pleno, ADI-MC 3540/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 03.02.2006, p. 14)

No mesmo diapasão, Fiorillo (1999, p. 119) afirma que:

O desenvolvimento sustentável foi definido na Conferência do Rio-92 como sendo aquele “que atende às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das futuras gerações atenderem à suas próprias necessidades”. Como se denota, trata-se de um modelo de desenvolvimento que respeita as limitações do ambiente. A atividade econômica pauta-se pela formação de lucros com menor custo; o princípio do desenvolvimento sustentável diverge entre economia e o meio ambiente, consistindo no acontecimento de que a natureza é construída em ciclos de eventos e a econômica em passos lineares. Determinado comportamento humano em relação ao meio ambiente poderá causar uma degradação

ambiental e, conseqüentemente, gerará efeito cascata passível de contaminar o próprio ser humano.

Por isso, as políticas de governo devem incentivar setores econômicos que degradem menos o nosso planeta, buscando o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e meio ambiente.

A Constituição Federal de 1988 prescreve, no seu artigo 170, que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa deve observar a defesa do meio ambiente, ou seja, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado exposto no artigo 225 se faz presente como princípio a ser respeitado pela atividade econômica no artigo 170, VI. O legislador constitucional quis mostrar que a liberdade de empreender deve se preocupar com o ato de proteger para que seja atingido o ponto de equilíbrio entre uso racional dos recursos naturais, desenvolvimento social e o crescimento econômico.

É necessário que o homem use economicamente a natureza de um modo saudável e não de forma predatória como acontece até agora. Derani (2001, p. 238) afirma que:

o problema da destruição dos recursos naturais não é diretamente proporcional ao aumento ou diminuição do crescimento econômico, pois está relacionado com o modo utilizado pela sociedade para a sua apropriação. Preconiza que, para se conquistar uma real alteração do modo de tratamento do meio ambiente, é necessário discutir a razão e finalidade da produção, com a devida interpretação do artigo 170 da Constituição Federal e elaboração de políticas públicas fundamentadas nos princípios constitucionais. Isso porque os princípios, além de revelar a finalidade da produção e definir o que seja ou não lícito, definem também valores, bases, metas, para a realização de uma política econômica, social e ambiental.

Dessa maneira, tendo-se por base os princípios da ordem econômica previstos no art. 170 da Carta Magna, podemos entender a lógica de produção e consumo de uma atividade econômica, definindo se é sustentável ou não.

Dentro desse contexto, deve-se compreender que não se muda rapidamente os processos econômicos de produção, faz-se necessário a sedimentação da ética ambiental para que haja uma mudança no costume e no comportamento das pessoas que vivem nesse planeta.

A relação do homem com a natureza apresenta-se em crise. Eis a crise ecológica: a poluição ambiental, a desflorestação e destruição sistemática das espécies, ou seja, a crise da nossa relação com a natureza.

A crise ecológica não é, somente, algo decorrente da destruição sistemática das florestas e dos animais (flora e fauna), mas também, a crise da nossa relação com a natureza, entendida como aquela que decorre do fato de não conseguirmos identificar o que nos liga à natureza (crise do vínculo) e o que nos distingue da natureza (crise do limite).

A modernidade ocidental pensa a relação do homem com a natureza numa perspectiva de “natureza-objeto” em que o homem é colocado como dono e senhor da natureza transformando-a em mero reservatório de recursos naturais e depósito de resíduos. A modernidade gera um dualismo entre o homem e a natureza que conduz a um impasse, pois determina a perda do vínculo com a natureza e suscita a ilimitabilidade do homem.

Esta concepção moderna da relação do homem com a natureza (natureza-objeto) quando deixou o plano das idéias para se tornar ação humana, inclusive com incentivos do poder público, trouxe conseqüências negativas nos níveis local, regional e global.

Um das facetas em que esta concepção da natureza-objeto encontra-se presente esta na idéia de crescimento econômico promovido a qualquer custo, ou seja, sem preocupações de ordem ecológica e social que durante algum tempo foi concebido equivocadamente como sendo sinônimo de desenvolvimento econômico (VEIGA, 2010).

O desenvolvimento econômico não se confunde com o crescimento econômico já que os objetivos daquele não são restritos a mera multiplicação da riqueza material que é condição necessária, mas não suficiente para a promoção de uma melhor qualidade de vida. A efetivação das três gerações dos direitos fundamentais e a ampliação da riqueza material é que traduz a idéia de desenvolvimento. (SACHS, 2008)

A terceira geração dos direitos fundamentais em que esta inserida a proteção do meio ambiente traz mais um aspecto a ser introduzido na idéia de desenvolvimento com grande repercussão em que este passa a ser designado

inicialmente como ecodesenvolvimento e posteriormente consolida-se na expressão desenvolvimento sustentável.

No cenário mundial, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano que teve lugar em Estocolmo (1972) apresenta-se como um marco nas discussões em torno da dimensão ambiental da concepção de desenvolvimento. O Relatório Founex que serviu de base para as discussões na referida Conferência admite a relação de causa e efeito entre desenvolvimento industrial indiscriminado e degradação ambiental.

O conceito de desenvolvimento sustentável largamente difundido consolidou-se nos trabalhos da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento (1987) através do relatório “nosso Futuro Comum” também conhecido como “Relatório Brundtland” em que considerou o desenvolvimento sustentável como aquele que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

Segundo Veiga (2010, p. 113), o conceito apresentado pela Organização das Nações Unidas – ONU para o desenvolvimento sustentável se traduz num conceito político e amplo voltado para o progresso econômico e social e que institucionaliza nesta expressão o maior desafio e o principal objetivo das sociedades contemporâneas que é a conciliação entre crescimento econômico e conservação da natureza.

A polarização entre crescimento econômico e preservação ambiental cujos debates surgiram nos Estados Unidos na década de 1960 alimentados por um temor apocalíptico desencadeou a elaboração de duas correntes. Uma afirma que não há dilema entre conservação ambiental e crescimento econômico, pois este só seria prejudicial ao meio ambiente enquanto não atingisse um determinado patamar de riqueza. A outra corrente apregoa que a solução para este dilema é a condição estacionária que consiste numa situação sem crescimento da população e do estoque físico do capital, mas com melhoria em termos qualitativos (tecnológica e ética) (VEIGA, 2010).

A superação da crise ecológica desencadeada pelo dilema entre conservação ambiental e crescimento econômico que consiste na relação do homem

com a natureza encontra na ideia de sustentabilidade ambiental um caminho para a construção de uma melhor qualidade de vida.

Nesta perspectiva, as duas correntes apresentadas sobre a polêmica entre crescimento econômico e preservação ambiental não se apresentam suficientes para dar conta da complexidade dos desafios que se colocam para o século XXI acerca da forma como o homem se relaciona com a natureza.

Tanto é assim que Murray Gell-Mann (apud VEIGA, 2010, p. 167-170) defende a realização de um conjunto de sete transições interligadas para que a humanidade tenha uma situação mais sustentável no século XXI que não ignora as externalidades negativas do crescimento econômico, nem visa alcançar a condição estacionária. O conjunto das sete transições é o seguinte: a) estabilização da população (global); b) práticas econômicas que encorajem a cobrança de custos reais, crescimento em qualidade em vez de quantidade, e a vida a partir dos dividendos da natureza e não do seu capital; c) tecnologia de baixo impacto ambiental; d) distribuição equitativa da riqueza; e) instituições globais e transnacionais fortes; f) um público mais bem informado sobre os desafios do futuro; g) atitudes que favoreçam a unidade na diversidade, ou seja, cooperação e competição não violenta entre tradições culturais diferentes e nações-Estados, assim como a coexistência com os organismos que compartilham a biosfera com os seres humanos.

O Brasil não ficou afastado desta preocupação global em torno da proteção do meio ambiente de sorte que o desenvolvimento sustentável ostenta no ordenamento jurídico pátrio o status de norma constitucional encontrando-se alocado no artigo 225 da Constituição Federal que impõe ao poder público e a coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações.

A compreensão do desenvolvimento sustentável passa necessariamente pela percepção da inter-relação existente entre os seus pilares de sustentação que são segundo Sachs (2008, p. 15-16) o social, ambiental, territorial, econômico e político.

A inter-relação entre estes aspectos é tão forte que a sustentabilidade apresenta-se como conceito abrangente e indivisível cuja fragmentação em áreas e setores apenas é possível para fins didáticos, cuja concreção deve ser atingida no seu conjunto englobando os desdobramentos existentes, sob pena de se gerar desequilíbrio no todo social.

Em sua tese de doutoramento Marques (2009, p. 125) discorrendo sobre o tema nos ensina que:

Desenvolvimento sustentável é aquele que satisfaz os interesses de todos os grupos, possibilitando, ao mesmo tempo, proteção ambiental. Deve situar-se em um patamar mínimo de bem-estar e dentro de um limite máximo tolerável de desgaste de recursos ambientais, seja provocado pelo crescimento econômico, seja provocado pela própria comunidade em suas atividades normais. É a harmonização do homem com a natureza. Não significa não crescimento, mas a compatibilização entre crescimento econômico e proteção ambiental.

O inter-relacionamento entre os aspectos ambientais, econômicos e sociais, apregoados pelo desenvolvimento sustentável está presente no nosso ordenamento jurídico em que a Constituição Federal elegeu como um dos princípios da ordem econômica a defesa do meio ambiente (art. 170, inciso VI, CF/88). E no aspecto social elegeu como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, assim como o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais (art. 3º, CF/88).

O grande desafio, portanto, é conseguir identificar as práticas sustentáveis para o desenvolvimento em razão da indefinição e instabilidade do conceito de desenvolvimento sustentável que varia no tempo e no espaço e que para VEIGA (2010, p. 208) ainda é um “enigma que continua à espera de um Édipo que o desvende”.

Todavia, MARQUES (2009, p. 126-127) nos alerta para o fato de que apesar destas dificuldades o desenvolvimento sustentável deve ser considerado como meta ou objetivo do poder público e da coletividade, ainda que ele seja considerado inatingível. Destaca também que não se pode a esse pretexto “aceitar

a insustentabilidade ambiental e social em benefício exclusivo do crescimento econômico”.

Trata-se do duplo imperativo ético que compõe o conceito de desenvolvimento sustentável a que Sachs (2008) se refere e que traz consigo o desafio de acomodar as vertentes constitucionais de desenvolvimento nacional (econômica) e da proteção do meio ambiente (ambiental) de forma que seja assegurada a dignidade da pessoa humana (social) numa perspectiva de perenidade a fim de que sejam beneficiadas as presentes e futuras gerações.

No âmbito brasileiro, pode-se citar como um importante exemplo de contribuição ao desenvolvimento sustentável: a Zona Franca de Manaus.

3 ZONA FRANCA DE MANAUS

A Zona Franca de Manaus (ZFM) é uma zona franca da cidade de Manaus, criada pelo Decreto-Lei 288/1967 para impulsionar o desenvolvimento econômico da Amazônia Ocidental e é administrada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA). Na origem do Modelo Zona franca de Manaus (ZFM), cujo início efetivo se deu em fevereiro de 1967, no bojo da chamada “Operação Amazônia”, deflagrada no governo do Marechal Castello Branco, residia um claro enfoque geopolítico, o da ocupação econômica e demográfica intensiva de uma região tão extensa, a partir da forja de um polo difusor de encadeamentos de produção-demanda-emprego-renda.

Baseado na concessão de incentivos fiscais federais e estaduais à produção empresarial e orientado ao desenvolvimento dos três setores econômicos básicos – Agricultura, Indústria e Serviços, mediante a redução de desvantagens locacionais inerentes à região, o Modelo ZFM se alinhava à concepção em voga de substituição de importações para fortalecimento do mercado interno brasileiro, pela implantação de empresas fabricantes de bens de consumo inéditos ou de produção inexpressiva no Brasil. Neste sentido, o Modelo ZFM permitiu ao Brasil economizar significativo volume de divisas, que, de outro modo, terminaria sendo consumido na importação de bens similares estrangeiros para abastecer as crescentes demandas da emergente classe média nacional.

Neste período, também os incentivos ao setor comercial de produtos estrangeiros em Manaus estimularam o turismo de compras de brasileiros de todas as regiões e promoveram uma intensa circulação de riqueza na sociedade local. Já o setor primário, em que pese alguns sólidos resultados pontuais obtidos na implementação de projetos rurais na região do entorno de Manaus, que abastecem parte do mercado local de frutas, hortaliças e laticínios, representa, ainda hoje, o vetor menos desenvolvido do Modelo.

No que tange à interiorização do Modelo ZFM, a sua legislação reguladora estabeleceu a extensão de alguns de seus benefícios tributários ao território da Amazônia Ocidental (Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima) e a criação de Áreas de Livre-Comércio em alguns dos municípios situados em sua faixa de fronteira, no intuito de reduzir as disparidades inter-regionais de custo de vida então experimentadas pelas suas populações, além de estimular as atividades agrícolas, extrativas e agroindustriais nas localidades interioranas, e que beneficiassem insumos tipicamente regionais, de origem vegetal ou animal. A Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), autarquia federal criada em 1967 para gerir o Modelo ZFM como um todo, também recebeu a incumbência, por meio dessa legislação, de administrar os fluxos de mercadorias contempladas por esses incentivos, no âmbito territorial da Amazônia Ocidental e da Área de Livre-Comércio de Macapá e Santana, situada no Amapá, e de aplicar recursos em infraestrutura econômica de apoio à produção (transportes, armazenagem, eletrificação, máquinas e equipamentos, etc.) nesses estados.

Dos três setores acima comentados, o industrial foi, sem dúvida, o que experimentou o maior desenvolvimento, ao longo da história do Modelo ZFM. Isto pode ser compreendido a partir das fases de evolução do Polo Industrial de Manaus (PIM), abaixo sintetizadas.

Na 1ª fase, compreendida entre 1967 e 1990, o mercado brasileiro de bens de consumo duráveis apresentava porte ainda modesto, encontrando-se protegido da competição externa, enquanto que a produção industrial se caracterizava pela intensividade no uso do fator trabalho e pela reduzida produtividade. Nesta fase, a lógica de suporte do PIM foi a da substituição de importações, calcada no privilégio a projetos produtivos que contemplassem índices de nacionalização elevados na aquisição de insumos e na permissão para

compras de bens de consumo estrangeiros somente em Manaus, dentro do limite de cotas individuais ou de casal disponibilizadas para turistas. Este ambiente regulatório refletia o enfrentamento das consequências nefastas das sucessivas crises do petróleo e da explosão da dívida externa brasileiras, obrigando a política econômica federal a contingenciar importações e reduzir a dependência de capitais estrangeiros.

Na 2ª fase, compreendida entre 1990 e os dias atuais, em decorrência da abertura comercial brasileira, aliada à política de estabilização monetária do período 1993/1994, o mercado brasileiro de bens de consumo duráveis se expandiu fortemente, tornando-se acessível às importações em quantidades livres. A indústria incentivada de Manaus, sofrendo as consequências da abrupta competição externa, viu-se obrigada a alterar substancialmente sua função-produção, transitando-a para a intensividade no uso dos fatores capital e tecnologia, promovendo um esforço de modernização cuja velocidade e profundidade dificilmente possuem paralelo na história industrial brasileira recente. Nos primeiros anos da reestruturação do PIM, a quantidade de mão-de-obra direta foi bastante reduzida, mas, por outro lado, a qualidade e as condições dos empregos restantes melhoraram substancialmente, conseguindo um legítimo salto de produtividade. A lógica de suporte do paradigma fabril em Manaus deixou de ser a mera substituição de importações, passando a contemplar as referências de competitividade em nível internacional, em preço, qualidade e serviços, ao tempo em que o perfil fundamental do PIM como espaço de polarização de segmentos industriais high-tech se consolidou.

Neste novo cenário, tornou-se estratégica a implementação de uma política, por parte da SUFRAMA, que integrasse três grandes vetores de ação essenciais:

- 1) o adensamento das cadeias produtivas dos bens fabricados com incentivos em Manaus, por meio de atividades de atração de novos produtores, especialmente estrangeiros, em bases competitivas, viabilizando a formação, em Manaus, de um significativo parque de fabricantes de insumos e componentes que integram as cadeias produtivas dos produtos considerados carros-chefes da produção do PIM (televisores, telefones celulares, motocicletas, DVDs, aparelhos de som, etc.); também integra essa linha de ação os pesados esforços de

promoção e investimento em Ciência, Tecnologia e Inovação (C, T & I), capitaneados pela SUFRAMA a partir de 1999, agora inseridos como item regular de sua agenda institucional, e realizados em parceria com instituições de pesquisa locais, públicas e privadas, no sentido de forjar um sólido sistema de C, T & I que suportasse a competitividade da produção empresarial high-tech e que explorasse não somente competências tecnológicas básicas e avançadas já disponíveis na cena internacional, como também fronteiras de inovação;

2) a internacionalização da indústria local, adotando mecanismos de estímulo às exportações (já que o mercado brasileiro deixou de ser o único alvo das indústrias incentivadas de Manaus) e de programas de promoção comercial e de cooperação internacional; e

3) a interiorização dos resultados do desenvolvimento na Amazônia Ocidental, por meio do aproveitamento sustentável de recursos naturais amazônicos e da aplicação dos recursos próprios da SUFRAMA, gerados a partir da arrecadação de sua Taxa de Serviços Administrativos (TSA) em infraestrutura socioeconômica de apoio a projetos produtivos de cunho empresarial ou cooperativo.

A política de incentivos do modelo Zona Franca de Manaus atraiu para o PIM mais de 430 companhias dotadas de marcas conhecidas mundialmente, a exemplo da Coca-Cola, Honda, Gillette, Nokia, Harley Davidson, Siemens, Samsung, dentre outras, todas empresas de alta tecnologia que juntas representaram investimentos estrangeiros acumulados superiores a US\$ 4,0 bilhões. O Polo Industrial de Manaus, agora na qualidade de modelo de produção regional formado por indústrias *high tech*, apresentou nos anos recentes, desempenho pujante, não só em decorrência da dinâmica empresarial e de mercado em si, mas, também, como resultado dos três vetores estratégicos de ação acima referidos.

4 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A ZONA FRANCA DE MANAUS

A economia gomífera no final do século XIX e primeira metade do século XX nitidamente promoveu o crescimento econômico da região amazônica, gerando

divisas consideráveis ao país. Entretanto, a insustentabilidade desse modelo desenvolvimentista se deu por se restringir a sua perspectiva econômica. Não houve qualquer preocupação com o aspecto do desenvolvimento social, baseado na expansão das liberdades humanas, tendo em vista que o sistema social da época (sistema de aviamento) contrastava com os ensinamentos de Amartya Sen.

Após o fim da economia da borracha, o retorno econômico à exploração dos recursos florestais de forma totalmente desarticulada e desconsiderada dos planos macroeconômicos do país, não ensejavam qualquer espécie de desenvolvimento, mas simples subsistência humana na região. Em assim sendo e considerando as potencialidades ambientais da região e da pobreza dos seus habitantes, os interesses estrangeiros na internacionalização da Amazônia despertaram no Estado Brasileiro a importância de intervenção na região, o que se deu muito mais por imperativo de segurança nacional que de desenvolvimento social. Ademais, essa soberania do país no ocidente amazônico se pautou exclusivamente na perspectiva econômica, conforme se depreende da nomenclatura da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e das suas disposições normativas (que condicionava a aplicação dos recursos garantidos na Constituição de 1946 apenas aos empreendimentos estritamente econômicos).

A Zona Franca de Manaus também emergiu com nítido compromisso de crescimento econômico da Amazônia Ocidental, conforme se depreende do art. 1º, do Decreto-Lei n.º 288/67, que indica como finalidade a criação de um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas para o desenvolvimento. Nesse momento, a perspectiva do desenvolvimento social era obscura e a preocupação ambiental era muito tímida quando da simples indicação dos fatores locais como ponto a ser considerado na política de incentivos fiscais. Era inolvidável a preocupação quase que integral com o desenvolvimento por meio do crescimento econômico.

A SUFRAMA vem desempenhando sua gestão no sentido de interiorizar os benefícios dos incentivos fiscais aos 153 municípios dentro da sua área de atuação, bem como de promover e fomentar ciência, tecnologia e inovação a partir das potencialidades regionais, agregando valor a elas. Para viabilizar essas investidas, a autarquia está realizando parcerias com os Estados e Municípios e

instituições de pesquisa e ensino, fornecendo cooperação técnica ou conferindo valores decorrentes da Taxa de Serviços Administrativos (TAS), desde que os interessados apresentem potencialidades de investimentos em atividade econômica que gere renda permanente no interior da região ou se afine ao turismo local. Nesse mesmo diapasão, foram criadas o Centro de Ciência, Tecnologia e Inovação no Polo Industrial de Manaus (CT-PIM) e o Centro Biotecnologia da Amazônia (CBA).

Quanto à perspectiva do desenvolvimento ambiental da Zona Franca de Manaus, um recente estudo, provindo da atividade fomentadora da SUFRAMA, confirmou a imprescindibilidade do Polo Industrial de Manaus para a preservação da cobertura verde da Amazônia. A pesquisa resultou na obra “Impacto Virtuoso do Polo Industrial de Manaus sobre a proteção da Floresta Amazônica”, desenvolvida por pesquisadores da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Universidade Federal do Pará (UFPA), do Instituto Piatam e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Segundo um de seus pesquisadores e coordenador, José Alberto da Costa (informação verbal), o parque fabril manauara contribuiu para a redução de 70% do desmatamento no Amazonas entre 2000 a 2006 e, até 1997, em aproximadamente 85%. Essa contribuição resultou na preservação de 98% da cobertura vegetal do Estado.

Portanto, denota-se que os incentivos fiscais que compõem a Zona Franca de Manaus não se restringem ao mero crescimento econômico da região, pois a SUFRAMA vem se valendo de parcerias e dos recursos das taxas de serviços administrativos para fomentar e promover pesquisas que aprimorem a tecnologia regional fundada nas potencialidades da floresta, o que responde às críticas de que o modelo seria falho por observar interesses externos e desvinculados dos atributos locais.

Outrossim, há inúmeras condicionantes sociais e ambientais a serem observadas pelas indústrias para gozarem dos incentivos fiscais do Polo Industrial de Manaus sem contar a necessidade delas atentarem para o princípio da reciprocidade, de modo que um percentual dos seus faturamentos devem ser

revertidos, por meio do pagamento de contribuições, a Fundos concernentes à interiorização do desenvolvimento, à realização de pesquisas científicas e tecnológicas e ao turismo. Nesse sentido, a ZFM se apresenta como modelo capaz de desenvolver sustentavelmente a região amazônica ocidental e, conseqüentemente, o Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento equilibrado corresponde ao desenvolvimento sustentável e requer a atuação institucional em cooperação com a sociedade de forma multidimensional, envolvendo a inter-relação entre os segmentos econômicos, sociais, ambientais, políticos, jurídicos, culturais etc. Trata-se de direito fundamental de terceira dimensão e direito humano inalienável.

Um dos instrumentos constitucionalmente previstos para a promoção do desenvolvimento nacional, em conformidade com as desigualdades regionais e sociais e em harmonia com o meio ambiente ecologicamente equilibrado, consiste na extrafiscalidade tributária, cujo exemplo de sucesso reside na Zona Franca de Manaus.

Esse modelo desenvolvimentista da Amazônia Ocidental, fundamentado em incentivos fiscais condicionados a aspectos sociais e ambientais, inequivocamente ensejou crescimento econômico para o Amazonas. Diferentemente da economia gomífera, a Zona Franca de Manaus vem se adaptando às conjunturas mundiais e sociais e passou a investir em interiorização de seus benefícios, na biotecnologia e na melhoria das condições de vida dos amazônidas. Apesar da presença de fatores a serem aperfeiçoados, são inequívocos os benefícios (expansão das liberdades) gerados pelo modelo, bem como os êxitos ambientais constituídos pela garantia de preservação da Floresta Amazônica na sua área de influência, o que pode (e deve) ser internalizado financeira e tecnologicamente para o PIM.

Por conseguinte, a avaliação da importância da ZFM deixa de perpassar pela renúncia fiscal gerada por seus incentivos ou pelo seu prazo constitucionalmente delimitado, pois o contributo fornecido por ela para a preservação ambiental sem obstar o desenvolvimento econômico e social da

Amazônia transcendem a conotação regional (e até nacional) e alcança o âmbito internacional, o que deve corresponder a divisas ao país.

Pode-se concluir, em vista do exposto, que o modelo desenvolvimentista da Zona Franca de Manaus é imprescindível para o desenvolvimento sustentável não só da região amazônica, mas do Brasil e do mundo.

6 REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política nacional do meio ambiente**: comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- ARAÚJO, Ubiracy e RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. Política nacional do meio ambiente. In: IRIGARAY, Carlos Teodoro Hugueney e RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. (Orgs.). **O direito e o desenvolvimento sustentável**: curso de direito ambiental. São Paulo: Peirópolis, 2005. p. 149-165.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 05 ago. 2015.
- CHERNI, Judith A. **Economic Growth versus the Environment**: The Politics of Wealth, Health and Air Pollution. Great Britain: Palgrave, 2002.
- DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **O direito de antena em face do direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- FREITAS, Wladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- GUIMARÃES, Roberto P. Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. In: BECKER, Bertha K. e MIRANDA, Mariana (Orgs.). **A geografia política do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997, p. 13-44.
- GROSSO, Flávia Skrobot Barbosa. **O Modelo Zona Franca de Manaus e o Desenvolvimento Sustentável na Amazônia**. Disponível em: <[http://file:///C:/Users/user/Downloads/EP0114%20\(1\).pdf](http://file:///C:/Users/user/Downloads/EP0114%20(1).pdf)>. Acesso em: 05 ago. 2015.
- MAGALHÃES, Allan Carlos Moreira; MOTTA, Ana Beatriz Passos. A construção do desenvolvimento sustentável. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3399, 21 out. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22847>>. Acesso em: 05 ago. 2015.
- MARQUES, Jose Roberto. **O Desenvolvimento Sustentável e sua Interpretação Jurídica**. São Paulo: PUC, 2009. Tese de Doutorado em Direito das Relações Sociais, Pontifícia Universidade Católica, 2009. p. 125, Disponível em: < <http://www.dominipublico.gov.br/> >. Acesso em: 05 ago. 2015.

MINORI, Alan Fernandes; COUTINHO, Ana Luísa Celino **Desenvolvimento Sustentável e Intervenção Estatal na Ordem Econômica: Uma Análise do Modelo da Zona Franca de Manaus**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br>>. Acesso em: 05 ago. 2015.

MOURA, Luiz Antônio Abdalla de. **Qualidade e gestão ambiental**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

MOURA, Luiz Antônio Abdalla de. **Economia ambiental**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

MUELLER, Charles C. **Os economistas e as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente**. Brasília: Finatec, 2007.

PEREIRA, Deusamir. **Amazônia insustentável: Zona Franca de Manaus: estudo e análise**. Manaus: Valer, 2006. p. 97.

ROCHA, Ernesto dos Santos Chaves da. Os incentivos do ICMS na zona franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes; e PEIXOTO, Marcelo Magalhães. **Tributação na zona franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM**. São Paulo: MP. 2008. p. 95-120.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SALAZAR, Admilton Pinheiro. **Amazônia: globalização e sustentabilidade**. 2. ed. Manaus: Valer, 2006.

SANCHEZ, Luiz Enrique. **Avaliação ambiental estratégica e sua aplicação no Brasil**. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/aaeartigo.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2015.

SANSON, Alexandre. **O princípio do desenvolvimento sustentável como limitação do poder econômico**. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2839/O-principio-do-desenvolvimento-sustentavel-como-limitacao-do-poder-economico>>. Acesso em: 05 ago. 2015.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; Ferrarezi, Elisabete. (Org.). **Políticas públicas**. Coletânea. Vol. 1, ENAP, 2006, p. 21-42.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional econômico ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.