

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS – PPGCJ

ROSA OLIVEIRA DE PONTES

**O MODELO DE DESENVOLVIMENTO DO POLO INDUSTRIAL DE MANAUS E A
DISCUSSÃO SOBRE A SEGURANÇA JURÍDICA**

João Pessoa - PB
2011

ROSA OLIVEIRA DE PONTES

**O MODELO DE DESENVOLVIMENTO DO POLO INDUSTRIAL DE MANAUS E A
DISCUSSÃO SOBRE A SEGURANÇA JURÍDICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Jurídicas.
Área de concentração: Direito Econômico.

Orientadora: Professora Doutora Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa

**João Pessoa - PB
2011**

P814m

Pontes, Rosa Oliveira de.

O modelo de desenvolvimento do Polo Industrial de Manaus e a discussão sobre a segurança jurídica./ Rosa Oliveira de Pontes. - João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba/ Centro de Ciências Jurídicas, 2011.

326p.

1. Manaus - Polo Industrial – Desenvolvimento. 2. Modelo – Desenvolvimento — Polo Industrial – Manaus. 3. Polo Industrial – Manaus – Segurança Jurídica – Discussão.

CDD 338.98113

ROSA OLIVEIRA DE PONTES

**O MODELO DE DESENVOLVIMENTO DO POLO INDUSTRIAL DE MANAUS E A
DISCUSSÃO SOBRE A SEGURANÇA JURÍDICA**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciências Jurídicas
da Universidade Federal da Paraíba,
como requisito parcial para obtenção do
título de Mestre em Ciências Jurídicas.

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: Direito Econômico

Dissertação aprovada em ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa
Orientadora
Universidade Federal da Paraíba

Prof. Dr. Alexandre Cavalcante Belo
Universidade Federal da Paraíba
(Membro da Banca)

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa
Universidade Federal de Pernambuco
(Membro da Banca)

**João Pessoa - PB
2011**

À minha mãe Lusia, estrela que me guia, exemplo de dedicação e amor.

Para Lorena, Vanessa e Joaquim Neto, motivação da existência e à Ana Paula e André Luiz, filhos do coração, presentes da vida, para que entendam a importância dos sonhos e das conquistas.

Ao Robério, companheiro, amigo, professor, encanto do amor, força que me move. Tudo.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal da Paraíba- UFPB e ao Centro Universitário Nilton Lins pela realização do Mestrado Interinstitucional.

À minha orientadora Professora Doutora Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa, exemplo de inteligência, competência e determinação, pelos ensinamentos e condução firme no caminho da realização e acima de tudo pela amizade. Como coordenadora deste Mestrado pela elevada compreensão da importância de ultrapassar as fronteiras para dividir o saber.

Aos Professores Doutores Eduardo Ramalho Rabenhorst, Ana Luísa Celino Coutinho, André Régis de Carvalho, Belinda Pereira da Cunha, Fredys Orlando Sorto, Fernando Antonio de Vasconcelos e Maria Aurea Baroni Cecato, que engrandecem a atividade docente e em cada aula garantiram a parcela de ensinamentos necessários à minha formação.

À Professora Doutora Ana Luísa Celino Coutinho que, além da demonstração de competência nas aulas, ao participar da banca de qualificação foi importante para a melhoria da qualidade deste trabalho.

Ao Professor Doutor Alexandre Cavalcante Belo, pelas suas contribuições na banca de qualificação e por sua participação na banca final, engrandecendo-a com sua inteligência e experiência.

Ao Professor Doutor Raymundo Juliano Feitosa, amazonense que enaltece o cenário acadêmico de Pernambuco e do País, e aceitou o convite para integrar a banca final de dissertação, apoiando com seus conhecimentos.

Aos companheiros de Mestrado Andréa, Bruno, Eisenhower, Luciana, Nailson, Nilce e, em especial, à Telma, Alan, Thiago, Maurílio, Miguel e Dimis, que ficaram mais próximos, agradeço pela amizade, pelos belos momentos de convívio e pelo apoio recebido nas horas das minhas difíceis limitações. Do mesmo modo, a Lucena,

Ronaldo e João Batista que optaram por outros caminhos. A todos, a expectativa de permanente reencontro.

Ao Professor Mestre Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho, por ter me estimulado, desde a graduação, a estudar direito tributário e a compreender sua importância. A minha gratidão mais uma vez pelo grande apoio na bibliografia e nas discussões que embasaram esta dissertação.

Ao Marco, Vitor, Danilo e Felipe pelas demonstrações afeto e por terem me recebido em sua família, fazendo com que João Pessoa passasse a ser uma segunda terra natal.

Muitos outros são responsáveis por este momento. Os mestres do começo, os que compartilharam as experiências profissionais e a busca pela defesa dos interesses da nossa terra e os que, dia a dia, mostram a importância do trabalho, do estudo, de vencer desafios, da amizade, enfim da vida.

O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político.

Norberto Bobbio

RESUMO

O estudo do modelo de desenvolvimento do Polo Industrial de Manaus reveste-se de importância pela sua representatividade para o Estado do Amazonas e repercussão no contexto da região Amazônica. A presente dissertação analisa essa política de promoção regional sob várias vertentes com a finalidade de compreender os estágios empreendidos e os mecanismos aplicados na sua evolução, confrontando-os com a segurança jurídica, elemento indispensável no Estado Democrático de Direito. O estudo parte da releitura de teorias que embasaram a evolução conceitual do desenvolvimento, tanto pela ótica interdisciplinar da economia, da história e do direito econômico, priorizando aquelas que direta ou indiretamente influenciaram a base conceitual do Polo Industrial de Manaus e apresentando as novas dimensões, com destaque para a questão da sustentabilidade socioambiental, intrinsecamente aplicável à realidade amazônica. No conjunto, são seqüenciadas as principais fases do desenvolvimento nacional, partindo dos anos trinta do século XX quando o Estado brasileiro passou a adotar estratégias desenvolvimentistas até os dias atuais, ressaltando aspectos políticos e econômicos que interferiram na readequação da proposta original e produziram a sua atual conformação, com breve relato histórico as políticas públicas que se propuseram a interferir no desenvolvimento econômico e industrial do espaço amazônico resultando na criação da Zona Franca de Manaus (ZFM) e do Polo Industrial de Manaus (PIM). O texto traz reflexões sobre suas principais fases, contradições, entraves e perspectivas e as repercussões decorrentes das alterações normativas em todos os níveis, para ao final promover um estudo dos principais enfoques constitucionais e tributários da questão, com prioridade para o tema da segurança jurídica, perquirindo sobre a sua real existência e eficácia.

Palavras-chave: Amazônia, Zona Franca de Manaus, Polo Industrial de Manaus, Desenvolvimento, Sustentabilidade, Segurança Jurídica.

ABSTRACT

The study of the Manaus Industrial Hub development model is important for its representativeness for the State of Amazonas and repercussion within the context of the Amazon region. This dissertation reviews this regional promotional policy through several perspectives with the purpose of shedding some light onto performed stages and the mechanisms applied in its evolution, pitching it against the legal security, an indispensable element for a Law-abiding Democratic State. The study starts off from a rereading of the theories underpinning the conceptual evolution of development both from the interdisciplinary standpoint of the economy, the history and of the economic law giving priority to those which directly or indirectly have influenced the conceptual basis of the Manaus Industrial Hub and showing the new dimensions, highlighting the issue of socioenvironmental sustainability, intrinsically applicable to the Amazon reality. As a whole, the main phases of the national development as sequenced starting from the thirties of the XX century the when the Brazilian State began to adopt developmental strategies until these days, emphasizing political and economic aspects, which have interfered in the readequability of the original proposal and have produced its current conformation, with a brief historical description the public policies, which have intended to interfere in the economic and industrial performance of the Amazon space resulting in the creation of the Manaus Free Trade Zone (ZFM) and of the Manaus Industrial Hub (PIM). The text puts forward some reflections on its main phases, contradictions, difficulties and perspectives and the repercussions resulting from the regulatory alterations at all levels, to, at the end, promote a study of the main constitutional and tributary focuses of the issue giving priority to the theme of legal security, probing into its real existence and effectiveness.

Keywords: Manaus Free Trade Zone, Manaus Industrial Hub, Development, Sustainability, Legal Security.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 A EVOLUÇÃO CONCEITUAL DO DESENVOLVIMENTO.....	14
1.1 A economia, o desenvolvimento e o desenvolvimentismo	14
1.1.1 O processo histórico	17
1.1.2 O pensamento desenvolvimentista e as correntes teóricas correlatas	42
1.1.3 A distinção entre crescimento e desenvolvimento	59
1.2 O direito e as novas dimensões do desenvolvimento	62
1.2.1 O paradigma da sustentabilidade: o desenvolvimento e o meio ambiente.....	67
1.2.2 O direito ao desenvolvimento e a Constituição da República de 1988	71
2 AS PRINCIPAIS FASES DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL.....	75
2.1 O Estado desenvolvimentista brasileiro	75
2.1.1 A Era Vargas – (1930-1954)	76
2.1.2 O governo Juscelino Kubitschek (1956-1961).....	82
2.1.3 O regime militar e o milagre econômico (1964-1985).....	89
2.2 A crise dos anos oitenta – a década perdida.....	100
2.2.1 A ascensão e queda de Collor: a lógica liberal (1990-1992).....	106
2.3 O Brasil contemporâneo	109
2.3.1 Itamar Franco e o Plano Real (1992-1995)	109
2.3.2 O governo Fernando Henrique Cardoso e o novo modelo de Estado (1995-2003)	112
2.3.3 O governo Lula e o seu modelo de desenvolvimento (2003-2011).....	123
3 O DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. A ZONA FRANCA DE MANAUS	132
3.1 Da colônia ao império.....	132
3.2 A economia da borracha	135
3.3 A busca do desenvolvimento por imposição constitucional	140
3.4 A ruptura democrática, as políticas desenvolvimentistas e os órgãos de desenvolvimento regional.....	144
3.5 Os incentivos fiscais e a Zona Franca de Manaus	151
3.5.1 A regulação econômica através da tributação: os incentivos fiscais e o desenvolvimento regional.....	152
3.5.2 A Zona Franca de Manaus e os incentivos da legislação federal, estadual e municipal. As fases e as transformações. Os reflexos do contexto nacional.....	161
3.5.3 Contradições, entraves, cenário atual e perspectivas do modelo de desenvolvimento do PIM.....	214
4 O POLO INDUSTRIAL DE MANAUS E A SEGURANÇA JURÍDICA.....	230
4.1 Significado, conceito e características	239
4.2 A segurança jurídica na Constituição da República do Brasil de 1988: fundamentos e princípios	245
4.3 A segurança jurídica em matéria tributária	247
4.4 O polo industrial de Manaus e os desvios da segurança jurídica.....	252

4.4.1 Segurança jurídica relativa aos atos normativos.....	252
4.4.2 Segurança jurídica relativa aos atos jurisdicionais	269
4.4.3 Segurança jurídica relativa aos atos da administração	270
CONCLUSÃO.....	277
REFERÊNCIAS.....	292
ANEXOS.....	312

INTRODUÇÃO

A análise do desenvolvimento especificamente aplicável a uma região constitui desafio de variadas dimensões. Na Amazônia, em especial, esse propósito assume maior relevância pelas características que encerra, suas especificidades e importância nacional. A presente dissertação busca discutir aspectos inerentes a uma parte desta importante área, em particular, da política de desenvolvimento que tem como espaço geográfico o Estado do Amazonas e, especificamente, a Zona Franca de Manaus e o seu polo industrial.

Tem como objetivo mais amplo promover uma avaliação da evolução desse modelo, acompanhando as várias fases percorridas, as interferências e os reflexos decorrentes das propostas teóricas e das influências políticas, econômicas e dos cenários nacional e internacional ocorridos durante a sua existência, para discuti-los sob a ótica da segurança jurídica, averiguando até que ponto a constitucionalização da política de incentivos fiscais aplicáveis a ZFM, efetivada na Constituição da República de 1988 garante a preservação do modelo e a sua continuidade. Esse horizonte de análise torna-se relevante na medida em que esta área de livre comércio de importação e exportação e de concessão de incentivos fiscais conta com garantias e delimitação temporal prevista constitucionalmente, mas este fato não tem impedido que distorções, controvérsias e embates jurídicos em torno dele ainda ocorram.

O estudo se justifica pela necessidade continuada de promoção do desenvolvimento regional da Amazônia, em particular, a partir da Zona Franca de Manaus, ante o valor e a expressão jurídica da sua própria garantia constitucional e das regras de desenvolvimento nacional e de redução de desigualdades regionais. Por outro lado, a fragilidade dos instrumentos jurídicos leva a um confronto na equação desenvolvimento *versus* garantia constitucional e a questionamentos sobre a eficácia da segurança jurídica emoldurada pelas regras da Constituição Federal. Desse modo, a construção teórica necessária para fundamentar o estudo passa por três pontos mais significativos: o da teoria do desenvolvimento; os modelos de regulação do Estado, com foco nos incentivos fiscais; e a questão da segurança jurídica. O marco teórico adotado tem cariz interdisciplinar, com contribuições da ciência econômica e do direito, com sustentações que derivam de pilares temáticos como os do direito econômico, considerando-se que a utilização de incentivos fiscais é uma das formas de intervenção do Estado sobre o domínio econômico; do direito tributário, visto que esses modelos adotam a tributação como instrumento; e do direito constitucional, fundamentando a apreciação teórica sobre o estudo da segurança jurídica.

Para melhor compreensão dos objetivos que traçados, o primeiro capítulo tece considerações sobre a evolução do conceito de desenvolvimento, de início sob a ótica da economia, procurando demonstrar a diferença entre este e o desenvolvimentismo, como estratégia governamental cujos fundamentos nortearam o momento histórico que antecedeu a instituição da ZFM, influenciando as suas bases conceituais. Efetua, também, uma breve retrospectiva histórica da evolução do pensamento econômico, com foco nas questões de desenvolvimento, ressaltando os teóricos mais importantes e os vários modelos formulados, centrando a apreciação naqueles que são considerados o fundamento da proposta de implantação do Polo Industrial de Manaus. Faz reflexões sobre o desenvolvimento sob a ótica do direito e ressalta a importância das novas dimensões do termo numa abordagem que privilegia analisá-lo duplamente - como direito fundamental que deve ser assegurado a todos e como conjunto de normas jurídicas que devem nortear as políticas econômicas praticadas pelo Estado. Destaca, de igual modo, a importância do meio ambiente, como elemento essencial do conceito de desenvolvimento sustentável, em especial para o espaço amazônico, matriz para o chamado ecodesenvolvimento.

No segundo capítulo é feita uma análise histórica do processo de desenvolvimento do País, desde a década de trinta do século XX até os dias atuais, com ênfase nas questões e estratégias que direta ou indiretamente interferiram no curso da ZFM e seu polo industrial. Essa abordagem assume grande relevância para a compreensão de cada uma das fases da evolução do modelo local, que sempre esteve dependente das alterações econômicas e das conformações dos cenários nacional e internacional. Merecem destaque as alterações ocorridas no modelo de Estado brasileiro e as concepções diversas da atuação do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, criando as bases conceituais para tratar com maior detalhamento a feição reguladora dos incentivos fiscais e para abordar os diversos aspectos referentes a esse instrumento utilizado na ZFM.

Para melhor entender o processo evolutivo desse modelo de desenvolvimento se faz necessário contextualizá-la geograficamente. Desse modo, o estudo contemplará, no terceiro capítulo, breve histórico das experiências de desenvolvimento da região Amazônica, particularizando sua atenção para o Estado do Amazonas e mais propriamente para a ZFM, tendo como ponto principal o segmento industrial. Na sequência, serão sintetizadas as diversas fases de sua evolução, caracterizando as mudanças econômicas sociais e jurídicas enfrentadas, especialmente os marcos legais que vem definindo as suas transformações, para dar suporte a algumas considerações críticas e à tentativa de traçar perspectivas.

O quarto e último capítulo aborda as questões relativas à segurança jurídica explicitando os seus fundamentos, como se caracteriza e qual a sua importância para a garantia da ordem econômica e social. Será observada a sua aplicação no campo particular do Polo Industrial de Manaus especialmente em razão da constitucionalização fixada pelos artigos 40 e 92 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição da República de 1988. É apresentado um conjunto de situações que permitem o cotejo necessário com os modelos teóricos apresentados, para ao final buscar responder aos problemas formulados no projeto de pesquisa, quais sejam: há segurança jurídica nas duas fases vivenciadas pelo polo industrial de Manaus - a de garantia exclusivamente legal e a de disposição constitucional?

O método de abordagem utilizado foi dedutivo, partindo-se de considerações gerais para atingir a particularidade desejada. Quanto aos métodos de procedimento pugnou-se pela investigação histórica que permeou grande parte do estudo, juntamente com a análise comparativa e descritiva, assim como o método estatístico, que foi importante na demonstração de dados e informações, caracterizando a realidade estudada. Apesar de terem sido feitas referências a anos anteriores, de cunho meramente informativo, o período de abrangência prioritário do estudo se estende a partir de 1930, com ênfase de 1967 aos dias atuais, ou seja, a partir da regulamentação da Zona Franca de Manaus sob o novo formato. Consequentemente, a delimitação geográfica circunscreve-se à sua área de influência, mesmo que, por uma questão de melhor contextualização, seja necessário proceder avaliações que extrapolam a região definida. Cabe destacar, ainda, sob o enfoque metodológico que a bibliografia utilizada procurou priorizar autores nacionais e regionais pela natureza do trabalho e os objetivos traçados.

Como fim último, o que se pretende demonstrar é a relevância do Polo Industrial de Manaus para o Estado do Amazonas e a importância da segurança jurídica nas políticas públicas de desenvolvimento, como elemento de garantia da estabilidade das relações econômicas e sociais, assim como contribuir com as discussões já em curso na busca de preservar esta, que é considerada a experiência mais bem sucedida de desenvolvimento regional implantada no país.

1 A EVOLUÇÃO CONCEITUAL DO DESENVOLVIMENTO

O conceito de desenvolvimento tem evoluído, sendo influenciado por várias ciências e incorporando novas dimensões. Hoje é entendido como um processo contínuo de transformação da sociedade, com o fim de assegurar a melhoria *lato sensu* da qualidade de vida do homem no presente, garantindo o mesmo direito às futuras gerações. Barral¹ atesta que, nessa evolução, o conceito de desenvolvimento passou por fases distintas com vinculações ao poder político-militar e ao poder econômico, limitando-se às referências de crescimento econômico, até atingir o momento atual de compreensão mais ampla, inclusive, com fundamentos na ordem sociojurídica. É inegável que a evolução da teoria do desenvolvimento está associada com a história do pensamento econômico e, segundo Souza,² “tem raízes teóricas e empíricas, originadas na maior parte dos casos das crises econômicas do sistema capitalista”.

Entretanto, um dos aspectos mais relevantes dessa evolução é que, a partir década de setenta do século XX, o desenvolvimento passou a ser compreendido como direito humano fundamental.

Nesse sentido, vale refletir sobre os ensinamentos de Bobbio³ quando destaca que o elenco de direitos do homem tem sofrido modificações profundas decorrentes de alterações das condições históricas, das relações de poder, assim como das transformações tecnológicas, dentre outras. Desse modo, destaca o autor, direitos que foram considerados absolutos deixam de ter relevância, enquanto outros que nem sequer eram cogitados passam a ser proclamados com grande evidência, integrando as declarações de organismos internacionais e o ordenamento jurídico dos países. Foi o que se deu com o direito ao desenvolvimento.

1.1 A economia, o desenvolvimento e o desenvolvimentismo

Ignacy Sachs⁴ considera o desenvolvimento de maneira pluridimensional, simultaneamente como projeto (*uma norma*) e como *caminho histórico* a ser percorrido por

¹ BARRAL, Welber. Direito e desenvolvimento: um modelo de análise. In: _____. (Org.) **Direito e desenvolvimento: análise jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Singular, 2005, p. 32.

² SOUSA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento econômico**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 1.

³ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 18.

⁴ SACHS, Ignacy. **O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos**. p. 151. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/revistas/coletaneas/econodesen/index.html>>. Acesso em: 14 jul. 2010.

todas as nações, plasmando-se, portanto, como um processo de “aprendizagem social” ou algo que se aprende na luta e no fazer histórico.

Se o desenvolvimento tem todas essas conformações, torna-se evidente que não pode ser confundido com *desenvolvimentismo*, sendo este último entendido como uma política governamental que estabelece o crescimento econômico como meta. Tomando-se por base a experiência dos países da América Latina, e em especial do Brasil, o desenvolvimentismo representou um programa nacional pautado pelo crescimento da produção industrial em que o Estado teve papel relevante na condução do planejamento e da execução da política econômica. Bresser Pereira⁵ estabelece a distinção entre os dois, ao considerar que o desenvolvimentismo ou (nacional-desenvolvimentismo, como também o denomina), significou estratégia nacional de proteção à indústria e promoção de poupança forçada através do Estado, sendo este o principal instrumento de ação coletiva, para a impulsão do desenvolvimento econômico. De outro lado, acrescenta que o desenvolvimento seria

[...] um processo de transformação econômica, política e social, através do qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo. Trata-se de um processo social global, em que as estruturas econômicas, políticas e sociais de um país sofrem contínuas e profundas transformações.⁶

Segundo Fonseca,⁷ o desenvolvimentismo é muitas vezes confundido com outras questões a ele associadas, como a defesa da industrialização, o intervencionismo, criação de empresas e bancos de fomento, dentre outros. Entretanto, para o autor, a manifestação favorável em prol desses fenômenos, de forma isolada, não pode ser entendida como desenvolvimentismo. Destaca que “não pode ser reduzido, como fenômeno histórico, a simples medidas de expansão da demanda agregada, a manifestações nacionalistas ou a reivindicações corporativistas em defesa da indústria”. Ao contrário, assinala que deve ficar demonstrada a existência de uma política de governo clara e precisa em que estejam associados os três aspectos que considera o seu “núcleo duro”: a industrialização como

⁵ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Novo-desenvolvimentismo e ortodoxia convencional. In: _____. (Org.). **Nação, câmbio e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. p. 63.

⁶ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. 12. ed. São Paulo: Brasiliense. 1982. p. 21.

⁷ FONSECA, Pedro Cesar Dutra. **Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil**. Disponível em: <http://74.125.93.132/search?q=cache:http://www.ufrgs.br/decon/publionline/textosprofessores/fonseca/Origens_do_Desenvolvimentismo.pdf>. Acesso em 29 nov. 2009.

alternativa para ultrapassar o subdesenvolvimento; o Estado como responsável pela condução da política e, a ideologia do crescimento econômico como meta.

Para Fonseca,⁸ o desenvolvimentismo é uma espécie de “guia de ação” da política de governo. Por isso, difere do desenvolvimento, que “não é apenas uma palavra de ordem a mais”, e sim, “*o elo que unifica e dá sentido a toda a ação do governo*” atingindo os mais diferentes campos da vida econômica e social. Impõe-se como um estágio superior a ser alcançado em que o Estado tem função relevante. Pode-se, portanto, entender o desenvolvimentismo como meio ou instrumento, e o desenvolvimento, como objetivo mais amplo a ser alcançado.

No entanto, para se alcançar essa expressão plural e as variadas facetas do desenvolvimento é preciso, como assevera Barral⁹ considerar que para avançar nas várias fases do desenvolvimento é indispensável apresentar o “estado da arte” a partir de uma evolução conceitual que se inicia com a criação do Estado Nacional. Para tanto, afirma o autor, é necessário conhecer o pensamento dos autores cujas ideias se constituíram em verdadeiras “rupturas” na forma de compreender o mundo e o entendimento sobre o desenvolvimento, demonstrando, ao longo do tempo, “as relações entre Estado, economia e sociedade” com suas interfaces, refletindo na adoção de políticas econômicas em cada momento histórico. Nesse percurso, o autor destaca, Adam Smith e o liberalismo; Marx e o socialismo; Keynes e a regulação do Estado; Celso Furtado e o desenvolvimentismo; e Amartya Sen e o desenvolvimento como liberdade, a quem considera apresentar uma visão original e inovadora mas, ainda pendente de implementação. Consegue resumir, nesta classificação, as principais proposições acerca da trajetória e da construção histórica da imagem conceitual de desenvolvimento.

Seguindo idêntica orientação, será apresentada, neste capítulo, uma síntese do caminho teórico percorrido para cada um desses autores, além de outros pensadores igualmente considerados importantes para o objetivo deste trabalho, com as respectivas referências doutrinárias, e que deram importantes contribuições ao estudo do desenvolvimento. Assim, para entender melhor o percurso concreto do conceito de desenvolvimento e as diferenças com desenvolvimentismo, ideias fundantes neste trabalho, serão trazidas, de modo resumido, as proposições teóricas de alguns autores, no âmbito dos estudos econômicos.

⁸ FONSECA, Pedro César Dutra, op. cit.

⁹ BARRAL, Welber, op. cit., p. 32-33.

A reconstrução desse caminho é importante para a compreensão da forma como o capitalismo foi sendo traçado ao longo dos tempos e a sua influência nos fundamentos das políticas governamentais que visaram reproduzir na Amazônia e, especialmente, no Estado do Amazonas, modelos de desenvolvimento com vistas a promover modificações na sua estrutura econômica e social que foram levadas a efeito, especialmente, nos últimos dois séculos.

1.1.1 O processo histórico

O percurso histórico do conceito econômico de desenvolvimento apresenta interfaces com outros campos do saber, especialmente com a filosofia, a sociologia e o direito. A palavra *desenvolvimento* foi tomada por empréstimo às ciências biológicas pelas ciências sociais, sendo que a Economia foi a primeira a se debruçar sobre esse fenômeno. O termo foi utilizado, à princípio, no sentido de *evolução* (significando um movimento em direção a alguma forma mais apropriada), depois passou a ser tradicionalmente vinculada a crescimento econômico e progresso, marcada pelas idéias de incremento de renda *per capita*, e assim permaneceu até a segunda metade do século XX quando o termo desenvolvimento foi disseminado com sucessivos acréscimos de novas designações, consolidando-se hoje, ao menos teoricamente, como um processo plural abrangente de natureza econômica, social, cultural e política.

No processo de desenvolvimento das nações podem ser identificados dois grandes atores sociais que se alternam: o mercado e o Estado. Países, como a Inglaterra, experimentaram, em razão de seu sistema sociojurídico e econômico, a supremacia do mercado, enquanto que a Alemanha, França e outros, incluindo-se os países da América Latina, adotaram uma posição mais preponderante do Estado, que assumiu um papel de destaque na condução das políticas de desenvolvimento.¹⁰ Não há dúvida de que, desde o surgimento do Estado moderno e do capitalismo, as figuras do Estado e do mercado se alternam em importância, sem, entretanto, deixarem de estar, paradoxalmente, interligadas, conforme assevera Feitosa.¹¹ A autora evidencia alguns teóricos que defendem a redução do papel do Estado, em ambiente altamente competitivo, restringindo-o unicamente a facilitar os

¹⁰ CARDOSO, Gil Célio de Castro. **A atuação do Estado no desenvolvimento recente do Nordeste**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2007. p. 32.

¹¹ FEITOSA, Maria Luiza Pereira Alencar Mayer. **Paradigmas inconclusos**: os contratos entre a autonomia privada, a regulação estatal e a globalização dos mercados. Coimbra: Coimbra, 2007. p. 94.

processos de mercado e, em posição diversa, outros teóricos que indicam o retorno à concepção considerada mais realista da intervenção do Estado nos processos do mercado. Assevera, ainda, que devem ser “descartadas tanto a excessiva liberdade quanto a alargada proteção”. Desse modo, afirma que a relação entre o Estado e o mercado sempre teve destaque nas análises sociais, jurídicas e políticas, de onde se pode concluir que as concepções de desenvolvimento, por sua vez, também foram influenciadas pelo movimento entre os dois e refletidas nas discussões de várias ciências.

Na concepção filosófica dos séculos XVII a XIX,¹² desenvolvimento é entendido como “movimento em direção ao melhor” e está associado ao conceito de evolução e de progresso cuja realização material era o meio necessário para superação das dificuldades. O termo progresso se fez presente na cultura ocidental, destacado como “momento de esperança” e “visão de um futuro de liberdade, justiça e abundância”.¹³ o “mito do progresso”, como também denominou Heidemann,¹⁴ estendeu-se até o século XIX e se refletiu no pensamento brasileiro, tanto assim que o ideal de progresso acabou incorporado à bandeira do País. O autor destaca que, nesse momento, o conceito de progresso teria alcançado o ápice como necessidade, sob o argumento de que “a realização material do progresso seria condição necessária para que as pessoas comuns pudessem superar seu destino de danação social”. Ao mesmo tempo, evidencia o estudioso,¹⁵ as esperanças e as promessas implícitas no sentido de progresso foram em parte assumidas pela ideia de desenvolvimento.

A expressão *progresso* encerra um significado claro, parecendo evidente em si mesma, conforme afirma Piotr Sztompka.¹⁶ Para a civilização ocidental, nenhuma ideia foi mais importante do que a de progresso, como esclarece Robert Nisbert.¹⁷ Em explicação de cunho sociológico, Sztompka¹⁸ destaca que este fato está ligado às características fundamentais da condição humana, uma vez que o conceito de progresso alivia as tensões humanas, pois cria a perspectiva de um mundo melhor. Em que pese as origens do conceito de

¹² SILVA, Maria Beatriz Oliveira da. **Desenvolvimento (sustentável) no Brasil de Lula**: uma abordagem jurídico-ambiental. Santa Cruz do Sul: Edunisc. São Paulo: Anita Garibaldi, 2009. p. 31.

¹³ THEIS, Ivo M. Será possível continuar falando em “desenvolvimento” no século XXI? In: _____. (Org.) **Desenvolvimento e território**: questões teóricas, evidências empíricas. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 256.

¹⁴ HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: _____.; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epidemiológicas e modelos de análises. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2009. p. 24.

¹⁵ HEIDEMANN, Francisco G, op. cit., p. 24.

¹⁶ SZTOMPKA, Piotr. **A sociologia da mudança social**. 2. ed. Tradução Pedro Jorgensen Jr. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2005. p. 57.

¹⁷ Apud SZTOMPKA, Piotr, op. cit., p. 58.

¹⁸ Ibid., p. 58.

progresso sejam encontradas nas vertentes do pensamento grego e judaico, reunindo-se na tradição judaico-cristã, que influenciou a cultura ocidental por séculos, o autor afirma que foi na Idade Média que Bernard Chartres e Roger Bacon, acrescentam alguns outros elementos à noção de progresso, aplicando o conceito ao conhecimento humano, demonstrando o seu avanço, gradual, constante e cumulativo.

O iluminismo trouxe novas contribuições ao sentido de progresso com as ideias de Bossuet, Condorset e Immanuel Kant. Este último teria oferecido novo critério ao considerar as restrições à liberdade individual quando esta se torna ameaça à liberdade do outro. O século XIX foi considerado a “era do progresso”, conforme afirma Sztompka,¹⁹ Com o conceito sendo assimilado pela filosofia e aceito pela literatura e pelas artes, sendo de Saint-Simon e Auguste Comte as importantes contribuições, especialmente, por meio do pensamento positivista.

De fato, nesse século, a filosofia e o liberalismo alcançaram a sua expressão maior e o Estado exercia papel irrelevante em relação à economia, tendo como encargos essenciais a administração da justiça, a diplomacia e a educação, além de garantir a propriedade privada, a obrigatoriedade dos contratos, da segurança pública, com subordinação do político ao econômico.²⁰ Não havia, portanto, políticas públicas positivas para estabelecer regras para ações econômicas que ficavam na dependência do mercado autorregulado. Foi o período do Estado mínimo com a plena liberdade de iniciativa em todos os campos de ação, sem a interferência ou entraves de políticas governamentais.²¹ Nesse período, o conceito de desenvolvimento foi se delineando e acabou sendo influenciado pela ideia de progresso, condicionado pelo pensamento filosófico corrente, com uma visão futurista atribuída aos filósofos progressistas e em ambiente de liberdade econômica.

Com base nessa premissa, a evolução histórica dos modelos de desenvolvimento foi analisada até o início do século XX, sob a ótica dos sistemas econômicos. Avelãs Nunes destaca que

Os sistemas distinguem-se uns dos outros pela afirmação de determinadas forças produtivas e determinadas formas de organização material da produção, a base econômica (estrutura econômica ou infraestrutura) na qual se desenvolvem determinadas relações sociais de produção e a partir da qual se erguem e instalam determinadas estruturas políticas, jurídicas, culturais, ideológicas (superestrutura). [...] é a natureza das relações sociais de

¹⁹ SZTOMPKA, Piotr, op. cit., p. 58.

²⁰ CARDOSO, Gil Célio de Castro, op. cit., p. 39.

²¹ HEIDEMANN, Francisco G., op. cit., p. 24-25.

produção (a posição relativa dos homens em face dos meios de produção) que, em último termo, distingue os sistemas.²²

Por outro lado, com a finalidade de uma classificação teórica, é importante identificar como se dá a propriedade dos meios de produção, identificando se é privada ou coletiva e, ainda se há a apropriação pelo produto do trabalho pelos trabalhadores que constituem parcela dos agentes econômicos, conforme ressalta Tavares.²³ Destaca o autor, que “sistemas econômicos são modelos amplos, que podem apresentar, por isso mesmo, uma série de variações nas formas concretas adotadas em sua implementação”,²⁴ havendo várias classificações. Para os objetivos pretendidos será adotada a classificação dos sistemas econômicos clássicos. Pela ordem, a) o sistema capitalista, que tem como pressuposto a garantia do direito à propriedade privada, à livre iniciativa e de competição com a liberdade dos agentes econômicos (que decidem o quê, como e para quem produzir), tendo como regulador natural o mercado, sendo, portanto, considerado o *sistema de livre mercado*; b) o sistema socialista, onde o direito à propriedade privada é substituído pela propriedade coletiva dos meios de produção, o Estado concentra as decisões econômicas e o resultado deve ser dividido para todos.²⁵ Tendo variantes diversas, embora com uma base comum, o socialismo é um modelo econômico que exige uma “autoridade centralizadora e unificante da economia”.²⁶

Na análise dos modelos de desenvolvimento, é também importante ter em mente as formas de Estado, pela influência que sua participação na economia pode determinar na organização da estrutura econômica e social e pelo fato de que o grau de desenvolvimento econômico de um país deve ser atribuído em parte ao Estado e a forma como realiza as suas políticas públicas.²⁷ Feitosa²⁸ ressalta que dependendo do critério classificatório escolhido, podem ser encontradas inúmeras tipologias, além de ser necessário observar a advertência de Bobbio,²⁹ segundo a qual, não há linearidade nos processos classificatórios, podendo haver interrelações de formas de Estado aparentemente diversas. Mesmo assim, para fins de uma síntese necessária para criar bases às avaliações a serem, posteriormente, realizadas e, adotando a classificação indicada por Feitosa, tem-se que

²² NUNES, A. J. Avelãs. **Os sistemas econômicos**. Coimbra: Almedina, 1994. p. 7 e 24.

²³ TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 2. ed. São Paulo: Editora Método, 2006. p. 34.

²⁴ Ibid., p. 34.

²⁵ DEL MASSO, Fabiano. **Direito econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 8.

²⁶ TAVARES, André Ramos, op. cit., p. 39.

²⁷ Ibid, p. 48.

²⁸ FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer, op. cit., p. 148.

²⁹ BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade – para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 125.

Do ponto de vista das relações entre Estado e economia, se tomarmos como foco de estudo a história mais recente, constataremos que somente no curso do século XX passaram por algumas fases distintas, representativas de períodos cíclicos de alterações paradigmáticas, ancorados basicamente nos seguintes fatores: (i) na constituição da fase do liberalismo econômico (até finais dos anos vinte); (ii) na consolidação do Estado do Bem-Estar (versão sóciopolítica do Estado econômico, interventor direto, empresário), que se estende da década de trinta ao início da década de setenta; (iii) na sequência da crise que se abateu sobre as estruturas do Estado intervencionista, proporcionando a configuração de um terceiro modelo de Estado, de feições híbridas, contemporizado, objeto das políticas de privatização e regulamentação, aqui denominado de “Estado regulador”, embora não seja apontado neste trabalho como um novo tipo de Estado, sucessor espontâneo e cronológico do Estado Liberal e do Estado Social.³⁰

E ainda destaca a autora

[...] A regulação das atividades econômicas é apenas uma das funções (talvez a principal) do Estado contemporâneo, de perfil intervencionista, mas agente de políticas liberais.³¹

A evolução do liberalismo, considerado uma “rebelião de novas idéias”, a que se refere Rossetti,³² era baseada em quatro princípios fundamentais: a) racionalidade do “homem econômico”, que partia da presunção de que a ação dos homens na esfera econômica era conduzida sempre de forma racional, maximizando seus rendimentos e a satisfação material e de seus interesses pessoais; b) a positividade do individualismo, que completava o anterior, e estava fundado no argumento de que “a expressão máxima dos interesses coletivos era conduzida pela soma dos interesses individuais”; c) o automatismo das forças de mercado, traduzido no entendimento de que a condução do sistema econômico a permanente posição de equilíbrio era resultante do livre mecanismo de preços, do funcionamento das leis de oferta e procura e do livre jogo das forças de mercado; e, d) o ajustamento da concorrência, assinalando que a concorrência e a competição entre os produtores seriam fatores de promoção dos ajustes necessários no mercado. Assim, a participação do Estado, na política econômica deveria ficar restrita a algumas funções especiais e em regime de excepcionalidade.

Para os economistas da escola clássica, a questão do desenvolvimento estava centrada na prosperidade material. Essa corrente econômica teve as suas concepções

³⁰ FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer, op. cit., p. 185.

³¹ Ibid., p. 185.

³² ROSSETTI, José Paschoal. **Política e programação econômica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1976. p. 74-76.

fundamentadas no pensamento de Adam Smith, Malthus, Ricardo, Jean-Baptiste Say e Stuart Mill. No período do Estado liberal, as avaliações sobre desenvolvimento pautavam-se em aspectos puramente econômicos, com foco na acumulação de riquezas. O crescimento econômico era preconizado como objetivo a ser alcançado pelas nações tendo por base o princípio da autorregulação do mercado, com os mecanismos de concorrência perfeita e a doutrina do individualismo, em que os interesses individuais assegurariam o interesse coletivo aumentando a riqueza nacional.³³ Essa era a base do pensamento de Adam Smith cuja obra é considerada basilar para a concepção da economia como ciência, sendo o livro “Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações” (1776), um marco referencial. Nele foram estabelecidos os princípios da Economia Política, o que coincide com a primeira fase da Revolução Industrial na Inglaterra. Smith buscou identificar as causas do crescimento econômico, estudando os fatores de formação da riqueza nacional, fundados no funcionamento dos mercados com liberdade, que garantiriam a elevação de renda e emprego. Entende que o “livre mercado com sua mão invisível (oferta e demanda) promoveria um Estado de bem-estar para toda a sociedade” não havendo necessidade do poder externo coercitivo do Estado. Esse é o aspecto essencial do modelo proposto por Smith, com a total liberdade de ação dos indivíduos atuando num ambiente de mercado.³⁴

Diferentemente dos mercantilistas e fisiocratas, que consideravam os metais preciosos e a terra como os principais fatores produtivos, Adam Smith defendia que o trabalho produtivo era elemento essencial para o aumento da riqueza. Em sua teoria do valor-trabalho destacou a importância da indústria no desenvolvimento das forças produtivas, sendo essa a atividade que gera rendimentos crescentes, ao contrário da agricultura que depende do clima e da fertilidade do solo. Para ele, o fator primordial da riqueza nacional era o trabalho produtivo, definindo-o como aquele que “produz um excedente de valor sobre o seu custo de reprodução”, de modo que a riqueza é derivada da relação entre a população total e o volume de trabalho empregado no processo produtivo. Assim, quanto maior for essa relação, maior será o resultado da economia.³⁵ Smith, destaca o caráter de universalidade do trabalho como medida precisa do valor de troca, tornando-se padrão de comparação dos valores das mercadorias. Ressalta que

³³ CARDOSO, Gil Célio de Castro, op. cit., p. 38.

³⁴ OLIVEIRA, de Roberson; GENNARI, Adilson Marques. **História do pensamento econômico**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 67, 79 e 80.

³⁵ SOUZA, Nali de Jesus, op. cit., 59-60.

A divisão do trabalho, na medida em que pode ser introduzida, gera, em cada ofício, um aumento proporcional das forças produtivas do trabalho. A diferenciação das ocupações e empregos parece haver-se efetuado em decorrência dessa vantagem. Essa diferenciação, aliás, geralmente atinge o máximo nos países que se caracterizam pelo mais alto grau da evolução, no tocante ao trabalho e aprimoramento; o que, em uma sociedade em estágio primitivo, é o trabalho de uma única pessoa, é o de várias em uma sociedade mais evoluída.³⁶

Além disso, ressalta que a eficácia das nações progressistas está na divisão do trabalho que proporciona altos rendimentos para os países e fator de bem-estar para o indivíduo, sendo essencial para aumentar a produtividade e, no plano internacional, pode proporcionar a solidariedade tão desejada entre as nações.³⁷

No modelo smithiano, o crescimento da população assume relevância. Para ele, o crescimento econômico contribui tanto para a elevação do nível de vida da população quanto para o crescimento demográfico. Propõe três situações para a população e a oferta de trabalhadores: a) quando há crescimento, tem-se economia progressista; quando há declínio tem-se economia decadente; e quando há constância, tem-se economia estacionária. Na situação de normalidade ocorreria um ajuste entre o ritmo crescimento demográfico e a demanda de trabalhadores.³⁸ A economia estacionária também é objeto da abordagem de Smith, que, embora sem grande precisão, destacou a fase limite para o processo cumulativo de crescimento, que seria estancado, principalmente, pela escassez de recursos naturais, além da situação com relação a outros países³⁹.

Para Smith, o investimento gera o crescimento da oferta de trabalho, que proporciona o aumento da massa salarial, elevando o poder de compra, contribuindo para a ampliação do mercado, assim como o aumento da população e a abertura da economia para o exterior. Seu modelo de desenvolvimento é pautado pela poupança que se transforma em investimento, permitindo a contratação de trabalhadores e desencadeando o processo de acumulação de capitais. Conforme destaca Nali de Jesus Souza,⁴⁰ para Smith “uma sociedade que valorize o trabalho e os negócios, mantendo instituições estáveis e leis adequadas à livre iniciativa, estará estimulando a acumulação do capital e o crescimento econômico.” Apesar da

³⁶ SMITH, Adam. **A riqueza das nações. Investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Col. Os Economistas). v. 1. p. 65.

³⁷ HUGON, Paul. **História das doutrinas econômicas**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 1974, p. 112.

³⁸ SOUZA, Nali de Jesus, op. cit., p. 63.

³⁹ BALDWIN, Robert E. **Desenvolvimento e crescimento econômico**. Tradução: Osmar Cândido Alves e Sônia Ruggiero. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1979. p. 25 e 26.

⁴⁰ SOUZA, Nali de Jesus, op. cit., p. 63.

ênfase econômica, Smith preocupou-se com o bem-estar humano. Em suas proposições, parte do pressuposto de que os interesses individuais, mesmo que decorrentes de posições egoístas, atingem, de forma derivada, o “bem-estar geral da sociedade”.⁴¹

O pensamento de Thomas Robert Malthus, tendo a população como o centro de suas preocupações, surgiu em momento histórico de grandes transformações econômicas e sociais, na segunda metade do século XVIII. Teve a Revolução Industrial inglesa como referência, cenário no qual, apesar do significativo aumento da produtividade do trabalho, a classe trabalhadora foi relegada à condição de remuneração miserável e jornadas de trabalho desumanas. Malthus lançou suas reflexões para a questão da reprodução da população, posto considerar que o progresso da sociedade era dependente da existência de equilíbrio entre a população e os meios de subsistência.⁴² Em seu estudo questiona:

A questão prática que se coloca é a seguinte: será que uma forte pressão da população contra os limites da subsistência é um estímulo adequado para o crescimento da riqueza? A situação da maioria dos países responde negativamente à questão.⁴³

O ensaio de Malthus⁴⁴ sobre a população versa sobre a diferença entre o crescimento da população e os meios de subsistência. Para o teórico, se o crescimento populacional não fosse contido por alguma espécie de “freio”, dobraria a cada vinte e cinco anos. Afirmava que

Então, adotando meus postulados como certos, afirmo que o poder de crescimento da população é indefinidamente maior do que o poder que tem a terra de produzir meios de subsistência para o homem. A população, quando não controlada, cresce numa progressão geométrica. Os meios de subsistência crescem apenas numa progressão aritmética. Um pequeno conhecimento de números demonstrará a enormidade do primeiro poder em comparação com o segundo.⁴⁵

⁴¹ OLIVEIRA, de Roberson; GENNARI, Adilson Marques, op. cit., p. 66.

⁴² Ibid., p. 72.

⁴³ MALTHUS, Thomas Robert. **Princípios de economia política e considerações sobre sua aplicação prática**. Ensaio sobre a população. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Col. Os Economistas). p.168.

⁴⁴ Em 1798, surgiu, sob anonimato, o livro **Essay on the principles of population as it affects the future improvement of society**. Em 1803, Malthus publica com seu nome, a segunda edição do **Essay on the principles of population, or view of the past and present affects on Human Happiness**. (HUGON, Paul, op. cit., p. 117).

⁴⁵ MALTHUS, Thomas Robert. **Princípios de economia política e considerações sobre sua aplicação prática**. Ensaio sobre a população. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Col. Os Economistas). p. 246.

No seu entender, isso levaria a uma catástrofe. Assim, seriam dois métodos de redução do crescimento demográfico: o repressivo, representado pelas mortes ocasionadas por epidemias ou guerras; e o preventivo, que consiste na limitação voluntária da natalidade.⁴⁶

Malthus se posicionava contrário aos costumes da classe operária a quem atribuía excesso de gastos em futilidades. Desse modo, condenava as leis inglesas de auxílio aos pobres e pregava a concentração de renda, para que houvesse poupança de excedentes que se transformariam em investimentos. Considerava que toda ajuda aos pobres seria uma “ilusão”, pois acarretaria a elevação do consumo que, somado ao aumento da população, teria, como consequência inevitável, a fome. Essas ideias de Malthus influenciaram muitos economistas modernos que desenvolveram políticas econômicas baseadas na concentração de renda e na premissa de que era necessário primeiro crescer a renda nacional para depois distribuir.⁴⁷

A visão pessimista de Malthus não considera a possibilidade de uma sociedade próspera. Desse modo, seu ensaio é negativo quanto ao futuro da humanidade e contrário às reformas sociais e à igualdade. Para ele, mesmo que se eliminasse a pobreza e o vício, logo surgiriam diferenças sociais, que, no seu entender, são naturais. Esse aspecto ressalta na teoria de Malthus: tratar a pobreza que é um fenômeno social como fazendo parte de leis naturais. Desse modo, o teórico propõe apenas soluções naturais.⁴⁸ Além da avaliação sobre a população e a pobreza, os seus estudos trataram de outras questões também relevantes que foram ampliadas por outros teóricos, tais como a teoria do fundo de salário e a da renda fundiária.

Vários estudiosos da obra de Malthus consideram que um de seus grandes méritos foi chamar a atenção para a importância da demanda efetiva na determinação do nível de emprego e renda e, conseqüentemente, na promoção do desenvolvimento econômico.⁴⁹ De outro lado, poucos economistas deram ao problema demográfico a importância necessária para o estudo do desenvolvimento, considerando-a um “fator independente”, não observando que o crescimento populacional impacta o planejamento das inversões necessárias para a absorção da mão de obra. Sendo, portanto, esta também uma das importâncias de seus estudos.⁵⁰ Várias foram as críticas aos postulados de Malthus, entretanto, eles influenciaram o

⁴⁶ MALTHUS, Thomas Robert, op. cit., p. 120.

⁴⁷ OLIVEIRA, de Roberson; GENNARI, Adilson Marques, op. cit., p. 73.

⁴⁸ CORRAZA, Gentil. Malthus e Ricardo: duas visões de economia política e de capitalismo. **Caderno IUH Idéias**, ano 3, n. 39.2005. Instituto Humanitas UNISINOS. Disponível em: <<http://www.iuh.unisinos.br/uploads/publicacoes/edicoes/1158330491.25pdf.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2010.

⁴⁹ SOUZA, Nali de Jesus, op. cit., p. 102-103.

⁵⁰ MADEIRA, João Lyra. **Malthus e Marx**: o papel da população no desenvolvimento econômico. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/lyra_madeira/pdf/17_malthus.pdf>. Acesso em: 11 out. 2010.

pensamento de outros teóricos da escola clássica e muitos estudiosos contemporâneos da relação demografia-economia.

David Ricardo, outro integrante da escola clássica inglesa, é considerado, juntamente com Adam Smith, as duas personalidades mais importantes desse movimento. Embora quase meio século os separe, o que explica as diferenças no pensamento de ambos. Com seu livro “Princípios de economia política e tributação”, (publicada em 1821), na sua terceira edição trata de uma série de aspectos da economia política, tais como: valor, preços, renda, lucros e salários, indústria e comércio; a moeda e bancos; os impostos nos seus principais aspectos e incidências, dentre outros. Para Ricardo, o grande problema do desenvolvimento econômico estava na agricultura, pois os países não tinham a capacidade de produzir alimentos baratos para os trabalhadores elevando os salários nominais. Essa posição se justifica pela época em que escreveu a sua obra principal, em que havia conflito de interesses entre a indústria nascente e a agricultura, defendendo que as reivindicações dos industriais e capitalistas deveriam ser atendidas mesmo que isso acarretasse sacrifícios para os proprietários agrícolas.⁵¹

Uma preocupação fundante em Ricardo, segundo Souza,⁵² era determinar as leis que definiam “a distribuição do produto entre proprietários capitalistas e trabalhadores, na forma de renda, lucro e salários”. Aduz o autor que, em sua teoria da renda, Ricardo defendia a concentração da renda nas mãos dos capitalistas que no seu entender eram os responsáveis pela acumulação do capital. A teoria do valor-trabalho, reconhecida como um dos aspectos relevantes de sua obra, parte dos estudos de Smith para considerar que o trabalho era o fator determinante para definir o valor de troca dos bens, sendo esse, portanto, proporcional ao trabalho dedicado à sua produção.

A moeda, o comércio internacional e o crédito também foram objeto das avaliações do pensador e constituem parte importante de sua obra. Segundo Corraza,⁵³ Ricardo foi ardoroso defensor da liberdade do comércio e da não intervenção governamental, pois considerava que existiam mecanismos automáticos de regulação do comércio internacional resultantes da aplicação da teoria monetária clássica às trocas no mercado externo. A teoria do comércio exterior por ele elaborada, portanto, também denominada de teoria das vantagens comparativas, partia do pressuposto de que na divisão internacional do trabalho existem vantagens naturais (solo, clima, minérios, dentre outros) e vantagens artificiais (capital,

⁵¹ HUGON, Paul, op. cit., p. 128-129.

⁵² SOUZA, Nali de Jesus, op. cit., p. 65.

⁵³ CORRAZA, Gentil, op. cit., p. 13.

infraestrutura) que influenciam na redução dos custos de produção dos países.⁵⁴ Desse modo, os países deveriam se especializar nos segmentos produtivos que lhes fossem mais vantajosos em termos de custos comparativamente aos seus parceiros. Recomendava que as nações se concentrassem na produção de bens para os quais possuísssem vantagens e abandonassem os demais que não poderiam alcançar essa vantagem. Afirmava que

Num sistema comercial perfeitamente livre, cada país naturalmente dedica seu capital e seu trabalho à atividade que lhe seja mais benéfica. Essa busca de vantagem individual está admiravelmente associada ao bem universal do conjunto dos países. Estimulando a dedicação ao trabalho, recompensando a engenhosidade e propiciando o uso mais eficaz das potencialidades proporcionadas pela natureza, distribui-se o trabalho de modo mais eficiente e mais econômico, enquanto, pelo aumento geral do volume de produtos, difunde-se o benefício de modo geral e une-se a sociedade universal de todas as nações do mundo civilizado por laços comuns de interesse e de intercâmbio.⁵⁵

Para Ricardo, o crescimento do comércio seria resultante dessa troca de excedentes e do incremento de eficiência e produtividade.⁵⁶ Isso implicaria na priorização da produção de produtos primários pelos países detentores de produtos naturais e de produtos manufaturados pelos detentores de capital e tecnologia avançada. Considerava, assim, que os consumidores seriam os grandes beneficiários do comércio internacional, pois poderiam obter produtos por preços menores, e se todos os países assim procedessem haveria um aumento da produtividade dos fatores com aumento de produção global, possibilitando crescimento econômico e do bem-estar da população, com o consequente desenvolvimento para todos.⁵⁷

Entretanto, Ricardo também centrou sua atenção no fator trabalho como determinante para a vantagem comparativa e destacou dois conceitos interrelacionados: a especialização e a vantagem comparativa. Posteriormente, Eli Heckscher e Bertil Ohlin,⁵⁸

⁵⁴ OLIVEIRA, de Roberson; GENNARI, Adilson Marques, op. cit., p. 83.

⁵⁵ RICARDO, David. **Princípios de economia e tributação**. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Col. Os Economistas). p. 97.

⁵⁶ RAMOS, Rosário. **Modelo de Evaluación de la Competitividad Internacional**: Una Aplicación Empírica al Caso de las Islas Canarias. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. 15-12-2001. Disponível em: <<http://www.eumed.net/tesis/rrr/index.htm>>. Acesso em: 29 ago. 2010.

⁵⁷ SOUZA, Nali de Jesus, op. cit., p. 77.

⁵⁸ Esse modelo foi também objeto de preocupações da escola neoclássica, no princípio do século XX cuja teoria quantidade de fatores produtivos no país. Diferente de Smith e Ricardo, Heckscher e Ohlin consideram como fatores de produção, além do trabalho, o capital e, para eles, em que pese houvesse entre os países de Eli Heckscher e Bertil Ohlin considerava que a especialização era decorrente da existência de maior ou menor tecnologias equivalentes a distribuição desigual desses fatores, é que provocava a diferença das vantagens entre as nações. A sua teoria, então, estabelecia que a especialização na produção e na exportação se daria para os produtos em que houvesse abundância do fator predominante. As importações estariam direcionadas

ampliaram esses estudos e de acordo com Frieden,⁵⁹ as teorias desses dois economistas, sobre o comércio internacional, contribuíram para a compreensão da existência de “vencedores e perdedores da integração econômica”, na medida em que as exportações de cada país dependiam da sua própria abundância dos fatores produtivos tais como capital, mão de obra e terra e, segundo o autor, com as exportações, cresceria a demanda pelos recursos utilizados para a produção.

Nos anos noventa do século XX, vários estudiosos, dentre estes os integrantes da Comissão para a América Latina e Caribe (Cepal), iriam se contrapor à doutrina das vantagens comparativas de Ricardo para justificar a necessidade de industrialização dos países da América Latina, com vistas a romper o ciclo de subdesenvolvimento. Essa discussão doutrinária fundamentou as teorias desenvolvimentistas que priorizavam as políticas de crescimento econômico com prioridade para o segmento industrial e que foram responsáveis pelas estratégias governamentais adotadas na América Latina e no Brasil a partir dos anos trinta e que se reproduziram nos programas de desenvolvimento realizados na Amazônia a partir dos anos sessenta do século XX.

Jean-Baptiste Say tem na denominada Lei de Say⁶⁰ sua importante contribuição à escola clássica. Em seu principal trabalho, “Tratado de economia política” (1803), procurou separar a economia da política e atribuiu o valor dos bens à sua utilidade, afirmando que “o preço é a medida da utilidade”, atribuindo ao consumidor importância na determinação da produção. Para ele, a oferta geraria a sua própria demanda mantido equilíbrio no mercado, pois a todo acréscimo de produtos (oferta) haveria um acréscimo semelhante de compradores (demanda). Ou seja, “a oferta cria a sua própria demanda”. Desse modo, possibilidade de superprodução ou de escassez tornam-se remotas, pois a relação entre oferta e demanda estabeleceria o preço de equilíbrio e, se ocorresse, seria temporária com o ajuste natural do mercado.⁶¹ A economia em equilíbrio é pressuposto para a teoria de Say e, assim, as crises econômicas seriam passageiras com possibilidade de autocorreção, pois os agentes

aos bens cuja produção demandasse fatores escassos e de maior custo. Assim, sua teoria se baseou em três hipóteses: a) o trabalho e o capital, enquanto fatores de produção, não possuem mobilidade entre os países; b) são utilizados em diferentes proporções na produção dos bens; e c) os países são dotados de quantidade diferentes desses fatores. O teorema de HO, como ficou conhecido foi ampliado por três outros: teorema da igualdade de preço de fator; o teorema de Stolper-Samuelson; e o teorema de Rybezynski. (SOUZA, Nali de Jesus de, op. cit., p. 151; CARDOSO, Alair Silvio, op. cit.; RAMOS, Rosário, op. cit.).

⁵⁹ FRIEDEN, Jeffrey A. **Capitalismo global: História econômica e política do século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 2006. p. 126.

⁶⁰ A Lei de Say afirma que a oferta gera sua própria demanda, ou que todo acréscimo de oferta gera um acréscimo na mesma proporção de demanda, mantendo o equilíbrio macroeconômico, não havendo possibilidade de escassez ou superprodução.

⁶¹ SOUZA, Nali de Jesus, op. cit., p. 77.

econômicos agiriam com racionalidade na busca da maximização de suas necessidades. Nesse contexto teórico, o Estado deveria manter-se afastado da economia, abstendo-se de intervir no “livre jogo das forças de mercado”.⁶²

Muitos estudiosos, dentre estes Celso Furtado, ao analisarem as relações entre o consumo, poupança e investimento como pressupostos para o crescimento econômico, se contrapuseram à Lei de Say, com a convicção de que o fenômeno do subdesenvolvimento não pode ser compreendido como resultante de do excesso de consumo e redução de poupança, é fundamentalmente uma dissociação do sistema produtivo da sociedade gerando problemas econômicos e sociais.⁶³

John Stuart Mill, em sua principal obra, “Princípios de economia política” (1848), reavaliou os vários temas discutidos por seus antecessores, complementando-os.⁶⁴ Realizou a síntese da economia clássica burguesa, com destaque para a economia estacionária, buscando integrar a teoria do valor-trabalho às teorias utilitaristas e causou muitas controvérsias ao tentar conciliar o liberalismo, o socialismo, o empirismo e o determinismo, além de ser adepto à separação da política da economia. Foi considerado um reformista e defendeu a atuação do Estado na economia em segmentos de atividades em que os indivíduos não tivessem interesse.⁶⁵

Stuart Mill, ao dar um novo tratamento às teorias de Smith e Ricardo sobre a lei da oferta e da procura, teoria do valor e o Estado econômico estacionário, introduziu a dimensão da justiça social, estabelecendo uma distinção entre os fenômenos da produção e da distribuição. Para ele, a produção resulta de aspectos naturais que não podem ser alterados enquanto a distribuição decorre de leis elaboradas pelo homem e que podem ser modificadas, devendo a sociedade estabelecer melhores regras de distribuição de riquezas. O autor considera que

A partir de agora, o bem-estar e a prosperidade da população trabalhadora terão que fundar-se em bases diferentes. Os pobres se libertaram das principais restrições e já não há possibilidade de governá-los ou de tratá-los como crianças. Os cuidados pelos destinos dos trabalhadores precisam agora ser entregues a eles mesmos. As nações modernas terão que aprender esta

⁶² OLIVEIRA, de Roberson; GENNARI, Adilson Marques, op. cit., p. 93.

⁶³ VIANNA, Salvador Teixeira Werneck; LEITE, Marcos Vinicius Chiliatto. **A questão da Lei de Say e o retorno à teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/50anosformacaoeconomicabrasil/12_cap05_Salvador_Marcos.pdf>. Acesso em: 11 out. 2010.

⁶⁴ HUGON, Paul. **História das doutrinas econômicas**, op. cit., p. 146.

⁶⁵ OLIVEIRA, de Roberson; GENNARI, Adilson Marques, op. cit., p. 91.

lição: o bem-estar de um povo tem que ser criado por meio da justiça e do autogoverno.⁶⁶

Sua obra representa a transição das teorias que deram fundamento à escola clássica para o socialismo e o intervencionismo.⁶⁷ Hugon afirma que:

A obra de Stuart Mill apresenta um duplo característico que interessa à história: surge e se situa no ponto divisório de duas grandes correntes do pensamento econômico; a um tempo, constitui a expressão última da ciência clássica e contém em si o germe das idéias que se lhe oporão doravante.⁶⁸

O estudo dos economistas clássicos mostra que a questão do desenvolvimento estava baseada na premissa do aumento da prosperidade material, ocasionando o que Souza⁶⁹ denomina um “círculo virtuoso entre poupança, acumulação, inovações tecnológicas, crescimento e distribuição”. O papel do Estado seria apenas o de preservar a estabilidade social, a liberdade individual e o direito de propriedade, estando sua atuação restrita às áreas sociais básicas. Para Oliveira e Gennari,⁷⁰ em que pese à importante contribuição desses economistas, em especial Smith e Ricardo, na formulação da economia como nova disciplina científica, esta teve o papel de promover a afirmação da “nova formação capitalista” e “legitimar a ordem econômica engendrada pela Revolução Industrial”, sendo, portanto, partes integrantes desse processo. Furtado,⁷¹ ao analisar os estudos dos economistas clássicos, ressalta que ao voltarem sua atenção para a acumulação do capital, eles não se preocuparam em buscar explicar o desenvolvimento. Demonstra que para Adam Smith o progresso econômico pareceria ser um fenômeno natural, enquanto seus seguidores tinham preocupações mais voltadas para justificar a repartição renda social. Critica a teoria de Mill que prevê a impossibilidade de progresso em longo prazo.

O liberalismo tinha como meta o crescimento econômico que deveria ser buscado pelas nações, com base no sistema capitalista e nas práticas de acumulação em que a liberdade individual e a defesa do princípio da autoregulação dos mercados eram indissociáveis. O predomínio do interesse individual em relação ao coletivo, postulados do liberalismo, contribuiu para que os métodos de trabalho impostos pelo sistema industrial da época em que

⁶⁶ MILL, John Stuart. **Princípio de economia política**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986. (Col. Os Economistas). v. 2. p. 258.

⁶⁷ HUGON, Paul, op. cit., p. 144.

⁶⁸ Ibid., p. 150.

⁶⁹ SOUZA, Nali de Jesus, op. cit., p. 78.

⁷⁰ OLIVEIRA, de Roberson; GENNARI, Adilson Marques, op. cit., p. 101.

⁷¹ FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. (Série Os Economistas). 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986. p. 18-20.

havia uma intensificação de jornada e baixos salários, em quadro de perversa exploração, fossem aceitos com argumento de que “o trabalhador era livre para aceitar ou não o trabalho. Sob essas condições, competia a ele decidir como atingir sua satisfação”.⁷²

Desse modo, o desenvolvimento econômico do período compreendido entre 1780 a 1850 se afirmou a partir do sistema industrial capitalista iniciado na Inglaterra e disseminado para toda a Europa, modificando as formas de produção. A opressão desse sistema representado no ambiente hostil das fábricas com jornadas de trabalho desumanas, baixa remuneração, além da mecanização acelerada que produzia o desemprego, desencadeou resistências sociais e, nos primeiros anos do século XIX, iniciaram-se dois tipos de movimento: a) de tipo reformista, que mesmo preservando as bases essenciais da propriedade privada proclamava a restrição à liberdade econômica, por meio de diferentes formas de intervenção; b) de tipo revolucionário, que se insurgia totalmente ao liberalismo econômico. Essa última corrente do pensamento é a base do socialismo que, etimologicamente, é definido pela primazia do social sobre o individual, contrapondo-se à doutrina liberal que preconizava o inverso.⁷³

Entre os pensadores da nova corrente, com relevo para o socialismo científico ou marxista, destacam-se Karl Marx e Friedrich Engels seus principais representantes. A obra monumental dos autores, consolidada no “Manifesto comunista” (1848) e em “O capital” (1867), reúne os estudos sobre a teoria do valor, a acumulação de capital, a produção do excedente econômico ou a mais-valia, a concentração e centralização do capital, a superpopulação relativa (ou exército industrial de reserva) ao capital financeiro ou ao capital fictício e, finalmente, à renda da terra.⁷⁴ Esses estudos, que constituíram uma reação às condições dos trabalhadores durante a Revolução Industrial, permitem concluir que, na visão marxista, o desenvolvimento se dá de “forma cíclica com conflito distributivo” onde o progresso técnico favorece ciclos de prosperidade, mas com crises periódicas prolongadas e graves conflitos sociais. Este conflito distributivo se dá entre o capital e o trabalho, em que o processo de crescimento capitalista tem como característica o desemprego e a concentração de renda e riqueza.⁷⁵

Segundo Robert E. Baldwin⁷⁶ “o principal desafio à teoria do desenvolvimento clássico e neoclássico vem dos marxistas”. Em sua análise, ressalta que Marx identificava no

⁷² CARDOSO, Gil Célio de Castro, op. cit., p. 38.

⁷³ HUGON, Paul, op. cit., p. 166.

⁷⁴ OLIVEIRA, de Roberson; GENNARI, Adilson Marques, op. cit., p. 128-137.

⁷⁵ SOUZA, Nali de Jesus, op. cit., p. 80 e 96.

⁷⁶ BALDWIN, Robert E., op. cit., p. 33.

sistema capitalista a existência de todo tipo de contradições internas que impediam o êxito do desenvolvimento e essas contradições levariam à queda do sistema, sendo substituído pelo socialismo, entendido como uma sociedade sem classes em que o desenvolvimento beneficiaria a todos. Souza,⁷⁷ nessa mesma linha de pensamento, destaca que “o caráter contraditório da expansão capitalista reside na ampliação dos meios de produção, com a deterioração simultânea do poder de compra dos trabalhadores. Esse sistema tende a se autodestruir no longo prazo, dando origem à sociedade socialista”.

De fato, conforme asseveram Oliveira e Genari,⁷⁸ um dos aspectos marcantes da filosofia marxista é a contradição demonstrada pela luta de classes que, segundo Marx, está presente na história de todas as sociedades e, considerando que é a ideologia da classe dominante que predomina, é pela luta de classes que será determinado o curso da história, promovendo pressões e revoluções de mudanças ou preservando a estrutura vigente. Sob esse aspecto, a classe dos trabalhadores sobressai-se tida como “revolucionária, subjugada, e explorada” e a que será capaz de promover as transformações na sociedade.

Um dos pontos importantes da teoria marxista é a tese da exploração que ele aborda sob dois aspectos: a) o econômico, com o trabalho constituindo o valor dos produtos, e sob essa ótica desenvolve a teoria do valor-trabalho; e, b) o social, destacando que o valor produzido deve pertencer ao operário que fornece o trabalho, e sob essa avaliação construiu a teoria da mais-valia.⁷⁹

A teoria do valor-trabalho de Marx é um prolongamento das propostas de Adam Smith e de Ricardo, sendo mais incisivo e estabelecendo uma relação mais direta entre trabalho e valor dos produtos. Ricardo já havia defendido que o valor de uma mercadoria era proporcional ao trabalho destinado à sua produção. Marx procura ser mais preciso visando estabelecer o “*quantum* de trabalho socialmente necessário” para a produção desse bem. Marx utilizou a teoria do valor- trabalho para fins diferentes dos dois outros economistas clássicos. Para ele, o aspecto econômico dessa teoria leva à conclusões de cunho social, que culmina com a teoria da mais-valia. Desse modo, considera que sendo o trabalho fator de definição do valor da mercadoria, o trabalhador deveria receber todo o valor correspondente e como tal não ocorre torna-se vítima de exploração social na sociedade capitalista. Para Marx, essa exploração independe da vontade do patrão ou do empregado, mas decorre da própria

⁷⁷ SOUZA, Nali de Jesus, op. cit., p. 97.

⁷⁸ OLIVEIRA, de Roberson; GENNARI, Adilson Marques, op. cit., p. 126-127.

⁷⁹ HUGON, Paul, op. cit., p. 227.

natureza do regime econômico.⁸⁰ Em síntese considera “o trabalho numa forma em que pertence exclusivamente ao homem”.⁸¹

A teoria marxista da mais-valia, por sua vez, parte do princípio de que o valor do trabalho é determinado pela quantidade de trabalho necessária à sua manutenção, sendo este o montante pago pela utilização de sua mão de obra. Como o que recebe é menor do que o valor de venda da mercadoria, o excedente é apropriado pelo empreendedor.⁸² Assim, “a mais-valia é o trabalho não pago, representado por aquela parte do valor das mercadorias que excede ao tempo de trabalho socialmente necessário para a produção do valor da própria força de trabalho”.⁸³ Marx afirmava que

A produção capitalista não é apenas produção de mercadoria, é essencialmente produção de mais-valia. O trabalhador produz não para si, mas para o capital. Não basta, portanto, que produza em geral. Ele tem de produzir mais-valia. Apenas é produtivo o trabalhador que produz mais-valia para o capitalista ou serve à autovalorização do capital.⁸⁴

Baldwin⁸⁵ destaca que a análise de Marx sobre o desenvolvimento capitalista inclui também a sua crítica ao progresso tecnológico que considera ser uma forma de o empreendedor maximizar seus lucros, à medida que reduz custos. No entanto, é causa de desemprego, formando o que denominou de “exército industrial de reserva” e, conclui que “assim como a ausência de progresso tecnológico adequado é condição fundamental que retarda o progresso no modelo clássico, a incapacidade de lutar contra o progresso tecnológico é causa fundamental da ruína do capitalismo no modelo marxista”. Ressalta o autor que a descrição de Marx sobre o desenvolvimento econômico apresenta, também, uma característica marcante quando analisa a relação entre os países capitalistas e as colônias. Marx se preocupou com a relação de dependência entre as colônias e as metrópoles, sendo aquelas tratadas como meros fornecedores de matéria-prima e alimentos mais baratos, não se beneficiando do dito desenvolvimento capitalista, tendo suas economias tradicionais

⁸⁰ HUGON, Paul, op. cit., p. 229.

⁸¹ MARX, Karl. **O capital. Crítica da economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Col. Os Economistas). v. 1. p. 297.

⁸² Ibid., p. 230.

⁸³ OLIVEIRA, de Roberson; GENNARI, Adilson Marques, op. cit., p. 131.

⁸⁴ MARX, Karl. **O capital. Crítica da economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Col. Os Economistas). v.1. p. 138.

⁸⁵ BALDWIN, Robert E., op. cit., p. 34.

destruídas, forçadas a atuar a serviço da exploração dos países capitalistas que tentam “evitar a estagnação econômica e a revolução política”.⁸⁶

O conjunto teórico concebido por Marx e a parte de sua doutrina foram objetos de muitas críticas. Entretanto, o fato é que exercem significativa influência até a atualidade, tendo-se estabelecido a partir dele, uma divisão do pensamento econômico, de um lado os seguidores da escola marxista, nas suas várias vertentes e, de outro, os defensores das teorias de preservação do capitalismo.

Os estudos do desenvolvimento tiveram, também, a importante contribuição de Joseph Alois Schumpeter. Nas suas obras “Teoria do desenvolvimento econômico” (1911); “Ciclos econômicos” (1939); “Capitalismo, socialismo e democracia” (1942); e “História da análise econômica”.⁸⁷ Schumpeter apresentou a sua concepção de desenvolvimento econômico, procurando compreender os movimentos da economia e o modo de produção do capitalismo. Dedicou atenção ao estudo da influência da tecnologia na sociedade, tratando-a como um fator de produção com importante papel no contexto capitalista; considerava que a propriedade privada, a divisão do trabalho e a livre concorrência eram as bases da economia. Schumpeter acreditava que a economia poderia ser entendida como um sistema circular em que ocorrem relações entre os agentes econômicos de forma equilibrada, com o sistema tendendo a fazer autorreposição no tempo.⁸⁸

Em sua economia de fluxo regular há uma monotonia no processo, embora não signifique que não ocorra crescimento decorrente de aumento de produtividade e de aperfeiçoamento de métodos de trabalho em uma trajetória conhecida. Para ele, somente as inovações, ao serem adotadas pelo sistema econômico, podem produzir alterações diferenciadas rompendo o equilíbrio e provocando rupturas no fluxo circular.⁸⁹ A mudança no padrão de reprodução viria pela atuação do empresário através de uma inovação capaz de ampliar os investimentos, o emprego e a renda, possibilitando o desenvolvimento econômico que, a seu ver, consistiria em mudanças qualitativas ocorridas na economia.⁹⁰ Faz, assim, a distinção entre crescimento e desenvolvimento, sendo o primeiro teórico a fazê-lo. Na sua avaliação afirmava que

⁸⁶ BALDWIN, Robert E., p. 35-36.

⁸⁷ Publicada postumamente, em 1954.

⁸⁸ COSTA, Achyles Barcelos da. O desenvolvimento econômico na visão de Joseph Schumpeter. **Cadernos IUH Ideias**, ano 4, n.º47. 2006. Unisinos. Instituto Humanitas. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/uploads/publicacoes/edicoes/1158329722.22pdf.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2010.

⁸⁹ COSTA, Achyles Barcelos da. op. cit.

⁹⁰ OLIVEIRA, de Roberson; GENNARI, Adilson Marques, op. cit., p. 267.

o desenvolvimento econômico não é um fenômeno a ser explicado economicamente, mas que a economia, em si mesma sem desenvolvimento é arrastada pelas mudanças do mundo à sua volta, e que as causas e portanto a explicação do desenvolvimento devem ser procuradas fora do grupo de fatos que são descritos pela teoria econômica.⁹¹

Schumpeter não concordava com a visão neoclássica de desenvolvimento como “processo gradual e harmonioso”. Pregava que as alterações econômicas podem ocorrer em saltos à medida que novos investimentos se realizam e esses esforços criam ciclos econômicos, acreditando que, a longo prazo, o desenvolvimento poderia ocorrer, observado esse contexto cíclico. Com o desenvolvimento econômico ocorrendo em saltos e crescimento irregular, as decisões econômicas passam a ser tomadas em ambiente de incerteza e de risco. Logo, pessoas de motivações comuns não estariam seguras e aptas a promover investimentos, somente o empresário estimulado a empreender num ambiente dinâmico teria as condições necessárias para tal.⁹²

Considerava que o empresário empreendedor era o principal agente do processo de desenvolvimento econômico por ser responsável pelas inovações introduzidas, tanto na produção de novo produto, quanto na utilização de novos sistemas produtivos ou, ainda, na identificação de novas matérias-primas. Distingue, ainda, o empresário do detentor do capital ao considerar que “a pessoa mais importante no processo de desenvolvimento é aquela que dirige o uso dos fundos, e não aquela que fornece esses fundos”. Desse modo, uma das importantes contribuições de Schumpeter à teoria do desenvolvimento foi ressaltar a importância da função empresarial.⁹³

A abordagem teórica sobre o desenvolvimento de Schumpeter teve continuidade nas décadas seguintes quando vários estudiosos estabeleceram modelos e teorias sobre o crescimento e o desenvolvimento. Podem ser classificados em dois grupos: a) no primeiro, encontram-se os que se filiaram a escola liberal e neoclássica, representado por Solow, Lewis, Schultz e Schumpeter; b) no segundo, onde se destacam Harrod-Domar, Ragnar Nurkse, Kuznets, Gerschenkron, defendia-se a ação intervencionista em graus variados como meio de viabilizar investimentos, crédito e planejamento econômico, uma vez que negavam para os países subdesenvolvidos a possibilidade de manutenção de níveis de desenvolvimento e ingresso na era industrial por meio das regras de livre mercado. Alertam, ainda, os autores

⁹¹ SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Col. Os Economistas). p. 74.

⁹² BALDWIN, Robert E., op. cit., p. 41.

⁹³ Ibid., p. 41-43.

que, por ângulos diferentes, os dois grupos tinham uma visão linear e evolutiva do desenvolvimento.⁹⁴

A segunda metade do século XIX foi marcada por um período de grande expansão do capitalismo mundial, principalmente, o inglês. Entretanto, também foi intensa de conflitos sociais e, especialmente nos últimos vinte e cinco anos, nos quais se agudizaram as crises de poder nas economias industriais e a disputa entre essas nações que evoluiu para a Primeira Grande Guerra Mundial. Sobre esse período, Jeffry A. Frieden relata que:

O ciclo virtuoso do fim do século XIX e o início do XX viu a prosperidade fortalecer a paz internacional e a integração econômica mundial, e ambas reforçavam a harmonia doméstica. O consenso a favor da globalização econômica e do governo mínimo se mantinha pelo aparente sucesso das duas tendências. No entanto, após 1914, o mundo caiu num círculo vicioso. O colapso da economia global causou crises nacionais e as condições domésticas difíceis levaram grupos internos ao extremismo. O nacionalismo econômico, o militarismo e o acirramento da guerra aprofundaram o infortúnio econômico. O mundo entrou em declínio.⁹⁵

Uma das consequências significativas dessa guerra foi a mudança do eixo de poder econômico deslocado da Europa devastada, para os Estados Unidos que se tornaram a principal potência industrial, financeira e comercial do mundo. Frieden⁹⁶ relata, também, que na Rússia ocorreu o colapso mais dramático das classes dominantes no período pré-guerra e o fracasso dos czares durante a guerra possibilitou a Revolução de 1917. De outro lado, apesar das dificuldades, em 1924, a atividade econômica da Europa já estava recuperada e o final da década de vinte, do século XX, constitui-se em período de grande expansão econômica e mudanças sociais, agora com o capital e os mercados americanos sendo responsáveis pelo crescimento da Europa à Ásia e da América Latina, sendo Wall Street o centro financeiro internacional.

O crescimento econômico da época mantinha as regras do liberalismo e da economia de mercado, com a intensificação dos métodos de produção, introdução de novas tecnologias e formas de organização do trabalho que contribuíram para o aumento da produtividade e do lucro das empresas, sem, no entanto, a devida contrapartida da melhoria das condições de vida e de remuneração do trabalhador. Esse fato contribuiu para a redução do consumo dessa

⁹⁴ OLIVEIRA, de Roberson; GENNARI, Adilson Marques, op. cit., p. 282.

⁹⁵ FRIEDEN, Jeffry A, op. cit, p. 144.

⁹⁶ Ibid., p. 154-156.

classe e provocou a retração do mercado, com o início da crise de 1929, que começou nos Estados Unidos, atingindo a todos os países que com ele mantinham vínculos comerciais.⁹⁷

Feitosa⁹⁸ indica três acontecimentos que contribuíram para provocar o que denomina de declínio do capitalismo concorrencial liberal: a) a economia de guerra do período 1914-1918; b) o advento da Revolução bolchevista na Rússia, em 1917; e c) a crise econômica de 1929, que teve como evento marcante o *crack* da Bolsa de Nova York. De fato, essa crise revelou os problemas do mercado quando atua sem controles, em que a formação de monopólios e concentração de poder econômico impedem a liberdade de concorrência, que sempre foi uma das premissas da autorregulação defendida pelos clássicos.

Esse momento histórico provocou a ascensão de governos intervencionistas em substituição àqueles de postura liberal, que atuaram na sustentação das economias, contendo o desemprego com obras públicas e financiando e protegendo a economia nacional. Destacam-se os Estados Unidos, com o plano econômico New Deal; na Europa evidenciava-se o crescimento da “revolução corporativa” desenvolvida pelos regimes autoritários e, na América Latina, a Argentina e o Brasil, com medidas de proteção à exportação de produtos primários, evoluindo para o Estado intervencionista industrial, também chamado de Estado desenvolvimentista.⁹⁹

É certo que a crise da década de trinta do século XX provocou o surgimento de uma nova economia com a necessidade de ação mais efetiva do Estado no seu direcionamento, contrapondo-se aos dogmas dos economistas clássicos que pugnavam pelo *laissez-faire* e pela capacidade do próprio mercado em atingir o equilíbrio com pleno emprego. Essa intervenção estatal tinha por finalidade, exatamente, elevar o nível da produção e reduzir o desemprego. Maria Luiza Feitosa¹⁰⁰ afirma que essa “é uma fase notabilizada pela emergência do chamado Estado intervencionista ou Estado gestor e pela obrigatoriedade de planificação econômica”. Constituiu-se o Estado do Bem-Estar (*Welfare State*) período que se caracterizou pela presença permanente do Estado no domínio econômico com poder de transformar e regular o capitalismo de mercado.¹⁰¹

As idéias de John Maynard Keynes exerceram grande influência na formação do novo capitalismo. De fato, Keynes vinha lançando fortes críticas aos postulados da economia clássica, em especial à Lei de Say, desde 1926, quando publicou o artigo “*The End of Laissez-*

⁹⁷ FRIEDEN, Jeffry A, op. cit., p. 40.

⁹⁸ FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer, op. cit., p. 97.

⁹⁹ CARDOSO, Gil Célio de Castro, op. cit., p. 42.

¹⁰⁰ FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer, op. cit., p. 139.

¹⁰¹ Ibid., p. 83.

Faire”, e já preconizava o fim da liberdade absoluta do mercado e defendia a gradual e crescente intervenção do Estado na vida das empresas.¹⁰²

A diferença básica entre a teoria keynesiana e os clássicos é que estes consideravam a poupança como impulsionadora do crescimento, enquanto Keynes enfatizava o investimento pelo seu efeito multiplicador. Em seu livro, “Teoria geral do emprego, do juro e da moeda” (1936), defendia que os mercados não eram capazes de se auto-organizar, nem de passar de um equilíbrio para outro. Abordando diversos aspectos da questão do emprego e desemprego, defendeu a existência de uma categoria de desemprego involuntário não previsto pelos clássicos.¹⁰³ A rigidez de salários e preços leva ao que Keynes denominou de equilíbrio com desemprego, pois as empresas, em face de seus custos, são obrigadas a demitir trabalhadores, por estarem impossibilitadas de reduzir salários.¹⁰⁴

Segundo Frieden,¹⁰⁵ a principal contribuição de Keynes para a teoria econômica e para as discussões da época foram as suas teorias sobre a política fiscal. Para aquele autor, “Keynes inventou a macroeconomia moderna, a análise de variáveis econômicas gerais com desemprego e produção, influenciando gerações de pensadores econômicos”. Sua principal indicação de política econômica era de ordem fiscal, ou seja, “gasto mediante déficit”.

Na verdade o déficit orçamentário em tempo de crise já era aceito pelos economistas. A diferença é que Keynes o considerava essencial para o restabelecimento de economias estagnadas. Ele afirmava que em períodos de depressão o governo poderia exercer influência direta no nível de emprego, agindo sobre as expectativas dos empresários, influenciando o nível de investimento, por meio de: a) política fiscal (gastos públicos, tributação, empréstimos, etc.); b) da política monetária (emissão ou controle da moeda, fixação da taxa de juros, etc.); e c) da política cambial. Para Keynes, a decisão de investir era influenciada pelas expectativas em relação ao comportamento de outros investidores.¹⁰⁶

Um dos aspectos importantes da abordagem de Keynes, conforme ressaltam Boyer e Drache,¹⁰⁷ foi compreender que, em tempos de crise, somente a intervenção estatal, direta ou

¹⁰² ALVES, André Azevedo. **O triunfo do Keynesianismo**. Publicado em 21 jul. 2010. Disponível em: <<http://www.ordemlivre.org/textos/1060>>. Acesso em: 13 ago. 2010.

¹⁰³ Keynes classificou o desemprego como natural, caracterizado por pessoas momentaneamente desempregadas por estarem trocando de local de trabalho; voluntário, decorrente de trabalhadores que não aceitam os salários vigentes; e involuntário que é aquele desemprego resultante dos que não conseguem emprego aos salários de mercado.

¹⁰⁴ SOUZA, Nali de Jesus de, op. cit., p. 109 e 113.

¹⁰⁵ FRIEDEN, Jeffry A, p. 259 e 260.

¹⁰⁶ SOUZA, Nali de Jesus de, op. cit., p. 113.

¹⁰⁷ BOYER, Robert; DRACHE Daniel. **Estados contra mercados: os limites da globalização**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. p. 21.

indireta, pode pôr fim à recessão, possibilitando voltar a atingir a estabilidade, utilizando-se de vários meios para corrigir a economia, tais como: a injeção de recursos na economia privada; o investimento em infraestrutura e a restauração da confiança dos investidores. Nesse sentido afirmava

Isto significa, infelizmente, que não só as crises e as depressões têm a sua intensidade agravada, como que a prosperidade econômica depende, excessivamente, de um clima político e social que satisfaça ao tipo médio do homem de negócios.¹⁰⁸

O conceito de intervenção estatal de Keynes foi mais longe, mostrando ser o Estado a única instituição que poderia atuar frente aos mercados financeiros altamente sofisticados e, de igual modo, enfrentar organizações de trabalhadores e suas pautas reivindicatórias.¹⁰⁹ Em sua avaliação sobre o papel do governo ressaltava que

Por isso, enquanto a ampliação das funções do governo, que supõe a tarefa de ajustar a propensão a consumir com o incentivo para investir, poderia parecer a um publicista do século XIX ou a um financista americano contemporâneo uma terrível transgressão do individualismo, eu a defendo, ao contrário, como o único meio exequível de evitar a destruição total das instituições econômicas atuais e como condição de um bem-sucedido exercício da iniciativa individual.¹¹⁰

Gonçalves¹¹¹ destaca que “a partir da revolução keynesiana” os economistas passaram a preocupar-se expressamente com o desenvolvimento econômico.

As idéias keynesianas serviram de inspiração ao estabelecimento de um novo modelo de Estado que atua no favorecimento do crescimento econômico, regulando a economia, o Estado intervencionista que assumiu duas faces: O Estado do Bem-Estar e o Estado Desenvolvimentista. O primeiro se consolida nos países desenvolvidos, com base industrial, e com orientação política democrática, sendo alternativa para reduzir os efeitos dos ciclos econômicos, através de instrumentos de proteção social financiado pelo Estado. Não se apresentou de forma homogênea em todos os países em que se estabeleceu, tendo níveis

¹⁰⁸ KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Col. Os Economistas). p. 170.

¹⁰⁹ BOYER, Robert; DRACHE Daniel, op. cit., p. 21

¹¹⁰ KEYNES, John Maynard, op. cit., p. 347.

¹¹¹ GONÇALVES, José Sérgio Rocha de Castro. Celso Furtado – pensamento e ação. In: FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico** (Apresentação). 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986, p. 17.

diferentes de intervenção estatal.¹¹² Entretanto, de modo geral, tinha a seguinte lógica de funcionamento:

Os recursos obtidos pelo Estado através da cobrança de impostos (e outros instrumentos fiscais) são aplicados na manutenção de um complexo sistema educacional, sistema de saúde, transportes coletivos, políticas assistencialistas, seguro desemprego e previdência social. Ao prover serviços públicos de qualidade e rendimentos a todos os cidadãos, o Estado busca atenuar as disparidades de renda e elevar os índices de satisfação e bem-estar da população.¹¹³

Na fase do intervencionismo do Bem-Estar, segundo Feitosa¹¹⁴ a gestão estatal direta é evidente nas relações entre a política e a economia, havendo um contexto de interrelações entre o Estado e o capital, no qual o Estado se transformara em interventor para promover o soerguimento da economia capitalista após a crise de 1929. Demonstra, entretanto, que mesmo no liberalismo clássico não havia incompatibilidade com graus relevantes de intervenção e regulação do Estado na economia, mas no caso, para corrigir imperfeições de mercado e assegurar a preservação do processo de acumulação.

O Estado desenvolvimentista, por sua vez, é considerado o modelo de intervenção estatal que teve lugar em países em estágios atrasados de industrialização, servindo para garantir as mesmas condições de acumulação de capital dos desenvolvidos, visando transformar economias agrícolas em industriais. Nesse caso, assevera Cardoso¹¹⁵ nas economias latinas o Estado assumiu os papéis de “regulador, financiador, planejador e empresário”, consubstanciando-se no “o agente central no desenvolvimento dos países da América Latina”.

O pensamento desenvolvimentista foi fundado nos pressupostos da teoria estruturalista que ganhou corpo nos anos que se seguiram à II Guerra Mundial, como nova abordagem da questão do desenvolvimento e exerceu influência no pensamento econômico da época, rompendo com a visão evolucionista. O subdesenvolvimento passou a ser encarado como um processo histórico autônomo, opondo-se à teoria clássica que defendia a dinâmica de crescimento desigual como fruto da “providencial ordem econômica”. Para os integrantes da escola estruturalista, não seria possível a superação do subdesenvolvimento utilizando-se do mesmo percurso que havia originado o desenvolvimento dos países capitalistas do

¹¹² CARDOSO, Gil Célio de Castro, op. cit., p. 46.

¹¹³ Ibid., p. 50.

¹¹⁴ FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer, op. cit., p. 82-84.

¹¹⁵ CARDOSO, Gil Célio de Castro, op. cit., p. 54-55.

centro.¹¹⁶ Essa escola se desenvolveu no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) que é uma instituição que se tornou fonte de informação e análise da realidade econômica e social da América Latina, sendo o principal centro intelectual de análise da região, especialmente, nos anos cinquenta e seguintes do século XX.¹¹⁷

Celso Furtado foi um dos economistas que integrou a Cepal e, defendeu uma forma distinta de estudar o desenvolvimento até então analisado em visão linear e evolutiva. Como um dos primeiros formuladores do nacional-desenvolvimentismo, teve como característica marcante de seu discurso a defesa do “desenvolvimento nacional autônomo e soberano”, como afirma Maria Beatriz da Silva,¹¹⁸ para quem Furtado “foi mais que um economista, foi um cientista social, por ir além dos limites das ciências econômicas, fazendo suas análises a partir de uma ampla visão histórica e sociológica com fina consciência das condicionantes culturais e políticas”. Relembrando a afirmativa de Barral,¹¹⁹ foi um dos pensadores cuja obra reuniu características especiais que possibilitaram a materialização de uma forma diferente de pensar o desenvolvimento, reunindo ideias inéditas, analisando os problemas de forma inovadora e, conseqüentemente, influenciando o pensamento da época e, até mesmo, sendo determinante na adoção das políticas econômicas efetivadas.

O processo de desenvolvimento das nações industrializadas, tendo como suporte as ações do Estado Social, teve na regulação a referência para o ciclo econômico ocorrido da década de trinta até a década de oitenta do século XX. Nos anos seguintes à Segunda Grande Guerra, tornou-se cada vez mais forte a relação do Estado com a economia, sendo a entidade social dominante e, paradoxalmente, dirigindo a sociedade tanto nos países comunistas quanto nas demais regiões, embora de forma diferente. A partir do final dos anos setenta e início dos anos oitenta do século XX, o Estado do Bem Estar Social (*Welfare State*) entrou em crise, com o retorno de posturas liberalizantes, como as privatizações, desregulação e o reforço da concorrência, o que provocou a redução do intervencionismo e da participação estatal e a redução de sua participação na economia, provocando o que Feitosa¹²⁰ denomina de “nova revisão nas relações históricas entre Estado e mercado”. Revisão essa que, mais uma vez, se faz presente, no sentido inverso, a partir dos primeiros anos do século XXI, com o poder

¹¹⁶ CEPÊDA, Vera Alves. Celso Furtado e a interpretação do subdesenvolvimento. In: LIMA, Costa Marcos e DA. **A atualidade do pensamento de Celso Furtado**. São Paulo: Francis, 2008. p. 57.

¹¹⁷ BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento da Cepal – uma resenha. In: ____ (Org.). **Cinquenta anos de pensamento da Cepal**. vol. 1. tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 15.

¹¹⁸ SILVA, Maria Beatriz Oliveira da, op. cit., p. 44.

¹¹⁹ BARRAL, Welber, op. cit., p. 33.

¹²⁰ FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer, op. cit., p. 95-101.

estatal se fortalecendo no controle do mercado, confirmando a já destacada alternância da supremacia entre o Estado e o mercado como atores sociais responsáveis pelos caminhos do desenvolvimento.

1.1.2 O pensamento desenvolvimentista e as correntes teóricas correlatas

O desenvolvimentismo, conforme já assinalado anteriormente, é uma das formas de atuação do Estado, com perfil intervencionista, e foi, assim, uma estratégia nacional adotada por países dependentes da América Latina, considerados países cujo processo de industrialização deu-se tardiamente.¹²¹ Foi embasado num conjunto de teorias que deram o fundamento às estratégias políticas dos governantes na implementação das suas ações. Dentre estas se destacam a teoria estruturalista do desenvolvimento, onde se insere o processo de substituição de importações, a teoria de polos de desenvolvimento e a teoria da dependência. As teorias citadas serão abordadas a seguir.

Desencadeada a partir dos anos trinta do século XX, essa política econômica, que teve seu ápice no período entre 1930 e 1970, sendo também denominada nacional-desenvolvimentismo, tinha como objetivo fundamental a promoção do desenvolvimento econômico centrado na “proteção da indústria nacional nascente e na promoção da poupança forçada por meio do Estado”. Essa estratégia tinha uma forte ideologia nacionalista e como fundamento a afirmação de que a industrialização era indispensável para atingir o desenvolvimento e, para alcançá-la, era necessário aos países formar seu Estado Nacional, com uma definição própria de suas políticas, instituições e estratégia nacional de desenvolvimento.¹²²

Podem ser identificadas quatro correntes de ideias anteriores ao desenvolvimentismo que se associam para sua constituição e contribuem para sua formação: a) a dos nacionalistas, a mais antiga, remontando ao período colonial português; b) a dos defensores da industrialização, que tinham no nacionalismo um dos seus principais argumentos; c) a dos papelistas, que já no século XX, discutiam a admissão do crédito, o déficit público e os empréstimos como indispensáveis para alavancar a economia, questões essas que seriam marcantes para os pensadores do desenvolvimentismo; e d) o positivismo, doutrina opositora

¹²¹ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Novo-desenvolvimentismo e ortodoxia convencional**, p. 61.

¹²² *Ibid.*, p. 63.

ao liberalismo, que aceitava a intervenção do Estado na economia, característica essa, relevante do desenvolvimentismo.¹²³

De fato, o cenário internacional era propício a essas ideias, sendo aquele período marcado por transformações profundas tanto na economia quanto na política e estrutura social dos países, tendo como marco central dessas mudanças a II Guerra Mundial (1939-1945). Entre as mudanças, podem ser destacadas: a) saída da crise econômica nos anos trinta do século XX para a fase de prosperidade a partir dos anos quarenta e cinco; b) internacionalização do capital e a consolidação do capitalismo monopolista internacional; c) afirmação da democracia e da liberdade como valores fundamentais; d) aceitação da orientação de intervenção do Estado na ordem econômica, exigida no esforço de reconstrução em decorrência da guerra; e, e) ascensão da classe trabalhadora e avanço acelerado dos conhecimentos científicos e técnicos voltados para a indústria, dentre outras.¹²⁴

O desenvolvimentismo, apresenta aspectos peculiares e, sinteticamente, podem ser destacadas as seguintes características: a) não era uma teoria econômica, mas uma estratégia nacional adotada como projeto político de governo que se valia, para tanto, de princípios econômicos de várias doutrinas; b) a coordenação era exercida pelo Estado e suas instituições, de ideologia nacionalista, em processo de formação do Estado nacional e de fortalecimento do papel estatal como condutor da vida econômica; c) em que pese o nacionalismo, não recusava o capital estrangeiro; d) tinha como foco o mercado interno e estabeleceu o fechamento da economia, especialmente na fase getulista.

Os idealizadores do nacional desenvolvimentismo¹²⁵ se utilizaram de algumas teorias econômicas e instrumentos de operacionalização que contribuíram na formulação das estratégias objetivando garantir aos países periféricos o desenvolvimento dos países centrais. Essas teorias, que deram fundamento ao pensamento desenvolvimentista, tinham por base a predominância da atuação do Estado como promotor da industrialização, realizando o planejamento econômico (uso eficiente dos recursos escassos), a promoção de poupança e investimentos em infraestrutura econômica. A tese central era de que a superação do subdesenvolvimento se daria pela industrialização voltada para o mercado interno, com proteção da indústria nacional e provendo os recursos necessários para o financiamento do

¹²³ FONSECA, Pedro Cesar Dutra, op. cit.

¹²⁴ BRUM, Argemiro J. **Desenvolvimento econômico brasileiro**. 20. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005, p.192.

¹²⁵ Integram o grupo fundador da teoria econômica do desenvolvimento, Ronsentein-Rodan, Arthur Lewis, Ragnar Nurkse, Gunnar Myrdal, Raúl Prebisch, Hans Singer e Albert Hirschman e do Brasil Celso Furtado e Ignácio Gurgel. (BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Novo-desenvolvimentismo e ortodoxia convencional, op. cit., p. 61).

investimento industrial. Tais teorias sofreram inegável influência do pensamento keynesiano, principalmente de suas propostas de atuação do Estado na promoção do desenvolvimento.

É certo, assim, pelos motivos indicados, que o conjunto de teorias keynesianas produziu grande influência junto aos economistas que defenderam as estratégias desenvolvimentistas na América Latina e, em especial, no Brasil. Constata-se que havia um consenso acerca do projeto de industrialização, com participação expressiva do Estado atuando, inclusive diretamente, na produção de bens de interesse nacional. A forte presença do Estado e suas instituições, bem como o seu papel de indutor da economia e promotor de grandes investimentos, característica marcante do desenvolvimentismo têm nos ideais de Keynes a sua inspiração.

As teorias, a seguir explicitadas, tiveram grande importância para as políticas econômicas implantadas no Brasil, nesse período, e relevância no processo de planejamento regional para a Amazônia e, mais especialmente, para a implantação da Zona Franca de Manaus (ZFM) e do seu polo industrial.

1.1.2.1 A teoria estruturalista e a influência da Comissão para a América Latina e Caribe (Cepal)

Como visto, as idéias de Adam Smith deram origem à teoria das vantagens absolutas que se pautava no entendimento de que a aplicação da divisão do trabalho no plano internacional provocaria a especialização da produção e que ao ser aliada ao sistema de troca entre as nações possibilitaria o aumento do bem-estar para as populações. Assim, a especialização de um país se daria na produção de bens em que tivesse vantagem absoluta de produzir e trocar seus excedentes. Essa teoria considerava apenas o fator trabalho e, desse modo, quanto menos fator trabalho aplicado maior vantagem absoluta.¹²⁶ Nessa concepção smithiana, um país somente poderia alcançar a vantagem comparativa em um produto, caso contrário, não haveria comércio.

David Ricardo, apesar de também considerar o fator trabalho em seu estudo, ampliou esse entendimento buscando explicar que o comércio seria vantajoso entre os países ainda que um deles possuísse vantagem comparativa em mais de um bem, o que representou uma das

¹²⁶ CARDOSO, Alaor Silvio. **Vantagens comparativas das exportações brasileiras para a Alemanha: o modelo Heckscher-Ohlin**. Projeto de dissertação apresentado para a Universidade Católica de Brasília, para obtenção de título de Mestre em Economia de Empresas. Disponível em: <http://www.bdttd.ucb.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=32>. Acesso em: 29 ago. 2010.

suas grandes contribuições para o estudo do comércio internacional.¹²⁷ Conforme já abordado anteriormente, recomendava que as nações se concentrassem na produção de bens para os quais possuísssem vantagens e abandonassem aqueles que não poderiam alcançar. Isso implicaria na priorização da produção de produtos primários pelos países detentores de produtos naturais e de produtos manufaturados pelos detentores de capital e tecnologia avançada. Nessa linha de pensamento se concluiu que os países periféricos não teriam necessidade de se industrializar para alcançar os patamares do desenvolvimento econômico.

Essas abordagens foram importantes para os estudos sobre o subdesenvolvimento da América Latina e para a formulação da teoria estruturalista que teve na Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), o grande centro de pensadores. A Cepal é um órgão da Organização das Nações Unidas (ONU), instituído em 1948, criado com o objetivo de fundar uma base institucional para o desenvolvimento dos países da região. Seus integrantes defendiam que os países latino-americanos só se desenvolveriam a partir da montagem de um aparato industrial orientado pela ação do Estado. A teoria estruturalista do desenvolvimento periférico teve um papel fundamental na formulação das propostas pautadas na industrialização, fundada na substituição de importações.¹²⁸

Raúl Prebisch, presidente do Banco Central da Argentina, foi um dos principais pensadores da Cepal no final dos anos cinquenta do século XX, sendo seu primeiro diretor e formulador do “Manifesto latino-americano” e das propostas da época. Crítico das teorias de Ricardo, para ele, a tese da especialização ricardiana condenaria os países da América Latina à produção de produtos primários para a exportação e à importação de produtos manufaturados dos países industriais, preservando a sua condição de subdesenvolvidos.¹²⁹

A análise de Prebisch sobre os países foi feita com base em uma visão dicotômica de *centro e periferia*. Considerava centro os países capitalistas industrializados e periferia os subdesenvolvidos voltados para a produção agrícola e extrativa. Observou que a realidade da América Latina demonstrava que o sistema de divisão internacional do trabalho destinava à região a tarefa de produzir matérias-primas para o “centro”, deteriorando a relação de trocas e, após as guerras e as crises econômicas vividas pelo mundo, ficava evidente a necessidade de a América Latina caminhar rumo à industrialização.¹³⁰

¹²⁷ SOUZA, Nali de Jesus de, op. cit., p. 75, 76 e 151.

¹²⁸ BRUM, Argemiro J., op. cit., 192.

¹²⁹ SOUZA, Nali de Jesus de, op. cit., 151.

¹³⁰ NUNES, Avelãs. **Industrialização e desenvolvimento**: a economia política do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 180.

Prebisch constatou que não se verificava a premissa em que se baseavam as concepções tradicionais de que os frutos do progresso iriam ser repartidos por toda a coletividade. Esta divisão atingia apenas os países do centro, não alcançando os grupos sociais dos países periféricos. Esse pensamento é claro quando afirma que:

[...] a falha dessa premissa consiste em ela atribuir um caráter geral àquilo que, em si mesmo, é muito circunscrito. Se por coletividade entende-se tão somente o conjunto de grandes países industrializados. É verdade que o fruto do progresso técnico distribui-se gradativamente entre todos os grupos e classes sociais. Todavia, se o conceito de coletividade também é estendido à periferia da economia mundial, essa generalização passa a carregar em si um grave erro. Os imensos benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegam à periferia numa medida comparável àquela de que logrou desfrutar a população desses grandes países.¹³¹

Segundo Nunes,¹³² Raúl Prebisch advogava, junto com os outros estruturalistas da Cepal, que fossem adotadas políticas econômicas destinadas a promover a formação de capital e o aumento de produtividade nos países da América Latina para evitar a transferência de recursos para o exterior. Na análise de Nunes, Prebisch defendia para a América Latina a modificação de seu papel nas relações centro-periferia, deixando de ser mera fornecedora de matéria-prima e alimentos. A industrialização foi apontada como “o principal modo de crescer” não sendo, o que Prebisch¹³³ denominou, um fim em si mesmo, mas o único meio de atingir o progresso técnico, não sendo “incompatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária”.

A teoria estruturalista, também conhecida como teoria cepalina do subdesenvolvimento, se organizou a partir de duas proposições básicas: a) a especialização das economias latino-americanas em atividades primárias (agricultura, pecuária e mineração) voltadas à exportação, condena os países ao subdesenvolvimento, pois as estruturas dessas economias eram pouco diversificadas, baseadas no setor primário voltado para a exportação, que não difundia o progresso técnico nem proporcionava o emprego produtivo da mão de obra, com maiores salários; b) desse modo, as economias industriais (centro) eram capazes de

¹³¹ PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: **Cinquenta anos de pensamento da Cepal**. BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). Tradução: Vera Ribeiro. v.1. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 72.

¹³² NUNES, Avelãs. **Industrialização e desenvolvimento**: a economia política do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”, op. cit., p. 180.

¹³³ PREBISCH, Raúl, op. cit., p. 73.

maior incorporação do progresso técnico e da produtividade do que as economias especializadas em produtos primários (periferia).¹³⁴

Esses fatos agudizam a diferença entre ambas as economias podendo deteriorar as relações de troca entre elas, uma vez que os preços dos produtos primários no mercado exportador tenderiam a se desvalorizar frente aos produtos industrializados, ou seja, os preços de exportação se reduzem em relação aos preços de importação. Assim, a base dos estudos cepalinos estava pautada na hipótese de que a indústria seria o eixo central para gerar e difundir o progresso técnico e a produtividade, dificilmente alcançáveis pelos setores tradicionais. Destaque-se que essa teoria se baseou em modelos muito próximos aos keynesianos, tendo como referência os agregados econômicos como poupança, investimento, progresso técnico e renda nacional.¹³⁵

Nunes¹³⁶ assevera que os estruturalistas manifestavam uma “vontade de vencer o subdesenvolvimento”. Para eles, o subdesenvolvimento era “uma das faces do desenvolvimento capitalista” havendo interesse dos países do centro em perenizar o atual sistema de divisão internacional do trabalho. Consideravam que:

[...] o desenvolvimento não é um fenômeno espontâneo, antes exige a formulação e a execução de um *projeto político*, de um *programa de desenvolvimento* capaz de conseguir o aumento das taxas de aforro e de investimentos *nacionais*, de modo a que o ritmo de crescimento da economia deixe de estar na dependência do incremento das exportações ou do contributo dos capitais estrangeiros.¹³⁷ (Grifos do autor)

Destaca, ainda, que os estruturalistas não aceitavam a visão do processo de desenvolvimento como um movimento linear de evolução que teriam que passar todos os países, como se fosse um “curso normal” e idêntico a todos. Do mesmo modo, rejeitavam a concepção de que o subdesenvolvimento e o desenvolvimento são fases que se sucedem nesse movimento linear. Ao contrário, defendiam que os dois podem ser entendidos como um “processo inter-relacionado e simultâneo” do sistema capitalista no mundo e somente com “transformações estruturais” indispensáveis à promoção do desenvolvimento econômico se

¹³⁴ COLISTETE, Renato Perim. O desenvolvimento Cepalino: problemas teóricos e a influência no Brasil. **Estudos Avançados**. v.15, n. 41. São Paulo, jan-abr, 2001.
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000100004&tlng=en&lng=en&nrm=iso>
Acesso 29 nov. 2009.

¹³⁵ COLISTETE, Renato Perim, op. cit.

¹³⁶ NUNES, **Industrialização e desenvolvimento**: a economia política do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”, p. 165.

¹³⁷ Ibid., p. 165.

atingirá o objetivo de levar os setores considerados atrasados, como a agricultura, a alcançar o dinamismo de setores progressistas (a indústria).¹³⁸ Na opinião do autor,

[...] a “escola” estruturalista inscreve-se claramente no movimento de resistência intelectual e de contestação no colonialismo ideológico e cultural do capitalismo dominante. [...] Os estruturalistas, pelo contrário, contestam a falsa universalidade da teoria econômica e procuram construir uma teoria que se adapte aos seus próprios problemas e necessidades [...]¹³⁹

Juntamente com Raúl Prebisch, Celso Furtado foi um dos principais pensadores da escola estruturalista. Preocupado com o subdesenvolvimento, Furtado considerava que uma das formas de superá-lo era fugir da reprodução dos modelos dos países considerados desenvolvidos, buscando assumir a sua própria identidade. Desse modo, tinha a visão de “desenvolvimento e subdesenvolvimento como dimensões de um mesmo processo histórico, e a ideia de dependência como ingrediente desse processo”.¹⁴⁰ Para ele,

O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. Para captar a essência do problema das atuais economias subdesenvolvidas necessário se torna levar em conta essa peculiaridade.

Nessa linha de pensamento, concluía que:

[...] como fenômeno específico que é, o subdesenvolvimento requer um esforço de teorização autônomo. A falta desse esforço tem levado muitos economistas a explicarem, por analogia com a experiência das economias desenvolvidas, problemas que só podem ser equacionados a partir de uma adequada compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento.

Para tanto, preconizava que o planejamento era a única forma de assegurar o desenvolvimento e, nesse contexto, a instituição capaz de efetuar a tarefa de organização do

¹³⁸ NUNES, Avelãs. **Industrialização e desenvolvimento**: a economia política do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”, op. cit., p. 176-177.

¹³⁹ Ibid., p. 177.

¹⁴⁰ FURTADO, Celso. **Brasil**: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 73.

sistema abrangente de captação e alocação de recursos e mobilização de investimentos, organizando os demais agentes econômicos, era o Estado.¹⁴¹

Segundo Furtado,¹⁴² o desenvolvimento é um processo histórico e não se pode restringir às explicações em categorias puramente econômicas. O autor, analisando os estudos dos economistas clássicos, evidencia que ao se preocuparem com a acumulação do capital, não buscaram explicar o desenvolvimento. Ressalta que para Adam Smith o progresso econômico pareceria ser um fenômeno natural, enquanto seus seguidores tinham suas preocupações mais voltadas para justificar como seria repartida a renda social. Critica a teoria de Stuart Mill que prevê a impossibilidade de progresso a longo prazo. Em seu estudo, defende a idéia de que desenvolvimento está relacionado ao conjunto de transformações que podem ocorrer nas estruturas sociais, acompanhadas da acumulação no sistema de produção. Considera ser “um processo cultural e histórico cuja dinâmica se apóia na inovação técnica, [...] posta a serviço de um sistema de dominação social”.¹⁴³ O autor destaca ser também

[...] um processo de mudança social pelo qual um número crescente de necessidades humanas – preexistentes ou criadas pela própria mudança – são satisfeitas através de uma diferenciação do sistema produtivo decorrente da introdução de inovações tecnológicas.¹⁴⁴

Em outro momento, Furtado¹⁴⁵ aborda que o desenvolvimento pode ser um mito e, portanto, “simplesmente irrealizável”, consistindo na “idéia de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos”. Ou seja, não é possível generalizar os padrões de consumo dos povos ricos considerando a exclusão que o processo de desenvolvimento tende a promover. Furtado destaca que esta falsa ideia de desenvolvimento desvia as atenções da identificação das necessidades fundamentais da humanidade, para se voltar a preocupações com outros objetivos, tais como investimentos, exportações e crescimento. Nesse sentido, ressalta:

¹⁴¹ OLIVEIRA, de Roberson; GENNARI, Adilson Marques, op. cit., p. 343.

¹⁴² FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. op. cit., p. 18-20 e 78-80.

¹⁴³ FURTADO, Celso. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 83.

¹⁴⁴ FURTADO, Celso. **Dialética do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964. p. 29.

¹⁴⁵ FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 85 e 89.

[...] a evidência a qual não podemos escapar é que em nossa civilização a criação de valor econômico provoca, na grande maioria dos casos, processos irreversíveis de degradação do meio físico.¹⁴⁶

Clóvis Cavalcanti,¹⁴⁷ analisando a obra de Celso Furtado, assevera que no livro “Mito do desenvolvimento econômico” (1974), ele abordou o desenvolvimento sob dois aspectos: a) o primeiro refere-se à caracterização do desenvolvimento econômico como “mito moderno”; b) o segundo, antecipa-se em perceber que haviam condicionantes ambientais que eram influenciadas pelo progresso econômico, tema esse que era alheio às discussões dos economistas da época e, nesse sentido, afirma o autor:

É aqui que se consubstancia a ideia de desenvolvimento como mito, como fantasia, como inalcançável no arcabouço de um sistema que destrói recursos naturais, agrava as disparidades de renda e tende ainda a produzir uma homogeneidade cultural danosa”.¹⁴⁸

Silva¹⁴⁹ afirma que, embora Furtado não tenha uma obra sobre desenvolvimento sustentável (até porque esse conceito é mais recente), trouxe importantes contribuições no sentido da incorporação da variável ambiental, chamando a atenção para os impactos que o processo econômico pode ocasionar na natureza.¹⁵⁰

Sem dúvida, a industrialização na América Latina, em especial no Brasil, ocorreu via substituição de importações, processo estudado por Maria da Conceição Tavares, também pertencente à escola estruturalista. Em síntese, significa passar a produzir internamente, em escala progressiva, os bens antes importados de outros países. Era a proposta de industrialização defendida pela Cepal desde o final da década de quarenta, do século XX, que, no caso brasileiro, ganhou ênfase, em especial pela disponibilidade de um mercado consumidor interno de significativa expressão. A política de substituição de importações teve um processo evolutivo em três fases: a) produção de bens de consumo imediato (bens não

¹⁴⁶ FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. p. 19.

¹⁴⁷ CAVALCANTI, Clóvis. Meio Ambiente, Celso Furtado e o desenvolvimento como falácia. In: LIMA, Marcos Costa; DAVID, Maurício Dias. **A atualidade do pensamento de Celso Furtado**. São Paulo: Verbena Editora Ltda.. p. 199 e 200.

¹⁴⁸ CAVALCANTI, Clóvis, op. cit., p. 203.

¹⁴⁹ SILVA, Maria Beatriz Oliveira da, op. cit., p. 50.

¹⁵⁰ Além de Raúl Prebisch e Celso Furtado, ainda destacam-se entre os principais representantes da escola estruturalista Albert Otto Hirschmann, Hans Singer. Na Escola Desenvolvimentista Brasileira, além de Celso Furtado, devem ser destacados os estudos de Roberto Simonsen, Roberto Campos e Maria da Conceição Tavares.

duráveis); b) produção de bens de consumo duráveis; e c) produção de bens de capital e de insumos básicos. Essas fases não são estanques e isoladas e sua relevância em cada período histórico é resultado das políticas governamentais implementadas.¹⁵¹ Nesse sentido, argumenta Souza:

Pode-se afirmar que o modelo de substituição de importações, no Brasil, passou por três fases principais. Na primeira, ocorreu a substituição *fácil* de importações de bens de consumo final, com um mercado relativamente grande; na segunda, ingressou em uma fase mais difícil, com a substituição de bens de consumo duráveis e produtos intermediários, com um mercado menos amplo, o que gerou uma indústria pouco eficiente e de altos custos médios. Na etapa seguinte, a economia brasileira passou a produzir bens de capital, concorrendo com a indústria estrangeira com grande apoio governamental.¹⁵²

A economista Maria da Conceição Tavares,¹⁵³ ao estudar o desenvolvimento via substituição de importações, ressaltou que o conceito deveria ir além do entendimento corrente que era a simples produção interna para substituir artigos que o País teria dificuldades de importar. Destaca que o termo “substituição de importações” é muitas vezes usado de forma literal para caracterizar a “diminuição ou desaparecimento de certas importações que serão substituídas pela produção interna”. Considera que o termo “é pouco feliz”, pois leva ao entendimento de que se trata da retirada ou redução de bens da pauta de importações para substituí-los por produtos nacionais.

Para a autora, o modelo de substituição de importações representa um movimento interno e externo no País, em que uma restrição interna induz o setor industrial a produzir internamente determinado grupo de bens, deslocando a demanda de importações para outros bens. Como as economias periféricas se defrontam com a deterioração dos termos de troca, o setor industrial irá ser convocado a novos ciclos de substituição de importações, percorrendo o caminho de bens não duráveis, que, em sua visão, era o meio mais fácil de produção por ser de tecnologia menos complexa e de menor intensidade de capital, para bens de consumo duráveis e bens de capital. Tavares caracteriza esse processo como sendo:

¹⁵¹ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 213.

¹⁵² SOUZA, Nali de Jesus de, op. cit., p. 160-161.

¹⁵³ TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: **Cinquenta anos de pensamento da Cepal**. BIELSCHOWSKY, Ricardo. (Org.). Tradução: Vera Ribeiro. v.1. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 228.

Em suma, o “processo de substituição de importações” pode ser entendido como um processo de desenvolvimento “parcial” e “fechado” que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos.¹⁵⁴

Nunes¹⁵⁵ considera que a industrialização por substituição de importações (ISI) implica no que denomina uma *estratégia de desenvolvimento econômico*. Utilizando-se das teorias de Albert O. Hirschman, analisa essa ideia de estratégia trazida para o estudo do desenvolvimento econômico, significando que para romper os obstáculos ao desenvolvimento é necessário “um elemento mobilizador susceptível de por de pé projectos geradores de circunstâncias indutoras de um desenvolvimento posterior.” Nesse sentido, a ISI apresenta-se como essa estratégia de desenvolvimento, em que a redução ou até mesmo a proibição do ingresso no País de alguns bens constitui elemento importante na indução de investimentos destinados a industrialização voltada a substituir importações.

Alerta, entretanto, que não se pode avaliar o processo de substituição de importações sob a ótica do coeficiente global de importações, ou seja, da relação entre o valor das importações e o PIB. Independente do aumento ou da redução deste coeficiente, a substituição pode estar ocorrendo e, neste ponto, vale-se da explicação de Celso Furtado¹⁵⁶ quando entende a industrialização por substituição de importações como um processo de modificação na estrutura produtiva do País, em que se diminui ou elimina a importação de determinados bens que passam a ser produzidos no mercado interno, ao passo que se pode continuar a aumentar importação de bens de substituição mais complexa.

Entretanto, esse processo produz desequilíbrios e contradições internas e externas que acabam por impedir que a verticalização do parque industrial se complete.¹⁵⁷ De fato, a produção interna de bens antes importados leva ao aumento do mercado interno pelo incremento da renda gerada pelo setor industrial e pela redução das restrições de acesso aos produtos. Em contrapartida, essa produção exige a importação de insumos que antes não constavam da pauta de importações, provocando uma pressão sobre as divisas e gerando ondas sucessivas de substituições de importações, com dificuldades crescentes, seja pela

¹⁵⁴ TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972, p. 35

¹⁵⁵ NUNES, **Industrialização e desenvolvimento**: a economia política do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”, op. cit., p. 283.

¹⁵⁶ NUNES, **Industrialização e desenvolvimento**: a economia política do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”, op. cit., p. 285.

¹⁵⁷ OLIVEIRA, de Roberson; GENNARI, Adilson Marques, op. cit., p. 358.

complexidade tecnológica, seja pela rigidez da pauta de importações, necessitando haver decisão governamental para a utilização de divisas para o setor industrial e aumento do endividamento externo.¹⁵⁸ Quanto a esses aspectos, Nunes¹⁵⁹ assevera que alguns críticos da ISI ressaltam haver um favorecimento à produção doméstica de bens não essenciais, que dependem de insumos importados e maior quantidade de capital, sendo produzidos a custo elevado, estando acessíveis somente a uma pequena minoria. Assim, ainda que a ISI possa proporcionar a redução nas importações poderá contribuir para a vulnerabilidade da economia diante de fatores externos. Alerta, ainda, que pode contribuir para o aumento da capacidade ociosa e par a conseqüente competitividade nos mercados externos, além do que mesmo os países que avançaram na ISI na conseguiram “internalizar” o processo de crescimento da produtividade que é o elemento essencial ao desenvolvimento econômico.¹⁶⁰

Entre as vantagens da industrialização por substituição de importações, ressalte-se a promoção do crescimento e a absorção tecnológica, diversificando a economia. Em alguns casos, possibilita a especialização e o fomento da base exportadora, sendo importantes nos estágios iniciais de industrialização. Sob outro aspecto, conforme destaca Souza,¹⁶¹ substituir importações possibilita adotar processos de produção que já foram aprovados em outros países e produzir para um mercado já existente. Entretanto, as críticas ao modelo destacam que a proteção a indústria nacional pode gerar ineficiências, garantindo viabilidade a projetos de altos custos e baixas taxas de retorno. Isso leva à concentração de renda pela adoção de estratégias que privilegiam o capital em detrimento do trabalho, em decorrência de incentivos fiscais e financeiros que possibilitam o barateamento artificial do capital; e ao prejuízo às exportações pela proteção da indústria em detrimento da agricultura.

Em síntese, de acordo com Veridiana Carvalho e Tadeu Lima:

Após cerca de 50 anos do Processo de Substituição de Importações, sob forte inspiração estruturalista, no final da década de 70, esse modelo tinha resultado em uma economia industrial razoavelmente diversificada, embora ainda distante da fronteira tecnológica em muitos segmentos, uma economia bastante protegida da concorrência internacional, fortemente regulamentada, e com marcante presença do Estado, seja como regulador e direcionador do investimento, seja como investidor direto. Na década de 80, esse modelo

¹⁵⁸ GREMAUD, Amaury Patrick. SAES, Flávio Azevedo Marques. TONETO JUNIOR, Rudiney. **Formação Econômica do Brasil**. 4. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008, p. 110-111.

¹⁵⁹ NUNES, Avelãs. **Industrialização e desenvolvimento**: a economia política do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”, op. cit., p. 299.

¹⁶⁰ NUNES, **Industrialização e desenvolvimento**: a economia política do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”, op. cit., p. 312-313.

¹⁶¹ SOUZA, Nali de Jesus de, op. cit., p. 153.

entrou em crise juntamente com as profundas transformações do cenário internacional que se iniciaram na década de 70.¹⁶²

De fato, as análises feitas do caso brasileiro demonstram que, apesar das elevadas taxas e do grau de diversificação industrial que se atingiu, houve um aprofundamento do desequilíbrio sob três aspectos: setorial, regional e social. O setor moderno da economia demonstrou-se incapaz de incorporar a mão de obra ofertada acentuando a distância entre o setor dinâmico e o segmento subdesenvolvido.¹⁶³

1.1.2.2 A teoria de polos de desenvolvimento

François Perroux, em 1955, estudando a concentração industrial francesa (nas adjacências de Paris) e a alemã (no Vale Ruhr), concluiu que em torno de aglomerações urbanas, próximo a fontes de matéria-prima, em locais com intensos fluxos comerciais ou em torno de grandes áreas agrícolas surgem polos industriais. Em razão disso, elaborou a Teoria da Unidade Econômica Dominante que, posteriormente, passou a ser conhecida como Teoria dos Polos de Crescimento, que definiu como “complexos industriais com identificação geográfica, sendo liderados por indústrias motrizes com atividades ligadas nas relações insumo-produto”. Quando esses polos passam a provocar transformações estruturais e expansão do produto e do emprego no meio que estão inseridos, tornam-se polos de desenvolvimento.¹⁶⁴

Perroux observou que a aglomeração de empresas em uma região possibilita a produção de economias externas, a polarização técnica e humana. Dentro dessa concepção, a indústria motriz é aquela líder do complexo de atividades, cresce a taxa superior a da média da indústria nacional, possui várias ligações insumo-produto, desenvolve atividade inovadora e de estrutura oligopolista, tem no mercado nacional ou externo o destino de sua produção, possuindo um grande poder de mercado e influenciando preços de produtos e insumos. Essas indústrias motrizes são responsáveis pela atração de empresas consideradas satélites, fornecedores e compradores, o que pode desencadear o desenvolvimento local e regional¹⁶⁵.

¹⁶² CARVALHO, Veridiana Ramos da Silva. LIMA, Gilberto Tadeu. **Os modelos de desenvolvimento econômico e os rumos da pesquisa em economia brasileira contemporânea**. Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigo/274_a04cf59d067a614cc23922d25105597c.pdf> . Acesso em: 24 maio 2010.

¹⁶³ OLIVEIRA, de Roberson; GENNARI, Adilson Marques, op. cit., p. 358.

¹⁶⁴ SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico**, op. cit., p. 180.

¹⁶⁵ Ibid., p. 181.

Jorge Antônio Silva analisa que a principal função da indústria motriz é gerar ou produzir economias externas, quer sejam tecnológicas, ou pecuniárias e afirma:

A indústria motriz, atuando para obter matérias-primas, atrair mão de obra e produzir, funciona como agente de dinamização da vida regional, provocando a atração de outras indústrias, criando aglomeração populacional, o que estimulará o desenvolvimento de atividades primárias fornecedoras de alimentos e matérias-primas, e desenvolvendo a formação de atividades terciárias proporcionais às necessidades da população que se instala em seu entorno.¹⁶⁶

Perroux faz uma distinção entre polo de crescimento e polo de desenvolvimento, sendo o primeiro sempre um ponto ou uma área de influência de uma determinada região. Para que o desenvolvimento ocorra, há a necessidade de serem combinados fatores que possibilitem um crescimento cumulativo e durável do produto global. Ao estudar as economias externas geradas pelos polos de crescimento, ressalta que Alfred Marshall, em 1890, já discutia esses conceitos e pode ser considerado o pioneiro a tratar de economias de aglomeração na teoria econômica, sendo o primeiro pesquisador que analisou o funcionamento das aglomerações econômicas inglesas do século XIX, com base em dois centros industriais, Manchester e Sheffield, denominando-os de distritos industriais.¹⁶⁷ A teoria de polos de Perroux foi mais tarde aperfeiçoada por Albert Hirschman, para quem os efeitos da polarização ou também denominados de arrasto ou de encadeamento são ocasionados pela demanda da região rica que gera efeitos na região pobre impactando com aumento de emprego e renda e forçando a desconcentração industrial.¹⁶⁸

Michael Porter, ao apresentar a teoria sobre a competitividade nacional, ampliou esse conceito através da teoria dos aglomerados que conceitua como:

[...] concentrações geográficas de empresas inter-relacionadas, fornecedores especializados, prestadores de serviços, empresas em setores correlatos e

¹⁶⁶ SILVA, Jorge Antônio Santos. **Turismo, crescimento e desenvolvimento**: uma análise urbano-regional baseada em *cluster*, p.67-73, 116. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.eumed.net/tesis/jass/15.htm>>. Acesso em: 28 maio 2010.

¹⁶⁷ SILVA, Jorge Antônio Santos, op. cit., p. 67-73.

¹⁶⁸ SALAZAR, Admilton Pinheiro. **Amazônia** – globalização e sustentabilidade. Manaus: Editora Valer, 2004. p. 159-160.

outras instituições específicas (universidades, órgãos de normatização e associações comerciais), que competem mas também cooperam entre si.¹⁶⁹

Para Porter,¹⁷⁰ a presença dos aglomerados é uma sugestão de que parte da vantagem competitiva se situa fora do âmbito da empresa ou do setor a que ela pertence, residindo na localização das unidades de negócio. Sob esse prisma, destaca que se sugerem novos papéis para as empresas, quanto para instituições e para os governos, num esforço para aumentar a competitividade. Com relação a estes últimos, ressalta que, embora as políticas macroeconômicas sejam necessárias, não são suficientes, devendo a ação governamental ocorrer no âmbito microeconômico, com prioridade para a remoção de obstáculos ao crescimento e à melhoria dos agrupamentos existentes e emergentes.

Uma das críticas que se faz à teoria de polos de desenvolvimento é que nem sempre proporcionaram o desenvolvimento local, pois suas matrizes insumo-produto estão relacionadas, preferencialmente, com a economia nacional e com o exterior, especialmente os considerados enclaves ou complexos industriais, cuja relação se dá exclusivamente com o exterior e nem mesmo com as economias nacionais, havendo exemplos de experiências que não foram satisfatórias, pois transferiram integralmente o modelo de crescimento por meio de polos dos países desenvolvidos para os subdesenvolvidos sem as adequações, conforme destaca Nali de Jesus de Souza.¹⁷¹

O autor, em outro estudo, considera que a difusão dos efeitos das atividades do polo de desenvolvimento necessita da existência de “canais de transmissão” que incluam infraestrutura, meios de transportes adequados, energia, portos, rede de comunicações e que as atividades implantadas, para ter o seu crescimento difundido, precisam ser adequadas ao meio “tanto em termos de estrutura produtiva quanto em tecnologia, recursos naturais e humanos.” Ressalta, que uma política de desenvolvimento não deve estar restrita à implantação da “indústria motriz em determinada região”, mas deve ampliar sua ação com o estímulo ao surgimento de outras atividades que chama de satélites, além de empresas fornecedoras de matéria-prima e demais insumos para o polo, de modo a haver uma integração, que deve ser acompanhada de uma legislação favorável ao desenvolvimento.¹⁷²

¹⁶⁹ PORTER, Michael E. **Competição**. Estratégias competitivas essenciais. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p. 209-210.

¹⁷⁰ Ibid., p. 210.

¹⁷¹ SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**, op. cit., p.182.

¹⁷² SOUZA, Nali de Jesus de. Polos, regiões inteligentes e sistemas regionais de inovação. **Análise**. Porto Alegre, v. 16, n.º 1, p. 87-112, jan./jul. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fo/ojs/index.php/face/article/viewFile/266/215>>. Acesso em: 31 ago. 2010.

Concluindo sua análise, Souza¹⁷³ põe em evidência que, na prática, há uma concentração de investimentos públicos nas áreas eleitas criando ou reforçando os polos já existentes, provocando um crescimento diferenciado com movimentos migratórios intensos e tornando as regiões periféricas ainda mais pobres. Esses aspectos levaram a que o planejamento de vários países fosse influenciado pela teoria de polos e alguns, como a França e a Inglaterra, a utilizaram na tentativa de contrabalançar a influência de suas capitais.

No Brasil, os investimentos do Plano de Metas, no governo de Juscelino Kubitschek, foram priorizados para as capitais de São Paulo e Rio de Janeiro, considerados polos de desenvolvimento. Na Amazônia, essa teoria teve intensa aplicação no processo de planejamento e de alocação de recursos da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), em todos os Estados da Região e, mais especialmente, no Estado do Amazonas, para o qual o modelo Zona Franca de Manaus foi concebido com a lógica de criar no interior da Amazônia, especialmente na capital do Estado, Manaus, um centro de atividades comerciais, industriais e agropecuárias que servisse de polo irradiador do desenvolvimento para as demais regiões do estado, sendo inegável, portanto, que a teoria de polos de desenvolvimento tem grande relevância para o presente estudo, o que será demonstrado ao longo de outras análises que serão desenvolvidas.

1.1.2.3 A teoria da dependência

Dentre as várias teorias relacionadas ao desenvolvimentismo, uma delas se sobressai pela natureza crítica. É a *teoria da dependência*, que também ofereceu importante contribuição ao estudo do desenvolvimento. A sua origem pode ser encontrada na década de cinquenta do século XX, nas propostas de vários teóricos da Cepal com destaque para Raúl Prebisch, com seu pensamento crítico direcionado à visão de desenvolvimento da época centrada em aspectos puramente econômicos. Nessa fase, ela é denominada de velha dependência.¹⁷⁴

Na segunda fase, na década de sessenta do século XX, com o ressurgimento do pensamento marxista, apresenta-se como alternativa de repensar o modelo cepalino, criticando o desenvolvimento autoritário de países como o Brasil, especialmente a partir de 1964. Surgem teóricos da “nova dependência”, entre os quais, em diferentes vertentes, podem

¹⁷³ SOUZA, Nali de Jesus de. Polos, regiões inteligentes e sistemas regionais de inovação, op. cit.

¹⁷⁴ SILVA, Gustavo Javier Castro. **A teoria da dependência**: reflexões sobre uma teoria latino-americana. Disponível em: <http://www.unieuro.edu.br/downloads_2005/hegemonia_03_04.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2010.

ser mencionados André Günter Frank, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Theotônio dos Santos, Celso Furtado e Ruy Mauro Marini, entre outros. Esses autores consideravam a impossibilidade de desenvolvimento capitalista autônomo e pleno no Brasil e na América Latina, mas apenas de um subdesenvolvimento, apesar do processo da industrialização, conforme destaca Gustavo Silva.¹⁷⁵ Acrescenta, ainda, o autor, que a teoria da dependência, em sua terceira fase, é denominada por Fernando Henrique Cardoso como a etapa do “consumo”.

Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto,¹⁷⁶ estudiosos da teoria da dependência, na versão weberiana, criticam o processo de substituição de importações e o projeto nacional-desenvolvimentista defendido pela Cepal nas décadas de quarenta e cinquenta do século XX, argumentando que o desenvolvimento econômico nos países periféricos não poderia adotar a ideia de “desenvolvimento para dentro”, sendo incapaz de resolver os problemas sociais. Para eles, o desenvolvimento seria resultado de um processo social. Desse modo, destacam que o objetivo de seus estudos é explicar os processos econômicos enquanto processos sociais, identificando os pontos em que se expressam como dominação social. Para eles, em que pese as possíveis transformações do sistema produtivo que podem ocorrer em uma sociedade, não se constituirá, ao mesmo tempo, a plena autonomia dos centros de decisão. Desse modo, asseveram que as relações de dependência somente poderiam ser alteradas com “projeto de autonomia crescente e uma mudança nas relações entre as classes”.¹⁷⁷

Duarte e Graciolli,¹⁷⁸ a partir do estudo de Mariza Amaral sobre a matéria, sintetizam as fases da teoria da dependência como sendo, a primeira, a dependência colonial, caracterizada pela relação da Europa com as colônias; a segunda, a dependência financeiro-industrial, com a dominação do grande capital e a produção voltada para a exportação era determinada pelos centros hegemônicos; e a terceira, a dependência tecnológico-financeira, em que as corporações multinacionais investem na indústria voltada para o mercado interno dos países desenvolvidos, havendo a imposição dos monopólios e patentes.

Esse conjunto teórico que deu fundamento ao desenvolvimentismo e o viabilizou como estratégia governamental na maioria dos países da América Latina, foi efetivado, também, no

¹⁷⁵ SILVA, Gustavo Javier Castro, op. cit.

¹⁷⁶ CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. 8. ed. rev. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. p. 30-36.

¹⁷⁷ CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTTO, Enzo, op. cit., p. 41.

¹⁷⁸ DUARTE, Pedro Henrique Evangelista; GRACIOLLI, Edilson. **A teoria da dependência: interpretações sobre o (sub)desenvolvimento na América Latina**. Disponível em: <http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt3/sessao4/Pedro_Duarte.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2010.

Brasil, iniciando em período simultâneo aos demais países latino-americanos na década de trinta do século XX, ampliando-se nas décadas seguintes e governos militares, nos quais o conjunto de ideias desenvolvimentistas encontrou campo fértil.

1.1.3 A distinção entre crescimento e desenvolvimento

Na análise do desenvolvimento, ainda sob o prisma da economia, cabe destacar a distinção entre crescimento e desenvolvimento que tem marcado o debate em torno do tema, considerando-se que, por perto de dois séculos, os termos eram utilizados com o mesmo sentido ou, ainda, reduzindo o conceito de desenvolvimento ao de crescimento, conforme afirma Maria Beatriz Silva,¹⁷⁹ gerando um tipo de reducionismo presente ainda hoje. Teóricos de “diferentes matizes ideológicos” têm se posicionado de forma crítica a respeito, pois a história da humanidade tem revelado que o puro e simples crescimento econômico não assegura a erradicação da pobreza e, em geral, a melhoria dos indicadores sociais.

J. A. Schumpeter,¹⁸⁰ conforme já destacado, em sua teoria do empresário, apresentava as primeiras e sutis distinções entre os dois conceitos. Foi ele o primeiro economista a destacar esse fato, ao afirmar que o desenvolvimento econômico provoca transformações na estrutura do sistema econômico, o que não ocorria com o simples crescimento da renda *per capita*. Schumpeter usou essa distinção para evidenciar a importância do progresso técnico advindo dos investimentos, caracterizando o verdadeiro desenvolvimento, o que não ocorreria com o simples crescimento.

Segundo os ensinamentos de Furtado,¹⁸¹ o conceito de crescimento deve se voltar para demonstrar a expansão da produção, sem implicar em modificação da função de produção nem na combinação dos fatores produtivos. Entretanto, conforme demonstra o autor, “o desenvolvimento é ao mesmo tempo um problema de acumulação e progresso técnico, e um problema de expressão dos valores de uma coletividade”. Assim, o conceito de desenvolvimento envolve três aspectos: a) o aumento da eficiência do sistema de produção; b) a satisfação das necessidades básicas da população; c) a utilização racional de recursos

¹⁷⁹ SILVA, Maria Beatriz Oliveira da, op. cit., p. 34.

¹⁸⁰ SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Col. Os Economistas). p. 74-75.

¹⁸¹ FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**, op. cit., p. 78-80.

escassos com o alcance de objetivos de determinados grupos.¹⁸² Ao estabelecer o confronto entre crescimento e desenvolvimento ressalta que:

O crescimento econômico, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação do privilégio das elites que satisfazem o seu afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza pelo projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento.¹⁸³

Fica evidente das várias abordagens que o crescimento econômico é entendido como um aumento contínuo na produção nacional de um país. O desenvolvimento econômico, além desses aspectos quantitativos, provoca alterações na composição do produto, bem como na forma como são alocados os recursos nos diferentes setores. Concordando com essa abordagem, Masso¹⁸⁴ assevera que o desenvolvimento proporciona uma mudança estrutural da economia através de alterações da forma de produção ou ainda na satisfação das necessidades humanas, enquanto que o crescimento implica apenas em uma melhora quantitativa identificada em alguns índices pré-determinados. Por sua vez, Eros Grau,¹⁸⁵ alerta que, embora no conceito de desenvolvimento o conteúdo econômico seja um dado extremamente relevante, não pode ficar a esse circunscrito, afirmando, ainda, que o crescimento é uma parcela da noção de desenvolvimento.

Para Bresser Pereira:

[...] o desenvolvimento econômico de um país ou estado-nação é o processo de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento da produtividade, dos salários e do padrão médio de vida da população.¹⁸⁶

¹⁸² FURTADO, Celso. Desenvolvimento. In: CAIDEN, Gerald; CARAVANTES Geraldo (Orgs.) **Reconsideração do conceito de desenvolvimento**. Caxias do Sul: Edusc, 1988. p. 70.

¹⁸³ FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política** 24(4): 483-486. Discurso na cerimônia de abertura da III Conferência Internacional Celso Furtado, Rio de Janeiro, URFJ, 2004, p. 484.

¹⁸⁴ DEL MASSO, Fabiano, op. cit. p. 105.

¹⁸⁵ GRAU, Eros Roberto. **Elementos de direito econômico**. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, 1981, p. 7-8.

¹⁸⁶ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crescimento e desenvolvimento econômico**. (Notas para uso em curso de desenvolvimento econômico na Escola de Economia de São Paulo, da Fundação Getúlio). Versão de junho/2008. Disponível em:
<<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007.07.22/CrescimentoDesenvolvimento.junho.19.2008.pdf>>.
Acesso em: 17 fev. 2010.

Para o autor distinguir crescimento de desenvolvimento econômico, no plano histórico, só faz sentido a partir de uma perspectiva teórica. Em sua opinião, pode haver circunstâncias em que o crescimento da renda *per capita* não provoque desenvolvimento, citando como exemplo algumas economias de enclave onde o progresso fica limitado a um setor particular da atividade econômica. Destaca que, historicamente, na maioria das vezes, é o crescimento da renda *per capita* que implica em mudanças estruturais na economia e na sociedade. Explica que existe uma clara confusão na compreensão do significado do desenvolvimento econômico, como fenômeno histórico, com desenvolvimento, enquanto algo que é desejado.¹⁸⁷

Portanto, desenvolvimento sem adjetivos seria o gênero que incluiria as espécies: a) econômico – aumento da renda e da produtividade; b) social – distribuição de renda menos desigual e, portanto, mais justa do produto social; c) político – por mais liberdades políticas e por mais democracia; d) ambiental ou sustentável – proteção mais efetiva do ambiente natural. Conclui, Bresser,¹⁸⁸ que o desenvolvimento nas suas quatro formas tende a ocorrer de maneira correlacionada, mas não sincronizada como algo próprio dos processos históricos e que “o desenvolvimento sem adjetivos ou o desenvolvimento humano é esse processo contraditório, mas real de realização dos objetivos políticos das sociedades modernas”. Ignacy Sachs faz análise semelhante quando afirma que

Por muito tempo tentei resistir à moda que consiste em pregar no substantivo “desenvolvimento” um rosário cada vez mais extenso de adjetivos: econômico, social, político, cultural, sustentável, e agora (socialmente) incluyente. Eu preferia usar o termo “desenvolvimento total”. Mas não tenho costume de perder tempo com a semântica.¹⁸⁹

De modo geral, é ponto recorrente nas avaliações dos doutrinadores sobre o tema, que o desenvolvimento proporciona uma mudança estrutural da economia através de alterações da forma de produção ou ainda na satisfação das necessidades humanas, com a riqueza produzida colocada a serviço do homem, enquanto o crescimento implica apenas em uma melhora quantitativa identificada em alguns índices pré-determinados, em especial, relativos à acumulação de capital e de bens, sendo uma parcela da noção de desenvolvimento.

¹⁸⁷ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crescimento e desenvolvimento econômico**, op. cit.

¹⁸⁸ Ibid..

¹⁸⁹ SACHS, Ignacy. **A terceira margem**: em busca do desenvolvimento. Tradução Rosa Freire d’ Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 346.

1.2 O direito e as novas dimensões do desenvolvimento

Os estudos sobre a temática do desenvolvimento não estão circunscritos às avaliações econômicas, conforme já afirmado alhures, quando foi destacada a importância do desenvolvimento ter sido elevado à condição de direito humano fundamental. Desse modo, o conceito de desenvolvimento tem sido ampliado passando a ser integrada de outras dimensões relativas aos aspectos social, cultural, ambiental e, mais recentemente, a liberdade, como elemento essencial.

Esse último aspecto é defendido por Amartya Sen,¹⁹⁰ para quem o desenvolvimento deve consistir na “eliminação das privações de liberdades que limitam as escolhas e oportunidades das pessoas”, sendo o principal fim e o meio do desenvolvimento. Segundo o autor, essa eliminação é “constitutiva do desenvolvimento”, sendo indispensável que sejam removidas a pobreza e a tirania, a carência de oportunidades econômicas e a destituição social, má qualidade dos serviços públicos e a repressão estatal.¹⁹¹ A visão de desenvolvimento adotada por Sen é de um “processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas”¹⁹² classificadas em cinco grupos, aos quais denomina *liberdades instrumentais*, a saber: “(1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantia de transparência e (5) segurança protetora”.¹⁹³ Em seus estudos, conclui que esses elementos ligam-se uns aos outros possibilitando o aumento da liberdade em geral. Em síntese, propõe que a privação de liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social ou política e vice-versa. Sobre essa interrelação afirma:

A ligação entre a liberdade individual e realização de desenvolvimento social vai muito além da relação constitutiva – por mais importante que ela seja. O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas.

Sen amplia a definição de desenvolvimento e faz uma analogia do desenvolvimento visto como um todo, que chama de desenvolvimento “*tout court*”, com um típico dia de verão, que depende do sol, da temperatura, da cor do céu azul, etc. para afirmar que:

¹⁹⁰ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 10.

¹⁹¹ SEN, Amartya, op. cit., p. 18.

¹⁹² SEN, Amartya, op. cit., p. 23.

¹⁹³ Ibid., p. 25.

De fato, nesta visão, a ideia mais ampla de desenvolvimento é uma relação funcional, que forma uma amálgama entre diferentes preocupações desenvolvimentistas nas esferas econômicas, política, social, jurídica, entre outras. Isto é mais do que interdependência causal: envolve uma conexão constitutiva no conceito de desenvolvimento como um todo.¹⁹⁴

Aliando-se a Sen, Ignacy Sachs faz a seguinte reflexão:

[...] quando falamos do desenvolvimento em termos de *libertação*, estamos diante de algo mais que uma metáfora. Na realidade, ele passa pela libertação humana com relação à opressão material, o que supõe partilha equitativa dos bens e a supressão de todos os entraves que impedem seu desabrochar, na busca de uma *melhor situação*.¹⁹⁵

Fabiano Del Masso¹⁹⁶ evidencia a questão da ética na discussão do desenvolvimento. Para ele, o controle ético surge ao avaliar “os efeitos sociais, ambientais, laboriais e tecnológicos decorrentes da produção econômica”. Conclui que a ordem econômica estabelece limites éticos para a produção econômica e que, além de éticos, passam a ser legais.

Buscando estabelecer uma síntese, Vera Cepêda destaca:

Desenvolver significa modernizar tanto as relações de produção quanto as formas sociais de convivência, envolvendo nesse percurso produção e técnica, arte, cultura e educação, organização e participação política, reestruturação do mundo rural e preeminência dos aparatos urbanos, remodelação da função do Estado, novo enfoque sobre os mecanismos de acumulação e distribuição do capital, etc.¹⁹⁷

Revestido de nova dimensão, o desenvolvimento passou a ser considerado um direito do homem com o atributo de essencialidade, ou seja, direito fundamental humano. O direito ao desenvolvimento, a exemplo do que se deu com outros direitos surgidos no século XX, e, num processo de evolução, passou a integrar os estatutos jurídicos de diversos países. Tanto é assim, que suas bases já se encontravam presentes na Declaração da Filadélfia da OIT de 1944, na Carta da ONU de 1945 e na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

¹⁹⁴ SEN, Amartya. Reforma jurídica e reforma judicial no processo de desenvolvimento (Prefácio). In: BARRAL, Welber (Org.). **Direito e desenvolvimento: análise jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Singular, 2005. p. 18.

¹⁹⁵ SACHS, Ignacy. **O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos**, op. cit., p. 151.

¹⁹⁶ DEL MASSO, Fabiano, op. cit., p. 109.

¹⁹⁷ CEPÊDA, Vera Alves. **Celso Furtado e a interpretação do subdesenvolvimento**, op. cit., p. 49.

Essa formulação conceitual foi reconhecida em 1977, pela Comissão de Direitos Humanos da ONU e, em 1981, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas como um direito humano inalienável.¹⁹⁸ Pouco depois, em 1986, foi expedida a Resolução n.º 41/28, da ONU, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento estabelecendo, em seu preâmbulo, que:

[...] o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento de bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.¹⁹⁹

A análise do desenvolvimento sob a ótica do direito deve obedecer a dois enfoques distintos. O primeiro está expresso nas normas jurídicas que norteiam a atuação do Estado em prol do desenvolvimento, tratando-se, pois, do *direito do desenvolvimento* e compõe o horizonte de estudo do Direito Internacional, mais especialmente do Direito Internacional Econômico. Para Espiell,²⁰⁰ esse direito não pode ser concebido como um mero conjunto de normas que se refiram à matéria do desenvolvimento porque, segundo o autor, constitui um sistema jurídico destinado a impulsioná-lo e acelerá-lo, sendo um direito finalista, teleológico e suas características estão determinadas pela sua missão. Celso Mello²⁰¹ assevera que o direito internacional do desenvolvimento tem uma única finalidade que é o desenvolvimento, sendo esta a ideologia que o determina. Defende ser este um direito em elaboração que pretende tornar jurídico no plano internacional a ideia de solidariedade, tratando-se de um direito finalista cujo resultado a alcançar é o desaparecimento da situação de subdesenvolvimento, como destaca Maria Manuela Silva.²⁰²

Welber Barral²⁰³ chama a atenção de que o debate sobre o direito e o desenvolvimento não é recente e uma das críticas lançadas a esse tema é que, por muito

¹⁹⁸ OLIVEIRA, Diogo Pignataro; MENDONÇA, Fabiano André de Souza; XAVIER, Yanco Marcius de Alencar. A governança pública e o estado regulador brasileiro na efetivação do direito fundamental ao desenvolvimento. In: MENDONÇA, Fabiano André de Souza; FRANÇA, Vladimir da Rocha; XAVIER, Yanco Marcius de Alencar (Orgs). **Regulação Econômica e proteção dos direitos humanos: um enfoque sob a ótica do direito econômico**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2008. p. 65-69.

¹⁹⁹ ONU. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento**. Resolução n.º 41/128 da Assembleia Geral daas Nações Unidas. 4 de dezembro de 1986.

²⁰⁰ ESPIELL, Hector Gros. **Derecho internacional desarrollo**. Valladolid: Universidade de Valladolid. Cuadernos de la Cátedra. “F.B. Scott”. 1975. p. 25- 41.

²⁰¹ MELLO, Celso D.de Albuquerque. **Direito Internacional Econômico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1993, p. 26.

²⁰² SILVA, Maria Manuela Dias Marques Magalhães. **Direito internacional do desenvolvimento: breve abordagem**. Porto: Universidade Portucalense, 1996. p. 89.

²⁰³ BARRAL, Welber, op. cit., p. 47.

tempo, ficou restrito a aspectos formais da Declaração do Direito ao Desenvolvimento da ONU. No entanto, independentemente desse aspecto, destaca ser relevante analisar as relações entre o direito e o desenvolvimento com foco na ordem jurídica e nas implicações que pode acarretar, pois considera o sistema jurídico relevante para o processo de desenvolvimento, podendo inclusive, se constituir como fator impeditivo. Nesse sentido, afirma que:

O sistema pode compreender normas pouco claras e ineficientes, que criam um custo para os contratos privados. Finalmente, porque sistemas judiciais ineficientes provocam consequências econômicas negativas, derivadas da incerteza jurídica e da incapacidade de garantir o cumprimento das obrigações sociais e privadas.²⁰⁴

Barral²⁰⁵ elenca os elementos que devem ser destacados para que a ordem jurídica não se constitua “empecilho à promoção do desenvolvimento”. O primeiro é a existência de regras claras, pois a imprecisão e a instabilidade são fatores impeditivos ou restritivos para os investimentos e geração de riquezas e afetando as “garantias de liberdades e confiança na estrutura social.”²⁰⁶ O segundo é o tratamento equitativo dos cidadãos, pois a diferença no tratamento torna o sistema jurídico injusto, destrói o capital social e compromete os valores da sociedade em geral. O terceiro é a necessidade de participação democrática, tanto como elemento ativo no processo legislativo quanto na implementação das leis e sua fiscalização. O quarto é a eficiência do judiciário para garantir, o que o autor denomina de papel positivo da ordem jurídica na promoção do desenvolvimento.

O segundo enfoque da análise do desenvolvimento sob a ótica do direito representa a possibilidade de acesso de todos a melhores condições de vida, com incrementos constantes de bem-estar e que implica na participação de países, comunidades e pessoas na melhoria das formas de produção. Esta dimensão vem sendo reconhecida como o *direito ao desenvolvimento*. Para Espiell,²⁰⁷ deve fundar-se no reconhecimento do direito de todo homem a uma vida livre e digna, ao direito de ir e vir e de desejar uma existência cada vez melhor, sendo que o progresso só se justifica quando serve para melhorar a condição

²⁰⁴ BARRAL, Welber, op. cit., p. 47.

²⁰⁵ Ibid., p. 50-51.

²⁰⁶ Barral afirma que “a existência de uma regra ruim no conjunto normativo ainda é menos prejudicial à lógica do desenvolvimento do que uma regra instável; uma regra ruim pode ser modificada pelo debate público pelo processo legislativo, uma regra instável acaba se acomodando a grupos sociais com maior influência, deslegitimando a própria existência do sistema jurídico”.

²⁰⁷ BARRAL, Welber, op. cit., p. 25.

econômica, social e cultural de cada pessoa humana. Cançado Trindade²⁰⁸ ressalta que o direito ao desenvolvimento é parte integrante dos direitos fundamentais, tomando o ser humano como o sujeito central do desenvolvimento.

Nesse sentido, ressalta Maria Manuela Silva²⁰⁹ que “o direito dos povos a dispor deles mesmos não significa unicamente dispor de uma soberania política, mas também de uma soberania econômica”. Maria Beatriz da Silva²¹⁰ concorda com essa abordagem e põe em relevo que são exatamente as diferenças no acesso aos benefícios do desenvolvimento e a luta pela autodeterminação dos povos que originaram o direito ao desenvolvimento.

A atual lógica de organização da sociedade e de desenvolvimento preconizado não atende mais aos anseios e às necessidades do homem, sendo incapazes de assegurar melhores condições de vida com a erradicação da pobreza, sendo defendido que a pessoa humana seja o sujeito central do desenvolvimento na qualidade de titular dos direitos humanos essenciais.²¹¹ O desenvolvimento deve considerar o conjunto de direitos econômicos, sociais e culturais com políticas voltadas aos direitos humanos e concluem que “o novo Direito ao desenvolvimento está fundado na solidariedade, na superação da miséria, na melhoria das condições socioeconômicas, na força criadora do poder comunitário e no favorecimento da realização integral da pessoa humana com dignidade”, como afirmam Antonio Carlos Wolkmer e Maria de Fátima Wolkmer²¹².

Maria Beatriz da Silva²¹³ apresenta uma análise sobre os obstáculos do direito ao desenvolvimento, bem como algumas propostas de aplicação desse direito entre as nações. Em seu estudo, destaca que no “Consenso de Washington” encontram-se as principais restrições a sua efetivação, em decorrência das políticas econômicas que têm por objetivo o atendimento do “capital financeiro e as sociedades transnacionais”. De forma sintética e com base em relatórios do Centro Europa-Terceiro Mundo (Cetim), a autora relaciona alguns obstáculos a efetivação do desenvolvimento, quais sejam:

²⁰⁸ TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional de direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997, p. 309. v. 2.

²⁰⁹ SILVA, Maria Manuela Dias Marques Magalhães, op. cit., p. 75.

²¹⁰ SILVA, MARIA Beatriz Oliveira da, op. cit., p. 80.

²¹¹ WOLKMER, Antonio Carlos; WOLKMER, Maria de Fátima S. Direitos Humanos e Desenvolvimento. In: BARRAL, Welber (Org.). **Direito e desenvolvimento: análise jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Singular, 2005. p. 61.

²¹² WOLKMER, Antonio Carlos; WOLKMER, Maria de Fátima S, op. cit., p. 61.

²¹³ SILVA, MARIA Beatriz Oliveira da, op. cit., p. 84. A autora toma por base o Relatório **Le Droit au développement**, uma coleção do programa Droits Humains do Cetim – Centro Europa-Terceiro Mundo. Editions du Cetim, 2007.

[...] não respeito à autodeterminação; ao conflitos armados (internos e internacionais) e o armamento; a dívida externa e os programas de ajustamento estrutural impostos pelas instituições financeiras internacionais; a desigualdade na troca e no comércio não equitável; as políticas econômicas favorecendo o controle da sociedade nacional em todos os domínios; a distribuição não equitável das riquezas; a fuga de capitais e a evasão fiscal; o controle privado sobre as riquezas naturais e o desperdício desenfreado; h) a violação dos direitos humanos em geral, econômicos, sociais e culturais em particular; a falta de cooperação internacional; a falta de participação popular; a corrupção; e a fuga de cérebros.

Como propostas para a aplicação do direito ao desenvolvimento, a autora, reproduzindo as indicações do relatório do Cetim, apresenta um rol de indicativos que se desdobram, tais como: a democratização das instituições como FMI, Banco Mundial, OMC dentre outras; o rompimento do mito do crescimento econômico como elemento único de prosperidade; a importância da cooperação internacional e do princípio da solidariedade; as políticas de desarmamento; políticas mais adequadas para a agricultura e produção de alimentos; anulação da dívida externa dos países do sul; e o enquadramento jurídico das empresas transnacionais como forma de restringir a violação aos direitos humanos e às restrições ao exercício do direito ao desenvolvimento.

O direito ao desenvolvimento é considerado, pois, um direito fundamental de terceira geração ou dimensão, tendo por base a orientação doutrinária que classifica esses direitos de acordo com o bem jurídico tutelado. Desse modo, são de terceira geração ou dimensão os direitos “que cuidam da tutela de interesses transindividuais da sociedade, a fim de promover a coexistência pacífica e fraterna dos indivíduos como um todo”.²¹⁴ A título de conclusão Fabiano Del Masso²¹⁵ coteja: “o direito ao desenvolvimento é uma garantia, enquanto o direito do desenvolvimento deve funcionar como um instrumento jurídico e econômico”.

1.2.1 O paradigma da sustentabilidade: o desenvolvimento e o meio ambiente.

Outra dimensão do conceito de desenvolvimento é a noção de sustentabilidade, surgiu, a princípio, em função de questões relativas ao meio ambiente, mas foi ampliada por outras variáveis que garantem maior amplitude e tem sido difundida e perseguida por todos os povos, se denominado desenvolvimento sustentável. A preocupação com a degradação

²¹⁴ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu, op. cit., p. 39.

²¹⁵ DEL MASSO, Fabiano, op. cit., p. 107.

ambiental cada vez mais grave, identificada em todos os países, e as consequências daí advindas para todos, começaram a ser consideradas relevantes por várias entidades.

As ações predatórias ao meio ambiente natural, nas suas várias manifestações, seja na derrubada de árvores e extermínio de florestas ou ainda na poluição do ar e na contaminação das águas e do solo, entre outras, começaram a ser discutidas mais amplamente. E, diante de inúmeros desastres ecológicos, estabeleceu-se uma “consciência ambientalista” e se identificou a necessidade de uma tutela jurídica protetiva.²¹⁶

Ignacy Sachs, considerado um dos principais teóricos do ecodesenvolvimento, sendo um dos primeiros a constatar a dimensão ecológica do processo de desenvolvimento, dentro de um contexto plural, já no início da década de setenta do século XX, fazia as seguintes reflexões:

O que deve fazer o planejador para conciliar no planejamento a lógica das necessidades com a lógica do mercado e aprender a raciocinar diretamente sobre os valores de uso, e não unicamente sobre os valores de troca? Como introduzir o qualitativo ao lado do quantitativo? Como se acomodar com as escalas de tempo e espaço com que o economista não está acostumado? O horizonte temporal do planejador – vinte anos – não passa de uma fração daquele sobre o qual o ecologista reflete. Os ecologistas trabalham ora sobre uns poucos metros quadrados de um pasto, ora sobre a biosfera, o que significa o infinitivamente pequeno e o imenso em relação aos hábitos dos economistas.²¹⁷

Sachs²¹⁸ relata que naquele momento havia um confronto entre duas posições extremas quanto às relações entre o meio ambiente e o desenvolvimento, tendo de um lado os partidários do crescimento selvagem, que consideravam que “o meio ambiente era algo para amanhã” e de outro os partidários de parar qualquer forma de crescimento seja demográfico ou material. Assim, em 1971, em um colóquio realizado na Suíça entre esses grupos foi possível definir uma posição mediana que consistia em manter o crescimento econômico enquanto houvesse pobres e desigualdades sociais no mundo, mas era imprescindível uma mudança na forma desse crescimento, sobretudo no que respeita à sua redistribuição e o respeito ao meio ambiente. E à conclusão à época foi de que “precisamos de outro crescimento para um outro desenvolvimento”. Segundo, ainda o autor, essa posição

²¹⁶ SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2002. p. 33.

²¹⁷ SACHS, **A terceira margem**: em busca do ecodesenvolvimento, op. cit., p. 230-231.

²¹⁸ SACHS, **A terceira margem**: em busca do ecodesenvolvimento, op. cit., p. 231.

influenciou as discussões de Estocolmo em 1972, que foi a primeira grande conferência internacional sobre o tema.

A ONU, objetivando incluir o assunto nas agendas de todos os países, elegeu-o para centro das atenções e tema da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, de 5 a 16 de junho de 1972. A Declaração do Meio Ambiente, firmada naquela oportunidade, reconheceu que a qualidade de vida do homem está também relacionada à qualidade do meio ambiente, sendo este, portanto, um direito fundamental. Posteriormente, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada em 1992, no Rio de Janeiro, adotou o conceito de desenvolvimento sustentável, incluindo-o em seu quadro de princípios, logo em primeiro lugar, passando a considerar que “os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável e têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”.²¹⁹ Na reunião da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo, África do Sul, entre 2 e 4 de setembro de 2002, houve a evolução para um conceito antropocentrista, tratando do tema como desenvolvimento humano sustentável.²²⁰

O conceito de desenvolvimento sustentável teve como primeira referência o relatório “Nosso Futuro Comum” desenvolvido pela Comissão Brundtland, publicado em 1987, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, presidida por Gro Harlem Brundtlandt e Mansour Khalid.²²¹ O Relatório produzido pela comissão aponta para a incompatibilidade entre desenvolvimento sustentável e os padrões de produção e consumo, trazendo à tona mais uma vez a necessidade de uma nova relação “ser humano-meio ambiente”. Esse documento apresentou um novo olhar sobre o desenvolvimento, definindo-o como o processo que “satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. É a partir daí que o conceito de desenvolvimento sustentável passa a ser conhecido. Fica claro, nessa nova visão das relações homem-meio ambiente, que não existe apenas um limite mínimo para o bem-estar da sociedade; há também um limite máximo para a utilização dos recursos naturais, de modo que sejam preservados. Ao mesmo tempo, esse modelo não sugere

²¹⁹ ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl_rio92.pdf>. Acesso em: 12 out. 2009.

²²⁰ ONU. **Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável**. Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo, África do Sul, entre 2 e 4 de setembro de 2002. Disponível em: <<http://www.vitaecivilis.org.br/anexos/joanesburgo.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2009.

²²¹ A comissão foi criada em 1983, após uma avaliação dos dez anos da Conferência de Estocolmo, com o objetivo de promover audiências em todo o mundo e produzir um resultado formal das discussões.

a estagnação do crescimento econômico, mas sim, a conciliação com as questões ambientais e sociais.

Diversas têm sido as variações de conceito de desenvolvimento sustentável. Moacir Gadotti²²², congregando os aspectos tratados nos documentos da ONU, entende que “o desenvolvimento sustentável deve ser economicamente factível, ecologicamente apropriado, socialmente justo e culturalmente equitativo, sem discriminação”. Por sua vez, Thais Losso²²³ considera o desenvolvimento sustentável como um princípio. No seu entendimento, “desenvolver e conservar: este é o resumo do princípio do desenvolvimento sustentável”. Com essa premissa, entende que a política ambiental sem radicalismos e sem impedimento ao desenvolvimento econômico, fundamenta o conceito de desenvolvimento sustentável que deve se pautar numa gestão racional e lógica dos recursos, para que não se esgotem, e assegurando às futuras gerações participarem dos benefícios de sua utilização.

Concepções opostas têm sido apresentadas, o que reflete caráter de não neutralidade da denominação, conforme alerta Maria Beatriz da Silva.²²⁴ Assevera a autora que “se ‘desenvolvimento’ é um temo pluridimensional que não é neutro, o mesmo ocorre com desenvolvimento sustentável” e destaca que essa “não neutralidade” está centrada na discussão sobre compatibilidade entre o capitalismo e o desenvolvimento sustentável que, para alguns, é inexistente.

Jovino Pizzi²²⁵ inclui-se entre os questionadores. Para ele, “a ideia de desenvolvimento sustentável pode ser apenas um lado da moeda”. Entende que tal conceito somente se completa quando conjugado com o sentido de desenvolvimento emancipável e destaca que para uma economia ser sustentável deve encontrar fundamento num desenvolvimento libertador, “entendido como processo histórico, ideológico, educativo e formativo de emancipar indivíduos, grupos sociais e países da tutela política, econômica, cultural ou ideológica. Sua meta é a autodeterminação do sujeito”.

O desenvolvimento pode ser entendido como “um caminho, um itinerário, uma passagem de um estado de coisas para outro” sendo, também, segundo Fábio Nusdeo,²²⁶ um

²²² GADOTTI, Moacir. A terra é a casa do homem, **Revista Educação**, São Paulo: Segmento, abr. 1999. p. 42.

²²³ LOSSO, Thais Cercal Dalmina. Princípios da política ambiental global do meio ambiente no estatuto da cidade. In: SILVA, Bruno Campos (Org.). **Direito Ambiental**. Enfoques variados. São Paulo: Lemos & Cruz, 2004. p. 65-66.

²²⁴ SILVA, MARIA Beatriz Oliveira da., op. cit., p. 59- 60.

²²⁵ PIZZI, Jovino. Desenvolvimento e suas exigências morais. Disponível em: <<http://www.ucpel.tche.br/filosofia/vol1/desenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 26 jul.10.

²²⁶ NUSDEO, Fábio. Desenvolvimento econômico – um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto. (Coord.). **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 16-17.

processo que comporta várias fases, com tendência de se reproduzirem e que provoca modificações estruturais de diversas naturezas, conforme já afirmado antes. Nessa linha de argumentação, Calixto Salomão Filho²²⁷ o preconiza como “um processo de autoconhecimento da sociedade” de seus próprios valores. Ignacy Sachs²²⁸ ressalta que a palavra desenvolvimento deve ser despojada de “adições sucessivas de epítetos”, com a condição de melhor defini-lo, levando em consideração *todas* as suas dimensões pertinentes.

A evolução conceitual da denominação de desenvolvimento passou a considerar, portanto, a possibilidade de integração de todas as dimensões, ou seja: desenvolvimento sob o enfoque econômico, garantindo a perspectiva social, cultural, política e sem perder de vista o aspecto da utilização racional dos recursos ambientais e as liberdades individuais.

1.2.2 O direito ao desenvolvimento e a Constituição da República de 1988

A constitucionalização do direito ao desenvolvimento deve ser entendida como um processo que foi se consolidando a partir da abrangência do conceito de desenvolvimento, envolvendo outras variáveis e ultrapassando o foco meramente econômico. Esse processo contribuiu, inclusive, para mudanças no perfil do Estado que já vinha sendo alterado desde a promulgação da Declaração dos Direitos Humanos, em 1948, e que serviu de motivação para a constitucionalização de reivindicações econômicas e sociais, contribuindo para que o Estado, mesmo mantendo a sua linha predominante capitalista, em vários países, caminhasse na direção da democracia social.²²⁹

A história do constitucionalismo brasileiro revela que as cartas políticas do País, apesar de contarem com alguns dispositivos relativos à organização econômica nacional, entre os quais a garantia do direito de propriedade, da livre iniciativa e da concorrência, como é o caso da Constituição do Império de 1824,²³⁰ ou, ainda, de livre associação e de exercício livre de qualquer “profissão moral, intelectual e industrial” como trata a Constituição de 1891,²³¹ foi somente a Constituição de 1934 que trouxe em seu texto um título específico com dispositivos que regulam a ordem econômica e social.²³²

²²⁷ SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e Desenvolvimento. In: _____. (Coord.). **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 32.

²²⁸ SACHS, Ignacy. **O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos**, op. cit., p.150.

²²⁹ SILVA, MARIA Beatriz Oliveira da, op. cit., p. 91.

²³⁰ Art. 179, incisos XIV, XXII, XXV XXVI.

²³¹ Art. 72, §8 ºe §24.

²³² TAVARES, André Ramos, op. cit., p. 94, 104 e 105.

Em seu art. 115 a carta getulista estabelecia que “a ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade de iniciativa”.²³³ entretanto, não trata expressamente do desenvolvimento como objetivo nacional.

A Constituição de 1946 dispõe sobre a ordem econômica dentro de uma perspectiva de valorização do trabalho humano e, apesar de não tratar expressamente do papel do Estado no desenvolvimento nacional, estabelece alguns dispositivos que remetem a uma preocupação com as questões regionais, ao prever nos artigos 198 e 199 a forma de destinação de recursos da União para os planos de assistência econômica e social do Nordeste e para o plano de valorização da Amazônia.²³⁴

A Constituição de 1967, ao prever os princípios da ordem econômica, define entre eles o desenvolvimento econômico, sendo a primeira a fazê-lo diretamente.²³⁵ Entretanto, conforme assinala André Ramos Tavares,²³⁶ baseado em estudo de vários constitucionalistas, a ordem econômica traçada não tem contornos precisos e nenhum de seus incisos tem relação efetiva com o restante do texto constitucional. O destaque ao desenvolvimento econômico demonstra a sua prioridade em relação ao político e ao social, característica do Estado desenvolvimentista militar. De outro lado, cabe ressaltar que a Constituição de 1967, com as emendas de 1969, serviram de base para legitimar o amplo intervencionismo do Estado.

Depois de atravessar um longo período de ditadura militar (1964-1985), a busca pela retomada da democratização teve como ápice a promulgação da Constituição de 1988, que se propôs a instituir um novo perfil do Estado com a ênfase na democracia e no direito. Já em seu preâmbulo apresenta a manifestação dos valores que serão assegurados pelo Estado Democrático, destacando-se os “direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça”.

O desenvolvimento nacional, já previsto desde o preâmbulo, se constitui no eixo do texto constitucional como um dos objetivos da República, demonstrando que no novo Estado Democrático a ser instituído será o fio condutor, com vistas à garantia do bem-estar do povo brasileiro. Desse modo, a Carta de 1988²³⁷ inclui em vários dispositivos, direta ou indiretamente,

²³³ BRASIL. **Constituições do Brasil:** de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986. p. 171.

²³⁴ TAVARES, André Ramos, op. cit., p. 295.

²³⁵ Ibid., p. 395.

²³⁶ Ibid., p. 116.

²³⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 2007. Disponível em: <<http://www.planalto.com.br>>. Acesso em: 13 jun. 2009.

esse propósito, destacando-se: definição, dentre as competências da União, da instituição de diretrizes para o planejamento urbano (art. 21, XX); previsão de competência comum para definir a fixação de normas de cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, objetivando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacional (art. 23, parágrafo único); possibilidade de articulação da União, visando reduzir as desigualdades regionais, podendo se utilizar de integração para o planejamento e execução de planos de desenvolvimento, assim como da instituição de incentivos fiscais e extrafiscais (art. 43).

No mesmo sentido, encontra-se definido na CF/88 o papel do legislativo em apreciar planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (o art. 49); a possibilidade de a União instituir incentivos fiscais (art. 151); o estabelecimento dos princípios da ordem econômica em que o desenvolvimento nacional encontra-se implícito em todos os itens (art. 170); a definição do papel do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica e responsável em exercer as funções do planejamento do desenvolvimento nacional (art. 171); a previsão das regras para o planejamento urbano das cidades (art. 182); e a definição da atuação do Estado no estímulo ao desenvolvimento científico e tecnológico (art. 200, V e 218). Esse conjunto normativo, dentre outros, estabelece as bases constitucionais do direito ao desenvolvimento.

Liliana Locatelli²³⁸ destaca que a CF/88 é uma constituição programática. Assim, os princípios nela contidos e os objetivos fixados devem nortear a forma de interpretação dos demais dispositivos constitucionais, bem como da legislação infraconstitucional. Desse modo, demonstra que o art. 3.º não especifica “os contornos do desenvolvimento almejado”, serão, assim, os demais dispositivos que irão ajudar na interpretação dos valores considerados relevantes pelo legislador. A autora destaca a importância do planejamento como instrumento do desenvolvimento na CF/88, que visa à promoção do desenvolvimento equilibrado minimizando as diferenças econômicas e sociais, locais regionais.

Nesse sentido, Eros Grau²³⁹ ressalta o papel do planejamento que, juntamente com os incentivos previstos pelo constituinte de 1988, são dever-poder do Estado. Mostra, ainda, que o planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado e, neste caso, trata-se de planejamento do desenvolvimento nacional e não do planejamento da atividade econômica, sendo uma imposição para os organismos de Estado.

²³⁸ LOCATELLI, Liliana. Desenvolvimento na Constituição Federal de 1988. In: BARRAL, Welber (Org.). **Direito e desenvolvimento**: análise jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Editora Singular, 2005. p. 98.

²³⁹ GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**, op. cit., p. 305.

Sob outro enfoque, o art. 170, inciso VI, da Constituição da República estabelece como princípio da ordem econômica, a defesa do meio ambiente, conclui-se que o texto constitucional prevê a necessidade de harmonização entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, e, como destaca Maria Beatriz da Silva,²⁴⁰ “incorpora a linguagem do desenvolvimento sustentável à ordem econômica”. Nesse aspecto, Marcelo de Souza e Ricardo Carneiro, afirmam que “a matriz constitucional não consagra a regra da intocabilidade do meio ambiente, mas, ao contrário, a da utilização equilibrada e racional”.²⁴¹

Esses aspectos são ressaltados no caput do art. 225, com consagração do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como a imposição ao Poder Público e à coletividade o dever de sua defesa e preservação “para as presentes e futuras gerações”. Para Paulo Affonso Leme Machado,²⁴² o que pode ser considerado novidade no conceito é ter introduzido “as gerações futuras não só como interessadas, mas como titulares de direitos em relação ao desenvolvimento”. Desse modo, afirma que no Brasil o princípio do desenvolvimento sustentável tem natureza de obrigatoriedade para o poder público e para a coletividade. É “direito-dever”, conforme o preceito constitucional antes transcrito. Através de uma interpretação ampla desses dispositivos constitucionais e considerando a natureza de normas programáticas da Constituição de 1988, Maria Beatriz da Silva conclui que a carta política também traz implícito o princípio do direito ao desenvolvimento sustentável.

As reflexões sobre o direito e o desenvolvimento, tanto quanto garantia constitucional quanto como instrumento jurídico que norteia a ação dos poderes do Estado na promoção de políticas governamentais, é de grande relevância para os objetivos deste trabalho que tem como escopo maior as preocupações com a Amazônia e, em particular, com o desenvolvimento do Estado do Amazonas. Os povos amazônicos têm direito ao desenvolvimento, preservadas as suas especificidades e com respeito absoluto à sua multiculturalidade. De igual modo, nos dias de hoje, não se pode pensar em políticas desenvolvimentistas voltadas para essa região sem que se faça presente a forte preocupação com o meio ambiente amazônico que, pela sua magnitude e influência ao ecossistema mundial, deixa de ser uma questão local para tornar-se um problema global.

²⁴⁰ SILVA, Maria Beatriz Oliveira da., op. cit., p. 94.

²⁴¹ SOUZA, Marcelo Gomes; CARNEIRO, Ricardo. Mineração e desenvolvimento sustentável: a possibilidade de lavra em áreas de preservação permanente. In: SILVA, Bruno Campos (Org.). **Direito Ambiental**. Enfoques variados. São Paulo: Lemos & Cruz, 2004. p. 390.

²⁴² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 271 - 218.

2 AS PRINCIPAIS FASES DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

O processo de desenvolvimento nacional foi marcado por importantes fatos que permitiram grandes transformações da sociedade brasileira ao longo da história. É, entretanto, a partir do século XX que se processa uma mudança substancial, tanto no que concerne às estruturas econômicas quanto na conformação política do País, denotando a relevância de sua análise.

No período de 1930 a 1964, o nacionalismo econômico foi predominante, com o Estado como elemento de alavancagem do processo. O populismo e o desenvolvimentismo prevaleciam, até que a crise econômica e política se abateu sobre o País, culminando com o golpe militar de 1964. Esse regime autoritário se sustentou no poder até 1985, quando do retorno da democracia, iniciando um novo ciclo que chega aos tempos atuais.

Ao longo desse período, verificou-se uma alternância entre fases de maior intervenção do Estado na economia e outras de mais liberalismo. Houve fomento à industrialização, crescimento acelerado, processos inflacionários elevados e de difícil combate tornando-se objeto de grandes choques e maior dependência externa e, sobretudo, uma grande dívida social, que somente começou a ser resgatada recentemente. É esse percurso histórico que se pretende efetuar, no presente capítulo, de modo a definir o cenário em que se processou o desenvolvimento da Amazônia e as repercussões daí advindas para o contexto local, ressaltando-se que, desde a sua implantação, a Zona Franca de Manaus e seu polo industrial sofreram as influências de desses momentos históricos e daí resultando ora evolução, ora involução ou redirecionamento.

2.1 O Estado desenvolvimentista brasileiro

Vários foram os aspectos da conjuntura nacional e internacional que criaram as condições para que as políticas de desenvolvimento, baseadas nas estratégias desenvolvimentistas, fossem implementadas no Brasil e se adotasse uma posição determinante e favorável à industrialização. Dentre os que tiveram maior relevância, destacam-se: a Primeira Guerra Mundial, com a transferência de recursos do setor agro-exportador para o urbano-industrial; a consequente depressão de 1930; a crise da economia agroexportadora do café na Primeira República, que culminou com a superprodução e impacto da bolsa de Nova Iorque, em 1929; a Revolução de 1930, que rompeu com as oligarquias rurais e permitiu o

ressurgimento do nacionalismo; e o crescente mercado interno associado ao anseio da sociedade brasileira pela industrialização.²⁴³ Celso Furtado²⁴⁴ considera esse último aspecto o “fator dinâmico principal” e responsável pela recuperação da economia brasileira naquele período, uma vez que a produção industrial tinha no mercado interno o seu principal destino, além da existência de capacidade instalada ociosa, a exemplo do setor têxtil.

Desse modo, implantou-se no País, a partir dos anos trinta do século XX, um modelo de desenvolvimento baseado num Estado forte e na política de industrialização que tinha como suporte a substituição de importações e o financiamento, prioritariamente estatal, na primeira etapa, agregado, posteriormente, pelo capital externo.

Apesar de o período de maior relevância do desenvolvimentismo na América Latina ter sido de 1930 a 1970, no Brasil, este período avançou até o início dos anos oitenta do século XX. Desse modo, as fases do desenvolvimentismo no Brasil, a seguir consideradas, são integradas pelos períodos governados por Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e pelos militares até 1984.

2.1.1 A Era Vargas (1930-1954)

Os fatos que antecederam o início do primeiro período presidencial de Vargas, a partir de outubro de 1930, mostram uma interrupção no processo político brasileiro, inédita na história da República, que teria culminado com a recusa da entrega do poder ao candidato eleito para a Presidência da República, Júlio Prestes. Esse fato agrediu a tradição constitucional, conforme analisa Penna,²⁴⁵ gerando “uma breve descontinuidade de uma longa continuidade” e fazendo surgir uma nova composição política, com destaque para grupos técnicos da burocracia, que fortaleceram o Estado, na tentativa de neutralização de tensões sociais e na busca de outra configuração de elites. Foi aí que despontou Getúlio Vargas na liderança do governo. Nesse sentido, a Revolução de 1930 teria promovido, nas palavras de Brum,²⁴⁶ o rompimento da dominação das oligarquias rurais e do coronelismo que predominava na vida política brasileira, abrindo espaço para que ascendesse a burguesia

²⁴³ BRUM, Argemiro J. **Desenvolvimento econômico brasileiro**, op. cit., p. 210-211.

²⁴⁴ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 278-279.

²⁴⁵ PENNA, Lincoln de Abreu. **República Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1999, p. 148 e 151.

²⁴⁶ BRUM, Argemiro J., op. cit., p.183 e 193.

urbana, deslocando o eixo de poder. Não houve uma ruptura total com o passado, mas uma forma de garantir a preservação de interesses desse novo grupo.

Vargas permaneceu no poder por longo período e sob diversas formas de sustentação política: ditatorial revolucionária (1930-34); eleição indireta com base constitucional (1934-37); ditatorial estadonovense (1937-45); e por eleição direta e democrática (1951-54). Deparou-se com resistências de toda a ordem para a ação nacionalista que pregava, manifestando, desde cedo, “a orientação centralizadora e interventora”.²⁴⁷

Considerado personalidade com influência decisiva na vida política brasileira, Vargas buscou, no plano econômico, dotar o País de um capitalismo mais avançado, dando prioridade à industrialização, sem prejuízo à agricultura, especialmente a lavoura do café. Mudou a concepção sobre a economia brasileira de que esta somente poderia sair da crise após a superação dos países mais desenvolvidos. Para Vargas, a economia brasileira deveria tomar seu próprio rumo, retomando o crescimento independente do cenário mundial e, portanto, era necessário mudar o modelo econômico.²⁴⁸

Segundo a sua concepção, a empresa nacional devia ter a liderança do processo de acumulação de capital e, diante da constatação de que o País estava com um atraso de mais de cento e cinquenta anos em relação a outras nações, concluiu que a industrialização somente poderia se efetivar se fosse impulsionada pela ação do Estado. Contribuiu para esse pensamento a escassez de capitais e empreendedores nacionais, além da não disponibilidade de recursos internacionais em decorrência da crise mundial iniciada em 1929. De fato, o mundo atravessava um período de grandes transformações com o liberalismo econômico entrando em descrédito e os ideais keynesianos influenciando as alternativas de superação.²⁴⁹

Era pensamento corrente que nos estágios iniciais de industrialização a influência estatal era fundamental para estímulo aos demais investidores, reforçando o aporte de capitais. O Estado brasileiro foi cada vez mais assumindo um papel preponderante, tanto pela atuação direta quanto pela ação protecionista à indústria nacional. Conforme afirma Brum,²⁵⁰ “a industrialização no Brasil não se deu pela via evolutiva, com base na iniciativa privada, como nas nações pioneiras. No caso, ela foi induzida e em grande parte realizada pelo Estado”. Por

²⁴⁷ SOARES. Gabriela Pellegrino. Getúlio Vargas e a reestruturação do Estado brasileiro. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz di. **Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: Editora Saraiva/Fundação Getúlio Vargas, 2008. p. 274.

²⁴⁸ SOUZA. Nilson Araújo. **Economia brasileira contemporânea: De Getúlio a Lula**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p.13.

²⁴⁹ SOUZA. Nilson Araújo, op. cit., p. 192, 205 e 206.

²⁵⁰ Ibid., p. 206.

outro lado, apesar de não recusar o capital estrangeiro, Vargas lhe impôs restrições de remessa de lucros e definição de áreas específicas de atuação, preferindo a sua utilização, sob a forma de empréstimos e financiamentos, a investimento direto.

No campo político, no que interessa à economia nacional, depois dos primeiros anos de governo em que inaugurou um período de “reformas, levantes, repressões, contrarreformas e tentativas de superação da condição de País ‘atrasado’, ‘subdesenvolvido’, ‘periférico’ e ‘dependente’,²⁵¹ Vargas procurou atrair e convencer os industriais da necessidade do guarda-chuva do Estado, possibilitando um entendimento entre tais forças e o governo. Trata-se do que Boris Fausto²⁵² classificou de “proteção estatal à indústria”, que cimentou o entendimento, unindo o projeto de desenvolvimento nacional e o interesse privado.

O que ele pregava, ao mesmo tempo em que centralizava o poder, era o estatismo nacionalista, afirmando:

Não sou exclusivista nem cometeria o erro de aconselhar o repúdio do capital estrangeiro, a empregar-se no desenvolvimento da indústria brasileira, sob a forma de empréstimos, no arrendamento de serviços, concessões provisórias ou em outras múltiplas aplicações equivalentes.²⁵³

O Estado Novo (1937-45), certos aspectos de seu governo foram mais ressaltados, como a busca da industrialização, porque, afirma Penna,²⁵⁴ “como as liberdades não constituíam um traço marcante de nossa cultura política, o desejo de ver o País próspero e determinado no caminho da industrialização era maior do que a preservação dos formais preceitos de uma tímida cidadania”.

O Estado foi hipertrofiado, tornando-se centralizado e autoritário, fortalecendo o papel de indutor do desenvolvimento e realizando uma fina relação entre o regime (Estado Novo), a instituição Estado e a nação (sociedade), como ressalta Penna.²⁵⁵ Estava em coerência com a época do “Estado forte capaz de responder afirmativamente às exigências da modernidade capitalista” e, por isso, o Estado Novo caminhou no sentido de fomentar as indústrias de base, o que também representou privilégio para os grupos industriais.²⁵⁶

²⁵¹ LOPEZ, Adriana; MOTA, Carlos Guilherme. **História do Brasil: Uma interpretação**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2008. p. 639.

²⁵² FAUSTO, Boris. **Getúlio Vargas**. Perfis brasileiros. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 54-55.

²⁵³ VARGAS, Getúlio. Discurso em Belo Horizonte, em 23 de fevereiro de 1931. In: FAUSTO, Boris, **Getúlio Vargas**. Perfis brasileiros. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 47.

²⁵⁴ PENNA, Lincoln de Abreu, op. cit., p. 178.

²⁵⁵ Ibid., p. 188.

²⁵⁶ Ibid., p. 192.

A Carta de 1937, outorgada por Vargas, segundo Ricardo Torres,²⁵⁷ “destacou-se pelo intervencionismo no domínio econômico”, favorecendo o intervencionismo não keynesiano, diverso do que sucedia em outros países, como Estados Unidos da América e Inglaterra, e conduziu o País ao “patrimonialismo e ao autoritarismo”. Estava fortalecida, portanto, a linha de política econômica que vinha sendo empregada pelo Presidente-ditador, desta feita com foro constitucional. Para Boris Fausto,²⁵⁸ a partir de novembro de 1937, o Estado aplicou com maior ênfase a política de substituir importações pela produção interna e estabeleceu uma indústria de base. Entretanto, “o incentivo à industrialização foi muitas vezes associado ao nacionalismo” ainda que sem uma mobilização da nação para esse fim.

Como marcos da presença estatal nesse período destacam-se a implantação – com apoio financeiro e tecnológico norte-americano – da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), da usina de Volta Redonda, da Companhia Hidrelétrica de São Francisco (Chesf), da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), que contribuíram para alavancar o processo de desenvolvimento. A implementação da indústria de base foi um dos pilares do processo de industrialização.²⁵⁹

A ideologia do nacionalismo ganhou expressão na busca do desenvolvimento independente, na utilização das potencialidades do País e através da atividade industrial fundada na substituição de importações, que se deu partindo dos produtos mais simples até atingir os de tecnologia mais complexa. Assim, o governo de Getúlio Vargas, ao lado de benefícios aos trabalhadores, concedeu um conjunto de incentivos e créditos subsidiados aos empresários, garantindo proteção em relação à concorrência externa, e estimulou a indústria de produção de bens não duráveis, tendo como fator relevante a existência de um mercado consumidor expressivo já atendido por produtos importados. A dinamização do mercado interno foi outro pilar importante da industrialização brasileira e, para que a ampliação permitisse a sua consolidação, implantando-se uma série de reformas trabalhistas que, além do caráter social e da valorização do trabalhador, propiciou um efeito econômico com a melhoria do poder de compra e a dinamização do mercado.²⁶⁰

²⁵⁷ TORRES, Ricardo Lobo. A política industrial da Era Vargas e a Constituição de 1988. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz di. **Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: Editora Saraiva/Fundação Getúlio Vargas, 2008. p. 255-256.

²⁵⁸ FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2002. p. 203.

²⁵⁹ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 207.

²⁶⁰ SOUZA. Nilson Araújo, op. cit., p.16.

Desse modo, atendeu a primeira fase do processo de substituição de importações – a da produção de bens de consumo imediato – que se estendeu até meados da década de cinquenta do século XX, tendo como principais ramos industriais o têxtil, alimentação e bebidas, vestuário e calçados. Promoveu-se o que Celso Furtado²⁶¹ chamou de “deslocamento do centro dinâmico” como expressão para a transição do modelo agroexportador para o modelo urbano industrial. Afastando a vocação agrária sem desperdiçá-la, em favor do desenvolvimento industrial e atuando de maneira intensa e com forte presença na economia, mesmo assim, não é possível afirmar que o estado varguista tenha conhecido o planejamento econômico.²⁶² Entretanto, segundo Bresser Pereira,²⁶³ pode ser considerado que a “Revolução Industrial Brasileira” foi iniciada nos anos trinta do século XX, devido a dois fatores principais: “a oportunidade econômica para investimentos industriais, proporcionada paradoxalmente pela depressão econômica, e a Revolução de 30.” A afirmativa representa a síntese do que foi demonstrado.

A síntese para o primeiro e longo período de Vargas, além de outros fatores, inclusive voltados para a política de apoio aos trabalhadores e a sindicalização, está no despertar para a revolução industrial com nova oportunidade econômica para investimentos e o rompimento com as oligarquias agrárias, facilitada pela crise que caracterizou a depressão econômica.

As intervenções do governo que o sucedeu – ainda que em breve período – governo Eurico Gaspar Dutra, se mostraram, na política econômica e financeira ineficazes, que propiciaram o seu imediato retorno ao poder, cuja ascensão não pode olvidar os ingredientes políticos.

A transição entre o Estado Novo e a fase da democracia representativa, resultante da constituição de 1946, foi operada pelo general Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), quando o País atravessou um clima de “liberalismo econômico, antiestatizante e francamente simpático ao capital estrangeiro”. A política de desenvolvimento econômico que vinha sendo sustentada pelo Estado foi abandonada, reduzindo as funções do poder público, o que se revelou uma decisão desastrosa, em especial no que se refere à política fiscal e tributária que provocaram a utilização das divisas acumuladas. Houve o deslocamento do eixo de ação do Estado: de um

²⁶¹ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**, op. cit., p. 274.

²⁶² SCHAPIRO, Mario Gomes. Estado, direito e economia no contexto do desenvolvimentista: breves considerações sobre três experiências – governo Vargas, Plano de Metas e II PND: In: SANTI, Eurico Marcos Diniz di. **Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: Editora Saraiva/Fundação Getulio Vargas, 2008. p. 291-292.

²⁶³ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil**, op. cit., p. 35.

intervencionismo estatal para um “liberalismo ortodoxo”, período marcado pela proposta do Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), de concepção privatista predominante.²⁶⁴

Como assinala Fausto,²⁶⁵ o governo Dutra seguiu o modelo liberal, revendo o papel intervencionista do Estado e abolindo os controles que haviam sido fixados no Estado Novo, em especial no que diz respeito à livre importação de bens e liberdade dos mercados considerados necessários para o desenvolvimento e o fim da inflação. Somente em junho de 1947, diante da necessidade de fazer frente aos problemas do balanço de pagamentos e da inflação decorrente daquelas iniciativas, o governo reorientou a política econômica e, por via indireta, acabou por favorecer o crescimento industrial.

Os resultados da política econômica e financeira do governo Dutra “livre-cambista e antiestatizante” elevaram a inflação, desequilibraram o balanço de pagamentos e tornaram crescente a dependência do País,²⁶⁶ o que favoreceu ao retorno de Vargas por meio de eleição direta para outro mandato governamental, a partir de 1951.

Na nova fase varguista (1951-1954) foi elaborado o Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico, conhecido como Plano Lafer, quinquenal, com recursos a serem administrados pelo BNDE²⁶⁷ e aplicados, principalmente, em energia, agricultura e transporte, seguindo as sugestões da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e em razão do expansionismo econômico norte-americano. Eram propostas baseadas na teoria desenvolvimentista, defendidas pela Cepal para a América Latina, baseada na corrente keynesiana, que preconizava a importância do Estado na formulação de uma política de desenvolvimento nacional.²⁶⁸ Em 1953, foi constituído grupo especial de trabalho formado por técnicos do BNDE e da Cepal, liderados por Celso Furtado, para o estabelecimento de um programa de desenvolvimento de médio prazo. Na ocasião, havia também a predominância da questão do petróleo que vinha crescendo em importância no campo político e econômico, reacendendo a tendência nacionalista e o projeto de emancipação nacional, que culminou com a criação da Petrobras.²⁶⁹ Na época, o anticomunismo foi transformado em cruzada para o governo dos Estados Unidos da América que, ao mesmo tempo, fixou uma política mais

²⁶⁴ PENNA, Lincoln de Abreu, op. cit., p. 209.

²⁶⁵ FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**, p. 222-223.

²⁶⁶ PENNA, Lincoln de Abreu, op. cit., p. 213.

²⁶⁷ O Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) foi criado em 1952, através de autorização do Congresso Nacional, com a finalidade de “acelerar o processo de diversificação industrial”. (In: FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**, op. cit., p. 225 e PENNA, Lincoln de Abreu, op. cit., p. 215).

²⁶⁸ PENNA, Lincoln de Abreu, op. cit., p. 213- 215.

²⁶⁹ Ibid., p. 215-216. (A Petrobras foi criada em 2 de outubro de 1953).

rigorosa na relação com os países em desenvolvimento, restringindo a assistência estatal e preferindo os investimentos privados, como registra Fausto,²⁷⁰ salientando que tal “mudança de orientação dificultou a execução do significativo Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico”.

Coube a Vargas o projeto desenvolvimentista com a prioridade industrializante. Contraditoriamente, ao mesmo tempo em que buscava dar dinamismo à economia, passou a se defrontar com problemas de grandes impactos sociais como a inflação e greves dos trabalhadores, dentre outros. A crise política que se abateu sobre o Presidente e o governo e o agravamento da guerra fria dificultava o êxito de sua estratégia nacional desenvolvimentista. As questões foram se agravando, culminando em 24 de agosto de 1954, com o seu suicídio e o estabelecimento de uma grave crise institucional, interrompendo a política que vinha sendo implementada.

A crise política que se instalou no último governo Vargas culminando com seu suicídio, gerou uma sucessão de governos de curta duração: o vice-presidente João Fernandes Campos Café Filho; presidente da Câmara Federal Carlos Coimbra Luz e o vice-presidente do Senado Nereu de Oliveira Ramos Ramos que diante do cenário institucional estabelecido não conseguiram desenvolver nenhuma ação administrativa.

2.1.2 O governo Juscelino Kubitschek – (1956-1961)

Passado o período mais crítico do final do último governo Vargas, o impacto do seu suicídio, a fase da transição, foi iniciado um período de razoável estabilidade política. Os primeiros anos de administração de Juscelino Kubitschek de Oliveira foram “anos de otimismo, embalados pelos altos índices de crescimento econômico, pelo sonho da construção de Brasília”, como registra Fausto.²⁷¹ Obtendo uma razoável calma política-institucional, centrada no dígito “desenvolvimento e ordem”, como ressalta o mesmo autor, Juscelino definiu sua política econômica no Programa de Metas, caracterizado pelo deslocamento de medidas do nacionalismo para o desenvolvimentismo.

Era a década de cinquenta do século XX, na qual, conforme analisa Brum,²⁷² ainda predominava a visão de que havia uma relação linear de desenvolvimento e subdesenvolvimento, pressupondo que, para alcançar o primeiro, os países mais atrasados

²⁷⁰ FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**, op. cit., p. 227.

²⁷¹ Ibid., p. 233.

²⁷² BRUM, Argemiro J., op. cit., 231-232.

deveriam fazer o mesmo percurso dos desenvolvidos. O desenvolvimento era sinônimo de crescimento econômico mensurado por indicadores quantitativos, especialmente a renda *per capita*. Foi no governo de Juscelino que a expressão *desenvolvimento* passou a ser utilizada com mais frequência, entretanto, com o sinônimo de progresso e o desenvolvimentismo desse período foi voltado para o crescimento econômico acelerado.²⁷³

Na visão juscelinista de desenvolvimento, o Estado também deveria exercer o papel de indutor do processo tanto no direcionamento e orientação dos investimentos privados quanto na condição de agente executor das atividades em setores de infraestrutura e indústria básica. Entretanto, diferentemente do período getulista, utilizou-se de “recursos extraídos compulsoriamente da sociedade ou buscados no exterior”, como ressalta Brum,²⁷⁴ além de aumento das emissões inflacionárias de papel-moeda. Ao substituir o nacionalismo getulista pelo nacional-desenvolvimentismo, JK, além de ampliar a participação do Estado na economia, concedeu estímulos e facilidades à entrada de capitais estrangeiros.²⁷⁵ O nacional-desenvolvimentismo foi uma política econômica que combinava a ação do Estado, a empresa privada e o capital estrangeiro em suas metas desenvolvimentistas, com ênfase na industrialização”.²⁷⁶

Considere-se que, a partir de 1950, o chamado Estado desenvolvimentista se consolidou no Brasil e se “superaram a correlação de forças que apostava numa especialização agrária como estratégia de desenvolvimento nacional”, como ressalta Mario Schapiro,²⁷⁷ destacando que, desde o fim da República Velha e o início do governo Vargas, foi-se delineando o entendimento de que a industrialização era a “estratégia adequada do desenvolvimento nacional. Para Bresser Pereira²⁷⁸ antes da Revolução de 30 as atitudes dos governos em relação à industrialização “iam desde a indiferença até a hostilidade aberta”. Após a Revolução, se deu a mudança, em especial no segundo governo Vargas, quando foi efetuado um esforço de planejar o desenvolvimento industrial brasileiro. Entretanto, ressalta o autor, foi no governo de Juscelino Kubitschek que o Estado se posicionou de forma mais determinante em favor da industrialização do País.

²⁷³ Coerente com o “slogan” de campanha política do Presidente, que pregava recuperar em cinco anos o atraso de cinquenta.

²⁷⁴ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 232.

²⁷⁵ Ibid., p. 233.

²⁷⁶ FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**, op. cit., p. 236.

²⁷⁷ SCHAPIRO, Mario Gomes, op. cit., p. 285-86.

²⁷⁸ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil**, op. cit., p. 48-49.

O Plano de Metas era integrado por trinta pontos distribuídos em cinco grandes grupos: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação, além da construção de Brasília, sendo esta a meta síntese. Este processo de planejamento sofreu grande influência da Cepal e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos de Desenvolvimento Econômico, contribuindo para a qualificação de técnicos brasileiros e que já havia influenciado na criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) no governo Vargas.²⁷⁹ Na operacionalização do plano foram utilizados novos instrumentos de gestão atuando de forma paralela com a estrutura burocrática oficial que deram agilidade na articulação dos agentes públicos e privados nele envolvidos.²⁸⁰

Nilson Souza²⁸¹ sintetiza a concentração do Plano de Metas em quatro áreas principais: a) investimentos estatais em infraestrutura, principalmente transporte e energia elétrica, sendo que, na área de transporte, a ênfase passava da ferrovia para a rodovia; b) incentivo ao aumento da produção de bens de capital, como máquinas e equipamentos, e de bens intermediários, entre eles aço, carvão, cimento, zinco, etc.; c) incentivo à produção dos setores de bens de consumo duráveis; d) estímulo à produção de alimentos.

Para Mário Schapiro,²⁸² o Plano de Metas foi viabilizado “por um conjunto de medidas que articuladas pelo Poder Público, [...] desde a modelagem institucional da burocracia até a consecução de incentivos, via indução econômica, para o setor privado.” A partir de 1955, o plano era o eixo da proposta de desenvolvimento que havia sido formulada envolvendo grande inversão de capital e uma política salarial severa, tendo como resultado o surgimento material do nacional-desenvolvimentismo, despontando como a projeção de uma ideologia para orientar um programa para o desenvolvimento, como assinala Penna,²⁸³ o que implicou na criação de duas instituições regionais de fomento daqueles propósitos,²⁸⁴ que não alcançaram os efeitos esperados.

Outra característica importante da proposta de desenvolvimento de JK foi a concentração econômica. O conceito de desenvolvimento a partir de um centro dinâmico único que irradiaria seu dinamismo em círculos concêntricos a outras regiões do País fez com que ocorresse na região Sudeste, e, em especial, em São Paulo, um desenvolvimento

²⁷⁹ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 234-235.

²⁸⁰ GREMAUD, Amaury Patrick; SAES, Flávio Azevedo Marques de; TONETO JÚNIOR, Rudinei, op. cit., p. 157.

²⁸¹ SOUZA, Nilson Araújo, op. cit., p. 30.

²⁸² SCHAPIRO, Mario Gomes, op. cit., p. 292.

²⁸³ PENNA, Lincoln de Abreu, op. cit., p., 227.

²⁸⁴ Trata-se do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb) e do Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política. (PENNA, Lincoln de Abreu, op. cit., p. 228).

acelerado, tendo por base a indústria. A expectativa de que esse dinamismo contagiase outras regiões do País não ocorreu, ampliando cada vez mais a distância entre estas e a região beneficiada. Com o objetivo de reduzir as tensões regionais, ao final dos anos cinquenta do século XX, em 15 de dezembro de 1959, criou a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), para atuar na promoção do desenvolvimento regional.²⁸⁵

O processo de industrialização instituído priorizou a indústria de bens de consumo duráveis com a implantação do segmento automotivo, além dos setores de eletrodoméstico e de eletroeletrônica, atingindo a segunda fase do processo de substituição de importações capitaneada pelo capital transnacional. De outro lado, pela concentração da atividade manufatureira no Sudeste, a necessidade de distribuição dessa produção ensejou a urgência de ampliação de infraestrutura, especialmente de energia, comunicações e transportes reafirmando a prioridade do transporte rodoviário pela supremacia que assumiu a indústria automobilística.²⁸⁶

Como principais resultados do período juscelinista, podem ser citados: o crescimento do PIB na faixa de 8,1% e a renda *per capita* 5,2% ao ano, enquanto a média anterior era de cerca de 6,5% e 3,6%; a produção industrial cresceu 80%, sendo que o aço foi 100%, a mecânica 125%, a elétrica e de comunicações 380% e a de equipamento de transportes 600%; grande expansão do setor automobilístico; elevado aumento do capital estrangeiro na indústria; novo perfil da liderança da empresa nacional; aumento de empregos e o surgimento de uma classe média assalariada.²⁸⁷

O desenvolvimento-crescimento do período Juscelino, apresentou contradições, conforme alerta Brum,²⁸⁸ dentre as quais se destacam: a) a modernização que se verificou no País foi compatível com a dependência de capital e tecnologia, sendo internacionalizado antes de completar seu projeto de desenvolvimento autônomo; b) a irradiação do desenvolvimento não se efetivou, agravando os desequilíbrios regionais com a concentração econômica, especialmente, em São Paulo; c) ampliaram-se as tensões e ressentimentos em outras regiões não amenizados com a criação da Sudene; d) a política econômica baseada na emissão de moedas e captação de capital estrangeiro acelerou o processo inflacionário e a importação de insumos, e sem política de exportação, agravou o déficit no balanço de pagamentos.

²⁸⁵ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 249-251.

²⁸⁶ Ibid, p. 252.

²⁸⁷ Ibid, p. 241.

²⁸⁸ Ibid., p. 253-255.

Sob outro aspecto, destaca o autor, em que pese o aumento da massa salarial, havia uma elevada concentração de renda decorrente da redução do salário mínimo real e do crescimento da remuneração dos assalariados industriais, a ponto de, em 1960, o País apresentar uma distribuição de renda altamente concentrada muito superior a dos demais países da América Latina.²⁸⁹

Tendo como objetivo principal acelerar o processo de acumulação com aumento de produtividade dos investimentos existentes e aplicar novos investimentos em atividades produtoras, conforme identifica Penna,²⁹⁰ e embora tenha sido bem-sucedido, o Programa de Metas não evitou que a estabilidade institucional fosse ameaçada por revoltas grupos militares, de pequeno porte, mas a estabilidade política foi bem-administrada. O governo Juscelino soube aproveitar bem as circunstâncias do momento histórico, promovendo firme caminhada em direção ao desenvolvimento baseado na economia capitalista. Em seu governo foi implantado novo conceito de administração, com base no planejamento e tendo apoio teórico do economista paraibano Celso Furtado, uma das personalidades mais bem-articuladas do período,²⁹¹ o que teria contribuído para outra posição do País no campo internacional, mas sendo incapaz de superar questões relativas ao subdesenvolvimento como a “inflação, endividamento externo, fome, analfabetismo, desemprego, excessivos gastos com o Estado, persistência do coronelismo no campo”.²⁹²

Nesse período, o Brasil intensificou relações com os Estados Unidos da América, inclusive, por meio da Operação Pan-Americana (OPA), considerada importante elemento da diplomacia, proposta em maio de 1958, como forma de “cooperação ativa dos Estados Americanos”, com objetivos de “eliminar o subdesenvolvimento e suprimir a impiedosa coexistência da miséria e do excesso de riquezas” no continente.²⁹³

Na opinião de Cunha,²⁹⁴ a concepção do Presidente Juscelino era de que o “subdesenvolvimento é sinônimo de miséria e que miséria predispõe a aceitação de ideologias estranhas”, entendendo que a garantia da democracia estaria em relação direta com a

²⁸⁹ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 249-252.

²⁹⁰ PENNA, Lincoln de Abreu, op. cit., 235-236.

²⁹¹ LOPEZ, Adriana; MOTA, Carlos Guilherme, op. cit., p. 724.

²⁹² Ibid., p. 725.

²⁹³ VALLADÃO, Haroldo. **Democratização e socialização do direito internacional**: os impactos latino-americanos e afro-asiáticos. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1961. p. 83.

²⁹⁴ CUNHA, Marcus Vinícius da. **A educação no período Kubitschek**: os centros de pesquisas do Inep. Disponível em: <<http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/435/440>>. Acesso em: 26 jun. 2010, p.179.

industrialização e o desenvolvimento econômico, pelo bem-estar social da população, para o quê, o apoio externo seria imprescindível.

A operação serviu, também, para demonstrar a preocupação do Presidente com a interrelação entre o desenvolvimento econômico e as condições de segurança da região, visto o risco de assimilação dos ideais comunistas e do “contágio das ideologias estranhas à América Latina”, que era crescente. Conforme afirma Lessa,²⁹⁵ embora a OPA tenha tido resultados limitados permitiu a oportunidade de o Brasil reivindicar nova posição na política internacional e hemisférica, buscar uma relação de autonomia com os Estados Unidos e valorizar o multilateralismo como base para a sua ação internacional.

O balanço do período juscelinista leva à avaliação de que a par do crescimento da indústria de base e do descontrole das ações fiscais do governo, constata-se que a partir desta fase em diante foi se consolidando o modelo de desenvolvimento liderado pelo Estado, com a participação dos capitais privados nacionais e internacionais.²⁹⁶ Salienta Fausto,²⁹⁷ que o governo atuou tanto com ampla atividade tanto no setor de infraestrutura como incentivando diretamente a industrialização, mas atraindo capitais estrangeiros para o que concedeu facilidades. E conclui o autor: “desse modo a ideologia nacionalista perdia terreno para o desenvolvimentismo”.²⁹⁸

Para Bresser Pereira,²⁹⁹ o que ocorreu de 1930 a 1961, ou seja, de Vargas a Juscelino, foi “um processo de transformação econômica, social, política e cultural” que ele designa de “primeira fase da Revolução Industrial Brasileira, ou a Revolução Nacional Brasileira, que teve como ênfase a industrialização”.

O período juscelinista pode ser tomado como de imposição do Estado desenvolvimentista, determinado à industrialização, de concentração econômica e política, com preferência a região Sudeste do País, exercido com elevada cooperação internacional mas com expressivo descontrole das ações fiscais que caminhou, ao mesmo tempo, com a redução do nacionalismo em favor do desenvolvimentismo, agindo sempre de forma capaz a impulsionar o Estado e a superar óbices políticas.

²⁹⁵ LESSA, Antônio Carlos. Há cinquenta anos a Operação Pan-Americana. **Revista brasileira de política internacional**. Brasília, v. 51, n. 2, Dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000>. Acesso em: 26 jun. 2010.

²⁹⁶ SCHAPIRO, Mario Gomes, op. cit., p. 296.

²⁹⁷ FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**, op. cit., p. 236.

²⁹⁸ Ibid., p. 236.

²⁹⁹ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil**, op. cit., p. 121.

A crise que se estabeleceu na economia brasileira no período de 1961 a 1964 foi influenciada pelo quadro político do momento e pelos governos sucessivos, que tiveram atuação ineficaz. Ao final do governo Juscelino, em 1960, a economia já se apresentava em declínio, demonstrando o esgotamento do modelo de crescimento pautado na indústria de bens de consumo duráveis.³⁰⁰ O Presidente Jânio Quadros, tendo sido o primeiro candidato de oposição eleito Presidente da República, sucedeu a Juscelino com proposta de combate à corrupção e independência na política de relações internacionais, de redução de subsídios e forte desvalorização cambial. Não se firmou no campo econômico, social e político, renunciando ao mandato e abrindo uma crise político-institucional que redundaria no golpe militar de 1964.

O curto período do Presidente João Belchior Marques Goulart (1961-1964), vice de Jânio, foi envolto em sucessivas crises políticas que produziam instabilidade institucional crescente. Para Penna,³⁰¹ em razão do processo modernizador do governo Juscelino, os contrastes sociais no País tornaram-se mais evidentes e os governos de Jânio e Goulart não conseguiram responder às expectativas populares, “carentes de soluções imediatas e concretas”. Havia o receio da implantação de uma república sindicalista, especialmente após o plebiscito que restabeleceu o presidencialismo, em lugar do parlamentarismo, adotado para facilitar a posse de João Goulart.

O anúncio das reformas de base, especialmente a fundiária, incomodava os setores mais conservadores do País. A reação seria um golpe de Estado, construído pelas classes dominantes com apoio de parcelas da sociedade civil e grandes proprietários rurais. Havia uma evolução da crise financeira, escalada da inflação, graves problemas de ordem política, desequilíbrio institucional, desarranjo partidário. Celso Furtado, Ministro do Planejamento, coordenou e lançou o Plano Trienal com o qual “pretendia combinar o crescimento econômico, as reformas sociais e o combate à inflação”, mas os atores que deveriam estar envolvidos no plano não demonstraram interesse em sua consecução, como explica Fausto.³⁰²

Em todo o período janguista houve uma evolução gradativa da crise econômico-financeira, agravada pela inexistência de um programa de governo com apoio da sociedade, pela radicalização no campo da política internacional e pela ausência de reformas sociais.³⁰³ O governo apresentava sinais de fraqueza e as condições econômicas e políticas que não lhe

³⁰⁰ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 257.

³⁰¹ PENNA, Lincoln de Abreu, op. cit., p. 248.

³⁰² FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**, op. cit., p. 251.

³⁰³ Ibid, p., 250-51.

favoreciam, restringiam a execução de quaisquer medidas governamentais que “ficaram somente no plano das intenções” conforme observa Brum.³⁰⁴

As atitudes do governo sinalizavam sempre para um nacionalismo exacerbado, alarmado pelas oposições políticas e o endurecimento das políticas norte-americanas para a América Latina contra os governos que não seguiam as suas orientações. Cresceram e diversificaram organismos de cunho político, a favor e contra as “Reformas de Base”,³⁰⁵ de forma intensa.³⁰⁶ A fragilidade da política econômica, do quadro partidário, a radicalização de posições e a falta de confiança no governo, que percebia com receios o crescimento das esquerdas, e o temor da possibilidade de se implantar uma “República Sindicalista”, contribuíram para o golpe militar.³⁰⁷

Excedendo ao nacionalismo que procurou retomar como bandeira política e que era traduzido como ameaça de implantação de uma república socialista, o governo João Goulart, teve início em fase de instabilidade nacional fruto da renúncia inesperada do Presidente Jânio Quadros, agravada, de forma célere, pela crise econômico-financeira que se instalou no País, sem conseguir estabilizar-se como governo nem planejar qualquer ação capaz de definir com clareza a condução econômica pretendida.

2.1.3 O regime militar e o milagre econômico (1964-1985)

No início da década de sessenta do século XX, a economia brasileira perdeu seu dinamismo com uma redução expressiva das taxas de crescimento do Produto Interno Bruto. Tal fato tem sido atribuído à crise política que se instaurou após a renúncia do Presidente Jânio Quadros (1961), à instabilidade institucional dela decorrente e, mesmo depois, com a posse de João Goulart (1963), pela falta de condições internas e externas que culminaram com a impossibilidade de execução de seu plano trienal, intitulado Reforma de Base. O País viveu um confronto entre os modelos nacional-desenvolvimentista e o de maior abertura ao capital estrangeiro – também chamado de capitalismo oligopolista multinacional-associado.³⁰⁸ Uma

³⁰⁴ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 267.

³⁰⁵ “As Reformas de Base nunca chegaram a constituir um plano estruturado, eram um conjunto de idéias gerais sobre aspectos da realidade brasileira e de mudanças a serem implementadas para viabilizar o País”. (In: BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 269).

³⁰⁶ FAUSTO, Boris, **História concisa do Brasil**, op. cit., p. 255.

³⁰⁷ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 274-277.

³⁰⁸ SOUZA, Nilson Araújo, op. cit., p. 50.

combinação desses com uma série de outros fatores tornaram possível o golpe militar de 1964, iniciando um novo período para o País, tanto sob o enfoque político como econômico.

Com os governos militares, houve uma mudança nas prioridades a cargo do Estado, deslocando-se da busca de solução dos problemas sociais, em especial a pobreza e a exclusão social, para a criação de infraestrutura que dinamizasse o crescimento capitalista. Segundo Fausto,³⁰⁹ houve o “abandono da estratégia social-democrata, no estilo, para a adoção de um impulso estimulado pelo Estado, de caráter profundamente contencionista quanto aos investimentos sociais, a economia cresceu e com ela a dívida social”.

Tanto quanto o Estado Novo de Vargas, o regime militar estatizou o poder público, monopolizando os mecanismos de decisão política. No entanto, em 1964 não foi levada a efeito a despartidarização do País, diverso do que sucedeu de 1937 a 1945, mas provocou consequências mais graves que o período getulista, pois o bipartidarismo imposto levou à interrupção de uma experiência partidária, reiniciada em 1946 e que estava sendo bem-sucedida, além de acarretar a despolitização da sociedade, o que não ocorreu em 1937.³¹⁰

O novo regime foi institucionalizado com certa rapidez ante o quadro político. Essa institucionalização possibilitou a implementação de uma estratégia de desenvolvimento que visava, em curto prazo, a redução da taxa inflacionária, o aumento das exportações e o estímulo ao ingresso de capitais estrangeiros. Adotando, ainda, uma política de contenção salarial, investimento em portos e rodovias e estímulo ao mercado de capitais. Dentre várias propostas de ação política e de governo, “a ideia de integração nacional era dominante, pondo em segundo plano o problema das diferenças regionais e sociais”.³¹¹ Penna destaca que:

No entanto, para pôr em prática essa estratégia global de recuperação econômica que ainda incluía a ocupação da Amazônia e a ampliação do mar territorial, além da política de energia nuclear, o governo precisava contar com instrumentos que fortalecessem o poder público dentro da concepção expressa pela Doutrina de Segurança Nacional, norteadora de sua filosofia de governo.³¹²

Os militares já haviam tido uma intensa participação no projeto desenvolvimentista da década de cinquenta do século XX, tendo muitos deles atuado como empresários ou integrando corpo diretivo de empresas públicas ou privadas, mas a concepção de

³⁰⁹ PENNA, Lincoln de Abreu, op. cit., p. 246.

³¹⁰ PENNA, Lincoln de Abreu, p. 247.

³¹¹ Ibid., p. 267.

³¹² Ibid., p. 267.

desenvolvimento – fundamental para a segurança nacional – dos governos militares estava baseada na doutrina da Escola Superior de Guerra (ESG). As circunstâncias próprias de cada momento histórico e a influência do cenário político e econômico nacional e internacional provocaram características próprias perfeitamente identificadas em cada gestão militar. Entretanto, são possíveis de destacar pontos comuns resultantes da orientação mais ampla para a condução da economia e do conceito de desenvolvimento preconizado, além da ideologia predominante.

A estratégia dos governos militares foi estruturada por meio dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's), que tinham como pontos principais, dentre outros: a integração da economia ao sistema internacional, visando a transformar o Brasil em potência mundial, estimulando a aliança entre capitais do Estado, multinacionais e locais com alto estímulo aos capitais externos; a forte interferência no planejamento econômico e social com estatização, que atingiu níveis nunca vistos; o controle salarial, de preços e indexação; o objetivo de crescimento da economia global dentro da premissa de “fazer o bolo crescer para depois distribuir”; o predomínio do capital em prejuízo e aviltamento do trabalho, tendo como exemplo a substituição da estabilidade do trabalhador pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); a utilização da tecnocracia com amplos poderes; e a centralização dos tributos na União em detrimento dos Estados e municípios. Verifica-se que o desenvolvimento era percebido apenas como crescimento econômico.³¹³

A expansão acelerada da economia no período militar teve suporte financeiro nas seguintes fontes de recursos: externos, expropriação salarial do trabalhador, inflação e endividamento interno. Até 1973, as duas primeiras fontes foram mais utilizadas e, nos anos seguintes, a inflação e, especialmente, no último governo (1979-1985), o endividamento interno teve a preferência.³¹⁴

O modelo adotado demonstrava ser, no plano externo, um desenvolvimento periférico-associado-dependente. Periférico, pois o Brasil incluía-se entre os países denominados dependentes, que eram aqueles subdesenvolvidos ou em desenvolvimento da América Latina, Ásia e África. Associado, deve-se ao fato de que aceitava e estimulava a entrada de capitais estrangeiros e a associação com empresas internacionais. Dependente do sistema financeiro e comércio internacional, em que as companhias transnacionais controlam capitais, tecnologia, conhecimento e mercado. A fragilidade da economia brasileira em

³¹³ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 302, 303, 315 e 316.

³¹⁴ Ibid., p. 319, 321 e 329.

relação à tecnologia e capital demonstrava atraso e dependência, o que tornava a economia mais vulnerável às alterações da economia internacional.³¹⁵

No plano interno o modelo apresentava as características de elitista-concentrador-excludente. Elitista, pois valorizava a população de alta renda e empregos dos altos postos comprimindo-se os salários dos trabalhadores de baixa qualificação; concentrador, em decorrência da centralização de riqueza, da terra e da renda, que se deu em três planos: regional, com regiões mais ricas e dominantes e regiões mais pobres e dominadas, em grandes unidades produtoras, beneficiando a grande empresa em detrimento da pequena e média, e na renda pessoal; e excludente pelo agravamento das desigualdades sociais e do processo de marginalização³¹⁶.

No que diz respeito à concentração regional, alguns esforços foram feitos visando à tentativa de ocupação dos então denominados “vazios geográficos”. Na Amazônia destacam-se os projetos de Carajás no Estado do Pará, a abertura da rodovia Transamazônica - uma experiência questionável e infrutífera - e, em 1967, a implantação da Zona Franca de Manaus e a criação da Suframa, a Superintendência Regional voltada para a implementação e acompanhamento do modelo de desenvolvimento regional. Durante o período de 1964-74, o governo utilizou intensamente a política de incentivos fiscais de forma a induzir a alocação de recursos na região Nordeste do País, destinados a empreendimentos ligados à Sudene, com o intuito de atrair investimentos para aquela região, fato que se estendeu também à região Amazônica.

Os governos militares foram desenvolvidos em cinco fases: 1964-1967, pelo general Humberto de Alencar Castelo Branco; 1967-1969, pelo general Artur da Costa e Silva; agosto a outubro de 1969, pela Junta Militar composta por Aurélio Lira, Augusto Rademaker e Márcio Melo; 1969-1974 pelo general Emílio Garrastazu Médici; 1974-1979, pelo general Ernesto Geisel; e 1979-1985, pelo general João Baptista de Oliveira Figueiredo.

Implantado o governo militar, em abril de 1964, e assunção do general Humberto de Alencar Castelo Branco, os objetivos da política econômica foram definidos por meio do Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg), 1964-1966, que definia, dentre seus objetivos: “acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do País, conter, progressivamente, o processo inflacionário durante 1964 e 1965 e obter um razoável

³¹⁵ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 337-340.

³¹⁶ Ibid., p. 341-344.

equilíbrio de preços a partir de 1966”.³¹⁷ A ação do governo para a recuperação econômica também incluía tanto a ocupação da Amazônia, a ampliação do mar territorial, quanto a política de energia nuclear e o fortalecimento do poder público, conforme a doutrina da Segurança Nacional.³¹⁸ Desse modo, pretendia-se atacar os três problemas que a economia brasileira apresentava no início dos anos sessenta do século XX: o déficit do balanço de pagamentos, com o conseqüente desequilíbrio das contas brasileiras com o exterior; a estagnação do crescimento econômico; e a inflação.³¹⁹

O plano logrou êxito e as principais distorções da economia foram corrigidas, tais como o saneamento das finanças públicas, realinhamento dos preços públicos e privados e o controle da inflação, a renegociação da dívida externa, o reequilíbrio do balanço de pagamentos, o restabelecimento da credibilidade no exterior e a retomada do crescimento econômico. Destaque-se o apoio externo recebido em especial do governo norte-americano, que concedeu vários empréstimos, e do Fundo Monetário Internacional (FMI), que deu seu aval à política econômica implementada.³²⁰ Para Fausto,³²¹ os objetivos do Paeg foram alcançados, em razão da combinação do corte de despesa e do aumento da arrecadação, a redução do déficit anual do PIB, a redução da inflação e o crescimento do PIB. Entretanto, o plano favorecia o capital estrangeiro, as restrições ao crédito e a redução dos salários dos trabalhadores, medidas econômicas que tornaram o governo ainda mais impopular.

Foi um governo de tecnocratas e militares que “exerceu uma política econômica imobilista e alienada da realidade”, na opinião de Bresser Pereira,³²² ausentes vários segmentos sociais ou grupos socioeconômicos, faltando-lhe representatividade para promover o desenvolvimento econômico e social do País. Mesmo tendo sido um governo que tinha a intenção de manter o capitalismo, promovia a exclusão dos empresários industriais do governo. O Presidente Castelo Branco representava as lideranças intelectuais da Escola Superior de Guerra, mas seu governo foi de posição colonialista e subordinou o desenvolvimento econômico à política de combate à inflação, de nítido sentido antidesenvolvimentista, chegando a agravar a crise econômica, segundo explicita o autor.³²³

³¹⁷ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil**, p. 155.

³¹⁸ PENNA, Lincoln de Abreu, op. cit., p. 267.

³¹⁹ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 315.

³²⁰ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 316-320.

³²¹ FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**, op. cit., p. 261.

³²² BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil**, op. cit., p. 165.

³²³ Ibid., p. 169.

Preocupado com a nacionalização do Norte do País, foi o Presidente Castelo Branco quem promoveu a implantação da Zona Franca de Manaus e o órgão de desenvolvimento regional, a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), resgatando um antigo projeto de porto livre em Manaus, do deputado federal Francisco Pereira da Silva, e ajustando a nova proposta.

Os governos seguintes (1967-1974), chefiados por Costa e Silva e Garrastazu Médici, levaram o País a experimentar extraordinária expansão da economia, a taxas de crescimento médias anuais de 10% e inflação média inferior a 20%, período denominado de “Milagre Brasileiro”, expressão utilizada à semelhança do que se deu na Alemanha e no Japão, que também viveram momentos de expressivo crescimento econômico.³²⁴

Após o período inicial de controle e estabilização, criaram-se as condições para ter um crescimento acelerado, objetivo dos militares, em especial pelo fato de o País ter recuperado a imagem no exterior, facilitando o ingresso de recursos externos e contando com um amplo programa de investimentos do Estado. O ponto de apoio da política de crescimento acelerado era a expansão industrial, ainda calcada na produção de bens de consumo duráveis. Também foi reflexo da grande capacidade ociosa existente e do aumento dos investimentos estrangeiros, da conjuntura econômica internacional favorável e do volume de investimentos públicos por meio de empresas estatais que cumpriram um papel fundamental no crescimento acelerado da época do “milagre”. As estatais foram responsáveis, em grande parte, pela alavancagem do crescimento econômico do País, que teve um desempenho expressivo, chegando a quase dobrar de tamanho a economia brasileira em seis anos, com baixas taxas de inflação. Entretanto, o crescimento da economia foi desequilibrado com desproporcionalidades setoriais, especialmente entre os setores de bens de produção e os de bens de consumo e a construção civil, além dos desequilíbrios de ordem social.³²⁵

Para Fausto³²⁶ o chamado “Milagre Brasileiro” tem uma “explicação terrena” que incluía o natural aproveitamento do cenário mundial, seja com empréstimos externos ou em razão do crescimento dos investimentos de capital estrangeiro, especialmente na indústria automobilística, que foi estimulada com ampliação do crédito ao consumidor, além da revisão de normas de produção e a expansão do comércio exterior. Ressalta os pontos vulneráveis do “milagre”, notadamente “a excessiva dependência do sistema financeiro e do comércio internacional”, tendo se traduzido, especialmente, no aspecto social, ampliando a

³²⁴ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 322-323.

³²⁵ Ibid., p. 322-328.

³²⁶ FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**, op. cit., p. 268.

concentração de renda, e promovendo a desproporção “entre o avanço econômico e o retardamento ou mesmo o abandono dos programas sociais pelo Estado”, que sinalizava uma posição privilegiada ao País no campo industrial, mas com indicadores muito baixos na saúde, educação, habitação, portanto, na qualidade de vida do povo.³²⁷

Nesse período, foi substituído o modelo de desenvolvimento industrial brasileiro iniciado em 1930 e que havia alcançado 1961, ingressando o País, segundo Bresser,³²⁸ “em um novo modelo histórico de desenvolvimento”. O governo do Presidente Médici foi realizado em conjuntura econômica mais favorável do que o período de Costa e Silva, que foi interrompido, dando-se ênfase a um nacionalismo que começava a ser definido, com apoio das bases militares, confundindo-se, de certa forma, com o patriotismo explicitado por várias ações voltadas para a “construção de um País economicamente grande e poderoso” iniciando a esboçar “uma ideologia nacionalista e um projeto nacional”, baseada em uma aliança entre o governo e o capitalismo nacional e internacional, sendo o governo um elemento ativo, em busca do crescimento do País.³²⁹

O Estado era ainda mais autoritário. Os movimentos políticos esmagados. Foi o duro período da luta armada, dos banimentos, do radicalismo de parte a parte, do fechamento do Congresso Nacional que não autorizou abertura de processo no STF contra um de seus membros, tendo como consequência a edição do Ato Institucional n.º 5 (AI-5), em 13 de dezembro de 1968, considerado por Fausto “uma revolução dentro da revolução ou de uma contrarrevolução dentro da contrarrevolução.”³³⁰ Prevalecia a tese da existência de uma “guerra revolucionária”, a que se refere Penna,³³¹ com designações de “contra-revolucionários”, “subversivos” e “terroristas” a todos os que se opusessem ao regime.

Em que pese a conjuntura política, o crescimento econômico ganhou impulso com o programa de Metas e Bases para a Ação de Governo, de Emílio Médici, com um conjunto de medidas, inclusive de incentivos fiscais, visando atrair recursos estrangeiros (capital e tecnologia) que refletiram favoravelmente na “economia brasileira em pleno processo de acumulação capitalista”.³³²

Além de manter os índices sociais achatados no tempo do “milagre brasileiro”, adotou projetos que bem caracterizam o “capitalismo selvagem”, projetos que “não

³²⁷ FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**, op. cit., p. 269.

³²⁸ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil**, op. cit., p. 176.

³²⁹ Ibid., p. 179.

³³⁰ FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**, op. cit., p. 265.

³³¹ PENNA, Lincoln de Abreu, op. cit., p. 277.

³³² Ibid., p. 280.

consideravam a natureza nem as populações locais”, como assinala Fausto,³³³ e em cujo conjunto se insere a rodovia Transamazônica, construída no afã de estabelecer o controle do País sobre a região Amazônica, mas que resultou em fracasso.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND- 1970-74), lançado em seu governo, contemplava um conjunto de investimentos no campo siderúrgico, petroquímico, de transporte e de energia elétrica.³³⁴ Havia um clima de grande euforia, pelo chamado “milagre brasileiro”, com taxas altas na economia, aumento da produção industrial, crescimento das exportações e a acentuada utilização de capitais externos, ao lado de uma política de contenção salarial, do agravamento do processo de marginalização e exclusão social e, como sintetiza Brum³³⁵, “em termos sociais, o Brasil, sob certos aspectos, caminhou na contramão da história e do desenvolvimento humano, ao longo do ciclo militar”.

O governo Ernesto Geisel (1974-79), propondo a “abertura lenta, segura e gradual”, se deparou com lutas internas e externas do grupo instalado no poder, no campo político e institucional, com repressão e uma sucessão de atrocidades e resistências praticadas nos porões do próprio governo, por grupos militares contrários à política de abertura que pretendia implantar.³³⁶ Do mesmo modo, enfrentou de início uma situação de declínio da economia mundial, começada em 1973, em especial pela crise do petróleo que forçou a maioria dos países a adotar medidas restritivas e políticas de austeridade, com um período de recessão.³³⁷

No Brasil, pós-milagre, com elevadas taxas de crescimento, o governo, mesmo considerando a conjuntura internacional, optou em manter a política de expansão econômica. Lançou o projeto “Brasil - Potência Mundial Emergente”, visando inseri-lo no primeiro mundo. Para tanto, foram estabelecidas as seguintes metas: a) manter o crescimento do período anterior, mesmo que com taxas menores; b) implantar um novo padrão de industrialização baseado na indústria de bens de capital, na eletrônica pesada, na produção de insumos e matérias-primas destacando-se aço, alumínio, petroquímica, dentre outros; na grande mineração de ferro, bauxita, etc.; c) expansão do setor energético; aumento da produção nacional de petróleo; d) busca de fontes alternativas de energia (Pró-álcool) e na construção de usinas nucleares; e) diminuição das disparidades de renda e concentração regional; e f) prioridade para o transporte rodoviário e marítimo.³³⁸

³³³ FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**, op. cit., p. 269.

³³⁴ BRUM, Argemiro J., op. cit., p.322.

³³⁵ Ibid., op. cit., p. 354.

³³⁶ FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**, op. cit., p. 270-271.

³³⁷ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 356.

³³⁸ Ibid., p. 359-361.

As metas relacionadas ao segmento industrial contribuíram para o ingresso a novo padrão de industrialização, considerada a terceira fase do processo de substituição de importação destinado à indústria de bens de capital e insumos básicos, que passavam a comandar a economia nacional, além disso, alicerçada na indústria nacional. Buscava-se a autonomia da área industrial, garantindo a atuação de outros setores produtivos.³³⁹

A implementação do Projeto “Brasil - Potência Emergente”, manteve a taxa de crescimento em níveis razoáveis e a efetivação da expansão da indústria de bens de capital e insumos básicos, consolidando o processo de industrialização, sendo o Brasil o único País do Terceiro Mundo a completar o processo de substituição de importações. Houve uma evolução na desconcentração geográfica dos investimentos em especial direcionados para as regiões do Norte, Sul e Centro-Oeste, mesmo sem uma política governamental e um planejamento prévio com esse propósito. Entretanto, agravaram-se as dificuldades relativas à dívida externa, balanço de pagamentos e balança comercial, dívida interna e inflação. A indústria nacional não assumiu a hegemonia do processo, como era esperado, implicando numa intensa participação estatal nos investimentos, aumentando o processo de estatização. De outro lado, agravou-se a dependência externa de capitais e de tecnologia. Dessa feita, o modelo de desenvolvimento empreendido ao longo de décadas conseguiu levar a industrialização a seu estágio final, mas não possibilitou a construção de uma indústria capaz de enfrentar a concorrência internacional.³⁴⁰

O governo lançou o II PND buscando completar o processo de substituição das importações, porém, o objetivo não era “substituir a importação de bens de consumo, mas [...] avançar no caminho da autonomia no terreno dos insumos básicos (petróleo, aço, alumínio, fertilizantes, etc.) e da indústria de bens de capital”³⁴¹ voltado para questão energética, incentivo da grande empresa na produção de bens de capital, mas, ao mesmo tempo, “a nova política colocava no centro do palco da industrialização brasileira a grande empresa estatal”.³⁴² Os analistas do II PND vão de um polo ao outro quando analisam as consequências do plano: “tentativa inoportuna de crescimento acelerado que serviu para adiar o ajuste da economia e agravar o problema da dívida externa. No outro extremo situam-se os

³³⁹ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 370.

³⁴⁰ GREMAUD, Amaury Patrick; SAES, Flávio Azevedo Marques de; TONETO JÚNIOR, Rudinei, op. cit., p. 196.

³⁴¹ FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**, op. cit., p. 273.

³⁴² Ibid., p. 274.

que consideram [...] uma verdadeira mutação no rumo da industrialização brasileira, pela qual se avançou qualitativamente no processo de substituição de importações.”³⁴³

A influência dos temas políticos e de repressão no governo Geisel não impediu que as questões econômicas fossem consideradas importantes, com relevância para a nova crise inflacionária e o primeiro choque do petróleo, além de outras variáveis que contribuíram para o desajuste da economia brasileira. Trata-se do período adverso ao “milagre brasileiro” do governo Médici que se seguiria, a partir de 1979, com a abertura democrática, uma luta árdua e longa, resultado da distensão e da descompressão política, como afirma Penna³⁴⁴.

O governo de João Figueiredo (1979-85) foi marcado por grandes dificuldades da economia brasileira que vinha debilitada, com repercussão no processo político e eleitoral contra o governo.³⁴⁵ O planejamento efetuado (III PND) não chegou a ser implementado e o País se viu diante de situações críticas que repercutiram no desempenho da economia e o levaram à recessão, a saber: uma nova crise econômica mundial com o segundo choque do petróleo; a recessão dos principais países capitalistas; a elevação das taxas de juros no mercado internacional e a suspensão de novos empréstimos. Diante desses fatos, a tentativa de manter a economia em crescimento fracassou, tendo como consequência o crescimento negativo, as altas taxas inflacionárias, a maxidesvalorização da moeda e a ampliação do endividamento externo.³⁴⁶

O III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND), seguindo a sequência iniciada com o Presidente Castelo Branco, fixava como metas: crescimento de renda e do emprego; equilíbrio do balanço de pagamentos; combate à inflação; controle da dívida externa; e, sobretudo, desenvolvimento de novas fontes de energia. Salvo a substituição progressiva da energia importada por energia nacional, levada a efeito com certa determinação, a maioria dos objetivos planejados no governo Figueiredo, não foram alcançados, período em que se refletiram com evidência, a dívida externa, inflação e desemprego.³⁴⁷

Os três primeiros governos militares se beneficiaram do desempenho da economia brasileira. Quando as taxas de crescimento econômico declinaram, a partir do governo Geisel, a credibilidade foi abalada estimulando os movimentos que pregavam a volta para os quartéis. Para Boris Fausto,³⁴⁸ “o período Figueiredo combinou dois traços que muitos consideravam

³⁴³ FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**, op. cit., p. 274.

³⁴⁴ PENNA, Lincoln de Abreu, op. cit., p. 295-296.

³⁴⁵ Ibid., p. 304.

³⁴⁶ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 386-387.

³⁴⁷ Ibid., p. 384-385.

³⁴⁸ FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**, op. cit., p. 278.

de convivência impossível: a ampliação da abertura política e o aprofundamento da crise econômica” e a tentativa de imposição de uma política de restrições sofreu resistências.

O governo enfrentou um novo cenário mundial, especialmente o segundo choque do petróleo, o aumento das taxas internacionais de juros, a redução de empréstimos externos e dos prazos de pagamentos internacionais. No campo interno, a opção foi uma política recessiva, corte de investimentos nas estatais, elevação de juros internos, declínio do investimento privado, redução da expansão da moeda e o consequente declínio do PIB, como refere o autor. Em torno de 1984, houve uma reativação da economia em razão do crescimento das exportações e da queda dos preços do petróleo e, embora tenha havido uma razoável melhora do conjunto da economia brasileira nos últimos meses do governo Figueiredo, o balanço de sua administração “se revela bastante negativo”,³⁴⁹ apesar de que no campo político, tenha havido avanços. Desse modo, pode-se afirmar que o último governo militar fracassou nas suas propostas desenvolvimentistas, interrompendo um ciclo anterior e agudizando a crise econômica, com destaque para a dívida interna e externa, além de contribuir para a enorme dívida social do País.

Assim, é possível considerar o que explicita Bresser,³⁵⁰ que o modelo de desenvolvimento brasileiro, prevalente no período de 1930 a 1961, foi baseado em uma forte aliança entre a burguesia nacional com as forças populistas e de esquerda, tendo como ponto de convergência o industrialismo, o nacionalismo e o intervencionismo moderado. Esse modelo, já nos anos cinquenta do século XX, estava dando sinais de colapso.

O movimento militar, iniciado em 1964, primeiramente com um projeto liberal, teve a participação da classe média e de “grupos oligárquicos” opositores do regime anterior, que foi um sistema capitalista liberal, com a redução da participação do governo na economia. O novo governo seguiu um modelo tecnoburocrático-capitalista, uma aliança entre a tecnoburocracia militar e civil e o capitalismo nacional e internacional, visando à modernização da economia. Bresser,³⁵¹ em sentido amplo, denomina de “capitalismo de estado”, baseado no grande governo e na grande empresa capitalista, que se completam, embora gere uma dependência tecnológica e política, mas, mesmo assim, o modelo não perdeu as características de modelo de desenvolvimento dependente, integrando-se ao sistema capitalista internacional, como um apêndice, faltando-lhe autonomia tecnológica e de acumulação de capitais.

³⁴⁹ FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**, op. cit., p. 279.

³⁵⁰ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil**, op. cit., p. 224-225.

³⁵¹ Ibid., p. 225-226.

Desde o período Vargas ao II PND, passando pelo período juscelinista e seu Plano de Metas, a “alternativa institucional de organização econômica foi a de um capitalismo político, isto é, centrado no papel preponderante do Estado na arena econômica”, desempenhando esse papel com acumulação de funções, intervindo diretamente na economia por meio de empresas estatais, bem como atuando de forma indireta, regulando a atividade econômica através de regras e incentivos para o setor produtivo privado³⁵².

Constata-se no campo da política econômica, não houve mudanças significativas após 1964, sendo traço comum o princípio da forte presença do Estado na atividade econômica e na regulação da economia, sendo, entretanto, mais típico do governo Geisel do que o de Castelo Branco. Destaque-se que o modelo preconizado pelo o Presidente Juscelino que priorizou os empréstimos externos e o estímulo ao ingresso do capital estrangeiro ganhou ampla dimensão com os militares, tornando-se a base do financiamento e promoção do desenvolvimento econômico, com privilégio de grandes empresas, multinacionais ou nacionais, de capital privado ou estatal.

2.2 A crise dos anos oitenta – a década perdida

A “década perdida” é a denominação conferida comumente ao período compreendido entre os anos oitenta e início dos anos noventa do século XX, em que o Brasil, e muitos países considerados em desenvolvimento, viveram uma das mais graves crises econômicas. No caso brasileiro, foi considerada como a de maior dificuldade de superação, pela complexidade e pelo tempo transcorrido e teve como consequência o fraco desempenho econômico do País, resultante da ineficiência e fracasso de diversos planos econômicos.

No campo político, presenciou-se a transição do governo militar para o civil, e, conseqüentemente, de um regime autoritário para o democrático, resultado de alianças entre “as forças majoritárias de oposição ao regime militar (PMDB) com setores políticos dissidentes (PFL)”, conforme afirma Brum.³⁵³ Entretanto, as expectativas com a Nova República não se consolidaram em decorrência do fracasso da luta pelas eleições diretas, que ocasionaram a eleição indireta de Tancredo Neves, da sua doença e morte e da posse de José Sarney, que, segundo o autor, não estava preparado para o cargo, principalmente em decorrência do súbito desaparecimento do titular.

³⁵² SCHAPIRO, Mario Gomes, op. cit., p. 299-300.

³⁵³ Ibid., p. 399.

O diagnóstico dos principais problemas econômicos do País apontava para a recessão econômica acompanhada de um processo inflacionário, com índices acima de 200% ao ano. Além disso, havia o déficit do setor público, a dívida interna e a elevada dívida externa, além de outros graves problemas como o desemprego e a concentração de renda, dentre outros. Apesar desses aspectos, a herança do período militar assegurava alguns pontos favoráveis como o aumento das exportações, que deixava o balanço de pagamentos em situação de equilíbrio, boa situação das reservas cambiais e a economia em crescimento.³⁵⁴ O novo governo procurou seguir as diretrizes ainda definidas por Tancredo Neves que foram:

a) crescimento econômico autossustentado, com geração de novos empregos e melhoria progressiva dos salários e das condições de vida da população; b) rigoroso combate à inflação; c) redução do déficit público e controle da dívida interna; e d) equacionamento do problema da dívida externa e da questão dos juros, de modo que a transferência de capital para o exterior não prejudicasse os investimentos necessários ao crescimento econômico.³⁵⁵

Para Fausto,³⁵⁶ em 1985, quando da posse do Presidente José Sarney, “o quadro econômico era menos grave do que em anos anteriores. O grande impulso proveniente das exportações permitiria a retomada do crescimento”.

Após os primeiros meses de atuação inexpressiva, que motivaram o agravamento dos problemas do País, em especial a inflação, cuja escalada já atingira 239% em 1985, demonstrou-se a necessidade de uma ação com maior impacto para evitar a deterioração do apoio político e da credibilidade popular que já era sentida. Desse modo, a partir de estudos de vários economistas³⁵⁷ que assessoravam o governo Sarney e do diagnóstico da inflação brasileira, de caráter “inercial”, decorrente da indexação da economia, e que não seria debelada por programas de estabilidade tradicionais, decidiu-se por um “choque heterodoxo”. Assim, em 28 de fevereiro de 1986, foi lançado o Plano Cruzado que procurava manter o crescimento econômico e o poder aquisitivo dos salários, associando-os ao combate à inflação.³⁵⁸

³⁵⁴ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 403.

³⁵⁵ Ibid, op. cit., p. 403.

³⁵⁶ FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**, op. cit., p. 286.

³⁵⁷ Especialmente Francisco Lopes, Pêrsio Arida e André Lara Rezende. O Ministro da Fazenda à época era Dilson Funaro.

³⁵⁸ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 404.

Anunciado como uma forma de “derrubar a inflação com um golpe violento”, como destaca Baer,³⁵⁹ o plano³⁶⁰ tinha como objetivo controlar a inflação e reorientar a economia, extinguir a correção monetária, cortando a alimentação da inflação e promovia o desestímulo à especulação financeira, o que deixava os investimentos produtivos mais atrativos, conforme assevera Brum.³⁶¹

Os resultados foram imediatos, com reflexos tanto econômicos quanto políticos, com a inflação reduzida a taxas negativas e a popularidade do Presidente Sarney atingindo níveis nunca vistos. Além disso, a atividade econômica cresceu como um todo, as condições das contas externas mantiveram-se fortes e os salários reais dos trabalhadores apresentaram-se em elevação.³⁶² No entanto, esses resultados em breve se mostraram superficiais. Os idealizadores do plano concordavam com o caráter emergencial das medidas, com o prazo de três a seis meses, e na necessidade de serem acompanhadas de outras providências de maior profundidade no ajustamento da economia, especialmente as questões do déficit público, da dívida interna e externa, da concentração de renda, entre outros.³⁶³

Lincoln Penna³⁶⁴ destaca que o principal ponto do plano foi o congelamento de preços e salários e o êxito temporário se deveu ao apoio da população, que em caráter voluntário uniu-se em torno da proposta de controle do processo inflacionário. Entretanto, pela utilização política do plano com a busca de benefícios eleitorais, o governo não praticou os ajustes devidos no tempo previsto e levou o País ao desabastecimento e a cultura do ágio prosperou, levando ao retorno da inflação.

Segundo os estudos de Baer³⁶⁵ e Brum,³⁶⁶ várias foram as causas que ensejaram o fracasso do Plano Cruzado, destacando-se: a) dificuldade de compatibilizar o combate à inflação com crescimento econômico e distribuição de renda; b) erro de avaliação do governo

³⁵⁹ BAER Werner. **A economia brasileira**. 3.^a ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Nobel, 2009. p. 172.

³⁶⁰ Instituído pelo Decreto-lei n.º 2.283/85, alterado pelo Decreto-lei n.º 2.284/85, o plano teve como principais medidas: a) o congelamento geral dos preços finais dos produtos; b) reajustes dos salários reais com base na média dos últimos seis meses mais 8%, e 15% para o salário mínimo; c) aplicação da mesma fórmula para aluguéis e hipotecas, sem o aumento de 8%; d) um sistema de reajustamento salarial, que assegurava um aumento automático a cada vez que o Índice de Preços ao Consumidor tivesse aumentado 20% em relação ao ajuste anterior ou a partir da data-base anual de cada categoria trabalhista; e) proibição de cláusulas de indexação em contratos com menos de um ano; f) livre negociação entre empregados e trabalhadores desde que não fosse repassado aos preços; g) criação do seguro desemprego; g) criação de nova moeda, o cruzado, que substituiu o antigo cruzeiro, (Cz\$ 1 sendo igual a Cr\$1.000,00); dentre outras. (In: BAER Werner, op. cit., p. 173 e BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 405).

³⁶¹ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 404.

³⁶² BAER Werner., op. cit., p. 173.

³⁶³ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 406.

³⁶⁴ PENA, Lincoln de Abreu., op. cit., p. 309.

³⁶⁵ BAER Werner, op. cit., p.173-195.

³⁶⁶ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 417-412.

que esperava aumento de poupança e não de consumo, decorrente da elevação do poder de compra da população, gerando inflação de demanda, bem como na transferência do capital especulativo para investimento produtivo, o que não se realizou; c) resistência dos agentes econômicos e da própria sociedade em relação ao plano assumindo diversas tentativas de burlar o congelamento, com práticas desleais; d) falta de medidas profundas para resolver os problemas estruturais do País; e) desvios dos objetivos do Plano que de emergencial e transitório passou a ser considerado a solução dos problemas do país; f) entre outros.

Nesse sentido, afirma Brum:³⁶⁷

O Plano Cruzado fracassou também por razões muito mais profundas. Ele era um ponto de partida para a reorientação do desenvolvimento brasileiro. Depois dele era preciso mexer nos problemas estruturais da economia brasileira, tais como: a forma de inserção da economia no mundo e seu atrelamento ao grande capital financeiro e industrial internacional; o modelo de industrialização seletiva, comandado de fora; a concentração da riqueza; da propriedade e da renda; a estrutura fundiária e o modelo agrícola; a integração da nação e sua emergência e projeção como povo etc. Só um governo politicamente forte, com sólida maioria parlamentar e amplo apoio popular poderia fazê-lo – o que não era o caso.

Sob o aspecto político destaca Baer:³⁶⁸

De muitas formas, o preço político foi ainda mais elevado, não simplesmente para aqueles que se encontravam no poder, mas também para o estado de ânimo político da nação. Muitos brasileiros se sentiram como se todo o exercício não tivesse passado de uma grosseira manipulação política: os preços foram congelados por tempo suficiente para permitir que um governo fraco e impopular fosse vitorioso nas eleições legislativas, para então serem liberados no programa Cruzado II – instituído menos de uma semana após as eleições. O governo pareceu tão vacilante, manipulador e enganoso quanto o precedente regime militar.

Nesse sentido, Penna³⁶⁹ assevera que a política econômica desenvolvida no período militar com base na estrutura tecnocrática permaneceu sendo adotada pelo novo governo, preservando o método de negociar a dívida externa e o tratamento das questões sociais.

Além do combate à inflação, o governo Sarney teve na condução da política externa uma série de atropelos. Declarou a moratória, provocando a queda dos investimentos

³⁶⁷ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 412.

³⁶⁸ BAER, Werner, op. cit., p. 194.

³⁶⁹ PENA, Lincoln de Abreu, op. cit., p. 309.

destinados ao Brasil a serem efetivados pelos bancos internacionais, submetendo o País à receita de ajuste imposta pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), utilizada para a renegociação da dívida externa, qual seja: “privatização de estatais; a reforma administrativa do Estado, com redução do quadro de funcionários públicos; e abertura da economia ao capital internacional.”³⁷⁰

O descrédito do governo junto à população, em decorrência do fracasso do Plano Cruzado comprometeu outras tentativas. De fato, o Plano Bresser,³⁷¹ que era tecnicamente consistente, teve resultados modestos e, posteriormente, o Plano Verão, que se constituiu em última tentativa para impedir elevadas taxas inflacionárias e dificuldades econômicas, foi apenas uma medida de caráter emergencial com o objetivo de permitir a conclusão daquele mandato presidencial, em 15 de março de 1990.³⁷²

Segundo Brum,³⁷³ dois são os fatores principais da crise brasileira dos anos oitenta e começo dos anos noventa do século XX: “o esgotamento do projeto de desenvolvimento implantado no País a partir da década de trinta e a falta de um novo projeto nacional”. Demonstra o autor que, no primeiro caso, o modelo de desenvolvimento centrado na industrialização por substituição de importações, fundado na participação forte do Estado na Economia, ficou sem novas possibilidades de expansão em função, principalmente, do que denomina de “esgotamento da matriz industrial”, onde a indústria protegida, com mercado consumidor cativo, não investiu em tecnologia nem na formação de recursos humanos, reduzindo a sua competitividade diante dos demais países industrializados. Ressalta Brum³⁷⁴ que o País ficou parado por mais de dez anos, sucateando a sua capacidade produtiva; enquanto os demais países do Primeiro Mundo tiveram uma revolução tecnológica e de grandes mudanças nas relações econômica, financeira e de comércio internacional, abrindo-se para a globalização. De outro lado, o País viveu graves problemas com a dívida externa, com a suspensão do crédito e a declaração da moratória, que provocou a paralização dos investimentos externos, convivendo com inflação, dívida externa sem controle e recessão econômica com agravamento dos problemas sociais.

A falta de um novo projeto nacional é indicado por Brum³⁷⁵ como outro fator que contribuiu para a crise da década perdida. Nesse sentido, destaca que as elites brasileiras, a

³⁷⁰ LOPEZ, Adriana; MOTA, Carlos Guilherme, op. cit., p. 905-906.

³⁷¹ Em março/abril de 1987, do então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

³⁷² BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 415.

³⁷³ Ibid., p. 425.

³⁷⁴ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 427-430.

³⁷⁵ Ibid., p. 438.

princípio, não perceberam o esgotamento do modelo e, quando formularam o diagnóstico do problema, não havia consenso sobre a forma de superá-lo, nem como promover a articulação das forças políticas e sociais que se encontravam fragmentadas, para ser capaz de planejar e executar um programa adequado, tendo como consequência a ausência, por mais de dez anos, de um novo projeto de desenvolvimento para o País.

Os aspectos negativos elencados levaram o período dos anos oitenta a noventa do século XX, ser considerado como uma década perdida. Entretanto, alguns pontos positivos se sobressaem, sendo possível considerar que houve alguns ganhos. Dentre esses, destaca-se o amadurecimento político da sociedade brasileira, percebendo que crise não se supera por decreto ou sem esforço coletivo. De outro lado, ganha relevância a construção de “instituições democráticas capazes de resguardar as liberdades políticas, garantir os princípios da cidadania e os direitos individuais, políticos e sociais”.³⁷⁶ Nesse sentido, o processo de elaboração e a promulgação da Constituição da República de 1988 foi fundamental.

Penna³⁷⁷ demonstra que a Constituição “agasalhou artigos dignos de um ‘estado de bem-estar social’, característico de sociedades ocidentais mais modernas e desenvolvidas.” A “Constituição Cidadã”, como foi denominada, consagrou no art. 5.º um conjunto de direitos e garantias individuais e coletivas, levando a concluir que foi concebida como instrumento para a cidadania, com a participação popular e visando mudar “as relações Estado e sociedade”.

Nesse sentido, ressalta Matheus Castro:

A Constituição de 1988 nasce, ademais, num momento histórico de refluxo do nacional-desenvolvimentismo, enquanto ideologia apta a sustentar os processos de industrialização nacional; num momento de grave crise interna ocasionada por uma prolongada recessão, que invertera o ritmo do crescimento verificado desde o início do século; e numa conjuntura internacional de graves mudanças na lógica de reprodução do capitalismo mundial, que criaria ainda maiores dificuldades à retomada do desenvolvimento econômico nacional autônomo. Mas ainda é uma carta influenciada pelo nacional desenvolvimentismo agora sob feição democratizante [...]; uma carta influenciada pelo desejo de construir uma nação *politicamente soberana, economicamente autônoma, tecnologicamente desenvolvida, socialmente justa*, através da constituição de um mercado interno capaz de constituir no motor do desenvolvimento nacional e da coesão do povo e das regiões brasileiras sob o signo de uma nação”.³⁷⁸

³⁷⁶ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 439.

³⁷⁷ PENA, Lincoln de Abreu, op. cit., p. 310.

³⁷⁸ CASTRO, Matheus Felipe de. **Capitalista coletivo ideal**: Estado, Constituição e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo. Tese apresentada para a obtenção do título de doutor em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008. p. 16. (grifo do autor).

2.2.1 A ascensão e queda de Collor: a lógica liberal (1990-1992)

Depois de trinta e nove anos da realização do último pleito direto para Presidente da República, o processo eleitoral de 1989 consolidou a retomada para a democracia, no momento em que o cenário apontava para um crescimento da dívida social brasileira, mesmo tendo havido dinamismo do perfil econômico e financeiro. Havia contradição entre uma sociedade emergindo do período de censura e repressão e a convivência com a economia baseada no capitalismo transnacional, contribuindo, de certo modo, para o fortalecimento de uma nova classe média, que, exigente, não tolerava mais as práticas de ilegalidade e de impunidade impostas pela ditadura militar, bem como havia presenciado o fracasso da política econômica do governo anterior.³⁷⁹ Desse modo, as eleições se constituíram em parte do processo de transição democrática

Desse modo, a primeira eleição direta, de acordo com a Constituição de 1988, deu a vitória a Fernando Collor de Melo,³⁸⁰ que imediatamente, fez o anúncio de um conjunto de medidas com a finalidade de promover a estabilização do País, denominado de Plano Collor ou Plano Brasil Novo, com um pacote de medidas provisórias: mudanças de caráter financeiro-monetário, fiscal, relacionadas ao câmbio e ao comércio exterior, além do controle de preços e salários.³⁸¹

O Plano Collor teve como objetivo promover a redução do meio monetário circulante, congelando os recursos depositados no sistema bancário (depósitos em conta corrente e poupanças), além de provocar uma modificação nos contratos privados e na estrutura administrativa do Estado, extinguindo órgãos, exonerando e colocando em disponibilidade inúmeros servidores.³⁸² Apesar do caráter arbitrário das medidas, o plano foi saudado de forma otimista e considerado necessário por vários segmentos da sociedade para alcançar a solução dos principais problemas do País. Entretanto, passados vários anos e constatados os equívocos, como assevera Maria Lúcia Pádua Lima,³⁸³ tem-se o entendimento de que esta foi “uma das experiências econômicas mais brutais do último quartel do século XX”, com consequências nefastas e que tem merecido a exclusão e o esquecimento

³⁷⁹ PENNA, Lincoln de Abreu, op. cit., p. 319-320.

³⁸⁰ Em dois turnos, derrotando Luiz Inácio Lula da Silva, em 1989.

³⁸¹ SANTI, Eurico Marcos Diniz di. Conceito de tributo, legalidade e medidas provisórias: caso Collor. _____(Coord).**Curso de direito tributário e finanças públicas**: do fato à norma Rio de Janeiro: Editora Saraiva/ Fundação Getulio Vargas, 2008. p. 389-390.

³⁸² PENNA, Lincoln de Abreu, op. cit., p. 322.

³⁸³ LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua. A legalidade e o confisco da caderneta de poupança. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.). **Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: Editora Saraiva/ Fundação Getulio Vargas, 2008. p. 434.

deliberado dos economistas nas discussões sobre alternativas de programas de controle inflacionário.

Segundo a autora, a inflação sempre esteve presente na vida brasileira, em especial durante o processo de industrialização, com a utilização de substituição de importações. No período entre 1945 e 1979, a taxa média de inflação esteve próxima de 30% ao ano. A partir dos anos setenta do século XX, tanto o aumento da dependência de financiamentos externos quanto a indexação da economia são apontados como fatores de aumento da inflação no País.

superávit no balanço de pagamentos, em que pese bem-sucedido, teve como ônus a inflação acelerada, “que esteve presente na economia brasileira por dez longos anos”.³⁸⁴

Nos governos militares, o controle da inflação foi objeto de medidas esporádicas, tornando-se o principal item da agenda econômica do País a partir de 1985. Os planos Cruzado, Bresser e Verão, com seus congelamentos, provocaram uma redução temporária no nível de preços, mas que se mantinha por poucos meses. Ao longo de 1989, tornou-se grande a ansiedade da sociedade e ampliou suas expectativas em relação ao novo governo e às medidas econômicas que seriam tomadas no sentido de cumprir as promessas de mudança assumidas na campanha eleitoral.³⁸⁵ Para Maria Lúcia Pádua,³⁸⁶ o Plano Brasil Novo, “tornou-se símbolo do autoritarismo, arrogância e terrorismo econômico”, apesar de ter alcançado apoio quase unânime dos economistas ao argumento de que a hiperinflação era violência maior.

As propostas baseavam-se nas orientações do chamado *Consenso de Washington*³⁸⁷ e tinham como premissas básicas: “a diminuição da participação do Estado na economia por meio das privatizações e a abertura comercial unilateral”.³⁸⁸

³⁸⁴ LIMA, Maria Lúcia L.M. Pádua, op. cit., p. 435-437.

³⁸⁵ Ibid., p. 439-440.

³⁸⁶ Ibid., p. 443.

³⁸⁷ Em 1989, no bojo do reaganismo e do tatcherismo máximas expressões do neoliberalismo em ação, reuniram-se em Washington, convocados pelo Institute for International Economics, entidade de caráter privado, diversos economistas latino-americanos de perfil liberal, funcionários do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do governo norte-americano. O tema do encontro *Latin American Adjustment: How e Much has Happened?*, visava a avaliar as reformas econômicas em curso no âmbito da América Latina. John Williamson, economista inglês e diretor do instituto promotor do encontro, foi quem alinhavou os dez pontos tidos como consensuais entre os participantes. E quem cunhou a expressão *Consenso de Washington*, através da qual ficaram conhecidas as conclusões daquele encontro, ao final resumidas nas seguintes regras universais: Disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura; Reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; Liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor; Taxa de câmbio competitiva; Liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando a impulsionar a globalização da economia; Eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro;

O anúncio do plano foi confuso e tumultuado, provocando apreensão e insegurança entre os agentes econômicos que, diante da restrição abrupta do estoque de liquidez, sentiram uma sensação de perda de riqueza. Para que não ocorresse a paralisação total da economia, a monetização foi retornando de forma desordenada e, em poucos meses, a inflação estava de volta, evidenciando a falta de consistência do Plano Collor I, ensejando o lançamento do Plano Collor II, que também não atingiu o objetivo. Maria Lúcia Pádua³⁸⁹ conclui que “a violência perpetrada contra os direitos constitucionais dos cidadãos brasileiros tinha sido absolutamente em vão”. Destaca ainda a autora que:

Talvez a consequência positiva mais importante do episódio de grave violação dos direitos constitucionais empreendida pelo Plano Collor foi a difusão de um sentimento de absoluta intolerância da sociedade brasileira à adoção de programas econômicos que não respeitassem a ordem jurídica do País. Nesse sentido, o Plano Collor pode ser um bom exemplo de quão crucial é para a sociedade democrática o respeito ao ordenamento jurídico. [...] Em síntese, a segurança jurídica pode ser um eficiente antídoto ao autoritarismo econômico, e dessa forma permitir a consolidação do Estado de Direito no Brasil.³⁹⁰

A política econômica do Governo Collor estava baseada na proposta neoliberal, que preconizava uma nova definição do papel do Estado e se propunha a reorientar o desenvolvimento nacional, saindo do capitalismo estatal para o capitalismo considerado moderno, pautado na eficiência e na competitividade, passando o setor privado nacional e internacional a ser o eixo promotor do desenvolvimento, afastando a força do Estado até então vigente. Nesse sentido, foram adotadas várias medidas que objetivavam: a desregulamentação da economia; a abertura da economia brasileira através da redução dos processos burocráticos; exposição das empresas brasileiras à competição internacional visando a sua modernização; atração de investimentos externos; redução da presença do Estado na

Privatização, com a venda de empresas estatais; Desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; Propriedade intelectual. Embora tivessem, em princípio, caráter acadêmico, as conclusões do Consenso acabaram tornando-se o receituário imposto por agências internacionais para a concessão de créditos: *os países que quisessem empréstimos do FMI, por exemplo, deveriam adequar suas economias às novas regras*. Para garantir e “auxiliar” no processo das chamadas reformas estruturais [...], o FMI e as demais agências do governo norte-americano ou multilaterais incrementaram a *monitoração* – novo nome da velha ingerência nos assuntos internos – das alterações “modernizadoras”. Em síntese, é possível afirmar que o Consenso de Washington faz parte do conjunto de reformas neoliberais que apesar de práticas distintas nos diferentes países, está centrado doutrinariamente na desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira e redução do tamanho e papel do Estado. (In: NEGRÃO, João José. **Para conhecer o Neoliberalismo**. Publisher Brasil, 1998. p. 41-43).

³⁸⁸ LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua, op. cit., p. 444-445.

³⁸⁹ Ibid., op. cit., p. 447.

³⁹⁰ Ibid., p. 447.

economia, com a privatização de empresas estatais; reforma de portos e redução de tarifas visando tornar as exportações nacionais mais competitivas; e, ainda, a promoção da reforma tributária, a reforma fiscal e o equilíbrio das contas públicas.³⁹¹

Entretanto, também sob esse aspecto a política econômica não atingiu os objetivos esperados, pois provocou uma profunda recessão na economia e a abertura unilateral feita de forma não planejada deixou as empresas nacionais desprotegidas diante de práticas desleais de competidores, bem como não negociou compensações com parceiros comerciais. Envolvido em escândalos, em pouco tempo teve a opinião pública contrária àqueles fatos e, desacreditado, o governo não teve mais capacidade de desenvolver qualquer política, caminhando para um fim, que teve como ápice a renúncia e o *impeachment*, do Presidente, em dezembro de 1992, além da suspensão dos seus direitos políticos por oito anos.

2.3 O Brasil contemporâneo

Após a crise desencadeada no final do Governo Collor e os impactos junto à população pelo não atendimento das expectativas, o País presenciou nova transição, dessa feita pela via natural e decorrente de comando constitucional que fundamentou a posse do vice-presidente e o desejo da população em ver garantido o retorno à estabilidade política e econômica.

2.3.1 Itamar Franco e o Plano Real (1992-1995)

O governo Itamar Franco completava o mandato do ex-presidente Fernando Collor de Mello, cassado pelo Congresso Nacional. Teve de enfrentar a inflação como principal problema imediato, e propôs um plano de estabilização econômica, que, segundo Fausto,³⁹² “não congelou preços e se propôs a desindexar gradativamente a economia”.

Ao assumir a presidência, em outubro de 1992, Itamar atravessou um período de instabilidade, sem constituir uma liderança política e econômica forte e se abstendo de providências mais agressivas, porém desenvolvendo esforços para uma política arrecadatória eficiente, impedindo evasões de receitas e reiniciando o programa de privatizações,

³⁹¹ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 475-476.

³⁹² FAUSTO, Boris, op. cit., p. 292.

ampliando-o para atingir empresas da área de infraestrutura (energia elétrica e transporte ferroviário).³⁹³

Com a posse de Fernando Henrique Cardoso (FHC) no Ministério da Fazenda, em maio de 1993, foi apresentado um “Plano de Ação Imediata”³⁹⁴, que visava uma política de austeridade nos gastos públicos com cortes significativos, rigidez no recolhimento de impostos com medidas de contenção da sonegação fiscal, restrições a empréstimos estrangeiros dos Estados e negociação da dívida destes para com a União. A atividade econômica iniciou seu crescimento a partir de 1993, entretanto, o processo inflacionário continuava sua marcha, atingindo taxas acima de 30%, o que ensejou a elaboração de mais um plano de estabilização: o Plano Real.³⁹⁵

Segundo Werner Baer,³⁹⁶ todos os planos de controle da inflação até então desenvolvidos no Brasil não tiveram sucesso porque não foram acompanhados de um sólido ajuste fiscal. Os déficits fiscais eram financiados pelo Banco Central, o que realimentava a inflação. O plano proposto por FHC buscou evitar tais falhas, entre eles, os congelamentos. Foi apresentado como uma proposta a ser discutida no Congresso para implementação gradual. Tinha dois aspectos relevantes: o ajuste fiscal e um novo sistema de indexação que possibilitaria um caminho gradual para a nova moeda que foi criada, o real.

O encaminhamento das medidas se deu de forma progressiva, ao longo de um ano aproximadamente, com ações diversas relativas a ajustes fiscais, cortes de gastos públicos, transferências de responsabilidades constitucionais para Estados e municípios, além da introdução, em fevereiro de 1994, do indexador denominado URV (Unidade Real de Valor),³⁹⁷ que passou a fixar gradativamente os valores dos preços oficiais, contratos e impostos, dentre outros, embora as transações fossem feitas na moeda oficial, o cruzeiro real. Em 1º de julho de 1994, quando uma parcela maior de preços era cotada em URV, o governo introduziu a nova moeda, o Real.³⁹⁸ Apesar de, nesse momento, uma nova onda de aumento de preços tivesse ocorrido, pela insegurança dos agentes econômicos temendo novos congelamentos, o governo não adotou essa medida e se utilizou de seus próprios canais de comunicação para reorientar o

³⁹³ BAER, Werner, op. cit., p. 211-212.

³⁹⁴ Principais pontos básicos do plano: a) combate rigoroso a inflação; aprofundamento da abertura econômica e sua inserção competitiva na economia internacional e capacitação do País para uma participação efetiva no processo de globalização; retomada do crescimento da economia brasileira, em bases sustentáveis e duradouras; superação da situação de pobreza e miséria que atinge elevado contingente da população brasileira; manutenção da estabilidade política e garantias das liberdades. (BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 480).

³⁹⁵ BAER, Werner, op. cit., p. 211-212.

³⁹⁶ Ibid., p. 224.

³⁹⁷ Atrelado ao dólar americano numa base de um por um.

³⁹⁸ O real era equivalente a 1 URV, ou US\$1,00, ou ainda, CR\$ 2.750,00 antigos. (BAER, Werner, op. cit., p. 225).

mercado, utilizando-se de instrumentos de política financeira e econômica para controle (taxa de juros, taxa de câmbio, etc.).³⁹⁹

Brum⁴⁰⁰ apresenta, em síntese, que a execução do Plano Real se deu em três fases consecutivas:⁴⁰¹ a) ajuste fiscal, sendo a preparação para as demais medidas e buscou combater o déficit público, com a contenção dos gastos e implantando ações de aumento da arrecadação, além da criação do Fundo de Emergência Social, que ajudaria a fazer o ajuste fiscal temporariamente; b) Implantação da Unidade Real de Valor (URV) que foi um instrumento de indexação único da economia, de caráter transitório (1º.3.1996 a 30.6.1994) buscou estabelecer um alinhamento dos preços, valores e contratos, criando condições para desindexação da economia; c) Implantação do real, em julho de 1994 e, ao mesmo tempo, eliminação de todos os índices de indexação da economia, trazendo uma expectativa de estabilidade econômica com durabilidade.

Os impactos do plano foram favoráveis e já em 1994 observou-se a queda da inflação, além do retorno ao crescimento da economia, das taxas de investimento e do aumento dos salários reais e dos lucros das empresas.⁴⁰²

Entretanto, conforme ilustra Brum,⁴⁰³ além dos benefícios, houve custos econômicos e sociais inerentes a qualquer programa de estabilização, em especial no caso brasileiro, pelo seu histórico de experiências anteriores fracassadas, despertando a insegurança e a incerteza na população em geral. Além disso, o plano foi implantado em momento especial internacional, em que o mundo se encontrava em profundas transformações, com a formação de novos blocos econômicos, abertura de mercado e globalização. Outro aspecto particularmente representativo foi a crise do México, no final de 1994, que causou impactos financeiros e cambiais para o Brasil e necessitou de providências de ajustes no plano de forma a minimizar os reflexos para o País. De todo modo, o Plano Real possibilitou à população em geral uma situação econômica mais estável e realista, podendo estabelecer um horizonte

³⁹⁹ BAER, Werner, op. cit., p. 225.

⁴⁰⁰ Ibid., p. 483.

⁴⁰¹ Nilson Araújo de Souza considera que o Plano Real se desdobrou em oito etapas: “renegociação da dívida externa e suspensão da moratória; criação da ‘âncora monetária’, mediante a criação do Fundo Social de Emergência (FSE); transição para uma nova moeda, através da criação de uma unidade de conta, a Unidade Real de Valor (URV); criação de uma nova moeda, o real; criação da ‘âncora cambial’, por meio da valorização da moeda e da aceleração da abertura econômica; implementação de um amplo programa de desestatização da economia; e eleição de Fernando Henrique à Presidência da República”. (Op. cit., p. 224).

⁴⁰² Inflação – de 50,7% em junho de 1994 a 2,37% em dezembro de 1994; Índice de crescimento – 5,1% na segunda metade de 1994; taxa de investimento – 16,3% do PIB em 1994; salários reais 18,9% mais altos em 1995. (BAER, Werner, op. cit., p. 227).

⁴⁰³ BAER, Werner, op. cit., p. 484.

econômico com mais segurança e ao país como um todo o resgate da imagem externa, pela autoestima e confiança no futuro.⁴⁰⁴

A imagem de Fernando Henrique Cardoso foi fortalecida com a estratégia anti-inflacionária e com os resultados econômicos alcançados com o plano que o credenciaram para a candidatura ao cargo de Presidente da República no pleito de 3 de outubro de 1994, sendo eleito em primeiro turno para um mandato de quatro anos (1995-1999) e, novamente, em primeiro turno foi reeleito para o período subsequente (1999-2003).

2.3.2 O governo Fernando Henrique Cardoso e o novo modelo de Estado (1995-2003)

A formulação e a implantação do Plano Real, que garantiu o sucesso de seu objetivo principal – o combate à inflação –, possibilitaram um ambiente de otimismo junto à população. O Presidente eleito recebeu o apoio necessário a dar continuidade às ações previstas, assim como a ampliação de sua base político-parlamentar, assegurando a representatividade e a legitimidade política para viabilizar a aprovação das reformas pretendidas. Depois de mais de uma década de crises em que se associavam a inflação, a recessão, a perda do poder aquisitivo, de seis planos econômicos fracassados, estava criado um ambiente de expectativa favorável em relação à nova gestão, que já manifestara resultados positivos expressivos como integrante da equipe econômica do governo anterior.⁴⁰⁵

O novo governo assumiu apresentando um discurso de que o País deveria se inserir competitivamente no mundo, ocupando uma posição de relevância no cenário internacional, e entendendo viável a integração dos países do terceiro mundo à economia global. Considerava que a fase de intervencionismo estatal, vivenciado no Brasil por mais de cinquenta anos se encontrava superada e que o Estado deveria passar por uma reforma profunda para que pudesse encontrar a adequação necessária ao novo momento mundial, “cumprindo com agilidade e eficiência as funções que lhe competem na nova etapa do desenvolvimento brasileiro, sobretudo no campo social”.⁴⁰⁶

Outro importante compromisso de FHC foi com a estabilidade econômica e o instrumento principal era o Plano Real. Este plano contribuiu para um excelente desempenho da economia brasileira logo nos primeiros anos de implantação e a sua administração confundiu-se com a política macroeconômica do governo, abrangendo “as políticas

⁴⁰⁴ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 486.

⁴⁰⁵ Ibid., op. cit., p. 489-490.

⁴⁰⁶ Ibid., p. 494-495.

monetária, de crédito e de juros, de câmbio, fiscal e tributária orçamentária, de exportação e importação, salarial agrícola, industrial etc.”.⁴⁰⁷

Um dos pontos de sustentação do plano era a chamada “âncora cambial”⁴⁰⁸, recurso utilizado pelo governo para manter paralisada a cotação do real em relação ao dólar. No caso brasileiro, as autoridades monetárias fizeram uso de altas taxas de câmbio objetivando controlar a inflação, considerando a abertura da economia brasileira já iniciada desde o governo Collor. Desse modo, na proporção em que os preços dos produtos importados apresentavam redução, a elevação dos preços dos produtos de fabricação nacional era mais moderada.⁴⁰⁹

Nilson de Souza⁴¹⁰ assevera que houve uma supervalorização irreal da moeda brasileira, combinada à redução das alíquotas de importação, inaugurando-se uma liberalização extremada, resultando “na inundação do mercado interno por produção estrangeira”.⁴¹¹ Além do controle da inflação, essa estratégia teve como finalidade, segundo o discurso governamental, estimular a concorrência e promover a modernização do parque industrial brasileiro. Entretanto, a política cambial estava associada à política de altas taxas de juros para atração de capitais e redução de consumo. Desse modo, a estratégia teve outros resultados, pois as empresas nacionais se defrontaram com juros altos, redução de mercado interno e concorrência externa, causando “o sucateamento e até mesmo destruição de importantes setores da economia nacional”. Essa política cambial também teve outro efeito negativo que foi a deterioração na balança comercial, surgida pela combinação da desaceleração das exportações e o grande fluxo de importações. Conforme ressalta Baer,⁴¹² superavitária por mais de dez anos, a balança comercial brasileira tornou-se deficitária em janeiro de 1995, situação em que se manteve até 1999, quando a orientação de prioridade para a âncora cambial foi abandonada.

Um aspecto particularmente representativo do segundo governo FHC foram as crises econômicas internacionais vivenciadas que interferiram no encaminhamento de sua política

⁴⁰⁷ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 498.

⁴⁰⁸ Um programa de estabilização baseado em “âncora cambial” torna-se dependente de financiamento externo, sendo, também, necessária a existência de estoque de reservas elevado. (BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 500).

⁴⁰⁹ AMANN, Edmund; BAER, Werner. A ilusão de estabilidade: a economia brasileira no governo FHC. In: D'INCAO, Maria Angela; MARTINS, Hermínio (Orgs.). **Democracia, crise e reforma**: Estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: Paz e Terra, 2010. p. 144.

⁴¹⁰ SOUZA, Nilson Araújo, op. cit., p. 233-236.

⁴¹¹ Desde o governo anterior, as alíquotas de importação já vinham sendo reduzidas e, no governo Itamar, sob o comando da equipe econômica de FHC, os ajustes continuaram ocorrendo e, a partir de sua posse na presidência da República, foi ampliado de forma expressiva. (SOUZA, Nilson Araújo, op. cit., p. 233-236)

⁴¹² BAER, Werner, op. cit., p. 229.

econômica e constantes ajustes no Plano Real. A primeira, do México, em 1994 e 1995, que causou impactos financeiros e cambiais ao País. Depois, a do leste da Ásia, em 1977, e da Rússia, em 1988, quando os países emergentes foram alvo de desconfiança de investidores internacionais e de ataques especulativos. A partir de 1999, com a maxidesvalorização do real, o governo mudou a política cambial adotando o que foi denominado de “liberdade cambial administrada”, que teve também o objetivo de restaurar a credibilidade internacional do País.⁴¹³

Para Brum,⁴¹⁴ a política cambial baseada na sobrevalorização do real teve consequências positivas e negativas. Cita, entre as positivas, o fato de que

[...] ajudou a derrubar a inflação; fortaleceu ainda mais a confiança dos brasileiros na sua nova moeda (e no País); provocou a redução dos preços dos produtos importados, forçando a queda dos preços internos; forçou a aceleração do processo de modernização das empresas estabelecidas no País; favoreceu as empresas na importação de máquinas e equipamentos (mais baratos), contribuindo para intensificar a modernização das indústrias e aumentar-lhes a produtividade, a eficiência e a competitividade; perdeu dinheiro quem tentou especular com o dólar, apostando no fracasso do Plano Real.

Entre as consequências negativas o autor destaca o

Desequilíbrio acentuado da balança comercial, resultante do pequeno crescimento das exportações e do aumento rápido e exagerado das importações [...]; crise quase generalizada dos setores ligados à exportação que perderam competitividade devido ao baixo valor do dólar [...]; falência de indústrias, sobretudo pequenas e médias que não conseguiram enfrentar a concorrência dos produtos importados; aumento do desemprego, em decorrência da competição dos produtos importados, da falência de empreendimentos econômicos e do processo de modernização e reestruturação das empresas.

O governo FHC, na administração do Plano Real, viu-se diante do “dilema fiscal não solucionado”, conforme evidenciam Amann e Baer.⁴¹⁵ Logo ao lançamento do plano foi efetuado um ajuste fiscal limitado e, no período de 1995 a 1998, mesmo com a estabilidade de preços conseguida, a ausência de providências nesse sentido agravou a situação fiscal do

⁴¹³ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 500.

⁴¹⁴ Ibid., p. 499.

⁴¹⁵ AMANN, Edmund; BAER, Werner, op. cit., p.145-148.

governo, com elevado déficit público. Segundo o autor, as divergências políticas do governo com o Congresso, que valorizava os interesses locais, bem como o interesse do Presidente na aprovação da emenda constitucional da reeleição, que ocorreu em 1997, e que lhe favorecia para um segundo mandato foram as principais causas do adiamento das providências, obrigando o governo a utilizar-se do mecanismo de medidas provisórias para promover pequenos ajustes sem a profundidade necessária.⁴¹⁶

Somente em novembro de 1998 o Congresso, em decorrência de nova crise econômica e por pressões do Fundo Monetário Internacional, aprovaria as reformas fiscais básicas, para que o governo pudesse assegurar condições de superávit, utilizando-se de dois instrumentos, conforme analisam Paulo Nakatani e Fabrício Oliveira:⁴¹⁷ elevação expressiva da carga tributária e corte das despesas discricionárias que foram direcionadas, principalmente, para os investimentos públicos, arranjo este que para os autores, demonstrou-se prejudicial para os objetivos de crescimento do País.

Fica evidente que durante o primeiro governo de FHC (1995-1998) as atenções foram voltadas para uma reforma mais estrutural, aprovando emendas constitucionais para promover o ajuste na estrutura administrativa, reduzir o déficit previdenciário e a realizar privatizações, tratando o controle de receitas e despesas com menor empenho, com o esforço de estabilização acompanhado de desequilíbrios fiscais e de política externa, “acumulando passivos internos e externos”. Foi “período de estabilização com desequilíbrio” e que seria uma “herança de FHC para FHC”.⁴¹⁸

Entretanto, no segundo período o governo buscou remover esses desequilíbrios promovendo, em 1999, “uma tríplice mudança de regime, envolvendo os regimes cambial, monetário e fiscal”, acompanhadas do acordo firmado com o Fundo Monetário Internacional.⁴¹⁹

A reforma administrativa implementada no primeiro governo de FHC foi parte integrante de um conceito mais amplo entendido como a Reforma de Estado. Nesse sentido, Frederico Lustosa da Costa sintetiza:

⁴¹⁶ LOPEZ, Adriana; MOTA, Carlos Guilherme, op. cit., p. 927.

⁴¹⁷ NAKATANI, Paulo; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Política Econômica Brasileira de Collor a Lula: 1990-2007. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (Orgs.). **O Brasil sob nova ordem: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 36.

⁴¹⁸ OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política Econômica do segundo governo de FHC: mudança em condições adversas. **Tempo social**, São Paulo, v. 15, n.º 2, nov. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010320702003000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 set. 2010.

⁴¹⁹ Ibid.

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para se tornar seu promotor e regulador.

O Estado assume um papel menos executor ou prestador direto de serviços mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor destes. Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das suas funções de regulação e de coordenação, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura.⁴²⁰

O autor relata que os pressupostos da reforma estão contidos no Plano Diretor Reforma do Aparelho de Estado (Pdrael), de 1995, que tinha como pilares:

ajustamento fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantissem a concorrência interna e criassem condições para o enfrentamento da competição internacional; a reforma da previdência social; a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; a reforma do aparelho de Estado, com vistas a aumentar sua 'governança', ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.⁴²¹

A reforma administrativa teve por objetivo promover uma redução de despesas, em especial com o funcionalismo público e visou reestruturar a máquina administrativa para atingir maior eficiência.⁴²² Já na avaliação de seu idealizador, Bresser Pereira,⁴²³ “se constituiu no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e, de um projeto de emenda constitucional, que depois de três anos de discussão no Congresso, transformou-se na Emenda 19, de abril de 1998.” Segundo o autor, o Estado brasileiro viveu dois momentos de reforma administrativa: a de 1937, realizada por Getúlio Vargas, que buscou transformar a administração pública de patrimonial em burocrática, e a iniciada em 1995, que pretendeu dar um caráter gerencial à administração, atuando sob os ângulos estrutural e o de gestão.

⁴²⁰ COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública** – RAP. 42(5):829-74, set/out. 2008. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas - FGV. p. 863.

⁴²¹ COSTA, Frederico Lustosa, op. cit., p. 863.

⁴²² BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 527.

⁴²³ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. In: D'INCAO, Maria Angela; MARTINS, Hermínio (Orgs.). **Democracia, crise e reforma**: Estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: Paz e Terra, 2010. p. 172, 195, 199.

Por outro lado, segundo Bresser⁴²⁴ a reforma também contemplou a possibilidade de execução de atividades “não exclusivas de Estado” por entidades “públicas não estatais”, para garantir “maior autonomia e flexibilidade a atividades que não são exclusivas do Estado”, com o controle estatal sobre a qualidade dessa atuação desenvolvido através dos contratos de gestão. Outro aspecto foi a proposta de transferência de serviços exclusivos de Estado para as agências reguladoras. A reforma recebeu críticas pelo não cumprimento integral de seus pilares básicos, em relação às quais Bresser Pereira⁴²⁵ defende-se afirmando que o MARE não tinha o poder necessário para executar os pontos que dependiam de dotações orçamentárias o que levou a transferência das funções do plano para o Ministério do Planejamento.

A reforma da previdência desenvolvida no governo FHC estava incluída dentre os pressupostos da reforma administrativa teve por objetivo reduzir os gastos, promover a reestruturação e definir limites para a responsabilidade pública do Estado, abrindo espaço para a atuação de programas privados de saúde e previdência e evitar que a caminhasse para a inviabilidade nos próximos dez a quinze anos.⁴²⁶

A alteração das regras de acesso à previdência e dos meios para o seu financiamento, já integravam o debate durante o período de elaboração da Constituição e se ampliaram a partir de sua promulgação, pois foram garantidos novos direitos sociais e a universalidade da cidadania com o estabelecimento do direito à saúde, à assistência social, ao seguro-desemprego e à previdência, com um capítulo específico à matéria – o da Seguridade Social. À época, já se avaliava os recursos disponíveis que não tinham sido garantidos volume os benefícios sociais da ampliação dos direitos no campo e da proteção social, além da concessão do piso de um salário mínimo a todos trabalhadores, inclusive, aos rurais.⁴²⁷ Entretanto, a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, em especial a partir dos anos noventa do século XX, deu força ao argumento da necessidade da reforma previdenciária, inclusive, considerando os direitos consagrados pela Constituição de 1988 responsáveis por agudizar os desequilíbrios do sistema.

Outros três fatores exerceram pressão sobre a previdência, quais sejam: a entrada de milhões de trabalhadores rurais como beneficiários, no período de 1991-1994; o segundo

⁴²⁴ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995, op. cit., p. 199.

⁴²⁵ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995, op. cit., p. 210.

⁴²⁶ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 527-528.

⁴²⁷ MARQUES, Rosa Maria, BATICH Mariana; MENDES, Áquilas. **Previdência social brasileira: um balanço da reforma FHC**. Disponível em: < <http://www.sep.org.br/artigo/MARQUES.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2010.

aumento do salário mínimo, em 1995, no início do governo FHC, uma vez que os benefícios ainda estavam atrelados ao salário mínimo; e o surto de aposentadorias entre 1995 e 1996, em que servidores, com receio da reforma administrativa, anteciparam as suas intenções de paralisar atividades no serviço público.⁴²⁸

A discussão da reforma da previdência já havia sido colocada em pauta pelo Poder Executivo em 1990, após a edição das Leis n.º 8.212 e n.º 8.213, que regulamentam, respectivamente, o custeio e os benefícios previdenciários, com as adaptações dos dispositivos da Constituição de 1988. Somente em março de 1995, o governo encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de emenda constitucional de alteração do sistema previdenciário brasileiro, com abrangência tanto para o setor privado quanto para o público e destinado aos funcionários públicos civis, militares e a magistratura. Finalmente, em 15 de dezembro de 1998, depois de inúmeras alterações da proposta original, foi aprovada a Emenda Constitucional n.º 20.⁴²⁹

O ponto central da reforma consistiu em alterar o critério da aposentadoria, substituindo o tempo de serviço pelo de contribuição e, também, o conceito de solidariedade, de acordo com os argumentos de Nilson de Souza.⁴³⁰ Ou seja, “a sociedade tem que garantir a velhice de seus cidadãos” pelo conceito de capitalização, baseado em que “cada um deve poupar para garantir sua aposentadoria”. Logo, foi estabelecida a idade mínima para o acesso e, no caso de servidores públicos, associou o critério idade ao de tempo mínimo de permanência no cargo, eliminando, também, as aposentadorias especiais de professor, dentre outros. Foi alvo de grande polêmica e insatisfações.

2.3.2.1 A reforma do Estado e o modelo de regulação brasileiro

O tema da Reforma do Estado integrou a agenda pública brasileira desde os anos noventa do século XX. Na presidência de Fernando Collor de Mello foram efetivadas as primeiras medidas para promover a mudança do modelo intervencionista vigente. O primeiro governo FHC aprofundou essas medidas com a reformulação legal e constitucional da ordem econômica, pretendendo instaurar um novo modelo econômico centrado no mercado e nova forma de Estado adotando padrões internacionalmente predominantes, o que se convencionou

⁴²⁸ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 528.

⁴²⁹ MARQUES, Rosa Maria, BATICH Mariana; MENDES, Áquilas, op. cit.

⁴³⁰ SOUZA, Nilson Araújo, op. cit., p. 240.

denominar de Estado Regulador. As reformas realizadas nos anos noventa do século XX priorizaram três aspectos: a privatização, a liberação comercial e a abertura da economia.⁴³¹

Várias são as classificações dos estudiosos da matéria sobre a forma de intervenção do Estado. Na classificação proposta por Grau,⁴³² a intervenção ocorre das seguintes formas: intervenção por absorção, onde o Estado atua assumindo integralmente os meios de produção e/ou troca em setor de atividade econômica em sentido estrito. Ou seja, trata-se de monopólio estatal da exploração de determinada atividade econômica; intervenção por participação, em que o Estado atua paralelamente aos particulares, assumindo o controle de parcela dos meios de produção e/ou troca em setor de atividade econômica em sentido estrito. Desse modo, a sua atuação se dá em regime de competição com as empresas privadas que continuam a participar do setor produtivo regularmente; intervenção por direção, utilizando-se de instrumentos normativos de pressão, o Estado estabelece mecanismos e normas compulsórias para os agentes econômicos; e intervenção por indução, em que o Estado utiliza-se de incentivos ou desincentivos para a prática de determinadas atividades em setores econômicos. Neste caso, lança mão de normas dispositivas, que não tem carga de cogência, com o objetivo de induzir os destinatários a uma opção que venha ao encontro dos objetivos estatais.

Schoueri⁴³³ observa que há uma distinção nas modalidades de intervenção *sobre* e *no* domínio econômico. Na primeira, o Estado atua como agente normativo e regulador da atividade econômica, ou seja, ele intervém indiretamente e, na segunda, o Estado atua como agente econômico e sujeito ao regime jurídico das empresas. Segundo os ensinamentos de Figueiredo,⁴³⁴ a atividade de regulação do Estado pode ser de vários tipos: econômica, de serviços públicos, social, ambiental e cultural, dentre outros. Pode, ainda, se utilizar de vários instrumentos, tais como: atos normativos, mediação de interesses públicos e privados, exercício do poder de polícia; fomento, estímulo, promoção de determinadas atividades, dentre outros.

No entendimento de Grau,⁴³⁵ “o vocábulo intervenção expressa atuação estatal em área de titularidade do setor privado” ou, como o próprio denomina, “atuação estatal no campo da atividade econômica em sentido estrito”. Assevera o autor que as atividades

⁴³¹ DINIZ, Eli. **Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400003&script=sci_arttext>. Acesso em: 19 set. 2010.

⁴³² GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**, op. cit., p.147.

⁴³³ SCHOUERI, Luis Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 42-43 e 103-104.

⁴³⁴ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito econômico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 123-124.

⁴³⁵ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**, op. cit., p. 91.

econômicas em sentido estrito, em que pese sejam mais claramente de titularidade do setor privado, não são privativas deste e podem ser exploradas pelo Estado.⁴³⁶ No caso brasileiro, há a previsão constitucional no art. 173 e no art. 177 da carta política, estabelecendo que no primeiro caso, a exploração direta pelo Estado pode ocorrer se for necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo e no segundo, trata-se da atuação do Estado no campo da atividade econômica de sentido estrito, sob a forma de monopólio e o próprio dispositivo, em seu inciso quinto, estabelece as atividades que se constituem em monopólio da União. No entendimento do autor, o Estado não pratica intervenção quando presta serviço público ou quando regula a prestação de serviço público. Nestes casos, atua na área de sua própria titularidade.⁴³⁷

No Brasil, a intervenção do Estado no domínio econômico vem tendo um tratamento diferenciado nas várias Constituições, dependendo da contextualização política e econômica de cada época. Até 1988, observava-se o crescimento do intervencionismo estatal no plano das atividades econômicas com o “ressurgimento do Estado empresarial”,⁴³⁸ com o predomínio estatal, tanto na regulação quanto na atuação direta na economia, que se deu, com maior ênfase, no período que oscilou da década de trinta até a parte final dos anos oitenta do século XX, sendo a fase de regulação concentrada, como denomina Aguillar,⁴³⁹ quando o País deixa de ser uma economia simplesmente agrária e rural e passa para uma fase de industrialização e urbanização.

Mattos⁴⁴⁰ afirma que no Brasil o modelo de Estado regulador não é novo, remontando ao período do Estado desenvolvimentista e, a exemplo dos demais países periféricos, surgiu pela necessidade de industrialização. Na avaliação do autor, a participação direta do Estado brasileiro no setor produtivo não se deve exclusivamente a objetivos econômicos, sendo de ordem política a principal característica do Estado planejador no Brasil, refletida no “pensamento autoritário nacionalista”, que constituiu a marca do Estado regulador dos anos trinta do século XX.

Conforme já demonstrado, fatores políticos e institucionais influenciaram para o declínio da exuberância estatal com o final do regime militar e as reações favoráveis ao

⁴³⁶ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**, p.125.

⁴³⁷ Ibid., op. cit. p.126.

⁴³⁸ NAZAR, Nelson. **Direito econômico**. São Paulo: Edipro, 2004. p. 56-60.

⁴³⁹ AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito econômico: do direito nacional ao direito supranacional**. São Paulo: Atlas, 2006. p.167.

⁴⁴⁰ MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **A formação do Estado regulador**. In: <http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/a_formacao_do_estado_regulador.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2009.

liberalismo econômico passaram a influenciar a opinião pública. Sob outro aspecto, a interferência dos organismos internacionais condicionava seus empréstimos ao estabelecimento de políticas privatizantes. Desse modo, teve início uma reversão no quadro de predomínio da intervenção estatal no domínio da economia.

A Constituição da República de 1988 incorporou alguns aspectos dessa nova concepção quando previu, já na sua redação original, no art. 173, que “ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”. O constituinte buscou reduzir a característica intervencionista do Estado, tratando como regra a intervenção indireta e, excepcionalmente, nas hipóteses que taxativamente elenca, permitindo a intervenção direta. Assim, na forma do que estabelece o art. 174 da Constituição, o Estado pode atuar como agente normativo e regulador e, desse modo, exercer as funções fiscalizadora, incentivadora e planejadora.⁴⁴¹

Mesmo assim, vários dispositivos ainda garantiam uma presença forte do Estado na economia, bem como restrições diversas à presença do capital estrangeiro nos investimentos nacionais. A partir da década de noventa do século XX e, em especial, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, se implantou um modelo alternativo denominado de novo Estado regulador, centrado na criação de agências reguladoras, com privatizações de empresas estatais e terceirizações de funções administrativas do Estado.⁴⁴² Várias emendas à Constituição foram aprovadas para respaldar as reformas pretendidas. Segundo Aguilar,⁴⁴³ o Estado brasileiro fez uma opção da regulação pela concorrência interna e externa, no que concerne ao controle dos agentes econômicos privados, bem quanto os concessionários e permissionários de serviços públicos, partindo da premissa de que pela competitividade se alcançaria maiores ganhos tanto para o Estado como para a população. Por outro lado, o governo brasileiro necessitava desenvolver uma política de abertura ao capital estrangeiro, o que ensejou uma ampla reforma do texto constitucional para possibilitar esse intento, bem como para reduzir, cada vez mais, a presença do Estado na economia.

Eros Grau⁴⁴⁴ observa que, apesar de as linhas básicas da ordem econômica previstas originalmente na Constituição de 1988 não terem sido comprometidas, a reforma constitucional, objeto das emendas promulgadas a partir de agosto de 1995, evidenciam a

⁴⁴¹ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu, op. cit., p. 122-125.

⁴⁴² MATTOS, Paulo Todescan Lessa, op. cit.

⁴⁴³ AGUILLAR, Fernando Herren, op. cit., p.168.

⁴⁴⁴ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**, op. cit., p. 177.

abertura da economia brasileira ao mercado e ao capitalismo internacional e, segundo o autor, “cedendo ao assim chamado neoliberalismo” e influenciada pelas teses da social democracia, a partir do discurso de que a Constituição inviabilizava a estabilidade e o crescimento econômico e tornava o País ingovernável. A reforma foi consubstanciada em um conjunto de emendas, a partir da Emenda Constitucional n.º 05/95, de 15.9.1995.

Nilson Souza⁴⁴⁵ considera que ocorreu um amplo “programa de desestatização da economia”, associado com a “incorporação do patrimônio público nacional” por grupos estrangeiros, além da “quebra do domínio público sobre setores estratégicos”, tais como: “o petróleo, o subsolo, as telecomunicações e a energia, além de abrir para o capital estrangeiro a navegação de cabotagem e conceder à empresa estrangeira o mesmo *status* de empresa nacional”, destacando que essas providências abriram espaço para o amplo programa de privatizações do governo FHC.

Cláudio G. Couto e Fernando Abrucio⁴⁴⁶ destacam que foi lançado, assim, “um novo modelo da relação Estado-mercado”, em que foi transferindo para o setor privado boa parte do patrimônio público que se acumulou ao longo de algumas décadas. Segundo os autores, os recursos oriundos das privatizações estavam destinados para a amortização da dívida pública, mas foi inócuo em decorrência do grande acréscimo da dívida interna em função de problemas fiscais e cambiais enfrentados.

Adriana Lopes e Carlos Mota⁴⁴⁷ concluem que “talvez seja cedo demais para uma avaliação do governo alongado de Fernando Henrique Cardoso”, mas asseveram que ao final de seu mandato a sociedade brasileira ainda continuava dividida entre dois segmentos: um que denomina de moderno e outro composto de um contingente com imensas carências materiais, compondo o que denominam de “*apartheid* informal”.

Entretanto, indicam os autores, que a sociedade brasileira teve alguns ganhos, tais como: “o retorno a normalidade democrática, a derrota da inflação galopante e uma razoável estabilidade econômica”, além da Lei de Responsabilidade Fiscal que foi, do ponto de vista político e financeiro, um grande avanço, garantindo o ajuste da política fiscal de Estados e municípios. Ressaltam que a ampliação de gastos sociais, evitando o aumento da pobreza, e a melhoria dos programas de saúde básica e medicina preventiva. No entanto, ilustram os autores que o seu maior legado foi “a implantação da democracia representativa como valor”,

⁴⁴⁵ SOUZA, Nilson Araújo, op. cit., p. 236.

⁴⁴⁶ COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. **O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições.** Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103>. Acesso em: 19 set. 2010.

⁴⁴⁷ LOPEZ, Adriana; MOTA, Carlos Guilherme, op. cit., p. 942-943.

permitindo o crescimento eleitoral de partidos de esquerda e a prática da alternância de poder que permitiram a vitória eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva e a sua posse dentro da normalidade democrática.⁴⁴⁸

2.3.3 O governo Lula e o seu modelo de desenvolvimento (2003-2011)

É tema frequente nos estudos sobre desenvolvimento a possibilidade de conciliar o aumento da eficiência com o da equidade, segundo Baer,⁴⁴⁹ havendo os que consideram que são escolhas excludentes. Esse tema voltou à discussão ao final da gestão de FHC, com a perspectiva de um novo governo que anunciava a ênfase para os problemas sociais.

A eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 27 de outubro de 2002, demonstrou que a população brasileira desejava algo novo. Lula foi eleito sob o signo da mudança, como afirmam Nakatani e Oliveira,⁴⁵⁰ e teve como principal programa o “fome zero”.⁴⁵¹ Havia a expectativa de “outro projeto de País”, cujas propostas estavam alinhavadas no “Programa de Governo da Coligação Lula Presidente”. Nesse programa era proposto um “modelo alternativo de desenvolvimento”.⁴⁵² Maria Beatriz da Silva destaca que

Este modelo alternativo tem o “social como eixo do desenvolvimento”, e a ênfase no desenvolvimento social, articulado com a retomada do desenvolvimento econômico, está fundamentada nos princípios éticos e nas prescrições constitucionais relacionados com o direito à vida, à dignidade da pessoa humana e à justiça social e com compromissos cívicos e patrióticos.⁴⁵³

Ressalta a autora que aquele programa deu grande relevância ao crescimento econômico como “meio privilegiado de geração de emprego e renda”, creditando ao crescimento a única forma de evitar o desemprego crescente, os problemas fiscais e da política externa. Nele também foi expresso o conceito de Estado concebido pelo futuro governo que entendia ser importante o papel estatal de indutor do desenvolvimento, sendo sua presença ativa e sua ação reguladora sobre o mercado, elemento indispensável para “vencer o

⁴⁴⁸ LOPEZ, Adriana; MOTA, Carlos Guilherme, op. cit., p. 943.

⁴⁴⁹ BAER, Werner, op. cit., p. 245.

⁴⁵⁰ NAKATANI, Paulo; OLIVEIRA, Fabrício Augusto, op. cit., p. 39.

⁴⁵¹ Além do lema afirmado por Lula “se ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes por dia, terei realizado a missão de minha vida” (NAKATANI, Paulo; OLIVEIRA, Fabrício Augusto, op. cit., p. 39).

⁴⁵² SILVA, Maria Beatriz Oliveira da, op. cit., p. 147-149.

⁴⁵³ Ibid., p. 149.

desafio histórico da exclusão social”. Essas propostas viriam a ser reiteradas no Plano Plurianual (PPA) – 2004-2007, cuja orientação estratégica era “Um Brasil para todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social”, com a previsão de planejamento feito “com a participação tanto da sociedade brasileira quanto das várias esferas de governo” e políticas e programas construídos a partir de cinco dimensões: “social, econômica, regional, ambiental e democrática”.⁴⁵⁴

Entretanto, conforme afirma Maria Beatriz da Silva,⁴⁵⁵ foi a política macroeconômica “o grande ‘tendão de Aquiles’” do Governo Lula, no primeiro período, em face da continuidade da política de estabilização econômica do governo FHC, gerando, inclusive, descontentamento entre os aliados de Lula. Muitas críticas foram feitas pela ausência de um “projeto de desenvolvimento” que, conforme alerta a autora, é distinto de “programa de governo”. O primeiro tem um sentido de longo prazo, pressupondo políticas de Estado e não apenas plataformas de governo. Destaca, também, que a crise política e os escândalos envolvendo integrantes do partido político do Presidente ganharam relevância no debate público.

Baer⁴⁵⁶ ressalta que a possibilidade de vitória de Lula gerou, à princípio, apreensões entre os investidores nacionais e internacionais em relação a possíveis mudanças drásticas na política macroeconômica que pudesse implicar em quebra de direitos. Entretanto, de forma que considera irônica foram os simpatizantes de Lula que se desapontaram enquanto os investidores nacionais e internacionais aplaudiram as medidas e tornaram-se fortes admiradores do governo. Ressalta o autor, que fazendo um exame dos fatos ocorridos evidencia-se que o Presidente agiu com cautela, sendo prudente e criando as condições para as reformas pretendidas.

Tomando as palavras de Maria Beatriz da Silva⁴⁵⁷ não é recomendável, nesse momento, promover complexas avaliações do governo Lula, pois, para tanto, seria necessário “um maior distanciamento histórico” a permitir isenção avaliativa. Desse modo, serão lançadas apenas reflexões pautadas na opinião de alguns estudiosos e em pontos específicos que se caracterizaram como marcantes dessa etapa histórica que se encerrou.

A proposta de mudança no primeiro governo alcançou a área diplomática, e “rompeu com a política de alinhamento automático com os EUA e retomou a tradição de

⁴⁵⁴ SILVA, Maria Beatriz Oliveira da, op. cit., p. 140-150 e 154.

⁴⁵⁵ Ibid., p. 150.

⁴⁵⁶ BAER, Werner, op. cit., p. 246.

⁴⁵⁷ SILVA, Maria Beatriz Oliveira da, op. cit., p. 157.

política externa independente”, e os ideais de Rio Branco, defendendo no plano internacional os interesses do Brasil e dos demais países do terceiro mundo. A diplomacia brasileira articulou junto à OMC um grupo de 20 países (G-20) para a discussão de “uma agenda independente”, atuou intensamente no Mercosul, Alca e aprofundou as relações com países como China, Rússia, Índia, países da África e do mundo árabe dentre outros considerados em desenvolvimento.⁴⁵⁸

Na área econômica algumas mudanças também ocorreram, destacando-se como medidas importantes, conforme relata Nilson Souza:

Em primeiro lugar suspendeu-se o processo de privatização que vigorava desde o início dos anos 1990; o BNDES deixou de financiar a aquisição de empresas estatais pelo capital estrangeiro para financiar o investimento das empresas nacionais; o Ministério das Minas e Energia recuperou parte de seu poder de comando no setor energético, antes entregue às agências reguladoras, ademais de suspender o processo de privatização do setor; a Petrobras estabeleceu um programa de compra de plataformas e navios construídos no País (num total de 42), com o objetivo de estimular a produção nacional, em lugar da anterior política importadora.⁴⁵⁹

Em contradição a esses aspectos, durante a gestão de Antonio Palocci no Ministério da Fazenda, o governo Lula preservou a política financeira passada, que era subordinada ao Fundo Monetário Nacional – FMI, decorrente dos acordos firmados por FHC. Desse modo, deu continuidade às reformas programadas anteriormente, renovando esses acordos por mais dois anos “preservando, em consequência, a subordinação e o seu receituário econômico”. Lula, herdara o acordo com o FMI, além da política de combate a inflação baseada no “Sistema de Metas de Inflação”,⁴⁶⁰ iniciada no segundo governo de FHC, que tinha como pressuposto elevadas taxas de juros, dentro do receituário monetarista. Essa política de juros altos permaneceu durante quase todo primeiro governo de Lula, como instrumento de combate à inflação e de atração de capitais do exterior.⁴⁶¹

A crítica dos economistas heterodoxos contra o governo era de que a política de altas de juros, capaz de fomentar o ingresso de capitais externos, “desestimula o investimento privado e o consumo, e reduzindo o crescimento econômico, com impactos negativos sobre o

⁴⁵⁸ SOUZA, Nilson Araújo de, op. cit., p. 289-291.

⁴⁵⁹ Ibid., p. 292.

⁴⁶⁰ “Modelo que correlaciona taxa de juros e taxa de inflação, de modo que, quanto mais as “expectativas de inflação ou a inflação efetiva se afastam da meta de inflação, maior é a taxa de juros praticada pelo Banco Central, como forma de retirar moeda de circulação”. (SOUZA, Nilson Araújo de, op. cit., p. 293).

⁴⁶¹ SOUZA, Nilson Araújo de, op. cit., p. 294.

emprego, além de aumentar o endividamento interno e os encargos da dívida, obstruindo os caminhos para o ingresso no paraíso prometido pela política neoliberal”.⁴⁶²

De outro lado, no entendimento de Nakatani e Oliveira⁴⁶³ a estratégia neoliberal continuou presente e demonstrada através da reforma da previdência dos servidores, da reforma tributária, da aprovação da lei de falências e da maior liberalização do mercado de câmbio, assim como da retomada das privatizações. Demonstram os autores, que após os momentos críticos da transição e favorecido pelo cenário internacional, já no ano de 2004, a gestão de Lula apresentava a maior taxa de crescimento desde 1994 (5,7%), o que era analisado pelo governo como o “ingresso da economia brasileira em uma trajetória de crescimento sustentado”. Não ocorreram mudanças na política econômica anterior, mas o governo teve a seu favor as condições favoráveis da economia mundial. Ao final do primeiro período, o governo Lula reduziu a vulnerabilidade externa da economia brasileira, entretanto, permanecia a situação de fragilidade fiscal do Estado, a substituição da dívida externa pela interna e a manutenção de taxas internas de juros maiores que as externas.⁴⁶⁴

Reeleito em 2006 para um segundo mandato tendo considerável apoio popular respaldado, principalmente, na política social, com ênfase no Programa Bolsa Família, o Presidente convocou o governo e a sociedade para uma proposta de trabalho voltada para o crescimento sustentado e mesmo considerando as metas anti-inflacionárias importantes a prioridade era a meta de crescimento.⁴⁶⁵

A política macroeconômica do segundo mandato foi mantida conforme a proposta anterior sob os princípios ortodoxos. Ressalte-se, entretanto, que neste período houve uma flexibilização da política fiscal e a apresentação de projetos com perspectivas de longo prazo. Mantendo o modelo econômico, o País continuou sendo beneficiado pelas condições favoráveis da economia mundial, com o valor alto das *commodities* e a descoberta de grandes jazidas da camada de pré-sal nos campos marítimos o que gerou a manutenção da perspectiva otimista em relação ao governo. E mesmo com a crise dos títulos imobiliários a partir de agosto de 2007, nos Estados Unidos, o País conseguiu manter o seu ritmo de crescimento tendo ultrapassado o período de turbulência com razoável controle.⁴⁶⁶

⁴⁶² NAKATANI, Paulo; OLIVEIRA, Fabrício Augusto, op. cit., p. 39.

⁴⁶³ Ibid., p. 39.

⁴⁶⁴ NAKATANI, Paulo; OLIVEIRA, Fabrício Augusto, op. cit., p. 42.

⁴⁶⁵ SOUZA, Nilson Araújo, op. cit., p. 326.

⁴⁶⁶ NAKATANI, Paulo; OLIVEIRA, Fabrício Augusto, op. cit., p. 43.

As ações sociais do governo Lula tiveram como ponto de referência o Programa Fome Zero⁴⁶⁷ que teve por objetivo promover transferência de renda às famílias que vivem abaixo da linha de pobreza, buscando também fornecer os meios de superar essa condição. Este programa passou a constituir uma política pública que visava à erradicação da fome e da exclusão social. Como política pública expressava a decisão do governo de enquadrar o problema da fome como uma questão nacional, e não como uma fatalidade individual.

Tratava-se também de “uma estratégia impulsionada pelo Governo Federal para assegurar o direito humano a alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome”. Um dos pontos considerados positivos do programa foi a priorização do tema da fome na agenda política do Brasil, com repercussões no cenário mundial e reforçando a participação e a mobilização da sociedade.⁴⁶⁸

Os programas de renda mínima foram implantados em âmbito federal no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), quando foram criados: Programa Nacional de Renda Mínima, Bolsa Escola (PBE), Programa Nacional de Renda Mínima Bolsa Alimentação (PBA), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e o Programa Auxílio Gás (PAG). Desse modo, os mecanismos institucionais que possibilitaram a operacionalização das ações de transferência de renda do governo Lula foram articulados no final da gestão de FHC.⁴⁶⁹ A importante estratégia de ação de Lula foi a reunião de todos aqueles já criados em um único readequando-o.

⁴⁶⁷ O Bolsa Família foi um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. O Programa integrou a Fome Zero que teve como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome. O Bolsa Família atendeu mais de 12 milhões de famílias em todo território nacional. A depender da renda familiar por pessoa (limitada a R\$ 140), do número e da idade dos filhos, o valor do benefício recebido pela família pode variar entre R\$ 22 a R\$ 200. O Programa possuía três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já os programas complementares objetivavam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade. A gestão do Bolsa Família era descentralizada e compartilhada por União, Estados, Distrito Federal e municípios. Os três entes federados trabalhavam em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do Programa, instituído pela Lei 10.836/04 e regulamentado pelo Decreto n.º 5.209/04. A lista de beneficiários era pública e poderia ser acessada por qualquer cidadão. (Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 19 set 2010).

⁴⁶⁸ Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>>. Acesso em: 19 set. 2010.

⁴⁶⁹ Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/14P.pdf>>. Acesso em 19 set. 2010.

O programa ampliou seus atendimentos de 3,7 milhões de famílias em 2003 para 12 milhões em 2009. Vários estudos realizados demonstram que o programa contribuiu para a redução da pobreza e das desigualdades sociais no Brasil, e teria ocorrido a queda da pobreza extrema de 12% em 2003 para 4,8% em 2008.⁴⁷⁰

Outras medidas possibilitaram o acesso da população de mais baixa renda a melhores condições de vida, tais como: o barateamento do crédito para trabalhadores, aposentados e pensionistas; microcrédito produtivo; financiamento imobiliário; devolução de tributos para dinamizar o mercado interno, especialmente voltados para a cesta básica e insumos para a produção de alimentos; dentre outras.

Um das críticas ao governo Lula no primeiro período foi a ausência de um plano. Assim, logo ao iniciar o segundo mandato Lula estabeleceu este aspecto como prioritário e, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado em 22 de janeiro de 2007, sendo abrangente e integrado de medidas variadas, estabelecendo como um de seus objetivos “garantir ao Brasil uma elevação do PIB de pelo menos 5% ao ano entre 2007 e 2010”.⁴⁷¹

Destaque-se que o programa de 2007-2010 traz inscrito logo na página de abertura: “O nome do meu segundo mandato será desenvolvimento. Desenvolvimento com distribuição de renda e educação com qualidade” e aduz:

Caberá ao segundo mandato avançar mais aceleradamente no rumo desse novo ciclo de desenvolvimento. Um desenvolvimento de longa duração, com redução das desigualdades sociais e regionais, respeito ao meio ambiente e à nossa diversidade cultural, emprego e bem-estar social, controle da inflação, ênfase na educação, democracia e garantia dos Direitos Humanos, presença soberana no mundo e forte integração continental.⁴⁷²

Segundo Nilson Souza⁴⁷³ o lançamento do PAC foi considerado uma vitória da ala desenvolvimentista⁴⁷⁴ contra a ala monetarista⁴⁷⁵. Destaca ainda o autor

⁴⁷⁰ Dados do 4.º Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 19 set. 2010.

⁴⁷¹ SOUZA, Nilson Araújo, op. cit., p. 210.

⁴⁷² PT - Partido dos Trabalhadores. **Lula Presidente:** Programa de Governo 2007-2010. Disponível em: <http://www.pt.org.br/portaltpt/dados/bancoimg/c091003193431plano_governo.pdf>. Acesso em 19 set. 2010.

⁴⁷³ SOUZA, Nilson Araújo, op. cit., p.327.

⁴⁷⁴ Liderada por Dilma Rousseff, então ministra-chefe da Casa Civil.

⁴⁷⁵ Liderada por Henrique Meireles, presidente do Banco Central.

Nos três primeiros anos do primeiro mandato, houve uma disputa entre os que propugnavam o primado do desenvolvimento sobre a estabilidade monetária e os que professavam o primado da estabilidade monetária. Os primeiros defendiam que, para viabilizar o desenvolvimento autossustentado, o Estado deveria ter um papel importante na coordenação da atividade econômica, na distribuição de recursos entre os vários setores da economia, na realização de investimentos e na distribuição de renda. Os últimos, por seu lado, diziam que bastaria o governo criar os ‘fundamentos macroeconômicos’ que o ‘mercado’ cuidaria de regular a economia e promover seu crescimento.⁴⁷⁶

No PAC foram estabelecidos três objetivos principais: a aceleração do crescimento econômico; o aumento do emprego e, a melhoria das condições de vida da população brasileira. O PAC consistiu em um conjunto de medidas destinadas a: incentivar o investimento privado; aumentar o investimento público em infraestrutura; e remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento. No PAC foi fixado como meta o crescimento de 5% ao ano no período de 2008-2010 e programou suas ações em cinco segmentos: investimento em infraestrutura; estímulo ao crédito e ao financiamento; melhora do ambiente de investimento; desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; e medidas fiscais de longo prazo.⁴⁷⁷

Na reflexão de Nakatani e Oliveira⁴⁷⁸ o PAC refletiu uma importante mudança em face da política vigente desde a década de oitenta do século XX, que era de curto prazo, recuperando a cultura do planejamento de longo prazo, visando enfrentar questões decisivas relativas a uma proposta de desenvolvimento sustentado. De outro lado, alertam os autores, apesar desses aspectos o “PAC não pode ser visto mais do que um instrumento de centralização e de coordenação dos recursos que já estavam em sua maior parte, previamente decididos e alocados nos orçamentos das empresas estatais e previstos no orçamento da União[...]”⁴⁷⁹

Nessa mesma linha, entretanto, em apoio à lógica governamental, Nilson Souza assevera que com a implementação do PAC podem ser identificadas três importantes mudanças na economia brasileira: a recuperação da ideia de planejamento como prioridade governamental; resgatou-se, também, a prática do planejamento que deixou de ser adotado,

⁴⁷⁶ SOUZA, Nilson Araújo, op. cit., p. 327.

⁴⁷⁷ GOVERNO FEDERAL. **Programa de Aceleração do Crescimento – 2007-2010**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC_medidas_institucionais.pdf>. Acesso em: 19 set. 2010.

⁴⁷⁸ NAKATANI, Paulo; OLIVEIRA, Fabrício Augusto, op. cit., p. 44.

⁴⁷⁹ Ibid., p. 44.

preponderando ações de combate à inflação com medidas de curto prazo. Além disso, destaca que se recuperou a visão de que o Estado tem um importante papel tanto na regulação das atividades econômicas, quanto nos investimentos produtivos e na destinação de recursos e distribuição da renda, cuja visão fora abandonada a partir da década de noventa do século XX.

Ao final da gestão, conforme analisa Paulo Roberto Almeida⁴⁸⁰ o governo Lula apresentou, em seu primeiro mandato, de 2003 a 2006, taxas respectivas de crescimento do PIB de 0,5%, 4,9%, 2,3% e 3%,⁴⁸¹ numa conjuntura em que a economia mundial crescia praticamente o dobro e os países emergentes dinâmicos três vezes mais. Já no segundo mandato o crescimento do PIB alcançou índices superiores chegando-se a uma taxa em torno de 7,5% em 2010, fazendo com que o País atingisse média superior à mundial, o que também contou com conjuntura econômica favorável no plano internacional, com a demanda externa representando, de fato, um grande estímulo ao crescimento econômico no Brasil.

A indústria, um dos segmentos importantes para a promoção do desenvolvimento, teve a atenção do governo Lula. Em 2003 foi iniciada a formulação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), considerada como um esforço de concepção de uma política industrial e tecnológica contemporânea, de longo prazo, enfatizando a inovação e da agregação de tecnologia aos produtos brasileiros. Entretanto, até o final do primeiro governo Lula, a implementação do programa foi feita de forma abrangente, com um conjunto “descompassado e não articulado de iniciativas”, não atingindo os objetivos pretendidos.⁴⁸²

Em maio de 2008, um novo programa de promoção à indústria brasileira foi concebido com maior abrangência, profundidade, articulações, controles e metas, atingindo maior número de segmentos e com outros instrumentos de incentivo em relação à Pitce. Destaque-se que houve a preocupação em definir objetivos e estabelecer metas, priorizar a competitividade de longo prazo dos mais diversos segmentos da economia brasileira, sendo selecionados 25 setores.⁴⁸³

⁴⁸⁰ ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma avaliação do governo Lula: área econômica. In: **Revista Espaço Acadêmico**. n.º 113. Outubro de 2010. revista multidisciplinar -ISSN 1519-6186 (on-line) - Departamento de Ciências Sociais - Universidade Estadual de Maringá. p. 40,41e 43. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/11273/6144>>. Acesso 11 fev 2011.

⁴⁸¹ Foi efetuada uma revisão metodológica de apuração das contas nacionais ajuste da metodologia com esses dados elevando-se para 1,1% em 2003, 5,7% em 2004, 3,2% em 2005 e 4% em 2006.

⁴⁸² CANO, Wilson; SILVA, Ana Lúcia Gonçalves. **Política industrial do governo Lula**. Texto para Discussão. IE/Unicamp. n.º 181, julho 2010. ISSN 0103-9466. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/textosdiscussao/texto181.pdf>>. Acesso em 11 fev 2011. p. 6, 8.

⁴⁸³ CANO, Wilson; SILVA, Ana Lúcia Gonçalves, op. cit., p. 11.

Denominado Política de Desenvolvimento Produtivo, considerada a nova política industrial governamental (PAC da Indústria), contou com o apoio da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)⁴⁸⁴ e teve por finalidade promover a integração das ações governamentais e viabilizar uma interlocução sistemática e produtiva com o setor privado. Visou reduzir o déficit da industrialização articulando uma política industrial que conjugasse os setores públicos e privados de forma a construir um modelo de desenvolvimento brasileiro”.⁴⁸⁵ O programa foi considerado um avanço importante mesmo sem ter atingido as metas anunciadas.

É corrente que o estabelecimento de uma política industrial tem um caráter estratégico para o desenvolvimento de um País. E nela é indispensável reunir os esforços do poder público e dos agentes econômicos que são responsáveis pelos investimentos produtivos e vivenciam as incertezas das decisões governamentais, do mercado e do ambiente globalizado.

Wilson Cano e Ana Lúcia Silva⁴⁸⁶ concluem, em seu estudo, “que nenhum país tornou-se desenvolvido antes que completasse sua industrialização. Nenhum atingiu a condição de desenvolvido, restringindo sua base econômica às exportações de produtos primários”. Infere-se daí a importância do setor industrial para o processo de desenvolvimento nacional.

Baer⁴⁸⁷ enfatiza que o principal dilema do governo Lula foi a busca da justiça social, o comprometimento com a economia ortodoxa e a necessidade de manter o respeito da comunidade internacional e do sistema financeiro globalizado e, ao mesmo tempo, preservar a busca de resolver graves disparidades socioeconômicas do País num processo desafiador para conquistar uma redistribuição de renda mais justa. Os resultados foram significativos, mas ainda se faz necessário avançar, pois como destaca Brum⁴⁸⁸ “não somos propriamente um País subdesenvolvido; somos um País injusto”.

Concluído o segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva todos os programas de política econômica e social foram submetidos ao reconhecimento do eleitor por meio do processo de eleição direta para a presidência da República, sendo eleita a candidata indicada pelo ex-presidente, a ex-ministra Dilma Rousseff e assumindo no dia 1.º de janeiro de 2011.

⁴⁸⁴ Pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos e de interesse público, vinculada ao Ministério de Indústria e Comércio Exterior – MDIC, por contrato de gestão.

⁴⁸⁵ ABDI. **Estatuto do Serviço Social Autônomo Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI**. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/?q=node/14>>. Acesso em: 19 set. 2010.

⁴⁸⁶ CANO, Wilson; SILVA, Ana Lúcia Gonçalves, op. cit., p. 21-22.

⁴⁸⁷ BAER, Werner, op. cit., p. 261.

⁴⁸⁸ BRUM, Argemiro. J., op. cit., p. 424.

3 O DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. A ZONA FRANCA DE MANAUS

A Amazônia é uma vasta região de floresta tropical úmida, de caráter continental, representada em territórios de vários países, traduzida como fonte considerável para a vida no planeta. É possível afirmar a sua existência antes da presença do homem europeu, integrada por sociedades hierarquizadas ou não, lideradas em forma de cacicados⁴⁸⁹. O interesse pelo seu desenvolvimento remonta ao período colonial quando as primeiras ações foram empreendidas e atravessou os séculos sempre fazendo parte das propostas e planos dos governantes, tal a sua importância geopolítica, cada vez mais notabilizada no plano internacional.

3.1 Da colônia ao império

A região Amazônica tal como delimitada no território brasileiro já foi dominada pelos portugueses. De igual modo, também foi subjugada pela União Ibérica e, quando esta se desfez, retornou ao domínio de Portugal, na condição de Estado Colonial da Coroa Portuguesa, em cuja circunscrição Dom José I mandou aplicar um plano de desenvolvimento idealizado e coordenado pelo marquês de Pombal (1750-1777). Na opinião de Valéria Furlan⁴⁹⁰ esse plano teria viabilizado reformas políticas, econômicas e administrativas, importando esclarecer que, tanto o Estado do Brasil quanto o Estado do Maranhão e Grão-Pará (onde estava inserida a região hoje conhecida como Amazônia), eram estados coloniais distintos, sem vinculação política, ambos subordinados diretamente à Coroa portuguesa.⁴⁹¹

A gestão pombalina foi mais abrangente do que as anteriores. Promoveu a posse efetiva da região para a Coroa e propôs medidas de organização urbana, agricultura e pesca, com expansão comercial para o exterior e, até mesmo, uma política direcionada às populações tradicionais: os indígenas. Mário Jorge Góes Lopes⁴⁹² define essa fase, mais do que a primeira tentativa organizada de valorização regional da Amazônia, como a consolidação militar e diplomática da soberania de Portugal sobre a área, de forma definitiva, com destaque para o

⁴⁸⁹ Cacicado é a nomenclatura conferida aos grupos de população indígenas liderados por caciques.

⁴⁹⁰ FURLAN, Valéria. Fundamentos constitucionais da Zona Franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto; PEIXOTO, Magalhães Marcelo. **Tributação da Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM**. São Paulo: MP Editora, 2008. p. 19.

⁴⁹¹ Forma de organização política da Coroa Portuguesa das suas colônias.

⁴⁹² LOPES, Mário Jorge Góes. **Considerações jurídico-econômicas sobre a Zona Franca de Manaus**. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1978. p 37.

que chama de “irreversibilidade da configuração territorial da Amazônia”, ocorrida em razão dos tratados e da consagração do princípio do *uti-possidetis*⁴⁹³. Aliou-se a esse fato a criação da Companhia Geral do Comércio do Grão-Pará e Maranhão (1755), que surgiu em lugar da extinta Companhia de Comércio do Estado do Maranhão (1682), focada nos negócios regionais e na exportação.

Como se constata não são novas as propostas de plano de desenvolvimento para a Amazônia. O estadista português Sebastião José de Carvalho, marquês de Pombal, que atuou no século XVII, procurou priorizar uma política especial fundada, entre outras razões: na busca de solução para os conflitos entre colonos e jesuítas e destes os com naturais; na organização da produção; no inventário das possibilidades produtivas; e na organização da estrutura de importação e exportação. Para tanto, adotou algumas medidas na intenção de fazer da Amazônia uma base agrícola, chegando a transferir, em 1737, a sede do Estado do Maranhão e Grão-Pará de São Luís para Belém, como forma de organização da economia local. De 1750 a 1777 o planejamento de Pombal para a região visou a promoção de atividades produtivas de base agrícola e de implantação de núcleos de colonização que, segundo Admilton Salazar⁴⁹⁴ teria sido experiência pioneira nas Américas ou o primeiro registro histórico de promoção do desenvolvimento de uma região com a utilização de programa de incentivos fiscais.

A proposta não prosperou conforme o esperado, mas inaugurou um ciclo para a região Amazônica portuguesa, em terras que se tornariam brasileiras. A respeito, vale considerar o registro de Arthur Reis⁴⁹⁵ para quem, sob o comando de Pombal, teria havido um plano de valorização da Amazônia, envolvendo a utilização de todas as energias do solo, ao mesmo tempo em que admite ser possível falar em sistema pombalino, com a finalidade de alcançar a “defesa do território, expansão econômica, fortalecimento do poder regente”. Em síntese, conclui Reis⁴⁹⁶ que o programa de valorização do Marquês teve continuidade enquanto governou.

Paralelamente à política econômica desenvolvida na região onde hoje é a atual Amazônia, Pombal executou no Estado do Brasil, importante esteio do império português,

⁴⁹³ Princípio de direito internacional segundo o qual os beligerantes em um conflito conservam sua posse no final das hostilidades.

⁴⁹⁴ SALAZAR, Admilton Pinheiro, op. cit., p. 227.

⁴⁹⁵ REIS, Arthur César Ferreira. **Aspectos da experiência portuguesa na Amazônia**. Manaus: Edições Governo do Estado do Amazonas, 1966. p. 129.

⁴⁹⁶ REIS, Arthur César Ferreira. **Aspectos da experiência portuguesa na Amazônia**, op. cit., p. 129.

uma ação de governo que visava a recuperação do controle luso sobre o comércio de exportação na metrópole e na América Portuguesa. Esta política associada àquela por ele desenvolvida no Estado do Maranhão e Grão-Pará, embora tenha obtido algum sucesso, não foi capaz de compensar outras perdas, como explica *Ciro Cardoso*,⁴⁹⁷ principalmente, em decorrência da diminuição da produção do ouro e da queda dos preços do açúcar e de outros produtos originários da colônia. No seu entender, houve frustração do ambicioso programa pombalino, inclusive na Amazônia, e neste particular, também em decorrência da decretação da liberdade dos índios. O que restou de evidência da política de Pombal na região, de forma mais objetiva e considerada como ponto central daquela atuação, foi a Companhia Geral de Comércio do Grão-Pará e Maranhão (1755), criada para dinamizar a produção local e introduzir escravos negros, o que, aliado à possibilidade de apropriação dos bens dos jesuítas pelo governo, resultou relevante para a política de ocupação e desenvolvimento por ele proposta.

A partir de então foi possível reconhecer três regiões distintas na chamada zona da Sulamérica, “a platina, a andina e a amazônica”, caracterizadas por “aspectos fisiográficos, fundamentais na distinção e personalização de uma região geográfica e mesmo cultural”, conforme ressalta *Reis*.⁴⁹⁸ Na primeira, ocorreu um processo de integração com conflitos militares; a segunda não experimentou impacto desenvolvimentista como aquele referenciado na região platina; e na Amazônia é possível identificar mundo subdesenvolvido mais visível, com a incógnita de sua realidade com seu espaço continuando desconhecido e impenetrado.

Trata-se de um mundo particular, profundamente marcado pela vegetação, bacia hidrográfica e uma economia que se arrastou, durante décadas, unicamente em decorrência do que a floresta podia proporcionar, mas separada do contexto sul-americano. Tradicionalmente, a economia regional baseava-se na “coleta predatória de produtos silvestres, na caça, na pesca, em uma agricultura rudimentar e uma pecuária extensiva, em que pese à rápida industrialização de zonas circunvizinhas a Belém, Manaus e Santarém”, como assinala *Miranda Neto*.⁴⁹⁹

Retomando à história é possível considerar que a conquista e a colonização da Amazônia foram as mais notáveis empresas dos portugueses e luso-brasileiros na América, inclusive, pelo fato de ser a mais indígena das regiões econômicas tomadas pela Coroa.⁵⁰⁰ Foi

⁴⁹⁷ CARDOSO, *Ciro Flamarion Santana*, op. cit., p. 116.

⁴⁹⁸ REIS, *Arthur César Ferreira*. *A Amazônia e o seu desenvolvimento*, op. cit., p. 8.

⁴⁹⁹ MIRANDA NETO, *Manoel José de*, op. cit., p. 84.

⁵⁰⁰ *Ibid.*, p. 85.

uma aventura mercantil que exercitou uma política de imposição da soberania descobridora, como esclarece Arthur Reis.⁵⁰¹ Antes, como ainda agora, e depois de vários projetos de desenvolvimento, regimes políticos e de governo diversos, o que ainda se constata, é o contraste da pobreza da população vivendo em área tão extensa e potencialmente tão rica. Ainda é assim, mesmo considerando a existência de importantes núcleos urbanos nos quais está evidente a pujança econômica, como Belém e Manaus, especialmente depois dos planos de desenvolvimento regional pós-1964 e, particularmente, no caso amazonense, com a indústria de alta tecnologia implantada após quarenta e quatro anos do pólo industrial incentivado ter sido instalado.

3.2 A economia da borracha

O deserto econômico prevaleceu mesmo depois dos empreendimentos levados a efeito ao tempo do estado colonial submisso à Corte portuguesa, inclusive, quando da administração pombalina. No caso particular da capitania de São José do Rio Negro, durante muitos anos subordinada ao governo do Grão-Pará, o cenário não foi diferente. No império, somente em 1850, a região do Amazonas foi constituída como província autônoma e assim como as demais, submetida à estrutura unitária do governo central regido pelo Imperador e pelo Conselho de Ministros. Na época, a região do Amazonas, que se circunscreve na atual Amazônia Ocidental, não alcançou transformações expressivas.

A economia da hévea ao final do século XIX e início do século XX propiciou um período de riqueza, e “a Amazônia tornou-se de súbito, uma das regiões mais rentáveis do mundo. Mas a renda da borracha esteve sempre canalizada para setores econômicos muito específicos e restritos”, tais como bancos financiadores, casas exportadoras, empresas de transporte e concentrada nas mãos da oligarquia regional exploradora da mão de obra nordestina no interior das matas.⁵⁰² Mesmo assim, ocorreu o crescimento sem capitalização, com a destruição dos recursos naturais nativos e não renováveis a curto prazo e, como consequência, aquele período de apogeu de negócios decairia pouco tempo depois. Com isso, a Amazônia voltaria a ser uma região de reduzida importância econômica e política, vivendo do extrativismo e da agricultura de subsistência.

⁵⁰¹ REIS, Arthur César Ferreira. *A Amazônia e o seu desenvolvimento*, op. cit., p. 15.

⁵⁰² LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **A Amazônia no século XXI – novas formas de desenvolvimento**. São Paulo: Empório do Livro, 2009. p. 40.

Ao tratar aquela fase do desenvolvimento amazônico, Reis,⁵⁰³ afirma que o primeiro ciclo do processo econômico do Amazonas foi marcado pela corrida incessante à floresta, o que foi ampliando a base física do Estado. Trata-se do que ele considera peculiar em relação às demais regiões do país, embora igualmente registre a ausência de planejamento e programas, com empresas privadas, com o Estado assegurando condições de segurança. Nesse contexto, o Estado era mero expectador da exploração privada, entretanto, beneficiava-se com a arrecadação de impostos elevados.

O período de relevância econômica da exploração da borracha em seringais nativos na Amazônia, tomados os parâmetros de 1880 a 1912, considerado de modo menos amplo do que o comumente utilizado, provocou aparente processo de desenvolvimento, seja pela expansão de negócios e pelo surto de melhoramentos urbanos, seja pelo enriquecimento de uma minoria e pelas relações internacionais com o comércio local, notadamente de Belém e Manaus. A esse curto período convencionou-se denominar de *belle époque* amazonense.

Vários fatores internos e externos influíram para que aquele ciclo fosse abreviado. Para Samuel Benchimol,⁵⁰⁴ o período seria mais amplo, se considerado desde 1850, quando foi iniciada a extração da borracha em escala comercial, até o que ele denomina de segunda batalha da borracha, compreendida de 1941 a 1945. Ao mesmo tempo, o autor reconhece que a partir de 1910 a produção amazônica sofreu o impacto da heveicultura do Ceilão, Malásia, Cingapura e outras colônias da Grã-Bretanha, determinantes para o que qualifica de “depressão e decadência”, daquela atividade na região brasileira. De fato, a partir de 1860, com as experiências em outras regiões do mundo para a produção racional de plantas gumíferas, o sucesso da produção da *hevea brasiliensis* nas colônias inglesas na Ásia (Ceilão, Malásia, Indonésia, dentre outras) mudou o perfil da oferta do produto no mercado internacional.⁵⁰⁵ Veja-se que em 1910 a produção amazônica correspondia a 50% da produção mundial, caindo em 1926 para pouco mais de 5%, sendo que já em 1919 a produção asiática era dez vezes mais que a local.^{506 507} Esses dados mostram que a atividade de exploração

⁵⁰³ REIS, Arthur Cézar Ferreira. **Amazônia e a integridade do Brasil**. Manaus: Edições Governo do Estado do Amazonas, 1966. p. 300.

⁵⁰⁴ BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia. Um pouco antes-além depois**. 2. ed. Manaus: Edua, 2010. p. 832-833.

⁵⁰⁵ Em 1876, Henry Wickham, inglês, fez uma coleta de 70 mil sementes de *hevea brasiliensis*, remetendo-as a Kew, na Inglaterra e mais de 7 mil delas brotaram em viveiros, sendo transplantadas para o Ceilão e outras colônias inglesas, demonstrando serem adaptáveis e onde foi implantado um sistema de cultivo racional, com maior produtividade que a nativa, passando os ingleses a dominar a produção mundial de borracha.

⁵⁰⁶ OLIVEIRA, Adélia Engrácia de. Ocupação Humana. In: SALATI, Enéas (Org.) et al. **Amazônia: Desenvolvimento, integração e ecologia**. São Paulo: Brasiliense; Brasília: Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ, 1983. p. 245.

nativa da Amazônia, sem aplicação de métodos racionais e científicos, não teria condições de concorrência com o produto asiático.

O apogeu econômico da produção gomífera na floresta amazônica, através de estradas de seringais nativos, segundo Benchimol,⁵⁰⁸ teria propiciado além da “aventura de colonização e povoamento” a “formação e a acumulação de capital que bem podem ser medidas pelo valor dos 350 milhões de libras esterlinas que aqui foram gerados durante o ciclo (1821/1947).” Destaque-se que no ano de 1912 a oferta amazônica alcançou o seu nível máximo oferecido ao consumo mundial, com 42.286 toneladas, entretanto, já naquela época a demanda mundial era de 103.740 toneladas.⁵⁰⁹

Mesmo sendo relevante a observação de Benchimol com cifras consideráveis, o cenário posterior ao declínio é por demais crítico. Para compreendê-lo melhor é preciso registrar que não havia no País uma “política de desenvolvimento econômico que considerasse a necessidade de intervir para incentivar o processo industrial”, como ressalta Furlan⁵¹⁰ e aquele surto da economia da borracha se efetivara de forma improvisada. No período entre 1912 e a Segunda Guerra Mundial, foram propostas mais duas tentativas de desenvolvimento regional para a Amazônia: o Plano de Defesa da Borracha,⁵¹¹ iniciado em 1912 e de curta duração; e a Batalha da Borracha, de 1942 até 1947, em razão dos Acordos de Washington (1942), firmados pelo governo brasileiro. O plano foi vitimado pelo insucesso, notadamente pela falta de investimentos privados, inexistência de técnicos e o conceito dominante de produção da borracha, não conseguindo ultrapassar o ano de 1914.⁵¹² Estabelecia estímulo à produção e industrialização da borracha, migração, saúde, transportes, produção agrícola e pesca em toda a região das árvores produtoras da goma elástica. Era a valorização da borracha extrativa, promovendo em ampla escala a cultura da hévea, como ressalta Reis.⁵¹³

O que ocorreu até 1912 pode ser compreendido, em síntese, pela referência de Thomas E. Skidmore, que, ao tratar do desenvolvimento desigual do Brasil ressalta ser a Amazônia uma região à margem do desenvolvimento que

⁵⁰⁷ BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia. Formação social e cultural**. Manaus: Editora Valer, 1999. p. 211.

⁵⁰⁸ BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia. Um pouco antes-além depois**, op. cit., p. 833.

⁵⁰⁹ BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia. Formação social e cultural**, op. cit., p. 209-211.

⁵¹⁰ FURLAN, Valéria, op. cit., p. 25.

⁵¹¹ Lei n.º 2.543-A, de 5 de janeiro de 1912, governo marechal Hermes da Fonseca.

⁵¹² MAHAR, Dennis J. Desenvolvimento econômico da Amazônia. **Relatório de Pesquisa**: IPEA/INPEA. Rio de Janeiro, 1978. p. 10.

⁵¹³ REIS, Arthur Cézar Ferreira. **A Amazônia e a integridade do Brasil**, op. cit., p. 186.

havia desfrutado de um *boom* baseado na borracha natural, mas a bolha estourou em 1912 quando fontes concorrentes da borracha chegaram ao mercado mundial. A região retornou então a uma economia de coleta de baixa produtividade, praticamente por uma população amplamente dispersa e desnutrida.⁵¹⁴

A travessia política e econômica de 1914 a 1930 foi longa e sofrida sendo um período que se denominou de *débaclê*, com profundo esvaziamento humano da região. Falências de empresas em Belém e Manaus eram significativas diante do sistema de aviamento abalado, desemprego em massa, com fechamento dos seringais, migração de retorno ao Nordeste e a frota fluvial, que já havia sido conceituada como a maior do mundo, ficou totalmente paralisada.⁵¹⁵

A partir de 1930, com a posse de Getúlio Vargas na presidência da República, o País vivenciou processo de grandes transformações visando o fortalecimento da economia nacional, com base na ideologia desenvolvimentista. No primeiro governo Vargas (1930-1945), foram formulados programas de desenvolvimento que incluíam a Amazônia, considerada grande problema a ser enfrentado pela administração pública federal.⁵¹⁶ Entretanto, foi no período de 1938 a 1945, com a segunda guerra mundial, que cresceu o interesse da União Federal pela Amazônia, principalmente, voltado para a implementação de um esforço de guerra que exigia o incremento da produção da borracha. Na ocasião aconteceu a chamada “Batalha da Borracha”, que reincentivou os seringais nativos, ativou a formação de núcleos populacionais rurais, parecendo ressurgir a economia da região.

O Presidente Vargas visitou a Amazônia e proferiu discursos públicos proclamando a sua importância estratégica, acenando com medidas que denotavam interesse no desenvolvimento regional, que afinal de contas, não se concretizaram. Em Manaus, em 1940, falando no Teatro Amazonas para as elites, e para uma multidão pelas ondas de emissora de rádio, Vargas⁵¹⁷ chegou a afirmar de forma entusiasmada: “Todo o Brasil tem os olhos voltados para o Norte, com o desejo patriótico de auxiliar o surto de seu desenvolvimento”. A partir de então, tentou executar na região políticas desenvolvimentistas, apesar da carência de recursos decorrente do momento recessivo da II Guerra Mundial.

⁵¹⁴ SKIDMORE, Thomas E. **Uma história do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1998. p. 144.

⁵¹⁵ OLIVEIRA, Adélia Engrácia de, op. cit., p. 248.

⁵¹⁶ Ibid., p. 263.

⁵¹⁷ VARGAS, Getúlio. **Discurso do rio Amazonas**. Proferido em Manaus, em 10 de outubro de 1940. In: FURLAN, Valéria, op. cit., p. 28.

Havia novo ânimo na Amazônia com a possibilidade de reaquecimento econômico mais uma vez em razão da exploração do látex, que deveria contar com o esforço especial do Governo Federal em abrir e assegurar postos de trabalho, com estímulo à migração de nordestinos para o interior da Amazônia. Esse esforço decorria dos “Acordos de Washington” firmado com o governo americano, que previam o fornecimento de borracha para suprir as necessidades das grandes potências em guerra, em decorrência da ocupação japonesa dos seringais malaios. A esse respeito, Miranda Corrêa⁵¹⁸ ressalta que os relatórios da comissão especialmente nomeada pelo Presidente dos Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, para estudar a disponibilidade de materiais para a guerra destacavam que o estoque de borracha era o “most critical problem” e a perda das regiões produtoras da Ásia teria sido o golpe mais duro sofrido pelos Estados Unidos e aliados naquele embate, o que influenciou o interesse americano na Amazônia. Iniciou-se assim um período conhecido como a “Batalha da Borracha” que, embora tenha possibilitado a criação de uma infraestrutura de integração regional,⁵¹⁹ acarretou graves problemas sociais com mortes e doenças, especialmente para os nordestinos que se deslocaram para a região, entre 1942 e 1945, atendendo ao estímulo governamental.

Apesar de um aparato complexo, que reunia variáveis de crédito, apoio técnico-agrícola, enfrentamento das questões agrárias, transporte e sistema portuário, os resultados daquelas ações do Governo Federal na Amazônia não foram os desejados, acentuando-se logo depois novo período de perda do interesse internacional pela região, notadamente depois do fim da guerra.⁵²⁰ O fato é que as mudanças esperadas na ocasião não ocorreram e o Estado do Amazonas (e a Amazônia com um todo) permaneceram, durante longos anos, da queda da economia da borracha, por volta de 1912 até 1946, em graves dificuldades econômicas e sociais, sem perspectiva de mudança de cenário. Em síntese bastante apropriada para o que antes foi descrito, cabe a observação de Violeta Loureiro

⁵¹⁸ CORRÊA, Luiz de Miranda. **A borracha da Amazônia e a II Guerra Mundial**. Manaus: Edições Governo do Estado do Amazonas, 1967. p. 27.

⁵¹⁹ Nesse período foram criados ou ampliados na região pelo governo de Getúlio Vargas: Banco de Crédito da Borracha – BCB; Serviço Especial de Saúde Pública – Sesp; Rubber Reserve Company, posteriormente, Rubber Development Corporation (RDC); Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia (Semta); Superintendência do Abastecimento do Vale Amazônico (Sava); Comissão Brasileiro-Americana de Produção de Gêneros Alimentícios; Colônia Agrícola Nacional do Amazonas; Instituto Agrônomo do Norte; Aeroporto de Ponta Pelada, em Manaus; ampliação do Aeroporto de Val-de-Cans em Belém; incorporação da Amazon River Steam Navigation integrando-a ao Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará; além da criação dos Territórios Federais do Amapá, Rio Branco (atual Estado de Roraima) e do Guaporé (atual Estado de Rondônia).

⁵²⁰ LOUREIRO, Violeta Refkalefsky, op. cit., p. 40.

nas duas fases de produção intensiva da borracha o Governo Federal [...] concentrou seus incentivos e ações financiando a simples produção de bolas de látex para exportação [...] e deixou de aproveitar o impulso para fundar, desde aquela época, marcos iniciais de um desenvolvimento durável e com maior distribuição de renda.⁵²¹

A autora salienta, ainda, que “privilégios, concentração de renda e excludência social estiveram sempre colados às políticas do Estado e ao modelo de exploração da região, como marcas permanentes, seja antes da borracha, seja depois dela”.⁵²² Restou fortalecida a tese muitas vezes anunciada da necessidade de uma política de longo prazo para que os resultados possam ser favoráveis para o desenvolvimento regional amazônico, como reafirma Mahar.⁵²³

3.3 A busca do desenvolvimento por imposição constitucional

Alguns setores da sociedade brasileira desenvolveram pressão política e social para que Getúlio Vargas convocasse uma Assembleia Constituinte. Foi promulgada a Constituição da República de 1934, na qual constou o título da ordem econômica e social, como resposta à realidade advinda da crise econômica mundial instalada em 1929, com a quebra da bolsa de valores de Nova York. De vida efêmera, a Constituição de 1934 seria derogada pela Carta Política do Estado Novo, em 1937.

A tentativa de constitucionalizar a defesa e a promoção do desenvolvimento da Amazônia e de outras regiões do País, na Constituição de 1934, não chegou a ser efetivada como regra, apesar do interesse de constituintes. Somente se realizou na Constituição Federal de 1946, gerando novo ânimo à região, sobretudo pela inclusão da regra do artigo 199,⁵²⁴ que instituiu um programa de desenvolvimento denominado o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, a ser financiado por parcela da receita de impostos federais durante vinte anos, além da contribuição de iguais recursos oriundos dos Estados e municípios da região. A Constituição fixou o uso de incentivos fiscais federais, estaduais e municipais, para fins de desenvolvimento regional, com prazo certo.

⁵²¹ LOUREIRO, Violeta Refkalefsky, op. cit., p. 41.

⁵²² Ibid., p. 41.

⁵²³ MAHAR, Dennis J, op. cit., p. 15.

⁵²⁴ Constituição dos Estados Unidos do Brasil. (de 18 de setembro de 1946). Art. 199 – Na execução do plano de valorização econômica da Amazônia, a União aplicará, durante, pelo menos, vinte anos consecutivos, quantia não inferior a três por cento da sua receita tributária. Parágrafo único – Os Estados e Territórios daquela região, bem como os respectivos municípios, reservarão para o mesmo fim, anualmente, três por cento das suas receitas tributárias. Os recursos de que trata este parágrafo serão aplicados por intermédio do Governo Federal. (Emenda proposta pelo deputado amazonense Leopoldo Péres).

Na sequência, surgiram algumas propostas objetivas de aplicação da regra constitucional, dentre as quais, em novembro de 1946, o Instituto de Recuperação da Amazônia. Esse órgão paraestatal encampava outros organismos regionais já existentes e teria como objetivo reconhecer as condições geoeconômicas da região. Segundo Reis,⁵²⁵ promoveria o planejamento das atividades e a supervisão e controle da execução do plano que para tal fosse organizado. Em 1947, o deputado federal pelo Amazonas, Cosme Ferreira Filho, propôs que a valorização da Amazônia fosse realizada em duas etapas: pelo aproveitamento dos órgãos já existentes; e a pela adoção “de medidas de natureza mais ampla, com base científica e com fundamento no sentido histórico da própria evolução da Amazônia (...) ao invés de tentarmos improvisações e experiências.”⁵²⁶

Foi do parlamento que surgiu o embrião do que viria a ser a solução institucional aplicada. A comissão parlamentar encarregada de estudar o caso amazônico apresentou projeto criando a Comissão Executiva do Plano de Valorização da Amazônia, vinculada ao Presidente da República, com um conselho técnico e de planejamento, incorporando organismos federais já existentes, organismo que finalmente foi instituído em 1953 após cinco anos de tramitação.⁵²⁷ Destaque-se que para efeito do dispositivo legal aprovado, abandonava-se o conceito clássico de Amazônia, ampliando sua área de abrangência.⁵²⁸

Efetivada a instalação da Spvea, em 1953, de logo decorreria a elaboração de um Programa de Emergência visando enfrentar as questões mais urgentes. Esse plano foi decretado pelo Presidente da República, vindo depois a elaboração do Primeiro Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia, a ser examinado pelo Congresso. Ambos os planos foram realizados, mas o Congresso nunca examinou o plano quinquenal apresentado nos primeiros anos da década de cinquenta do século XX. Por meio do plano, diz Reis,⁵²⁹

⁵²⁵ REIS, Arthur César Ferreira. **A Amazônia e a integridade do Brasil**, op. cit., p. 197.

⁵²⁶ Ibid., p. 198.

⁵²⁷ Os debates políticos dificultavam o prosseguimento da proposta, inclusive, quanto à sede do órgão, se em Belém ou em Manaus, até que em março de 1949, na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal, foi aprovado o projeto para a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia como órgão federal, subordinado ao Presidente da República, sendo seus dirigentes nomeados com aprovação do Senado Federal.⁵²⁷ O projeto de lei foi aprovado no Senado em 1951, com emendas, retornando à Câmara dos Deputados e finalmente em 06 de janeiro de 1953, foi sancionada a Lei n.º 1.806 que dispôs sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, criando a Superintendência destinada à sua execução.

⁵²⁸ Pela Lei n.º 1.806/53 a área de atuação da Spvea compreenderia os Estados do Amazonas, Pará, os territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé (hoje Estado de Rondônia) e Rio Branco (hoje Estado de Roraima), e, ainda, partes dos Estados do Mato Grosso, Goiás e Maranhão. (In: REIS, Arthur César Ferreira. **A Amazônia e a integridade do Brasil**, op. cit., p. 198-207).

⁵²⁹ Ibid., p. 304.

pretendeu-se responder a grande dúvida sobre a possibilidade de ser criada uma área de civilização avançada nos trópicos úmidos brasileiros.

A experiência da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (Spvea) foi breve, diverso do necessário. Arthur Reis⁵³⁰ destaca que a questão possuía amplitude e complexidade, não sendo empreendimento que pudesse resultar do desejo imediatista de legisladores ou constituintes, e de antigo anseio da sociedade local. Duas razões básicas fundavam a decisão de criação do órgão, ressalta o autor: “o que diz respeito ao estabelecimento de condições iguais ao homem brasileiro nas várias regiões em que ele vive, e a que se refere à segurança nacional, no que essa segurança possa estar ferida pela ambição de potências mais desenvolvidas”.⁵³¹ Em síntese, afirma Reis, com a autoridade de quem foi o primeiro superintendente do órgão de valorização federal, que

a valorização econômica da Amazônia é obra de natureza política, técnica e regional. É política, porque empreendimento do Estado e não a cargo da iniciativa privada [...] É técnica porque não pode ser promovida mantendo-se os sistemas de rotina até então em uso na região, antes exigindo (...) planos de ação, programas de trabalho de campo em bases que não sejam a resultante do empirismo [...]. É regional porque abrange uma vasta área do território, que, por suas potencialidades e consistência social, econômica, cultural, constitui região perfeitamente definida.⁵³²

Na lei criou a Spvea⁵³³, a valorização da Amazônia tinha como fins precípuos estimular melhores padrões sociais de vida e bem-estar econômico das populações da região e expandindo a riqueza do País. Para Reis,⁵³⁴ conforme o resultado a ser alcançado isto representaria, diretamente “a maturidade ou a imaturidade brasileira”. De certo modo, os conceitos que sustentaram posteriormente a justificativa, pelo movimento militar, para propor outro plano de desenvolvimento voltado para a Amazônia, podem ser identificados em relatórios oficiais do governo brasileiro, de 1954, quando a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, ao traçar um programa de emergência afirmava que,

Desenvolver a Amazônia é [...] uma sorte de imperativos do destino nacional, completando áreas de clima e produção vertentes e alargando uma fronteira econômica e cultural cuja permanente proximidade do litoral

⁵³⁰ REIS, Arthur Cézár Ferreira. **A Amazônia e a integridade do Brasil**, op. cit., p. 179.

⁵³¹ Ibid., p. 180.

⁵³² Ibid., p. 207-208.

⁵³³ Lei n.º 1.806, de 6 de janeiro de 1953, art. 1º.

⁵³⁴ REIS, Arthur Cézár Ferreira. **A Amazônia e a integridade do Brasil**, op. cit., p. 217.

constitui uma limitação às possibilidades de desenvolvimento do país e uma ameaça à sua segurança e unidade.⁵³⁵

Na mesma proposta, em meio a uma dezena de recomendações na busca da promoção do desenvolvimento regional, o plano concluiu ser “necessário desenvolver cultural e industrialmente as cidades que são os atuais centros de vida social, política e econômica da Amazônia”.⁵³⁶ Ainda que as bases conceituais correspondessem aos melhores objetivos de desenvolvimento regional, o fato é que as ações implementadas, pelas razões mais diversas, não foram suficientes para evitar que as respostas fossem, mais uma vez, modestas, senão insignificantes, diante da ordem de grandeza do problema.

A intenção do constituinte, entretanto, não se confirmou na prática. O incentivo ao desenvolvimento regional não foi efetivado em decorrência de questões administrativas, como a falta de técnicos, a burocracia e a escassez de recursos financeiros, entre outros motivos, não prosperando. O projeto mais importante realizado durante a administração da Spvea foi a abertura da rodovia Belém-Brasília, concluída em 1960, que possibilitou a comunicação por via terrestre da Amazônia com o Centro-Sul do País e, principalmente com a capital federal, que estava sendo transferida para Brasília.⁵³⁷ Pelo que se vê, a tomar a opinião do respeitado autor, o que restou demonstrado foi a “imaturidade brasileira”, posto que a região Amazônica, comparando-se com outras regiões do País, continuou em situação desfavorável no que se diz respeito ao desenvolvimento.

Superada a fase getulista, tanto a de cunho ditatorial ou a decorrente de eleições diretas e democráticas, atingida a etapa do nacional-desenvolvimentismo com o governo Juscelino Kubitschek de Oliveira, o deputado Francisco Pereira da Silva conseguiu aprovar lei federal criando uma região de porto livre, específica para a cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas. Embora sancionada pelo Presidente da República em 1957, a lei só foi implementada anos depois, mesmo assim, sem resultados satisfatórios. No amplo espaço amazônico, com abrangência para toda a região, persistia o modelo criado em razão do art. 199, da Constituição de 1946, sem obter o êxito pretendido.

Ao longo dos anos, ao tempo em que aumentavam os discursos que ressaltavam a importância da região e a necessidade de planos e programas para o seu efetivo

⁵³⁵ BRASIL. Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, Comissão de Planejamento, Programa de Emergência para 1954, Anexo A. In: MATTOS, Carlos de Meira (general). **Uma Geopolítica pan-amazônica**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980. p. 178.

⁵³⁶ BRASIL. Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, op. cit., p. 183.

⁵³⁷ OLIVEIRA, Adélia Engrácia de, op. cit., p. 269.

desenvolvimento, também era ampliado o interesse de outros países sobre a Amazônia brasileira. Cobiça que, aliás, não era nova, pois faz parte do processo histórico da região, desde o seu descobrimento pelo homem europeu, considerando-se não ter havido nenhum plano de ocupação eficaz, capaz e suficiente de promover seu amplo desenvolvimento, nas décadas de cinquenta e sessenta do século XX. Embora não fosse recente e sem jamais ter se materializado em moldes mais concretos e efetivos, o interesse internacional motivava reações crescentes de estudiosos, nacionalistas e militares, servindo de pano de fundo, ao lado de outras questões da política interna do governo brasileiro, logo após o movimento militar de 1964, para a proposição de mais um plano de desenvolvimento para a Amazônia.

3.4 A ruptura democrática, as políticas desenvolvimentistas e os órgãos de desenvolvimento regional

Após o golpe militar de 1964, pela ruptura constitucional que depôs o governo instalado em processo democrático, foi retomada a discussão sobre o desenvolvimento da Amazônia, agora sob a ótica da Escola Superior de Guerra – ESG, coincidente em alguns pontos com o discurso oficial, desde 1954. A visão predominante foi aquela que considerava a Amazônia até então em estado de isolamento interior e exterior, demandando a realização de uma política de segurança e desenvolvimento de caráter permanente, conforme a ideia de integração regional e nacional.⁵³⁸

Conhecendo o cenário, o general Rodrigo Octávio Jordão Ramos, com base em sua formação e experiência militar, impregnado dos conceitos nacionalistas, proclamava que a Amazônia era uma área

estratégica das mais sensíveis no panorama nacional, face ao seu potencial atlântico e ao domínio do grande rio, na guarda e proteção e manutenção do tráfego marítimo, aéreo e fluvial, aos irredentismos lindeiros, [...] a par do baixo nível de vida, pobreza, dispersão social, falta de convicção democrática, servidão do homem, in consequência político-partidária, como um campo propício ao clima insurrecional de forma ideológica ou não. Ressalte-se ainda a sua vastidão espacial com ótimas condições de habitabilidade e as riquezas potenciais, que a tornam presa da cobiça internacional.⁵³⁹

⁵³⁸ RAMOS, Rodrigo Octávio Jordão (general). **A Amazônia. Uma estratégia para a sua preservação**. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, Imprensa Universitária, 1971. p. 22.

⁵³⁹ Ibid., p. 25.

Nesta síntese é possível identificar razões variadas para a política militar de desenvolvimento da Amazônia. Política que tinha natureza militar e de segurança nacional e territorial, pelo reconhecimento da pouca politização da população, com possível influência ideológica “indesejada”, ante o potencial econômico proveniente das riquezas naturais e a cobiça internacional. Sob o ponto de vista dos planejadores de 1967, na fase inaugural dos governos militares, o viés de segurança nacional na Amazônia teria dois aspectos: externo, em relação às zonas de fronteira; e interno, relativo à estabilidade das instituições e manutenção da ordem. Embora o foco na ocasião fosse mais militar, fica demonstrada a decisão de desenvolvimento da região. Outro aspecto a ser destacado é que a região reunia dois argumentos considerados importantes pelos militares: vasta extensão territorial desabitada e recursos naturais a serem explorados, ou seja, a soma desses fatores (espaço vazio e potencial econômico) criaria as condições de transferência de populações de áreas cuja densidade demográfica e o desemprego geravam muitas pressões sociais.⁵⁴⁰

Sob o regime de exceção, foi criado o Grupo de Estudos para promover a reformulação da política econômica da Amazônia, que deveria definir objetivos e redigir a legislação necessária à sua aplicação. O relatório final estabeleceu, dentre outras, as seguintes propostas: a) a instituição da “Operação Amazônia”, a exemplo do que havia sido feito para o Nordeste, com a “finalidade precípua de mobilizar e coordenar os esforços governamentais que se orientarem em favor do desenvolvimento e da reformulação da política federal na região Amazônica [...]”, não sendo apenas um decreto, mas objetivaria conscientizar a comunidade nacional e os investidores “para a grande tarefa de ocupar e desenvolver o espaço amazônico”; b) a instituição de zonas francas; e c) a regulamentação dos estímulos fiscais estabelecendo uma igualdade de condições com àqueles já aplicados no Nordeste brasileiro.⁵⁴¹

Conforme salienta Mahar,⁵⁴² entre os objetivos propostos surgem duas abordagens distintas: uma econômica e outra geopolítica. Na primeira, seria a transferência para a Amazônia do modelo de desenvolvimento previamente aplicado com algum sucesso no Nordeste e que envolvia a promoção da industrialização via substituição de importações, financiada pelo capital privado interno e externo, cabendo ao poder público atrair o capital por mecanismos monetários e fiscais e estabelecer a infraestrutura necessária aos investimentos.

⁵⁴⁰ OLIVEIRA, Adélia Engrácia de, op. cit., p. 269.

⁵⁴¹ BRASIL. Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais. Operação Amazônia. Relatório apresentado pelo Ministro Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, marechal Oswaldo Cordeiro de Farias, ao exmo. sr. Presidente da República, marechal Humberto de Alencar Castello Branco. Sem data.

⁵⁴² MAHAR, Dennis J. **Desenvolvimento econômico da Amazônia**, op. cit., p. 95.

O aspecto geopolítico estava implícito na “Operação Amazônia”, com a definição da ocupação permanente da região com imigração inter-regional e estrangeira, assentamentos permanentes e autossuficientes nas áreas de fronteiras. Em síntese: era preciso ocupar e desse objetivo decorreu a orientação básica da nova política para o desenvolvimento da região que foi orientada para: estabelecer polos de desenvolvimento e grupos de populações estáveis e autossuficientes (especialmente nas áreas de fronteira); estimular a imigração; proporcionar incentivos ao capital privado; desenvolver a infraestrutura; pesquisar o potencial de recursos naturais.⁵⁴³

Destaque-se que as ações de governo foram também voltadas para que o processo de ocupação fosse realizado por grandes empresas, com estímulo à propriedade latifundiária’.

Os incentivos governamentais modificavam a dinâmica do processo natural da região, de exploração de pequenas áreas de terras, fato que em muitas regiões acabou motivando os conflitos de terra. Houve também o desestímulo à exploração extrativa com a valorização da agricultura e da pecuária. A “Operação Amazônia” foi alvo de muitas críticas, inclusive, relativas ao processo de internacionalização da região com a venda de grandes áreas de terra para empresas estrangeiras e pela facilitação da exploração de minérios por empresas multinacionais.

Em 1966, a Spvea foi transformada em Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam),⁵⁴⁴ que passou a administrar incentivos tributários especiais às empresas privadas que se estabelecessem na Amazônia. Considerado ponto de relevância da “Operação Amazônica” a legislação de incentivos tributários especiais visava atrair empresas para se estabelecerem nos Estados da região, aquilo a que Mahar⁵⁴⁵ classifica como “esforço para implementar os objetivos de criação de polos de desenvolvimento e de ocupação das zonas fronteiriças esparsamente povoadas”, que integrava os objetivos militares para a região.

O diagnóstico sucinto e técnico que logo depois embasaria também o I Plano Plurianual de Desenvolvimento da Amazônia (1967-1971),⁵⁴⁶ indica as condicionantes à política de desenvolvimento local. São eles: extensão física e dispersão dos núcleos populacionais; desconhecimento do potencial de recursos naturais; escassez de recursos

⁵⁴³ MAHAR, Dennis J. **Desenvolvimento econômico da Amazônia**, op. cit., p. 24.

⁵⁴⁴ Lei n.º 5.173, de 27 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), e dá outras providências.

⁵⁴⁵ MAHAR, Dennis J. **Desenvolvimento econômico da Amazônia**, op. cit., p. 24.

⁵⁴⁶ BRASIL. Ministério do Interior. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. **1.º Plano Quinquenal de Desenvolvimento – 1967-1971**. Belém: Sudam, 1967. p. 39-40.

humanos para ocupação das fronteiras econômicas e geográficas; necessidade de concentração demográfica para eficiente assistência educacional e sanitária; dualismo econômico com base no extrativismo original; precariedade de infraestrutura econômica em transportes, comunicações e energia; precariedade de abastecimento agropecuário e dificuldade de escoamento das safras; industrialização incipiente com predominância de pequenas indústrias semiartesaniais ao lado de enclaves de grande porte; insuficiência de empreendedores e falta de estímulo à iniciativa privada; integração nacional inadequada e ausência de coordenação dos órgãos públicos locais.

Era esta, em síntese oficial, a realidade com a qual o País se defrontava em relação à Amazônia, o que de todo modo justificaria a utilização de meios políticos e técnicos para, conforme a teoria dominante na Escola Superior de Guerra - ESG, integrar e desenvolver a região. O plano do Governo Federal através da Sudam, em 1967, considerava a Amazônia uma região que apresentava “alta concentração de fatores favoráveis ao desenvolvimento econômico e que se mostra capaz de atrair recursos humanos e capitais para novos empreendimentos”.⁵⁴⁷ Esses objetivos foram depois detalhados no I Plano de Desenvolvimento da Amazônia – I PDA, para o período 1972-1974.

Os incentivos fiscais gerenciados pela Sudam se basearam na redução do imposto de renda, referente às empresas instaladas nos Estados de sua área de atuação e que tivessem projetos aprovados pelo órgão. Além disso, a instituição gerenciava fundo de investimentos que contemplava os empreendimentos com recursos para investimento e capital de giro. No governo Médici (1969-1974), como parte integrante do I PND e do I PDA, foi lançado o Programa de Integração Nacional – PIN,⁵⁴⁸ com visão integracionista, que visava à expansão de capital e à redução da crise de desemprego nas regiões Nordeste e Centro-Sul, objetivando o assentamento em projetos de colonização da Amazônia. Para tanto, investimentos foram realizados em infraestrutura econômica, especialmente na implementação de um novo plano de rede rodoviária,⁵⁴⁹ onde se inseriu a Transamazônica (BR-230), que ligaria a Amazônia ao Nordeste, e que se transformou em um dos maiores fracassos no processo de atuação dos governos militares na Amazônia. Outro programa de repercussão foi o Programa de

⁵⁴⁷ BRASIL. Ministério do Interior. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. **1.º Plano Quinquenal de Desenvolvimento – 1967-1971**, op. cit., p. 341.

⁵⁴⁸ Por meio do Decreto-Lei n.º 1.106, de 16.6.1970.

⁵⁴⁹ Pretendia implantar um sistema hidroviário na Amazônia através de três vias transversais, no sentido leste-oeste: rio Amazonas e as rodovias Perimetral Norte e Transamazônica, que seriam cortadas por outras vias diagonais, longitudinais e radiais, formando uma rede de rios navegáveis e estradas terrestres. In: OLIVEIRA, Adélia Engrácia de, op. cit., p. 271.

Redistribuição de Terras – Proterra, com o objetivo de tornar mais fácil o acesso à terra, melhorar as condições de trabalho no meio rural e promover a agroindústria no Nordeste e na Amazônia.

O governo Médici (1969-1974) objetivou promover o assentamento de cem mil famílias de colonos em cinco anos nas áreas das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém. Esse programa não logrou êxito por várias razões, entre as quais se destacam: dificuldades no aparato institucional; não adaptação dos migrantes às características próprias do meio amazônico; características do solo impróprias para o tipo de cultura programado, tornando a atividade antieconômica; inadequação da rede de armazenamento e escoamento da produção. As falhas na colonização com pequena propriedade levaram, em 1973 a intensificar o estímulo às grandes empresas, especialmente, com atividade pecuária, acentuando os conflitos pela posse da terra.⁵⁵⁰

No governo Geisel (1974-1979), o II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND, a Amazônia deixou de ser encarada como “região problema”, passando a ser tratada como “fronteira de recursos” o que ensejou nova proposta desenvolvimentista, pautada na grande empresa privada. Esse plano deu destaque à estratégia de desenvolvimento da Amazônia através de polos de crescimento da região, cujas diretrizes que foram detalhadas pela Sudam, em seu II Plano de Desenvolvimento da Amazônia - II PDA, com a criação do Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – Polamazônia, que selecionou áreas específicas da região e programou a alocação de recursos durante muitos anos.

Nessa formulação se insere a delimitação do Estado do Amazonas como parte da Amazônia Ocidental em relação a qual, além das aplicações relativas aos planos e programas do Governo Federal cabíveis ao conjunto da região Amazônica brasileira e ao restante do País, deveria ser considerada ainda com maior particularidade. Questionava-se estar havendo um desequilíbrio entre as sedes dos Estados regionais, especialmente entre Belém e Manaus e seus arredores. Desse modo, Manaus foi identificada dentre outras onze localidades da Amazônia com características de razoável influência em relação a outras, sendo considerada cidade-polo de atração para o planejamento regional. Esse programa, ao final não atingiu os objetivos de promoção de desenvolvimento dos municípios polo, nem a irradiação para as áreas por estes influenciadas, sendo mais uma forma de repasse de recursos para os municípios com a eficácia de aplicação discutível.

⁵⁵⁰ OLIVEIRA, Adélia Engrácia de, op. cit., p. 273.

Destaca Adélia Oliveira que

Nesse período a Amazônia vinculou-se cada vez mais ao objetivo nacional de desenvolvimento econômico do País, o que deveria ser conseguido pela exportação de produtos e, assim, a grande empresa privada foi cada vez mais privilegiada, pois esperava-se que elas aumentassem a produção a curto e médio prazo.⁵⁵¹

Com o final das políticas desenvolvimentistas para a Amazônia tanto a Sudam quanto o BASA perderam a sua capacidade operacional, e, a partir de 1993, várias foram as propostas de mudança do modelo institucional que associada à crise fiscal financeira que, desde a década de oitenta do século XX reduziu a capacidade estatal de financiamento através dos fundos gerenciados por essas entidades e a sua capacidade operacional de fomento a projetos na região. Mais adiante, em 2001, a Sudam foi extinta, alegando-se oficialmente a existência de fraudes e corrupção, mas que justificava a proposta já consolidada de reformulação do modelo de gestão dos incentivos regionais e criou-se de novo órgão, sem a mesma conformação institucional, denominado de ADA – Agência de Desenvolvimento da Amazônia,⁵⁵² cujo novo padrão de financiamento que agora visava obrigatoriedade de retorno das operações, juros, multa, etc. não se coadunou com a realidade regional.⁵⁵³

A Sudam voltou a ser instituída em 2007⁵⁵⁴ substituindo a ADA, mantendo sede e foro na cidade de Belém, Estado do Pará, com atuação em toda a Amazônia Legal, integrada pelos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e a parcela do Estado do Maranhão que se situa a Oeste do Meridiano 44° de Longitude Oeste.⁵⁵⁵ Nos documentos institucionais apresenta como principais instrumentos: planos regionais de desenvolvimento plurianuais e anuais, articulados com os planos federais, estaduais e locais; o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA); e programas de incentivos e benefícios fiscais e

⁵⁵¹ OLIVEIRA, Adélia Engrácia de, op. cit., p. 275.

⁵⁵² Por meio da Medida Provisória n.º 2.157-5, de 24 de agosto de 2001.

⁵⁵³ LIRA, Sérgio Roberto Bacury. **Morte e ressurreição da Sudam**: uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Curso de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2005. p. 15, 237-239. Disponível em: <<http://www.fenecon.org.br/Morte%20e%20Ressurrei%C3%A7%C3%A3o%20da%20SUDAM.pdf>>. Acesso em: 8 mar. 2011.

⁵⁵⁴ Por meio da Lei Complementar n.º 124, de 3 de janeiro de 2007 e Decreto n.º 6.218, de 4 de outubro de 2007.

⁵⁵⁵ In: <http://www.sudam.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=2&Itemid=2>. Acesso em: 8 mar. 2011.

financeiros.⁵⁵⁶ Entretanto, não retomou o nível de atividades, o padrão de financiamento e a influência regional de outrora.

Dentre os incentivos fiscais ainda hoje operacionalizados pelo órgão, continua se destacando o imposto de renda, com redução de setenta e cinco por cento e prazo de fruição por dez anos e limitado a projetos aprovados até o ano de 2013, provocando reações que postulam a ampliação desse prazo.

Para Salazar, em relação à atuação da Sudam,

Essas experiências não foram exatamente um sucesso por falta de três condições básicas: primeiro, pela falta de complementariedade dos investimentos, sobretudo no que diz respeito aos investimentos públicos em infraestrutura; segundo pela ausência de uma política nacional setorializada e regionalizada que mantivesse através de um sistema de planejamento de longo prazo sinalizações claras da disposição de realocação e realocização dos investimentos, de acordo com programas e regras preestabelecidos; terceiro, pela ênfase excessiva e equivocada de incentivos à formação de capital, em vez de incentivos à produção, os únicos que premiam a eficiência e fortalecem a iniciativa empresarial de caráter schumpeteriano.⁵⁵⁷

Bertha K. Becker⁵⁵⁸ assinala que a história revela ter a ocupação da Amazônia sido realizada em espécies de “surto”. Começou como base nos produtos extrativos da floresta, valorizados no mercado internacional, capitaneados pelas metrópoles e dominados pelo poder econômico. Na fase inicial, surgem as ações de Portugal e as companhias do comércio; posteriormente, a Inglaterra; a seguir, os Estados Unidos quando se processou a passagem da mercantilização para a industrialização. A partir de 1960, ocorre a primeira mudança no processo de ocupação, que passa a ser contínuo, rompendo o padrão de surtos, sob o comando do Estado brasileiro, “com uma política deliberada de integração regional”. Destaca ainda que em todos esses períodos o entendimento era de um progresso era linear e infinito, com incorporação contínua de terras e recursos naturais, também entendidos como inesgotáveis, numa relação sociedade-natureza da economia de fronteira. Nas duas últimas décadas do século XX, com as mudanças drásticas ocorridas na região, essa percepção vem se alterando, tanto em termos políticos como econômicos.

⁵⁵⁶ Art. 5.º, da Lei Complementar n.º 124, de 3 de janeiro de 2007.

⁵⁵⁷ SALAZAR, Admilton Pinheiro, op. cit., p. 210.

⁵⁵⁸ BECKER, Bertha K. Amazônia: nova geografia, nova política regional e nova escalada de ação. In: COY, Martin; KOHLHEPP, Gerd (orgs). **Amazônia sustentável**: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais. Rio de Janeiro: Garamond; Tübingen, Alemanha: Geographischen Instituts der Universität Tübingen, 2005. p. 23.

Em seu estudo, Becker ressalta os aspectos que levaram às mudanças estruturais na Amazônia. São eles: a conectividade através das rodovias e das telecomunicações que provocaram, ao mesmo tempo, desflorestamento e alianças e parcerias, respectivamente; a industrialização, quando a região sai de uma posição extrativista para ocupar o segundo lugar no País em valor de produção mineral e o terceiro em valor na produção de bens de consumo duráveis, com o Polo Industrial de Manaus; a mudança na estrutura de povoamento, com a Amazônia se transformando em uma floresta urbanizada; a alteração na estrutura social com a organização da sociedade civil e as conquistas da cidadania; a implantação da malha sócio-ambiental e mudança na estrutura da apropriação do território; e, a nova imagem que passa a ter a Amazônia como efetiva região do País, “integrando-se no imaginário nacional”.

Mesmo assim, o cenário atual sugere que se cogite que a Amazônia, depois de séculos da presença humana europeia ainda reclama medidas que possibilitem o seu desenvolvimento. As áreas sobre as quais o esforço humano obteve resultados razoavelmente satisfatórios são diminutas, crescendo sobre elas, a cada dia, maior pressão de explosão populacional e de dificuldades de garantir a distribuição da renda gerada pelos principais centros econômicos da região.

3.5 Os incentivos fiscais e a Zona Franca de Manaus

As normas jurídicas emanadas do poder estatal possuem, via de regra, característica coercitiva, impondo comportamentos à sociedade. Esta visão mais restrita corresponde à concepção do século XIX, em que o papel sancionador repressivo do Estado era mais valorizado. A teoria jurídica positiva de Jhering a Kelsen, sempre atribuiu maior relevância às sanções punitivas, produzindo o que Norberto Bobbio⁵⁵⁹ denominou de “norma negativa”. Apesar de ser admitida a possibilidade de edição de regras compensatórias, estas eram minimizadas frente à importância das outras. Em seu estudo sobre o ordenamento jurídico, o autor atribui caráter mais importante ao que denominou de “normas positivas”, percebendo que mesmo em um ordenamento com função repressiva e protetora haveria lugar para medidas não necessariamente punitivas, a que chamou de “função promocional”, onde o Estado assume um papel modificador e criador.⁵⁶⁰

⁵⁵⁹ BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Trad. Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. 10. ed. Brasília: Editora UNB, 1977. p. 23.

⁵⁶⁰ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Apresentação. In: BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**, p. 12-13 e p. 15-16.

Nesse sentido, Bobbio⁵⁶¹ destacou as chamadas “normas de estrutura ou de competência”, aquelas “que não prescrevem a conduta que se deve ter ou não ter, mas as condições e os procedimentos por meio dos quais emanam normas de condutas válidas”. Nesse conjunto de normas, se inserem as políticas indutoras e de incentivos, em grande parte decorrentes da tributação, importante meio de ação do Estado. Para Marcos André Catão⁵⁶² o tributo é um instrumento de soberania, constituindo-se “na partilha ou intromissão na receita dos particulares”, tendo por objetivo atender as despesas que o Estado é obrigado a custear, por determinação constitucional ou por pressão social. Portanto, a sua função principal é a captação de recursos privados para fazer frente às obrigações estatais. Entretanto, destaca o autor, que após a crise do liberalismo econômico de 1930 e o crescimento do modelo intervencionista (*welfare state*), passou-se a ter uma preocupação mais harmônica com a atividade tributária, tanto com a função fiscal – voltada para a obtenção das receitas tributárias - quanto a função extrafiscal, quando o Estado, renunciando parcialmente ao seu poder de tributar, cria estímulos para determinada atividade. Ressalte-se que é no campo da extrafiscalidade que se organiza a teoria dos incentivos fiscais.

Assim, as normas de incentivos fiscais inserem-se no contexto da intervenção do Estado no domínio econômico sob a forma de indução, sendo autolimitações do poder de tributar e cujo exercício está restrito à Constituição e às normas e princípios tributários ou de outros ramos do direito.⁵⁶³

3.5.1 A regulação econômica através da tributação: os incentivos fiscais e o desenvolvimento regional

Como visto, o Estado pode atuar por meio da tributação de modo impositivo ou indutor. Em caráter impositivo estabelece regras aos agentes econômicos e de forma indutora influencia determinados comportamentos, revestindo-se, segundo André Elali,⁵⁶⁴ dos poderes de tributar e de regular. Valendo-se dos ensinamentos de Ruy Barbosa Nogueira,⁵⁶⁵ Elali destaca que o Estado pode impor a tributação sobre as relações econômicas realizadas no seu

⁵⁶¹ BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**, p. 33.

⁵⁶² CATÃO, Marcos André Vinhas. **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 3.

⁵⁶³ CATÃO, Marcos André Vinhas, op. cit., p. 8.

⁵⁶⁴ ELALI, André. Incentivos fiscais, neutralidade da tributação e desenvolvimento econômico, 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 Editores, 2007. p. 39.

⁵⁶⁵ NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso de Direito Tributário**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 181. Apud ELALI, André. Incentivos fiscais, neutralidade da tributação e desenvolvimento econômico, p. 39.

território (pela soberania fiscal ou poder de tributar) ou de outra forma, pode impor regulamentação (soberania regulamentadora) com o fim de promover o bem comum “pela limitação e regulação da liberdade, do interesse e da propriedade”. Conclui, que “quem pode regular pode impedir, restringir e/ou favorecer, lançando mão dos meios necessários, inclusive o tributo”. Desse modo, o papel da tributação na busca do desenvolvimento econômico é indiscutível, devendo pautar-se pelos princípios constitucionais, destacando-se a intervenção do Estado por meio da tributação com objetivos regulatórios, sendo notória a vinculação entre o Direito Tributário, o Direito Econômico e o Direito Constitucional.⁵⁶⁶

As formas de intervenção do Estado no domínio econômico são variadas, conforme já detalhado.⁵⁶⁷ Nesse campo o Estado pode agir sob a forma de monopólio econômico pela a chamada intervenção por absorção, assim como, paralelamente, pela divisão do mercado com os particulares, em regime de competição, caracterizando a intervenção por participação. Outra forma é a intervenção por direção, onde são estabelecidas normas compulsórias. Há também a intervenção por indução, tipo de regulação econômica que tem no incentivo fiscal o instrumento mais usual. Luís Eduardo Schoueri⁵⁶⁸ atribui aos incentivos fiscais relevante papel na implementação dos objetivos do Estado destacando que “não pode a norma tributária indutora contrariar os princípios constitucionais, sejam esses relativos diretamente à matéria tributária, sejam relativos às finalidades econômicas objetivadas pelo instrumento tributário”.

Os princípios constitucionais citados pelo autor são aqueles inseridos no art. 170 da CF, quais sejam: a soberania nacional; a propriedade privada; a função social da propriedade; a livre concorrência; a defesa do consumidor; a defesa do meio ambiente; a redução das desigualdades regionais e setoriais; a busca do pleno emprego; o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte; e o livre exercício de qualquer atividade econômica. Quanto à redução das desigualdades regionais, assevera o autor que as normas tributárias indutoras se revestem do caráter de incentivos fiscais destinados ao desenvolvimento.⁵⁶⁹

A doutrina em geral tem classificado os tributos, pelo critério de sua finalidade, são eles: fiscais, os de natureza eminentemente arrecadatória, cuja destinação é o custeio da atividade estatal; parafiscais, destinados a suprir financeiramente atividades paralelas ou

⁵⁶⁶ ELALI, André. **Tributação e regulação econômica**: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais. São Paulo: MP Editora, 2007. p. 115-116.

⁵⁶⁷ Neste trabalho tem-se adotado a classificação proposta por GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**, op. cit., p. 147.

⁵⁶⁸ SCHOUERI, Luís Eduardo, op. cit., p. 89.

⁵⁶⁹ Ibid., p. 106-107.

complementares à administração pública, realizadas por outros entes sob a forma de delegação; e extrafiscais, de natureza não objetivamente arrecadatória, destinados a correção de situações sociais, políticas ou econômicas.

Segundo Hermano Barbosa,⁵⁷⁰ “identifica-se a extrafiscalidade sempre que a administração pública pretende, por meio da atividade impositiva, prestigiar um determinado valor ou interesse, cuja relevância estaria a demandar a intervenção direta do Estado com vistas à sua promoção ou preservação.” Essa natureza do tributo se manifesta quando o Estado exerce a sua atividade financeira para promover a ordenação ou a reordenação da economia, sem a finalidade de obter recursos para o erário.⁵⁷¹ A extrafiscalidade é considerada um dos meios mais importantes para o Estado atingir objetivos sociais e econômicos, integrando a atividade arrecadatória com o desenvolvimento das sociedades, estando a concessão de incentivos fiscais legitimada pelo uso da extrafiscalidade e sua validade restrita ao atendimento das normas e princípios constitucionais. Desse modo, a função extrafiscal dos tributos vem recebendo a atenção de muitos estudiosos, sendo cada vez mais aplicada pelos governantes.^{572 573}

No Brasil, a extrafiscalidade é encontrada com maior frequência nos tributos federais. Com relação aos impostos estaduais, em que pese não apresentem as características de extrafiscalidade, são os que geram maiores discussões acerca da concessão de incentivos fiscais, como é o caso do Imposto sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS) “que se transformou em extraordinário mecanismo de atração de investimentos”.⁵⁷⁴

Vários doutrinadores conceituam os incentivos fiscais. Para Marcos André Catão,⁵⁷⁵ “são instrumentos de desoneração tributária, aprovados pelo próprio ente político autorizado à instituição do tributo, por meio de veículo legislativo específico, com o propósito de estimular o surgimento de relações jurídicas de sua concessão, a teor do que preceitua o art. 165, § 6.º, da CF.” Aurélio Pitanga Seixas Filho⁵⁷⁶ considera que é um tipo de intervenção estatal como estímulo econômico ao exercício de atividades privadas, para ele “os incentivos fiscais são

⁵⁷⁰ BARBOSA, Hermano Antônio do Cabo Notaroberto. Regulação econômica e tributação: o papel dos incentivos fiscais. In: DOMINGUES, José Marcos (Coord.). **Direito tributário e políticas públicas**. São Paulo: MP Editora, 2008. p. 262.

⁵⁷¹ FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e mudança social**. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 48.

⁵⁷² CATÃO, Marcos André Vinhas, op. cit., p. 25.

⁵⁷³ PIRES, Adilson Rodrigues. Ligeiras reflexões sobre a questão de 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 Editores, 2007. p.18.

⁵⁷⁴ PIRES, Adilson Rodrigues, op. cit., p. 28-29.

⁵⁷⁵ CATÃO, Marcos André Vinhas, op. cit., p. 13.

⁵⁷⁶ SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga. **Teoria e prática das isenções tributárias**. Rio de Janeiro. Forense: 1989. p. 114.

concedidos para exercerem uma função de desenvolver determinada atividade, considerada relevante.” Para ele, a possível redução de carga tributária permite induzir o contribuinte a desempenhar determinada atividade ou função relevante na sociedade que, sem a isenção fiscal não seria feita no memento desejado pelo ente estatal.⁵⁷⁷

Leonardo Figueiredo,⁵⁷⁸ posiciona-se no sentido de que incentivos constituem forma de atuação do poder público, concedendo benefícios e fomento para o desenvolvimento de atividades econômicas e direcionando a iniciativa privada para o “cumprimento de interesses públicos e coletivos”. Estes não podem se constituir em violação ao princípio da isonomia ou da igualdade devendo ser implementado com caráter geral, “é a igualdade de todos na lei e perante a lei”, como afirma Hugo de Brito Machado.⁵⁷⁹ Roque Carraza adverte para a diferença entre incentivos fiscais e isenções tributárias, asseverando que as isenções são meios de concessão de incentivos. Lembra que

Os incentivos fiscais estão no campo da *extrafiscalidade*, que, ensina Geraldo Ataliba, é o emprego dos instrumentos tributários para fins não fiscais, mas ordinatórios (isto é, para condicionar comportamentos de virtuais contribuintes, e não, propriamente, para abastecer de dinheiro os cofres públicos).⁵⁸⁰

De forma sintética, Ernesto Rocha⁵⁸¹ conclui que “os incentivos fiscais são assim entendidos como ação do Estado premiador, no sentido inverso do Estado sancionador” e aduz que essa adesão é à princípio voluntária, mas, posteriormente, as normas do Estado são aplicadas compulsoriamente ao particular, considerando-se o pacto firmado. André Elali⁵⁸² destaca a relevância dos incentivos na busca do desenvolvimento, traçando para estes os seguintes objetivos:

i) a redução das desigualdades regionais; ii) a promoção do emprego, “particularmente em áreas onde o desemprego é grande ou os empregos destinados a certas categorias de trabalhadores”; iii) a captação de investimentos a fim de promover a atividade econômica e empresarial do

⁵⁷⁷ SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga, op. cit., p.115.

⁵⁷⁸ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu, op. cit., p. 133-134.

⁵⁷⁹ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 214.

⁵⁸⁰ CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**, 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, nota de rodapé n.º 7, p. 939.

⁵⁸¹ ROCHA, Ernesto dos Santos Chaves. Os incentivos do ICMS na Zona Franca de Manaus. In: MARTINS. Ives Grandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto; PEIXOTO, Magalhães Marcelo. **Tributação da Zona Franca de Manaus**: comemoração aos 40 anos da ZFM. São Paulo: MP Editora. 2008. p. 111-112.

⁵⁸² ELALI, André. Incentivos fiscais, neutralidade da tributação e desenvolvimento econômico, op. cit., p. 66.

País; iv) a reestruturação de empresas de base e de determinados setores econômicos considerados prioritários; v) o fomento às exportações.

Um dos pontos também discutidos na teoria dos incentivos fiscais é a possibilidade de conflito com princípios constitucionais tributários. São destacados os princípios da capacidade contributiva previsto no art. 145, § 1.º, da CF, que o próprio legislador já flexibilizou, e o da isonomia, que a opção pela discriminação deve ter respaldo e justificativa na Constituição.⁵⁸³ Na análise de como conciliar a concessão de incentivos fiscais com o princípio da isonomia tributária, o que se conclui é que não haveria possibilidade de violação daquele princípio se o incentivo viesse a beneficiar um setor industrial como um todo, baseado em análises socioeconômicas das possibilidades de desenvolvimento. O que são considerados incentivos ilegítimos são aqueles que constituem “privilégios” violando princípios, sendo o grande desafio dos governantes a transparência na forma de utilização, otimizando-os ou afastando-os quando se tornarem desconformes com a justiça, os preceitos moral e a eficiência administrativa esperada.⁵⁸⁴

Considerando-se a existência de incentivos setoriais e regionais, cabe destacar que há diferenças entre eles, sendo os setoriais destinados especificamente a um segmento econômico aplicado a todos que se encontrarem em idêntica condição e os regionais visam ao desenvolvimento de uma região, obedecendo a critério de localização geográfica. Desse modo, não há como cogitar que a concessão de incentivos fiscais possa ferir os princípios da igualdade e da isonomia, conquanto o que se pretende com a sua aplicação é a busca do bem comum, o equilíbrio socioeconômico e minimizar as diferenças sejam sociais ou regionais.

O estudo do sistema constitucional tributário, evidencia “matriz extrafiscal da tributação brasileira”.⁵⁸⁵ Vários são os dispositivos em que o legislador demonstra essa vertente com o respaldo constitucional aos incentivos encontrando sustentação a partir do preâmbulo da Carta Política, quando os constituintes manifestaram propósitos, entre outros, de assegurar o desenvolvimento do País. Reafirmando tal intenção, a Constituição de 1988 definiu uma base principiológica manifestada desde seu art. 3.º, incisos II e III que definem como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a garantia do

⁵⁸³ BARBOSA, Hermano Antônio do Cabo Notaroberto, op. cit., p. 280.

⁵⁸⁴ CATÃO, Marcos André Vinhas, op. cit., p. 39 e p.15-16.

⁵⁸⁵ TAVARES, Diogo Ferraz Lemos. A capacidade contributiva na tributação extrafiscal. In: DOMINGUES, José Marcos (Coord.). **Direito tributário e políticas públicas**. São Paulo: MP Editora, 2008. p. 95.

desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Esses objetivos, quando associados aos princípios gerais da ordem econômica, demonstram a intenção do legislador em promover a organização do Estado brasileiro com vistas à promoção do desenvolvimento econômico sem esquecer a importância da vertente social. Veja-se o art. 170 da CF, que dispõe sobre a ordem econômica com vistas a “assegurar a todos uma existência digna conforme os ditames da justiça social” guardando observância a vários princípios, dentre os quais se destaca o do inciso VII que é a redução das desigualdades regionais e sociais, novamente ressaltado. Esse tema é mais uma vez tratado no art. 165, §7.º, ao estabelecer que a atividade orçamentária e de planejamento terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo o critério populacional. O art. 174 define o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo funções de fiscalização, incentivo e planejamento determinante para o setor público e indicativo para o segmento privado.

O texto constitucional é repleto de dispositivos que preveem a possibilidade concessão de incentivos regionais ou setoriais. Merecem destaque o art. 43, §2.º, III, da CF que estabelece rol não taxativo de espécies de incentivos fiscais que podem ser aplicados para atender aos objetivos “do desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais,” e o art. 151, I, da CF que veda a instituição de 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”. Mesmo com essa restrição ao poder de tributar, o próprio artigo excetua “a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País”.

Deve ser ressaltado, ainda, o art. 40 do ADCT da CF que constitucionalizou os incentivos da Zona Franca de Manaus, mantendo-a com todas as suas características originais, pelo prazo de vinte e cinco anos a contar da promulgação da Constituição da República de 5 de outubro de 1988, cujo prazo foi posteriormente prorrogado pela Emenda Constitucional 42/03 até 2023.

O sistema constitucional brasileiro relativamente aos tributos prevê as hipóteses em que cada ente da federação pode instituí-los. Ao repartir as competências e estabelecer as regras gerais para o seu exercício o legislador permitiu duas possibilidades: a primeira de instituir os tributos constitucionalmente admitidos de acordo com a conveniência do ente, que é o poder de tributar; ao reverso, admitiu também outra prerrogativa que é a do não exercício

da instituição dos tributos, reconhecendo a existência de um poder de não tributar que pode ter duas manifestações, uma geral e passiva e outra específica e deliberada. A primeira hipótese ocorre quando simplesmente o ente político não exerce o poder recebido e a segunda foi denominado genericamente de benefícios ou incentivos fiscais.⁵⁸⁶

O conhecimento das várias espécies de incentivos fiscais, trazendo conceitos, características e campo de atuação, mesmo que sem muito aprofundamento, é importante pelo fato de que praticamente todas elas, em conjunto ou isoladamente, vêm sendo aplicadas pelas três esferas de governo, dentre os incentivos que constituem a base legal da Zona Franca de Manaus, conforme se explicitará posteriormente. Nesse sentido Adilson Pires⁵⁸⁷ alerta para a imprecisão na definição dos tipos de incentivos levando a confusões com outras espécies tributárias, como a não incidência legal e constitucional e a imunidade, lembrando que o legislador constituinte não se preocupou em defini-las ou hierarquizá-las, a exemplo do tratamento dado no Art. 150, § 6.º, da CF.

Adotando a classificação apresentada por Pires,⁵⁸⁸ que leva em conta as características de cada espécie, pode-se dizer que os incentivos se dividem em duas categorias: os que operam sobre a despesa; e os que atuam sobre a receita. Os relativos à despesa, que possibilitam melhor controle orçamentário, são a subvenção, o crédito presumido e o subsídio. Os referentes à receita, considerados “incentivos fiscais por excelência”, são a isenção, o diferimento, a remissão e a anistia.

Assim, sob o vértice da despesa pública,⁵⁸⁹ tem-se a subvenção como instituto de direito financeiro em que o Estado concede ajuda ou auxílio pecuniário a instituições ou prestadores de serviços que atuam no interesse público, sendo uma doação modal condicionada à determinada realização pelo particular⁵⁹⁰. O crédito presumido pode assumir natureza jurídica de subvenção, subsídio ou redução de base de cálculo aplicado comumente nos impostos não cumulativos, especialmente, o ICMS e o IPI. Trata-se de um valor que se soma ao montante adicionado ou cobrado nas operações e prestações anteriores. Já o subsídio, outra categoria de incentivo que opera sobre a receita, é uma ajuda oficial do governo de

⁵⁸⁶ BARBOSA, Hermano Antônio do Cabo Notaroberto, op. cit., p. 273-274, 283.

⁵⁸⁷ PIRES, Adilson Rodrigues, op. cit., p. 19.

⁵⁸⁸ PIRES, Adilson Rodrigues, op. cit., p. 20.

⁵⁸⁹ Síntese das classificações propostas por PIRES, Adilson Rodrigues, op. cit., p. 21-24 e CATÃO, Marcos André Vinhas, op. cit., p. 60-91.

⁵⁹⁰ A Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964 considera as subvenções como uma despesa de capital e em seu art. 12, §3, I e II, define-as como sendo, “as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas” e distingue-as, como: “subvenções sociais, as que se destinam a instituições públicas ou privadas de caráter assistência ou cultural sem finalidade lucrativa” e “subvenções econômicas, as que se destinam a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrária ou pastoril.”

natureza comercial, financeira, cambial ou fiscal, destinada a estimular determinada atividade econômica. Pode ser utilizado para equalizar preços, corrigir distorções de mercado, reduzir desigualdades regionais ou, ainda, incentivar exportações.

Entre os incentivos fiscais no âmbito da receita pública, merece destaque a isenção que é prevista no art. 175 do CTN como dispensa legal do pagamento do tributo, embora ocorrendo o fato gerador e nascendo a obrigação tributária. A aplicação desse incentivo envolve discussões doutrinárias notadamente quanto ao prazo de concessão, visto que as isenções podem ser concedidas indefinidamente e ou em caráter provisório ou por prazo certo. Para Marcos Catão⁵⁹¹ as isenções extrafiscais (incentivos) às novas indústrias ou atração de investimentos devem ser concedidas sempre por prazo certo, tratando-se de uma excepcionalidade prevista para atender motivos de ordem relevante, caso contrário, consistirá em violação aos princípios tributários e aos dispositivos do Código Tributário Nacional.⁵⁹² Merece menção a Súmula n.º 544, do Supremo Tribunal Federal que prescreve “isenções tributárias concedidas, sob condição onerosa, não podem ser livremente suprimidas”, tudo com base no princípio da segurança jurídica.

O diferimento é outra modalidade de incentivo no âmbito da receita que se verifica através da modificação do critério temporal do fato gerador. Embora não tenha previsão expressa na Constituição Federal e no Código Tributário Nacional, é uma das formas de incentivos mais usuais no Brasil. Alguns o consideram uma isenção condicionada que somente se aperfeiçoa mediante a ocorrência de evento futuro. Podem ainda ser incluídos dentre os incentivos fiscais, sob a ótica da receita, a remissão e a anistia, apesar de ser pacífico entre os doutrinadores que ambos não sejam espécies típicas por não constituírem modelos de redução da carga tributárias. Porém, são formas de extinção e de exclusão do crédito tributário, submetidas a determinados requisitos.⁵⁹³

Existem outras figuras permitidas pela legislação tributária. São elas: a suspensão, que se dá com a ocorrência de evento já previsto na legislação que transfere a obrigação tributária para outro momento;⁵⁹⁴ a modificação da base de cálculo mantida a alíquota, que possibilita a redução do imposto a ser pago; e a alteração de alíquota, neste caso, no que

⁵⁹¹ CATÃO, Marcos André Vinhas, op. cit., p. 79.

⁵⁹² Art. 178 do Código Tributário Nacional prescreve que “a isenção, salvo se concedida por prazo certo, e em função de determinadas condições, pode ser revogada ou modificada por lei a qualquer tempo, observado o disposto no inc. III, do art. 104.”

⁵⁹³ Ver arts. 172 e 180 do CTN.

⁵⁹⁴ Ver art. 151, do CTN.

respeita ao ICMS interestadual, na forma prevista no art. 155, § 2.º, da CF, é competência do Senado Federal, não podendo ser considerada renúncia de receita.

Alguns aspectos peculiares surgem na aplicação das espécies tributárias diante da concessão de incentivos fiscais. Um caso em particular é o da legislação de incentivos fiscais concedida pelo Estado do Amazonas, desde 1970, relativa ao ICMS, cuja legislação estadual originária considerou a figura da “restituição”, ou seja, havia a previsão do recolhimento integral do imposto, em condições regulares, para a posterior devolução parcial, dentro do prazo previsto em lei.

A maioria dessas espécies tributárias foram reunidas no art. 165, § 6.º, da CF com a preocupação do legislador em dar transparência de seus efeitos sobre a receita e a despesa, exigindo demonstrativo regionalizado de sua aplicação na lei orçamentária de todos os entes. Com a edição da Lei Complementar n.º 101/00, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, ficaram estabelecidas normas gerais de finanças públicas, que visam dar maior eficiência à gestão fiscal e combater os constantes desequilíbrios da administração pública no País. O art. 14 dessa lei, abrange várias prescrições normativas destinadas ao efetivo controle da concessão de incentivos fiscais e dos consequentes efeitos que a renúncia tributária poderá acarretar às finanças públicas, além determinar medidas compensatórias.

A concessão de incentivos fiscais, deve respeitar os limites impostos pelo federalismo adotado pelo Estado Brasileiro, não podendo os Estados e municípios se sobreporem aos interesses nacionais, com a instituição de políticas que contrariem a harmonia federativa, devendo a concessão de incentivos guardar obediência aos critérios previstos na ordem jurídica para que a federação possa ser protegida, evitando-se a combatida “guerra fiscal”.⁵⁹⁵ Com o objetivo de estabelecer limites na concessão de incentivos fiscais pelos Estados e municípios é que a Emenda Constitucional n.º 03/93 alterou a redação original do art. 150, § 6.º da CF, passando a vigorar com redação mais explícita e impeditiva desses procedimentos. Por seu turno, o art. 155, § 2.º, XII, g, da CF prevê que lei complementar irá regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal as isenções e incentivos fiscais de ICMS serão concedidos e revogados.

Dessa forma, a Lei Complementar n.º 24/75, recepcionada pelo texto constitucional em vigor, na forma dos art. 34, §§ 4.º e 5.º do ADCT, prevê que a concessão de incentivos fiscais pelos Estados não pode ser realizada de forma unilateral. Para não desrespeitar o sistema constitucional, deve ser aprovada pelo Conselho Nacional de Política Fazendária

⁵⁹⁵ ELALI, André. **Tributação e regulação econômica**, op. cit., p. 132-133.

(Confaz), por deliberação unânime e que se materializa por meio de convênios, ratificados pelo Poder Legislativo de cada Estado, em obediência ao princípio da estrita legalidade que fundamenta a imposição de normas tributárias no País. A única exceção ocorre com o Estado do Amazonas que, por força da legislação da Zona Franca de Manaus, possui competência para legislar sobre o ICMS, na concessão de incentivos, independente de autorização do Confaz⁵⁹⁶.

Sem pretender esgotar o tema em face da amplitude e a diversidade de nuances que ele assume, a título de conclusão comunga-se com Adilson Pires quando afirma não ser a concessão de incentivos simples forma der intervenção do Estado na economia privada, devendo ser antes vista como:

como um canal capaz de promover, em última instância, o desenvolvimento em face mais humana, que é de agregar qualidade de vida à população, seja através da criação de empregos, do acesso à cultura, da geração e redistribuição de renda ou quaisquer outros meios lícitos.⁵⁹⁷

3.5.2 A Zona Franca de Manaus e os incentivos da legislação federal, estadual e municipal. As fases e as transformações. Os reflexos do contexto nacional.

As políticas econômicas que têm por objeto o rompimento do processo de subdesenvolvimento via de regra necessitam da presença do Estado como agente econômico no mercado concorrencial ou cumprindo funções próprias. É imprescindível a sua atuação como controlador e incentivador do particular direcionando-o para os objetivos pretendidos. Assim, a promoção do desenvolvimento de uma região têm como pressuposto básico a ação conjunta do Estado e do particular, vez que o primeiro não alcançará esse intento atuando de forma isolada. Neste sentido, a ação indutora do Estado pode ser desempenhada, como já explanado alhures, por meio de estímulos que tenham essência na tributação e, desse modo, necessitam de base normativa própria para regulamentar a atividade econômica. Para Rogério Andrade⁵⁹⁸ tem-se aí a utilização do ordenamento jurídico “na sua função promocional,” pela execução de mecanismos de sanção premial quando ocorre o cumprimento, pelos particulares, de condutas demandadas pelo Estado. Para o autor, quando normas prescrevem objetivos

⁵⁹⁶ Lei Complementar n.º 24/75, art. 15.

⁵⁹⁷ PIRES, Adilson Rodrigues, op. cit., p. 35.

⁵⁹⁸ ANDRADE, Rogério Emílio. A política pública do desenvolvimento nacional e a questão da recepção da Zona Franca de Manaus pela constituição de 1988. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto; PEIXOTO, Magalhães Marcelo. **Tributação da Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM**, op. cit., p. 261.

econômicos devem ser interpretadas segundo essa interdisciplinariedade, ponderando as consequências advindas para a economia das decisões jurídicas.

Foi o que ocorreu no processo de busca pelo desenvolvimento da Amazônia, em particular, do Estado do Amazonas, em especial com a Zona Franca de Manaus (ZFM). O Estado manifestou seu intento de desenvolver a região, imbuído de motivações que foram sendo alteradas no curso da história, exercendo seu poder legislativo por meio das Constituições, da legislação federal e daqueles de competência dos demais entes, quais sejam: o Estado do Amazonas e o município de Manaus. Foi estabelecida uma base legal composta de dispositivos constitucionais, decretos-lei, leis, decretos, portarias, regulamentos e atos administrativos de toda ordem que, ao longo do tempo, estabeleceram as regras de atuação e conduziram a atividade empresarial instalada no Estado do Amazonas estimulada pelos incentivos acenados. É a retrospectiva dessa base normativa que se fará a seguir e, considerando os quarenta e quatro anos de história, a grande quantidade de atos e a especificidade de cada um, a opção metodológica foi a de referenciar os mais representativos, em razão de terem sido responsáveis por alterações relevantes do modelo ao longo desse percurso e importantes para os objetivos traçados para este estudo.

O desenvolvimento da Zona Franca de Manaus tem sido objeto de vários estudos no sentido de avaliar o modelo, e os reflexos de sua implementação no processo de desenvolvimento da Amazônia, em especial, do Estado do Amazonas. Para melhor compreensão, convém dividir o processo em fases, definidas tendo como parâmetros eventos econômicos e/ou jurídicos, que promoveram ou impuseram reformulações significativas da política regional de incentivos e amplas alterações conceituais. Considerando os objetivos deste trabalho e a sua estruturação, tomando por base algumas divisões conhecidas,⁵⁹⁹

⁵⁹⁹ 1. A Suframa divide em: Fase 1 – 1967 a 1975, implantação e estímulo à substituição de importações de bens finais e formação de mercado interno; Fase 2 - 1975 a 1990, política industrial baseada nos índices de nacionalização e fomento a indústria nacional de insumos; Fase 3 - 1991 e 1996, abertura da economia brasileira e implantação da Nova Política Industrial e Comércio Exterior; Fase 4 - 1996 a 2002, política industrial em cenário de economia globalizada com o Plano Real; Fase atual – implantação da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) em aprofundamento da Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce). Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/zfm_historia.cfm>. Acesso em: 15 de abr. 2011;

2. A classificação de Aristides Oliveira Jr. e José Alberto Machado (Op. cit., p. 32-33): Fase 1: 1957 a 1967, ZFM como mero entreposto comercial tipo “Porto Livre”; Fase 2: 1967 a 1975, criação de mercado interno para bens finais inéditos pela atração de empresas internacionais, majoritariamente em eletrônica de consumo, com liberdade de importação de insumos; Fase 3: 1975 e 1990, substituição de importações em ambiente de concorrência restrita; Fase 4: De 1990 até a atualidade, modernização industrial “high-tech” em ambiente capitalista internacionalizado;

3. Norlela Ariffin e Paulo Figueiredo consideram: Fase 1- 1967 a 1976, início das atividades e predomínio comercial; Fase 2 – fins da década de 1970 a princípios da década de 1990, política de índices de nacionalização; Fase 3 – a partir de 1991 – Implementação da Nova política Industrial e de Comércio

decidiu-se ampliar as classificações já adotadas, integrando-as de modo a realizar a análise fática e jurídica da evolução da ZFM. Assim, ao discorrer sobre os marcos regulatórios do modelo procurar-se-á, contextualizá-los com o cenário nacional e internacional e com os modelos teóricos antes apresentados. A cada fase, sempre que possível, serão revisados sinteticamente panorama econômico e político, o marco regulatório, as características predominantes e as principais transformações e indicadores quantitativos que expressem essa evolução. Com isso, pretende-se reunir os elementos necessários que permitam, posteriormente, rediscutir os temas sob a ótica da segurança jurídica, fio condutor deste trabalho.

Este estudo será considerada a seguinte periodização: i) Fase 1 – até 1930, construção do marco teórico; ii) Fase 2 – 1930 a 1957, implementação de políticas desenvolvimentistas e ampliação do marco teórico; iii) Fase 3 – 1957 a 1967, 3.5.2.3 Fase 3 – 1957 a 1967, do porto livre à Zona Franca de Manaus (ZFM). A ruptura democrática e a política de desenvolvimento por estratégia de segurança nacional; iv) Fase 4 - 1967 a 1975, implantação e estímulo à substituição de importações de bens finais e formação de mercado interno; v) Fase 5 - 1975 a 1990, substituição de importações em ambiente de concorrência restrita e a constitucionalização dos incentivos da ZFM; vi) Fase 6 - 1990 a 1996, abertura da economia brasileira e implantação da Nova Política Industrial e Comércio Exterior; vii) Fase 7 - 1996 a 2002, política industrial em cenário de uma economia globalizada com os efeitos do Plano Real; viii) Fase 8 – 2002 até a atualidade, ZFM em ambiente capitalista internacional e implantação da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP).

Os principais atos normativos de origem federal serão apresentadas em cada fase, pois constituem o referencial dos marcos históricos e a materialização do propósito governamental no ajuste do modelo, seja por motivações de ordem econômica ou política. De outro lado, apesar de indicar à legislação estadual e municipal em cada período, considerando a sua cronologia, estas serão apreciadas posteriormente com detalhamento e de forma distinta, de modo a permitir melhor explanação de suas peculiaridades.

3.5.2.1 Fase 1 - até 1930, construção do marco teórico.

A formulação econômica em que se baseia a organização da Zona Franca de Manaus, especialmente seu polo industrial, está fundada na estrutura capitalista, considerando os meios de produção, o controle de estoques e a distribuição em aspectos eminentemente privados, no dinâmico processo de acumulação de riquezas sob o comando dos detentores do capital. Sabe-se que o início do capitalismo industrial teve seu grande impulso no século XVIII, especialmente, com a Revolução Industrial, período esse em que os economistas clássicos Adam Smith, Ricardo, Say, Stuart Mill e Malthus, dentre outros, buscaram explicar os fatores de formação da riqueza, a liberdade de mercado, o papel do trabalho e dos investimentos, a influência do crescimento populacional, a capacidade produtiva das nações, o controle da escassez, a acumulação de poupanças e a garantia do equilíbrio do sistema. A propriedade privada, a divisão do trabalho e a livre concorrência representavam as bases da economia, na busca do crescimento econômico liberalista que, anos depois, foi ampliada na visão de Schumpeter, que destacava o empresário como o principal agente do processo de inovações. No contraponto do capitalismo se situaram as teorias marxistas, a demonstrar que este não era somente um sistema de produção de mercadorias, mas que considerava o próprio trabalho uma mercadoria posta à disposição no mercado e que, segundo aqueles teóricos, por suas contradições o levariam à queda e autodestruição.

De fato, o capitalismo apresenta uma trajetória com ciclos de expansão e de limitações e, até o final dos anos vinte do século XX, já havia apresentado pelo menos duas grandes crises. A primeira, ocorrida no final do século XIX (1873-1895), atingindo as economias européias da Inglaterra e França pela concorrência industrial oriunda da Alemanha e Itália, recém-unificadas. A segunda, iniciada em 1913, afetando novamente a Europa, mais uma vez tendo como palco a concorrência de grupos econômicos alemães e italianos, o que ocasionou a Primeira Grande Guerra Mundial (1914-1918). Entretanto, a terceira foi considerada a maior crise do capitalismo, denominada a Grande Depressão, ocorrida em 1929 estendendo-se até 1932, que teve como marco a queda da bolsa de Nova York, desencadeando uma fase sem precedentes na economia americana, com grandes reflexos na Europa.⁶⁰⁰

Para os países da América Latina significou numa perda dos mercados de seus produtos tradicionais de exportação, ressaltando a grande dependência do modelo agro-exportador em relação aos países capitalistas e, nesse aspecto, essas economias foram mais

⁶⁰⁰ BRUM, Argemiro J., op. cit., p. 35.36.

duramente afetadas. Com a redução das exportações e queda de divisas, as importações também tiveram que ser restringidas, interrompendo o processo de integração das economias latino-americanas na divisão internacional do trabalho, oriunda do capitalismo dominante, e se iniciou o denominado *crescimento para dentro* realizado em duas vertentes: uma com o retorno à economia pré-capitalista e outra pela industrialização de bens de consumo antes importados, variando em intensidade dependendo da característica de cada país.⁶⁰¹

O Brasil, a exemplo dos demais, tendo o café como principal produto de exportação, sofreu com a redução das cotações internacionais em taxas superiores a sessenta por cento, embora a queda do volume exportado tenha sido menos acentuada, porém com drástica diminuição de divisas de exportações, pondo fim ao controle hegemônico do poder político por parte do setor cafeeiro e, aliado ao movimento militar e apoio de populações urbanas e segmentos industriais, levaram Getúlio Vargas ao poder, em 1930.⁶⁰² Toma-se, portanto, esse ano como marco, por ser considerado o início de uma nova fase econômica brasileira com ênfase na industrialização, que Furtado⁶⁰³ denominou de “desdobramento do centro dinâmico”, ao mesmo tempo em que afirmava que o desenvolvimento industrial brasileiro havia resultado mais de uma imposição histórica do que decorrente de decisão política dos governantes.⁶⁰⁴

3.5.2.2 Fase 2 – 1930 a 1957, implementação de políticas desenvolvimentistas e ampliação do marco teórico.

A crise iniciada em 1929 abalou as estruturas do “capitalismo de concorrência”, e desacreditando as teses do liberalismo econômico fez emergir as teorias keynesianas atribuindo um papel relevante ao Estado na atividade econômica, em especial, nos períodos de depressão, quando o mercado perde a capacidade de se autorregular, surgindo então um conjunto de teorias que atribuíram ao Estado função relevante na política fiscal, monetária e cambial dos países.

Nos Estados Unidos, contrariando as teorias do liberalismo clássico que pregava a liberdade do mercado, questionadas após a grande depressão, foi implantado em 1933, pelo Presidente Franklin Delano Roosevelt um modelo alternativo de desenvolvimento econômico

⁶⁰¹ NUNES, Avelãs. **Industrialização e desenvolvimento**, op. cit., p. 55-56.

⁶⁰² Ibid., p. 204.

⁶⁰³ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962. p. 238.

⁶⁰⁴ NUNES, Avelãs. **Industrialização e desenvolvimento**, op. cit., p.209.

que tinha como desafio reerguer a economia americana, com a participação direta do Estado. O New Deal, entre outras ações estimulou setores básicos da indústria, criou políticas de emprego buscando conciliar políticas econômicas e sociais. Essa nova conformação da estratégia estatal, conforme detalhado anteriormente, assumiu duas faces: a do Estado do Bem-Estar, que se consolidou nos países desenvolvidos e de base industrial; e o Estado Desenvolvimentista que se manifestou nos países que se encontravam em estágio atrasado de industrialização.

Na América Latina, predominou o Estado Desenvolvimentista com a promoção do modelo de intervenção com vistas a estimular o processo industrial e modificar a base econômica eminentemente agrícola. Desencadeada, em especial, a partir dos anos trinta do século XX, essa estratégia governamental pautou-se na ação do Estado assumindo o papel de financiador e indutor, planejador e empresário, tornando-se principal agente das políticas de desenvolvimento. Após 1948, com a criação da Cepal, passou a ter a influência da escola estruturalista e de seus estudiosos do subdesenvolvimento, especialmente, Raúl Prebisch e Celso Furtado que criticavam a concepção do desenvolvimento como movimento linear pelo qual todos os países deveriam passar para sair do estágio de subdesenvolvidos. Questionavam, também, a visão dicotômica de centro e periferia que discriminava os países subdesenvolvidos, deteriorando a relação de trocas e a distribuição de riqueza.

A política econômica implementada se baseou na industrialização por substituição de importações, tendo com referência, igualmente, a teoria de polos⁶⁰⁵ preconizando que centros econômicos mais avançados irradiavam o desenvolvimento para outras áreas de influência.

No Brasil, o Estado desenvolvimentista iniciou-se nos anos trinta do século XX, no governo de Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954), com forte ação de estímulo à promoção da industrialização e à proteção da indústria nacional, sendo, na opinião de Avelãs Nunes,⁶⁰⁶ a primeira grande fase de industrialização brasileira iniciada em 1933 e se prolongando até metade da década de cinquenta do século XX, pautada no processo de substituição de importações, o que tomando os estudos de Maria da Conceição Tavares e J. Mello, denomina de *Industrialização Restringida* pois, apesar da expansão industrial ocorrida haviam restrições da capacidade produtiva, cujas bases técnicas e financeiras não permitiam crescimento acima da demanda interna. Foi a fase do desenvolvimentismo nacionalista, brevemente interrompido

⁶⁰⁵ Conforme já referido no Capítulo 1, a teoria de polos de desenvolvimento foi baseada nos estudos de François Perroux, aperfeiçoada por Albert Hirschman e mais tarde ampliada por Michel Porter, por meio de sua teoria dos aglomerados.

⁶⁰⁶ NUNES, Avelãs. **Industrialização e desenvolvimento**, op. cit., p.217-218.

no período de transição entre o Estado Novo varguista e o governo Dutra (1946-1951), quando houve um retorno de ideias liberalizantes e antiestatizantes, adotando o modelo liberal e reavaliando o papel intervencionista do Estado.

Vargas, entre os governos republicanos até então, foi aquele que desenvolveu a política mais ampla voltada para o desenvolvimento da Amazônia centrada, inicialmente, na tentativa de soerguimento da economia da borracha (1938-1945) e, posteriormente, (1951-1953) com a Spvea, e o Plano de Valorização Econômica da Amazônia que criava aparato legal e institucional, reformulando várias entidades da administração pública e creditícia voltadas para a pesquisa e para o financiamento das atividades econômicas na região.⁶⁰⁷

Nesta fase ocorre a primeira constitucionalização de políticas de desenvolvimento da Amazônia, com a Constituição Federal de 1946, que estabeleceu as condições financeiras necessárias para a execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, ampliando a discussão política a respeito do tema.

No conjunto teórico apresentado pode ser encontrado o fundamento que, anos mais tarde, redundaria na criação e posterior reformulação da Zona Franca de Manaus. Em apertada síntese, esse modelo de desenvolvimento regional nada mais é do que uma forma de ação estatal definindo prioridades e políticas econômicas, de modo a intervir na realidade de uma região para promoção de seu desenvolvimento, utilizando-se de instrumentos de regulação tributária. Sua concepção tem base teórica também nas premissas keynesianas que deram sustentação ao novo modelo de Estado regulador da economia. Esse polo regional, localizado na capital do Estado do Amazonas, sob a premissa de estimular e irradiar o desenvolvimento para a Amazônia Ocidental teve a industrialização por substituição de importações como uma de suas vertentes mais significativas. O modelo acarretaria, entretanto, a dependência externa de capitais, insumos, tecnologia e mercado consumidor. A ideia como afirma Loureiro,⁶⁰⁸ que norteou a concepção da Zona Franca de Manaus, seguiu a teoria “de caráter predominantemente espacial, que entende que a criação de polos industriais e comerciais teria a capacidade de irradiar o desenvolvimento por toda a região sob influência destas zonas”.

Em síntese, é possível considerar que a teoria de polos de desenvolvimento, o processo de substituição de importações e de redução ou eliminação de encargos fiscais se constituíram a base teórica para a formulação do modelo de desenvolvimento da Zona Franca de Manaus.

⁶⁰⁷ Banco de Crédito da Borracha, Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia e Instituto Agrônomo do Norte.

⁶⁰⁸ LOUREIRO, Violeta Refkalefsky, op. cit., p. 180.

3.5.2.3 Fase 3 – 1957 a 1967, do porto livre à Zona Franca de Manaus (ZFM). A ruptura democrática e a política de desenvolvimento por estratégia de segurança nacional.

O desenvolvimentismo como estratégia governamental esteve presente em longo período da história política brasileira. No governo de Juscelino Kubitschek essa estratégia teve atuação concentrada na região Sudeste, em especial em São Paulo. Entretanto, algumas iniciativas de cunho regional descentralizadas foram executadas entre as quais se destaca a criação um porto franco, estabelecendo uma área de livre comércio de importação, em região isolada, onde se localizariam armazéns, instalações portuárias e indústrias.

O estabelecimento de um porto franco na cidade de Manaus com tratamento tributário diferenciado era considerado desde 1865. Defendido especialmente por Aureliano Cândido Tavares Bastos,⁶⁰⁹ que propôs a “criação de um porto franco nesta cidade, abrangendo não apenas a Amazônia brasileira, mas todos os países da bacia amazônica”, mas não se realizou. Porém, muitos incentivos à navegação e à franquia dos portos do rio Amazonas à navegação internacional permitiram a ligação de Manaus com os principais portos do mundo, especialmente, os mercados consumidores da Europa e dos Estados Unidos, durante todo o ciclo de exploração da borracha.⁶¹⁰

A primeira referência legislativa efetiva sobre a criação de uma zona franca no Amazonas remonta a 1957, com o projeto do deputado federal Francisco Pereira da Silva (AM), emendado pelo deputado Maurício Joppert, relator da matéria. Seria um empreendimento coordenado pelo Plano de Valorização Econômica da Amazônia. O projeto original que previa a criação de porto franco foi alterado para zona franca sob o argumento de maior amplitude e eficácia, sendo convertido em lei ⁶¹¹ sancionada pelo Presidente Juscelino Kubitschek, que, entretanto, permaneceu sem regulamentação e sem aplicação até 1960.⁶¹²

A Lei n.º 3.173/ 57, na forma prevista em seu art. 1.º, estabelecia a

criação de uma zona franca para armazenamento ou depósito, guarda, conservação, beneficiamento e retirada de mercadorias, artigos e produtos de qualquer natureza, provenientes do estrangeiro e destinado ao consumo interno da Amazônia, como dos países interessados, limítrofes ao Brasil ou que sejam banhados por águas tributárias do rio Amazonas.

⁶⁰⁹ Nascido em Alagoas, foi político e escritor. Viajou pela região e escreveu o livro “O Valle do Amazonas” (1865-1866).

⁶¹⁰ GARCIA, Etelvina. **Modelo de desenvolvimento: Zona Franca de Manaus: história, conquistas e desafios**. 2. ed. Manaus: Norma Editora, 2004. p. 22-23.

⁶¹¹ Lei n.º 3.173, em 6 de junho de 1957.

⁶¹² A regulamentação é de 2 de fevereiro de 1960, com o Decreto n.º 47.757.

Prevvia a desoneração de quaisquer tributos federais, estaduais e municipais ou direitos alfandegários para as mercadorias de procedência estrangeira desembarcadas diretamente na zona franca, facultando o seu beneficiamento e internação para o mercado nacional mediante tributação regular. Anos depois foi instalada de forma provisória, porque sem os investimentos necessários e os incentivos propostos não se configuraram atrativos para investidores privados. Esse modelo funcionou precariamente, em decorrência da ausência de recursos e de decisão do Governo Federal na adoção das condições necessárias para o alcance dos objetivos almejados pelos idealizadores. Este fato parece ser coerente com o projeto de desenvolvimento juscelinista que era altamente concentrador de renda e espacialmente centralizado, cuja prioridade voltava-se ao incremento das atividades no sudeste brasileiro, portanto, não priorizando políticas que estimulassem outras regiões do País, especialmente o Norte.

Em 1957, ano da aprovação da lei que criou a Zona Franca de Manaus como porto livre, o cenário estadual sinalizava mudanças promissoras. O Governador do Amazonas, Plínio Ramos Coelho, ressaltava o enfrentamento que o Estado teve de fazer na conjuntura econômica, diante da crise nacional provocada pela inflação, ao lado de certo entusiasmo político com a descoberta de petróleo em município do interior e a implantação de uma refinaria na capital, esta por ação da iniciativa privada. A economia estadual estava baseada na pequena agricultura, exploração de produtos da floresta, comércio, e alguns projetos isolados, entre eles, a refinaria de petróleo e a fábrica de compensados. A decisão de criar um porto livre fortalecia aquele clima político interessado em animar o desenvolvimento local, mas não foi suficiente para alcançar qualquer resultado prático.⁶¹³

Em 1962, outra tentativa de estímulo econômico regional,⁶¹⁴ assegurou a isenção de imposto de renda e respectivo adicional a todas as pessoas jurídicas localizadas na Amazônia que atuassem no beneficiamento ou manufatura de matéria-prima regional (borracha, juta e similares ou sementes oleaginosas), destinada a toda região, com as empresas do Amazonas, consequentemente, sendo também beneficiadas. Tratava-se de regra que vigorava no Nordeste e se tornaria a base dos incentivos da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), quatro anos depois e um ano antes da reestruturação da Zona Franca de Manaus (ZFM) em 1967.

⁶¹³ AMAZONAS. **Mensagem à Assembleia Legislativa apresentada pelo Governador Plínio Ramos Coelho**, em 15 de março de 1957. Manaus: Divisão da Imprensa Oficial, 1957. p. 5 e 8.

⁶¹⁴ Lei n.º 4.069-B, de 12 de junho de 1962.

Com a ruptura democrática e o início dos governos militares (1964), ocorreu uma alteração na participação do Estado na formação social brasileira que excluiu qualquer forma de participação política, institucionalizou a repressão aos trabalhadores e às populações como um todo, conforme assevera Avelãs Nunes,⁶¹⁵ para quem nesse período a acumulação do capital se encontrava dependente da ação do Estado e havia uma espécie de reserva às multinacionais no setor de bens de consumo duráveis.

Em relação à região Amazônica, mais especialmente em 1966, várias ações foram desencadeadas com o fito de desenvolvê-la o que redundaria na reformulação da ZFM e de outros organismos existentes. Essas medidas reformistas inserem-se no contexto da Operação Amazônia e visavam criar as condições de ocupação da região com objetivos de segurança nacional, baseando-se em estratégia econômica e geopolítica e de gestão de instrumentos especiais. Pretendia-se a integração da região aos eixos de desenvolvimento mais dinâmicos do País, como pressuposto de fortalecer a ação militar na área, o controle das fronteiras e a redução dos riscos de internacionalização da Amazônia, assim como sua invasão por forças políticas estrangeiras de opção ideológica dita de esquerda.

Entre as providências tomadas nesse período há o estabelecimento de base institucional necessária às políticas previstas pelo governo: transformação do Banco de Crédito da Amazônia em Banco da Amazônia (Basa); extinção da Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (Spvea) e criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam); definição do conjunto de incentivos fiscais baseados na isenção do Imposto de Renda; criação de mecanismos de financiamento aos empreendimentos por meio de fundos de investimento; definição de caráter permanente à regra constitucional de aplicação de recursos da União previstos na Constituição de 1946; e promoção de estudos para a reformulação da Zona Franca de Manaus (ZFM), o que veio a ocorrer um ano depois. Essas ações tinham coerência com as preocupações maiores do governo central tendo na indústria o núcleo fundamental da economia.

No âmbito estadual, o Governador Arthur Cézar Ferreira Reis, ao elaborar o Plano Bienal do Amazonas para 1965/1966, indicou como linha mestra de sua estruturação e postulado básico na promoção ao setor privado, “as facilidades fiscais e estímulos; a reformulação da Zona Franca de Manaus”, entre outros. No que se referia às políticas desenvolvidas pelo Governo Federal destinadas à Amazônia como um todo e ao Estado do Amazonas em particular, destacava a Zona Franca de Manaus em relação a qual definia como

⁶¹⁵ NUNES, Avelãs. **Industrialização e desenvolvimento**, op. cit., p. 418.

prioridade: “reformulação dos planos atuais; implantação imediata do Distrito Industrial; investimentos para o biênio de 1965/66; programa de longo prazo e respectivos financiamentos”,⁶¹⁶ tudo a demonstrar sintonia com a linha de condução da política federal.

3.5.2.4 Fase 4 - 1967 a 1975, implantação e estímulo à substituição de importações de bens finais e formação de mercado interno.

Esta fase se inicia com os atos de reformulação e implantação da ZFM, dentro do novo conceito, previsto no Decreto-Lei n.º 288/67 e demais diplomas legais a este correlatos, com a política de incentivos formulada com vigência inicial por trinta anos, ou seja, até 1997. Assim, dez anos depois da criação da Zona Franca de Manaus como porto livre, a lei foi reformulada em 28 de fevereiro de 1967, pelo Presidente Humberto de Alencar Castello Branco, através do Decreto-Lei n.º 288, que estabelecia em seu art. 1.º

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 o seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância, a que se encontram os centros consumidores de seus produtos.

Na reformulação legal ficou estabelecida a abrangência espacial da ZFM em área contínua de dez mil quilômetros quadrados, incluindo a cidade de Manaus e seus arredores, dotada dos seguintes incentivos fiscais: i) isenção de imposto de importação e imposto sobre produtos industrializados para a entrada de mercadorias estrangeiras destinadas ao consumo interno, industrialização em qualquer grau, inclusive beneficiamento de qualquer natureza e estocagem para reexportação; ii) ingresso de mercadorias nacionais para consumo, industrialização ou reexportação, equiparado, para fins fiscais, à exportação para o estrangeiro, contando, portanto, com os incentivos aplicáveis a qualquer exportação⁶¹⁷, além

⁶¹⁶ AMAZONAS. **Mensagem do Governador Arthur César Ferreira Reis à Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, em 15 de março de 1965**, Manaus: Editora Sérgio Cardoso, 1965. p. 210.

⁶¹⁷ Alguns autores consideram que o Decreto-Lei n.º 288/67 efetuou isenções heterônomas, entendidas como aquelas que são concedidas por um ente político diverso do que possui a competência para a instituição do tributo em questão. Desse modo, existem discussões doutrinárias sobre a constitucionalidade de alguns de seus dispositivos, considerando que na Constituição vigente à época, a União não tinha competência para este tipo de isenção. In: SANTOS, Fábio Pereira Garcia. O art. 4º do Decreto-Lei 288/67: natureza jurídica da exoneração tributária de ICMS na operação de remessa de mercadorias à Zona Franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto; PEIXOTO, Magalhães Marcelo.

de ser isento do imposto de exportação, para permitir competitividade da produção local com a estrangeira; iii) incidência do imposto de importação nas mercadorias industrializadas na ZFM quando destinadas a outros pontos do território nacional, apenas sobre os insumos importados, porém com redução do percentual do valor adicionado no processo de industrialização local em relação ao custo total da mercadoria; iv) isenção de imposto sobre produtos industrializados para todas as mercadorias produzidas na ZFM, independente da destinação (consumo, venda para o mercado nacional ou exportação). Destaque-se que algumas mercadorias, por sua natureza econômica, foram excluídas de todos os benefícios: armas e munições, perfumes, fumo, bebidas alcoólicas e automóveis de passageiros.

Em suma, os bens produzidos na ZFM seriam sujeitos somente ao pagamento de ICM (hoje ICMS), se não tivessem componentes importados e, quando os tivessem, sofreriam a tributação também do imposto de importação com a redução referida. Ao mesmo tempo, foi fixado prazo de vigência dos incentivos em trinta anos, admitida a sua prorrogação, com o decreto-lei dispondo, ainda, que a administração da ZFM seria exercida pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), cuja criação se deu por ato próprio,⁶¹⁸ vinculada à época ao Ministro do Interior⁶¹⁹ e desvinculada do organismo federal de desenvolvimento sediado no Pará, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

Na época, houve ampliação da abrangência geográfica dos benefícios estabelecidos por outro decreto-lei,⁶²⁰ incentivos baseados na não incidência do Imposto de Renda (IR) para os empreendimentos localizados na Amazônia Ocidental e faixa de fronteira abrangida pela Amazônia. O mesmo ato definia a Amazônia Ocidental como a região integrada pelos Estados do Amazonas, Acre, Roraima e Rondônia, estes últimos, ainda na condição de Territórios Federais. Um ano depois, nova legislação⁶²¹ ampliou os incentivos do Decreto-Lei n.º 288/67 para a Amazônia Ocidental, em relação aos bens recebidos, oriundos, beneficiados ou fabricados na Zona Franca de Manaus, para consumo interno, enumerando os bens de produção e consumo e gêneros de primeira necessidade como objeto das isenções.

Tributação da Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM. São Paulo: MP Editora. 2008. op. cit., p. 124.

⁶¹⁸ Decreto n.º 61.244, de 28 de agosto de 1967, regulamentando o Decreto-Lei n.º 288/67.

⁶¹⁹ Na atualidade a Suframa é vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Midic).

⁶²⁰ Decreto-Lei n.º 291, de 28 de fevereiro de 1967.

⁶²¹ Decreto-Lei n.º 291, de 28 de fevereiro de 1967.

Visando a realização dos empreendimentos industriais, foram definidos os mecanismos necessários para a implantação do Distrito Industrial da Zona Franca de Manaus,⁶²² e estabelecidas as bases para: a desapropriação da área e o lançamento da pedra fundamental em 30 de setembro de 1968. O processo de implantação era lento e em dezembro de 1974, apenas parte das obras de infraestrutura estava construída, com cerca de vinte e cinco por cento dos lotes da área pioneira adquiridos e seis empresas instaladas.⁶²³

Para Flávio Lyra,⁶²⁴ o objetivo fixado pelo DL 288/67 era considerado bastante ousado. Destaca que as desvantagens locacionais da região eram importantes para abrigar a implantação e o desenvolvimento de um setor industrial que não contava com um mercado local fortalecido e dispunha do centro consumidor localizado a grandes distâncias, ambos já abastecidos pela produção nacional e pelas importações. Desse modo, seria indispensável realizar estímulos fiscais e financeiros para motivar os empresários a investir na ZFM, bem como era necessário que as atividades não dependessem dos recursos produtivos locais e tivessem grande proteção da competição de produtos oriundos tanto do estrangeiros como dos tradicionais centros produtores do País.

Em seu estudo, Lyra sintetiza o que denomina de “um arsenal de incentivos fiscais federais e estaduais” que juntamente com a política aduaneira, contribuíram para atingir os objetivos almejados que, segundo o autor, foi possível pela conjugação dos seguintes fatores:

a) a existência de um mercado nacional relativamente amplo e em rápida expansão de bens de consumo não duráveis, particularmente os eletroeletrônicos de entretenimento, em um quadro de escassez aguda de divisas que inviabilizava seu abastecimento por meio de importações; b) a ação governamental que, mediante fortes restrições às importações dos referidos bens, concedeu poderosos incentivos fiscais ao investimento industrial e as importações em geral na ZFM, atraiu capitais privados para sua produção na ZFM.⁶²⁵

Outra contribuição destacada pelo autor foi a característica urbana da cidade de Manaus, a criação de um distrito industrial e os subsídios para implantação das plantas industriais que deram as condições requeridas pelos investidores para se transferirem para a

⁶²² Decreto n.º 63.105, de 15 de agosto de 1968. In: GARCIA, Etelvina, op. cit., p. 61.

⁶²³ O primeiro projeto industrial com os estímulos do DL 288/67 foi aprovado em 1968 da empresa Beta S.A, Indústria e Comércio, empresa produtora de joias, titular do certificado n.º 01. In: GARCIA, Etelvina, op. cit., p.59. Empresa não mais existente.

⁶²⁴ LYRA, Flávio Tavares. **Incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus**. Texto para discussão n.º 371. Brasília: Ipea, Serviço Editorial, maio de 1995. p. 64-65.

⁶²⁵ LYRA, Flávio Tavares, op. cit., p. 88.

ZFM. Nesse período podem ser identificadas as seguintes características: atividade comercial predominante, com total liberdade de importação de produtos, isenta de tributos, com as exceções previstas na lei; aumento do movimento turístico doméstico, com grande fluxo de passageiros em busca de bens importados com venda proibida nos outros Estados; expansão do setor terciário; início da atividade industrial com a implantação de empresas especialmente do gênero industrial eletroeletrônico de montagem de processos produtivos simplificados. A Suframa atuava basicamente no controle de entradas e estocagem de mercadorias, com predomínio da função aduaneira e foco de atuação em Manaus.⁶²⁶

No plano político, o Brasil atravessou no período mais duas gestões do regime militar,⁶²⁷ sendo predominante o lado repressivo do “Estado burocrático-autoritário”, continuando a predominar a centralização das decisões político-econômicas com a proposta de aceleração do processo de industrialização do País. Na esfera econômica, por sua vez, havia uma conjuntura internacional favorável e, no cenário nacional, o País experimentou grande expansão da economia, momento conhecido como o “Milagre Brasileiro”, consistindo na expansão da indústria, facilitada pela disponibilidade de créditos e financiamentos internacionais concedidos por organizações financeiras e pela atuação das multinacionais com preferência para a indústria automobilística e a produção de bens de consumo duráveis, em processo denominado por Avelãs Nunes⁶²⁸ de “solidariedade orgânica” que reforçava a industrialização com a relação entre o Estado e as multinacionais, fortalecendo o modelo periférico-associado-dependente, para o plano externo e o modelo elitista-concentrador-excludente, para o plano interno, antes abordado.

Para o autor, este relacionamento se constituía na complementaridade de ações do Estado garantindo investimentos na infraestrutura e fornecimento da mão de obra necessária para reduzir os custos e garantir o aumento dos lucros das empresas dinâmicas. A política direcionada à Zona Franca de Manaus atendia também a essas premissas. De todo modo, especialmente no período de 1968 e 1973 se registrou um significativo crescimento do setor industrial brasileiro e, conseqüentemente, do crescimento do PIB, do emprego e do mercado interno, garantindo a elevação da renda e do consumo de uma parcela dos brasileiros que se tornavam ávidos por bens importados, o que favoreceu a expansão dos negócios na ZFM.⁶²⁹ A

⁶²⁶ Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/zfm_historia.cfm>. Acesso em: 16 abr. 2011.

⁶²⁷ Generais Costa e Silva (1967-1969) e Emílio Garrastazu Médici (1969-1974).

⁶²⁸ NUNES, Avelãs. **Industrialização e desenvolvimento**, op. cit., p. 418.

⁶²⁹ Avelãs Nunes denomina de política de *redistribuição mediadora* que criou ou ampliou um *terceiro mercado* dando acesso a bens de consumo duráveis até então reservados para outras classes de renda mais altas. (NUNES, Avelãs. **Industrialização e desenvolvimento**, op. cit., p. 420).

política industrial adotada baseou-se na industrialização por substituição de importações que trazia em seu bojo tanto as contradições quanto as vantagens antes evidenciadas.⁶³⁰

A legislação federal alcançou tributos de competência estadual e municipal, condicionando sua própria vigência às concessões dos demais entes. Assim, fixou para o Estado do Amazonas o estabelecimento de crédito do imposto de circulação de mercadorias – ICM (hoje ICMS) para as mercadorias remetidas para área incentivada, em igual montante ao que seria devido se aquelas remessas não tivessem sido consideradas pelo decreto-lei como exportações (crédito presumido). De igual modo, dispôs sobre a isenção do Imposto Sobre Serviços (ISS) a ser concedido pelos municípios na área da Zona Franca. Essas condicionantes foram cumpridas pelos governos estadual e municipal. Destaque-se que a obtenção dos incentivos para a produção industrial estava condicionada à aprovação de projetos pela Suframa, e a sua fruição dependente da efetiva produção e comercialização.

No plano estadual o Governador do Estado, Danilo Duarte de Mattos Areosa (1967-1971), deu início à implantação do Distrito Industrial da Zona Franca de Manaus, a partir de desapropriação de terras para este fim. Desde então, surgiam sobressaltos quanto à aplicação continuada da legislação que regia a ZFM. Em relatório síntese de seu governo, Areosa ressaltava:

interpretando os anseios mais justos da coletividade amazonense, o Governo do Estado, por mais uma vez, saiu em defesa da integral vigência da legislação desta entidade, tendo em trabalhos substancialmente elaborados por equipes técnicas, apontado as inconveniências de sucessivas alterações na lei maior da autarquia, por acarretar prejuízos incalculáveis, pela falta de segurança que o órgão passaria a inspirar aos investidores, que necessitam, para seus empreendimentos, de uma absoluta segurança.⁶³¹

O governo admitia existir “algumas hostilidades e resistências ao funcionamento da Zona Franca” e atuava política e tecnicamente em defesa das regras fixadas, se mobilizando para a criação do distrito agropecuário a ser gerido e implantado pela Suframa e demonstrando a expansão da economia amazonense decorrente da ZFM com indicadores econômicos favorecendo o panorama estadual: evolução de importações totais; renda familiar

⁶³⁰ Ver Capítulo 1, item 1.1.2.

⁶³¹ AMAZONAS. **Mensagem do Governador Danilo Duarte de Mattos Areosa à Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas**, em 31 de março de 1970. Manaus: Gráfica e Editora Palácio Real, 1970. p. 227-228.

mensal da cidade de Manaus; compensação e evolução das operações bancárias, todos com índices bastante expressivos.

Ao final do período 1968-1975 a Suframa havia aprovado 162 projetos, com previsão de 29.16. A população da capital passara de 152.432 em 1960 para perto de 415.000, em 1975 e o movimento de passageiros no aeroporto de Manaus atingiu, em 1975, 228.457 pessoas/ano, com um crescimento de mais de 400% se comparado a 1967.⁶³²

3.5.2.5 Fase 5 - 1975 a 1990, substituição de importações em ambiente de concorrência restrita e a constitucionalização dos incentivos da ZFM.

Esse período corresponde às primeiras alterações significativas na forma de operacionalização da ZFM com modificações relevantes na premissa de liberdade irrestrita de importações que predominou na fase anterior.

Os últimos governos militares⁶³³ dirigiram o Brasil pós-Milagre, enfrentando dois choques do petróleo. O primeiro em 1973, com o bloqueio dos países árabes aos aliados de Israel e o segundo em 1979/1980, em decorrência da Revolução Islâmica e da guerra entre Irã e Iraque, que forçaram o País a adotar medidas restritivas às importações. O Brasil, nos últimos períodos dos governos militares, enfrentou grandes dificuldades econômicas relativas à elevada dívida externa, balanço de pagamentos e balança comercial, dívida interna e inflação. No período Geisel (1974-1979), especialmente, mesmo em meio a lutas internas de resistências à política de abertura a que se propôs e diante do declínio da economia, manteve a política de expansão econômica, com o lançamento do II PND que, preservando a estratégia de substituição de importações, pretendeu alcançar a autonomia em segmentos industriais importantes como insumos básicos e bens de capital. Entretanto, teve de adotar medidas visando a austeridade de gastos e de restrições às importações para minimizar os efeitos da crise internacional. Essas ações tiveram reflexos na ZFM, com as transformações significativas na concepção do modelo.

Em 1975, o Executivo Federal, com o objetivo de ajustar sua política industrial e de comércio exterior, programou medidas de fechamento do mercado brasileiro às importações estabelecendo um sistema de contingenciamento, com limites anuais de importação. As

⁶³² Fonte dos dados originais: Projetos aprovados - Suframa; População – IBGE, estimativa Codeama/NP-Naie; Passageiros – Infraero, cálculos da autora. In: PONTES, Rosa Oliveira de. **Zona Franca, fator de desenvolvimento para a Amazônia Ocidental**. Brasília: Minter, Coordenadoria de Comunicação Social, 1977. p. 20, 22 e 33.

⁶³³ Generais Ernesto Geisel e João Baptista de Figueiredo.

primeiras mudanças do Decreto-Lei n.º 288/67, ocorreram quase que imediatamente, quando de sua regulamentação, em agosto de 1967, fazendo ajustes não previstos no ato original.⁶³⁴ Entretanto, a primeira reforma significativa nos padrões de concessão dos incentivos para o setor industrial e na operacionalização de sua obtenção, se deu em 1975⁶³⁵ quando foi alterado o sistema de liberdade de importação de insumos e matérias-primas para as indústrias e, mesmo mantida a política de industrialização pautada na substituição de importações de bens finais, que eram produzidos na ZFM com a utilização de matéria-prima importada, editaram-se normas que instituíram a obrigatoriedade de cumprimento de índices mínimos de nacionalização para os produtos a serem fabricados com incentivos fiscais, sendo permitida apenas a importação de peças, componentes e insumos em geral não produzidos no mercado nacional.

Atos Conselho de Administração da Suframa,⁶³⁶ passaram a fixar anualmente os índices a serem cumpridos por todos os segmentos industriais, sendo instrumento de desestímulo à importação, favorecendo aos fabricantes nacionais de partes e peças e estimulando processos produtivos intensivos de mão de obra, uma vez que aqueles que nacionalizassem mais e aumentassem a geração de empregos eram beneficiados com menor pagamento do imposto de importação, quando da remessa do produto final a qualquer ponto do território nacional. A partir de então, a redução do imposto de importação incidente sobre os bens industrializados na ZFM, quando de sua saída para o mercado nacional passou levar em conta a utilização de insumos nacionais, constituindo também requisito indispensável para a aprovação de novos projetos ou de outros produtos por fábricas já implantadas.⁶³⁷

Nesse mesmo ano, foi editada a Lei Complementar n.º 24/75⁶³⁸ que dispôs sobre os convênios para a concessão de isenções do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICM) e, neste caso, ressaltou em seu artigo 15 que o disposto naquela lei não se aplicava às indústrias instaladas ou que viessem a se instalar na Zona Franca de Manaus, sendo vedado às demais Unidades da Federação determinar a exclusão de incentivo fiscal, prêmio ou estímulo concedido pelo Estado do Amazonas. Essa lei tem relevância por ter preservado os direitos da ZFM diante da guerra fiscal entre os Estados e foi fundamental, anos depois, para a manutenção das garantias sempre discutidas pelos demais entes federativos.

⁶³⁴ Decreto n.º 61.244, de 28 de agosto de 1967, com a alteração dos arts. 3.º e 6.º.

⁶³⁵ Decreto-Lei n.º 1.435, de 16 de dezembro de 1975.

⁶³⁶ Resolução n.º 024/76, de 30 de março de 1976. In: GARCIA, Etelvina, op. cit., p. 80.

⁶³⁷ GARCIA, Etelvina, op. cit., p. 77-83.

⁶³⁸ Lei Complementar n.º 24, de 07 de janeiro de 1975.

Os primeiros anos da década de setenta do século XX foram de grandes restrições à Zona Franca de Manaus, em especial, ao polo industrial nascente em face do cenário político e econômico antes evidenciado. Em abril de 1976, outro Decreto-Lei,⁶³⁹ disciplinou várias questões ligadas ao comércio exterior, estendeu a isenção de IPI à Amazônia Ocidental e aduziu regra limitadoras à ZFM.⁶⁴⁰ Ao mesmo tempo aquele ato normativo autorizou o Poder Executivo a “fixar limites globais das importações a serem realizadas anualmente pela Zona Franca de Manaus”. De outro lado, vedou a internação de mercadorias estrangeiras ao território nacional, com exceção das provenientes da ZFM como bagagem acompanhada. A ZFM permaneceu comercializando bens importados, possibilitando a distribuição de produtos estrangeiros ao restante do País por meio de turistas, sob a forma de bagagem acompanhada, sujeita a um limite individual de valor pré-estabelecido. Esta excepcionalidade favoreceu o incremento do turismo de compras na cidade de Manaus e o grande crescimento da atividade comercial, que continuou ampliando seus negócios.

As quotas globais de importação foram instrumentos de regulação e restrição das importações da ZFM durante quinze anos. A primeira definida em maio de 1976,⁶⁴¹ para aquele ano e, posteriormente, inúmeras resoluções do Conselho de Administração do órgão gestor, fixou critérios e definiu valores por setor ou por empresa, tanto para a indústria como para o comércio, procedimento que foi revogado somente em 1991.⁶⁴² Até 1975, a produção do Polo Industrial da ZFM pautava-se na liberdade de importação de insumos e destinação de sua produção para o mercado interno. A partir de 1978, em consequência da crise cambial brasileira, os incentivos à exportação passaram também a ser concedidos⁶⁴³, e ao definir a quota global para aquele ano, estabeleceu crédito-prêmio para as empresas, como quota adicional sobre o saldo líquido de divisas geradas (diferença entre o valor FOB exportado e importado), criando o Programa Especial de Exportação – Proex.⁶⁴⁴

Número expressivo de empresas passou a se instalar no PIM, acelerando o setor industrial, com formação do parque fabril, com a conformação de polos industriais alguns dos quais ainda hoje se mantêm, segmentando-se, especialmente, nos setores industriais

⁶³⁹ Decreto-Lei n.º 1.455, de 07 de abril de 1976.

⁶⁴⁰ Revogou o art. 38 da norma original, passando a exigir a elaboração de guia de importação, procedimento burocrático antes liberado.

⁶⁴¹ Decreto n.º 77.657, de 24 de maio de 1976. In: GARCIA, Etelvina, op. cit., p. 86.

⁶⁴² Decreto n.º 205, de 5 de setembro de 1991.

⁶⁴³ Decreto 81.189, de 5 de janeiro de 1978.

⁶⁴⁴ FERREIRA, Sylvio Mário Puga, op. cit.

eletroeletrônico de entretenimento, veículos de duas rodas, relógios, brinquedos, ótico, etc. Conforme constata Salazar, os seguintes fatores contribuíram para este fato:

- O interesse pelo mercado interno brasileiro permitiu atrair investimentos e ter acesso a modernas tecnologias de processo;
- Fortaleceu-se o modelo de substituição de importações, uma vez que perto de 2.000 produtos estavam proibidos de entrar no País;
- Houve uma contribuição positiva para o desenvolvimento da indústria nacional de componentes e insumos, sobretudo daquela localizada no Centro-Sul do País, especialmente em São Paulo;
- A partir de 1978 o CAS começou a aprovar projetos industriais simplificados do interesse de pequenas empresas de origem regional.⁶⁴⁵

Estimulou-se também a implantação de fornecedores de matérias-primas e componentes, seja sob a forma de subconjuntos eletroeletrônicos, como partes e peças do setor plástico, metais, borracha e embalagens de papel e papelão. A especialização do PIM era defendida pela Suframa em seus documentos institucionais,⁶⁴⁶ definindo a criação de polos de segmentos especializados que foram se consolidando aos poucos, dentre os quais o eletroeletrônico, relojoeiro, ótico, de motocicletas e bicicletas, etc. e considerava como vantagens, dentre outras: a viabilização da regionalização da produção industrial de bens intermediários não produzidos no País; produção de economias de escala necessárias à verticalização do PIM; a consolidação das especializações já existentes, com a promoção de maior nível de agregação da economia local e elevação do nível de empregos. Esses aspectos têm sido buscados ao longo da vigência da ZFM, mas apesar de avanços para alguns segmentos não foi possível, ainda, alcançar a ampla consolidação almejada. Nesta fase, merecem destaque as iniciativas de interiorização do modelo de desenvolvimento regional, com a edição de atos normativos que estendiam os benefícios da ZFM para outras unidades da Amazônia Ocidental e criando áreas de livre comércio em municípios situados nas zonas de fronteira.

No período do último governo militar, do Presidente João Figueiredo (1979-1985), a economia brasileira, que já estava fragilizada, foi abalada pela conjuntura internacional adversa provocada pelo segundo choque do petróleo, em junho de 1979 e, em função da elevação dos preços desse recurso, provocou ajustes na economia dos países capitalistas industrializados do chamado primeiro mundo, com uma recessão que se estendeu até 1982. O

⁶⁴⁵ SALAZAR, Admilton Pinheiro, op. cit., p. 255.

⁶⁴⁶ SUFRAMA. Plano Diretor Plurianual da Zona Franca de Manaus (PDP/ZFM). Manaus, 1978.

País foi afetado também pela elevação dos juros no mercado internacional, aumentando os gastos com o pagamento da dívida externa, além da suspensão de novos empréstimos condicionados às imposições das normas ortodoxas do Fundo Monetário Internacional, causando grande debilidade da economia, com altas taxas inflacionárias e elevada dívida externa. Esse quadro levou o Brasil a uma das mais graves crises de sua história, com ampla influência para a economia do Amazonas.

Em 1985, deu-se a mudança do quadro institucional do Brasil com o término do período militar e início de nova fase democrática. A economia do País vivia um momento de recessão, com inflação descontrolada, além da elevada dívida externa e interna. Três planos econômicos visando o combate à inflação foram aplicados, sem sucesso, e a crise brasileira do período levou a intitulá-lo como “a década perdida”, com o esgotamento do modelo de desenvolvimento implantado, sem que tivesse havido transição para nova proposta.

Nessa fase foi prorrogado, pela primeira vez, o prazo de vigência dos incentivos da ZFM, de 1997 para 2007.⁶⁴⁷ Outro aspecto relevante é a constitucionalização dos incentivos da Zona Franca de Manaus, por meio do artigo 40, do Ato das Disposições Transitórias da Constituição da República de 1988, além do prazo que foi mais uma vez foi prorrogado para até 2013. Tratam-se de medidas jurídicas que se apresentavam, na ocasião, como salvadora da ZFM e impeditivas de percalços aos direitos das empresas incentivadas.

O prazo de vigência original para a área de exceção era de trinta anos e se expiraria em 1997. Após duas décadas de existência, foi iniciado um movimento político pela ampliação desse prazo. Argumentava-se que os resultados apresentados eram expressivos, porém a constatação da perspectiva de apenas dez anos a mais de incentivos poderia repercutir sobre as decisões empresariais de investir na ZFM, considerando o natural tempo de maturação dos projetos industriais. Outro fato relevante, registrado na ocasião, era que os investimentos se destinavam principalmente para Manaus, sendo necessário ampliá-los para outras áreas da Amazônia Ocidental. Atendendo àqueles reclamos, em 1986, na presidência de José Sarney (1985-1990), o prazo de vigência das isenções tributárias concedidas à ZFM,⁶⁴⁸ que eram previstas no Decreto-Lei n.º 288/67, foi prorrogado por mais dez anos, de forma extensiva às áreas da Amazônia Ocidental.⁶⁴⁹

A instabilidade dos incentivos da Zona Franca de Manaus sempre se constituiu em preocupação relevante para os empresários, políticos e gestores públicos locais. Era notável a

⁶⁴⁷ Por meio do Decreto n.º 92.560, de 16 de abril de 1986.

⁶⁴⁸ Decreto n.º 92.560, de 19 de abril de 1986.

⁶⁴⁹ Decreto-Lei n.º 356/68.

dependência da ZFM da política econômica dos governos, especialmente, em âmbito federal, e o frequente questionamento a respeito da diferença de tratamento concedida ao polo amazonense com relação a outros Estados. Tais fatos – a dependência econômica e a pressão de outras unidades da federação - acarretavam inúmeras alterações ao modelo, sejam conceituais ou procedimentais e burocráticas, que redundavam na perda de competitividade do parque industrial local e/ou influenciavam negativamente na operacionalização dos incentivos fiscais. Desse modo, quando da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, foi aprovada uma emenda ao projeto de Constituição, que teve como autor o relator-geral da carta, o deputado amazonense José Bernardo Cabral, incluindo o art. 40, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispositivo esse que constitucionalizava a matéria e ampliava o prazo de vigência por mais vinte e cinco anos a partir da promulgação da Constituição, (até 2013) e mais, mantinha a ZFM com todas as suas características.

Após a promulgação da Constituição de 1988 e tendo por base a Lei Complementar n.º 24, de 7 de janeiro de 1975, que dispôs sobre os convênios entre as Unidades da Federação para a regulação da matéria, os Estados, no âmbito do Confaz, decidiram celebrar um convênio para regular as questões relativas à isenção de ICMS nas operações interestaduais. A par da autonomia para legislar sobre incentivos do ICMS que foi concedida ao Estado do Amazonas pelo Decreto-Lei n.º 288/67 e preservado pela Lei Complementar n.º 24/75, merece destaque a posição do Estado do Amazonas que, segundo Ernesto Rocha,⁶⁵⁰ mesmo com todas as garantias e sem qualquer motivação jurídica, aceitou assinar o Convênio n.º 65/88⁶⁵¹, que passou a tratar a matéria de isenção diferente do previsto no Decreto-Lei 288/67, criando restrições e novas condições que não existiam no texto original, assim como reduziu a isenção de ICMS nas operações interestaduais apenas para mercadorias nacionais e não mais para as importadas e nacionalizadas. De outro lado, a partir da vigência desse Convênio o benefício deixou também de ser aplicado às mercadorias destinadas ao consumo, limitando-se apenas àquelas voltadas à comercialização, exportação ou integração no processo produtivo industrial.

Conforme assinala Ernesto Rocha,⁶⁵² é discutível se o Estado do Amazonas poderia ter renunciado a um benefício maior, pois tal benefício fiscal pertencia à população e não ao Poder Executivo. No entanto, já que o Estado assumiu o risco de se submeter ao Confaz, o Convênio, depois de celebrado, se impõe como norma nacional e, como deduz o autor,

⁶⁵⁰ ROCHA, Ernesto dos Santos Chaves, op. cit., p. 97.

⁶⁵¹ CONFAZ. Convênio n.º 65/88.

⁶⁵² ROCHA, Ernesto dos Santos Chaves, op. cit., p. 98.

representa a vontade de todos os estados brasileiros. Desse modo, como os convênios podem ser revogados ou alterados por dois terços do colegiado, o Estado do Amazonas já vivenciou situações em que teve que pedir guarida do Supremo Tribunal Federal para defender a irredutibilidade dos seus incentivos já restringidos.

Após o advento da Constituição de 1988 e a ampliação da autonomia dos Estados Membros, com várias alterações de ordem tributária, foi perceptível o aumento da chamada “guerra fiscal”⁶⁵³ entre as unidades da federação. Caracteriza-se como a disputa entre os entes federados, que, utilizando-se de *soft law*⁶⁵⁴ ou de meios contrários ao ordenamento jurídico, acenam com benefícios para as empresas como forma de atraí-las para o seu território, garantindo-lhes vantagens extras, em detrimento de outro Estado. Mesmo com os mecanismos de controle existentes, por meio do Confaz, essa prática tem se banalizado e os incentivos que asseguram vantagens locacionais para a ZFM têm provocado frequentes questionamentos e reações, especialmente, dos Estados do Sul e do Sudeste, que passaram a legislar independente do Conselho para garantir vantagens em seus territórios.

A legislação estadual sofreu ao menos três grandes alterações em governos distintos⁶⁵⁵, mas procurou acompanhar as premissas que nortearam a política nacional, como a nacionalização e a regionalização da produção, com prioridade para a produção de bens intermediários, bem como para a interiorização do desenvolvimento. No governo José Bernardino Lindoso (1979-1982) foi adotada uma política definida como de desenvolvimento urbano-regional pela a concepção de polos de desenvolvimento, visando a interiorização e regionalizando as ações, conforme as prioridades e vocação das localidades, para aplicação do capital privado no interior.”.⁶⁵⁶ Na gestão seguinte, o Governador Gilberto Mestrinho, em 1983, definiu para seu período de governo (1983-1987) entre outros objetivos relativos a ZFM, a diversificação da estrutura de produção, priorizando empresas que utilizassem matérias primas regionais e a estruturação do polo de produção de componentes que passaram

⁶⁵³ Conforme assinala Fernandes e Wanderlei, “o fenômeno da guerra fiscal, trata-se, [...], da disputa no contexto federativo, ou seja, refere-se à intensificação de práticas concorrenciais extremas e não cooperativas entre os entes da Federação, no que diz respeito à gestão de suas políticas industriais.” In: FERNANDES, André Eduardo da Silva.; WANDERLEI, Nélcio Lacerda. A questão da guerra fiscal: uma breve resenha. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 148, p. 6, out./dez 2000.

⁶⁵⁴ O termo *soft law* refere-se a instrumentos “quase-legais” que não têm caráter juridicamente vinculativo e não possui a força obrigatória das leis tradicionais, muitas vezes referidas como *hard law*. Tradicionalmente, o termo *soft law* é utilizado no direito internacional, embora mais recentemente tenha sido utilizado por outros ramos do direito interno.

⁶⁵⁵ Governadores José Bernardo Lindoso, Gilberto Mestrinho e Amazonino Mendes.

⁶⁵⁶ AMAZONAS. **Mensagem do Governador José Bernardino Lindoso à Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas**, em 1.º de março de 1980. Manaus: Imprensa Oficial do Estado do Amazonas, 1980. p. 17 e 25

a ter a completa isenção tributária.⁶⁵⁷ Considerava a ênfase na produção de componentes como providência importante para “enraizar definitivamente o parque industrial da Zona Franca de Manaus”.⁶⁵⁸ Entretanto, a reformulação na legislação de incentivos proposta promoveu uma profunda alteração nas premissas de interiorização anteriormente priorizadas, flexibilizando para as empresas obrigações a que antes estavam sujeitas e reduzindo o comprometimento com a aplicação local de recursos, numa clara aliança entre o Estado e o mercado.

Em 1986, deu-se a modificação da legislação municipal com a exclusão das isenções gerais e irrestritas do ISS, pelo município de Manaus, e com a posterior tributação integral do segmento industrial, impactando alguns serviços prestados diretamente às indústrias anteriormente isentos, constituindo-se em mais uma modificação do modelo original, mas garantindo ao ente municipal maior receita para fazer face aos graves problemas sócio-urbanos enfrentados.

A Constituição do Estado do Amazonas de 1989 estabeleceu novos critérios para a Política Estadual de Incentivos, com nova alteração substantiva da legislação estadual que já havia sofrido duas importantes mudanças no período considerado nesta fase. Desse modo, na gestão do Governador Amazonino Mendes, teve uma nova edição, desta feita regulamentando os dispositivos constitucionais e readequando as medidas determinadas. Destaque-se que em função da nova realidade tributária criada pela Constituição, o Estado passou a cobrar o ICMS nas importações⁶⁵⁹, o que consistia em mais uma alteração nas regras pré-estabelecidas.

Em síntese, podem ser indicadas as seguintes características da fase em análise: estabelecimento de índices mínimos de nacionalização para produtos industrializados na ZFM e comercializados nas demais localidades do território nacional; fixação de limites máximos globais anuais de importação; crescimento da indústria de montagem em Manaus, também contribuindo com o fomento de uma indústria nacional de componentes e insumos; manutenção do dinamismo do setor comercial; extensão dos incentivos da ZFM para a Amazônia Ocidental; criação da primeira das sete Áreas de Livre Comércio (ALC's), em Tabatinga (AM); a atuação da Suframa na gestão dos incentivos e o controle de projetos

⁶⁵⁷ AMAZONAS. **Mensagem do Governador Gilberto Mestrinho de Medeiros Raposo à Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas**, em 17 de março de 1984. Manaus: Imprensa Oficial do Estado do Amazonas, 1984, p. 31-32.

⁶⁵⁸ AMAZONAS. **Mensagem do Governador Gilberto Mestrinho de Medeiros Raposo à Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas**, s/d. Manaus: Imprensa Oficial do Estado do Amazonas, 1985, p.14.

⁶⁵⁹ Decreto n.º 11.773, de 30 de Janeiro de 1989.

industriais, expandindo suas ações para outros Estados da Amazônia Ocidental, com a implantação de unidades descentralizadas e ALC's.⁶⁶⁰

Os vinte e cinco anos que integram essa fase foram palco de muitas alterações políticas no País que vivenciou sérias crises econômicas com reflexos na região Amazônica, mas que não impediu a continuidade do crescimento industrial da ZFM. Inclusive, a fase em exame se encerra com um dos melhores desempenhos do PIM, tanto é que em 1990 havia mais de 300 empresas implantadas, atingiu-se o montante de 80.000 empregos diretos, um faturamento de US\$ 8,4 bilhões e um índice de nacionalização médio de 82%. Além disso, outros indicadores demonstravam a efetivação da política de nacionalização, tendo como indicador o fato de que a cada dólar importado, era agregado US\$8,34 em valores nacionais,⁶⁶¹ a demonstrar que o modelo com as alterações sofridas, ao desestimular as compras de insumos no mercado externo, além de intensificar o uso de mão de obra local, também era responsável pelo fomento da produção nacional e incentivo à implantação na ZFM de uma rede de fornecedores de materiais e componentes, especialmente de capital nacional e regional que foi se instalando para proporcionar o suporte às indústrias de bens finais que estavam obrigadas a produzir dentro dos rígidos critérios de índices de nacionalização.⁶⁶²

3.5.2.6 Fase 6 - 1990 a 1996, abertura da economia brasileira e implantação da Nova Política Industrial e Comércio Exterior

Fernando Collor de Mello tomou posse em 15 de março de 1990, quando o País experimentou alterações profundas na política econômica, especialmente pela denominada Nova Política Industrial e de Comércio Exterior, com a abertura do mercado nacional, liberação das barreiras ao comércio internacional e ao ingresso de produtos estrangeiros. A principal referência do período foi a implantação do Plano Collor ou Plano Brasil Novo, no ano de 1990, com reflexos expressivos no PIM a partir de 1991. O plano se constituiu em um conjunto de reformas econômicas e mecanismos para estabilização da inflação, tendo como

⁶⁶⁰ Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/zfm_historia.cfm>. Acesso em: 16 abr. 2011.

⁶⁶¹ Dados Suframa. Disponível em:

<http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/indicadores_88a2008.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2011 e SALAZAR, Admilton, op. cit., p. 246.

⁶⁶² OLIVEIRA Jr, Aristides de, MACHADO, José Alberto de. O pólo industrial de Manaus e sua dinâmica. In: RIVAS, Alexandre; MOTA, José Aroudo; MACHADO, José Alberto de (Orgs.). **Instrumentos Econômicos para a Proteção da Amazônia**. Curitiba: Editora CRV, 2009. Co-Editora: PIATAM, 2009. p. 35-36.

diretriz a redução da participação do Estado na economia, por meio das privatizações e a abertura comercial unilateral.

A forma abrupta de implementação da Nova Política Industrial e de Comércio Exterior, com as medidas de abertura da economia e ações liberalizantes para as importações, expôs a indústria nacional à competição com os similares importados, com efeitos danosos sobre parcela importante das empresas e, especialmente, com aquelas sediadas no PIM, que vinham, nos últimos quatorze anos, executando um processo de nacionalização de insumos, reduzindo, significativamente, a participação do componente importado nos bens produzidos, implicando em menor competitividade de preço e de tecnologia frente ao de origem estrangeira.

Nesse contexto, a legislação da Zona Franca de Manaus foi objeto de inúmeras alterações, para se adequar à nova realidade do País, em que pese a garantia constitucional. Na ocasião, foi extinto o sistema de fixação de quotas de importação na ZFM,⁶⁶³ e modificado por lei⁶⁶⁴ o Decreto-Lei n.º 288/67, estabelecendo nova sistemática de cálculo para o coeficiente de redução do imposto de importação, especialmente aplicável aos projetos a serem aprovados após a sua vigência, produtores de bens sem similares ou congêneres aos até então fabricados. Definiu, ainda, coeficiente fixo para produtos objeto de projetos já aprovados⁶⁶⁵, também aplicável para os projetos empresariais apresentados após a edição da reforma que se dedicassem à produção de bens similares ou congêneres aos já em produção e que viessem a ser aprovados dentro do prazo de vigência da ZFM.⁶⁶⁶

A mesma legislação que extinguiu a política de índices de mínimos de nacionalização instituiu o sistema de fixação de processo produtivo básico (PPB), que por definição legal “é o conjunto mínimo de operações no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto” a serem dispostos por decreto,⁶⁶⁷ assim como os critérios de revisão.⁶⁶⁸ A partir de então, inúmeras portarias interministeriais têm sido publicadas na definição e alteração de processos produtivos básicos dos produtos produzidos no Polo Industrial de Manaus, sendo esse um requisito essencial para a aprovação de novos projetos pelo Conselho de Administração da Suframa. Dispôs, ainda, sobre a obrigatoriedade

⁶⁶³ Decreto n.º 205, de 5 de setembro de 1991.

⁶⁶⁴ Lei n.º 8.387, de 30 de dezembro de 1991.

⁶⁶⁵ Até 31 de março de 1991.

⁶⁶⁶ Ressalte-se que os bens de informática, veículos automotores, tratores e outros veículos terrestres, bem como suas partes e peças, foram excluídos dos benefícios.

⁶⁶⁷ Decreto n.º 783, de 25 de março de 1993.

⁶⁶⁸ Além de autorizar futuras definições por meio de portaria interministerial, da parte dos Ministérios da Integração Regional, da Indústria, Comércio e Turismo (hoje pelo Midic) e da Ciência e Tecnologia.

das empresas implantarem sistema baseado nas normas voltadas ao gerenciamento da qualidade em toda a cadeia produtiva.

A forte recessão atingiu a economia brasileira e a ZFM, fez com que o PIM atravessasse a sua pior fase, com o fechamento de muitas empresas e até segmentos inteiros. Um dos mais afetados foi a indústria de bens intermediários e de componentes, à época em fase embrionária, por sua incapacidade competitiva com os similares importados. Para que se tenha um paralelo dos efeitos daquelas medidas, os níveis de faturamento e emprego industrial foram reduzidos em cerca de 50%, atingindo US\$ 4,5 bilhões em 1992, com a diminuição dos postos de trabalho para 40.000 empregos diretos naquele ano, decrescendo, ainda mais, no ano seguinte para aproximadamente 37.700 trabalhadores, contra cerca de 80.000 do final da fase anterior.

Alerta Salazar⁶⁶⁹ que o chamado “choque de modernidade”, como chegou a ser designado aquele período, estava mais para “choque de irresponsabilidade”, na medida em que eliminou postos de trabalho conquistados em trinta anos para transferi-los para a Ásia, entregando o mercado interno brasileiro ao exportador estrangeiro, funcionando como uma política de incentivo “às avessas” em que o incentivado não eram as indústrias do PIM e sim as sediadas no exterior. A partir de então, a ZFM, que já havia enfrentado alterações decorrentes de mudanças econômicas e da legislação, passou a suportar restrições de ordem política e tentativas de “engessamento”, ferindo direitos adquiridos, até mesmo constitucionais, que para serem reconquistados, exigiram o acionamento jurisdicional, em especial das cortes superiores.⁶⁷⁰

Nesse cenário, se para a indústria as medidas acarretaram dificuldades, para o comércio importador foram avassaladoras. A atividade comercial não conseguiu se recuperar até os dias atuais por não possuir capacidade de competição com as grandes cadeias de varejo nacionais e pelos significativos custos de logística regional de meios de transporte e armazenagem, além das naturais dificuldades aduaneiras.⁶⁷¹

No período, foi publicado um conjunto normativo⁶⁷² objetivando a capacitação e a competitividade do setor de informática e automação, visando desenvolver este segmento industrial no País. Garantiu isenções tributárias similares às existentes do PIM, além da preferência na aquisição dos bens e serviços produzidos no mercado nacional pelos órgãos e

⁶⁶⁹ SALAZAR, Admilton Pinheiro, op. cit., p. 258.

⁶⁷⁰ Ibid., p. 257.

⁶⁷¹ OLIVEIRA JR., Aristides da R., MACHADO, José Alberto da C. O Polo Industrial de Manaus e sua dinâmica, op. cit., p. 37.

⁶⁷² Lei n.º 8.248, de 23 de outubro de 1991.

entidades da administração pública federal. Com essa legislação aplicável ao restante do País, é inegável a perda de competitividade das indústrias produtoras de bens de informática já sediadas no PIM, gerando embates jurídicos de toda ordem. Vale destacar, que este se constituiu num dos principais temas de discussão jurídica, com o ingresso de ações no Poder Judiciário, assim como atuação política junto ao Governo Federal visando garantir os direitos constitucionais da ZFM.

Somente em 2001, depois do advento alterações na legislação e edição de outra que abrangia o PIM,⁶⁷³ versando sobre os bens de informática nele produzidos, com nova regulamentação aos benefícios a serem concedidos, é que esse segmento industrial voltou a ser alvo de novos investimentos. Em 2006, outras alterações legislativas⁶⁷⁴ promoveram outra regulamentação dos incentivos para bens de informática na ZFM, destacando-se que a matéria tinha impacto para outros setores industriais da ZFM, desse modo foi de grande importância a ressalva obtida, excepcionalizando o setor de eletroeletrônico de entretenimento da abrangência da Lei de Informática. Na atualidade, é notória a tênue fronteira existente entre bens eletroeletrônicos e bens de informática, havendo cada vez mais uma convergência tecnológica e, caso não tivesse havido essa ressalva, é possível que tivesse ocorrido a eliminação do principal polo industrial da ZFM.

A legislação de informática traz entre seus principais objetivos a formação de mão de obra especializada e o desenvolvimento em pesquisa e desenvolvimento com vistas a propiciar a transferência de tecnologia. Tanto é assim, que determina às empresas a aplicação de cinco por cento de seu faturamento nessas áreas, em seus próprios projetos ou junto a instituições de ensino e pesquisa. Entretanto, o resultado não foi o esperado, com muitas inadimplências das empresas quanto a essa aplicação, sem a fiscalização adequada, além do mais foram poucos os institutos de pesquisa e de formação de mão de obra técnica especializada que se instalaram na ZFM, fruto dos investimentos dessa lei.

Com o objetivo de fomentar o desenvolvimento econômico-social em outras localidades da Amazônia, além de garantir a soberania nacional em áreas de fronteira, foram criadas entre 1989 e 1994 sete Áreas de Livre Comércio (ALCs)⁶⁷⁵ na Amazônia Brasileira. Foram garantidos às ALCs benefícios fiscais semelhantes aos da ZFM, com restrições aos

⁶⁷³ Lei n.º 10.176, de 11 de janeiro de 2001.

⁶⁷⁴ Decreto n.º 6.008, de 29 de dezembro de 2006.

⁶⁷⁵ ALCs criadas e já implantadas: Tabatinga, Estado do Amazonas; Boa Vista e Bonfim, Estado de Roraima; Macapá-Santana, Estado do Amapá; e Guajará-Mirim, Estado de Rondônia. ALCs criadas e não implantadas: Paracaima e Bonfim, Estado de Roraima; e Brasileia e Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/suframa_descentralizadas_alcs.cfm>. Acesso: em 7 mar. 2011.

referentes à industrialização e à suspensão do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Importação (II), que somente são concedidos na entrada de produtos específicos que visem ao beneficiamento de produtos regionais e à industrialização de acordo com projeto aprovado que leve em conta a vocação regional.

A política industrial nacional reduziu as vantagens comparativas da ZFM ao diminuir as alíquotas de importação e demais barreiras alfandegárias. O governo estadual manifestava o equívoco no entendimento das autoridades federais de que o polo industrial amazonense, importaria dificuldades ao ajustamento das finanças do País, pelo fato de ser predominantemente importador.⁶⁷⁶ À época o governo do Estado pleiteava junto ao Governo Federal a eliminação dos índices e nacionalização para a indústria de componentes do polo de Manaus; a redução do índice de nacionalização para bens finais; a criação de quota especial para importação de bens de capital; revisão da fórmula de cálculo do II; o descontingenciamento das importações do setor comercial; a eliminação do contingenciamento de importação de produtos com alíquota zero; a manutenção do Finam; e o aumento do valor da quota da ZFM.⁶⁷⁷ Com isso, postulava o aumento da capacidade competitiva das empresas, demonstrando os impactos sofridos pela ZFM decorrentes das medidas do Governo Federal e da inflação com redução da demanda nacional, e, conseqüente, redução do nível de empregos.⁶⁷⁸ Articulações políticas junto ao Governo Federal e ao Congresso Nacional propiciaram a alteração da legislação da ZFM de forma a inserí-la na nova política industrial do País, fundada na busca pela qualidade e produtividade a partir da implantação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBPQ) e Programa de Competitividade da Indústria (PCI).

Os pleitos governamentais foram parcialmente atendidos e a nova legislação da época⁶⁷⁹ estabeleceu profundas mudanças que caracterizaram essa fase, assim sintetizadas: eliminação dos limites máximos globais anuais de importação; adoção de redutor de 88% do Imposto de Importação para a ZFM, quando da saída para o mercado consumidor de outras unidades da federação; adoção do Processo Produtivo Básico (PPB),⁶⁸⁰ em substituição ao Índice Mínimo de Nacionalização como critério de acompanhamento do nível de

⁶⁷⁶ AMAZONAS. **Mensagem do Governador Vivaldo Barros Frota à Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas**, em 15 de fevereiro de 1991, Manaus: Imprensa Oficial do Estado do Amazonas, 1991. p. 18.

⁶⁷⁷ Ibid., p. 18.

⁶⁷⁸ AMAZONAS. **Mensagem do Governador Vivaldo Barros Frota à Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas**, op. cit., p. 20.

⁶⁷⁹ Decreto n.º 205, de 5 de setembro de 1991 e Lei 8.387, de 30 de dezembro de 1991.

⁶⁸⁰ “Conjunto mínimo de etapas de etapas que permitem caracterizar um efetivo processo de industrialização, com agregação de valor, mas, agora, com ampla liberdade de aquisição de insumos e componentes de qualquer fonte, inclusive importadas”.

industrialização praticado pelas empresas do PIM; aplicação de 5% do faturamento bruto das empresas produtoras de bens e serviços de informática em atividades de pesquisa e desenvolvimento a serem realizadas na Amazônia; obrigatoriedade das empresas implantarem sistema de qualidade baseado nas normas da série 19000 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), ou série ISO 9000, voltadas ao gerenciamento da qualidade em toda a cadeia produtiva, de forma a garantir padrões internacionais de competitividade o que daria início a um amplo processo de modernização industrial, com ênfase na automação, qualidade e produtividade; criação da Área de Livre Comércio de Macapá-Santana, no Amapá, sendo esses os únicos municípios da Amazônia Oriental a integrar a área de jurisdição da Suframa.^{681 682}

A partir das alterações processadas nos instrumentos legais tem-se que, não obstante a crise e as perdas, o PIM demonstrou enorme capacidade de recuperação, num grande esforço de modernização que, entretanto, passou a priorizar a automação, modificando a sua função de produção com a utilização intensiva de capital e tecnologia. O processo de reconversão industrial, como denominam Oliveira Jr. e Machado,⁶⁸³ teria representado um esforço de modernização “cuja velocidade e profundidade encontram poucos parâmetros na história industrial brasileira recente” às custas de uma redução expressiva de postos de trabalho, mas com melhora na qualidade e condições dos empregos restantes, além do salto de produtividade. Para esses autores o “paradigma fabril em Manaus deixou de ser, portanto, a mera substituição de importações, passando a contemplar as referências de competitividade em nível internacional, em preço, qualidade e serviços [...]”. Concordando com esse raciocínio, Salazar⁶⁸⁴ afirma que “fixação do processo produtivo básico (PPB) evitava a “maquiagem” e garantia assim um grau apropriado de industrialização aos produtos do PIM”, mas “para Manaus, a consequência mais nefasta e duradoura foi o aparecimento de um “exército” de 40.000 desempregados, agravando os problemas sociais e a violência urbana”.

Os autores têm razão em seus argumentos. De fato, a chamada reconversão do PIM e a nova sistemática produtiva minimizaram as profundas críticas que o modelo recebia, até então, de possuir um conjunto de empresas que simplesmente “maquiavam” conjuntos e subconjuntos importados para internar produtos no mercado brasileiro com subsídios dos

⁶⁸¹ Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/zfm_historia.cfm>. Acesso em: 16 abr. 2011.

⁶⁸² OLIVEIRA JR., Artistides da R., MACHADO, José Alberto da C. O Polo Industrial de Manaus e sua dinâmica, op. cit., p. 37.

⁶⁸³ Ibid., p. 37.

⁶⁸⁴ SALAZAR, Admilton Pinheiro, op. cit., p. 259.

incentivos fiscais. A generalização era infundada, pois embora existisse um grande número de empresas com processos simplificados de montagem, havia outro expressivo quantitativo daquelas que atingiram um maior nível de verticalização ou aprimoramento em suas tecnologias de processo, o que se constituía em mecanismo regular de amadurecimento do PIM e da natureza dos gêneros industriais que se concentraram na ZFM.

O advento do Plano Real nos anos de 1993-1994 garantiu a estabilização da moeda e possibilitou à população um horizonte econômico mais seguro, e com as medidas de expansão do crédito ao consumidor, ampliou-se as condições de consumo, favorecendo a indústria como um todo e, em particular as sediadas no PIM, em especial as dos segmentos de eletroeletrônicos de consumo e veículos de duas rodas.

Em 1996, a reestruturação do parque fabril refletiu em faturamento recorde para aquela década, da ordem de US\$ 13,2 bilhões, entretanto, sem elevar o número de empregos na mesma proporção, que naquele ano se situou em perto de 48.000 trabalhadores, a confirmar a mudança do perfil da indústria do PIM.

3.5.2.7 Fase 7 - 1996 a 2002, política industrial em cenário de uma economia globalizada com os efeitos do Plano Real

A atuação das empresas no Brasil, com liberdade de importações, vinha causando desde 1995 déficits no balanço de pagamento. No PIM houve uma redução elevada do índice de nacionalização o que levou o Governo Federal, mais uma vez, a estabelecer limites de importação pelo sistema de quotas globais anuais, que vigoraram nos anos de 1995 e 1996. Essa política também esteve associada a uma espécie de bloqueio que viveu a ZFM durante o governo Fernando Henrique Cardoso, em que interesses da indústria paulista influenciaram as posições dos órgãos federais e procuraram reduzir o dinamismo do PIM.

Tal fato pode ser comprovado com os impedimentos de convocação das reuniões do Conselho de Administração da Suframa e as restrições para expedir as portarias que aprovavam os processos produtivos básicos (PPBs), à época, elementos indispensáveis para a atração de novas empresas e operacionalização das existentes.⁶⁸⁵ Essas limitações influenciaram a atividade do PIM com reflexos em seu faturamento anual que reduziu ano a ano atingindo US\$7,2 bilhões, em 1999, contra US\$ 13,2 bilhões em 1996.

⁶⁸⁵ O CAS ficou sem convocação por mais de um ano, mesmo sendo legalmente prevista uma reunião mensal. Em 1995 houve apenas uma reunião, em 1996 três, em 1997 três, em 1998 cinco e em 1999. In: SALAZAR, Admilton Pinheiro, op. cit., p. 248-249.

A política industrial adotada para o PIM baseada em PPBs, que à princípio, na fase anterior, se constituiu e alternativa favorável para garantir a eliminação dos índices obrigatórios de nacionalização, acabou se tornando em instrumento de restrição, pela dependência que se estabeleceu dos ministérios do Governo Federal responsáveis pela fixação e pela discricionariedade de que se reverteu.

As manifestações contrárias à Zona Franca de Manaus eram explícitas, tal como observa Samuel Benchimol, em estudo de 1997, ao tratar dos desafios a serem enfrentados para superar os entraves:

O quinto desafio a enfrentar é o bloqueio e a guerra política e da mídia, criados pelos ministérios da área econômica e outras autoridades federais e pela imprensa nacional conta o funcionamento da ZFM, com o objetivo de impedir a expansão do parque industrial de Manaus, que já se tornou um sério concorrente das áreas desenvolvidas do Sudeste do País. Este cerco se tornou evidente através de manifestação pública de alguns ministros contra os incentivos da Suframa, tentando impedir que novos investimentos e empresas de grande porte venham a se estabelecer no distrito industrial. Outra sinalização forte desta nova postura se manifesta através do enfraquecimento planejado da autoridade do superintendente da Suframa, retirando-lhe delegações de competência e restringindo-lhe o poder de decisão, mesmo nos casos banais de rotinas administrativas. Porém a expansão mais forte desta hostilidade se realiza de forma perversa, com o funcionamento do Conselho de Administração da Suframa (CAS) que não está se reunindo mensalmente, para apreciar a pauta e a agenda de novos projetos industriais.[...] Essa guerra política e fiscal, bem como a disputa pelo controle do poder da Superintendência da Suframa, parece que estão a serviço dos Estados mais desenvolvidos, que desejam, ainda mais, concentrar a renda e a atividade industrial, aguçando os desequilíbrios econômicos interregionais.⁶⁸⁶

A partir de 2002, as edições de várias normas⁶⁸⁷ instituíram, ao longo do tempo, alterações na modalidade de apuração das contribuições o PIS/Pasep e Cofins⁶⁸⁸, passando a

⁶⁸⁶ BENCHIMOL, Samuel. **Zona Franca de Manaus. Polo de desenvolvimento Industrial**, op. cit., p. 11.

⁶⁸⁷ Lei n.º 10.637, de 30 de dezembro de 2002.

⁶⁸⁸ O PIS - Programa de Integração Social foi instituído pela Lei Complementar n.º 7, de 7 de setembro de 1970, portanto, anteriormente à Constituição Federal atualmente vigente, de 1988. O PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, foi criado pela Lei Complementar n.º 08, de 3 de dezembro de 1970, também anteriormente à Constituição Federal de 1988, e de forma separada do PIS. A partir de 1.º de julho de 1976, foram unificados sob a denominação de PIS-PASEP, os fundos constituídos com os recursos do PIS e do PASEP.

A Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS foi instituída pela Lei Complementar n.º 70, de 30 de dezembro de 1991, portanto, 21 anos após a criação do PIS e do PASEP, e após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Tal contribuição sucedeu ao FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social, criado pelo Decreto-Lei n.º 1940 de 1.982, declarado inconstitucional pelo STF em controle difuso de constitucionalidade, e extinto pela Lei Complementar n.º 70 de 1991. Disponível em:

exigir a sua cobrança das empresas locais. Essas contribuições não existiam à época do DL n.º 288/67. Portanto, não foram consideradas no rol de incentivos nele previstos mas, passaram a se constituir matérias tributárias que influenciam na competitividade da ZFM. Desse modo, depois de idas e vindas e da interferência do Poder Judiciário, atualmente,⁶⁸⁹ o regime aplicável é: a) isenção da Contribuição para o PIS/Pasep e da Confins nas operações internas na ZFM; b) aplicação de alíquotas diferenciadas, incidentes sobre a receita bruta dos produtos comercializados, dependendo do destinatário, pessoa jurídica ou física, bem como, no caso das pessoas jurídicas, de acordo com o regime de apuração do imposto sobre a renda; c) possibilidade de apuração de crédito dentro do regime da não cumulatividade instituído para o imposto tanto pelas empresas sediadas na ZFM, quanto para aquelas localizadas em outras unidades da federação, quando da venda para esta; d) não pagamento das contribuições nas importações de insumos, com aplicação de alíquota zero.

No âmbito da legislação aplicável a toda região tem-se os incentivos da Sudam, que a despeito de sua extinção, da criação da ADA e da sua posterior, em novas bases, tem-se a aplicação para a ZFM da legislação especial que possibilita a direito à redução de setenta e cinco por cento do imposto sobre a renda e adicionais, calculados com base no lucro da exploração às pessoas jurídicas que tenham projeto protocolizado e aprovado até 31 de dezembro de 2013 para instalação, ampliação, modernização ou diversificação enquadrado em setores da economia considerados, em ato do Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional.⁶⁹⁰ Entretanto, este ato, ⁶⁹¹ por pressões políticas, excluiu alguns segmentos industriais de interesse da ZFM impedindo-os de usufruir do benefício regional, o que veio a ser parcialmente corrigido sete anos depois.

Nesse período, o governo estadual, na gestão de Amazonino Mendes, ajustou a sua política de incentivos mais uma vez pretendendo garantir novas formas de estímulo às empresas, de maneira a buscar compensar as dificuldades do período de recessão enfrentadas

<<http://www.netlegis.com.br/fiscolegis/index.jsp?arquivo=detalhesFiscolegis.jsp&codb=1&cod=1176>>.

Acesso em: 7 mar. 2011.

⁶⁸⁹ Evolução das regras disciplinadoras para a ZFM:

a) PIS – Lei n.º 7.714, de 29 de dezembro de 198 – Prevê a isenção para a exportação de produtos manufaturados nacionais, equiparando-se a venda feita a ZFM, por força do DL n.º 288/67; Medida Provisória n.º 663/94, convertida na Lei 9.004, de 16 de março de 1995 - Estabelece o fim da isenção; Medida Provisória n.º 2.037-25/2000. Retornou o benefício da isenção.
b) COFINS – Lei Complementar n.º 70, de 30 de dezembro de 1991 - isenção para as mercadorias ou serviços destinados ao exterior sem referência à ZFM, equiparando-se, porém a venda feita a ZFM, por força do DL288/67; Decreto n.º 1030, de 29 de dezembro de 1993 - Exclusão da isenção na remessa para a ZFM; Medida Provisória 2037-25/2000. Retornou o benefício da isenção.

⁶⁹⁰ Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de Agosto de 2001, alterada Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005.

⁶⁹¹ Decreto n.º 4.212, de 26 de Abril de 2002, alterado pelo Decreto nº 6.810, de 30 de março de 2009.

pelo País, em decorrência das várias crises internacionais que impactaram a economia nacional no período de 1995 a 1998.⁶⁹² Na ocasião, atuava tendo em vista “a abertura econômica, a integração internacional e a redefinição do papel do Estado”⁶⁹³ e, considerando que os incentivos fiscais estavam sendo aperfeiçoados, inclusive com outras medidas, reconhecia que a ZFM continuava a ser a base do desenvolvimento do Estado. Ao mesmo tempo foram adotadas medidas visando ao fortalecimento do turismo e da atividade comercial pretendendo reativá-los,⁶⁹⁴ medidas essas que, ao final, não se mostraram suficientes para garantir às atividades o mesmo dinamismo de outrora.

Essa nova realidade impôs aos organismos federais e estaduais a implementação de mecanismos de estímulo às exportações, considerando que era necessário expandir a abrangência de mercado extrapolando as fronteiras internas. O modelo da ZFM foi concebido para substituir importações no atendimento ao mercado interno. Consequentemente, não estavam estruturados os mecanismos adequados ao fomento às exportações que passaram a consistir em metas das Suframa e do governo estadual. Tais medidas, combinadas com a maior competitividade adquirida pelas indústrias do PIM no processo de ajuste, fizeram com que as exportações saíssem de um patamar de US\$ 61,78 milhões em 1990, passando para US\$ 105,31 em 1996, chegando a alcançar US\$ 1,03 bilhões em 2002.

Em síntese, a fase apresenta as seguintes características: adaptação aos cenários de uma economia globalizada e ajustada aos efeitos do Plano Real e com o processo de privatizações e desregulamentações; política de incentivo às exportações com objetivo de estimular as vendas externas, na qual se insere a realização em 2002 da primeira Feira Internacional da Amazônia, como ferramenta de promoção internacional competitiva; descaracterização das Áreas de Livre Comércio como instrumento de interiorização do modelo ZFM, pois foram embasadas em estímulo às importações que se tornaram irrelevantes diante da abertura econômica; criação do Centro de Ciência, Tecnologia e Inovação do Polo Industrial de Manaus (CT-PIM), como instrumento institucional para a ampliação da competitividade tecnológica das indústrias de Manaus; implantação do Centro de Biotecnologia da Amazônia, inaugurado em 2002, com o objetivo de desenvolver um polo de bioindústrias na Amazônia; atuação da Suframa como instância regional das políticas

⁶⁹² AMAZONAS. **Mensagem do Governador Amazonino Armando Mendes à Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas**, em 15 de fevereiro de 1997, Manaus: Imprensa Oficial do Estado do Amazonas, 1997. p. 14.

⁶⁹³ Ibid., p. 103.

⁶⁹⁴ Ibid., p. 105.

industriais nacionais.⁶⁹⁵ Destaque-se que desde a fase anterior a instituição já havia perdido a razoável autonomia que dispunha na gestão da política regional de incentivos, passando a depender inteiramente das decisões dos Ministérios aos quais esteve vinculada, hoje Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e também do Ministério de Ciência e Tecnologia, integrantes do CAS e responsáveis conjuntos na política de definição e aprovação dos processos produtivos básicos.

Em 2002, no final desta fase, a legislação estadual sofreu nova alteração com a finalidade de readequar a política estadual às condições econômicas da época. O PIM iniciou a retomada dos níveis de faturamento, atingindo naquele ano a quantia de US\$ 9,1 bilhões, com uma considerável massa de trabalhadores (57.800 postos), aí incluídos os temporários e os terceirizados.

3.5.2.8 Fase 8 – 2002 até a atualidade, ZFM em ambiente capitalista internacional e implantação da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP).

Em 2003, no governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, foi lançada a Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), programa que concebia a nova política industrial e tecnológica do País, que viria a ser aperfeiçoada em 2008, com a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), integrando as ações do setor público em interlocução com o setor privado, sendo a Suframa agente da execução dessas políticas na região da Amazônia Ocidental.

A reformulação da ZFM feita em 1967, estabeleceu incentivos fiscais pelo prazo de trinta anos de vigência. A concepção do modelo de concessão de benefícios fiscais com a desoneração de tributos federais, estaduais e municipais tinha seu término previsto então para 1997. Em 1986, ocorreu a primeira prorrogação⁶⁹⁶ do prazo por mais dez anos, dilatando-o até 2.007. Em 1988, com o advento da atual Constituição da República, no art. 40 do ADCT, o prazo foi prorrogado por mais vinte e cinco anos a contar da data da promulgação, ou seja, até 2.013.

Mesmo com as diversas alterações oriundas de instrumentos jurídicos e administrativos os mais variados, a ZFM se manteve em funcionamento e a vigência dos incentivos fiscais lhe foram assegurados na Constituição Federal. Porém, no final de 2003, a Emenda Constitucional n.º 42, considerada uma espécie de minirreforma tributária, que

⁶⁹⁵ Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/zfm_historia.cfm>. Acesso em: 16 abr. 2011.

⁶⁹⁶ Decreto n.º 92.560, de 19 de abril de 1986. In: Garcia, Etelvina, op. cit., p.104.

dispôs sobre alterações de diversas matérias tributárias, incluiu vários artigos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, entre os quais o art. 92,⁶⁹⁷ que acresceu o prazo de vigência da ZFM em mais dez anos, ou seja, até 2023, significando a terceira alteração de prazo desde o início de sua vigência. Constata-se que a primeira prorrogação se deu em 1986, a onze anos da previsão de encerramento; a segunda, na Constituição Federal de 1988, a aproximadamente oito anos da segunda previsão de fim dos incentivos e a terceira em 2003, a exatos dez anos do prazo previsto na definição anterior, o que permite inferir deve haver um prazo mínimo possível considerado para garantir a continuidade das iniciativas de investimento no PIM que pela experiência histórica tem sido, em média, dez anos.

No ano de 2003, mais uma alteração na legislação estadual de incentivos no esforço de uniformização dos dispositivos em vigor, redefinição de prioridades e proteção a setores considerados de baixa competitividade que necessitavam de maior suporte de incentivo. A política estadual foi pautada “pela busca do desenvolvimento econômico integrado e sustentável pela construção do desenvolvimento humano e pelo exercício ampliado da democracia”,⁶⁹⁸ ressaltando a concentração de renda crescente na capital, Manaus, responsável, à época, por 97% da arrecadação tributária do Estado.⁶⁹⁹

A nova regulamentação da Lei de Informática, em 2006, prorrogando os incentivos de todo o País até 2019, assim como a abrangência da legislação para as empresas produtoras de bens de informática e automação sediadas no PIM, caracterizam-se como ações de destaque para essa fase. Foi retomada a importante discussão sobre a convergência digital e as particularidades das duas legislações, aquela baseada no DL 288/67 e a das lei de incentivo à informática, bem como a competitividade do PIM para esse segmento industrial. Por outro lado, entrou em vigor o sistema brasileiro de TV Digital,⁷⁰⁰ a demonstrar um cenário propício para a evolução tecnológica das empresas do PIM, considerando-se que nele está sediada a maiorias das empresas produtoras de televisores. Na mesma oportunidade, identificam-se também medidas institucionais para a atração de empresas produtoras de biocosméticos,

⁶⁹⁷ Art. 92. São acrescentados 10 anos ao prazo fixado no art. 40 deste ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

⁶⁹⁸ AMAZONAS. **Mensagem do Governador Carlos Eduardo de Souza Braga à Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas**, em 18 de fevereiro de 2003. Manaus: Imprensa Oficial do Estado do Amazonas, 2003, p. 21.

⁶⁹⁹ Ibid., p. 26.

⁷⁰⁰ Baseado no ISDBT. *Integrated Services Digital Broadcasting Terrestrial* (Serviço Integrado de Transmissão Digital Terrestre). Este é o padrão japonês de TV digital, apontado como o mais flexível de todos por responder melhor a necessidades de mobilidade e portabilidade.

abrindo nova fronteira produtiva regionalizada. Entretanto, os avanços são pequenos e os resultados limitados.⁷⁰¹

Nos últimos anos um tema que vem se tornando preocupação constante do poder público local e para as empresas é a discussão da reforma tributária. Embora venha sendo realizada de forma lenta, com alterações pontuais, é inevitável que torne realidade nos próximos anos. A PEC 233/2008, de iniciativa do governo Lula, previa a extinção de tributos tais como o ICMS, PIS, Cofins, que seriam integrados a um novo imposto, o Imposto sobre o Valor Adicionado – IVA-F, a ser arrecadado pelo Governo Federal, assim como a extinção da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, incorporando a sua incidência ao Imposto de Renda (IR) das pessoas jurídicas. Em síntese, haveria uma permuta entre a arrecadação das contribuições e a arrecadação dos tributos IR, IVA-F e IPI, além de mudança no ente arrecadador, essa proposta não se efetivou. O governo atual sinaliza que encaminhará a sua proposta tributária ao Congresso Nacional no segundo semestre de 2011 e que um dos pontos principais será a reforma do ICMS. A ideia é unificar e reduzir gradualmente as alíquotas interestaduais do tributo em esforço para combater a guerra fiscal, por meio da qual os Estados oferecem concessões tributárias para atrair investimentos, e concentrar a incidência no destino, e não na origem. Portanto, essas ou outras eventuais alterações na estrutura tributária do País terão reflexos na operacionalização dos incentivos da ZFM, que não podem ser desconsiderados.

A Suframa, o órgão responsável pela política federal de incentivos fiscais da região e pelo planejamento do desenvolvimento regional, propõe em seu planejamento as seguintes linhas estratégicas de atuação: Tecnologia – desenvolvimento técnico-científico; Inserção Internacional Competitiva – aumento da presença dos produtos no mercado externo; atração de investimentos – priorizando cadeias e agrupamentos produtivos de interesse do PIM; Logística - infraestrutura ao desenvolvimento de projetos relacionados aos setores industrial, comercial e agropecuário; Interiorização do Desenvolvimento – distribuição de parte da riqueza gerada no PIM para o interior da Amazônia Ocidental; e Desenvolvimento Institucional - cumprimento da Missão Institucional e o contínuo desenvolvimento organizacional.⁷⁰² No entanto, continua com reduzida autonomia administrativa, com restrições políticas, orçamentárias e financeiras e dependente dos órgãos integrantes da estrutura superior do Governo Federal para a sua atuação.

⁷⁰¹ Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/zfm_historia.cfm>. Acesso em: 16 abr. 2011.

⁷⁰² Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/suframa_linhas_estrategicas.cfm>. Acesso em: 16 abr. 2011.

Na atualidade, depois várias modificações, algumas vezes sintonizadas com a realidade econômica, outras vezes subordinadas puramente à inspiração política e a pressões de outros Estados, em síntese, tem-se que a legislação federal que rege a matéria assegura incentivos fiscais na Zona Franca de Manaus da seguinte ordem: redução de até 88% do Imposto de Importação (II) sobre insumos destinados à industrialização; isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); redução de 75% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IR), inclusive adicionais para empreendimentos classificados como prioritários para o desenvolvimento regional, calculados com base no lucro da exploração, para projetos aprovados até 2013; e isenção da Contribuição do PIS/PASEP e COFINS nas operações internas na ZFM.⁷⁰³ No âmbito dos tributos estaduais a política de incentivos fiscais tem por base o ICMS, e contribui com o aumento das vantagens comparativas para projetos industriais no PIM, colocando à disposição do investidor várias modalidades de incentivos, baseadas em institutos tributários como o crédito-estímulo, o crédito presumido, o diferimento, a redução de base de cálculo, a não-incidência, a isenção, entre outros.⁷⁰⁴ A legislação tributária de Manaus garante a isenção, por dez anos, do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), das Taxas de Serviços de Coleta de Lixo, de Limpeza Pública, de Conservação de Vias e Logradouros Públicos e das Taxas de Licença para empresas industriais, condicionado à geração de, pelo menos, quinhentos empregos diretos quando do início de sua atividade, mantendo este número durante o gozo do benefício.⁷⁰⁵

O cenário atual se caracteriza com o Polo Industrial de Manaus (PIM) integrado por dezesseis diferentes setores industriais, com mais de 500 empresas, reunindo um investimento privado de US\$ 9,2 bilhões, até 2010, e faturamento nesse mesmo ano de US\$ 35 bilhões, resultando em expressivo crescimento médio anual. Esse faturamento está concentrado em quatro subsetores industriais: 35,40% no setor eletroeletrônico; 19,85% no setor de duas rodas; 11,97% no setor químico e 9,7% em bens de informática. Em 2010, foi mantida a mão de obra ocupada, com média mensal de 103.563 postos de trabalho (incluindo temporários e terceirizados), promovendo neste ano exportações de US\$ 1,8 bilhões - em que pese o modelo não tenha sido criado com essa finalidade e sim, para o abastecimento do mercado interno - e

⁷⁰³ SUFRAMA. Incentivos. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/zfm_incentivos.cfm>. Acesso em: 15 out. 2009.

⁷⁰⁴ RIBEIRO, Alísio Cláudio Barbosa. Incentivos fiscais estaduais como instrumento complementar de política industrial para a Zona Franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto; PEIXOTO, Magalhães Marcelo. **Tributação da zona franca de Manaus**: comemoração aos 40 anos da ZFM. São Paulo: MP Editora. 2008. p. 53.

⁷⁰⁵ MANAUS. **Lei Municipal**, n.º 427/1998.

importações de US\$ 10,1 bilhões, comprando no mercado interno o montante de US\$ 7,2 bilhões.⁷⁰⁶

Além desses aspectos, o Polo Industrial de Manaus contribui para a geração da receita pública, considerando-se a expressiva arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais. As atividades econômicas do Estado do Amazonas, com ênfase na indústria, tem contribuído nos últimos anos com cerca de 64% a 65% da arrecadação de tributos da 2.^a região Fiscal, excluindo Tocantins, integrada além deste, pelos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rôndônia e Roraima.⁷⁰⁷ No ano de 2008, alcançou mais de R\$ 12,5 bilhões, gerando um indicador de R\$ 1,15 arrecadado para cada R\$1,00 renunciado, demonstrando superávit nas contas públicas nacionais.⁷⁰⁸

Registre-se que o produto interno bruto – PIB da região cresceu em média, 132% no período de 2000-2008, atingindo neste último ano o montante de cerca de R\$ 46,8 milhões. O setor industrial em 2008 foi responsável por 27% do total do PIB do Estado e Manaus 81,4 % do PIB estadual, demonstrando a importância do setor para a formação da renda estadual e a influência nas demais atividades de outros setores econômicos localizados em Manaus.⁷⁰⁹

Na atualidade, o PIM se apresenta como modelo de produção integrado por empresas de alta tecnologia, apresentando nos últimos anos desempenho considerável em decorrência da estabilidade econômica do País, da dinâmica empresarial que tem conseguido superar as barreiras econômicas e jurídicas e das políticas institucionais tanto dos órgãos federais quanto do governo estadual na defesa do principal vetor de desenvolvimento do Estado. Alia-se a esse aspecto o fato de que uma das características dos incentivos concedidos, que os diferencia dos demais vigentes no País, repita-se é que ao tratar do estímulo à industrialização, se direcionou especificamente à produção, ou seja, somente são concedidos mediante a efetiva geração de bens e serviços.

⁷⁰⁶ SUFRAMA. **Indicadores de desempenho do pólo industrial de Manaus. 2004-2010**. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/RelatorioIndicadoresDesempenho_Fevereiro_30032011b.pdf>. Acesso em 17 abr. 2011.

⁷⁰⁷ Fonte: Receita Federal, Divisão de Acompanhamento da Arrecadação. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/PorEstado/2010/default.htm>>. Acesso em: 17 abr. 2011.

⁷⁰⁸ OLIVEIRA Jr, Aristides de, MACHADO, José Alberto de. O polo industrial de Manaus e sua dinâmica, op. cit., p. 49.

⁷⁰⁹ Dados IBGE, cálculos da autora.

3.5.2.9 A política estadual de incentivos fiscais

Vasta legislação federal rege a política de incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus. Além das leis federais, o Estado do Amazonas desenvolveu regras próprias, tendo por base a restituição e, posteriormente, o crédito estímulo do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e a Prestação de Serviços de Transporte e de Comunicações (ICMS), como forma de contribuir para o aumento das vantagens comparativas e para a implantação de projetos no Polo Industrial de Manaus, induzindo investimentos para outros municípios. No entanto, a exemplo do que sucedeu com a legislação federal, o Estado foi revisando a sua política de incentivos fiscais em decorrência de aspectos diversos, com as regras estaduais sendo pressionadas, seja aumentando benefícios para atender aos reclamos da classe empresarial, que passou contar na iniciativa estadual o diferencial para minimizar perdas de competitividade provocadas por mudanças na legislação ou na política econômica do Governo Federal, seja redirecionando os favores fiscais para atender tanto às necessidades de aumento da receita quanto ao fomento das políticas públicas ao seu encargo, com estabelecimento de estratégias extrafiscais.

Percebe-se que, a partir de 1968, à exceção de dois governantes estaduais,⁷¹⁰ todos os demais governadores ao iniciarem as suas gestões, por motivações diversas, editaram nova legislação de incentivos fiscais ou promoveram alterações substanciais no texto legal em vigor. Considerando os direitos adquiridos e a necessidade das empresas optarem pelas novas regras, tal fato acarretou diversificação de tratamento institucional, gerando variados níveis de restituições do imposto e de situações particulares, e provocando dificuldades na administração da política industrial no Estado, além de acarretar distorções quanto à isonomia entre empresas produtoras de bens similares.

A compreensão dessas condutas passa pelo histórico dos fatos buscando estabelecer os pontos de identidade, de divergências ou de ampliação entre as diversas leis estaduais. Antes da reformulação da Zona Franca de Manaus, em 1967, o Amazonas já possuía legislação de incentivos fiscais destinada a promover o fomento de atividades econômicas no Estado.⁷¹¹ Foi, entretanto, em 1966⁷¹² que passou a utilizar o instituto da restituição do

⁷¹⁰ Governadores João Walter de Andrade (1971-1974) e Henoch da Silva Reis (1975-1979).

⁷¹¹ Pode-se citar como exemplo, dentre outros:

1. Lei n.º 110, de 23 de novembro de 1964, que concedia isenção do Imposto de Vendas e Consignações e de Exportação e taxas incidentes, por 15 anos, às indústrias que se instalassem no Estado do Amazonas;
2. Lei n.º 228, de 30 de junho de 1965, que concede isenção total dos tributos estaduais às pequenas e médias indústrias.

Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), hoje ICMS, destinado às empresas industriais e agropecuárias que se instalassem em seu território.

Após os atos de 1967, reformulando a ZFM, a primeira lei estadual⁷¹³ sobre a matéria não decorreu de iniciativa própria, mas atendeu à determinação do Decreto-Lei n.º 288/67 para que o Amazonas concedesse crédito fiscal do imposto para os bens que ingressassem na Zona Franca de Manaus, para consumo, industrialização ou reexportação. Conforme anteriormente mencionado, aquele decreto-lei previu que as remessas de mercadorias para a ZFM fossem equiparadas a uma exportação para o exterior. Desse modo, gozariam de isenção do imposto estadual e o crédito a ser concedido pelo Estado correspondia ao montante que, eventualmente, seria pago caso não houvesse o incentivo. Ou seja, o vendedor para a ZFM se beneficiava da isenção do imposto e ainda tinha o direito ao crédito como se devido fosse. Considerando ser o ICMS um imposto não cumulativo, o crédito presumido era utilizado para abater o imposto devido e a pagar pelo contribuinte nas outras operações subsequentes. Esse benefício foi, posteriormente, ampliado para as mercadorias que, mesmo não sendo consumidas ou integradas nos processos produtivos do Polo Industrial de Manaus, fossem reembarcadas para os Estados da Amazônia Ocidental.⁷¹⁴

Em 1968, portanto, um ano após a reformulação da Zona Franca, o Estado do Amazonas, na gestão do Governador Danilo Duarte de Mattos Areosa, modificou a política de incentivos fiscais, e, a partir de então, vigoraram outras sete leis que se sucederam, governo a governo,⁷¹⁵ na promoção de alterações substanciais, as mais diversas, havendo inúmeras outras leis que modificaram particularidades dos atos normativos vigentes, também com implicações relevantes.

A avaliação que se fará a seguir, promovendo comparação entre as leis estaduais desde a de 1968 até a atual, para melhor compreensão, obedecerá como critério analítico, o destaque dos principais temas tratados nos dispositivos legais ou a eles correlatos, quais sejam: natureza jurídica do incentivo; forma e condições de acesso ao benefício; abrangência setorial; percentuais de restituição e critérios de enquadramento; evolução dos segmentos

⁷¹² Lei n.º 551, de 17 de dezembro de 1966, que revogou as Leis n.º 110/64, n.º 228/65 e n.º 543/66, esta última de igual teor publicada dois dias antes.

⁷¹³ Lei n.º 569, de 07 de abril de 1967, alterada pela Lei n.º 723, de 29 de maio de 1968 e ampliada pela Lei n.º 902, de 28 de novembro de 1969. In: AMAZONAS. Legislação Tributária do Amazonas. Manaus: SEFAZ, 1973. p.51, 73 e 77.

⁷¹⁴ Lei n.º 902, de 28 de novembro de 1969.

⁷¹⁵ 1. Governo Danilo de Mattos Areosa: Lei n.º 839, de 17 de dezembro de 1968 e Lei n.º 958, de 9 de setembro de 1970;

2. Governo José Bernardino Lindoso: Lei n.º 1.370, de 28 de dezembro de 1979;

3. Governo Gilberto Mestrinho de Medeiros Raposo: Lei n.º 1.605, de 25 de julho de 1983 e Lei n.º 1.699, de 13 de setembro de 1985;

4. Governo Amazonino Mendes: Lei n.º 1.939, de 27 de dezembro de 1989 e Lei n.º 2.390, de 08 de maio de 1996;

5. Governo Carlos Eduardo de Souza Braga: Lei n.º 2.826, de 29 de setembro de 2003, atualmente em vigor;

priorizados; definição de instrumentos de contrapartida das empresas, que ensejaram a criação de fundos de desenvolvimento e contribuições para setores específicos; e o prazo de vigência de cada uma das normas. O que se pretende evidenciar é o elevado nível de instabilidade que sempre pairou em derredor da política estadual de incentivos fiscais do Estado, passível de modificações periódicas.

Como visto, o incentivo concedido pelo Estado do Amazonas pautou-se, especialmente, no ICMS e, até a Lei n.º 2.826/83, em vigor, sempre teve como espécie a restituição do imposto. A princípio, ocorria o efetivo recolhimento integral do tributo, no prazo regular, e a restituição do valor pago se dava após sessenta dias do ingresso dos recursos nos cofres públicos com devolução integral ou parcial.⁷¹⁶ Percebe-se, assim, uma clara diferença entre as espécies tributárias da restituição e da isenção, pois na primeira, o tributo é pago para ser depois restituído e na segunda o tributo não é pago. Nesse caso, segundo Ricardo Lobo Torres,⁷¹⁷ a restituição não seria “a rigor, um incentivo tributário ou fiscal, mas um incentivo financeiro a operar na vertente da despesa e sujeito à prévia inclusão do orçamento”. Em razão disso, há uma receita quando do pagamento e uma despesa quando da devolução.

Posteriormente, atendendo às reivindicações da classe empresarial, em face de haver um significativo débito do Estado para com as empresas, pois aquele não vinha promovendo a devolução na forma prevista em lei, nas alterações promovidas pela Lei n.º 1.605/83, embora mantida a denominação “restituição”, ficou estabelecido que a devolução se efetivasse “imediatamente após o seu recolhimento”. Desse modo, não havia mais o ingresso de recursos nos cofres públicos e o uso da expressão “restituição” deixou de ser aplicada de forma tecnicamente correta, com o incentivo estadual passando a ter natureza jurídica de isenção total ou parcial, portanto, sujeita a todas as regras aplicáveis a esse tipo de incentivo.⁷¹⁸ Na atualidade, pela alteração promovida pela Lei n.º 2.826/03, em vigor, a denominação do incentivo passou a ser crédito estímulo, sendo uma forma de isenção integral ou parcial.

716 Até a Lei n.º 551/66 a restituição era considerada crédito ao contribuinte para as operações subseqüentes, obedecido o prazo de sessenta dias.

717 TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 8. ed. Rio de Janeiro: Ed. Inovar, 2001. p. 173.

718 TOLENTINO, Maria de Fátima Raposo da Câmara. O artigo 14 da lei complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e sua aplicação às leis de incentivo fiscais do Estado do Amazonas. Monografia (Trabalho de Final do Curso de Direito). Centro Integrado de Ensino Superior do Amazonas – Ciesa. Manaus, 2001. p. 19-22 e 42.

Destaque-se, mais uma vez, que os incentivos federais fixados para o segmento industrial da ZFM tiveram o direcionamento para a produção como diferencial em relação aos destinados a outras regiões, sendo esse o mesmo critério da iniciativa estadual. Significa que não há subsídio direto ao investidor, que somente fará jus aos benefícios após o efetivo início da produção, arcando com os riscos inerentes à implantação do empreendimento. Do mesmo modo, a legislação estadual seguiu essa regra e a restituição, ou o atual crédito estímulo, somente passa a ser usufruído após a comprovação formal pelo órgão estadual responsável pela administração da Política de Incentivos Fiscais, da produção do bem incentivado, de acordo com o projeto aprovado, regra esta que esteve, implícita ou explicitamente, presente em todas as leis ou decretos regulamentadores, em todos os governos, o que se tem revelado como procedimento salutar e adequado.

O acesso ao benefício sempre dependeu da apresentação de um projeto técnico-econômico a ser analisado pelo órgão estadual gestor da política de incentivos,⁷¹⁹ de acordo com os critérios e exigências estabelecidos pela legislação. Até a Lei n.º 958/70, a concessão era dada mediante decreto do Poder Executivo, passando a partir de então, a ser submetida à decisão de órgão colegiado e posterior decreto governamental,⁷²⁰ configurando, portanto, uma modalidade de incentivo fiscal concedido sob certas condições a serem cumpridas pelo beneficiário.

A principal condição, que esteve presente em quase todas as legislações, inclusive na atual, foi a de que a empresa fosse considerada de fundamental interesse ao desenvolvimento do Estado do Amazonas. As primeiras leis não especificavam critérios objetivos para o enquadramento em tal conceito, mas a partir Lei n.º 958/70, todas as demais dispuseram sobre as condicionantes que, isolada ou cumulativamente, precisavam ser satisfeitas pela empresas. Entre essas exigências que deveriam ser atendidas pelos empreendimentos, que foram se ampliando ao longo do tempo, a cada alteração legal, podem ser destacadas: substituição de importações; aumento das exportações; geração de empregos; manutenção de programas de benefícios sociais aos empregados; utilização de matérias-primas regionais; integração e

⁷¹⁹ Comissão de Desenvolvimento Econômico do Estado do Amazonas (CODEAMA) - Lei n.º 958/70; Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Turismo (SICT) - Lei n.º 1.370/79; Secretaria de Indústria e Comércio (SIC) - Lei n.º 1.605/83; Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Turismo (Sict) - Lei n.º 1.939/89; Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento Econômico (Seplan) - Lei n.º 2.826/03.

⁷²⁰ À época o Conselho Consultivo da Comissão de Desenvolvimento Econômico do Estado do Amazonas, retificada por decreto governamental e, posteriormente, pelo Conselho de Desenvolvimento do Estado do Amazonas (Codam) que é órgão colegiado, vinculado ao gabinete do Governador do Estado, e tem funções de assessoramento do chefe do Poder Executivo, nos assuntos referentes ao desenvolvimento econômico e social e na formulação da política de incentivos fiscais e extrafiscais do Estado.

complementação do Polo Industrial mediante o adensamento das cadeias produtivas; realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia de processo e/ou produto; promoção da interiorização de desenvolvimento econômico e social do Estado; aumento das produções agropecuária e afins, pesqueira e florestal do Estado, etc.

A partir de 1989⁷²¹, passou-se também a exigir o projeto de viabilidade técnico-econômico recebesse parecer favorável do órgão estadual de meio ambiente, relativos à preservação ambiental. A lei atual ampliou essa exigência dispondo que é condição para a apreciação do projeto técnico-econômico que a empresa interessada tenha obtido licença prévia expedida pelo órgão gestor da política ambiental.

Do mesmo modo, foi estabelecido⁷²² como critério avaliativo para a empresa ser considerada de interesse para o desenvolvimento do Estado, a condição de que concorra para a utilização racional e sustentável de matéria-prima florestal e de princípios ativos da biodiversidade amazônica, bem como dos respectivos insumos resultantes de sua exploração e, ainda, aquelas que estimulem a atividade de reciclagem de material e ou resíduo sólido a ser utilizado como matéria-prima na atividade industrial. Esses dispositivos demonstram a intenção do legislador em integrar as políticas de incentivos fiscais com a de controle da poluição, melhoria e recuperação do meio ambiente e da proteção aos recursos naturais, em prol da preservação do ecossistema amazônico, resultado das regras previstas na Constituições Federal e Estadual, da Política Nacional do Meio Ambiente e de pressões internacionais em relação à preservação da Amazônia.

A abrangência setorial da legislação sofreu alterações ao longo do tempo. As duas primeiras leis eram destinadas apenas aos setores industrial e agropecuário.⁷²³ As seguintes alternadamente incluíam e excluía atividades dentre as quais serviços, agroindústria, agricultura, pecuária etc.⁷²⁴ A atual lei definiu que os incentivos fiscais e extrafiscais visam à integração, expansão, modernização e consolidação dos setores industrial, agroindustrial, comercial, de serviços, florestal, agropecuários e afins com vistas ao desenvolvimento do Estado. A alteração dessas prioridades setoriais dependeu do posicionamento de cada

⁷²¹ Pela Lei n.º 1.939/89.

⁷²² Lei n.º 2.826/03.

⁷²³ Lei n.º 839/68 e Lei n.º 958/70. Neste caso estendia os benefícios para empresas dedicadas à agricultura, pecuária, avicultura e hortigranjeira, independentemente de industrialização

⁷²⁴ A Lei n.º 1.370/79 passou a incluir o setor de serviços, mas os incentivos diretos eram para a indústria e agroindústria e de forma indireta à agricultura, pecuária e serviços. Já a Lei n.º 1.605/83 limitou seu horizonte apenas às empresas industriais e agroindustriais. A Lei n.º 1.939/89, que regulamentou os dispositivos da Constituição do Estado do Amazonas de 1988, retomou a abrangência da Lei n.º 1.370/79, visando atingir as empresas industriais, agroindustriais, agropecuárias e cooperativas de produção, tanto com incentivos fiscais quanto extrafiscais.

governante e das pressões exercidas pelos empresários de segmentos distintos e em alguns momentos, da interferência de alguns parlamentares e do jogo de forças políticas. Entretanto, tanto nesse aspecto como em outros, as alterações da legislação de incentivos estaduais foi fruto da iniciativa do executivo estadual, negociada com representantes das entidades empresariais representativas da indústria, sem ampla participação de outros segmentos sociais.

Os incentivos de ICMS se materializam partir de formas de desoneração. Nas primeiras leis a restituição preconizada, de início não tinha valoração específica, sendo dependente de critérios de análise. Posteriormente,⁷²⁵ cada lei ou regulamento previu níveis fixos ou intervalos de percentuais a serem aplicados por produto, dependendo da análise dos projetos técnico-econômicos, que tinham por base critérios objetivos explicitados nas normas, como por exemplo, prioridades e classificação de bens, assim como aspectos subjetivos sujeitos à análise do avaliador.

A título de exemplo, pode-se indicar que a Lei n.º 958/70 não previa níveis específicos de restituição, deixando a atribuição dos percentuais na dependência de avaliação técnica, a partir de critérios que atribuíam pesos à diversas variáveis. Os critérios eram, dentre outros: mão de obra ocupada; investimento; utilização de matéria-prima regional; similaridade e pioneirismo. Com base nesses indicadores e em médias ponderadas era fixado o percentual e o prazo de usufruto. Esse método fragilizava a concessão, pois permitia um grau elevado de discricionariedade do avaliador, podendo colocar dúvidas sobre a transparência do processo de concessão. Já a Lei n.º 1.370/79, que a reformulou, mudou o critério, propondo uma nova classificação de produtos e, dependendo de prioridades estabelecidas, definiu níveis de percentual variáveis, bem como a possibilidade e critérios de retirada gradual do incentivo ao longo dos anos de 1980 a 1997, prazo previsto para o fim dos incentivos pelo Decreto-lei n.º 288/67. A partir de então, todas as demais leis⁷²⁶ trouxeram alterações nos percentuais, vinculando-os às suas prioridades e à definição de classes de produtos até chegar ao modelo vigente da Lei n.º 2.826/03 que, em relação ao crédito estímulo, obedece aos percentuais de

⁷²⁵ A partir da Lei n.º 1.370/79.

⁷²⁶ 1. Lei n.º 1.370/79 - estabeleceu níveis variáveis, para duas categorias de bens e percentual mínimo e máximo entre 30% a 80%, que poderia chegar a 100% em caso de investimentos fora de Manaus;
 2. Lei n.º 1.605/83 – definiu para novos projetos três níveis fixos de restituição (45%, 55% e 100%), dependendo do tipo de bem. Para os produtos já incentivados propôs uma conversão para os novos níveis, em caso de opção, prevendo um escalonamento em percentuais que variavam de 80% a 32%, de acordo com o enquadramento de cada empresa já incentivada;
 3. Lei n.º 1.939/89, manteve os níveis fixados na lei anterior, incluindo um novo nível variável que poderia atingir “até 100%” de restituição do imposto.

90,25%, 75% e 55%, com produtos que podem atingir até 100%, além de elevar o nível de restituição mínimo que antes era de 45% passando para 55%.

A definição de percentuais de restituição ensejou polêmica em todas as alterações legais efetivadas seja decorrente de nova gestão governamental ou de questões conjunturais. Considerando-se a imprescindível garantia do direito adquirido do empresário, que teve seu produto incentivado por lei anterior, era facultada a adesão à lei reformulada, o que muitas vezes implicava nível de restituição inferior ao antes concedido ou atribuição de novas obrigações, impactando na segurança jurídica esperada pelo particular ao atender a indução governamental para o exercício de atividades do interesse público. Na maioria dos casos, para que a adesão ocorresse era necessária uma contrapartida governamental que, em geral, se efetivava pela ampliação do prazo de fruição do benefício. Vê-se, pelos exemplos apresentados, a complexidade da matéria e as inúmeras implicações para as empresas e para a gestão dos incentivos as alterações legais desses percentuais, com reflexos diversos.

As prioridades governamentais relativas à atividade econômica, expressas em cada um desses instrumentos normativos, especialmente, nas últimas leis se voltaram, precipuamente, para o fortalecimento do Polo Industrial de Manaus, mas não deixaram de reorientar investimentos para a abertura de outras atividades econômicas, no interior do Estado, em especial, as que utilizem matérias-primas e insumos naturais com vistas à diversificação e desconcentração das áreas produtivas.

Nesse sentido, cabe destacar a Lei n.º 1.370/79, elaborada a partir de política definida como de desenvolvimento urbano-regional, com a concepção de polos de desenvolvimento para interiorizar e regionalizar as suas ações, conforme as prioridades e vocação, para aplicação do capital privado no interior.⁷²⁷ Aliás, pode-se afirmar que esta foi uma das leis que trouxe o maior conjunto de regras para induzir as empresas já instaladas e as que desejassem se instalar no Amazonas a desconcentrar investimentos e priorizar setores de interesse regional, utilizando-se de um modelo detalhista e diversificado de modalidades de aplicação dos benefícios para este fim. Todo o esforço do arcabouço jurídico constituído naquela oportunidade visava a destinação de ações privadas para o interior do Estado, para inclusive, conter o ritmo migratório que era crescente.

⁷²⁷ AMAZONAS. **Mensagem do Governador José Bernardino Lindoso, à Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas**, em 1.º de março de 1982. Manaus: Imprensa Oficial do Estado do Amazonas, 1982 p. 25.

Ao final do período, o governo anunciava resultados positivos na interiorização de ações empresariais como resultante da legislação adotada,⁷²⁸ mas, concretamente, mesmo com toda a gama de incentivos propostos, e, inclusive, dispositivos compulsórios,⁷²⁹ a iniciativa não logrou o êxito proclamado. Foram poucas as empresas que se sentiram estimuladas a investir fora de Manaus e, na sua maioria, estas não se mantiveram fiel ao espírito das regras estabelecidas, nem realizaram os investimentos projetados para os quais receberam adição de incentivos. Com o tempo, muitas daquelas que conseguiram se implantar suspenderam suas atividades no interior. É possível deduzir que a proposta governamental tenha sido utilizada pelo segmento empresarial, especialmente, para garantir a elevação dos percentuais de restituição do imposto para os bens produzidos na capital, que, ao final, era a contrapartida assegurada pelo poder público, sem maior comprometimento com a política de interiorização pretendida. De outro lado, também não foi assegurado aos investidores, as condições de infraestrutura necessárias ao desempenho de atividades no interior amazônico, desprovido, ainda hoje, de elementos essenciais para tal. Aduz-se, ainda, a falta de continuidade na proposta governamental, pois a substituição de governo também implicou na alteração da lógica de gestão dos incentivos. A lei seguinte⁷³⁰ eliminou todos os mecanismos de indução de interiorização preconizados pela anterior, interrompendo uma proposta que poderia ter se constituído, caso tivesse sido implementada de forma adequada e continuada, em um vetor de descentralização da economia amazonense e de ampliação das oportunidades de negócios no interior.

A partir dessa lei, as demais passaram a obedecer ao comando da Constituição do Estado do Amazonas de 1989, que definiu os setores a serem beneficiados com o nível máximo de incentivo. Desse modo, os segmentos prioritários deixaram de ser pautados por critérios discricionários dos governantes para atender ao comando constitucional. Destaque-se que a Constituição do Estado do Amazonas de 1989,⁷³¹ outorgada e publicada em 5 de

⁷²⁸ AMAZONAS. **Mensagem do Governador José Bernardino Lindoso, à Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas**, em 1.º de março de 1982. Manaus: Imprensa Oficial do Estado do Amazonas, 1982 p. 43.

⁷²⁹ Depósito para restituição direcionada – parcela do imposto restituível que ficava retido no Banco do Estado do Amazonas e era liberado mediante apresentação de projetos em áreas ou segmentos econômicos que a lei estabeleceu, ou ainda, investimento fixo na própria empresa.

⁷³⁰ Lei n.º 1.605/83.

⁷³¹ Foi resultante da Constituição da República de 1988, que no art. 11, do ADCT, concedeu o prazo de um ano a partir da sua promulgação, para que as Assembleias Legislativas, com poderes constituintes, elaborassem as Constituições Estaduais, adaptando-as à nova realidade constitucional brasileira.

outubro de 1989, destinou uma seção⁷³² específica para a Política de Incentivos Fiscais e Extrafiscais, definindo princípios, diretrizes e prioridades a serem observados pela legislação ordinária e regulamentadora.

Fato relevante foi a criação do Fundo de Apoio às Micros e Pequenas Empresas e ao Desenvolvimento Social do Estado do Amazonas (FMPES) com a inclusão, entre os itens que integrariam a composição financeira, a participação das empresas incentivadas, que deveriam repassar ao Fundo seis por cento do imposto a ser restituído pelo Estado.

Aliás, o estabelecimento de estímulos por meio de fundos de desenvolvimento, vinculados à política de incentivos fiscais, é uma providência que se iniciou com a primeira lei aprovada após a reformulação da Zona Franca de Manaus (1967),⁷³³ que criou o Fundo de Investimento para o Desenvolvimento do Estado do Amazonas (Fideam), transformado, em 1974, em Fundo Estadual de Desenvolvimento Econômico (Funede),⁷³⁴ mantido, pela modificação da legislação em 1979, inclusive com incremento de sua fonte de recursos. A reformulação de 1983⁷³⁵ alterou completamente essa estratégia. No processo de negociação, para que as empresas já incentivadas fizessem opção pelas novas regras, o Estado renunciou ao depósito direcionado e ao percentual a ser destinado ao Funede, que passou a ter a sua receita composta por vinte por cento da parcela de recursos do ICMS não restituível, ou seja, da parte pertencente ao Estado, consignada em orçamento anual, fato esse modificado somente com a criação do fundo constitucional, conforme referido.

Naquela oportunidade, as empresas deixaram de participar através da transferência de parte do benefício recebido no fomento de políticas públicas estaduais e de estímulo às pequenas e micro empresas, que eram os principais objetivos do fundo. Como compensação, o governo exigiu destas o cumprimento de programas sociais destinados aos seus empregados, como requisito para a manutenção dos incentivos, assim entendidos os realizados nas áreas de alimentação, saúde, lazer, transporte, educação e creche para os filhos dos empregados, a preços simbólicos. Posteriormente, foram criados mais dois

⁷³² Título IV- Da Tributação e do Orçamento, Seção VI – Da política de Incentivos Fiscais e Extrafiscais, arts.151 a 155.

⁷³³ Lei n.º 839/68 - criou o Fundo de Investimento para o Desenvolvimento do Estado do Amazonas (Fideam) constituído por recursos correspondentes ao recolhimento de cinco por cento do imposto restituído, destinados a aplicação em projetos agropecuários e programas de estudos e pesquisas.

Lei n.º 1.370/79 – manteve o percentual de participação das empresas que, posteriormente, foi elevado para dez por cento do imposto restituído que, neste caso, se destinava às empresas industriais, agropecuárias e de serviços, consistindo a assistência tanto através de financiamentos com linhas de crédito favorecidas quanto de outros subsídios tais como terrenos a preços subsidiados e galpões fabris.

⁷³⁴ Pela Lei n.º 1.115, de 15 de abril de 1974.

⁷³⁵ Lei n.º 1.939/89.

mecanismos de aplicação de recursos vinculados à política de incentivos fiscais: a Lei n.º 2.390.96 criou, o Fundo de Fomento ao Turismo, Infra-estrutura, Serviços e Interiorização do Desenvolvimento do Amazonas – FTI e a Lei n.º 2.721/02 instituiu contribuição para apoiar a Universidade do Estado do Amazonas (UEA), à época recém criada.

Esses instrumentos foram instituídos como forma de compensar a renúncia fiscal estadual e reter na região parcela da renda gerada pela atividade industrial implantada com apoio da desoneração tributária, possibilitando ao governo estadual dispor de recursos para aplicar em políticas públicas por ele priorizadas. Entretanto, historicamente, a destinação feita pelo poder público vem sendo questionada, sem que seja possível mensurar a efetividade do retorno dos recursos aplicados, com a constante alegação de desvirtuamento dos objetivos. Por outro lado, o Estado do Amazonas continua dependente das atividades geradas pela Zona Franca de Manaus e seu polo industrial, sem que se estabeleçam outras alternativas econômicas que a aplicação desses recursos pudessem ensejar. O caso mais recente é o da Universidade do Estado do Amazonas (UEA), importante projeto educacional de abrangência para todos os municípios do Estado, que se encontra atravessando uma de suas maiores crises, com os recursos que a lei lhe assegura tendo sido, em parte, aplicados para outros fins, de acordo com recentes manifestações públicas.

A legislação de incentivos fiscais também prevê atividades que não podem ser favorecidas pelos benefícios concedidos. De início,⁷³⁶ essas exclusões estavam limitadas às indústrias extrativas, àquelas que desenvolviam beneficiamentos elementares de produtos de origem vegetal e animal, ourivesarias e gráficas e construção civil. Esse rol foi sendo modificado e ampliado a cada lei tendo, inclusive, alguns casos de produtos que, em dado momento, eram excluídos para serem reincluídos no estatuto legal subsequente. Constituiu-se, assim, processo dinâmico cujas alterações decorreram tanto de critérios técnicos, quanto de fatores políticos e da negociação entre as empresas e o governo estadual, entretanto a tônica é restringir o benéficos para processos de produção simplificados ou que agredam ao meio ambiente e outros que no momento o Estado não considera prioritários.

A constante instabilidade jurídica a que as empresas instaladas eram sujeitas, em especial quanto às alterações promovidas nos tributos federais que impactavam na ZFM, levou o legislador estadual a fazer constar na Lei n.º 1.370/79⁷³⁷ dispositivo de salvaguarda,

⁷³⁶ Lei n.º 839/68.

⁷³⁷ Art. 38.

autorizando, previamente, o Poder Executivo a elevar os níveis de restituição do ICMS, caso fossem tomadas medidas pelo Governo Federal que alterassem as alíquotas do IPI, em prejuízo das empresas instaladas no Polo Industrial de Manaus, com o objetivo de viabilizar a sua competitividade. Esse dispositivo foi ampliado na Lei n.º 1.605/83, abrangendo quaisquer medidas que viessem prejudicar as empresas já instaladas no Estado do Amazonas, mesmo àquelas advindas das disposições da própria lei.

A partir de então, todas as demais leis fizeram constar essa regra que permite ao Poder Executivo elevar os benefícios concedidos e estabelecer compensação para empresas em decorrência de prejuízos advindos de medidas diversas. Entretanto, a partir da Lei n.º 1.939/89 a aplicação da norma ficou condicionada à elaboração de estudo técnico circunstanciado favorável, do órgão gestor da política de incentivos do Estado, ouvido o Codam, restringindo o caráter discricionário do administrador quando da ampliação desses benefícios. A lei em vigor acrescenta, ainda, que será observado, em qualquer caso, o tratamento isonômico por produto. Entretanto, previu a possibilidade de promover essas alterações mediante termos de acordo que são efetuados, empresa a empresa, com negociação bilateral, o que pode ensejar a quebra da isonomia, permitindo que a destinação de recursos da contrapartida resulte, exclusivamente, de decisão política do governante, o que fragiliza o mecanismo e torna questionável esse artigo da lei, cujo uso adequado, tem sido importante para minimizar os efeitos das crises vivenciadas pelo PIM.

Enfim, tem sido com os instrumentos da lei local que o Estado do Amazonas busca a preservação de seu polo industrial, e, quando é o caso, assumindo uma renúncia fiscal cada vez maior, comprometendo sua receita própria, o que reduz a sua capacidade de investimentos em outros programas e projetos que lhe possibilite criar novas alternativas econômicas para o Estado e reduzir a grave dependência que desde 1967 passou a ter da ZFM e, em especial, do PIM.

O prazo para a vigência dos incentivos também sofreu variações em cada lei.⁷³⁸ Somente à partir da Lei n.º 1.370/79 é que passou a haver uma coincidência com o prazo de

⁷³⁸ Lei n.º 110/64 – 15 anos; Lei n.º 228/65 – 15 anos para a média e dez anos para a pequena indústria; Lei n.º 551/66 – dez anos; Lei n.º 839/68 – não será inferior a cinco anos e não poderá ultrapassar a 31 de dezembro de 1982 (prazo estabelecido em Convênio celebrado entre os Estados da Região Amazônica, estabelecendo uma política comum em matéria de incentivos fiscais relativos ao Imposto sobre a Circulação de Mercadorias);

Lei n.º 958/70 – manteve o prazo da anterior; Lei n.º 1.370/79 – 28 de fevereiro de 1997 (primeiro prazo da ZFM, fixado pelo DL n.º 288/67); Lei n.º 1.605/83 – o mesmo da anterior; Lei n.º 1.939/89 - 5 de outubro de 2013 (prazo previsto no art. 40 do ADCT, da CF/1988); Lei n.º 2.826/03 - prazo em que vigorar o tratamento diferenciado estabelecido no art. 40, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

vigência da Zona Franca de Manaus, primeiramente, definido pelo Decreto-Lei n.º 288/67 e depois pela Constituição Federal. A dilatação do prazo de vigência de cada uma das alterações legais sempre foi o instrumento de convencimento para que as empresas optassem pelas alterações de regime instituído pela nova norma, que, muitas vezes, mesmo reduzindo o percentual do benefício, permitiria gozar de maior período de fruição.

O conjunto de benefícios fiscais do Estado do Amazonas tem sido regulado por leis especiais de incentivo fiscal e extrafiscal, conforme vem sendo detalhado, e também por normas integrantes do Código Tributário do Estado que permitem a concessão de incentivos tributários diversos a todos os agentes econômicos e não apenas às indústrias. Tem convivido também com regimes e normas editados de forma autônoma, sendo que algumas foram mais significativas e merecem destaque, seja por terem instituído vantagens diferenciadas ou mesmo pela criação de novos mecanismos de apoio.

Uma dessas normas foi a Lei n.º 2.390/96,⁷³⁹ que instituiu regimes especiais de tributação, objetivando a promoção do desenvolvimento do Estado no que respeita ao incremento das atividades industriais, revitalização do comércio e interiorização do desenvolvimento, regras essas que se integraram à política industrial em vigor. Tratava-se de incentivar programas de expansão, diversificação de novas linhas de produção e de fabricação de produtos industrializados sem similar no Estado do Amazonas,⁷⁴⁰ que estimulassem a regionalização de insumos e que destinassem parte de sua produção para exportação. Previu benefícios destinados ao comércio e, objetivando o fomento às atividades de turismo e interiorização, criou o Fundo de Fomento ao Turismo, Infra-estrutura, Serviços e Interiorização do Desenvolvimento do Amazonas – FTI, antes já tratado, cuja composição de recursos incluía formas diferenciadas de participação empresarial

⁷³⁹ Lei n.º 2.390, de 8 de maio de 1996, conhecida como Lei Hanan, em decorrência de seu idealizador ter sido o então secretário de Fazenda, Samuel Hanan. Instituiu os seguintes benefícios adicionais: diferimento do ICMS incidente sobre a importação de matérias-primas e/ou insumos industriais de origem estrangeira; dispensa do ICMS antecipado relativo a insumos ou bens destinados ao ativo fixo, de procedência nacional, inclusive partes e peças; dispensa do ICMS incidente sobre a entrada de bens destinados ao ativo fixo, bem como suas partes e peças, de origem estrangeira; crédito presumido nas aquisições de insumos nacionais, nos termos definidos no artigo 18, da Lei n.º 1.320, de 28 de dezembro de 1978; crédito presumido igual ao ICMS devido no período, apurado na sua escrita fiscal, na hipótese de ocorrência de saldo devedor. (Redação original que teve algumas alterações processadas, posteriormente, de caráter explicativo ou de detalhamento operacional).

⁷⁴⁰ Esta lei e outras definiram quais os produtos industrializados eram considerados sem similar. Os empreendimentos incluídos no Regime Especial de Tributação, fabricantes de produtos sem similar ou equiparados, fariam jus, também, pelo prazo de cinco anos, a isenção de ICMS nas aquisições de energia elétrica, combustíveis e relativos aos serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações de que fosse tomadora.

A grande motivação para a lei foi a política econômica nacional daquele período (ano de 1996) que estabeleceu inúmeras restrições à ZFM e perda de competitividade para as empresas, em decorrência das constantes alterações tributárias, com reduções de alíquotas IPI e II para o restante do País, tributos esses que estabelecem o diferencial de vantagem locacional para o parque industrial da ZFM. Como se vê, criou-se uma estrutura de benefícios paralela à lei de incentivos em vigor, e em contrapartida pelo recebimento de diversas espécies de estímulos fiscais as empresas estavam obrigadas a contribuir de forma individual ou cumulativa com os fundos de fomento e com a parcela de apoio da Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Em síntese, com a Constituição do Estado de 1989 foi restabelecida a participação do setor privado na colaboração para as políticas públicas do Estado do Amazonas, que havia sido interrompida desde 1983, através da contribuição ao FMPE. A Lei Hanan acrescentou a participação no FTI e a Lei nº 2.721/ 02 estabeleceu o recolhimento da contribuição para a UEA.⁷⁴¹

Apesar desse mérito, a denominada Lei Hanan recebeu várias críticas em especial pelo fato de que estabelecia dois parâmetros distintos para a concessão dos incentivos⁷⁴² com uma modalidade destinada para projetos de diversificação e outra para projetos de expansão, não obedecendo ao comando constitucional do tratamento isonômico entre contribuintes. Dependendo da situação, a adoção da metodologia diferenciada para produtos similares, criava distorções no custo de produção que eram refletidas no preço final, afetando a concorrência de mercado.

Esse conjunto normativo baseado nas Leis n.º 1.939/89, n.º 2.390/96 e n.º 2.721/02 teve vigência até 29 de setembro de 2003, quando mais uma modificação na política estadual de incentivos foi aprovada,⁷⁴³ lei essa que está atualmente em vigor.

A alteração legislativa de 2003 teve como um de seus objetivos, reunir em única lei todos os incentivos fiscais que vinham sendo aplicados por instrumentos legais distintos e promover um reordenamento de níveis e condições de concessão, visando ao aprimoramento da gestão dos incentivos estaduais e a equalização dos benefícios. Desse modo, em seu art. 2.º

⁷⁴¹ Criados pela Lei n.º 2.390/96. Contribuição para a UEA: Pela Lei n.º 1.939/89 (Lei de Incentivos Fiscais – 1,5% do ICMS restituível) e pela Lei n.º 2.721/ 02 (10% sobre o crédito presumido).

⁷⁴² Projeto de expansão - incidência do incentivo apenas na parcela da produção que excedesse a maior quantidade já produzida pela empresa em 1 (um) semestre civil, (imediatamente anterior a aprovação do projeto) no caso da efetiva industrialização do produção há mais de 24 meses. Projetos de diversificação de bens já industrializados por outra empresa instalada na ZFM, o incentivo recaía na parcela de produção que excedesse à média aritmética da produção do setor.

⁷⁴³ Lei n.º 2.826, de 29 de setembro de 2003, regulamentada pelo Decreto n.º 23.994, de 29 de dezembro de 2003. Começou a produzir seus efeitos em 01.04.2004.

a Lei n.º 2.826/2003 prevê que os incentivos fiscais destinados às empresas industriais e agroindustriais instaladas e a se instalarem no Estado do Amazonas constituem-se em: crédito estímulo, diferimento, isenção, redução da base de cálculo, crédito fiscal presumido do ICMS e crédito presumido de regionalização quando a empresa adquirir bens intermediários incentivados com o benefício do diferimento,⁷⁴⁴ que podem ser atribuídos de forma cumulativa ou isolada. Reuniu, assim, vários institutos tributários para contribuir com a redução das desvantagens locacionais, através do tributo estadual.

Pelo conjunto de regras apresentadas é possível observar a complexidade de que passou a se revestir a Política de Incentivos do Estado que foi assumindo cada vez mais detalhamento e especificidades, diante da ampliação do parque, dos vários tipos de produtos, da necessidade de minimizar os impactos negativos da política econômica nacional, muitas vezes conflitante com o modelo da ZFM, da busca de preservação da competitividade local contra os interesses de outros Estados da Federação, com a frequente guerra fiscal e das várias tentativas de reduzir as distorções provocadas pelas inúmeras alterações legislativas processadas ao longo dos quarenta e quatro anos de existência da ZFM.

3.5.2.10 A política municipal de incentivos fiscais

Do mesmo modo que o art. 49 do Decreto-Lei n.º 288/67, condicionou a vigência dos incentivos federais à aplicação pelo Estado do Amazonas de regra que concedesse incentivos utilizando ICMS, também o fez em relação aos municípios localizados na área em que estivesse instalada a ZFM, em relação a isenção de Imposto sobre Serviços (ISS). A partir desse comando, o Município de Manaus, que está totalmente contido na área da ZFM, editou decreto⁷⁴⁵ isentando empresas, profissionais autônomos, prestadores de serviço com ou sem estabelecimento fixo, daquele tributo. Esta isenção foi, posteriormente, ratificada pela Lei Municipal n.º 1.167/73.⁷⁴⁶ Essa isenção complementava o pacto proposto pela União e previsto no DL n.º 288/67, demonstrando que a política extrafiscal federal somente estaria

⁷⁴⁴ Para melhor compreensão desse benefício, vale lembrar que quando se adota o diferimento, não ocorre a apuração do imposto (débitos e créditos), logo não há como aplicar o crédito estímulo. Assim, para aumentar a competitividade instituiu-se o crédito presumido de regionalização, aplicando o percentual de 7% sobre o valor da operação de entrada. In: RIBEIRO, Alísio Cláudio Barbosa, op. cit., p. 59 e 65.

⁷⁴⁵ Decreto n.º 25, de 17 de março de 1967.

⁷⁴⁶ Lei Municipal n.º 1.167, de 30 de novembro de 1973. Art. 47 – Ficam isentos do Imposto sobre Serviços as empresas ou profissionais autônomos, prestadores de serviço, pelo prazo estabelecido no Decreto-Lei Federal 288/67, que instituiu a ZFM.

completa se contasse com o apoio do Estado do Amazonas e do município de Manaus, uma vez que se tratava de um projeto de desenvolvimento nacional com ênfase regional.

Por aproximadamente vinte anos o município de Manaus concedeu essa isenção geral, irrestrita e incondicional, diferente dos incentivos dos demais entes, especialmente do Governo Federal, que conforme afirma Elson Andrade⁷⁴⁷ “previu, isenções parciais e não totais, isenções onerosas e não gratuitas, isenções especiais e não gerais, isenções condicionais e não condicionais; isenções com prazo certo”. No entender do autor, se constituiu em “política fiscal do contrassenso: dá o bônus e recebe o ônus”, considerando ter a cidade de Manaus sido afetada pela explosão demográfica, crescimento periférico de favelas, com uma ampliação na demanda de serviços públicos que o município não tinha capacidade financeira de atender, permanecendo dependente das transferências estaduais e federais.

Em 1986, por meio do estabelecimento de uma legislação especial,⁷⁴⁸ o Município de Manaus revogou a isenção geral, irrestrita e não onerosa e disciplinou que a exigência do ISS passaria a ser feita na forma da legislação federal em vigor e do Código Tributário do Município. No entender do Poder Executivo Municipal, essa alteração não rompia o pacto estabelecido com a União, ao contrário se adequava à filosofia da ZFM e às suas reais finalidades, na concessão de isenções especiais e condicionadas.⁷⁴⁹ Desse modo, os incentivos do ISS, constituídos de isenções totais ou parciais, passaram a ser atribuídos dependendo do atendimento de obrigações, encargos, requisitos e condições expressas no seu regulamento. Foram definidos os percentuais de isenção categorizados por grupos definindo expressamente os segmentos de empresas de serviços beneficiados com percentuais que variavam de 30% a 100% de isenção. Essa legislação sofreu várias alterações, sendo, posteriormente, revogadas algumas isenções pela Lei 2.054 de 28 de dezembro de 1989⁷⁵⁰ e pela Lei Orgânica do Município (Lomam), em seu art. 17 que procedeu a uma revogação geral de todas as isenções. Por outro lado, o art. 15 da Lomam estabelece que “a legislação fiscal do Município de Manaus será adaptada de modo a preservar a Zona Franca de Manaus como instrumento de desenvolvimento”.⁷⁵¹

⁷⁴⁷ ANDRADE, Elson. Zona Franca de Manaus – Regime Jurídico. In: MANAUS (Município). **Revista da Procuradoria Geral do Município de Manaus**. Manaus: Centro de Estudos e Divulgação, 1992. p. 66 e 74.

⁷⁴⁸ Lei n.º 1.883, de 16 de dezembro de 1986 e Decreto n.º 5.626, de 6 de janeiro de 1987.

⁷⁴⁹ ANDRADE, Elson, op. cit., p. 80.

⁷⁵⁰ Lei n.º 2.054 de 28 de dezembro de 1989, que estabelece normas relativas a concessão de incentivos fiscais a microempresas.

⁷⁵¹ Lei Orgânica do Município. Manaus: Câmara Municipal, 1990. p.138-139.

Posteriormente, com a Lei n.º 427/98 ⁷⁵² a legislação tributária do Município de Manaus, garantiu a isenção, pelo prazo de dez anos a contar da data de aprovação do projeto, do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), das Taxas de Serviços de Coleta de Lixo, de Limpeza Pública, de Conservação de Vias e Logradouros Públicos e das Taxas de Licença para empresas industriais que se instalassem, ou às já existentes que ampliassem seu parque industrial na área da ZFM, condicionado à geração de, ao menos, quinhentos empregos diretos quando do início de sua atividade, mantendo este número durante o gozo do benefício. Para as empresas industriais já existentes, os benefícios poderiam ser garantidos cumpridas as mesmas condições de geração de empregos e se ampliadas às atividades na ZFM.

A modificação da legislação de isenção do ISS vem sendo discutida entre as empresas e o Município de Manaus, em face de alguns serviços considerados relevantes para o processo de industrialização, cuja cobrança do tributo impacta no custo final e reduz a competitividade local.

3.5.3 Contradições, entraves, cenário atual e perspectivas do modelo de desenvolvimento do PIM

Ao longo deste estudo, foi possível observar a identidade de estratégias implementadas no processo de industrialização do Brasil e as políticas voltadas para o Polo Industrial da Zona Franca de Manaus. Atente-se que a experiência local foi integrada ao contexto nacional, ou dele decorrente. Esse aspecto é reforçado, conforme destacam Seráfico e Seráfico, ⁷⁵³ pelo o fato de que “a concepção e a decisão de implantação da Zona Franca de Manaus são oriundas de processos e relações mais amplas que efetivam um movimento de descentralização na produção capitalista fora de suas zonas originárias”. A cooperação entre o militarismo, a economia mundial e o nacionalismo, integrou o momento histórico, resultando determinante para a escolha do local a ser implantada a zona de exceção, constituída “em área de expansão capitalista”.

Assim, reproduziu-se no Amazonas o conjunto de concepções de origem cepalina, que foram a base do pensamento dos teóricos do desenvolvimentismo no fomento à indústria nacional, sendo a ZFM resultado de política governamental do período militar que maximizou a utilização desses conceitos. A replicação do modelo provocou a repetição dos equívocos

⁷⁵² Lei n.º 427, de 8 de janeiro de 1998. In: FERNANDES JÚNIOR, Edson Nogueira. Consolidação da Legislação Tributária do Município de Manaus. Manaus: Editora Valer, 2001. p. 110-111.

⁷⁵³ SERÁFICO, José; SERÁFICO, Marcelo. A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil. **Estudos Avançados**, Brasília, v. 19, n.º 54, ago. 2005. p. 101.

para o PIM, com as mesmas fragilidades que, diverso da indústria nacional, ainda não se teve o tempo de maturação suficiente para superar.

Várias críticas são resultantes da origem da concepção. A teoria de polos de desenvolvimento que conduziu a escolha da localização dos projetos na Amazônia pressupunha que o crescimento das atividades econômicas na capital amazonense iria viabilizar a irradiação para outras regiões, a exemplo do que se tentou com São Paulo, na concepção juscelinista. No caso da ZFM, a expansão regional também não se efetivou, nem mesmo para os municípios mais próximos da capital, ao contrário, a concentração das atividades econômicas em Manaus implicou um vazio econômico e demográfico na maioria das regiões do Estado do Amazonas. Na atualidade, esse aspecto vem sendo defendido como favorável em termos de preservação ambiental.

A teoria de substituição de importações tinha como fundamento a existência de um mercado interno para onde seriam destinados os produtos substituídos. Portanto, ao contrário do que se praticou no restante do país, em especial na região sudeste, os objetivos da política regional não integraram, originalmente, qualquer estímulo ou programa voltado à exportação dos bens fabricados, fato que somente nos últimos anos vem sendo praticado. Assim, em momentos de crise cambial, impôs-se ao modelo restrições e ao mesmo tempo eram lançadas críticas acerca de sua alegada influência para o desequilíbrio das contas externas. Exigia-se também uma rápida reformulação na configuração do destino da produção, muitas vezes incompatível com as condições normativas e a infraestrutura existentes, o que explica a sua tímida *performace* exportadora, mas que vem melhorando nos últimos anos.

Para atingir o mercado interno e o externo é imprescindível aprimorar os mecanismos de logística, implicando a permanente necessidade dos incentivos fiscais para garantir vantagens locais em relação aos custos decorrentes da distância dos centros consumidores, acarretando alta dependência dos mercados extra regionais, tanto para vendas quanto para aquisição de insumos, conferindo papel decisivo a fatores externos à região na explicação de seu desempenho.⁷⁵⁴

Além disso, o processo de substituição de importações da ZFM, em mais de quarenta anos não cumpriu todas as fases percorridas pela industrialização no sudeste brasileiro, completando o ciclo necessário de industrialização, pois evoluiu apenas da produção de bens de consumo imediato para bens de consumo duráveis, não atingindo a manufatura de bens de capital e insumos o que possibilitaria o seu fortalecimento. Essa restrição é decorrente tanto

⁷⁵⁴ LYRA, Flávio Tavares, op. cit., 99.

de aspectos inerentes ao mercado e da escala produtiva, quanto da ausência de clara definição de uma política industrial para País, em especial após a nova fase democrática, que considere o Polo Industrial de Manaus parte integrante deste conjunto e não apenas um apêndice a ser suportado enquanto vigorarem os direitos constitucionais conquistados ou um concorrente a ser atacado.

Percebe-se assim que o modelo de desenvolvimento do PIM traz em sua conformação os mesmos defeitos tão criticados pelos teóricos da década de sessenta do século XX, em relação ao paradigma nacional: a dependência financeira, tecnológica e, no caso particular, aquela referente aos incentivos fiscais e, ainda mais, a vulnerabilidade relativa ao prazo de vigência do modelo e da segurança jurídica que o regramento constitucional e infraconstitucional possa efetivamente representar. No que diz respeito à dependência tecnológica vale destacar a opinião de Lyra quando afirma que:

As limitações ao avanço tecnológico do parque industrial da ZFM, principalmente no segmento eletroeletrônico, devem ser tidas como obstáculo de grande importância para a eficiência da indústria da ZFM e sua competitividade. O atraso que o País apresenta na indústria microeletrônica, por exemplo, é, sem dúvida, o fator que tem afetado negativamente a indústria da ZFM e que poderá afetá-lo mais ainda no futuro. Por enquanto, as facilidades que vêm sendo criadas para o acesso à tecnologia estrangeira contribuem para atenuar o problema. Seu equacionamento, porém, passa necessariamente pela colocação em prática de uma efetiva política de desenvolvimento tecnológico para o País; portanto, a questão somente é equacionável em nível nacional.⁷⁵⁵

E conclui o autor:

Em resumo, cabe reconhecer a existência de várias limitações que o parque de indústrias modernas da ZFM apresenta do ponto de vista da eficiência e da competitividade, parte das quais tem a ver com a localização na ZFM, em comparação com localizações alternativas no Centro-Sul do País. Muitas dessas limitações, entretanto, têm caráter nacional, não havendo, portanto, porque atribuir inteiramente o impacto negativo sobre a eficiência econômica, determinado por esses fatores gerais, à localização na ZFM. É notória, no entanto, a necessidade de atacar os fatores essencialmente regionais, como é o caso dos custos de transportes e das ineficiências que se acumulam como fruto de falhas no gerenciamento dos incentivos fiscais à

⁷⁵⁵ LYRA, Flávio Tavares, op. cit., p. 138.

ZFM, que elevam o custo fiscal da política industrial e favorecem a baixa eficiência industrial.⁷⁵⁶

É importante dotar a região de base tecnológica para alimentar o rápido processo de inovação tecnológica inerente aos seguimentos industriais implantados. O autor ressalta que esse aspecto, embora esteja incluído nas propostas de política industrial para a ZFM, não tem tido desdobramentos práticos na velocidade necessária, sendo notória a carência de formação de recursos humanos em todos os níveis.⁷⁵⁷

Os indicadores econômicos apresentados no item anterior mostram a evolução do PIM, o dinamismo alcançado e a relevância atual deste parque industrial para a economia do Estado do Amazonas e do País. Entretanto, alguns aspectos negativos são observados e que fundamentam as críticas feitas ao modelo, consideradas contradições diante desse desempenho, entre as quais se destacam: (i) centralização das atividades em Manaus, com a consequente concentração econômica, com reduzida participação dos demais municípios no usufruto da renda gerada; (ii) transferência dos centros de decisão da política industrial para outras regiões, retirando sua autonomia e afastando a prioridade dos interesses regionais; (iii) falta de integração com segmentos industriais tradicionais; (iv) alegado prejuízo à balança de pagamentos do País pela política incentivada de importações; (v) renúncia fiscal de vários entes federados em detrimento de outras regiões; (vi) resultados tímidos das políticas de incentivo à verticalização da produção, para ampliação da produção local de insumos, promovendo o adensamento da cadeia produtiva do PIM; (vii) dependência do exterior quanto a tecnologias de processo e produto; (ix) fragilidade diante de qualquer mudança de política econômica que altere a sua base de incentivos; (x) contribuição para as correntes migratórias de outros municípios do Amazonas e de outros Estados da Federação, provocando a degradação do meio urbano e a descaracterização do patrimônio histórico cultural da capital; e, especialmente, (xi) a transferência de receita para outras regiões do país, refletida na baixa capacidade de retenção das riquezas produzidas, que poderiam ser revertidos na melhoria das condições de vida de sua população.

Este último aspecto tem sido considerado como um dos maiores problemas do PIM, pela quase inexistência de mecanismos de retenção da renda e que obriguem o reinvestimento na própria região dos lucros decorrentes da atividade incentivada. Segundo Salazar⁷⁵⁸ tal fato

⁷⁵⁶ LYRA, Flávio Tavares, op. cit., p. 138.

⁷⁵⁷ Ibid., p. 165-166.

⁷⁵⁸ SALAZAR, Admilton Pinheiro, op. cit., p. 227.

se deve a ausência de uma política institucional capaz de prover “uma rede de drenagem dos recursos regionais [...] para financiar o desenvolvimento de outras regiões”. Esses “vazamentos”⁷⁵⁹ da renda gerada para outras localidades do Brasil e exterior, decorrem, entre outros aspectos, da transferência de lucro das empresas para as suas matrizes e da aplicação financeira externa de residentes locais, o que, de fato como assinalam os autores, exigirá a definição de estratégias de desenvolvimento regional especiais que, até o presente, o poder público não conseguiu implantar. As raras iniciativas que já se tentou executar, no âmbito da política estadual de incentivos, não lograram o êxito desejado, enfrentando grande resistência, que ainda persiste para alguns mecanismos disponíveis tais como: as contribuições para os fundos de desenvolvimento e a para a Universidade do Estado do Amazonas.

Sob esse aspecto, é relevante a contradição entre a geração de riquezas do PIM e sua distribuição. PIB do Estado tem apresentado um significativo crescimento nos últimos anos, como já demonstrado, mas o nível de pobreza da região não reduziu na mesma proporção. Estudos do Ipea⁷⁶⁰ demonstram que para a região Norte a taxa de pobreza extrema⁷⁶¹ reduziu 22,8% e a da pobreza absoluta⁷⁶² teve uma diminuição de 14,9%, entre 1995 e 2008. O Estado do Amazonas, por seu turno, tinha, em 1995, uma taxa de pobreza extrema de 21,9 % e absoluta de 45,8%. Em 2008, esses índices corresponderam respectivamente a 19,9% e 43,8%, a demonstrar uma alteração pouco significativa no período analisado e uma redução da taxa de pobreza muito abaixo daquela experimentada pela da região como um todo. O Amazonas se encontra entre os dez Estados brasileiros com o maior índice de pobreza extrema e absoluta, mais uma vez demonstrando a falha do modelo altamente concentrador de renda na capital e exportador de riquezas.

Em relação à capital Manaus a situação também não é diferente. A capital assumiu em 2010 a posição da sexta capital dentre aquelas que tem o maior PIB do País,⁷⁶³ contribuindo com esses cinco municípios para acumular um quarto da riqueza gerada no Brasil e, ao reverso, é a terceira capital com maior contingente populacional situado nas

⁷⁵⁹ OLIVEIRA JR, Aristides de, MACHADO, José Alberto de. O pólo industrial de Manaus e sua dinâmica, op. cit., p. 48.

⁷⁶⁰ IPEA. Comunicados IPEA n.º 58. Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por Estado no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 13 de julho de 2010. p. 3-7.

⁷⁶¹ Rendimento médio domiciliar per capita de até um quarto de salário mínimo mensal.

⁷⁶² Rendimento médio domiciliar per capita de até meio salário mínimo mensal.

⁷⁶³ Dados do IBGE.

classes de renda inferiores. Recentes estudos⁷⁶⁴ demonstram que em Manaus somente 10% de sua população situam-se nas classes A e B.⁷⁶⁵

Algumas críticas antes assinaladas têm sido rebatidas sob o argumento de que a ZFM não pode ser considerada responsável pela redução de divisas ou consumidora de recursos da renúncia fiscal. A ela deve ser atribuída também a contribuição para a indústria nacional, pois as isenções e incentivos fiscais locais, além de possibilitar substituir importações e dar acesso à população a tecnologias mais modernas, contribuiu para o desenvolvimento da indústria de componentes, situada no Centro-Sul do País, em especial, quando da obrigatoriedade de cumprimento de índices de nacionalização, que, em face do regime tributário aplicável à ZFM, garantia àquelas mais benefícios quando comparadas às sediadas no polo de componentes local. Em que pese esse aspecto, tal fato tem contribuído para uma integração do PIM com a indústria nacional, com a atual sistemática de obediência a Processos Produtivos Básicos, decididos no âmbito do MDIC e MCT mantendo esse vínculo. Por outro lado, a produção industrial da ZFM corresponde apenas a uma parcela da demanda nacional dos produtos por ela fabricados a ser eventualmente suprida com importações de bens finais, implicando em maior consumo de divisas.⁷⁶⁶

Vários são os entraves enfrentados pelo modelo, alguns históricos, outros mais recentes, mas que no conjunto constituem a agenda atual de discussão, tanto do setor público como do privado, na busca de garantir o seu funcionamento adequado. Esses entraves possuem natureza estrutural, econômica, institucional, tecnológica e jurídica, entre outras.

No que pertine aos aspectos estruturais, identificam-se algumas questões chaves relativas à infraestrutura local, indispensáveis para o crescimento da atividade industrial, quase todas de responsabilidade do Governo Federal que, ao longo dos mandatos, não conseguir garantir o suporte necessário, chegando a permitir que se deteriorassem alguns segmentos importantes. Vale destacar que os incentivos fiscais atribuídos para a ZFM, em 1967, pelo DL 288/67, tinham também a finalidade de compensar a precariedade da infraestrutura e da distância dos centros de aquisição dos insumos e do mercado consumidor. Ocorre que ao longo dos quarenta e quatro anos de existência do modelo, a região não foi dotada das condições indispensáveis para que a economia se tornasse autônoma em relação aos incentivos e desses pudesse prescindir.

⁷⁶⁴ NERY, Marcelo. Pesquisa da Fundação Getúlio Vargas, Centro de Políticas Sociais. In: **Exame**. Edição 5. ano 45, n. 12, 29 jun. 2011. São Paulo: Editora Abril, 2011. p. 43.

⁷⁶⁵ Com renda mensal superior a R\$6.941,00.

⁷⁶⁶ SALAZAR, Admilton Pinheiro, op. cit., p. 267 e 276.

Para a evolução do PIM algumas questões precisam ser superadas. Algumas dizem respeito a basicamente dois fatores: (i) energia elétrica, cujo sistema de geração e distribuição tem funcionamento precário, com o setor marcado pela falta de investimentos para ampliação da capacidade e pela precariedade da manutenção das fontes de geração baseadas, especialmente, em termoeletricas; (ii) sistema de portos de exploração privada, que encarecem os custos de transporte modal marítimo-fluvial, além da estrutura de operação obsoleta e atuando no limite da capacidade, o que justifica a importância da construção de um moderno porto público para atender as demandas do PIM;⁷⁶⁷

Destacam-se, ainda, dentre os aspectos infraestruturais o aeroporto de Manaus. Embora seja o terceiro maior do País em movimentação de carga, necessita de ampliação e modernização, considerando que foi construído há quase quarenta anos, sem que o projeto original tivesse sido concluído. Por outro lado, faltam-lhe sistemas eficientes de entradas e saídas de cargas para dar suporte à competitividade do PIM, além de ser recomendável que se transformasse em centro de distribuição de passageiros e cargas para vôos em circulação nos hemisférios norte e sul na América Latina, ou um HUB Internacional. Também as rodovias precisam ser recuperadas possibilitando a interligação rodoviária com o restante do País, para que existam integração e fluxo de produção junto aos principais eixos rodoviários do Estado,⁷⁶⁸ contribuindo com a melhoria das condições de logística. Outro ponto crítico são as comunicações adequadas para transmissão de voz, dados e imagem, em alta velocidade e de baixo custo, indispensáveis ao crescimento econômico e para o desenvolvimento científico e tecnológico. Há ainda o equacionamento da logística reversa⁷⁶⁹ para os produtos fabricados pelo PIM, em função da Política Nacional de Resíduos Sólidos e outros.⁷⁷⁰

Entre os entraves de natureza econômica destacam-se: a importância da prorrogação da Zona Franca, pois novamente o modelo se encontra a pouco mais de dez anos do prazo fixado pela Constituição da República de 1988 para término do tratamento especial, sendo os incentivos fiscais ainda imprescindíveis para a atuação empresarial competitiva na região; do

⁷⁶⁷ FIEAM; CIEAM. **Agenda de temas estratégicos**. Manaus, 2010. p.1-13. MACHADO, José Alberto da Costa. Gargalos precisam ser urgentemente resolvidos. QUESTÕES made in ZFM, 44 anos, Edição Especial ZFM 44 anos, **A Crítica**, Manaus, 28 fev. 2011. p. 6.

⁷⁶⁸ BR-319 – Manaus – Porto Velho e BR 174- Manaus - Boa Vista.

⁷⁶⁹ A Lei n.º 12.305, de 02 de agosto de 2010. Em seu art. 33 estabelece que são obrigados a implementar sistemas de logística reversa, mediante reorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de diversos produtos entre se insere aqueles produzidos por segmentos industriais do PIM, em especial o eletroeletrônicos e o de duas rodas.

⁷⁷⁰ FIEAM; CIEAM. **Agenda de temas estratégicos**. Manaus, 2010, p. 1-13 e MACHADO, José Alberto da Costa. Gargalos precisam ser urgentemente resolvidos. **A Crítica**, Manaus, 28 fev. 2011, Questões made in ZFM, 44 anos, Edição Especial ZFM 44 anos. p. 6.

mesmo modo a prorrogação dos incentivos da Sudam cuja vigência encerra em 2013; a reforma tributária cujas propostas até então apresentadas afetam diretamente o PIM, pois atingirão os impostos que constituem a sua base de sustentação, principalmente o IPI, II e o ICMS; o adensamento da cadeia produtiva, que é condição essencial para a consolidação do PIM.⁷⁷¹ Destaca-se, ainda no plano econômico aspectos inerentes às relações internacionais e especialmente, quanto aos blocos econômicos Mercado Comum do Sul (Mercosul) e Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). No que diz respeito ao Mercosul, em que pese os produtos fabricados no PIM permitam a comprovação do grau de industrialização, sendo obtidos com procedimentos industriais regulares, atendendo aos padrões internacionais, foi estabelecida uma barreira legal ao ingresso desses produtos do PIM no Mercosul, sujeitando-se ao pagamento de tarifa aduaneira, o que restringe o mercado de exportação do polo. A ALCA, integrada por trinta e quatro países, exceto Cuba, cuja implantação tem por objetivo a abertura do mercado das Américas, onde as tarifas alfandegárias seriam, paulatinamente, eliminadas, proporcionando, assim, a livre circulação de mercadorias, capitais e serviços, com a quebra das barreiras alfandegárias e o protecionismo entre os países integrantes. Desse modo, todas as áreas de produção incentivada deverão ser objeto de reformulação o que pode acarretar prejuízos ao PIM.

No plano institucional tem-se a necessidade da readequação da forma de atuação da Suframa. A autarquia perdeu a sua autonomia administrativa e não tem autonomia financeira, nem mesmo para as taxas que recolhe que permanecem contingenciadas. Hoje opera mais como gestora dos incentivos e na atração de investimento, necessitando revestir-se de caráter de promotora do desenvolvimento regional, com uma nova conformação institucional⁷⁷². Ponto também de relevância é a efetiva atuação do Centro de Biotecnologia (CBA) e do Centro de Ciência Tecnologia e Inovação do Polo Industrial de Manaus (CT-PIM), ligados à entidade, instituições de importância para a pesquisa e o desenvolvimento de novos segmentos para o polo tem a sua atuação muito reduzida.⁷⁷³

⁷⁷¹ FIEAM; CIEAM. **Agenda de temas estratégicos**. Manaus, 2010, p. 1-13 e MACHADO, José Alberto da Costa. Gargalos precisam ser urgentemente resolvidos. QUESTÕES made in ZFM, 44 anos, Edição Especial ZFM 44 anos, **A Crítica**, Manaus, 28 fev. 2011. p. 6.

⁷⁷² MACHADO, José Alberto da Costa. Suframa poderia receber outra configuração. **A Crítica**, Questões made in ZFM, 44 anos, Edição Especial ZFM 44 anos, Manaus, 28 de fevereiro de 2011. p. 5.

⁷⁷³ NEM a Suframa sabe como irá acontecer. Questões made in ZFM, 44 anos, Edição Especial ZFM 44 anos. **A Crítica**, Manaus, 28 fev. 2011. p. 4.

Além desse aspecto, destacam-se ainda: a fixação dos processos produtivos cuja aprovação depende do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT). Sendo esse instrumento indispensável para qualificar um produto para a fruição de incentivos federais, o processo decisório externo à região, muitas vezes, não leva em conta os reais interesses locais; a atuação dos órgãos de fiscalização de entrada e saída de carga da ZFM – Receita Federal, Ministério da Agricultura e Anvisa – não tem garantido um processo ágil compatível com a necessidade das empresas impactando a competitividade. Assume relevância a necessidade de implementar políticas de formação de recursos humanos adequados para atender aos desafios da evolução tecnológica, sendo indispensável o aprimoramento tanto do ensino formal tradicional, em nível fundamental, médio e superior, assim como a ampliação dos cursos técnicos. Este aspecto, juntamente com as questões de logística e infra-estrutura, pode ser determinante na decisão empresarial de implantação de empreendimentos, independente dos incentivos fiscais concedidos.⁷⁷⁴

No plano tecnológico destaca-se a fase da convergência das tecnologias digitais. Já existe a aproximação entre aparelhos de áudio, vídeo e telefonia dos microcomputadores, em processos de inovação acelerados, fato que poderá acarretar novos questionamentos diante Lei de Informática e da necessidade de garantia das vantagens comparativas para preservar o polo eletroeletrônico, que se constitui no principal contingente de empresas sediadas no PIM. O problema aqui se caracteriza tanto pela fragilidade jurídica e política quanto pela possível restrição na captação de investidores.

O entrave jurídico se manifesta pela insegurança dos marcos regulatórios que, historicamente, ocorre em todos os níveis. Houve redução paulatina da vantagem tributária comparada a outras regiões que, segundo cálculos aproximados, já atingiu 70% em média. Estudos atuais demonstram que essa vantagem média foi reduzida para 56%, em relação a São Paulo, caindo para 27% para o setor de informática, sendo o IPI e o II o diferencial tributário, uma vez que o ICMS tem sido alvo da guerra fiscal entre os Estados, conforme já destacado. Um dos poucos polos industriais em que essa vantagem encontra-se acima de 60% é o de duas rodas, o que explica o fato de que praticamente todas as empresas produtoras de motocicletas estejam sediadas no PIM.⁷⁷⁵

⁷⁷⁴ FIEAM; CIEAM. **Agenda de temas estratégicos**. Manaus, 2010. p. 1-13.

⁷⁷⁵ Estudos da Empresa Controle Consultoria. In: INCENTIVOS fiscais tem cada vez menos peso. Questões made in ZFM, 44 anos, Edição Especial ZFM 44 anos, **A Crítica**, Manaus, 28 fev. 2011. p. 3.

No campo das perspectivas cabe considerar cenários favoráveis e desfavoráveis. Em visão otimista, tem-se como certa a prorrogação do prazo de incentivos da ZFM. Desde 2008, duas propostas de emendas à Constituição neste sentido tramitam no Congresso Nacional, uma já aprovada na Câmara dos Deputados, com prazo de prorrogação de mais vinte anos⁷⁷⁶ e outra no Senado da República, com previsão de mais dez anos.⁷⁷⁷ De outro lado, em recente manifestação política em Manaus, a Presidente Dilma Rousseff, anunciou a intenção do Governo Federal de estender os benefícios fiscais por mais cinquenta anos,⁷⁷⁸ além de ampliar a área de abrangência para a Região Metropolitana de Manaus.⁷⁷⁹ Entretanto, essa prorrogação terá efetividade desde que sejam superados os principais entraves de infraestrutura, com amplos investimentos em logística, inovação tecnológica e capital intelectual, além do reposicionamento do aparato institucional, tendo como eixo a Suframa. Além disso, é indispensável a garantia da manutenção das vantagens comparativas da ZFM, inclusive, quando da reforma tributária e frente aos produtos importados, em especial oriundos dos mercados asiáticos.

Outra perspectiva favorável abrange saber aproveitar os incentivos fiscais para inaugurar o que pode se caracterizar como uma nova fase da ZFM, com prioridades para as cadeias produtivas regionais com grande potencialidade tais como: fármacos, cosméticos, além de outros produtos que utilizem insumos da floresta, com possibilidades de utilização sustentável, questão que vem sendo cogitada há algum tempo. Para muitos, o principal entrave estava na definição do Processo Produtivo Básico para esses produtos, cujas exigências criavam dificuldades a serem atendidas pelas empresas. Porém, mesmo com a revisão do PPB e os incentivos oferecidos não ocorreram os investimentos esperados na região. Para outros, a carência no cultivo e produção dos insumos necessários constitui impedimentos, faltando qualidade, regularidade no fornecimento em escala produtiva. Apesar

⁷⁷⁶ Emenda 52/2008, ao texto final do substitutivo, de autoria da então deputada federal, hoje senadora, Vanessa Grazziotin.

⁷⁷⁷ PEC 17/2008, de autoria do ex-senador Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto.

⁷⁷⁸ INCENTIVOS. ZFM: válida até 2073. **A Crítica**, Manaus, 23 mar. 2011. Caderno de Economia. p. A16.

⁷⁷⁹ Foi criada pela Lei Complementar Estadual n.º 52 de 30 de maio de 2007 e modificada no dia 27 de dezembro de 2007 pela Lei Complementar n.º 59/2007. Formada inicialmente por sete cidades (Manaus, Presidente Figueiredo, Rio Preto da Eva, Itacoatiara, Careiro da Várzea, Iranduba e Novo Airão), mais tarde foi acrescentado o município de Manacapuru. O termo refere-se à extensão da capital amazonense, formando com seus municípios vizinhos a Região Metropolitana de Manaus. Com 2.106.866 habitantes (Censo IBGE/2010), é a maior Região Metropolitana da Região Norte do Brasil e a décima primeira do país, em termos populacionais, entretanto é a primeira em área com 101.474 km². Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o_Metropolitana_de_Manaus>. Acesso em: 22 abr. 2011.

desses aspectos a serem equacionados, esse é um setor que pode vir a se tornar representativo na consolidação do PIM pela relevância da biodiversidade amazônica.⁷⁸⁰

Destacam-se, ainda, a viabilidade de exploração adequada do potencial pesqueiro e de extração e beneficiamento de minerais, além do turismo ecológico, científico e cultural e de outros segmentos industriais ligados à indústria tradicional, como o setor naval. Essa interação produtiva depende, fundamentalmente, de investimentos em ciência e tecnologia, recursos humanos e capacidade de atração de investidores.

Devem ser retomadas as razões utilizadas pelo governo do Presidente Castelo Branco para a implantação da Zona Franca de Manaus relativas à importância de ocupação e desenvolvimento da região, para fazer frente aos riscos e ameaças de internacionalização da Amazônia, que podem colocar o PIM e a política que o sustenta em novo patamar de importância para o País, ainda mais diante das atuais preocupações internacionais com o meio ambiente, e a influência da floresta amazônica neste cenário, sendo este um aspecto do PIM de extrema importância. Aliam-se a tais questões, manifestos interesses de autoridades representativas de outras soberanias e de organismos internacionais, cogitando submeter a Amazônia a um “sistema internacional de tutela”,⁷⁸¹ como “patrimônio da humanidade”, bem como, em razão da globalização, as questões de geopolítica que preconizam soberania restrita do Brasil sobre a região.⁷⁸²

Na visão pessimista, tem-se a possibilidade da não prorrogação do prazo dos incentivos ou mesmo a prorrogação, para atender apelos políticos, sem a efetiva proteção jurídica que assegure as vantagens comparativas da ZFM. De outro lado, cogita-se do não aproveitamento, mais uma vez, do novo prazo de vigência dos incentivos para a adoção de medidas definitivas que garantam à região os meios necessários para reduzir ou eliminar a total dependência de tais benefícios, inclusive, com a identificação de novos eixos econômicos, e ainda da possibilidade de perda da importância política da região, fragilizando, ainda mais, a segurança de seus marcos regulatórios.

Considerem-se os riscos de novas crises econômicas no plano internacional que afetem direta ou indiretamente o modelo, a exemplo do que sucedeu em outros momentos

⁷⁸⁰ MELO, Daisy. PPB de cosméticos deve ser revisto, ou setor vai perder investimentos na ZFM. In: Anuário do Polo Industrial de Manaus 2011. **PIM a revista do Polo Industrial de Manaus**. Manaus: Balponte, 2011. p. 73-74.

⁷⁸¹ Sugerido por Kofi Annan, ex-Secretário Geral da ONU e François Mitterand, líder francês. In: RIBEIRO, Nelson de Figueiredo. **A questão geopolítica da Amazônia. Da soberania difusa à soberania restrita**. Brasília: Senado Federal, 2005. p. 517-518.

⁷⁸² RIBEIRO, Nelson de Figueiredo, op. cit., p. 523.

históricos, em que os ajustes da política econômica nacional, diante das questões externas, não priorizaram os interesses locais.

O espírito que norteou a criação da Zona Franca de Manaus, como assevera Rogério Andrade⁷⁸³ embasado nos objetivos do DL n.º 288/67 de criar no interior da Amazônia condições econômicas que permitam o seu desenvolvimento, foi perfeitamente recepcionado pela atual Carta Constitucional, sem qualquer espécie de período de vigência. Se a previsão do art. 3º da Constituição Federal estabelece ser objetivo fundamental da República Federativa do Brasil erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades regionais, “é politicamente possível e juridicamente compatível com o ordenamento constitucional em vigor” a manutenção de incentivos fiscais para o Polo Industrial de Manaus, mesmo que com estrutura diversa do atual. Destaca o autor, que

a adoção de entendimento no sentido de extinção da Zona Franca ao final do período fixado, importa em conferir ao artigo 40 do Ato das Disposições Transitórias o condão de limitar a vigência temporal do artigo 3.º, que é por sua vez, disposição Constitucional permanente.

Conclui o autor, que política de desenvolvimento não se reduz a incentivos fiscais e que falta aliar desenvolvimento econômico ao desenvolvimento humano, com o objetivo de dotar a população que vive na região de influência da Zona Franca de Manaus de melhores condições de vida.

Tais considerações decorrem do fato de que o PIM é o principal sustentáculo da economia do Estado do Amazonas, e necessita ser dotado de instrumentos que permitam a sua preservação e dinamização, possibilitando a garantia de resultados para a população amazonense, dentro da visão mais ampla que o conceito de desenvolvimento possa encerrar. Para tanto, depende não apenas da participação do setor privado, como da ação dos governos, em todas as esferas, na definição de políticas públicas comprometidas com esses objetivos e que utilizem os recursos gerados, seja pela arrecadação tributária ou pelos instrumentos extrafiscais, na criação ou diversificação de oportunidades econômicas que garantam condições mais efetivas e duradouras de desenvolvimento local.

⁷⁸³ ANDRADE, Rogério Emílio. Política pública do desenvolvimento nacional e a questão da recepção da Zona Franca de Manaus pela Constituição de 1988. In: MARTINS. Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto; PEIXOTO, Magalhães Marcelo. **Tributação da Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM**. São Paulo: MP Editora, 2008. p. 268-269.

3.5.3.1 O Polo Industrial de Manaus e o meio ambiente

O conceito de desenvolvimento que tem fundamentado todas as análises anteriores pressupõe uma compreensão ampla, considerando a integração de aspectos, econômicos, sociais, políticos, culturais, éticos, de liberdade e ambientais, entre outros. A noção de sustentabilidade está relacionada a todas essas variáveis, com maior relevância quando se refere aos cuidados que a geração atual deve ter em relação ao meio ambiente, como forma de preservá-lo para o futuro.

A Amazônia, ante a preocupação com a sua biodiversidade, com a qualidade da água do imenso manancial, enfim, com a manutenção da integridade da fauna e da flora, merece atenção especial, até pelo importante serviço prestado pela floresta amazônica à toda a humanidade na absorção de carbono, havendo uma pressão mundial para a sua preservação. Esse fato, entretanto, provoca renúncia econômica pelo não aproveitamento dos recursos naturais da floresta e minerais, da expansão da atividade agrícola e pecuária e da cadeia produtiva deles decorrentes.⁷⁸⁴

A Amazônia Legal é integrada por nove unidades da federação,⁷⁸⁵ que possuem em seu território trechos da floresta amazônica. Cada Estado teve o seu processo de ocupação próprio e, em consequência da opção econômica, a depender da estrutura produtiva organizada, apresenta um maior ou menor grau de exploração de recursos florestais e minerais, causando diferentes impactos sobre a cobertura florestal e o meio ambiente como um todo. Alguns Estados, como é o caso do Pará e Mato Grosso, neste particular, já atingem níveis preocupantes. Entretanto, o Estado do Amazonas apresenta um dos menores índices de deflorestamento, comparado ao que ocorreu com as demais unidades da Amazônia Legal. Destaque-se que a estratégia de desenvolvimento da região traçada pelo governo militar, com o fito de integração e ocupação, não tinha a preservação da floresta ou do meio ambiente como premissa, mas mesmo assim, observados os resultados do modelo industrial adotado, constata-se que tais condicionantes, se confirmaram como será demonstrado.

Uma das maiores preocupações com o meio ambiente tem sido a questão do desmatamento da Amazônia, decorrente das consequências que podem advir, não apenas para a região e para o Brasil, mas para o planeta, considerando ser região detentora da maior

⁷⁸⁴ BENCHIMOL, Samuel. Zênithe ecológico e nadir econômico-social: análises e propostas para o desenvolvimento sustentável da Amazônia. Manaus: Editora Valer, 2001. p. 59-61.

⁷⁸⁵ Estados do Acre, Amapá, Amazonas, parte do Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

floresta tropical e de um imenso acervo de biodiversidades, contribuindo para a garantia de manutenção das condições climáticas mundiais. Ao contrário dos demais Estados, conforme antes informado, o Amazonas sobressai-se como um dos integrantes da região com menor nível de agressão à floresta. Dados da Cepal, de 2007, evidenciam que cerca de 98% da floresta localizada em seu território está conservada e as taxas de desmatamento demonstram níveis decrescentes, conforme relatam Diniz, Mota, Rivas e Machado⁷⁸⁶ que fizeram um cotejo de trabalhos de vários pesquisadores⁷⁸⁷ com esse foco.

No Estado do Amazonas, o estudo desses autores identifica que a atividade econômica predominante do Polo Industrial de Manaus pode explicar o menor grau de degradação florestal quando confrontadas a outras unidades federadas localizadas na Amazônia. Comparando as estruturas produtivas dos Estados do Pará e do Amazonas é possível concluir, que diferente do PIM, cuja base de insumos não é de recursos naturais, no Pará a estrutura econômica está centrada na exploração de recursos florestais e minerais criando o que os autores denominam uma “lógica perversa” de “sobre-exploração dos recursos naturais”, determinante para que a taxa de desmatamento média daquele Estado, no período de 1985 a 2003, seja de 32%, enquanto a do Amazonas situa-se em torno de 4,92%.⁷⁸⁸

A partir da análise de inúmeras variáveis levantam hipóteses sobre a demanda por desmatamento nos vários municípios do Amazonas e, dentre as conclusões apresentadas, destacam a influência do PIM como significativa, demonstrando que, nos municípios localizados na área de atuação da Suframa há inibição de atividades com maior potencial devastador. Manaus, que se diferencia dos demais municípios por desenvolver atividade econômica compatível com a manutenção da cobertura florestal, impulsionando outros setores com o mesmo perfil produtivo, colaborou com a redução de 85% a 86% no desmatamento da sua região. Desse modo, asseveram que o PIM parece exercer um efeito ambiental positivo, pois reúne indústrias que possuem tecnologias de processo que permitem reduzida geração de resíduos poluentes, proporcionado externalidades positivas para o Brasil e para o mundo relativas ao custo evitado do desmatamento e outras ações danosas ao meio ambiente, com a conservação da floresta amazônica e, especialmente, impedindo o lançamento na atmosfera de

⁷⁸⁶ DINIZ, Marcelo B.; MOTA, José Aroudo; MACHADO, José Alberto de. O desmatamento da Amazônia em perspectiva. In: RIVAS, Alexandre; MOTA, José Aroudo; MACHADO, José Alberto de. (Orgs). **Instrumentos Econômicos para a Proteção da Amazônia**. Curitiba: Editora CRV, 2009. Co-Editora: Piatam, 2009.p. 59 e 62.

⁷⁸⁷ Os autores avaliaram os estudos de: Walker, 1987; Agelsen, 1995; Rudele Roper, 1996; Murali e Hedge, 1997; Geist e Lambim, 2001.

⁷⁸⁸ RIVAS, Alexandre; MACHADO, José Alberto da C.; MOTA, José Aroudo. O Polo industrial de Manaus e a proteção da Amazônia, op. cit., p. 24.

dióxido de carbono (CO₂) e metano (CH₄) o que aumentaria o aquecimento global. Pode, portanto, ser considerado modelo de desenvolvimento sustentável, garantindo vantagens que transcendem as fronteiras regionais e do Brasil, fato que constitui uma perspectiva favorável e deve servir de motivação para o seu fortalecimento.

Sob outro enfoque, a influência sobre o meio ambiente advinda do PIM e das demais atividades econômicas dele decorrentes, bem como do segmento comercial, não pode ser analisada somente sobre o prisma da preservação da cobertura florestal. O conceito de meio ambiente é mais abrangente e, como afirma Robério Braga,⁷⁸⁹ tem sido consagrado ser decomposto em: meio ambiente natural, entendido o conjunto da natureza; meio ambiente artificial, onde se insere todos os demais espaços disponíveis para o homem e os animais para a sua sobrevivência, especialmente, o ambiente das cidades; o meio ambiente cultural que trata dos bens de natureza material e imaterial, na forma prevista pelo art. 216 da CF, que representam a referência à identidade, ação e memória dos grupos humanos; e o meio ambiente do trabalho, sendo este o local onde o homem atua na sua atividade laboral. É importante, portanto, refletir sobre os reflexos do Polo Industrial de Manaus em relação a esses outros componentes inseridos no conceito mais amplo de meio ambiente.

A expansão urbana de Manaus, em tempos mais modernos, é dividida em três períodos: a *belle époque*, no final do século XIX, com o processo de urbanização decorrente do período áureo da borracha; a expansão da Zona Franca de Manaus, com o intenso processo migratório de municípios do Estado e de outras regiões; e a partir de 1980, com a intensificação da formação dos bairros fruto de invasões.⁷⁹⁰ Percebe-se, assim, que a concentração populacional na área urbana de Manaus ocorreu antes do estabelecimento da Zona Franca, sendo um fato histórico-demográfico decorrente das atividades econômicas desenvolvidas.

A expansão desordenada, que caracteriza o crescimento urbano de Manaus, tem como uma de suas causas a ampliação expressiva do contingente populacional e da elevada concentração demográfica.⁷⁹¹ Sendo a cidade que apresentou o maior crescimento dentre à média identificada nas demais das capitais brasileiras, demonstrando a pressão demográfica

⁷⁸⁹ BRAGA, Robério. **O instituto do tombamento e proteção do bem cultural**. Manaus: UEA Edições, 2007. p. 74.

⁷⁹⁰ MONTEIRO, Hediane Naiade Silva. **Aspectos urbanísticos da relativização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a eficácia social do direito à moradia**. 2006. Disponível em: <<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Hediane%20Naiade%20Silva%20Monteiro.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2009.

⁷⁹¹ De acordo com os dados do IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Manaus possuía, em 1970, poucos anos depois do advento da Zona Franca, uma população de 311.662 habitantes e de acordo com dados preliminares já divulgados pelo órgão com base no censo de 2010, esse contingente populacional chegou a 1.802.525 pessoas, o que revela um crescimento de mais cerca de 500% em 40 anos.

ocorrida e, sob esse aspecto, o advento da Zona Franca de Manaus pode ser considerado fator de atração. Identificam-se, assim, comprometimentos de toda ordem, como a decomposição do centro histórico da cidade considerado harmônico e de reconhecido valor, que se deu pelo fato inesperado da ZFM que encontrou as elites locais ávidas por atividades econômicas, porém despreparadas, o que teria sido decisivo para a descaracterização da paisagem urbana de Manaus.⁷⁹² Em síntese, além da descaracterização ou substituição paulatina de edificações de interesse histórico e cultural, as alterações no espaço urbano da cidade provocaram o aumento de ocupações irregulares, além do agravamento da situação às margens dos igarapés, da desarticulação da malha viária e da intensificação da atividade imobiliária em terrenos desocupados, agravando a deficiência da infraestrutura urbana, principalmente, dos serviços e equipamentos sociais básicos.⁷⁹³

É inegável a relevância do PIM para o ecossistema da Amazônia na contribuição para a redução do desmatamento da floresta. Atente-se, entretanto, que o processo de urbanização decorrente, à princípio, das atividades comerciais e, posteriormente, das industriais, provocou um crescimento desordenado da cidade de Manaus com o agravamento de situações que contribuem para a perda da qualidade de vida de seus moradores e que deve ser objeto da ação conjunta do setor público e privado para o seu resgate.

No que se refere ao meio ambiente do trabalho várias têm sido as ações que ensejam uma condição favorável ao seu desenvolvimento. A legislação de incentivos fiscais, tanto federal quanto estadual, e também os demais dispositivos aplicáveis a todo o País, estabelecem uma série de regras que visam garantir aos trabalhadores do PIM benefícios sociais e de segurança do trabalho de modo a lhes assegurar as condições recomendáveis para o exercício de suas atividades.

⁷⁹² BRAGA, Robério. **A Preservação dos Centros Históricos nos Países Amazônicos**: o desastre de Manaus. Conferência no Seminário Internacional “O Patrimônio Cultural nos Países Amazônicos”, em 17 de julho de 1998, em Manaus, sob o patrocínio da Unesco/Icomos. Manaus: Fundação Lourenço Braga, 1998.

⁷⁹³ CENTRO pelo Direito à Moradia contra Despejos (Cohere). **Conflitos Urbano-Ambientais em Capitais Amazônicas**: Boa Vista, Belém, Macapá e Manaus. 2006. Disponível em: <<http://www.cohere.org/store/attachments/Urban%20Environmental%20conflicts%20Amazonian%20Capitals%20report.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2009.

4 O POLO INDUSTRIAL DE MANAUS E A SEGURANÇA JURÍDICA

O Brasil é um País dotado de pluralidade e diversidade em amplos aspectos, sendo integrado de regiões que apresentam condições geográficas e sociais diferenciadas, além de perfis econômicos próprios, sejam eles efetivos ou potenciais. As políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento ao longo da história nem sempre se pautaram pela compreensão desse conjunto e de suas especificidades, e não objetivando a necessária unidade nacional. A Amazônia, cuja área constitui quase a metade do território brasileiro, esteve durante muitos anos à margem desse processo, alvo de intervenções pontuais e cíclicas que não lhe permitiram ganhar expressividade econômica comparativamente a outras regiões. Nesse contexto, o projeto de desenvolvimento baseado em incentivos fiscais estruturado na Zona Franca de Manaus fortalecido pelo segmento industrial, tem se configurado ao longo de quarenta e quatro anos, na experiência contínua mais duradoura de fomento econômico regional do País.

Seus fundamentos remontam às teorias econômicas clássicas que embasaram as propostas desenvolvimentistas da década trinta do século XX, pautando-se, portanto, em estratégias de desenvolvimento com foco na industrialização via substituição de importações e destinada a atender ao mercado interno brasileiro. Foi criada em 1957, como porto franco mas não teve o apoio governamental necessário para garantir os investimentos e a infraestrutura indispensáveis ao seu funcionamento, tornando-se inoperante e restando apenas registro histórico do esforço político de tentativa de restabelecimento da economia regional em crise desde o *débâcle* da borracha. Dez anos mais tarde foi reestruturado pelo primeiro governo autoritário do período militar com o objetivo de torná-la atuante, priorizando a implantação dessa base econômica regional, sob o argumento de ocupação e de defesa, assumindo, portanto, uma finalidade geopolítica.

Estruturada em base normativa ampla e regulada por diplomas de hierarquia constitucional e infraconstitucional de origem federal, estadual e municipal, a ZFM tem enfrentado, ao longo de suas fases, várias alterações decorrentes do momento histórico nacional e internacional ou mesmo do jogo de forças políticas e de interesses econômicos, muitos deles contrários à sua consolidação. Nesse contexto, tem padecido de segurança

jurídica, entendida esta como a “certeza do direito”, ensinada por Miguel Reale,⁷⁹⁴ que foi sendo fragilizada em vários momentos da sua trajetória e, especialmente, no âmbito da relevância dos incentivos fiscais destinados ao Polo Industrial de Manaus (PIM).

Sabe-se que a segurança jurídica assume várias dimensões e a compreensão de sua abrangência é indispensável para o entendimento dos seus reflexos na ação estatal e nas suas relações com os particulares, que necessitam do atributo de estabilidade, como elemento que deve presidi-las. “Só com ela, a paz social, objetivo da jurisdição e do processo, consegue ser atingida, na medida em que traz previsibilidade às relações sociais”.⁷⁹⁵ Entretanto, no caso da Zona Franca de Manaus, ao contrário, esse atributo não se verificou e a sua história tem sido pautada por diversas intercorrências que provocam incertezas e instabilidades aos vários agentes econômicos e à população diretamente afetada.

Tem-se que a segurança jurídica é um princípio consagrado no ordenamento jurídico pátrio e considerado imprescindível para a manutenção da estrutura do Estado, sendo entendida como a razão de existir do próprio direito. Paulo Barros de Carvalho⁷⁹⁶ considera que se trata de um “sobreprincípio”, e como tal, fundamento de qualquer ordem jurídica em Estados de Direito, estando, portanto, acima de todos os primados que regem a ordem jurídica. A importância da segurança jurídica está no fato de que os indivíduos passam a ter relativa clareza de que as relações realizadas sob o “império de uma norma devem perdurar ainda que tal norma seja substituída”.⁷⁹⁷ Essa clareza e garantia dos direitos adquiridos em face às alterações normativas não se tem verificado nesse percurso histórico o que, em determinados períodos, reduziu as expectativas de expansão e até de existência dessa base econômica regional.

Já nos primeiros momentos de implantação a ZFM sofreu alteração de seus atos legais. Inclusive, o próprio Decreto-lei n.º 288/67, reformador do original de 1957 e instituidor do modelo atual, teve sua redação modificada pelo decreto regulamentador,⁷⁹⁸ instrumento hierarquicamente inferior, sem observância do espírito da lei e criando obrigações anteriormente não previstas. Desde o início, já se manifestavam resistências e interpretações equivocadas,

⁷⁹⁴ REALE, Miguel, Prefácio, In: CAVALCANTI FILHO, Theófilo. **O problema da segurança no direito**. São Paulo: RT, 1964. p. IV.

⁷⁹⁵ CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão. *Súmula vinculante e segurança jurídica*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 26.

⁷⁹⁶ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 150-151.

⁷⁹⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 431-432.

⁷⁹⁸ Decreto n.º 61.244, de 28 de agosto de 1967, que alterou o art. 3.º e 6.º do diploma regulamentado. Estabeleceu que a entrada dos produtos importados se daria com “suspensão” e não com isenção de impostos como previsto no DL 288/67 e omitiu a palavra “comercialização” no art. 6.º, que tratava do pagamento de tributos na internação de mercadorias da ZFM, para o território nacional, estabelecendo a tributação e regime de quotas para bagagem acompanhada por pessoa física.

direcionadas à atividade comercial que à época era o segmento mais representativo, sob o argumento de que prejudicava a indústria nacional de eletrodomésticos. Entretanto, esse argumento era falacioso considerando-se que o total das importações do exterior feitas pela ZFM, inclusive petróleo e trigo, em 1968, correspondia a apenas 2% (dois por cento) do total das importações brasileiras. Portanto, não possuía representatividade para provocar os prejuízos que já naquele momento lhe atribuíam.⁷⁹⁹

Considerando-se a divisão temporal em fases que foi proposta neste trabalho, tem-se na quinta e na sexta fase (1975-1990/1990-1996), grandes alterações nos marcos regulatórios da ZFM, especialmente direcionadas ao segmento industrial. Ocorreu a quebra da ampla liberdade de importar e produzir em decorrência das implicações econômicas para o País do ambiente de crise internacional do período, em especial os impactos na dívida externa, o que provocou ajustes nas políticas industrial e de comércio exterior, com a completa abertura da economia, modificando a lógica produtiva vigente até então. Na fase que se estendeu até o ano de 1990, mesmo com as significativas mudanças legais que se sucederam, houve a expansão dos negócios e o Polo Industrial de Manaus alcançou elevados níveis de desempenho com a demanda garantida pelo mercado nacional, em face do regime de economia fechada e de concorrência restrita. A fase seguinte (1990-1996) que também se caracterizou por grandes transformações do PIM, ao contrário, houve uma redução das atividades com a mudança do perfil produtivo do parque e posterior readequação às condições do mercado sob nova conformação.

Nesse cenário, a segurança jurídica precisa ser considerada como propõe Celso Ribeiro Bastos⁸⁰⁰ alertando ser característica das leis a possibilidade de alteração a qualquer tempo, trazendo incerteza sobre se o que foi adquirido no passado seria mantido no presente e no futuro e mesmo os fatos consumados, que poderiam adquirir novos contornos com as previsões das novas leis. É, portanto, importante ter em mente que a segurança jurídica se apresenta em três momentos distintos: o da positividade, estar estabelecido e fixado, o que ocorre através das normas; o da praticabilidade, uma forma de realizar o equilíbrio; e estabilidade, requisito indiscutível, mas que deve ser analisado com equilíbrio, ou seja, “nem a imutabilidade absoluta, nem as mudanças injustificadas da norma”.⁸⁰¹ Nessa linha de pensamento Cármen Lúcia

⁷⁹⁹ AMAZONAS. **Mensagem do Governador Danilo Duarte de Mattos Areosa à Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas**, em 31 de março de 1970. Manaus: Gráfica e Editora Palácio Real, 1970. p. 174.

⁸⁰⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 215-216.

⁸⁰¹ MACHADO, Hugo de Brito. Limitações ao poder impositivo e segurança jurídica 4. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **Limitações ao Poder Impositivo e Segurança Jurídica**. Pesquisas Tributárias, **Nova série**, n. 11. São Paulo: Revista dos Tribunais: Centro de Extensão Universitária, 2005. p.112.

Antunes Rocha⁸⁰², ressalta que a segurança não é a imutabilidade, pois a vida rege-se pelo movimento, concluindo que “O que se busca é a segurança do movimento”. Desse modo, a segurança jurídica não deve levar à imobilidade social, impedindo o progresso e o desenvolvimento humano e o direito deve garantir a estabilidade da ordem social assegurando as transformações trazidas pela evolução das necessidades sociais.⁸⁰³

A análise do pensamento dos autores abordados permite avaliar que nesse período da ZFM podem ter ocorrido dois tipos de alterações normativas: o primeiro decorrente do “movimento” a que se refere Cármem Lúcia Antunes Rocha⁸⁰⁴ resultante de fatores econômicos e sociais que implicaram nas transformações efetivadas e consideradas válidas no processo evolutivo regular, sem que houvesse supressão de direitos, preservando os incentivos previstos na lei e garantindo a característica de área especial incentivada e diferenciada do restante do País; o segundo caracterizado por outras iniciativas institucionais que contrariaram os pressupostos essenciais da segurança jurídica e o significado que encerra no sentido de estabilidade e garantia, que fundamentam as relações dos indivíduos entre si e destes com o Estado e que devem ser previsíveis e sem arbitrariedades.⁸⁰⁵ São muitos os fatos, alguns já evidenciados neste estudo, a patentear a permanente instabilidade institucional do modelo ZFM decorrente de imposições dos agentes públicos, algumas delas ilegítimas pois manejadas por instrumentos jurídicos inapropriados – vide inúmeras alterações efetuadas por portarias ministeriais ou decretos governamentais contrariando dispositivos de lei. Mesmo com essas circunstâncias, no primeiro período acima considerado, não se tem notícia de movimento jurídico em busca de garantia de direitos, seja porque o momento político de ditadura militar limitava essas ações, pelas restrições impostas ao Estado Democrático de Direito ou mesmo pelo fato de que os resultados econômicos da época acabavam por acomodar os vários interesses. Entretanto, foi a partir de 1990, especialmente, que a busca pelo Poder Judiciário foi mais requerida.

A instabilidade decorria inclusive do prazo de vigência do modelo que se aproximava do seu termo, sem que tivessem sido revertidos os fatores de redução da competitividade dos bens

⁸⁰² ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. O princípio da coisa julgada e o vício da inconstitucionalidade. In: _____. (Coord.) **Constituição e Segurança Jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada**. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. 2. ed., rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005. p.167-168.

⁸⁰³ PONTES, Helenilson Cunha. Segurança jurídica e tributação 8. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **Limitações ao Poder Impositivo e Segurança Jurídica**. Pesquisas Tributárias, **Nova série**, n. 11. São Paulo: Revista dos Tribunais: Centro de Extensão Universitária, 2005. p. 281.

⁸⁰⁴ ROCHA, Cármem Lúcia Antunes, op. cit. p. 168.

⁸⁰⁵ ROSENFELD, Denis Lerrer. Manipulação e insegurança jurídica. In: GERMANOS, Paulo André Jorge. (Coord.). **Segurança jurídica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 36.

produzidos, permanecendo, ainda, como indispensável a prorrogação dos incentivos especiais que eram garantidores das vantagens locacionais. A primeira prorrogação foi efetivada em 1986, mas com a instauração da Assembleia Nacional Constituinte, no mesmo ano, durante os vinte meses de debates, é que se iniciou um movimento político culminando com a constitucionalização da manutenção da Zona Franca de Manaus.⁸⁰⁶

Pode-se inferir que o constituinte e setores sociais que se mobilizaram nesse sentido buscaram respaldo no princípio da segurança jurídica que se presume embasar os preceitos constitucionais. Aquele que J. J. Gomes Canotilho⁸⁰⁷ ensina ser necessário ao homem para “conduzir, planificar e conformar autônoma e responsavelmente a sua vida” com a garantia do ponto de vista normativo-constitucional, conforme aduz o autor, a observação dos limites jurídicos estabelecidos para as leis e a outros atos impostos pela Constituição, aferidos em concordância com os parâmetros estabelecidos em seus dispositivos. É o que afirma, em síntese, Ives Gandra⁸⁰⁸ para quem o princípio da supremacia constitucional adotado no ordenamento jurídico brasileiro determina que “a lei ordinária é que se subordina à Constituição e não a Constituição à lei ordinária”, caso contrário, afirma “a Constituição estaria sujeita aos humores do legislador de cada uma das entidades federativas.” Foi essa garantia que se pretendeu assegurar ao tratar o modelo Zona Franca de Manaus (ZFM) como dispositivo constitucional.

É importante revisar o que preceituam esses artigos para que se possa refletir sobre a interpretação adequada da vontade do constituinte:

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.

Art. 92. São acrescidos dez anos ao prazo fixado no art. 40 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Para compreender a dimensão dessas propostas não é possível promover uma interpretação literal e estrita dos dispositivos, muito menos centrar a análise no aspecto

⁸⁰⁶ No art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição da República de 1988, assegurando-a até 2013, prazo esse que foi prorrogado até 2023, com base no art. 92 do ADCT, introduzido pela Emenda Constitucional de n.º 42/2003.

⁸⁰⁷ CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. 8. reimp. Coimbra: Almedina, 2003. p. 257.

⁸⁰⁸ MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). Limitações ao poder impositivo e segurança jurídica. Pesquisas Tributárias, **Nova série**, n.11. São Paulo: Revista dos Tribunais: Centro de Extensão Universitária, 2005. p. 36-37.

semântico dos conceitos. Para tanto, é indispensável analisar a Constituição Federal de 1988 em suas diretrizes e princípios, como orientam Celso Ribeiro Bastos⁸⁰⁹ e Luís Roberto Barroso⁸¹⁰ para os quais o intérprete, ao promover a sua ação, deve sempre partir dos princípios constitucionais, iniciando pelo princípio maior que rege a matéria em questão; observando na sequência o mais genérico, depois o mais específico, até encontrar a regra concreta que vai orientá-lo, superando o legalismo estrito e buscando no próprio sistema a solução mais justa e os limites máximos de interpretação.

Desse modo, é válido retomar considerações já oferecidas no sentido de que o desenvolvimento como direito humano integrou a Constituição e passou a ser considerado um valor supremo da sociedade brasileira, constante do preâmbulo da Constituição da Federal de 1988 e consagrado pelo constituinte como objetivo fundamental da República. De igual modo, incluiu a redução das desigualdades sociais e regionais dentre esses objetivos, levando a crer que pretendeu deixar claro que o desenvolvimento como valor maior não pode ser concebido para apenas uma parte do território nacional, mas para as suas diversas regiões “na medida das suas vocações e potencialidades”.⁸¹¹

Marco Aurélio Greco⁸¹² alerta que para fazer a análise do art. 40 do ADCT da CF/88 é indispensável observar três importantes diretrizes constitucionais que consagram a posição estatal diante da realidade regional e setorial. A primeira resulta do art. 174 da Constituição que prevê a atuação do Estado e sua intervenção no domínio econômico, na qualidade de agente normativo ou regulador, ação positiva diante da realidade a ser modificada, no sentido de incentivar, estimular e apoiar as atividades lícitas. Sintetiza o autor que são vedadas discriminações negativas injustificadas, devendo o Estado atuar positivamente. A segunda diretriz associa-se ao objetivo fundamental de redução das desigualdades regionais que exige um enfrentamento, antevisto pelo constituinte ao expressar essa vontade em vários outros

⁸⁰⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. **As modernas formas de interpretação constitucional**. Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n.º 27, 23 dez. 1998. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/89>>. Acesso em: 19 maio 2011.

⁸¹⁰ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo: Ed. Saraiva, 1996. p.150.

⁸¹¹ GRECO, Marco Aurélio. Zona Franca de Manaus. Garantia de manutenção da diferença . Bens de informática e incentivos fiscais de ICMS concedidos por outro Estado. Discriminação em relação à ZFM. Incompatibilidade com os objetivos constitucionais. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto; PEIXOTO, Magalhães Marcelo. **Tributação da Zona Franca de Manaus**: comemoração aos 40 anos da ZFM. São Paulo: MP Editora. 2008. p. 525.

⁸¹² GRECO, Marco Aurélio. Reedição de Medidas Provisórias e Abuso do poder de Legislar- Incentivos à Informática e ZFM. In: **Revista Dialética de Direito Tributário**. n. 66. São Paulo: Dialética, mar. 2001, p. 134-136.

dispositivos da Carta Magna. Desse modo, conclui Greco⁸¹³ que “agir no sentido da redução da desigualdade regional, mais do que uma diretriz positiva, é um *dever de agir* do Poder Público”, cuja inércia é hipótese de violação. A terceira diretriz tem como indicador o §1.º do art. 41 do ADCT que revogou todos os incentivos fiscais setoriais não confirmados por lei até outubro de 1990,⁸¹⁴ o que permite inferir que a CF/88, ao extinguir estes incentivos buscou evitar as distorções que podem ser causadas por restrições à liberdade e à competição. Assim, se de um lado extinguiu os incentivos setoriais, de outro ressalvou os incentivos regionais estabelecendo diretriz coerente com os valores e objetivos traçados.

Esse contexto deve nortear a interpretação do art. 40 do ADCT, ou seja, diante da constatação da indiscutível desigualdade regional, o constituinte preservou a ZFM como instrumento de fomento econômico direto do Estado do Amazonas e indireto dos demais Estados que integram a Amazônia Ocidental, ao que Greco⁸¹⁵ considera que, neste caso, a postura do Estado “não basta ser positiva ou de não prejudicar, mas corresponde um *dever agir positivamente*”, alertando, ainda, que os objetivos fundamentais são preceitos que devem ser observados não somente pela União, mas pela sociedade civil concretizados pelos entes estatais de todos os níveis.⁸¹⁶

Humberto Ávila⁸¹⁷ aponta a necessidade de se considerar nessa análise que o princípio federativo provoca a busca de equilíbrio entre a “*uniformidade* da federação e a *diversidade* dos entes federados” residindo no equilíbrio entre o todo e as partes e pugnando pela harmonia entre os princípios da autonomia e da uniformidade. Por outro lado, ressalta que a regra é da igualdade entre os entes federados a não ser quando existem dispositivos constitucionais específicos que estabelecem desigualdade por meio de uma posição especial em detrimento de outros. Nesse sentido, conclui que “a aplicação do princípio federativo, na sua dupla face, exigirá o tratamento igual dos entes federados que são essencialmente iguais e o tratamento diferente dos entes federados que são essencialmente desiguais”.

⁸¹³ GRECO, Marco Aurélio. Reedição de Medidas Provisórias e Abuso do poder de Legislar- Incentivos à Informática e ZFM, op. cit. p. 135.

⁸¹⁴ Destaque-se que a CF/88 ressalvou a hipótese de cabimento de estímulos de apoio à ciência e tecnologia, previsto no § 4.º, do art. 218.

⁸¹⁵ GRECO, Marco Aurélio. Reedição de Medidas Provisórias e Abuso do poder de Legislar- Incentivos à Informática e ZFM, op. cit., p. 135.

⁸¹⁶ GRECO, Marco Aurélio. Zona Franca de Manaus. Garantia de manutenção da diferença . Bens de informática e incentivos fiscais de ICMS concedidos por outro Estado. Discriminação em relação à ZFM. Incompatibilidade com os objetivos constitucionais, op. cit., p. 526.

⁸¹⁷ ÁVILA, Humberto. ICMS. Tratamento diferenciado para produtos oriundos da Zona Franca de Manaus. Restrições ao crédito por ausência de convênio interestadual. Alíquota e créditos diferenciados para mercadorias produzidas no Estado de São Paulo. Exame de constitucionalidade das restrições. In: **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo: Dialética, n. 144, set. 2007. p. 66-68.

Ávila⁸¹⁸ complementa que o ADCT da CF/88 estabelece desigualdade federativa concedendo ao Estado do Amazonas, onde se situa a ZFM, posição privilegiada. Segundo o autor, a Zona Franca que é mantida “com suas características de área de livre comércio de importação e exportação e incentivos fiscais” é aquela tratada no art. 1.º do Decreto-lei n.º 288/67, como define o texto da lei, que foi criada com a finalidade de estabelecer no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário, dotada de condições econômicas que possibilitassem o seu desenvolvimento e que compensassem os fatores locais e a distância dos centros produtores e consumidores. Desse modo, destaca o autor, foi incorporado no sistema federativo da CF/88 “um ente federado dotado de uma posição federativa diferenciada”. Significa que além de atribuir posição diferenciada o constituinte elegeu os critérios geográficos e econômicos dessa diferenciação. Conclui que para a CF/88 “os Estados são iguais, a não ser o Estado do Amazonas, relativamente à concessão de benefícios fiscais dentro da Zona Franca de Manaus.” Nessa linha de pensamento destaca Ives Gandra Martins,⁸¹⁹ “ao afirmar que é mantida a Zona Franca, o texto conferiu-lhe uma duração imodificável, ao menos por lei infraconstitucional”.

A partir das análises desses doutrinadores⁸²⁰ e das reflexões antes apresentadas tem-se que na interpretação do artigo 40 do ADCT da CF/88 devem ser considerados os aspectos que dão um caráter próprio ao pensamento e ao espírito que norteou o legislador constituinte. Fica evidente que a ZFM foi reconhecida como área do território nacional com atividades econômicas sujeitas a regime tributário diferenciado e desse modo a sua manutenção constitui forma de atuação positiva do Estado na busca da redução das desigualdades regionais. O texto do *caput* do artigo em referência mostra também que foi mantido não apenas o conjunto de normas vigentes à época, mas “a qualidade da Zona Franca de Manaus” com sua característica de área de incentivos fiscais não extensíveis a outras áreas do território nacional e em níveis mais elevados.

Na ampliação do prazo de vigência com a previsão inicial de mais vinte e cinco anos, após a promulgação da Constituição, dilatado por outros dez anos pela EC-42/2003, infere-se a feição dinâmica, não sendo plausível imaginar que a manutenção se limitaria aos textos legais existentes à época, mas sim, que a legislação superveniente continue a conceder tratamento diferenciado que deve prolongar-se no prazo previsto. Assim, há uma proteção

⁸¹⁸ ÁVILA, Humberto. Parecer, op. cit., p. 68

⁸¹⁹ MARTINS, Ives Gandra da Silva. Zona Franca de Manaus. Inteligência do Artigo 40 do ADCT. Impossibilidade de Criação de restrições aos incentivos constitucionalizados em 1988. In: **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo: Dialética, n. 64, jan. 2001.p. 127.

⁸²⁰ Marco Aurélio Greco, Humberto Ávila e Ives Gandra da Silva Martins (obras citadas).

para o passado, em face da legislação existente que passa a ter *status* constitucional, tornando-se insuscetível de redução ou supressão, e para o futuro, com efeitos que atingem as normas que possam ser editadas no prazo considerado, impedidas de diminuir o alcance definido para o regime jurídico de incentivos da ZFM, sob pena de se revestirem do manto da inconstitucionalidade.

Ao interpretar o dispositivo deve-se ter em mente que a expressão “manter a característica” significa que a disciplina fiscal é aplicada àquela área e não a outra assegurando que as operações realizadas na ZFM tenham tratamento fiscal mais vantajoso que o realizado em outras áreas do País, a “condição igual faz desaparecer a característica; condição pior instaura característica oposta”.⁸²¹ Considerando-se que a ZFM já possuía, à época da promulgação da CF/88, vários setores econômicos instalados em seu parque fabril, essa proteção atinge a todos, e estes devem ter mais incentivos se localizados na ZFM que em outros pontos do território nacional.

Como apontado a CF/88 extinguiu todos os incentivos setoriais. Entretanto, numa eventual concessão superveniente desse tipo de incentivos não deve se constituir em comprometimento à preservação das características protegidas, sendo “vedado suprimir a diferença”, ou seja, grau de incentivo maior do que o que for assegurado a empreendimentos localizados em outros Estados. A diferenciação que se dá à ZFM se refere às suas razões geográficas e econômicas devendo ser tratada de modo diferente para que um dia possa atingir a igualdade e ser submetida à regras iguais. A ZFM “precisa de regras diferentes que possam promover a sua igualdade”,⁸²² pois o sistema federativo brasileiro foi concebido constitucionalmente com a ZFM em posição de desigualdade quanto à concessão de incentivos fiscais. Assim, há compatibilidade do conteúdo normativo do art. 40 do ADCT com os princípios consagrados pela CF/88 o que veda a possibilidade dos demais Estados negarem a validade dos benefícios consagrados.

De outro lado, se o perfil dos incentivos não pode ser alterado por força do disposto no *caput* do art. 40 do ADCT, seu parágrafo único garante que somente por lei federal poderão ser alterados os critérios de aprovação de futuros projetos. Visou-se assegurar que esses critérios não pudessem mais ser alterados por atos infralegais como ocorreu em muitas circunstâncias ao longo da história da ZFM, gerando insegurança jurídica junto às empresas e

⁸²¹ GRECO, Marco Aurélio. Reedição de medidas provisórias e abuso do poder de legislar. Incentivos à informática e a ZFM, op. cit., p. 138.

⁸²² ÁVILA, Humberto. ICMS. Tratamento diferenciado para produtos oriundos da Zona Franca de Manaus, op. cit., p. 69.

potenciais investidores. Por outro lado, a interpretação do dispositivo deve atinar para o sentido da lei (de que trata a Constituição) abrangendo aspectos meramente formais, ou seja “critérios de aprovação de projetos” e não a questões materiais de níveis de incentivos. Desse modo, segundo Ives Gandra⁸²³ a correta interpretação desse dispositivo deve ser a da proibição de critérios de aprovação de projetos que reduzam incentivos.

Em suma, em relação à ZFM “o que o constituinte manteve foi o regime jurídico dos incentivos e não apenas o direito adquirido dos empreendimentos lá estabelecidos”.⁸²⁴ Assevera Greco⁸²⁵ que “*a garantia mais do que estática ao que existia, é dinâmica em relação à manutenção de um tratamento mais vantajoso*”.

Em que pese a clareza dessa interpretação doutrinária, nem sempre tem sido esse o entendimento, em todos os níveis, no estabelecimento de novos regramentos que impactam o desempenho das atividades econômicas da ZFM, em especial, do Polo Industrial de Manaus, principalmente, a partir de 1990, quando se identifica significativo número de demandas judiciais em busca da garantia do direito adquirido e da segurança jurídica esperada por sua constitucionalização. Entretanto, antes de sintetizar essas demandas e apreciar as principais matérias controversas, é importante discorrer sobre os ensinamentos da doutrina em derredor dos vários pensamentos e nuances relativos aos estudos da segurança jurídica em geral, a forma como foi considerada na Constituição Federal de 1988 e a sua associação à matéria tributária. Enfim, importa caracterizar os incentivos fiscais da ZFM, para ao final confrontá-los com o entendimento jurisprudencial até o momento exposto no julgamento dessas demandas.

4.1 Significado, conceito e características

A palavra “segurança” encerra em seu significado o sentido de estabilidade, firmeza, garantia, confiança, certeza, infalibilidade, qualidade ou condição de pessoas ou coisas livres de perigo e de danos.⁸²⁶ Origina-se do latim “securus” (livre de perigo) ou ainda da reunião

⁸²³ MARTINS, Ives Gandra da Silva. Zona Franca de Manaus. Inteligência do Artigo 40 do ADCT, op. cit., p. 124.

⁸²⁴ Ibid., p. 125.

⁸²⁵ GRECO, Marco Aurélio. Zona Franca de Manaus. Garantia de manutenção da diferença. Bens de informática e incentivos fiscais de ICMS concedidos por outro Estado. Discriminação em relação à ZFM. Incompatibilidade com os objetivos constitucionais, op. cit., p. 528. (grifos do autor).

⁸²⁶ HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. Verbete – Segurança. p. 2.536.

de expressões latinas “sine” e “cura” (sem preocupações).⁸²⁷ A expressão segurança jurídica, por seu turno, assume conceitos diversificados, podendo ser entendida como valor, princípio ou norma jurídica.⁸²⁸

Christiane Mendonça⁸²⁹ propõe três acepções do termo: (i) segurança jurídica como valor extrajurídico – “como expectativa das pessoas pela existência do direito positivo”, [...] “são expectativas do meio com relação ao direito posto; (ii) segurança como previsibilidade *juridicizada* – “formas prescritas pelo sistema de direito para evitar que o fator tempo cause instabilidade na produção das relações jurídicas;” (iii) segurança jurídica como um conjunto de garantias constitucionais – aquela prevista no preâmbulo e demais dispositivos constitucionais.

Wilson Koressawa⁸³⁰ destaca três sentidos em que a expressão segurança jurídica é utilizada. O primeiro é a segurança pelo direito que deve ser entendida como o “estado da ordem e paz” em que o sistema jurídico garante a tutela, a prevenção e a repressão de atos que atentem contra as pessoas e bens. O segundo é a segurança como certeza do direito que permite aos cidadãos o conhecimento das normas jurídicas e, conseqüentemente, de seus direitos e deveres e a prever os efeitos jurídicos de vários eventos sociais. Na última acepção - segurança perante o Estado - possibilita ao particular a defesa de seus direitos diante do poder estatal.⁸³¹

J.J. Gomes Canotilho⁸³² relaciona o princípio da segurança jurídica com o da proteção da confiança mostrando que o primeiro está associado com elementos objetivos da vida jurídica, tais como: “garantia da estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito”, e o segundo volta-se para os elementos subjetivos, denominados pelo autor de “cauculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos dos poderes públicos”. Desse modo, deduz que dos atos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são exigíveis a observância estreita desses princípios.

⁸²⁷ VIEIRA Roberto José. Medidas provisórias tributárias e segurança jurídica: A insólita opção estatal pelo “viver perigosamente”. In: BARRETO, Aires Fernandino et al. **Segurança jurídica na tributação e o estado de direito**. São Paulo: Noeses, 2005. p. 319.

⁸²⁸ PIMENTA, Thiago de Souza. *Apud* MENDONÇA, Christiane. Segurança na ordem tributária nacional e internacional. In: BARRETO, Aires Fernandino et al. **Segurança jurídica na tributação e o estado de direito**. São Paulo: Noeses, 2005. p. 46-53.

⁸²⁹ MENDONÇA, Christiane. Segurança na ordem tributária nacional e internacional. In: BARRETO, Aires Fernandino et al. **Segurança jurídica na tributação e o estado de direito**, op. cit., p. 46-53.

⁸³⁰ KORESSAWA, Wilson. **O princípio da segurança jurídica. Implicações na ocupação familiar de lotes públicos**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2010. p. 117-118.

⁸³¹ KORESSAWA, Wilson, op. cit., p. 118.

⁸³² CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**, op. cit., p. 257.

Para Canotilho⁸³³ a segurança jurídica tem implícito “o princípio da precisão ou determinação dos actos normativos” onde se pressupõe a exigência de clareza das normas legais, sem obscuridade e contradições que inviabilizem a aplicação da solução jurídica ao caso concreto. Em seu estudo menciona ainda dois outros subprincípios que a concretizam que são: o princípio da proibição do excesso; e o da proteção jurídica e das garantias processuais. Assim, sobre a retroatividade da lei ressalta que

Não é pela simples razão de o cidadão ter confiado na não retroatividade das leis que a retroatividade é juridicamente inadmissível; mas o cidadão pode confiar na não retroatividade quando ela se revelar ostensivamente inconstitucional perante certas normas e princípios jurídico-constitucionais.⁸³⁴

O constitucionalista português sustenta, ainda, que os desvios⁸³⁵ mais importantes do princípio da segurança jurídica são: a) em relação aos atos normativos, tem-se a vedação às normas retroativas restritivas de direito, em que a confiança das pessoas é afetada diante de mudanças ou alterações frequente nas normas, em especial, quando implicam em efeitos negativos na esfera jurídica desses indivíduos. b) relativamente aos atos jurisdicionais, a inalterabilidade da coisa julgada, se desenvolve em torno de dois conceitos: o da “estabilidade ou eficácia *ex-post*, ou seja, as decisões do poder público não devem ser arbitrariamente modificadas, sendo razoável que as alterações somente ocorram por motivos relevantes; e o da “previsibilidade ou eficácia *ex-ante* como a exigência de certeza dos cidadãos em relação aos efeitos jurídicos dos atos normativos; c) em relação aos atos da administração, o princípio geral da confiança leva ao entendimento de “força do caso decidido pela administração”, entendendo-se que, no direito português, o ato administrativo goza de uma tendência a imutabilidade com o objetivo de proteger os interesses da legalidade e da irretroatividade; a certeza, que cuida da instabilidade do direito, das falhas quanto aos aspectos técnicos das normas e dos instrumentos jurídicos para saná-las; e a arbitrariedade referindo-se à interpretação arbitrária das normas, necessitando de um Poder Judiciário independente.

Comparando-se o direito português ao brasileiro tem-se que, de acordo com a Constituição do Brasil, o princípio da segurança jurídica se encontra diretamente relacionado

⁸³³ CANOTILHO. J.J. Gomes, op. cit. p. 258.

⁸³⁴ Ibid., p. 261.

⁸³⁵ Palavra original utilizada pelo autor – refracções.

aos direitos e garantias fundamentais do Estado Democrático de Direito. É assegurado por outros princípios constitucionais, com a finalidade de estabelecer o campo de atuação do Estado, impedindo-o, por meio de suas pessoas políticas de violar normas que assegurem a segurança jurídica dos administrados.⁸³⁶

Roque Carrazza⁸³⁷ analisa que o princípio da segurança jurídica é o esteio do Estado Democrático de Direito, em que a previsibilidade da ação estatal é uma exigência, assim como estão implícitos em sua atuação a lealdade em face das pessoas físicas e jurídicas, de modo a não surpreendê-las. E conclui: “como se vê, a segurança jurídica acaba por desembocar na confiança que as pessoas devem ter do direito.”

José Afonso da Silva⁸³⁸ considera que a segurança do direito encerra um sentido duplo: a segurança do direito e a segurança jurídica. A primeira como valor jurídico que exige a positividade do direito e trata da proteção do direito objetivo e nesse sentido se “entronca” com a Constituição, pois esta garante o “fundamento de validade do direito positivo” e a segunda é uma garantia que decorre dessa positividade. Nesse mesmo sentido, Cármem Lúcia Antunes Rocha⁸³⁹ entende que o direito e a segurança caminham juntos: o direito atua para dar segurança, pois para se ter insegurança, não há necessidade de direito. Discorda daqueles que a consideram um valor, pois entende que valor é a justiça buscada pela positivação e aplicação do sistema. Para ela segurança é “qualidade de um sistema ou de sua aplicação” e sintetiza que a

segurança jurídica é o direito da pessoa à estabilidade em suas relações jurídicas. Esse direito articula-se com a garantia da tranquilidade jurídica que as pessoas querem ter; com a sua certeza de que as relações jurídicas não podem ser alteradas numa imprevisibilidade que as deixe instáveis e inseguras quanto ao seu futuro, quanto ao seu presente e até mesmo quanto ao seu passado.

[...] Segurança jurídica firma-se como paládio de convicções e confiança. Se o direito não se afirma por seguro e garantidor de segurança para as pessoas, direito ele não é, pelo menos como expressão maior da criação social e estatal.⁸⁴⁰

⁸³⁶ MELO, Fábio Soares. Incentivos fiscais e segurança jurídica. 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 Editores, 2007. p. 140.

⁸³⁷ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**, op. cit., p. 455-456.

⁸³⁸ SILVA, José Afonso. Constituição e Segurança Jurídica. In: ROCHA, Cármem Lúcia Antunes Rocha (Coord.). **Constituição e Segurança Jurídica**: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. 2. ed., rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005. p. 16.

⁸³⁹ ROCHA, Cármem Lúcia Antunes, op. cit., p.167.

⁸⁴⁰ Ibid., op. cit., p. 168-169.

Cândido Dinamarco,⁸⁴¹ em sua análise sobre segurança jurídica ressalta o papel do processo na sua consolidação aduzindo que a paz social não é obtida através da simples positividade da norma, mas pela prolação da sentença. É o exercício da jurisdição que proporciona a certeza que coincide com a segurança jurídica. Portanto, não só a existência de normas e a prolação da sentença asseguram a segurança jurídica, mas a imutabilidade que possa ganhar a decisão. Nesse sentido Osmar Côrtes⁸⁴² assevera que “não apenas pela simples prolação ou pela fundamentação é que a segurança é alcançada, mas só quando ela não puder ser alterada, em tese, é que os envolvidos se convencem e a paz social é obtida.” Resume: “ou seja, pela positividade, decidibilidade e, por fim, recrudescimento da decisão, é trazida a segurança jurídica às relações sociais, e obtida a paz, objeto da jurisdição, enquanto expressão de poder do Estado.”⁸⁴³

Jorge Amaury Nunes⁸⁴⁴, baseado nos estudos de Valembois⁸⁴⁵, trata de dois paradoxos da segurança jurídica como fundamento do direito, alertando que “a segurança jurídica contém, em si, o gérmen da sua própria destruição.” Um dos paradoxos citados é que “o direito é vítima do seu próprio sucesso”, pois é levado a dar regramento a um número cada vez maior de condutas e relacionamentos humanos, multiplicando a edição das normas que vão ficando cada vez mais específicas, com aumento do risco de colisão. Assim, a expansão e especialização do direito geram a sua própria insegurança. O outro paradoxo consiste em que, para lutar contra a sua própria insegurança, são invocados instrumentos de natureza jurídica que realimentam as fontes de insegurança: “inflação de leis, má elaboração legislativa, multiplicação das chamadas guinadas jurisprudenciais etc”. Conclui que esses paradoxos provocam a hesitação da doutrina que tem buscado nas relações da ciência política com o direito, nas novas dimensões do constitucionalismo e nas discussões de outras teorias jurídicas as tentativas de resposta para reencontrar no Direito o seu princípio e fundamento.

Luís Roberto Barroso⁸⁴⁶ destaca que a ideia de segurança jurídica possui três planos ou dimensões: institucional, objetivo e subjetivo. Referindo-se ao institucional considera a existência de instituições estatais que são dotadas de poder e garantias, fazendo funcionar o

⁸⁴¹ DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 26 – 31, 170.

⁸⁴² CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão, op. cit., p. 28.

⁸⁴³ Ibid., p. 32.

⁸⁴⁴ NUNES, Jorge Amaury Maia. **Segurança jurídica e súmula vinculante**. São Paulo: Saraiva, série IDP, 2010. p. 88,

⁸⁴⁵ VALEMBOSIS, Anne-Laure. **La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique em droit français**. Paris: LGDJ, 2004. *Apud* NUNES, Jorge Amaury Maia, op. cit., p. 88.

⁸⁴⁶ BARROSO, Luís Roberto. Prefácio. In: ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O princípio da proteção da confiança: uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado**. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

Estado de Direito e que impõem a supremacia da lei ao mesmo tempo em que se sujeitam a ela. O plano objetivo relaciona-se à anterioridade das normas jurídicas e às situações a que se dirigem, tendo como referência a permanência, a continuidade e a não retroatividade das leis cujos efeitos atinjam direitos subjetivos já constituídos. Na dimensão subjetiva, Barroso considera que a segurança jurídica está relacionada com o princípio da proteção da confiança que decorre da lealdade e da boa-fé, impondo ao Poder Público dever de tutelar expectativas legítimas dos cidadãos e preservar os efeitos dos atos que vierem a ser considerados inválidos.

O autor oferece uma síntese que permite uma clara visão das “ideias e conteúdos” que a expressão segurança jurídica passou a abranger no seu desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial, qual sejam:

1. a existência de instituições estatais dotadas de poder e garantias, assim como sujeitas ao princípio da legalidade;
2. a confiança nos atos do Poder Público, que deverão reger-se pela boa-fé e pela razoabilidade;
3. a estabilidade das relações jurídicas, manifestada na durabilidade das normas, na anterioridade das leis em relação a fatos sobre os quais incidem e na conservação de direitos em face da lei nova;
4. a previsibilidade dos comportamentos, tanto os que devem ser seguidos como os que devem ser suportados;
5. a igualdade na lei e perante a lei, inclusive com soluções isonômicas para situações idênticas ou próximas.⁸⁴⁷

Os meios para dar eficácia às normas jurídicas são garantidos através da ação do Judiciário com procedimentos que assegurem a efetividade da tutela, o contraditório e a ampla defesa, por meio de decisões fundamentadas. Desse modo, a segurança jurídica como tutela jurisdicional, exige o amplo acesso à justiça, direito fundamental que foi garantido pela Constituição da República (Art. 5.º, XXXV).⁸⁴⁸

A segurança jurídica aparece como primeira referência histórica na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da França de 1789⁸⁴⁹ que em seu art. 2.º a considera como

⁸⁴⁷ BARROSO, Luís Roberto. Em algum lugar do passado: segurança jurídica, direito intertemporal e o novo Código Civil. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Coord.). **Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada**. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. 2. ed., rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005. p. 139-140.

⁸⁴⁸ PAULSEN, Leandro. **Segurança jurídica, certeza do direito e tributação: a concretização da certeza quanto à instituição de tributos através das garantias da legalidade, da irretroatividade e da anterioridade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006. p. 60-61.

⁸⁴⁹ FRANÇA. (Assembleia Nacional Constituinte). **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**. Paris, 1789. **Art. 2º**. A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade a segurança e a resistência à opressão. Disponível em:

direito natural imprescritível. A Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, da ONU, por seu turno tratou como segurança pessoal.⁸⁵⁰ Surge também no preâmbulo da Constituição Francesa de 1793: “a segurança consiste na proteção conferida pela sociedade a cada um de seus membros para a conservação de sua pessoa, de seus direitos e de suas propriedades”.⁸⁵¹ Seu estudo teve o interesse reduzido na primeira metade do século XX e no tem2po do Estado do Bem-Estar Social, voltando a se destacar no momento em que a justiça também teve a sua importância recuperada, delineando o Estado Democrático de Direito.⁸⁵²

A Constituição Federal de 1988 trata a segurança jurídica sob diversos aspectos, como será apreciado a seguir. A legislação infraconstitucional brasileira faz referência explícita, em especial na Lei Federal n.º 9.784/1999 (processo administrativo federal) que determina à Administração Pública a obediência, entre outros, ao princípio da segurança jurídica e na Lei Federal n.º 9.868 (ação direta de inconstitucionalidade) que permite que uma norma, mesmo declarada inconstitucional, produza efeitos em nome da segurança jurídica.⁸⁵³ Por outro lado, a Lei de Introdução ao Código Civil, no art. 6.º, estabelece o respeito ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e à coisa julgada, além do que o Código de Processo Civil impede a decisão de questões já apreciadas e limita a revisão através do instituto da ação rescisória, com hipóteses taxativas, materializando os dispositivos constitucionais sobre a matéria.⁸⁵⁴

4.2 A segurança jurídica na Constituição da República do Brasil de 1988: fundamentos e princípios

O princípio da segurança jurídica no Brasil, é considerado pelos doutrinadores⁸⁵⁵ como princípio constitucional implícito, pois não se encontra expresso em nenhum dos artigos da Constituição, mas permeando todo o seu texto. Sendo decorrente do próprio Estado de

<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

⁸⁵⁰ FRANÇA. **Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão**, op. cit., Art. III. Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.

⁸⁵¹ CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão, op. cit., p. 30.

⁸⁵² TORRES, Ricardo Lobo. Limitações ao poder impositivo e segurança jurídica. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **Limitações ao Poder Impositivo e Segurança Jurídica**. Pesquisas Tributárias, **Nova série**, n. 11. São Paulo: Revista dos Tribunais: Centro de Extensão Universitária, 2005. p. 74-75.

⁸⁵³ TERRA, Marcelo. Segurança Jurídica e atividade imobiliária. In: GERMANOS, Paulo André Jorge (Coord.). **Segurança jurídica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 125-126.

⁸⁵⁴ CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão, op. cit., p. 36.

⁸⁵⁵ KORESSAWA, Wilson, op. cit., p. 119; MENDONÇA, Chistiane, op. cit., p. 49.

Direito, norteia a ordem jurídica positiva como um valor fundamental. Tanto é assim, que seus fundamentos são extraídos, principalmente, do art. 5.º, parágrafo 2.º, da CF/88, dispositivo que amplia os direitos e garantias fundamentais para aqueles não dispostos e os decorrentes do regime e princípios adotados pela Constituição e outros oriundos de tratados internacionais que o Brasil fizer parte. Mesmo como um princípio implícito é tão importante quanto os explícitos e deve ser considerado como uma verdadeira norma jurídica, conforme entendimentos já pacificados pela doutrina constitucional brasileira.

Na Constituição Federal de 1988 encontra-se o termo “segurança” no preâmbulo, inserido dentre outros valores supremos tais como: a liberdade, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça. Do mesmo modo, está incluído no *caput* do art. 5.º como inviolável da mesma forma que os direitos à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade.

Roberto José Vieira⁸⁵⁶ observa que apesar do preâmbulo não ser dotado de força obrigatória, uma vez que tem caráter mais principiológico do que jurídico, como bem ensinam vários doutrinadores do Direito Constitucional, no caso brasileiro a segurança jurídica também foi alçada à condição de direito fundamental (artigo 5.º, *caput*) influenciando a todos os direitos e deveres arrolados no dispositivo constitucional. Nesse caso, surge não mais como “segurança individual” como era tratada por constituições anteriores, mas de fato, como segurança jurídica.

José Afonso da Silva⁸⁵⁷ demonstra que a Constituição da República de 1988 consagrou quatro tipos de segurança jurídica: como garantia; como proteção dos direitos subjetivos; como direito social e por meio do Direito. Como garantia denomina aquela tratada no *caput* do art. 5.º da CF/88, que buscou assegurar o exercício e gozo de algum direito individual fundamental, relacionado com a intimidade, com a liberdade pessoal ou incolumidade física ou moral, como por exemplo: a segurança do domicílio (art. 5.º, XI), a segurança das comunicações pessoais (art. 5.º, XII), e a segurança em matéria tributária (art. 150, I a V).

Por outro lado, a segurança como proteção dos direitos subjetivos relaciona-se com a necessidade de assegurar a preservação dos direitos adquiridos, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada (art. 5.º, XXXVI), em decorrência das alterações da lei no tempo. Mesmo com a revogação de uma norma que tenha produzido efeitos jurídicos para um indivíduo, cria um

⁸⁵⁶ VIEIRA Roberto José. Medidas provisórias tributárias e segurança jurídica: A insólita opção estatal pelo “viver perigosamente, op. cit., p. 319-321.

⁸⁵⁷ SILVA, José Afonso da. **Constituição e Segurança Jurídica**, op. cit., p. 17 e ss.

direito subjetivo que tem a garantia jurisdicional, sendo, portanto, um direito exigível.⁸⁵⁸ Nessa mesma linha, Koressawa aduz que a isso se associa o fato de que o respeito à segurança jurídica também impõe a que as interpretações da lei não possam retroagir a situações já decididas com base em interpretações anteriores, mesmo considerando a mutabilidade inerente à evolução do direito. Desse modo, tanto a lei como a sua interpretação não podem retroagir em prejuízo dos direitos já consolidados.⁸⁵⁹

José Afonso da Silva⁸⁶⁰ trata, ainda, da segurança como direito social previsto no art. 6.º da CF/88, que estabelece base normativa para que os indivíduos e suas famílias tenham condições sociais que lhes permitam uma vida com dignidade. Por último, refere-se à segurança por meio do direito e a subdivide em: segurança do Estado, identificando as condições essenciais de defesa, por meio dos instrumentos do estado de defesa e do estado de sítio e segurança pessoal que se efetiva através da segurança pública, como o direito a “uma ordem pública segura” e garantias penais previstas no art. 5.º, incisos XXXVII a XLVII.

Destaque-se que a segurança jurídica estando incluída no art. 5.º da Constituição, fica impossibilitada a sua exclusão, sendo considerada cláusula pétrea, na forma prevista no parágrafo 4.º, do artigo 60, da Lei Maior.

4.3 A segurança jurídica em matéria tributária

A segurança jurídica se apresenta de forma específica em cada um dos ramos do Direito, através de um conjunto de normas que lhes são próprias, fundamentadas na maioria das vezes em matriz constitucional.⁸⁶¹

O Direito Tributário regula as limitações que o Estado impõe à esfera privada e o equacionamento entre os seus interesses no exercício da função arrecadadora e a necessidade dos contribuintes de proteger os bens e direitos de sua esfera privada. É, portanto, campo fértil em que a segurança jurídica assume especial relevância ao disciplinar a ação estatal na limitação do patrimônio privado.⁸⁶²

O princípio da segurança jurídica, em matéria tributária objetiva, principalmente, zelar e garantir a efetiva aplicação de alguns princípios jurídicos, limitando a atuação dos

⁸⁵⁸ SILVA, José Afonso da. **Constituição e Segurança Jurídica**, op. cit., p. 20.

⁸⁵⁹ KORESSAWA, Wilson, op. cit., p. 126.

⁸⁶⁰ SILVA, José Afonso da. **Constituição e Segurança Jurídica**, op. cit., p. 23-29.

⁸⁶¹ BARROSO, Luís Roberto, op. cit., p.140.

⁸⁶² CAYMMI, Pedro Leonardo Summers. **Segurança jurídica e tipicidade tributária**. Salvador: Ed. Juspodivm, 2007. p. 62-63.

entes políticos em suas esferas, subordinando-os a sua estreita obediência.⁸⁶³ O funcionamento adequado de uma economia de mercado depende de regras estáveis. Assim, se os contribuintes guardam observância às normas jurídicas emanadas do Estado, não se pode considerar plausível que, posteriormente, possam vir a ser penalizados pelo mesmo Estado, sendo necessário, como demonstra Ives Gandra Martins⁸⁶⁴ considerar que “a ideia de segurança jurídica nas relações entre o fisco e o contribuinte seja sempre do contribuinte, não se admitindo segurança jurídica do administrador público.”

No entendimento de Hugo de Brito Machado⁸⁶⁵ pode ser compreendida como “segurança pelo direito”, ou seja, pela eficácia das normas tributárias, e, também, como “segurança no próprio direito” como garantia contra mudanças não justificadas nas normas jurídicas e nos critérios de interpretação e de aplicação dessas normas e, neste último sentido, se apresenta em três momentos distintos que são: “o da positividade, o da praticabilidade e o da estabilidade”.

Heleno Taveira Tôrres⁸⁶⁶ evidencia a importância da certeza do direito em matéria tributária demonstrando que ela se manifesta por dois aspectos: o prévio conhecimento das “fontes” do direito, ou seja, os órgãos, competências e mecanismos de elaboração das várias normas; e a identificação antecipada dos “pressupostos de fato” que levam a constituir obrigação tributária e que vincula a todos os indivíduos ao dever de pagar tributos ao Estado. Desse modo, a segurança jurídica se expressa por duas variáveis integradas: a certeza e a igualdade. Para o autor a efetiva segurança jurídica tributária, no plano ideal, se dará quando os contribuintes tiverem prévia informação das exigências fiscais, possibilitando o planejamento e exercício de seus compromissos, mensurando as suas obrigações tributárias tanto diretas quanto indiretas. O requisito de certeza será garantido com decisões independentes e rápidas do Judiciário. Entretanto, relembra o autor que no plano real o ordenamento jurídico nacional possui uma multiplicidade de tributos e exceção do princípio

⁸⁶³ MELO, Fábio Soares. **Incentivos fiscais e segurança jurídica**, op. cit., p. 141-142.

⁸⁶⁴ MARTINS, Ives Gandra da Silva. Limitações ao poder impositivo e segurança jurídica, In: _____. (Coord.). **Limitações ao Poder Impositivo e Segurança Jurídica**. Pesquisas Tributárias, **Nova série**, n.º 11. São Paulo: Revista dos Tribunais: Centro de Extensão Universitária, 2005. p. 36-37.

⁸⁶⁵ MACHADO, Hugo de Brito. Limitações ao poder impositivo e segurança jurídica – 4, op. cit., p. 111 e 155-156.

⁸⁶⁶ TÔRRES, Heleno Taveira. Segurança jurídica em matéria tributária - 5 In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **Limitações ao Poder Impositivo e Segurança Jurídica**. Pesquisas Tributárias, **Nova série**, n.º 11. São Paulo: Revista dos Tribunais: Centro de Extensão Universitária, 2005. p. 160-161.

da anterioridade para alguns deles (II, IPI, IOF, etc.) o que gera a insegurança pela possibilidade de majoração imprevista.⁸⁶⁷

Ricardo Lobo Torres⁸⁶⁸ assevera que tanto quanto o direito penal, o direito tributário tem travado, através dos tempos, uma intensa luta para submeter o poder estatal ao princípio da legalidade. Para ele “o *jus puniendi* e o *jus tributandi*” já foram absolutos, porém hoje vigora a expressão “*nullum tributum, nulla poena sine lege*” destacando a equivalência que deve haver entre Estado de Direito e legalidade na tributação. O autor traça um quadro de princípios constitucionais tributários que regem a segurança jurídica e demonstra que alguns destes se encontram previstos no texto constitucional e outros estão explicitados no Código Tributário Nacional (CTN). Desse modo, destaca os princípios: legalidade, tipicidade, irretroatividade, proibição da analogia, anterioridade, anualidade e proteção da confiança do contribuinte.

Sacha Calmon,⁸⁶⁹ considera que os princípios da legalidade, anterioridade e irretroatividade da lei tributária obrigam os governantes a planejarem a sua política tributária com “um mínimo de seriedade e antecedência”, evitando “a improvisação, irresponsabilidade e imediatismo” praticados por governos autoritários que contrariam os princípios jurídicos, desorganizam a economia e desorientam os contribuintes. Ressalta, ainda, que o respeito a esses princípios gera efeitos importantes para a esfera jurídica, na medida em que permite aos governados saber com segurança quais os gravames a que estarão sujeitos, dando-lhes tranquilidade, confiança quanto aos tributos, bem como certeza quanto aos atos pretéritos. Ao governo, por seu turno, garante o respeito dos cidadãos e estabelece uma divisão de responsabilidade com o Parlamento no desenvolvimento da política tributária do País. Diz ainda o autor, em uma visão de vanguarda, a meta da segurança jurídica seria permitir aos cidadãos “uma expectativa precisa de seus direitos e deveres em face da lei.” E conclui

Tal como posta, a segurança jurídica abomina a casuística dos regulamentos e a incerteza poteiforme das portarias e demais atos da Administração. Dado que ninguém está obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa a não ser

⁸⁶⁷ TÔRRES, Heleno Taveira, op. cit., p. 205.

⁸⁶⁸ TORRES, Ricardo Lobo. Limitações ao poder impositivo e segurança jurídica – 2, op. cit., p. 63.

⁸⁶⁹ COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Limitações ao poder impositivo e segurança jurídica - 3. MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). Limitações ao Poder Impositivo e Segurança Jurídica. Pesquisas Tributárias, **Nova série**, n. 11. São Paulo: Revista dos Tribunais: Centro de Extensão Universitária, 2005. p. 93-94.

em virtude de lei, a segurança jurídica a que faz jus o contribuinte entronca com a tese ou princípio da “proteção da confiança”.⁸⁷⁰

Destaque faz, ainda, o autor ao princípio da tipicidade, também denominado de legalidade material. Afirma que no direito tributário a tipicidade é “cerrada” o que evita a interferência do administrador ou do juiz na sua modelagem, tanto pela via interpretativa quanto integrativa,⁸⁷¹ ao que complementa Roque Carrazza⁸⁷² afirmando que na tributação os objetivos da segurança jurídica, com o corolário da proteção da confiança, são atingidos quando a lei tributária, além de descrever todos os elementos essenciais do tributo⁸⁷³ irá prever os mecanismos de arrecadação a serem utilizados pelo fisco que deverá estar respaldado na lei para promover o lançamento, ato de reconhecimento da existência do tributo, ou que se destine a efetiva arrecadação que é a cobrança tributária.

Para Carrazza⁸⁷⁴ a segurança jurídica impõe que a interpretação da lei tributária seja feita de forma estrita, não permitindo analogia ou avaliação extensiva, sendo uma maneira de proteção do arbítrio e do abuso do fisco que está impedido de preencher eventuais lacunas que, quer sejam intencionais ou involuntárias, não permitindo integração analógica, não admitindo que o aplicador ou o intérprete ultrapasse o conteúdo expresso da lei tributária. Destaca, ainda, o princípio da igualdade ou da isonomia, ressaltando que “a própria legalidade é a morada da isonomia” e citando José Souto Maior Borges afirma que “a isonomia não está no texto constitucional: a isonomia é o próprio Texto Constitucional”.⁸⁷⁵

O autor indica, ainda, que o princípio da segurança jurídica está ligado ao da boa-fé que leva a expectativa de celeridade, lealdade e previsibilidade nas ações do setor público impedindo que este adie decisões que podem afetar o contribuinte. Assim como garante a todos os contribuintes o livre acesso à Justiça, para a obtenção da tutela jurisdicional na proteção de seus direitos lesados, e os demais direitos como o devido processo legal, a ampla defesa e o duplo grau de jurisdição.⁸⁷⁶

Nesse sentido, Leandro Paulsen⁸⁷⁷ detalha que o próprio Código Tributário Nacional (CTN) traz regras expressas tornando-se “conteúdo normativo do princípio da segurança

⁸⁷⁰ COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Limitações ao poder impositivo e segurança jurídica – 3, op. cit., p. 95.

⁸⁷¹ COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Limitações ao poder impositivo e segurança jurídica – 3, p. 101.

⁸⁷² CARRAZZA, Roque Antonio, op. cit., p. 457-458.

⁸⁷³ Hipótese de incidência, sujeito ativo, sujeito passivo, alíquota, base de cálculo, etc.

⁸⁷⁴ CARRAZZA, Roque Antonio, op. cit., p. 464-465.

⁸⁷⁵ Ibid., p. 466-467.

⁸⁷⁶ CARRAZZA, Roque Antonio, op. cit., p. 469-471.

⁸⁷⁷ PAULSEN, Leandro, op. cit., 67-72.

jurídica”. Destaca ainda o autor, toda a gama de instrumentos processuais colocados à disposição do contribuinte para questionar sua discordância com o Estado-Fisco tanto na esfera administrativa quanto judicial. Entretanto, conforme afirma Marilene Talarico Rodrigues,⁸⁷⁸ “o desafio está em encontrar o *justo equilíbrio* entre os direitos dos contribuintes, de um lado, e os poderes da administração de outro lado, para que não sejam exercidos de forma arbitrária, retirando direitos do contribuinte, que são constitucionalmente assegurados, para fins de arrecadação”.

As considerações referentes à segurança jurídica em relação aos atos do Estado, no exercício de seu poder de tributar, aplicam-se também quando este atua como agente promotor e indutor de atividades, utilizando a tributação como instrumento de incentivo fiscal, desonerando os agentes em prol de objetivos econômicos ou sociais. Ao tratar de incentivos fiscais com foco na questão da segurança jurídica, Fábio Melo⁸⁷⁹, critica as alterações nas posições dos governos estabelecendo o que denomina de verdadeira “armadilha fiscal” quando criam normas que em um primeiro momento tem por finalidade incentivar os contribuintes para, em seguida, aplicar determinada sanção, resultando em “desarmonia com a moralidade administrativa”.

Diante de todo esse arsenal jurídico é importante refletir sobre a análise de Luís Roberto Barroso⁸⁸⁰ realçando a crise de identidade enfrentada pela segurança jurídica nos dias atuais. Justifica o autor, que a velocidade das mudanças econômicas, tecnológicas, políticas e jurídicas, assim como a interpretação do direito que é “contaminada pela obsessão pragmática e funcionalizadora” faz com que esse debate, em especial, sobre o caráter intertemporal da lei e os consequentes efeitos da lei nova sobre a realidade existente, venha se perpetuando. O que, se conclui, aumenta a importância do Poder Judiciário na estabilidade jurídica, pressuposto da segurança, uma vez que é para ele que serão direcionados os anseios de tutela dos cidadãos na busca da garantia de seus direitos adquiridos.

Desse modo, é sempre atual a assertiva de Bobbio⁸⁸¹ ao avaliar as modificações ocorridas no elenco de direitos do homem, decorrentes de condições históricas e transformações técnicas, cuja conclusão merece ter sempre em mente: “o problema

⁸⁷⁸ RODRIGUES, Marilene Talarico Martins. Limitações ao poder impositivo e segurança jurídica. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). Limitações ao Poder Impositivo e Segurança Jurídica, op. cit., p. 215.

⁸⁷⁹ MELO, Fábio Soares. Incentivos fiscais e segurança jurídica, op. cit., p. 141-142.

⁸⁸⁰ BARROSO, Luís Roberto, op. cit., 141.

⁸⁸¹ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**, p. 23.

fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de *justificá-los*, mas o de *protegê-los*. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”.

4.4 O polo industrial de Manaus e os desvios da segurança jurídica

A evolução normativa da ZFM, e em particular, do marco regulatório do PIM, denotam a alteração de sua conformação em face de comandos estatais que promoveram novas definições de cunho político e econômico, conforme já ficou evidenciado em outros pontos deste trabalho, contrariando aos pressupostos basilares da segurança jurídica, em geral, e de matéria tributária em particular, na forma das apreciações doutrinárias antes oferecidas. Essa quebra da garantia constitucional provocou a irresignação dos principais afetados, levando à consequente busca pela tutela jurisdicional e à proteção dos direitos subjetivos, no sentido de reaver o *status quo ante* e preservar os princípios basilares que moldam a segurança jurídica no texto constitucional brasileiro, quais sejam: o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Para fins de exemplificação, serão apresentadas as principais matérias assim consideradas pelos impactos causados, efetivos ou potenciais ao PIM, com prejuízos à sua evolução. A seleção desses temas submete-se a um critério de recorte temporal, considerando eventos a partir de 1990, bem como, em alguns casos, aqueles que foram objeto de medidas judiciais. Para fins meramente de organização das informações, será definida, em primeiro lugar, uma divisão dos desvios à segurança jurídica por matéria, esclarecendo-se que o rol não esgota a totalidade de demandas e discussões jurídicas perpetradas ao longo do período em estudo.

Utilizar-se-á o modelo analítico proposto por J. J. Canotilho, antes referido, que considera a possibilidade de ocorrência de desvios à segurança jurídica relativamente a três aspectos: aos atos normativos, aos jurisdicionais e aos da administração.

4.4.1 Segurança jurídica relativa aos atos normativos

Canotilho⁸⁸² preceitua que a proteção à segurança jurídica postula, entre outras, a proibição das normas retroativas que impliquem em efeitos negativos na esfera jurídica das pessoas, atingindo direitos adquiridos e desconsiderando os preceitos constitucionais. Sob esse enfoque todas as situações a seguir demonstradas evidenciam que, sob o critério analítico

⁸⁸² CANOTILHO, J.J. Gomes, op. cit., p. 257.

dos atos normativos, a ZFM é um exemplo de insegurança jurídica causada pela União, por outros Estados da federação, pelo próprio Estado do Amazonas e pelo Município de Manaus, esses últimos diretamente dela beneficiários.

No que respeita à União, seguidamente, em várias oportunidades e por circunstâncias as mais variadas, de origem política e econômica nem sempre bem-definidas, esta tem demonstrado no mínimo pouca atenção com a repercussão de medidas que adota em relação à aplicação de tributos, provocando quase sempre, desequilíbrio nas relações de outras regiões do País com a ZFM, gerando insegurança jurídica para o Estado do Amazonas, a sua população em geral e, especialmente, investidores e trabalhadores.

Em outras oportunidades, o próprio Estado do Amazonas e o Município de Manaus têm provocado tal situação ao alterar regras sob seu controle que interferem em direitos adquiridos por empresas e investidores, gerando de igual forma a mesma insegurança jurídica, conforme se observará a seguir pelas situações relatadas.

4.4.1.1 Alterações da legislação do Imposto sobre Produtos Industrializados e Imposto de Importação

Os impostos sobre produtos industrializados (IPI) e de importação (II) de regência privativa da União, são os principais impostos federais que integram o conjunto de benefícios fiscais da ZFM. Constituem-se em elemento essencial na sua escolha para implantação de empreendimento industrial, traduzindo-se em importante diferencial de vantagem locacional, na forma da legislação específica, em especial o Decreto-lei n.º 288/67, recepcionado pela Constituição de 1988.

Entretanto, uma medida provisória⁸⁸³ editada em 1997 alterou o regramento desses tributos aplicável à ZFM. Considerando-se as consequências danosas que tais dispositivos poderiam causar para o Polo Industrial de Manaus, foram interpostas as ADIn's n.º 1713-6, pelo Partido da Mobilização Nacional e n.º 1.725-9 pelo Governador do Estado do Amazonas. Essas ADIn's visaram se insurgir, especialmente, contra: supressão da isenção de IPI e substituição pela redução de cinquenta por cento; redução do coeficiente aplicável de oitenta e oito por cento para cinquenta por cento sobre a alíquota "ad valorem" do II, quando da internação para outras regiões; a supressão da isenção de II para matérias-primas e insumos estrangeiros; dentre outros aspectos. Um mês depois com a conversão em lei⁸⁸⁴ foram

⁸⁸³ Medida Provisória n.º 1.602, de 14 de novembro de 1997. (Arts 2.º, 35, 51, 52 e 71).

⁸⁸⁴ Lei n.º 9.532, de 10 de dezembro de 1997.

suprimidos os dispositivos contrários ao art. 40 do ADCT, afastando o conflito constitucional e tornando prejudicadas as ADIn's.

No ano seguinte, outra medida provisória⁸⁸⁵ dispôs sobre a mesma matéria e se constituiu em mais uma tentativa do executivo federal de reduzir ou eliminar os incentivos do PIM. O Governador do Estado do Amazonas interpôs nova ADIn n.º 1.799, de 9 de março de 1988 e, conforme a argumentação da inicial, a alteração reduzia o regime de incentivos preservados pelo constituinte, estabelecendo impedimentos à aprovação de novos projetos e a expansão daqueles já aprovados constituindo-se, na prática, uma suspensão da eficácia do art. 40 do ADCT, ou até mesmo uma revogação, ainda mais que, com o expediente à época de sucessivas reedições de medidas provisórias o executivo federal poderia adiar por muito tempo a sua eficácia.⁸⁸⁶

O relator da ADIn, Ministro Marco Aurélio, em seu voto, tratando do art. 40 do ADCT, da CF/88, demonstrou que

A interpretação sistemática, a interpretação teleológica dos preceitos é conducente a conclusão única. O fundo, o que diz respeito, em si, à preservação dos incentivos fiscais, está assegurado na cabeça do artigo e, como disse anteriormente, em termos pedagógicos inatacáveis. O parágrafo único não versa sobre alterações, em si, da Zona Franca de Manaus. Longe está de vir a ser tomado como norma mitigadora da preservação buscada. Tem, o citado parágrafo único, o sentido exclusivo de jungir, a lei federal, a modificação de critérios disciplinadores da aprovação de projetos, ou seja é norma reveladora da abertura, ao legislador ordinário, da fixação de aspectos estritamente formais a serem observados por aqueles que desejam ver aprovados projetos. [...] Na espécie o que se nota é a projeção no tempo, via medida provisória – o art. 11 da Medida Provisória n. 1614-16, de 5/3/1988, do extravagante art. 77 da Lei 9.532/97. A recusa no deferimento da liminar sinalizará a admissibilidade de prorrogações sucessivas mediante a costumeira reedição de medidas provisórias, ficando em plano secundário o mandamento maior do art. 40 do ADCT. Diante de tal quadro, concedo a liminar...

Considerando os argumentos expendidos o tribunal, por unanimidade, deferiu o pedido de medida cautelar, na forma do voto do relator, para suspender, até a decisão final da ação direta, a eficácia de alguns dos dispositivos questionados⁸⁸⁷, com a seguinte ementa:

⁸⁸⁵ Medida Provisória n.º 1.614-16, de 05 de março de 1998, conferiu nova redação aos §§ 1.º, 2.º e 3.º do art. 77, da Lei n.º 9.532/97.

⁸⁸⁶ ADIn n.º 1.799/1998.

⁸⁸⁷ Suspendeu a eficácia §1.º do art. 77, da Lei n.º 9.532, de 10/12/97, na redação dada pelo art. 11 da Medida Provisória n.º 1614-16, de 5/3/98; indeferiu a cautelar relativamente ao seu § 2.º; e julgou prejudicado o pedido de cautelar quanto ao § 3.º

ZONA FRANCA DE MANAUS - MANUTENÇÃO – INCENTIVOS FISCAIS.

Ao primeiro exame, concorre o sinal do bom direito e o risco de manter-se com plena eficácia medida provisória que, alterando a redação de dispositivo de lei aprovada pelo Congresso Nacional – do artigo 77 da Lei n.º 9532, de 10 de dezembro de 1997 - projeta no tempo a mitigação do quadro de incentivos fiscais assegurado relativamente à Zona Franca de Manaus, por vinte e cinco anos, mediante preceito constitucional.

Destaque-se que na reedição da medida provisória,⁸⁸⁸ um mês depois da decisão, o mesmo dispositivo⁸⁸⁹ foi revigorado nos termos anteriores, levando a que o Governador do Estado do Amazonas requeresse a extensão da decisão anterior, o que foi acatado com o seguinte posicionamento do Ministro relator que merece ser transcrito:

Em 18 de março último, o Tribunal Pleno concedeu liminar para suspender a eficácia do § 001º do art. 077, da Lei n.º 9532, de 10 de dezembro de 1997 na redação dada pelo art. 011 da Medida Provisória n.º 1614 de 05 de março de 1998. Aproximando-se o término da vigência da medida provisória e firme na óptica até aqui prevalecente, segundo a qual é possível, em que pese ao teor do art. 062 da Carta da República, a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória, o Presidente da República veio a implementar tal procedimento, repetindo, na versão 17 da Medida Provisória n.º 1614, o preceito cuja eficácia esta Corte acabara de suspender

Em primeiro lugar, não vejo no ato de Sua Excelência o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, desrespeito à decisão desta Corte. Frente ao princípio da razoabilidade, conducente a presumir-se o que normalmente ocorre e não o excepcional, o extraordinário, o absurdo, o teratológico, tenho que passou despercebido à Sua Excelência, quem sabe por falha da assessoria, a recente decisão do Plenário deste Tribunal, por sinal prolatada a uma só voz.

No julgamento do pedido de concessão de liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º.117 - 1 /DF, o Pleno desta Suprema Corte assentou que, ocorrendo a reedição da medida provisória, repetindo-se, por isto ou por aquilo, o preceito que houvera sido suspenso, cabe ao próprio relator a automática extensão da medida acauteladora. Diante do requerimento do Governador do Estado do Amazonas e constatando-se que se repetiu, sem alteração de vírgula, a norma que o Plenário, em exame preliminar considerou conflitante com a Carta da República, procedo à extensão cabível.

Suspendo a eficácia do § 001º do artigo 011 da Medida Provisória n.º 1614 - 17, de 2 de abril de 1998, e publicada no Diário Oficial do dia 3 imediato. Dê-se conhecimento desta decisão ao Requerido. Publique-se.

Brasília, 16 de abril de 1998.

⁸⁸⁸ Medida Provisória 1.614-17, de 2 de abril de 1998.

⁸⁸⁹ § 1º do art. 77 da Lei n.º 9.532/97.

O processo foi arquivado, porém os fatos relatados demonstram a forma com que o Governo Federal da época se posicionava em relação à legislação protetiva da ZFM. Ou seja, com total desconhecimento de sua relevância e em flagrante descumprimento à Constituição e às decisões do órgão superior do Poder Judiciário, sendo exemplo contundente da total insegurança jurídica deste modelo de desenvolvimento regional.

Outro aspecto relativo ao IPI é a decisão proferida pela ministra Cármen Lúcia no REsp 575607 AgR/ SP, em 29 de março de 2011, e em que o Supremo Tribunal Federal mudou o seu entendimento e decidiu que “o contribuinte não tem direito ao creditamento do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI nas operações de aquisição de insumos e matérias-primas sob os regimes de isenção, não tributação e tributação à alíquota zero”. Essa decisão prejudica o polo de componentes da Zona Franca de Manaus, uma vez que a vantagem do crédito presumido contribui na preferência de empresas sediadas em outros Estados em adquirir bens desta região em detrimento de outras.

4.4.1.2 Modificações na legislação de PIS e Cofins

O PIS e Cofins são tributos que não foram originariamente consignados na legislação da ZFM, até porque não existiam à época de sua criação e mesmo após a sua edição excluía as operações efetuadas com a Zona Franca de Manaus do seu campo de incidência. Entretanto, no ano de 2000, ao tratar da prorrogação do prazo dos incentivos para o setor de informática, o executivo federal utilizou o mesmo instrumento legal⁸⁹⁰ para discorrer também sobre as isenções de PIS e Cofins para várias operações, inclusive, as vendas ao mercado exterior. Porém, fez constar dispositivo que excluía expressamente a ZFM do incentivo fiscal. Sabe-se que as vendas para empresas sediadas no PIM, por força do DL 288/67, assemelham-se a uma venda ao mercado exterior. Portanto, era claro o intento do Governo Federal de, por outra via, ampliar o esvaziamento dos estímulos da Zona Franca em mais um flagrante exemplo de agressão à segurança jurídica e aos preceitos constitucionais.

Desse modo, o Governador do Estado do Amazonas interpôs a ADIn n.º 2.348, de 9 de novembro de 2000, com o objetivo de questionar os dispositivos da mencionada MP em especial, aqueles que negavam as isenções de PIS e Cofins às receitas de vendas a empresas estabelecidas na ZFM, justificando que tal procedimento se constituiria em um desincentivo que frustrava os objetivos do §4.º, do DL n.º 288/67, que instituiu a equiparação para todos os

⁸⁹⁰ Medida Provisória n.º 2.037-23, de 26 de outubro de 2000.

efeitos legais, da exportação de mercadorias de origem nacional para industrialização na ZFM ou a sua reexportação para o estrangeiro e que havia sido tornada imodificável por norma infraconstitucional, pelo disposto no art. 40 do ADCT.⁸⁹¹ A referida ADIn teve como relator o Ministro Marco Aurélio que proferiu voto favorável ao pleito e o tribunal, por unanimidade, deferiu a cautelar com eficácia ex nunc,⁸⁹² com a seguinte ementa:

ZONA FRANCA DE MANAUS - PRESERVAÇÃO CONSTITUCIONAL. Configuram-se a relevância e o risco de manter-se com plena eficácia o diploma atacado se este, por via direta ou indireta, implica a mitigação da norma inserta no artigo 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta de 1988. [...] Suspensão de dispositivos da Medida Provisória n.º 2.037-24, de novembro de 2000.

A Medida Provisória questionada foi reeditada sob o n.º 2.037-25, de 21 de dezembro de 2000, corrigindo o dispositivo impugnado, preservando o incentivo original.

4.4.1.3 Discussões acerca da concessão de incentivos setoriais – a legislação de informática e automação.

O segmento produtor de bens de informática se implantou no Polo Industrial de Manaus antes do estabelecimento de qualquer incentivo setorial para outras regiões brasileiras. Entretanto, a partir da decisão do Governo Collor, em 1991, de estabelecer uma política voltada para a capacitação e competitividade do setor de informática e automação para o País, sem observância aos direitos e garantias previstos na CF/88, tem se processado uma permanente promoção por parte do Governo Federal de medidas de esvaziamento, com legislações que transformaram os incentivos regionais da ZFM em setoriais, garantindo às empresas instaladas em outros pontos do território nacional estímulos semelhantes ou idênticos àqueles destinados ao PIM, em total infringência a preceitos constitucionais. Tal fato, teve como consequência a supressão das condições de competitividade e das vantagens que um empreendimento do setor poderia contar em localizar-se no PIM. Conforme estudos anteriormente indicados, a vantagem tributária de uma empresa do setor de informática situada no PIM é de apenas 27% comparada a outra instalada em São Paulo, o que não compensa as demais restrições relativas à distância e ausência de infraestrutura existente em

⁸⁹¹ ADIn n.º 2.348/00.

⁸⁹² Quanto ao inciso I do § 2.º, do art. 14, da Medida Provisória nº 2037 - 24 , de 23 de novembro de 2000 , para suspender a eficácia da expressão "na Zona Franca de Manaus".

Manaus. Assim, muitas dessas empresas migraram para outros Estados da federação ou, simplesmente, desativaram suas atividades.

A primeira dessas medidas se deu com a legislação⁸⁹³ que institui a isenção do IPI para, dentre outros, equipamentos de processamento de dados importados ou de fabricação nacional e acessórios, sobressalentes e ferramentas, com prazo até 31 de março de 1993. Essa medida ao igualar a isenção que era exclusiva do PIM, retirou-lhe a vantagem. Quatro meses depois, foi promulgada a lei⁸⁹⁴ que dispôs sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, denominada lei de informática, garantindo a todas as regiões do País incentivos idênticos aos do Pólo Industrial de Manaus para a produção de bens deste segmento industrial, além de estender por mais sete anos, a partir de 29 de outubro de 1992, os benefícios de isenção do IPI,⁸⁹⁵ antes mencionados.

Poucos meses depois, foi promovida uma significativa alteração no marco regulatório da ZFM, em especial no DL n.º 288/67,⁸⁹⁶ ao promover a readequação do regime fiscal da Zona Franca de Manaus à “Nova Política Industrial e de Comércio Exterior” proposta pelo Governo Collor, que incluiu os bens de informática dentre aqueles que, produzidos na ZFM, estariam sujeitos ao pagamento de II, sem o redutor legal aplicável aos demais produtos (oitenta e oito por cento), e IPI, restringindo aquilo que a legislação originária não o fez e que foi recepcionado pela CF/88. Para os bens do segmento integrantes de projetos já aprovados e implantados, a lei atribuiu dois regimes distintos: concedendo prazo até 29 de outubro de 1992. Ou seja: por cerca de um ano, os benefícios da lei de informática nacional e à partir daquela data o coeficiente de redução estabelecido pela reformulação,⁸⁹⁷ da ordem de vinte e quatro a trinta por cento, de acordo com o produto, além da obrigatoriedade de investir cinco por cento de seu faturamento em pesquisa e desenvolvimento tecnológico.⁸⁹⁸

Em razão disso, os bens de informática produzidos no PIM foram excluídos do incentivo regional e passaram a receber idêntico tratamento que aquele atribuído às demais regiões do País, o que provocou desestímulo em desfavor da ZFM, pois se determinado setor industrial possui os mesmos incentivos independente da região na qual se instale, não haverá motivação para que este se localize em regiões que tenham as restrições de distância dos polos

⁸⁹³ Lei n.º 8.191, de 11 de junho de 1991.

⁸⁹⁴ Lei n.º 8.248, de 23 de outubro de 1991.

⁸⁹⁵ Lei n.º 8.191, de 11 de junho de 1991.

⁸⁹⁶ Lei n.º 8.387, de 30 de novembro de 1991.

⁸⁹⁷ Nova redação dada por aquela lei ao §1º, do art. 7.º do Decreto-lei n.º 288/67.

⁸⁹⁸ ADIn 2.399-3/01.

consumidores e/ou produtores de muitos de seus insumos, pelo ônus em seus custos de produção. Destaque-se que esses incentivos setoriais voltados para a tecnologia digital atingiram todo o complexo de informática e automação incluindo-se as máquinas de automação bancária, comercial, industrial, de equipamentos cirúrgicos, odontológicos e hospitalares, dentre outros, que já contavam com empresas fabricantes desses bens instaladas na ZFM.⁸⁹⁹

Considerando que o prazo de vigência dos incentivos era menor do que o da ZFM, tal fato se constituiu, à princípio, em fator motivador para a preservação de algumas indústrias e a instalação de outras, possibilitando certa densidade a este segmento industrial. Entretanto, o prazo de vigência da lei de informática nacional (31.3.1991) foi prorrogado várias vezes, de maneira irregular, por meio de sucessivas medidas provisórias não convertidas em lei, até que por decisão do STF,⁹⁰⁰ esse procedimento foi suspenso e editado outro regramento,⁹⁰¹ que estabeleceu nova disciplina para o segmento industrial de informática e automação, com abrangência para a Zona Franca de Manaus e com vigência até 31 de dezembro de 2019.

Alguns artigos dessas duas leis foram contestados por via judicial através da ADIn 2.399-3, de 31 de janeiro de 2001, destacando-se, inclusive, que a primeira não fora discutida judicialmente em 1991, à época de sua edição, por ferirem dispositivos constitucionais já apresentados e os entendimentos jurídicos que protegem as garantias de manutenção da ZFM, bem como a diferenciação de regime tributário que torne mais vantajosa a produção industrial de bens em sua área de abrangência. Argumentou-se também que a lei superveniente não pode visar modificar a natureza dos incentivos de regional para setorial como fez a legislação de informática e automação e muito menos excluir de seu âmbito qualquer produto que produza ou que venha a produzir, uma vez que, como já afirmado, a lei nova pode acrescer, jamais reduzir os benefícios.⁹⁰²

O voto do relator, Ministro Marco Aurélio foi favorável à concessão da liminar atendendo ao pleito do impetrante para a maioria dos artigos impugnados. Entretanto, por um pedido de vistas da ministra Ellen Gracie, e a solicitação de pedido de sobrestamento do próprio requerente, o julgamento foi adiado, encontrando-se pendente de decisão por dez anos e até os dias atuais.

⁸⁹⁹ ADIn n.º 2.399-3/01.

⁹⁰⁰ Em decorrência da ADIn n.º 2.348-9, decisão de 7 de novembro de 2003.

⁹⁰¹ Lei n.º 10.176, de 12 de janeiro de 2001.

⁹⁰² ADIn n.º 2.399-3/01.

Entretanto, o voto mencionado também traz a manutenção do posicionamento do STF quanto à inconstitucionalidade mais uma vez perpetrada.

Descabe elocubração que conduza, de alguma forma, ao esvaziamento ou mitigação das balizas insertas na Carta. Relativamente ao Art. 40 (ADCT), cumpre partir, isto sim, para interpretação integrativa, considerando-se que, na referência às características de área de livre comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, tem-se sinalização no sentido de preservar-se a intangibilidade da Zona Franca de Manaus, tornando-a atrativa aos investimentos.

Defiro o pleito de concessão de medida acauteladora formulado na inicial [...].

Como se vê, ao longo de dez anos após a interposição daquela ADIn, a legislação setorial de informática se efetivou no País como um todo e na Zona Franca de Manaus, consolidou-se a extravagância do tratamento violador da isonomia, pois um segmento industrial tem atenção diferenciada dos demais, além de ter provocado a redução do volume de investimentos nesse setor, limitado seu crescimento, provocando a transferência de plantas industriais de outros produtos que passaram a ser considerados bens de informática e, portanto, com mais estímulos de produção em outros Estados da federação, como é o caso dos telefones celulares, dentre outros.

A discussão sobre a legislação de informática é recorrente e sempre assume relevância em face da evolução tecnológica que tem aproximado os produtos eletroeletrônicos de entretenimento, principal segmento do PIM, e de outros produtos destinados à comunicação sonora, de imagem e de dados, das tecnologias de informática, dentro da chamada convergência digital.⁹⁰³ Nesse cenário, e diante do conjunto normativo que regulamenta a matéria no País, à medida que esses bens forem sendo considerados bens de informática se reduzirá a possibilidade de ampliação das atividades do PIM.

Recentemente a segurança jurídica da ZFM vem sendo mais uma vez colocada em risco, com os negócios do segmento de informática, com grandes vantagens e potencialidades comerciais, tendentes a serem deslocados do PIM para implantação em outros pontos do País

⁹⁰³ “Com o crescimento exponencial da busca por informação, as empresas descobriram que integrar diversos serviços de comunicação em um único dispositivo poderia tornar esse aparelho mais atrativo comercialmente. Essa integração de tecnologias e serviços, compartilhando o mesmo meio – a internet –, é o que se chama convergência digital. Acesso à internet pela televisão, uso de telefonia e transmissões de rádio pela internet e até o uso de celulares para assistir TV são alguns exemplos de convergência digital.” (LEON, André. Convergência digital: mídias integradas. In: **Revista Eletrônica de Jornalismo Científico**. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edicao=48&id=594>>. Acesso em: 27 maio 2011.

por novas medidas legais. A primeira⁹⁰⁴ promoveu várias alterações nas normas relativas ao imposto de renda, além de mais uma vez alterar a legislação de informática ampliando a isenção para alguns novos produtos, dentre outras providências⁹⁰⁵. E a segunda⁹⁰⁶ incluiu no Programa de Inclusão Digital o Tablet PC produzido no País, conforme processo produtivo básico a ser estabelecido pelo Poder Executivo. O objetivo é atrair investidores internacionais para a produção de Tablets, que é um novo dispositivo pessoal, em formato de prancheta, que pode ser usado para acesso à internet, organização pessoal, visualização de fotos, vídeos, leitura de livros, jornais e revistas e para entretenimento com jogos em três dimensões (3D). Trata-se de um novo conceito de equipamento que reúne as facilidades de um computador pessoal, associando-se com as funcionalidades de um *smarthphone* e de equipamento de leitura e entretenimento e que já vem se tornando em produto de grande demanda. Mais uma vez, encontram-se em conflito os comandos constitucionais e os embates políticos que encerram, em última análise, os interesses econômicos dos Estados do Sul e Sudeste corroborados por segmentos do Governo Federal, fragilizando cada vez mais o modelo ZFM e a confiança e a boa-fé daqueles que acreditaram no Estado e em seus propósitos de reduzir desigualdades regionais e agir de acordo com o que prevê a carta política.

4.4.1.4 Os incentivos do ICMS e a guerra fiscal

Vários têm sido os embates entre o Estado do Amazonas e outras unidades da federação em face da prerrogativa que tem o primeiro na concessão de incentivos fiscais, com base no ICMS, e o caráter especial que possui de legislar independente da deliberação dos demais. De igual modo, não são poucos os questionamentos quanto ao fato de que a lei iguala a venda para a ZFM a uma exportação para o exterior, consequentemente, isenta de tributos dentre estes o ICMS, além da possibilidade de assegurar o crédito presumido para o contribuinte local quando promove suas vendas de forma desonerada. Esse conjunto de regras é considerado ficção jurídica, onde o legislador estabelece “uma verdade jurídica distinta da real” para alcançar objetivos específicos. Além disso, até bem pouco tempo era presente a

⁹⁰⁴ Medida Provisória n.º 517, de 30 de dezembro de 2010.

⁹⁰⁵ O art. 14 da MP 517/2010 inclui modem e roteador de programa de computador na lista dos bens de informática, sujeitos à isenção. Reduz a zero as alíquotas da contribuição de Pis e Pasep e da Cofins incidentes sobre a receita bruta de venda a varejo. O art. 15 prorroga por dez anos o IPI dos bens de informática produzidos no País. Concedendo 100% de redução até 2014 e propondo um escalonamento que atinge 70% em 31 de dezembro de 2019. Observe-se que na lei vigente a redução já é de 80%.

⁹⁰⁶ Medida Provisória n.º 534, de 20 de maio de 2011, que altera o art. 28 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005.

guerra fiscal entre os Estados no sentido de descumprir determinações constitucionais quanto a tributação nas operações internas.

As normas de proteção da ZFM, nesse aspecto, tem origem no DL n.º 288/67 e na Lei Complementar n.º 24/75, de 7 de janeiro de 1975, que dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, estabelecendo que essas isenções de ICMS serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal. De igual modo, prevê em seu art. 15 que o disposto naquela lei não se aplica às indústrias instaladas ou que vierem a instalar-se na Zona Franca de Manaus, sendo vedado às demais unidades da federação determinar a exclusão de incentivo fiscal, prêmio ou estímulo concedido pelo Estado do Amazonas que goza da proteção legal necessária para exercer a sua competência legislativa plena, na promoção de incentivos com base no ICMS, com exclusividade. O que não tem sido respeitado como se verá em alguns exemplos dentre tantas outras circunstâncias.

Um dos primeiros desvios à segurança jurídica dos atos normativos referentes ao ICMS se deu com a lavratura do Convênio – Confaz n.º 65/88, de 14 de dezembro de 1988, decorrente da necessidade de atender ao comando do art. 34, do ADCT da CF/88 que previa essa providência de caráter emergencial, promovendo uma espécie de delegação legislativa. Vale relembrar as observações de Ernesto Rocha,⁹⁰⁷ antes já mencionadas, para quem o Estado do Amazonas não tinha qualquer motivação jurídica na assinatura deste convênio que restringiu a abrangência dos incentivos do ICMS nas operações estaduais apenas para as mercadorias nacionais, não mais para as importadas ou nacionalizadas, bem como reduziu os incentivos na remessa para mercadorias industrializadas. Essa assertiva ganha relevância ao considerar-se que a isenção prevista via convênio, nos termos em que foi definida, assume caráter voluntário e convencional podendo ser revogada a qualquer tempo, quando o constituinte a assegurou por um prazo amplo e assume caráter de liberalidade precária quando a Constituição estabeleceu regra impositiva.⁹⁰⁸

Diante dessas questões a Confederação das Associações Comerciais do Brasil interpôs a ADIn 31-4, em 28 de março de 1989, cujo relator foi o Ministro Nelson Jobim, questionando as Normas Provisórias editadas pelo Confaz, requerendo a declaração de inconstitucionalidade por omissão, por desconhecimento do mandamento constitucional. A ação não foi conhecida por ilegitimidade ativa *ad-causam* da requerente.

⁹⁰⁷ ROCHA, Ernesto dos Santos Chaves, op. cit., p. 97.

⁹⁰⁸ ADIn n.º 31-4.

A posição do Confaz consolidada no Convênio 65/88, provocou que outros convênios aprovados pelo conselho impusessem a redução dos direitos assegurados. Foi o caso dos convênios firmados em 30 de maio de 1990, a saber: o n.º 01, que excluiu o açúcar de cana dos benefícios da não incidência do ICMS quando da remessa para a comercialização ou industrialização na ZFM; o n.º 02 que revogou a isenção concedida pelo Convênio ICMS 65/88 e fixou níveis de tributação na remessa de produtos industrializados semielaborados para o município de Manaus; e o n.º 06 que cancelou o benefício da manutenção do crédito resultante da não incidência do ICMS nas operações de remessa de mercadoria nacional para a ZFM. O Governador do Estado do Amazonas questionou esses atos junto ao Supremo Tribunal Federal, por meio da ADIn 310-1, de 20 de junho de 1990, sendo relator, à época, o Ministro Sepúlveda Pertence, sucedido no caso pela ministra Cármen Lúcia.

O relator, Ministro Sepúlveda Pertence pugnando pela concessão da liminar, entendeu que

o art. 40 do ADCT/88 recepcionou todo o conjunto normativo específico informador da Zona Franca de Manaus.

De fato – constituída essencialmente, a Zona Franca, pelo conjunto de incentivos fiscais indutores do desenvolvimento regional e mantida, com esse caráter, pelas disposições Constitucionais Transitórias, pelo prazo de vinte e cinco anos, admitir-se que os preceitos infraconstitucionais reduzam ou eliminem os favores fiscais existentes parece à primeira vista, interpretação que esvasia a eficácia real do preceito constitucional.

O Ministro Marco Aurélio em seu voto também se manifestou no mesmo sentido, afirmando que

Quando se alude a incentivo fiscal, estabelece-se a necessidade de preservação da prática fiscal tal como operada à época da promulgação da Carta.

Assim, creio que procede a argumentação do nobre Relator no que aponta que há relevância jurídica para deferir-se a liminar, suspendendo-se os convênios, no que esses convênios implicaram modificação, repito, do statu quo existente no campo dos incentivos fiscais à época da promulgação da carta. Acompanho o Relator, deferindo a liminar. (grifo no original).

O tribunal, contra o voto do Ministro Moreira Alves, deferiu em 25 de outubro de 1990, a medida cautelar e suspendeu, até o julgamento final da ação, a vigência dos convênios ICMS n.ºs 1, 2 e 6, todos de 30.5.90, firmados em reunião do Conselho Nacional de Política

Fazendária da mesma data, mas, entretanto, o processo encontra-se até o presente aguardando julgamento. O julgado tem a seguinte ementa:

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Convênio 1, 2 e 6, de 1990. Alegação plausível de ofensa ao art. 40 ADCT/88, que, em face da ponderação dos riscos contrapostos, oriundos da pendência do processo, aconselha a suspensão liminar dos atos normativos impugnados. Liminar deferida.

Outro exemplo de reincidência quanto à desobediência ao princípio da segurança jurídica, perpetrado pelo Estado de São Paulo, foi objeto da ADIn n.º 3.935, de 03 de agosto de 2007, interposta pelo Governador do Estado do Amazonas em face da lei⁹⁰⁹ que dispôs sobre as operações de ICMS naquele Estado, que teve como relatora a ministra Cármen Lúcia. Em síntese, os artigos questionados visavam estabelecer tratamento diferenciado na tributação do imposto nas operações internas para produtos da indústria de processamento eletrônico de dados dependendo da origem do bem, a saber: sete por cento para produtos fabricados por estabelecimento industrial incentivado pela Lei Nacional de Informática; doze por cento se o produto não tivesse sido abrangido pela lei citada, observada a relação daqueles alcançados e a disciplina de controle interno do Executivo paulista.⁹¹⁰ A ADIn, ainda, cuidou de inconstitucionalidades existentes no Regulamento do ICMS de São Paulo,⁹¹¹ que tratou de produto específico, produzido no PIM (monitor de vídeo) e elevava sua tributação até dezoito por cento.

Como se vê, a lei estabeleceu duas alíquotas internas para os mesmos produtos e, considerando-se que aqueles produzidos no PIM, a partir de 20 de outubro de 1992, não estavam mais sujeitos à Lei Nacional de Informática e sim, à época, à Lei n.º 8.387/91, fica evidente a intenção de promover uma tributação maior àqueles bens, em flagrante violação ao art. 152 da CF/88 que proíbe a distinção de tratamento tributário entre contribuintes, pela prestação de serviços ou fornecimento de bens de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino. Além disso, estabelece um conflito com o comando constitucional, uma vez que atribui um tratamento prejudicial à ZFM, quando a determinação dos dispositivos é de proteção e de garantia de diferença, entretanto, favorável aos produtos nela produzidos.

⁹⁰⁹ Lei n.º 6.374, de 1.º de março de 1989, arts. 34, §1.º, itens 7 e 11, e 38.

⁹¹⁰ ADIn n.º 3.935/2007.

⁹¹¹ Aprovado pelo Decreto n.º 45.490 de 30 de novembro de 2001.

Quanto a esse aspecto, Marco Aurélio Greco⁹¹² defende que

[...] a tributação deve ser um patamar único ou reequilibrador que permita a concorrência saudável e não um mecanismo de desequilíbrio e outorga de vantagens incompatíveis com o conjunto.[...]

Sublinhe-se que no contexto em análise, interferir na competição para desequilibrar o que deve ser equilibrado, através de medidas de compensação das disparidades regionais, mais do que afetar o mero consumo implica **interferir com a competição** por influenciar a própria avaliação, quanto à alocação físico-territorial dos respectivos estabelecimentos. (grifo no original).

Os dispositivos da lei paulista objeto da ADIn foram revogados pelo próprio governo,⁹¹³ ensejando a perda de objeto da ação. A ministra relatora assim se manifestou em decisão monocrática final:

[...]

9. É pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto e de interesse de agir do Autor, quando sobrevém a revogação da norma questionada em sua constitucionalidade. [...]

12. Pelo exposto, julgo prejudicada a presente ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto (art. 21, inc. IX, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

Publique-se. Arquive-se.

Brasília, 24 de junho de 2010.

Ministra CÁRMEN LÚCIA

Relatora

Ressalte-se, entretanto, que sistematicamente as empresas sediadas no PIM continuam tendo tratamento discriminatório do Estado de São Paulo no que respeita às operações internas do ICMS. Aquele Estado reedita periodicamente as medidas impugnadas e o Estado do Amazonas vem tentando no campo da negociação política neutralizá-las, enquanto as empresas atingidas, insistem na defesa judicial dos seus direitos, por meio de ações individuais para reaver valores tributados *contra legis*.

Entretanto, não é apenas o Estado de São Paulo que tem atuado de forma a desconhecer os direitos constitucionais consagrados ao PIM. O Estado do Paraná, que à época

⁹¹² GRECO, Marco Aurélio. Zona Franca de Manaus. Garantia de manutenção da diferença . Bens de informática e incentivos fiscais de ICMS concedidos por outro Estado. Discriminação em relação à ZFM. Incompatibilidade com os objetivos constitucionais, op. cit., p. 523.

⁹¹³ Em 20 de dezembro de 2007.

também questionou no STF a legislação paulista,⁹¹⁴ como forma de proteger os bens produzidos em seu parque fabril de informática e fazer frente à legislação de São Paulo promulgou lei⁹¹⁵ que autoriza o Poder Executivo paranaense a editar normas que se contraponham àquelas propostas por outras unidades da federação.

Com base nessa autorização foi editado o regulamento⁹¹⁶ dispondo sobre as operações internas de produtos de informática, automação e telecomunicações promovendo tratamento discriminatório àqueles produzidos no PIM. A medida paranaense foi mais uma vez atentatória aos princípios básicos do federalismo, tendo como característica expressa a represália em face da posição de outros Estados, o que, mesmo assim, não justificaria as providências restritivas tomadas contra os bens oriundos do PIM e além de tudo acirrando a “guerra fiscal”.

Em tal cenário, o Governador do Estado do Amazonas, mais uma vez recorreu ao Poder Judiciário através da ADIn n.º 3.935, de 3 de agosto de 2007, que teve como relatora a ministra Ellen Gracie, obtendo a liminar deferida segundo a seguinte ementa:

EMENTA - Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Caráter normativo autônomo e abstrato dos dispositivos impugnados. Possibilidade de sua submissão ao controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes. 3. ICMS. Guerra fiscal. [...] A Constituição é clara ao vedar aos Estados e ao Distrito Federal a fixação de alíquotas internas em patamares inferiores àquele instituído pelo Senado para a alíquota interestadual. Violação ao art. 152 da CF/88, que constitui o princípio da não diferenciação ou da uniformidade tributária, que veda aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino. 5. Medida cautelar deferida.

Os problemas com a “guerra fiscal” tem sido objeto de inúmeras ações junto ao STF, de várias unidades da federação, pelo fato de ter proliferado entre os Estados uma constante desobediência aos preceitos que regulam a concessão de incentivos do ICMS. O STF, recentemente, sinalizando uma posição mais rígida em relação à matéria, no dia 1.º de junho

⁹¹⁴ ADIn n.º 2.929-9/07.

⁹¹⁵ Lei n.º 10.689/93 - Art. 2.º Havendo concessão por qualquer outro Estado ou pelo Distrito Federal de benefício fiscal ou financeiro, relativo a ICMS, do qual resulte redução ou eliminação direta ou indireta da respectiva carga tributária, com inobservância da legislação federal que regula a celebração de acordos exigidos para tal fim, e sem que haja aplicações das sanções nela prevista, fica o Poder Executivo autorizado a adotar medidas similares de proteção à economia paranaense.

⁹¹⁶ Decreto n.º 986/2007.

de 2011, julgou catorze ações diretas de inconstitucionalidade, ADIn's⁹¹⁷ que contestavam os incentivos concedidos por diversos Estados, entre os quais: São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Minas Gerais, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pará, além do Distrito Federal, considerando inconstitucionais vinte e três normas estaduais que concediam incentivos fiscais por meio de redução do Imposto de Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços- ICMS. O Supremo entendeu que esses incentivos só podem ser concedidos por meio de convênios firmados entre os membros do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), que reúne os secretários de Fazenda de todos os Estados e do Distrito Federal. Essa decisão vem ao encontro da proposta do Governo Federal de acabar com a “guerra fiscal” entre os Estados, sendo inclusive matéria que integra a futura reforma tributária, com proposta de unificação das alíquotas do ICMS.

A decisão, embora não tratando de matérias específicas da Zona Franca de Manaus, indiretamente, demonstra o direito do Estado do Amazonas de legislar com exclusividade sobre política de incentivos do ICMS, independente do Confaz, sendo por isso mesmo uma decisão que reestabelece a confiabilidade na alegada segurança jurídica em favor deste aspecto da legislação protetiva regional.

4.4.1.5 Alterações da legislação de incentivos fiscais do Estado do Amazonas e do Município de Manaus.

O Estado do Amazonas, por meio de suas autoridades representativas nas várias esferas tem assumido a defesa da ZFM quanto à preservação de sua segurança jurídica diante de posicionamentos do Governo Federal e de outras unidades da federação. Entretanto, o próprio Estado do Amazonas tem contribuído para criar ambiente de insegurança jurídica no trato de sua legislação de incentivos fiscais relativa ao ICMS. A partir da reformulação da ZFM, com raras exceções, os governadores do Estado ao assumirem suas gestões promoveram reformulações na política estadual, muitas vezes atendendo aos critérios que a própria lei define para a sua alteração, sendo motivadas por circunstâncias de crise econômica ou da necessidade de readequar a política industrial às condições econômicas e sociais locais. Entretanto, em outras situações, foram feitas modificações desnecessárias, prejudiciais ao PIM, muitas delas casuísticas e destinadas a atender interesses individuais de empresas e não a segmentos industriais,

⁹¹⁷ Incluem-se na decisão, dentre outras, as seguintes ADIn's: 1.179, 2.376, 3.674, 3.413, 3.561, 3.702, 3.352, 1247, 3.794, 3.664, 3.803, 4.152, 2.352 e 2.906.

contrariando a indispensável isonomia e fragilizando ainda mais o modelo tão incompreendido e criticado.

A Constituição do Estado do Amazonas prevê no “caput” do art. 153 a possibilidade de revisão da legislação estadual de incentivos fiscais “sempre que fatos relevantes de caráter econômico, social, tecnológico ou de defesa dos interesses do Estado indiquem a sua alteração, mantidos os princípios e diretrizes desta Constituição”. A carta estadual, é certo, permite assim a mutabilidade da lei nas condições que prevê, entretanto, como afirma Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho,⁹¹⁸ surge, nesse caso, o questionamento acerca dos efeitos da alteração daquela legislação em face das empresas que já estavam instaladas e reguladas pela norma anterior que mesmo revogada pela lei superveniente, continuará a produzir efeitos na esfera jurídica, pois a lei nova terá efeito *ex nunc*, persistindo as relações jurídicas anteriormente construídas. Esta é a chamada “retroactividade inautêntica” assim denominada por Canotilho⁹¹⁹ ao ensinar que se dá “quando uma norma jurídica incide sobre situações ou relações jurídicas já existentes embora a nova disciplina jurídica pretenda ter efeitos futuros”. Alerta o constitucionalista português que o problema é delimitar com rigor e clareza os aspectos negativos da retroatividade, e verificar se não foram afetados de forma “desproporcionada, desadequada e desnecessariamente dimensões importantes dos direitos fundamentais”, sendo recomendado que o legislador cuide de estabelecer “uma disciplina transitória justa para as situações em causa”. A alternativa que o legislador amazonense tem encontrado para essas sistemáticas alterações legais de efeito retroativo é possibilitar a opção pela nova lei, quando se dá a revogação da lei antiga. Na maioria das vezes esta opção não é pautada pela inteira liberdade de escolha dos agentes econômicos envolvidos.

Um exemplo desse excesso legislativo estadual pode ser vislumbrado com as alterações da lei em vigor. Este ato normativo foi fruto de muitas discussões com o fito de reunir em única legislação várias normas que conviviam de forma conflitante e estabelecendo tratamentos diferenciados indevidos. Assim, ganhou a adesão de todos os interessados. Não obstante, a Lei n.º 2.826, de 29 de setembro de 2003, já foi alvo de treze alterações após a sua promulgação, sendo questionável se tais alterações atenderam, de fato, às motivações previstas no *caput* do artigo 153, da Constituição Estadual. Por outro lado, o Decreto n.º 23.994, de 29 de dezembro de 2003, que a regulamenta, sofreu vinte e uma alterações ao longo do período, o que demonstra o nível de instabilidade da norma.

⁹¹⁸ RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. Revisão da legislação estadual de incentivos fiscais estaduais e revisão dos atos concessivos dos referidos incentivos: análise do Art. 153 da Constituição do Estado do Amazonas. Artigo não publicado.

⁹¹⁹ CANOTILHO, J.J. Gomes, op. cit., p. 262.

O município de Manaus, por força do Decreto-lei n.º 288/67, concedeu isenção de ISS de forma ampla e generalizada em torno de vinte anos. Após esse prazo, modificou sua legislação concedendo isenções totais ou parciais a segmentos empresariais específicos, na forma e gradação que dependiam de prioridades definidas e das condições estabelecidas. Posteriormente, essa legislação foi revogada e o município passou a utilizar-se de outros tributos para promover incentivos fiscais direcionados ao Polo Industrial de Manaus. Mesmo considerando as razões objetivas de necessidade de receitas municipais para fazer face ao crescimento da cidade e aos problemas que pressionam diretamente a administração municipal, além da distorção gerada pelo incentivo concedido indiscriminadamente que beneficiava segmentos que dele não necessitavam, a medida não pode deixar de ser considerada uma quebra na segurança jurídica, e hoje vem sendo discutidos ajustes quanto a serviços prestados diretamente à indústria que impactam no custo dos produtos e no diferencial de competitividade.

4.4.2 Segurança jurídica relativa aos atos jurisdicionais

A segurança jurídica, encarada como certeza do direito, encerra os aspectos relativos à positividade antes abordada, assim como a existência de um sistema jurídico que possa garantir a tutela, prevenindo, mas também reprimindo atos que atentem contra o direito dos cidadãos. Nesse sentido é que a atuação do Poder Judiciário assume relevância na consolidação da paz social indispensável em qualquer Estado de Direito, pois com a apreciação dos litígios, a prolação da sentença, submetida a todos os recursos cabíveis até garantir a sua inalterabilidade, e obedecidos os princípios constitucionais aplicáveis ao processo, é que se terão os meios de atingir esse objetivo.

Canotilho⁹²⁰ ao tratar da segurança jurídica relacionando-a aos atos jurisdicionais afirma que ela aponta para o “caso julgado” que assenta a estabilidade definitiva das decisões judiciais, excluindo a possibilidade de recursos ou a reapreciação de questões já decididas. As exceções a coisa julgada devem ter por isso um fundamento inequívoco. Nos últimos tempos, segundo Luiz Guilherme Marinoni⁹²¹ tem surgido discussões acerca da possibilidade de “relativização” da coisa julgada material, independente da ação rescisória sob o argumento de que a indiscutibilidade da coisa julgada não pode prevalecer sobre a realidade, sendo possível rever a conclusão já formada. Entretanto, essa matéria ainda não está pacificada na doutrina e

⁹²⁰ CANOTILHO, J.J. Gomes, op. cit., p. 264.

⁹²¹ MARINONI, Luiz Guilherme. **Sobre a chamada relativização da coisa julgada material**. Disponível em: <[http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Luiz%20g.%20Marinoni\(4\)%20-formatado.pdf](http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Luiz%20g.%20Marinoni(4)%20-formatado.pdf)>. Acesso em 31 maio 2011.

o que prevalece é a relação entre o instituto da coisa julgada material e o princípio da segurança dos atos jurisdicionais.

A análise da Zona Franca de Manaus e seu Polo Industrial, sob a ótica da segurança jurídica dos atos jurisdicionais, deve ser feita observando dois importantes aspectos. O primeiro abrange a característica das decisões obtidas nas matérias postas à apreciação do judiciário brasileiro e o segundo se volta para a definitividade dessas decisões. Naturalmente, seria necessária uma pesquisa muito mais ampla em todas as esferas e instâncias judiciais para se poder chegar a assertivas amparadas pela confiabilidade estatística que o rigor científico requer. No entanto, da amostra apresentada em que se encontram as principais matérias de interesse da ZFM submetidas à apreciação da corte maior, pode-se dizer que o primeiro critério (da característica das decisões) indica a reiteração do STF no sentido de observar liminarmente as garantias constitucionais que preservam os direitos das empresas sediadas no PIM. Todavia, sob o prisma do segundo critério (da definitividade) observa-se que nenhuma ação chegou ao final com julgamento de mérito do colegiado, fato que, considerando os ensinamentos doutrinários expendidos, constitui em desvio à segurança jurídica pela incerteza e instabilidade que continuam a ensejar. O exemplo disso é a reincidência continuada de situações prejudiciais ao modelo ao arrepio dos mandamentos constitucionais.

4.4.3 Segurança jurídica relativa aos atos da administração

O princípio da segurança jurídica relativamente aos atos administrativos, segundo Canotilho⁹²² também leva ao entendimento de que este goza de “uma tendencial imutabilidade” traduzida na autovinculação da administração, que proporciona obrigatoriedade do ato pela salvaguarda dos interesses dos particulares destinatários. Esclarece o autor, que na atual sociedade de risco tem sido necessário a administração expedir “actos provisórios” e “actos precários” que possibilitem readequar e reorientar o interesse público à evolução do conhecimento técnico e científico, desde que articulados com os princípios constitucionais com destaque para a proteção da confiança, a segurança jurídica e a boa-fé dos administrados.

Diógenes Gasparini⁹²³ conceitua o ato administrativo como

⁹²² CANOTILHO, J.J. Gomes, op. cit., p. 265.

⁹²³ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 59.

toda prescrição unilateral, juízo ou conhecimento, predisposta a produção de efeitos jurídicos, expedida pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, no exercício de suas prerrogativas e como parte interessada numa relação, estabelecida na conformidade ou na compatibilidade da lei, sob o fundamento de cumprir finalidades assinaladas no sistema normativo, sindicável pelo Judiciário.

No mesmo sentido, aduz Rafael Valim⁹²⁴ ao esclarecer que sendo esses atos resultado do exercício da função administrativa, através dos quais são declarados, constituídos, modificados ou extintos direitos dos administrados, constituem-se campo fértil para a manifestação do princípio da segurança jurídica sob o aspecto da estabilidade. Ao que se pode complementar também, com o princípio da legalidade, que sujeita a administração ao comanda a lei. Desse modo, sobressaem-se entre os aspectos inerentes do ato administrativo os requisitos de perfeição, validade e eficácia. O primeiro caracterizado pela sua completude material; o segundo por sua intrínseca conformidade à lei (ato concreto), ou na compatibilidade da lei (regulamento de execução) ou, ainda, da Constituição (regulamento autônomo), o que Gasparini⁹²⁵ ressalta como aquele “que estabelece a ordem jurídica, que nela entrou pela *“porta da legalidade”*; e o terceiro, a eficácia, manifestada, quando o ato está apto para produzir os efeitos próprios.

É evidente a faculdade de revisão pela administração de seus próprios atos no exercício do mister público. O próprio Supremo Tribunal Federal estabeleceu entendimento nesse sentido, reconhecendo na Súmula 473 que “a administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

A operacionalização da política de incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus realizada por três esferas administrativas – União, Estado e Município de Manaus – tem exigido a expedição de inúmeros atos administrativos muitos atentatórios à segurança jurídica. Várias situações apresentadas patenteiam posições de incerteza e instabilidade e até prejuízos, decorrentes de posicionamentos administrativos perpetrados ao longo da vigência do modelo. Para exemplificar serão apresentados a seguir três exemplos de insegurança jurídica. O primeiro traz um dentre muitos atos do executivo federal a extrapolar os limites legais; o segundo cita impacto causado por ato administrativo expedido por outra unidade da

⁹²⁴ VALIM, Rafael. **O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 71.

⁹²⁵ GASPARINI, Diógenes, op. cit., p. 68-69.

federação; e o terceiro demonstra como o próprio Estado do Amazonas pode gerar essa instabilidade.

4.4.3.1 Ato administrativo da administração federal

São várias as situações em que atos administrativos expedidos diretamente pelo Poder Executivo bem como pelos órgãos integrantes da administração federal, regulamentando leis e regulando procedimentos operacionais, extrapolam os limites de sua competência, ao dispor sobre obrigações não previstas na norma superior ou reduzir direitos antes consagrados, afrontando a segurança jurídica.

Um caso típico é o decreto federal⁹²⁶ que, com base nas alterações na legislação⁹²⁷ fixou, em 1993, o processo produtivo básico (PPB) para os produtos industrializados no PIM e que em relação aos projetos já aprovados, instituiu outras exigências que não aquelas que presidiram a sua aprovação e que implicavam em restrições ao usufruto dos incentivos antes obtidos.

Em parecer sobre o assunto Ives Gandra Martins⁹²⁸ analisando o complexo de incentivos do PIM considera que os estímulos de natureza tributária estão assegurados constitucionalmente pelo prazo definido no texto da carta política reiterando que este perfil não pode ser modificado, e no máximo a lei federal poderia alterar critérios de aprovação para futuros projetos, sem redução do nível de incentivos. Aduz o doutrinador que se ato normativo, lei ordinária ou complementar impuser restrições “à norma ordinária do direito anterior” estar-se-á promovendo “uma inversão da pirâmide da hierarquia legislativa”.

Esses desvios têm ocorrido não só pela ação como pela omissão. Basta relembrar passagens da história recente, aqui relatados, especialmente entre os anos de 1995 e 1999, em que a recusa na expedição das portarias que definiam processos produtivos básicos, além dos impedimentos para a realização das reuniões do Conselho de Administração da Suframa, para a aprovação de novos projetos, provocaram bloqueio premeditado ao PIM em total desconsideração à segurança jurídica.

⁹²⁶ Decreto n.º 783, de 25 de março de 1993.

⁹²⁷ Decreto-lei n.º 288/67, alterado pela Lei n.º 8.387/91.

⁹²⁸ MARTINS, Ives Gandra da Silva. Zona Franca de Manaus – Inteligência do art. 10 do ADCT. Impossibilidade de criação de restrições aos incentivos constitucionalizados em 1988, op. cit., p. 129-130.

4.4.3.2 Ato administrativo da administração de outra unidade da federação

Em 29 de julho de 2004, o coordenador da administração tributária da Secretaria de Fazenda do São Paulo expediu o Comunicado CAT n.º 36/2004, que estabelece orientações à fiscalização daquele Estado e esclarece os contribuintes em geral sobre o entendimento daquela secretaria quanto “a impossibilidade de aproveitamento dos créditos de ICMS provenientes de operações ou prestações amparadas por benefícios fiscais de ICMS não autorizados por meio de convênio celebrado nos termos da Lei Complementar n.º 24, de 7 de janeiro de 1975”.

Conforme esclarece Carlos Alberto Ramos Filho⁹²⁹ o referido comunicado prevê que o crédito de ICMS relativo às mercadorias remetidas e serviços prestados para estabelecimentos sediados em território paulista, por estabelecimento localizado em outra unidade da federação beneficiada com incentivos fiscais, terá a sua admissão limitada ao montante em que o referido imposto tenha sido efetivamente cobrado no Estado de origem. Em anexo ao comunicado estão arrolados os incentivos fiscais a que se reporta a regra e, dentre estes incluídos aqueles oriundos da política de incentivos fiscais e extrafiscais estaduais do Amazonas.⁹³⁰

O autor, citando os fundamentos jurídicos que pretenderam sustentar tal ato do governo de São Paulo, esclarece que, com base em toda a legislação constitucional e infraconstitucional que regula a sistemática de concessão de incentivos de ICMS via convênio, além da legislação específica da Zona Franca, tal comunicado não seria a esta aplicável. Primeiro, porque os incentivos da ZFM não se subordinam a sistemática de convênios, conforme previsto no art. 15 da Lei Complementar n.º 24/75, recepcionada pela CF/88; depois, porque esta própria lei proíbe que as demais unidades da federação determinem a exclusão de qualquer incentivo, prêmio ou estímulo concedido pelo Estado do Amazonas, o que torna inaplicável os demais fundamentos do comunicado; e ainda, porque não é possível a um Estado-membro da federação, sem que tenha havido decisão judicial (através de uma ADIn, por exemplo) estabelecer glosa a créditos de ICMS decorrentes de operações ou prestações efetuadas sob o amparo de benefícios fiscais concedidos por outra unidade da federação, ao argumento de violação do art. 155, § 2.º, XII, g, da CF/88.

⁹²⁹ RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. A Zona Franca de Manaus e o Comunicado CAT n.º 36/2004. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto; PEIXOTO, Magalhães Marcelo. **Tributação da Zona Franca de Manaus**: comemoração aos 40 anos da ZFM. São Paulo: MP Editora. 2008, p. 383-385.

⁹³⁰ Lei n.º 2.826/03 e Decreto n.º 23.994/03.

Este também é o entendimento de Marco Aurélio Greco que questiona:

sendo esta a natureza jurídica das consequências previstas nos incisos do artigo 8.º,⁹³¹ poderia um Estado aplicar uma sanção a outro Estado? Obvio que não! Não há hierarquia nem relação de supremacia jurídica (poder-sujeição) entre as Unidades integrantes da Federação. Todas tem idêntica dignidade constitucional, cada qual no respectivo âmbito de atuação. A Constituição concebe uma Federação solidária em que nem mesmo a União encontra-se em posição de preeminência em relação aos demais: que dizer, então, de um Estado em relação a outro.⁹³²

A matéria foi também objeto de avaliação de Humberto Ávila⁹³³ para quem a negativa de validade de créditos de ICMS previstas no Comunicado CAT 36/2004, viola preceitos constitucionais de garantia da ZFM e de outros dispositivos constitucionais que regulam matéria tributária,⁹³⁴ garantindo o direito ao uso do crédito relativo ao imposto cobrado nas operações anteriores. Por outro lado, a glosa de créditos preconizada no comunicado se contrapõe à autonomia do Estado do Amazonas e subverte as normas gerais estabelecidas pelo CTN, negando validade à sistemática do lançamento de ofício, além de violar o princípio da legalidade que exige lei no sentido formal para instituição e aumento de tributos.

Esses foram os argumentos que fundamentaram a ADIn n.º 3.350-6 interposta pelo Governador do Estado do Amazonas, em 23 de novembro de 2004, visando impugnar tal comunicado. A referida ADIn, teve como relator o Ministro Gilmar Mendes que emitiu seu voto no sentido de não conhecer a referida ação por entender que o documento questionado era destituído de normatividade, sendo isso requisito indispensável para que um ato infralegal possa ter o controle abstrato de constitucionalidade. A decisão foi objeto de agravo regimental que também não foi provido conforme ementa a seguir:

EMENTA: Agravo regimental em ação de inconstitucionalidade. Item 2. No que se refere a créditos provenientes do Estado do Amazonas – e Anexo II, item 1.1, do Comunicado CAT 36, da Coordenadoria da Administração Tributária do Estado de São Paulo. 2. O Comunicado CAT-36/2004, da Coordenadoria de Administração Tributária do Estado de São Paulo, constitui mero ato administrativo desprovido de normatividade, isto é, não é ato normativo autônomo, geral e abstrato e, portanto, não pode ser submetido à fiscalização abstrata de sua constitucionalidade, conforme a consolidada jurisprudência desta Corte. 3. Agravo regimental desprovido.

⁹³¹ LC 24/75.

⁹³² GRECO, Marco Aurélio. Zona Franca de Manaus. Garantia de manutenção da diferença. Bens de informática e incentivos fiscais de ICMS concedidos por outro Estado. Discriminação em relação à ZFM. Incompatibilidade com os objetivos constitucionais, op. cit., p. 539.

⁹³³ ÁVILA, Humberto, op. cit., p. 80.

⁹³⁴ Art. 155, inciso I, §2.º, da CF/88.

(ADI-AgR 3.350/SP, rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j em 28.08.2008, DJe-206 de 30.10.2008, publicado em 31.10.2008).

O impedimento jurídico para questionamento da matéria permitiu que os procedimentos propostos pelo Estado de São Paulo continuassem a ser executados em prejuízo do Estado do Amazonas que tem buscado a via da negociação política para minimizar os equívocos perpetrados.

4.4.3.3 Ato administrativo da administração estadual.

A gestão da política estadual de incentivos fiscais também faz uso de inúmeros atos administrativos para promover a sua relação com as empresas incentivadas, dispondo sobre procedimentos operacionais e para efetuar a avaliação das concessões. A própria Constituição Estadual estabelece que, sistematicamente, em período não superior a três anos os incentivos concedidos serão avaliados tendo como parâmetros as condições previstas na Constituição e na lei que disciplinar a política de incentivos. Os principais atos administrativos utilizados são as resoluções do Codam, os decretos concessivos e os laudos técnicos de inspeção. Este último, na forma da lei e decreto regulamentador, é o instrumento que atesta se as exigências legais indispensáveis para a fruição dos incentivos foram atendidas.

Carlos Alberto Ramos Filho⁹³⁵ considera que esses atos administrativos são do tipo vinculado e como tal não abre campo à discricionariedade do administrador. Os atos que concedem incentivos fiscais com base na Lei n.º 2.826/03, impõem o cumprimento de condições e que atendidas geram o direito ao benefício. Nesse caso, a sua revogabilidade somente é plausível se descumpridas as obrigações impostas pela lei. Segundo o autor, na reavaliação dos incentivos, prevista na Constituição Estadual, não podem ser analisadas a inoportunidade ou inconveniência do ato administrativo, mas a “atividade *vinculada* de verificação do atendimento das condições estabelecidas na Lei n.º 2.826/03 para a renovação dos incentivos: preenchidas aquelas, o incentivo deve ser renovado (ou dito de outro modo: não extinto); não preenchidas as referidas condições, deve ser negada a renovação”. Assim, é afronta à segurança jurídica a revogação ou alteração de decretos concessivos que não contrariem àquelas determinações, bem como é igualmente ilegal a recusa em renovar os laudos técnicos de empresas incentivadas.

No que tange aos laudos técnicos, leis anteriores estabeleciam uma validade que variava de dois a três anos o que, se de um lado permitia ao poder público a oportunidade de promover

⁹³⁵ RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Revisão da legislação estadual de incentivos fiscais estaduais e revisão dos atos concessivos dos referidos incentivos**: análise do Art. 153 da Constituição do Estado do Amazonas. Artigo não publicado. p. 3-4.

uma avaliação do cumprimento das obrigações pactuadas, de outro gerava uma fragilidade na relação empresa-Estado, com inúmeros problemas dela resultantes que impactava a segurança jurídica sob a ótica desses atos. Tais fatos foram minimizados pela lei atual que estabeleceu um prazo mais elástico para a validade dos laudos sem, entretanto, abrir mão da prerrogativa de avaliação sistemática das concessões, até porque se trata de dever cogente derivado de comando constitucional.

Em síntese: a confrontação da realidade antes demonstrada com as dimensões que integram a proposta analítica de Canotilho, permite afirmar que, em todos os aspectos relativos aos atos normativos, jurisdicionais e da administração, no percurso histórico do modelo econômico, a segurança jurídica da Zona Franca de Manaus e em particular de seu polo industrial, vem sendo impactada negativamente em prejuízo dos principais envolvidos. O decurso do tempo ao provocar as modificações das normas jurídicas, muitas delas de caráter inevitável, impunha que as expectativas que tiveram origem na base legal existente fossem preservadas. Isto não ocorreu em muitos casos, cujos direitos não foram respeitados. Enfim, o legislador, o julgador e o administrador, seja ele federal, estadual ou municipal, não tem sido capazes, em muitas circunstâncias, de equacionar as necessidades de inovação e de flexibilidade com os anseios de estabilidade e respeito aos princípios basilares do direito.

CONCLUSÃO

O tema objeto do presente trabalho motivou a realização de diversas abordagens de caráter interdisciplinar, em face da necessidade de contemplar as várias dimensões a ele inerentes. Por este motivo, as considerações finais merecem uma sistematização em duas direções: a primeira relativa à síntese conclusiva e ao ordenamento dos principais pontos abordados em cada capítulo, com o enquadramento teórico aplicado; a segunda relacionada à problematização proposta no projeto de pesquisa, para ao final apresentar as respostas que foram sendo construídas.

1. A teoria do desenvolvimento e sua comparação com desenvolvimentismo

O trabalho teve como escopo a análise de um modelo de desenvolvimento regional, portanto, foi imprescindível a apreciação das teorias sobre o desenvolvimento e seus principais vertentes cuja contribuição à ciência econômica ou jurídica estabeleceu marcos em sua evolução.

Para a escola clássica, fundamentada no pensamento de Adam Smith, Malthus, Ricardo, Jean-Baptiste Say e Stuart Mill, a questão do desenvolvimento estava centrada na prosperidade material, vista como processo linear, com obstáculos a serem ultrapassados para superar o subdesenvolvimento. A visão era de puro crescimento econômico representado pelos ideais de progresso e de aumento da renda e da produção, pautada na definição de incremento a partir de indicadores quantitativos, sem preocupação com a distribuição ou com as condições sociais. No âmbito, da América Latina, esses pensamentos e suas variantes (principalmente aqueles representados pela Escola de Chicago) foram contrapostos, a partir do final dos anos quarenta do século XX, entre outros, pelos estudos da Cepal e da escola estruturalista, por seus principais mentores Raúl Prebisch e Celso Furtado, grandes incentivadores do processo de desenvolvimento nacional com base em modelos teóricos que propunham estratégias de industrialização por substituição de importação e por definição e incremento de polos de desenvolvimento.

Nessa evolução, deve-se destacar que a partir de meados do século XX, quando os direitos humanos adquiriram caráter de pretensa universalidade, o desenvolvimento passou a ser considerado direito fundamental do homem, consagrado como tal na carta da ONU de 1986, apesar de já estar contemplado, mesmo que implicitamente, em vários outros

documentos de organizações internacionais, desde o início dos anos sessenta do século XX. Nesse percurso, o desenvolvimento assumiu novas dimensões, tendo abraçado a amplitude e a relevância da sustentabilidade como preocupação permanente dos países na utilização dos recursos naturais do planeta, de forma a assegurar às gerações futuras os mesmos benefícios ofertados às atuais. No caso do mundo amazônico, por suas peculiaridades e características, essa questão ganha feições especiais. Ressalte-se que o desenvolvimento, enquanto direito, está presente na Constituição da República de 1988, sendo inserido em seu preâmbulo, constituindo-se um dos objetivos fundamentais e permeando todo o texto.

Conclui-se, portanto, que o desenvolvimento deve ser entendido em conceito pluridimensional, cuja trajetória encerra processo contínuo de transformações econômicas e políticas e de aprendizagem social, emoldurado pelos ciclos econômicos e pelas crises do capitalismo, que lhe deram conformação, na permanente busca de condições dignas de vida para a pessoa humana. Para que possa proporcionar mudanças estruturais na economia e na satisfação das necessidades humanas, o desenvolvimento deve contemplar múltiplas dimensões, com abrangência no campo econômico, social, cultural, ambiental, político - preservando a liberdade em sentido amplo - pois a participação ativa, livre e permanente dos indivíduos constitui garantia de justiça na distribuição dos benefícios dele resultantes.

Não se pode olvidar que o Estado e o mercado tiveram posições relevantes no processo de desenvolvimento das nações, alternando-se em importância e predomínio de ação dependendo do momento histórico, mas sem deixar de estar interligados. Nas fases mais liberalizantes, a meta do crescimento era o objetivo maior, tendo por base o sistema capitalista com suas práticas de acumulação em ambiente de liberdade e autorregulação, aliando a figura do detentor do capital com a do empresário, que, na visão de Schumpeter, era o responsável pela inovação que ampliava investimentos, emprego e renda. Foi uma das crises do capitalismo (previstas por Marx, ainda em meados do século XIX), que proporcionou momento histórico singular de predomínio do Estado: a Grande Depressão de 1929. Essa crise trouxe a lume as teorias de Keynes, exercendo influência na formação do novo capitalismo, preconizando o fim da liberdade absoluta do mercado e a participação ativa do Estado na economia e na vida das empresas. Keynes criou a macroeconomia moderna e defendeu que, em tempos de crise, somente o Estado pode exercer a influência necessária para restabelecer os níveis de investimento e emprego, pondo fim à recessão.

Tais ideias inspiraram o nascimento de um novo modelo de Estado regulando a economia em prol do desenvolvimento pretendido. Nos países industrializados e

democráticos, foi apresentado como Estado de Bem-Estar (*Welfare State*), utilizando-se de instrumentos de proteção social para seus cidadãos; nos países que se encontravam em estágio atrasado de industrialização, dentre os quais o Brasil, foi identificado como Estado Desenvolvimentista, assumindo a posição de agente central do desenvolvimento com os papéis de regulador, planejador, financiador e empresário.

Desse contexto, é possível extrair a distinção entre desenvolvimento e desenvolvimentismo, concluindo-se ter sido este último uma estratégia de crescimento econômico, com ideologia nacionalista, pautada na promoção e proteção da indústria, que modificou o perfil econômico dos países eminentemente agroexportadores. A tese central era de que a superação do subdesenvolvimento se daria pela industrialização voltada para o mercado interno, com proteção da empresa nacional e forte ação estatal provendo os financiamentos necessários, seja diretamente ou através de apoio externo de empresas multinacionais ou de endividamento. Portanto, esse entendimento é diverso do conceito de desenvolvimento antes apresentado.

2. As principais fases do processo de desenvolvimento nacional

Foi evidenciado que Estado brasileiro, a partir de 1930 até o início dos anos oitenta, teve no desenvolvimentismo sua fundamentação, sendo, por mais de cinquenta anos, uma estratégia governamental pautada no fomento à industrialização, com base inicial nos recursos de poupança interna e depois fortemente apoiado pelo capital internacional e pela ação das multinacionais. Em certos períodos, pretendeu produzir a denominada “solidariedade orgânica” entre o poder público e as empresas. Atravessou o governo de Getulio Vargas (1930-1954) nas suas várias fases, em que assumiu feições fortemente nacionalistas, sendo que o Presidente, apesar de não rejeitar o capital externo, utilizou a política de industrialização por substituição de importações, incrementou ações para retirar o país do atraso de mais de cento e cinquenta anos referente à industrialização e, com o Estado forte, fomentou indústrias de base, mas estimulou a indústria de produção de bens não duráveis, atendendo à primeira fase do processo de industrialização por substituição de importações. Promoveu o chamado “deslocamento do processo dinâmico” com a transição do modelo agroexportador para o modelo urbano-industrial.

O desenvolvimentismo juscelinista (1956-1961), entretanto, foi caracterizado pelo deslocamento do nacionalismo para o nacional-desenvolvimentismo, estimulando a

participação do Estado na economia, concedendo incentivo à entrada de capitais estrangeiros, pelo crescimento acelerado através de um ousado plano de metas. Teve suporte em recursos retirados da sociedade, com emissões inflacionárias ou obtidos no exterior e priorizou a indústria de bens de consumo duráveis com a implantação dos segmentos automotivo, eletrodoméstico e eletroeletrônico, alcançando a segunda fase do processo de substituição de importações. Pautado na concentração econômica decorrente da maximização do conceito de polarização, estabeleceu São Paulo como centro dinâmico, sem priorizar outras regiões. Sua estratégia desenvolvimentista proporcionou crescimento importante ao País, mas, a despeito das mudanças positivas, foi responsável por surto inflacionário e pela consolidação de um capitalismo dependente, com repercussão no plano social aquém do esperado.

A crise política e econômica estabelecida no período de 1961 a 1964 levou o País ao golpe militar com a estatização do poder e monopolização dos mecanismos de decisão política. Nos governos militares predominou o conceito de desenvolvimento igual a crescimento e que não se orientava para as necessidades e melhoria das condições de vida da população, com estratégia baseada em Planos Nacionais de Desenvolvimento e na doutrina da Escola Superior de Guerra. Entre as características comuns aos governos militares pode-se traduzir que desenvolveram estratégias para transformar o Brasil em potência mundial, estabelecendo alianças entre o Estado e as multinacionais, com alto estímulo ao capital externo e com processo de estatização da economia sem precedentes, além do controle salarial e de preços, indexação e alta concentração de renda. Adotaram no plano externo um modelo periférico-associado-dependente e no interno elitista-concentrador-excludente.

Nos cinco governos que se seguiram, o país vivenciou uma fase inicial de ajuste na economia e, posteriormente, com o aproveitamento do cenário internacional favorável, experimentou grande expansão econômica, denominada Milagre Brasileiro, com acelerado crescimento industrial, completando a terceira fase da industrialização por substituição de importações, com o fomento à industrialização de bens de capital, insumos e matérias primas e vultuosos investimentos em infraestrutura, utilizando um modelo técnico-burocrático-capitalista. Entretanto, teve como resultado um grande endividamento externo e interno, inflação e uma dívida social sem precedentes, caminhando na contramão da história do desenvolvimento humano. Merece destaque o autoritarismo político, com duro período de radicalismo, luta armada, repressões, arbitrariedades, restrições políticas a todos os que se opusessem ao regime. Os últimos governos enfrentaram crises internacionais que levaram o País ao agravamento da dependência de capitais externos que, apesar de atingir o estágio final

da industrialização por substituição de importações, não possibilitou a construção (e consolidação) de uma indústria capaz de enfrentar a concorrência internacional.

A década seguinte, denominada década perdida, foi considerada como um dos períodos de maior dificuldade enfrentado pelo país que ficou estagnado por mais de dez anos, sucateando sua capacidade produtiva, com graves problemas de dívida externa, suspensão do crédito, moratória, paralisação dos investimentos internos e externos, inflação e agravamento dos problemas sociais, inclusive com o fracasso dos planos econômicos que geraram descrédito junto à população. Merece destaque nessa fase a promulgação da Constituição que consagrou um conjunto de direitos e garantias individuais e coletivas, concebida como elemento de cidadania, reforçando o amadurecimento político da sociedade brasileira.

Fernando Collor de Melo, primeiro governo eleito após a Constituição, surgiu como depositário das expectativas de mudança do país. Ao assumir, propôs reforma econômica de caráter financeiro-monetário-fiscal, que tinha o objetivo de resgatar a estabilidade, além de promover a abertura econômica ao mercado internacional, baseada nas orientações do Consenso de Washington que preconizava a redução da participação do Estado na economia, através das privatizações e da abertura comercial unilateral, saindo do capitalismo estatal para o capitalismo considerado moderno, visando a eficiência e a produtividade, com fundamento na proposta neoliberal. Conclui-se que essa política se revelou imprópria e imatura, não conseguindo romper o ciclo inflacionário, provocando profunda recessão e prejudicando a indústria nacional.

A fase governamental do Brasil contemporâneo, em especial de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, foi responsável pela estabilização econômica, com o fim da inflação. No plano econômico, foi promovido o ajuste fiscal com alinhamento de preços e a criação de nova moeda, o Real, e medidas decisivas para a queda da inflação e o retorno do crescimento da economia brasileira, o que possibilitou a eleição de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República, que tinha sido o implementador do plano, na condição de Ministro da Fazenda. Sua gestão em dois mandatos (1995-2003), apesar das crises enfrentadas, conseguiu manter a estabilidade, cuja âncora foi o Plano Real, com a política de abertura e de privatizações iniciada no governo anterior ampliada. O seu primeiro governo teve as atenções voltadas para as reformas da Constituição, especialmente da ordem econômica, que visavam atingir tais objetivos e procurou realizar a reforma do Estado. Tal reforma teve como premissa a redefinição do papel do Estado atuando como agente regulador modificando o modelo intervencionista até então vigente e visou promover a reestruturação

administrativa e conter o déficit da previdência social. Entretanto, no primeiro governo não conseguiu promover os ajustes dos desequilíbrios fiscais e de política externa o que foi priorizado no segundo mandato.

O balanço que se pode fazer da fase FHC é que a sociedade brasileira teve como benefícios o retorno à normalidade democrática, a derrota da inflação galopante e a estabilidade econômica, com alguns ganhos sociais. Entretanto, o novo modelo de relação Estado-mercado com a transferência do patrimônio público para o particular, cujo objetivo era amortizar a dívida pública não teve os resultados esperados.

A transição para o governo Luis Inácio Lula da Silva deu-se em clima de mudança em derredor das prioridades sociais acenadas e do projeto de outro Estado. O novo Presidente desenvolveu uma proposta de Estado com o papel de indutor do desenvolvimento com presença ativa e ação reguladora sobre o mercado, com o objetivo de vencer o desafio histórico de exclusão social. No plano econômico, manteve a política do governo anterior, sendo criticado, em especial em seu primeiro mandato, pela ausência de um projeto próprio de desenvolvimento, mas garantiu o controle da inflação e reduziu a vulnerabilidade externa da economia brasileira, com o Brasil sendo beneficiado pelas condições favoráveis da economia mundial e, mesmo com crises, conseguiu elevar o ritmo de crescimento, em especial no segundo governo. No campo social, ganhou notoriedade com o Programa Fome Zero, que objetivou transferir renda às famílias que viviam abaixo da linha de pobreza, ampliando significativamente o atendimento e contribuindo para a redução das desigualdades sociais no Brasil. No segundo período governamental, como resposta às críticas, elaborou o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), com metas de crescimento, aumento do emprego e melhoria das condições de vida da população.

Essa trajetória do processo histórico brasileiro remete a uma questão chave: considerando o conceito de desenvolvimento pluridimensional proposto neste trabalho, em que estágio se encontra hoje o país? Conclui-se que o Brasil tem avançado em muitos setores, mas em outros ainda há um longo caminho a percorrer para alcançar o desenvolvimento em todos os seus matizes. Há necessidade de continuar a promover ações em áreas que incluem redução da desigualdade social, melhoria da educação e da saúde, reformas nas instituições públicas, combate à corrupção e à violência e até mesmo respeito ao meio ambiente e aos direitos humanos. Contraditoriamente, o Brasil é uma das maiores economias do mundo, mas ainda tem um grande percentual de sua população vivendo na linha de pobreza extrema. Sob outro aspecto, é discutível o nível de liberdade, como efetiva participação e real influência dos

cidadãos nas decisões do seu futuro, face ao processo político vigente. Convive-se também com extrema desigualdade regional, fato que enfraquece o seu desenvolvimento pois não se pode considerar desenvolvido um país cuja população é contemplada com melhores condições de vida somente em parte de seu território.

3. As experiências de desenvolvimento da região Amazônica

Ao longo da história, o Brasil não tem reconhecido a sua condição de um país amazônico. A região sempre esteve afastada do centro das decisões, desde o período imperial, sem merecer os benefícios das políticas adotadas para outras áreas, como o sul e o sudeste, e nem obter solução para as suas principais questões econômicas e de integração.

Mesmo assim, foi o esforço amazônico que, em certo período, garantiu divisas ao Brasil e assegurou durante anos a integridade do território na área de fronteiras. Para os amazônidas, portanto, não é nova essa forma de relação com o poder político central, sempre convivendo com ações pontuais, cíclicas e sem o apoio ou mesmo à revelia das instituições. Sua história econômica foi construída com alternância de períodos de relativa prosperidade com outros de estagnação, sustentando-se com seus próprios recursos, entretanto, a ocupação do território amazônico, ocorrida a partir da exploração dos produtos extrativos, possibilitou o crescimento de alguns núcleos urbanos significativos.

A economia da hévea do final do século XIX e início do século XX proporcionou um período de riqueza que, porém, ficou concentrada e restrita aos financiadores, exportadores e proprietários de seringais com o enriquecimento de uma minoria. A expansão dos negócios e a melhoria da infraestrutura urbana das principais cidades possibilitava, à época, a impressão de progresso que, após a débâcle da borracha, se revelou situação transitória e sem sustentação. Os planos governamentais que se voltaram para a retomada da produção do látex, decorrentes de fatores conjunturais e de demanda específica do período da segunda guerra mundial, foram infrutíferos, mas mesmo assim, produziram breve período de reaquecimento econômico, com a região retomando novo ciclo de graves dificuldades econômicas e sociais, sem que se tivesse, em nenhuma das duas fases, criado as condições para uma estrutura produtiva em bases mais duradouras.

A Amazônia foi ainda objeto de outras ações governamentais federais na fase getulista, ou por mandamento constitucional, em 1946, sendo alvo de propostas que visaram promover a sua valorização econômica com a criação de organismos de planejamento e

fomento, dentre eles a Spvea, bem como da definição das fontes dos recursos considerados necessários para tal. Entretanto, mais uma vez, essas propostas não prosperaram por questões administrativas, burocráticas e financeiras com a região continuando em posição desfavorável, mesmo no período de grande euforia do desenvolvimentismo juchelinista que não lhe proporcionou maior atenção.

Com a ruptura democrática e o início dos governos militares, a região passou a integrar os programas de governo, desta feita com base em conceito nacionalista e protetivo diante do manifesto interesse de outros países, com um discurso de caráter econômico e geopolítico e com vistas à garantia da segurança nacional e da soberania brasileira na Amazônia. Novo aparato institucional foi criado ou reformulado com a implantação da Sudam e do Basa, entre outros, visando à realização de programa de desenvolvimento regional, utilizando-se de estímulos tributários e creditícios e com fundamento nas teorias de polo de desenvolvimento. Tiveram ênfase os planos de ocupação da terra e de assentamento de colonos, como forma de garantia do território e de criação de infraestrutura no meio rural, mas muitos deles não lograram êxito, com o governo priorizando o apoio para a empresa agropecuária, contribuindo para o aumento do conflito agrário.

Para a área ocidental da região, especialmente o Estado do Amazonas, foi proposta a estratégia de promoção de industrialização via substituição de importação, financiada pelo capital privado interno e externo, utilizando-se de mecanismos de indução através de incentivos fiscais e de uma base de comercialização sem restrições alfandegárias, reformulando-se a Zona Franca de Manaus.

A ação dos governos militares na Amazônia estabeleceu política de ocupação e de atuação governamental editando as bandeiras de integração regional e de redução de vazios demográficos, utilizando-se de mecanismos para a atração do capital e favorecer o avanço da fronteira econômica, buscando permitir a integração da Amazônia às estruturas produtivas do mercado nacional e internacional. Desta feita, os resultados foram mais expressivos, permitindo razoável expansão de alguns Estados, em especial o Amazonas, ampliada pelo fomento à industrialização. Para o Estado do Pará, que também teve grande crescimento, e os outros estados da região, a ampliação da fronteira agrícola, pecuária e mineral acarretou altos custos ambientais com perda significativa de sua cobertura florestal.

A retomada do processo democrático e reimplantação do Estado Democrático de Direito não provocou grandes alterações na ênfase dos programas de desenvolvimento para a Amazônia. Desse modo, conclui-se que a região continuou sem receber a efetiva prioridade,

apesar de desempenhar importante papel na expansão da fronteira agrícola do país, sendo a principal produtora de *commodities* que integram a pauta de exportação brasileira, quais sejam soja, carne e minérios, fato que a faz alvo da atenção de grupos empresariais, inclusive estrangeiros, descompromissados com os interesses locais. O Estado, por sua vez, mantém a política de investimentos em grandes obras de infraestrutura para garantir a produção de bens primários de exportação, com os produtos da Amazônia sendo comercializados com um mínimo de valor agregado e sem priorizar as questões ambientais. A região se ressentiu, ainda hoje, de uma efetiva política de desenvolvimento sustentável, contínua e de longo prazo.

4. A evolução da Zona Franca de Manaus (ZFM), o Polo Industrial (PIM) e a influência para o Estado do Amazonas

A efetiva implementação da Zona Franca de Manaus (ZFM) no interior da Amazônia, como mais uma proposta governamental de promoção do desenvolvimento regional, insere-se no contexto histórico brasileiro como reflexo de estratégias desenvolvimentistas, pautadas na valorização da indústria como elemento de propulsão, resultante de processo de substituição de importação e garantindo a expansão da fronteira capitalista. Resultante de proposta militar, conforme sublinhado, com o objetivo de integrar a região aos eixos de desenvolvimento mais dinâmicos do País, dessa experiência emanam os princípios que nortearam a posição do Estado com indutor do processo, atuando de forma a direcionar o particular para atender aos objetivos nacionais, com a sua função promocional, utilizando-se de estímulos fiscais em larga escala, de maneira a maximizar os atrativos e minimizar as restrições decorrentes de fatores locais e de infraestrutura.

Os propósitos iniciais de atuar nos quatro setores econômicos (agropecuário, comercial, serviços e industrial) foram ao longo do tempo sendo redirecionados e as prioridades reorientadas em decorrência de fatores econômicos e políticos. O fato é que a atividade agropecuária não se desenvolveu conforme o esperado e o setor comercial-importador teve sua fase de prosperidade enquanto a economia do país esteve fechada ao comércio internacional, sofrendo drástica redução a partir do momento em que o Brasil passou a atuar em regime de competição internacional, em mercado aberto. Portanto, a indústria é o segmento da Zona Franca de Manaus que, a partir do início dos anos 1970, ultrapassando várias fases, reordenando sua conformação, promovendo reajustes e reconversões, veio a se tornar o mais importante vetor de desenvolvimento do Estado do Amazonas, sendo atualmente o principal responsável pela geração de renda, tributos e

emprego e que tem garantido a sua sustentação econômica. Sob outro aspecto, conforme já evidenciado, mesmo sem que tenha se constituído em diretriz original, esta opção econômica garantiu externalidades positivas, contribuindo para a preservação da cobertura florestal estadual, evitando o desmatamento acentuado, a exemplo do que ocorreu em outros Estados amazônicos.

No presente trabalho foram sendo apontados os vários aspectos que têm embasado a construção do PIM e as suas contradições, problemas, entraves e eventuais perspectivas. A título de síntese conclusiva, vale reprisar alguns pontos relevantes. Assim, tem-se que:

- (i) O PIM tornou-se um complexo industrial importante no contexto nacional, sendo responsável pela reunião de cerca de quinhentas empresas, integrando segmentos pautados na produção de bens com tecnologia de ponta e responsável pela geração de mais de cem mil empregos diretos e indiretos na capital do Estado, além de expressivo faturamento, que garante uma base arrecadadora de tributos federais, estaduais e municipais de importância regional, mesmo considerando a renúncia fiscal que dá suporte aos incentivos fiscais aplicados;
- (ii) Um dos fatores de sucesso atribuídos ao modelo (que o difere de outras experiências nacionais, que não tiveram o mesmo dinamismo) é o fato de os incentivos fiscais serem direcionados à produção, somente sendo usufruídos a partir do lançamento dos produtos no mercado, não havendo subsídio ao empresário que arca com o ônus do investimento e com os riscos da implantação, sendo modalidade de incentivos concedidos sob condição a ser cumprida pelo empreendedor;
- (iii) Apesar de ser pautado em proposta eminentemente importadora, já começa a gerar divisas, pelo estabelecimento de mecanismos de estímulo à exportação com alguns resultados favoráveis;
- (iv) Seus processos industriais, de início mais simplificados, com linhas de montagem elementares e de reunião de partes e peças, acondicionamento e embalagem, foram evoluindo e em, decorrência de medidas de controle e adequação à conjuntura econômica e das necessidades de mercado, possui, na atualidade, empresas com elevado nível tecnológico e com produtividade similar ou superior à de suas matrizes estrangeiras;
- (v) As medidas de redução da liberdade absoluta de produção e importação com o estabelecimento de critérios de nacionalização de insumos, inicialmente, e de

obediência a processo produtivo básico previamente fixado, na atualidade, garantiram o crescimento da indústria nacional produtora dos componentes demandados pelo PIM, o que, em tese, poderia se constituir em vantagem, como fator de integração com o parque industrial nacional, mas não tem sido assim interpretado;

- (vi) A necessidade de modernização e recuperação do PIM alterou a sua função de produção passando a priorizar a automação, tornando-se intensiva de capital e tecnologia, em detrimento da maior utilização de mão de obra, modificando o perfil dos empregos gerados e demandando cada vez mais investimentos na ampliação do capital intelectual ainda carente na região;
- (vii) Apesar dessa evolução, constitui-se em modelo ainda dependente de tecnologia estrangeira e dos incentivos fiscais de todas as esferas governamentais. Já foi destacado que esses incentivos tinham como propósito a compensação pela falta de infraestrutura e pela distância dos grandes centros de origem dos insumos e consumidores dos bens finais. Entretanto, ao longo de quarenta e quatro anos as questões de infraestrutura não evoluíram e em alguns casos até involuíram, permanecendo a dependência dos incentivos para garantir as vantagens comparativas, que já perderam a conformação dos primeiros anos. Os tributos federais constituem importante parcela dessas vantagens o que transfere para o poder central a condução dos mecanismos, nem sempre compatibilizada com as prioridades do Estado;
- (viii) O modelo de desenvolvimento foi uma reprodução da experiência nacional de industrialização decorrente de políticas desenvolvimentistas, replicando em âmbito local fragilidades que o PIM ainda não teve a maturação necessária para superar;
- (ix) Ocorreu, assim, a concentração de atividades na capital, sem capilaridade para outros municípios do Estado ou outros Estados da Região, o que provoca a concentração de renda sem permitir crescimento regional mais amplo, mesmo com a fixação de alguns mecanismos de indução que resultaram infrutíferos;
- (x) Constitui-se em modelo eminentemente importador, portanto, sujeito às crises econômicas internacionais e sensível a qualquer mudança econômica nacional e, ao mesmo tempo, dependente do exterior quanto a tecnologias de processo e produto (modelo dependente-associado);

- (xi) A estratégia de industrialização por substituição de importações teve como vantagem a possibilidade de atração do capital e da perspectiva de industrialização a mais curto prazo, além do acesso à tecnologia externa. Entretanto, como desvantagem, favoreceu a produção de bens não essenciais acessíveis apenas a uma pequena minoria, facilitou o ingresso de multinacionais e gerou carência de autonomia com relação aos centros de decisão da política industrial empresarial e pública, localizado em outras regiões do Brasil, comprometendo assim a prioridade dos interesses regionais;
- (xii) São tímidos os resultados nas políticas públicas de adensamento das cadeias produtivas com vistas à verticalização da produção e consolidação dos segmentos industriais implantados;
- (xiii) Identifica-se transferência de receitas para outras capitais e para o exterior pela incapacidade de retenção da renda gerada, provocando a contradição de Manaus dispor de um dos maiores PIB's do País sendo, ao mesmo tempo, a terceira capital com maior índice de pobreza e o Estado como um todo, nos últimos treze anos apresentou pequena redução nas taxas de empobrecimento;
- (xiv) A gestão pública local não foi capaz de se utilizar de forma eficaz dos mecanismos disponíveis nas políticas de incentivos fiscais e extrafiscais e dos resultados da arrecadação tributária para priorizar o estabelecimento de novos eixos de promoção econômica, reduzindo a dependência do PIM, havendo uma pulverização na aplicação de recursos, sem planejamento específico e decisão política direcionada para tal fim;
- (xv) Enquanto esteve protegido pela diretriz política dos governos militares de controle da Amazônia e pela economia nacional fechada, a indústria se expandiu, atendendo aos interesses das empresas multinacionais e nacionais. No entanto, com a abertura democrática, o jogo de forças políticas evidenciou a fragilidade da região. Na sequência, com a abertura econômica que expôs as empresas à competição internacional, o PIM passou a sofrer inúmeras restrições, não sendo integrado à política industrial nacional e tendo as suas vantagens reduzidas, com desrespeito aos direitos adquiridos, mesmo aqueles previstos e garantidos em sede constitucional.

5. A segurança jurídica do Polo Industrial de Manaus (PIM)

A temática da segurança jurídica se destaca entre os vários assuntos tratados neste estudo, emoldurando as avaliações, discussões e propostas relativas à preservação da Zona Franca de Manaus (ZFM), com particularidade para o Polo Industrial de Manaus (PIM), considerando-se a estrutura normativa que regula o desempenho das atividades econômicas nessa zona de exceção fiscal, pautada em dispositivos constitucionais e infraconstitucionais relacionados às três esferas de governo.

O princípio da segurança jurídica consagrado no ordenamento brasileiro pressupõe a certeza do direito e o império da norma, mesmo que esta venha a ser alterada ou substituída, com garantia do direito adquirido, da preservação do ato jurídico perfeito e da coisa julgada como elementos essenciais para que os indivíduos possam planejar sua vida e os agentes econômicos desempenhem suas atividades em ambiente de tranquilidade. É certo que a mutabilidade das normas é uma necessidade decorrente da evolução humana e deve ser realizada, porém, o direito deve cuidar de garantir a estabilidade da ordem econômica e social, portanto, a segurança jurídica.

A instabilidade nas relações jurídicas vigente em praticamente todo o período de existência da Zona Franca de Manaus, evidenciada no conjunto de situações tratadas, provocou entraves na execução das atividades, com interrupções, retrocessos e perdas diversas que prejudicaram o seu natural percurso. Tanto é assim, que foi necessário buscar a garantia constitucional, na Constituição da República de 1988, como modo de reduzir a fragilidade vigente.

Diante desse conjunto de situações, retorna-se aos questionamentos propostos ao iniciar os estudos sobre o tema. Indagava-se: “a política pública para o desenvolvimento da Amazônia identificou nos incentivos fiscais um vetor para sua consecução. A Zona Franca de Manaus, fixada inicialmente por decreto-lei, regulamentada por diversos instrumentos, foi depois constitucionalizada, mantendo prazo certo. Ao longo de quarenta e quatro anos sofreu modificações que devem ter influído no processo de evolução. A base legal para a concessão de incentivos fiscais possibilitou segurança jurídica para o Polo Industrial de Manaus? A inclusão da Constituição da República de 1988 de dispositivo para garantir a manutenção das características da Zona Franca de Manaus fortaleceu a segurança jurídica?”. O que se pretendeu, naquele momento, foi desenvolver estudos que permitissem a avaliação do processo evolutivo do PIM, discutindo as várias teorias e condicionantes do desenvolvimento

nacional que interferiram diretamente na sua construção e, quanto à segurança jurídica, a ideia foi estabelecer como marco a constitucionalização da ZFM para proceder a uma comparação entre os fenômenos ocorridos antes e depois, sob as óticas da estabilidade e da certeza do direito, enfim, sob o prisma da segurança jurídica.

Diante da abordagem efetuada, do conjunto de situações apresentadas e da opção metodológica de analisar os desvios da segurança jurídica relativos aos atos normativos, jurisdicionais e administrativos, com base no modelo proposto por J.J. Canotilho e visando procurar dar respostas às questões formuladas, conclui-se que, na verdade, a insegurança jurídica tem permeado todo o período de vigência da Zona Franca de Manaus. Afetada por medidas perpetradas por agentes públicos e políticos de várias esferas governamentais e de níveis administrativos diversos dos vários entes federativos, houve completo desrespeito aos primados do direito, em variadas e repetidas ocasiões.

A diferença entre os dois períodos considerados está nas consequências econômicas e na reação dos agentes envolvidos. Na primeira fase, quando a proteção se dava por instrumento infraconstitucional, o País vivia um momento histórico-político de ditadura militar, em que as alterações da concepção do modelo ocorreram com o Polo Industrial ainda em fase de implantação e o momento econômico ensejou o crescimento das atividades, conciliando os interesses dos grupos envolvidos, apesar de significativas alterações conceituais da proposta original da ZFM. Sob outro enfoque, mesmo que arbitrariedades fossem cometidas e direitos feridos, as restrições impostas ao Estado Democrático de Direito impediam ou dificultavam a busca pela tutela jurisdicional ou a insurgência quanto à vontade do poder central. Na segunda fase, com a inclusão na CF/88 de norma preservando a ZFM e o PIM, com todas as suas características de área de incentivos fiscais, tais direitos não foram respeitados em diversos aspectos, sendo suprimidas vantagens, reduzidos benefícios e inibida a atração de investimentos, o que colocou em xeque a confiança do investidor que acolheu o estímulo acenado pelo Estado brasileiro em promover o desenvolvimento da região, visando atender ao objetivo de reduzir as desigualdades sociais e regionais. Nessa fase, entretanto, pôde-se averiguar a existência de inúmeras ações judiciais impetradas em busca da garantia do direito assegurado que, apesar de receber a posição favorável do judiciário superior, nem sempre garantiram a definitividade da decisão, elemento também indispensável para a segurança jurídica do processo. Por outro lado, o jogo de forças políticas e econômicas no âmbito da federação tem evidenciado a fragilidade regional e estadual, fato que impede de se

evitar a transferência para outras regiões do país dos direitos assegurados ao Amazonas, em prejuízo de sua população e do projeto inicial de desenvolvimento como um todo.

É possível concluir, pois, que a constitucionalização da política de incentivos fiscais aplicadas à ZFM não tem sido suficiente para garantir a preservação do modelo e sua continuidade. O mesmo se pode concluir com relação ao período anterior à constitucionalização. No entanto, a diferença está na constatação paradoxal de que, no caso do PIM, o Estado Democrático de Direito permitiu que interesses econômicos de grupos de pressão e núcleos políticos se sobrepusessem a princípios e direitos consagrados na Constituição, impedindo a efetivação da segurança jurídica decorrente de lei e da própria regra constitucional.

Neste ponto, retoma-se a assertiva antes manifestada: O Brasil ainda não se conscientizou de sua condição de País amazônico. Os gestores do poder central parecem não se dar da importância do projeto para o efetivo desenvolvimento nacional e desconsideram os objetivos fundamentais traçados, previstos no texto constitucional, que garantem tratamento desigual àqueles que têm condições desiguais, sem que isto afete o pacto federativo. Foi este princípio que norteou o estabelecimento de vantagens excepcionais ao Amazonas, à Zona Franca de Manaus e ao seu Polo Industrial, elegendo critérios geográficos que atribuem importância à região pela sua relevância e representatividade em âmbitos nacional e internacional e que exigem uma atuação positiva do Estado brasileiro em prol de seu desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ABDI. **Estatuto do Serviço Social Autônomo Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI**. Disponível em: <<http://www.abdi.com.br/?q=node/14>>. Acesso em: 19 set. 2010.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito econômico: do direito nacional ao direito supranacional**. São Paulo: Atlas, 2006.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma avaliação do governo Lula: área econômica. In: **Revista Espaço Acadêmico**, n. 113, out. 2010. Revista multidisciplinar -ISSN 1519-6186 (on-line) - Departamento de Ciências Sociais - Universidade Estadual de Maringá. 38-45. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/11273/6144>>. Acesso em: 11 fev. 2011.

ALVES, André Azevedo. **O triunfo do Keynesianismo**. Publicado em 21 jul. 2010. Disponível em: <<http://www.ordemlivre.org/textos/1060>>. Acesso em: 13 ago. 2010.

AMANN, Edmund; BAER, Werner. A ilusão de estabilidade: a economia brasileira no governo FHC. In: D' INCAO, Maria Angela; MARTINS, Hermínio (Orgs.). **Democracia, crise e reforma: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 139-169.

AMAZONAS. **Mensagem à Assembléia Legislativa apresentada pelo Governador Plínio Ramos Coelho**, em 15 de março de 1957. Manaus: Divisão da Imprensa Oficial, 1957.

_____. **Mensagem do Governador Arthur Cezar Ferreira Reis à Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas**, em 15 março de 1965. Manaus: Editora Sérgio Cardoso, 1965.

_____. **Mensagem do Governador Danilo Duarte de Mattos Areosa à Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas**, em 31 de março de 1970. Manaus: Gráfica e Editora Palácio Real, 1970.

_____. **Mensagem do Governador José Bernardino Lindoso à Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas**, em 1.º de março de 1980. Manaus: Imprensa Oficial do Estado do Amazonas, 1980.

_____. **Mensagem do Governador José Bernardino Lindoso, à Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas**, em 1.º de março de 1982. Manaus: Imprensa Oficial do Estado do Amazonas, 1982.

_____. **Mensagem do Governador Gilberto Mestrinho de Medeiros Raposo à Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas**, em 17 de março de 1984. Manaus: Imprensa Oficial do Estado do Amazonas, 1984.

_____. **Mensagem do Governador Gilberto Mestrinho de Medeiros Raposo à Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas**, s/d. Manaus: Imprensa Oficial do Estado do Amazonas, 1985.

_____. **Mensagem do Governador Vivaldo Barros Frota à Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas**, em 15 de fevereiro de 1991. Manaus: Imprensa Oficial do Estado do Amazonas, 1991.

_____. **Mensagem do Governador Amazonino Armando Mendes à Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas**, em 15 de fevereiro de 1997. Manaus: Imprensa Oficial do Estado do Amazonas, 1997.

_____. **Mensagem do Governador Carlos Eduardo de Souza Braga à Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas**, em 18 de fevereiro de 2003. Manaus: Imprensa Oficial do Estado do Amazonas, 2003.

_____. **Relatório do Governador Danilo Duarte de Mattos Areosa**, 1967-1971. Manaus, [S.d.].

_____. **Leis, decretos, etc. Legislação do FDE, FDI, FURAMA e FUNEDE**. Manaus: CODEAMA, 1976. p.78.

_____. **Legislação Tributária do Amazonas**. Manaus: SEFAZ, 1973.

ANDRADE, Elson. Zona Franca de Manaus – Regime Jurídico. In: MANAUS (Município). **Revista da Procuradoria Geral do Município de Manaus**. Manaus: Centro de Estudos e Divulgação, 1992. p. 66 e 74.

ANDRADE, Rogério Emílio. A política pública do desenvolvimento nacional e a questão da recepção da zona franca de Manaus pela constituição de 1988. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto; PEIXOTO, Magalhães Marcelo. **Tributação da Zona Franca de Manaus**: comemoração aos 40 anos da ZFM. São Paulo: MP Editora, 2008, p. 253-270.

ARRIFIN, Nornela; FIGUEIREDO, Paulo. **Internacionalização de Competências Tecnológicas. Implicações para estratégias governamentais e empresariais de inovação e competitividade da indústria eletrônica do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ÁVILA, Humberto. ICMS.Tratamento diferenciado para produtos oriundos da Zona Franca de Manaus. Restrições ao crédito por ausência de convênio interestadual. Alíquota e créditos diferenciados para mercadorias produzidas no Estado de São Paulo. Exame de constitucionalidade das restrições. In: **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo: Dialética, n. 144, p. 64-81, set. 2007.

BAER, Werner. **A economia brasileira**. 3. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Nobel, 2009.

BALDWIN, Robert E. **Desenvolvimento e crescimento econômico**. Tradução: Osmar Candido Alves e Sonia Ruggiero. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1979.

BARBOSA, Hermano Antonio do Cabo Notaroberto. Regulação econômica e tributação: o papel dos incentivos fiscais. In: DOMINGUES, José Marcos (Coord.). **Direito tributário e políticas públicas**. São Paulo: MP Editora, 2008. p. 237-298.

BARRAL, Welber. Direito e desenvolvimento: um modelo de análise. In: _____. (Org.). **Direito e desenvolvimento**: análise jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Editora Singular, 2005. p. 31-60.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____. Prefácio. In: ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O princípio da proteção da confiança**: uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

_____. Em algum lugar do passado: segurança jurídica, direito intertemporal e o novo Código Civil. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Coord.). **Constituição e Segurança Jurídica**: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. 2. ed., rev.e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005. p. 137-156.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

_____. **As modernas formas de interpretação constitucional**. Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 27, 23 dez. 1998. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/89>>. Acesso em: 19 maio 2011.

BECKER, Bertha K. Amazônia: nova geografia, nova política regional e nova escalada de ação. In: COY, Martin; KOHLHEPP, Gerd (Orgs.). **Amazônia sustentável**: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais. Rio de Janeiro: Garamond; Tübingen, Alemanha: Geographischen Instituts der Universität Tübingen, 2005. p. 23-44.

BENCHIMOL, Samuel. **Zona Franca de Manaus. Polo de desenvolvimento Industrial**. Manaus: Co-edição Universidade do Estado do Amazonas, Federação das Indústrias e Associação Comercial, 1997.

_____. **Amazônia. Formação Social e cultural**. Manaus: Editora Valer, 1999.

_____. **Zênithe ecológico e nadir econômico-social**: análises e propostas para o desenvolvimento sustentável da Amazônia. Manaus: Editora Valer, 2001.

_____. **Amazônia. Um pouco antes-além depois**. 2. ed. Manaus: EDUA, 2010.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento da CEPAL – uma resenha. In: _____. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1, p. 15-68.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução: Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. 10 ed. Brasília: Editora UNB, 1977.

_____. **Estado, governo e sociedade – para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

_____. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOYER, Robert; DRACHE Daniel. **Estados contra mercados**: os limites da globalização. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

BRAGA, Robério. **A Preservação dos Centros Históricos nos Países Amazônicos**: o desastre de Manaus. Conferência no Seminário Internacional “O Patrimônio Cultural nos Países Amazônicos”, em 17 de julho de 1998, em Manaus, sob o patrocínio da UNESCO/ICOMOS. Manaus: Fundação Lourenço Braga, 1998.

_____. **Breviário de Manaus**. Memória da Cidade, 3. Coleção “História do Amazonas”. Manaus: Fundação Lourenço Braga, 1998.

_____. **O instituto do tombamento e proteção do bem cultural**. Manaus: UEA Edições, 2007.

BRASIL. **Constituições do Brasil de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

_____. Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, Comissão de Planejamento, Programa de Emergência para 1954, Anexo I. In: MATTOS, Carlos de Meira (general). **Uma Geopolítica pan-amazônica**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980.

_____. Ministério do Interior. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. **1º Plano Quinquenal de Desenvolvimento – 1967-1971**. Belém: SUDAM, 1967.

_____. Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais. Operação Amazônia. Relatório apresentado pelo Ministro Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, Marechal Oswaldo Cordeiro de Farias, ao Exmo. Sr. Presidente da República, Marechal Humberto de Alencar Castello Branco. [S.d.].

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Novo-desenvolvimentismo e ortodoxia convencional. In: _____. **Nação, câmbio e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2008, p. 55-93.

_____. **Crescimento e desenvolvimento econômico**. (Notas para uso em curso de desenvolvimento econômico na Escola de Economia de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas). Versão de junho/2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007.07.22/CrescimentoDesenvolvimento.junho.19.2008.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2010.

_____. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. 12 ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

_____. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. In: D’ INCAO, Maria Angela; MARTINS, Hermínio (Orgs.). **Democracia, crise e reforma**: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 171-212.

BRUM, Argemiro J. **Desenvolvimento econômico brasileiro**. 20. ed. Ijuí: Ed. UNIJUI, 2005.

CANO, Wilson; SILVA, Ana Lúcia Gonçalves. Política industrial do governo Lula. Texto para Discussão. **IE/UNICAMP**, n. 181, julho 2010. ISSN 0103-9466. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/textosdiscussao/texto181.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2011.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. 8. reimp. Coimbra: Almedina, 2003.

CARDOSO, Alaor Silvio. **Vantagens Comparativas das exportações brasileiras para a Alemanha: o modelo Heckscher-Ohlin**. Projeto de dissertação apresentado para a Universidade Católica de Brasília, para obtenção de título de Mestre em Economia de Empresas. Disponível em:

<http://www.bdttd.ucb.br.tde_busca/arquivo.php?codArquivo=32>. Acesso em: 29 ago. 2010.

CARDOSO, Ciro Flamarion Santana. A crise do colonialismo luso na América portuguesa. In: LINHARES, Maria Yedda. (Org.) **História geral do Brasil**. 9. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 111-128.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. 8. ed. rev. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARDOSO, Gil Célio de Castro. **A atuação do Estado no desenvolvimento recente do Nordeste**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2007.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

_____. **ICMS**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CARVALHO, Veridiana Ramos da Silva. LIMA, Gilberto Tadeu. **Os modelos de desenvolvimento econômico e os rumos da pesquisa em economia brasileira contemporânea**. Disponível em:

<http://www.sep.org.br/artigo/274_a04cf59d067a614cc23922d25105597c.pdf>. Acesso em: 24 maio 2010.

CASTRO, Matheus Felipe de. **Capitalista coletivo ideal: Estado, Constituição e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo**. Tese apresentada para a obtenção do título de doutor em direito. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008.

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

CAVALCANTI, Clóvis. Meio Ambiente, Celso Furtado e o desenvolvimento como falácia. In: LIMA, Marcos Costa; DAVID, Maurício Dias. **A atualidade do pensamento de Celso Furtado**. São Paulo: Verbená Editora, 2008. p. 199-214.

CAYMMI, Pedro Leonardo Summers. **Segurança jurídica e tipicidade tributária**. Salvador: Ed. Juspodivm. 2007.

CENTRO pelo Direito à Moradia contra Despejos (COHRE). **Conflitos Urbano-Ambientais em Capitais Amazônicas**: Boa Vista, Belém, Macapá e Manaus. 2006. Disponível em: <<http://www.cohre.org/store/attachments/Urban%20Environmental%20conflicts%20Amazonian%20Capitals%20report.pdf>> . Acesso em: 5 nov. 2009.

CEPÊDA, Vera Alves. Celso Furtado e a interpretação do subdesenvolvimento. In: LIMA, Costa Marcos e DAVID, Maurício Dias. **A atualidade do pensamento de Celso Furtado**. São Paulo: Francis, 2008, p. 43-63.

CODEAMA. **Leis, decretos, etc. Incentivos fiscais para o desenvolvimento; legislação federal, estadual e municipal**. Manaus: CODEAMA, 1974.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Limitações ao poder impositivo e segurança jurídica - 3. MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **Limitações ao Poder Impositivo e Segurança Jurídica**. Pesquisas Tributárias, **Nova série**, n. 11. São Paulo: Revista dos Tribunais: Centro de Extensão Universitária, 2005. p. 78-108.

COLISTETE, Renato Perim. O desenvolvimento Cepalino: problemas teóricos e a influência no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 41. São Paulo, jan./abr. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000100004&tlng=en&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 nov. 2009.

CONFAZ. **Convênio n.º 65/88**. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/confaz/confaz/Convenios/ICMS/1988/CV065_88.htm>. Acesso em: 2 mar. 2011.

CONFEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES COMERCIAIS DO BRASIL. **ADIn n.º 31-4, de 28 de março de 1989**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=zona franca&processo=31>>. Acesso em: 28 maio 2011.

CORRAZA, Gentil. Malthus e Ricardo: duas visões de economia política e de capitalismo. **Caderno IUH Idéias**, ano 3, n. 39. 2005. Instituto Humanitas UNISINOS. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/uploads/publicacoes/edicoes/1158330491.25pdf.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2010.

CORRÊA, Luiz de Miranda. **A borracha da Amazônia e a II guerra mundial**. Manaus: Edições Governo do Estado do Amazonas, 1967.

CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão. **Súmula vinculante e segurança jurídica**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

COSTA, Achyles Barcelos da. O desenvolvimento econômico na visão de Joseph Schumpeter. **Cadernos IUH Idéias**, ano 4, n. 47. 2006. UNISINOS. Instituto Humanitas. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/uploads/publicacoes/edicoes/1158329722.22pdf.pdf>>. <http://www.bdt.d.uepb.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=32>. Acesso em: 29 ago. 2010.

COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública – RAP**. 42(5):829-74, set./out. 2008. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas- FGV.

COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. **O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições**. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103>. Acesso em: 19 set. 2010.

CUNHA, Marcus Vinícius da. **A educação no período Kubitschek**: os centros de pesquisas do INEP. Disponível em: <<http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/435/440>>. Acesso em: 26 jun. 2010.

DEL MASSO, Fabiano. **Direito econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

DINIZ, Eli. **Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400003&script=sci_arttext>. Acesso em: 19 set. 2010.

DINIZ, Marcelo B; MOTA, José Aroudo; MACHADO, José Alberto de. O desmatamento da Amazônia em perspectiva. In: RIVAS, Alexandre; MOTA, José Aroudo; MACHADO, José Alberto de. (Orgs.). **Instrumentos Econômicos para a Proteção da Amazônia**. Curitiba: Editora CRV, 2009. Co-Editora: PIATAM, 2009. p. 54-63.

DUARTE, Pedro Henrique Evangelista; GRACIOLLI, Edílson. **A teoria da dependência**: interpretações sobre o (sub) desenvolvimento na América Latina. Disponível em: <http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt3/sessao4/Pedro_Duarte.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2010.

ELALI, André. **Tributação e regulação econômica**: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais. São Paulo: MP Editora, 2007.

_____. Incentivos fiscais, neutralidade da tributação e desenvolvimento econômico, 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 Editores, 2007. p. 37-64.

ESPIELL, Hector Gros. **Derecho internacional desarrollo**. Valladolid: Universidade de Valladolid. Cadernos de la Cátedra. “F.B. Scott”. 1975.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e mudança social**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

FAUSTO, Boris. **Getúlio Vargas**. Perfis brasileiros. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

_____. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2002.

_____. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira Alencar. **Paradigmas inconclusos**: os contratos entre a autonomia privada, a regulação estatal e a globalização dos mercados. Coimbra: Coimbra, 2007.

FERNANDES, André Eduardo da Silva; WANDERLEI, Nélcio Lacerda. A questão da guerra fiscal: uma breve resenha. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 148, p. 6, out./dez 2000.

FERNANDES JUNIOR, Edson Nogueira. **Consolidação da Legislação Tributária do Município de Manaus**. Manaus: Editora Valer, 2001.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Apresentação. In: BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Trads. Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. 10. ed. Brasília: Editora UNB, 1977

FERREIRA, Sylvio Mário Puga. **Desenvolvimento Industrial da Zona Franca de Manaus: Paradigmas e Propensões**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/sti/indbrasopodesafios/revuniamazonas/art5SylvioPuga.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2011.

FIEAM; CIEAM. **Agenda de temas estratégicos**. Manaus, 2010. p.1-13.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito econômico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

FONSECA, Pedro Cesar Dutra. **Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil**. Disponível em: <http://74.125.93.132/search?q=cache:http://www.ufrgs.br/decon/publionline/textosprofessores/fonseca/Origens_do_Desenvolvimentismo.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2009.

FRANÇA. (Assembleia Nacional Constituinte). **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**. Paris, 1789. <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

FRIEDEN, Jeffry A. **Capitalismo global. História econômica e política do século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

FURLAN, Valéria. Fundamentos constitucionais da zona franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto; PEIXOTO, Magalhães Marcelo. **Tributação da Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM**. São Paulo: MP Editora. 2008, p. 17-50.

FURTADO, Celso. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

_____. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, (Série Os Economistas). 1986.

_____. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. Desenvolvimento. In: CAIDEN, Gerald; CARAVANTES Geraldo (Orgs.). **Reconsideração do conceito de desenvolvimento**. Caxias do Sul: EDUSC, 1988.

_____. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política** 24(4): 483-486. Discurso na cerimônia de abertura da III Conferência Internacional Celso Furtado. Rio de Janeiro: URFJ, 2004.

_____. **Dialética do desenvolvimento**. Rio de Janeiro. Fundo de Cultura, 1964. p. 29.

GADOTTI, Moacir. A terra é a casa do homem. **Revista Educação**. São Paulo: Segmento, abr. 1999, p. 42.

GARCIA, Etelvina. **Modelo de Desenvolvimento: Zona Franca de Manaus: história, conquistas e desafios**. 2. ed. Manaus: Norma Editora, 2004.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

GONÇALVES, José Sérgio Rocha de Castro. Celso Furtado – pensamento e ação. In: FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. (Apresentação). 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAZONAS. **ADIn n.º 1. 725, de 2 de dezembro de 1997**. Disponível em:

<[http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=zona franca&processo=1725](http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=zona%20franca&processo=1725)>. Acesso em: 28 maio 2011.

_____. **ADIn n.º 1.799, de 9 de março de 1998**. Disponível em:

<[http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=zona franca&processo=1799](http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=zona%20franca&processo=1799)>. Acesso em: 28 maio 2011.

_____. **ADIn n.º 2.348, 9 de novembro de 2000**. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=2348&processo=2348>>. Acesso em: 28 maio 2011.

_____. **ADIn n.º 2.399-3, de 03 de janeiro de 2001**. Disponível em:

<[http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=zona franca&processo=2399](http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=zona%20franca&processo=2399)>. Acesso em: 28 maio 2011.

_____. **ADIn n.º 3.350-6, de 23 de novembro de 2004**. Disponível em:

<[http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=zona franca&processo=3350-6](http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=zona%20franca&processo=3350-6)>. Acesso em: 28 maio 2011.

_____. **ADIn n.º 3.935, de 3 de agosto de 2007**. Disponível em:

<[http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=zona franca&processo=3935](http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=zona%20franca&processo=3935)>. Acesso em: 28 maio 2011.

GOVERNO FEDERAL. **Programa de Aceleração do Crescimento – 2007-2010**. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC_medidas_institucionais.pdf>. Acesso em: 19 set. 2010.

_____. **Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI.** Disponível em:

<<http://www.pdp.gov.br/Paginas/Default.aspx>>. Acesso em: 19 set. 2010.

GRAU, Eros Roberto. **Elementos de direito econômico.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

_____. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** 13. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

GRECO, Marco Aurélio. Parecer - Reedição de Medidas Provisórias e Abuso do poder de Legislar- Incentivos à Informática e ZFM. In: **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo: Dialética, n. 66, p. 130-156, mar. 2001.

_____. Zona Franca de Manaus. Garantia de manutenção da diferença. Bens de informática e incentivos fiscais de ICMS concedidos por outro Estado. Discriminação em relação à ZFM. Incompatibilidade com os objetivos constitucionais. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto; PEIXOTO, Magalhães Marcelo. **Tributação da Zona Franca de Manaus:** comemoração aos 40 anos da ZFM. São Paulo: MP Editora. 2008. p. 507-557.

GREMAUD, Amaury Patrick; SAES, Flávio Azevedo Marques de; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Formação econômica do Brasil.** 4 reimpr., São Paulo: Atlas, 2008.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: _____; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento:** bases epidemiológicas e modelos de análises. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2009. p. 23-39.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

HUGON, Paul. **História das doutrinas econômicas.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 1974.

INCENTIVOS fiscais tem cada vez menos peso. Questões made in ZFM, 44 anos, Edição Especial ZFM 44 anos, **A Crítica**, Manaus, 28 fev. 2011. p. 3.

INCENTIVOS. ZFM: valida até 2073. **A Crítica**, Manaus, 23 mar. 2011. Caderno de Economia. p. A16.

IPEA. Comunicados IPEA n.º 58. **Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por Estado no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 13 jul. 2010.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Col. Os Economistas).

KORESSAWA, Wilson. **O princípio da segurança jurídica. Implicações na ocupação familiar de lotes públicos.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Ed., 2010.

LEON, André. Convergência digital: mídias integradas. In: **Revista Eletrônica de Jornalismo Científico.** Disponível em:

<<http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edicao=48&id=594>>. Acesso em: 27 maio 2011.

LESSA, Antônio Carlos. Há cinquenta anos a Operação Pan-Americana. **Revista brasileira de política internacional**. Brasília, v. 51, n. 2, dec. 2008. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-732920080000>. Acesso em: 26 jun. 2010.

LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua. A legalidade e o confisco da caderneta de poupança. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Org.). **Curso de direito tributário e finanças públicas**, Rio de Janeiro: Editora Saraiva/ Fundação Getúlio Vargas, 2008. p. 434-448.

LIRA, Sérgio Roberto Bacury. Morte e ressurreição da Sudam: uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Curso de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2005. p. 15, 237-239. Disponível em:

<<http://www.fenecon.org.br/Morte%20e%20Ressurrei%C3%A7%C3%A3o%20da%20SUDAM.pdf>>. Acesso em: 8 mar. 2011.

LOCATELLI, Liliana. Desenvolvimento na Constituição Federal de 1988. In: BARRAL, Welber (Org.). **Direito e desenvolvimento**: análise jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Editora Singular, 2005. p. 95-117.

LOPES, Mário Jorge Góes. **Considerações jurídico-econômicas sobre a Zona Franca de Manaus**. São Paulo, 1978. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 1978.

LOPEZ, Adriana; MOTA, Carlos Guilherme. **História do Brasil**: uma interpretação. São Paulo: Editora SENAC, 2008.

LOSSO, Thais Cercal Dalmina. Princípios da política ambiental global do meio ambiente no estatuto da cidade. In: SILVA, Bruno Campos (Org.). **Direito ambiental**. Enfoques variados. São Paulo: Lemos & Cruz, 2004.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **A Amazônia no século XXI – novas formas de desenvolvimento**. São Paulo: Empório do Livro, 2009.

LYRA, Flávio Tavares. **Incentivos fiscais à indústria da Zona Franca de Manaus**. Texto para discussão, Brasília: IPEA, Serviço Editorial, n. 371, maio 1995.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. Limitações ao poder impositivo e segurança jurídica 4. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). Limitações ao Poder Impositivo e Segurança Jurídica. Pesquisas Tributárias, **Nova série**, n. 11. São Paulo: Revista dos Tribunais: Centro de Extensão Universitária, 2005. p. 109-156.

MACHADO, José Alberto da Costa. Gargalos precisam ser urgentemente resolvidos. **A Crítica**, Manaus, 28 fev. 2011, Questões made in ZFM, 44 anos, Edição Especial ZFM 44 anos. p. 6.

_____. Suframa poderia receber outra configuração. **A Crítica**, Questões made in ZFM, 44 anos, Edição Especial ZFM 44 anos, Manaus, 28 fev. 2011. p. 5.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MADEIRA, João Lyra. **Malthus e Marx: o papel da população no desenvolvimento econômico**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/lyra_madeira/pdf/17_malthus.pdf>. Acesso em: 11 out. 2010.

MAHAR, Dennis J. Desenvolvimento econômico da Amazônia. **Relatório de Pesquisa: IPEA/INPEA**. Rio de Janeiro, 1978.

MALTHUS, Thomas Robert. **Princípios de economia política e considerações sobre sua aplicação prática**. Ensaio sobre a população. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Col. Os Economistas).

MANAUS. **Revista da Procuradoria Geral do Município de Manaus**. Manaus: Centro de Estudos e Divulgação, 1992.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Sobre a chamada relativização da coisa julgada material**. Disponível em: <[http://www.abdpc.org.br/abdcp/artigos/Luiz%20g.%20Marinoni\(4\)%20formatado.pdf](http://www.abdpc.org.br/abdcp/artigos/Luiz%20g.%20Marinoni(4)%20formatado.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2011.

MARQUES, Rosa Maria; BATICH Mariana; MENDES, Áquilas. **Previdência social brasileira: um balanço da reforma FHC**. Disponível em: <<http://www.sep.org.br/artigo/MARQUES.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2010.

MARTINS, Ives Grandra da Silva. Zona Franca de Manaus. Inteligência do Artigo 40 do ADCT. Impossibilidade de Criação de restrições aos incentivos constitucionalizados em 1988. In: **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo: Dialética, n. 64, p. 123-130, jan. 2001.

_____. (Coord.). Limitações ao Poder Impositivo e Segurança Jurídica. Pesquisas Tributárias, **Nova série**, n. 11. São Paulo: Revista dos Tribunais: Centro de Extensão Universitária, 2005. p. 29-61.

MARX, Karl. **O capital. Crítica da economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Col. Os Economistas). v. 1.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **A formação do Estado regulador**. In: <http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/a_formacao_do_estado_regulador.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2009.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direito internacional econômico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

MELO, Daisy. PPB de cosméticos deve ser revisto, ou setor vai perder investimentos na ZFM. In: Anuário do Polo Industrial de Manaus 2011. **PIM a revista do Polo Industrial de Manaus**. Manaus: Balponte, 2011. p. 73-74.

MELO, Fábio Soares. Incentivos fiscais e segurança jurídica. 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 Editores, 2007. p. 137-158.

MENDONÇA, Chistiane. Segurança na ordem tributária nacional e internacional. In: BARRETO, Aires Fernandino et al. **Segurança jurídica na tributação e o estado de direito**. São Paulo: Noeses, 2005. p. 45-53.

MILL, John Stuart. **Princípio de economia política**. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Col. Os Economistas). v. 1.

_____. _____. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986. (Col. Os Economistas). v. 2.

MIRANDA NETO, Manoel José de. Modelos de desenvolvimento da Amazônia (problemas e possibilidades). In: **A Amazônia brasileira em foco**, Rio de Janeiro, n. 7, p. 84-95, jan./jun. CNDDA, 1972.

MONTEIRO, Hediane Naiade Silva. **Aspectos urbanísticos da relativização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a eficácia social do direito à moradia**. 2006. Disponível em:

<<http://www.conpedi.org/manuel/arquivos/Anais/Hediane%20Naiade%20Silva%20Monteiro.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2009.

NAKATANI, Paulo; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Política Econômica Brasileira de Collor a Lula: 1990-2007. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (Orgs.). **O Brasil sob nova ordem: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 21-50.

NAZAR, Nelson. **Direito Econômico**. São Paulo: EDIPRO, 2004.

NEM a Suframa sabe como irá acontecer. Questões made in ZFM, 44 anos, Edição Especial ZFM 44 anos. **A Crítica**, Manaus, 28 fev. 2011. p. 4.

NERY, Marcelo. Pesquisa da Fundação Getúlio Vargas, Centro de Políticas Sociais. In: **Exame**. Edição 5. ano 45, n. 12. 29 jun. 2011. São Paulo: Editora Abril, 2011.

NUNES, A. J. Avelãs. **Os sistemas econômicos**. Coimbra: Almedina, 1994. _____. **Industrialização e desenvolvimento: a economia política do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

_____. **Industrialização e desenvolvimento: a economia política do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

_____. **Segurança jurídica e súmula vinculante**. São Paulo: Saraiva, série IDP, 2010.

NUSDEO, Fábio. Desenvolvimento econômico: um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

OLIVEIRA, Adélia Engrácia de. Ocupação Humana. In: SALATI, Enéas (Org.) et al. **Amazônia: Desenvolvimento, integração e ecologia**. São Paulo: Brasiliense; Brasília: Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ, 1983.

OLIVEIRA Jr, Aristides de, MACHADO, José Alberto de. O pólo industrial de Manaus e sua dinâmica. In: RIVAS, Alexandre; MOTA, José Aroudo; MACHADO, José Alberto de (Orgs.). **Instrumentos Econômicos para a Proteção da Amazônia**. Curitiba: Editora CRV, 2009. Co-Editora: PIATAM, 2009.

OLIVEIRA, Diogo Pignataro; MENDONÇA, Fabiano André de Souza; XAVIER, Yanco Marcius de Alencar. A governança pública e o estado regulador brasileiro na efetivação do direito fundamental ao desenvolvimento. In: MENDONÇA, Fabiano André de Souza; FRANÇA, Vladimir da Rocha; XAVIER, Yanco Marcius de Alencar (orgs.). **Regulação econômica e proteção dos direitos humanos: um enfoque sob a óptica do direito econômico**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2008, p. 41-89.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política Econômica do segundo governo de FHC: mudança em condições adversas. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 15, n. 2, nov. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010320702003000200008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 set. 2010.

OLIVEIRA, de Roberson; GENNARI, Adilson Marques. **História do pensamento econômico**. São Paulo: Saraiva, 2009.

ONU. **Declaração sobre direito ao desenvolvimento**. Resolução n. 41/128 da Assembléia Geral das Nações Unidas. 4 de dezembro de 1986.

_____. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl_rio92.pdf. Acesso em: 12 out. 2009.

_____. **Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável**. Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo, África do Sul, entre 2 e 4 de setembro de 2002, Disponível em: <http://www.vitaecivilis.org.br/anexos/joanesburgo.pdf>. Acesso em: 12 out. 2009.

PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL - PMN. **ADIn n.º 1.713-1, de 25 de novembro de 1997**. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=zona franca&processo=1713](http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=zona%20franca&processo=1713). Acesso em: 28 maio 2011.

PAULSEN, Leandro. **Segurança jurídica, certeza do direito e tributação: a concretização da certeza quanto à instituição de tributos através das garantias da legalidade, da irretroatividade e da anterioridade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006.

PENNA, Lincoln de Abreu. **República Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1999.

PIRES, Adilson Rodrigues. Ligeiras reflexões sobre a questão de 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 Editores, 2007. p. 15-34.

PIZZI, Jovino. **Desenvolvimento e suas exigências morais**. Disponível em: <<http://www.ucpel.tche.br/filosofia/vol1/desenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 26 jul.10.

PONTES, Helenilson Cunha. Segurança jurídica e tributação 8. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **Limitações ao Poder Impositivo e Segurança Jurídica**. Pesquisas Tributárias, **Nova série**, n. 11. São Paulo: Revista dos Tribunais: Centro de Extensão Universitária, 2005. p. 266-287.

PONTES, Rosa Oliveira de. **Zona Franca, fator de desenvolvimento para a Amazônia Ocidental**. Brasília: MINTER, Coordenadoria de Comunicação Social, 1977.

PORTER, Michael E. **Competição**. Estratégias competitivas essenciais. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Tradução: Vera Ribeiro. v. I. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 69-136.

PT - Partido dos Trabalhadores. **Lula Presidente: Programa de Governo 2007-2010**. Disponível em: <http://www.pt.org.br/portaltpt/dados/bancoimg/c091003193431plano_governo.pdf>. Acesso em: 19 set. 2010.

QUESTÕES made in ZFM, 44 anos, Edição Especial ZFM 44 anos, **A Crítica**, Manaus, 28 fev. 2011. p. 2.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. Os incentivos fiscais e a renúncia de receita: reflexões em torno do Art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000). In: **Revista Jurídica Amazonense**, n. 6, Manaus: PGE/AM-IPAAM, 2000. p. 132.

_____. **Revisão da legislação estadual de incentivos fiscais estaduais e revisão de atos concessivos dos referidos incentivos:** análise do Art. 153 da Constituição do Estado do Amazonas. Artigo não publicado.

_____. A Zona Franca de Manaus e o Comunicado CAT n.º 36/2004. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto; PEIXOTO, Magalhães Marcelo. **Tributação da Zona Franca de Manaus:** comemoração aos 40 anos da ZFM. São Paulo: MP Editora. 2008. p. 383-396.

RAMOS, Rodrigo Octávio Jordão (general). **A Amazônia. Uma estratégia para a sua preservação**. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, Imprensa Universitária, 1971.

RAMOS, Rosário. **Modelo de Evaluación de la Competitividad Internacional:** Una Aplicación Empírica al Caso de las Islas Canarias. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. 15-12-2001. Disponível em: <<http://www.eumed.net/tesis/rrr/index.htm>>. Acesso em: 29 ago. 2010.

REALE, Miguel, Prefácio, In: CAVALCANTI FILHO, Theófilo. **O problema da segurança no direito**. São Paulo: RT, 1964.

REIS, Arthur Cezar Ferreira. **Aspectos da experiência portuguesa na Amazônia**. Edições Governo do Estado do Amazonas, Manaus: 1966.

_____. **Amazônia e a integridade do Brasil**. Manaus: Edições Governo do Estado do Amazonas, 1966.

_____. A Amazônia e o seu desenvolvimento. In: **A Amazônia brasileira em foco**. Rio de Janeiro: CNDDA, n. 6, p. 7-22, jul./dez. 1971.

RIBEIRO, Alísio Cláudio Barbosa. Os incentivos fiscais estaduais como instrumento complementar de política industrial para a Zona Franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva Martins; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes Ramos; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.). **Tributação na Zona Franca de Manaus. (Comemoração aos 40 anos da ZFM)**. São Paulo: MP Editora, 2008. p. 53-75.

RIBEIRO, Nelson de Figueiredo. **A questão geopolítica da Amazônia. Da soberania difusa à soberania restrita**. Brasília: Senado Federal, 2005.

RICARDO, David. **Princípios de economia e tributação**. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Col. Os Economistas).

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes O princípio da coisa julgada e o vício da inconstitucionalidade. In: _____. (Coord.) **Constituição e Segurança Jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada**. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. 2. ed., rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005. p. 165-191.

ROCHA, Ernesto dos Santos Chaves. Os incentivos do ICMS na zona franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto; PEIXOTO, Marcelo. **Tributação da zona franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM**. São Paulo: MP Editora. 2008. p. 95-119.

ROSENFELD, Denis Lerrer. Manipulação e insegurança jurídica. In: GERMANOS, Paulo André Jorge. (Coord.). **Segurança jurídica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 17-37.

ROSSETTI, José Paschoal. **Política e programação econômica**. 2. ed. São Paulo: Atlas. 1976.

SACHS, Ignacy. **A terceira margem: em busca do desenvolvimento**. Tradução: Rosa Freire d' Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

_____. **O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos**. Disponível em: <www.iea.usp.br/iea/revistas/coletaneas/econodesen/index.html>. Acesso em: 14 jul. 2010.

SALAZAR, Admilton Pinheiro. **Amazônia - globalização e sustentabilidade**. Manaus: Editora Valer, 2004.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e Desenvolvimento. In: _____. (Coord.). **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. Disponível em:

<www.iea.usp.br/iea/revistas/coletaneas/econodesen/index.html>. Acesso em: 14 jul. 2010.

SANTI, Eurico Marcos Diniz di. (Coord). Conceito de tributo, legalidade e medidas provisórias: caso Collor. _____(Coord). **Curso de direito tributário e finanças públicas: do fato à norma** Rio de Janeiro: Editora Saraiva/ Fundação Getulio Vargas, 2008. p. 385-394.

SANTOS, Fábio Pereira Garcia. O art. 4º do Decreto-Lei 288/67: natureza jurídica da exoneração tributária de ICMS na operação de remessa de mercadorias à Zona Franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto; PEIXOTO, Magalhães Marcelo. **Tributação da Zona Franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM**. São Paulo: MP Editora. 2008. p. 121-136.

SCHAPIRO, Mario Gomes. Estado, direito e economia no contexto do desenvolvimentista: breves considerações sobre três experiências – governo Vargas, Plano de Metas e II PND: In SANTI. Eurico Marcos Diniz di. **Curso de direito tributário e finanças públicas**. Rio de Janeiro: Editora Saraiva/ Fundação Getulio Vargas, 2008. p. 280-300.

SCHOUERI, Luis Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. 2. ed., São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Col. Os Economistas).

SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga. **Teoria e prática das isenções tributárias**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. Reforma jurídica e reforma judicial no processo de desenvolvimento (Prefácio). In: BARRAL, Welber (org.). **Direito e desenvolvimento: análise jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Singular, 2005, p. 13-30.

SERÁFICO, José; SERÁFICO, Marcelo. A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil. **Estudos Avançados**, Brasília, v. 19, n. 54, ago. 2005.

SILVA, Gustavo Javier Castro. **A teoria da dependência: reflexões sobre uma teoria latino-americana**. Disponível em: <http://www.unieuro.edu.br/downloads_2005/hegemonia_03_04.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2010.

SILVA, Jorge Antônio Santos. **Turismo, crescimento e desenvolvimento: uma análise urbano-regional baseada em cluster**. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.eumed.net/tesis/jass/15.htm>>. Acesso em: 28 maio 2010.

SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. Constituição e Segurança Jurídica. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Coord.). **Constituição e Segurança Jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada.** Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. 2. ed., rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005. p.15-30.

SILVA, Maria Beatriz Oliveira da. **Desenvolvimento (sustentável) no Brasil de Lula: uma abordagem jurídico-ambiental.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC. São Paulo: Anita Garibaldi, 2009.

SILVA, Maria Manuela Dias Marques Magalhães. **Direito internacional do desenvolvimento: breve abordagem.** Porto: Universidade Portucalense, 1996. Série, v.4, n.1 (jan.-jun.)

SKIDMORE, Thomas E. **Uma história do Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações. Investigação sobre sua natureza e suas causas.** São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Col. Os Economistas). v. 1 e 2.

SOARES, Gabriela Pellegrino. Getulio Vargas e a reestruturação do Estado brasileiro. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz di. **Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas.** Rio de Janeiro: Editora Saraiva/ Fundação Getulio Vargas, 2008, p. 271-279.

SOUZA, Marcelo Gomes; CARNEIRO, Ricardo. Mineração e desenvolvimento sustentável: a possibilidade de lavra em áreas de preservação permanente. In: SILVA, Bruno Campos (Org.). **Direito Ambiental.** Enfoques variados. São Paulo: Lemos & Cruz, 2004.

SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento econômico.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. Polos, regiões inteligentes e sistemas regionais de inovação. **Análise.** Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 87-112, jan./jul. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fo/ojs/index.php/face/article/viewFile/266/215>>. Acesso em: 31 ago. 2010.

SOUZA, Nilson Araújo. **Economia brasileira contemporânea. De Getúlio a Lula.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SUFRAMA. **Plano Diretor Plurianual da Zona Franca de Manaus (PDP/ZFM).** Manaus, 1978.

_____. **Indicadores de desempenho do pólo industrial de Manaus. 2004-2010.** Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/RelatorioIndicadoresDesempenho_Fevereiro_30032011b.pdf>. Acesso em 17 abr. 2011.

SZTOMPKA Piotr. **A sociologia da mudança social.** 2. ed. Tradução: Pedro Jorgensen Jr. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2005.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico.** 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

TAVARES, Diogo Ferraz Lemos. A capacidade contributiva na tributação extrafiscal. In: DOMINGUES, José Marcos (Coord.). **Direito tributário e políticas públicas.** São Paulo: MP Editora, 2008. p. 59-111.

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Tradução: Vera Ribeiro. v. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 217-237.

_____. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TERRA, Marcelo. Segurança Jurídica e atividade imobiliária. In: GERMANOS, Paulo André Jorge (Coord). **Segurança jurídica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 123-129.

THEIS, Ivo M. Será possível continuar falando em “desenvolvimento” no século XXI? In: _____. (Org.) **Desenvolvimento e território**: questões teóricas, evidências empíricas. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, p. 252-275.

TOLENTINO, Maria de Fátima Raposo da Câmara. **O artigo 14 da lei complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e sua aplicação às leis de incentivo fiscais do Estado do Amazonas**. Monografia (Trabalho de Final do Curso de Direito). Centro Integrado de Ensino Superior do Amazonas – CIESA. Manaus, 2001.

TÔRRES, Heleno Taveira. Segurança jurídica em matéria tributária - 5. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). Limitações ao Poder Impositivo e Segurança Jurídica. Pesquisas Tributárias, **Nova série**, n. 11. São Paulo: Revista dos Tribunais: Centro de Extensão Universitária, 2005. p. 157-182.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 8. ed. Rio de Janeiro: Ed. Inovar, 2001.

_____. **Direito tributário brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. Limitações ao poder impositivo e segurança jurídica, 2. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). Limitações ao Poder Impositivo e Segurança Jurídica. Pesquisas Tributárias, **Nova série**, n. 11. São Paulo: Revista dos Tribunais: Centro de Extensão Universitária, 2005. p. 62-67.

_____. A política industrial da Era Vargas e a Constituição de 1988. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz di. **Curso de direito tributário e finanças públicas**. Rio de Janeiro: Editora Saraiva/ Fundação Getulio Vargas, 2008. p. 254-271.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional de direitos humanos**. v. 1. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

VALIM, Rafael. **O princípio da Segurança jurídica no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

VALLADÃO, Haroldo. **Democratização e socialização do direito internacional**: os impactos latino-americanos e afro-asiáticos. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1961.

VARGAS, Getulio. **Discurso do rio Amazonas**. Proferido em Manaus, em 10 de outubro de 1940.

_____. Discurso em Belo Horizonte, em 23 de fevereiro de 1931. In: FAUSTO, Boris. **Getúlio Vargas**. Perfis brasileiros. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

VIANNA, Salvador Teixeira Werneck ; LEITE, Marcos Vinicius Chiliatto. **A questão da Lei de Say e o retorno à teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/50anosformacaoeconomicabrasil/12_cap05_Salvador_Marcos.pdf>. Acesso em: 11 out. 2010.

VIEIRA Roberto José. Medidas provisórias tributárias e segurança jurídica: A insólita opção estatal pelo “viver perigosamente”. In: BARRETO, Aires Fernandino et al. **Segurança jurídica na tributação e o estado de direito**. São Paulo: Noeses, 2005. p. 317-374.

WOLKEMER, Antonio Carlos; WOLKEMER, Maria de Fátima S. Direitos Humanos e Desenvolvimento. In: BARRAL, Welber (Org.). **Direito e desenvolvimento**: análise jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Editora Singular, 2005. p. 61-72.

ANEXOS

ANEXO A - LEGISLAÇÃO FEDERAL

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil.htm>>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7714.htm>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional 42/2003**. Brasília: Senado Federal. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7714.htm>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Lei n.º 4.069-B, de 12 de junho de 1962. Código Tributário Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7714.htm>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. DOU DE 23/3/64. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1964/4320.htm>>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Lei Complementar n.º 7, de 7 de setembro de 1970, Institui o Programa de Integração Social, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7714.htm>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Lei Complementar n.º 8, de 3 de dezembro de 1970, Institui o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7714.htm>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Lei Complementar n.º 24, de 7 de janeiro de 1975, Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas a circulação de mercadorias e da outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7714.htm>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Lei Complementar n.º 70, de 30 de dezembro de 1991, Institui contribuição para financiamento da Seguridade Social, eleva a alíquota da contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras e dá outras providências. DOU 31.12.1991 Disponível em: <<http://br.vlex.com/vid/plano-economica-amazonia-superintendencia-34052649>>. Acesso em: 5 mar. 2011.

_____. Lei Complementar n.º 124, de 3 de janeiro de 2007, Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória no 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar no 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências. D.O.U. de 4.1.2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7714.htm>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Lei n.º 2.543 A, de 5 de janeiro de 1912. Estabelece medidas destinadas a facilitar e desenvolver a cultura da seringueira, do caucho, da maniçoba e da mangabeira e a colheita e beneficiamento da borracha extraída dessas árvores e autoriza o Poder Executivo não só a abrir os créditos precisos á execução de tais medidas, mas ainda a fazer as operações de crédito que para isso forem necessárias.

Disponível em:

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:aqI1Ma9zZEsJ:www.iterpa.pa.gov.br/ITERPA/home%3Ftela%3Dlegislacao%26menuid%3D120+Lei+n%C2%BA.+2.543+A,+de+5+de+janeiro+de+1912&cd=1&hl=pt_BR&ct=clnk&gl=br&source=www.google.com.br>.

Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Lei n.º 1.806, de 6 de janeiro de 1953, Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a Superintendência da sua execução e dá outras providências.

Disponível em: <<http://br.vlex.com/vid/plano-economica-amazonia-superintendencia-34052649>>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Lei n.º 3.173, em 6 de junho de 1957, Cria uma zona franca na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7714.htm>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Lei nº 4.069-B, de 12 de junho de 1962. Assegura isenção do impôsto de renda e adicional de renda às indústrias de beneficiamento e de artefatos de borracha, e às de beneficiamento e tecelagem de juta, localizadas na Amazônia. DOU de 22/06/1962.

Disponível em: <http://fiscolex.com.br/doc_328153>. Acesso em: 3.mar. 2011.

_____. Lei n.º 5.173, de 27 de outubro de 1966, Dispõe sôbre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7714.htm>. Acesso em: 3 mar. 2011

_____. Lei n.º 7.714, de 29 de dezembro de 1988. Altera a legislação dos incentivos fiscais relacionados com o imposto de renda Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7714.htm>. Acesso em: 5 mar. 2011.

_____. Lei n.º 7.965, de 22 de dezembro de 1989. Cria área de Livre Comércio no município de Tabatinga, no Estado do Amazonas, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7965.htm>. Acesso em: 6 mar. 2011.

_____. Lei n.º 8.191, de 11 de junho de 1991. Institui isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e depreciação acelerada para máquinas, equipamentos e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8191.htm> Acesso em: 7 mar. 2011.

_____. Lei n.º 8.210, de 19 de junho de 1991. Cria a Área de livre Comércio de Guajará-Mirim, no Estado de Rondônia, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L8210.htm>. Acesso em: 5 abr. 2011.

_____. Lei n.º 8.248, de 23 de outubro de 1991. Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8248.htm>. Acesso em: 3 mai. 2011.

_____. Lei n.º 8.387, de 30 de dezembro de 1991. Dá nova redação ao § 1º do art. 3º aos arts. 7º e 9º do Decreto-Lei n.º 288, de 28 de fevereiro de 1967, ao caput do art. 37 do Decreto-Lei n.º 1.455, de 7 de abril de 1976 e ao art. 10 da Lei n.º 2.145, de 29 de dezembro de 1953, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8387.htm>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Lei n.º 8.857, de 8 de março de 1994. Autoriza a criação de áreas de livre comércio nos municípios de Brasileia e Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L8857.htm>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Lei n.º 9.004, de 16 de março de 1995. Dispõe sobre as contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) incidentes sobre as receitas de exportação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9004.htm>. Acesso em: 8 mar. 2011.

_____. Lei n.º 9.532, de 10 de dezembro de 1997. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9532.htm>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Lei n.º 10.176, de 11 de janeiro de 2001. Altera a Lei n.º 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e o Decreto-Lei n.º 288, de 28 de fevereiro de 1967, dispondo sobre a capacitação e competitividade do setor de tecnologia da informação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10176.htm>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Lei n.º 10.637, de 30 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a não-cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), nos casos que especifica; sobre o pagamento e o parcelamento de débitos tributários federais, a compensação de créditos fiscais, a declaração de inaptidão de inscrição de pessoas jurídicas, a legislação aduaneira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10637.htm>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Lei n.º 10.833, de 29 de dezembro de 2003. Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.833compilado.htm>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Lei n.º 10.865, de 30 de abril de 2004. Dispõe sobre a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes sobre a importação de bens e serviços e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.865.htm>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Lei n.º 10.996, de 15 de dezembro de 2004. Altera a legislação tributária federal e as Leis n.ºs 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10996.htm>. Acesso em: 6 mar. 2011.

_____. Lei n.º 11.077, de 30 de dezembro de 2004. Altera a Lei n.º 8.248, de 23 de outubro de 1991, a Lei n.º 8.387, de 30 de dezembro de 1991 e a Lei n.º 10.176, de 11 de janeiro de 2001, dispondo sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11077.htm>. Acesso em: 7 abr. 2011.

_____. Lei n.º 11.196, de 21 de novembro de 2005, Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; altera o Decreto-lei n.º 288, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto n.º 70.235, de 6 de março de 1972, o Decreto-lei n.º 2.287, de 23 de julho de 1986, as Leis n.ºs 4.502, de 30 de novembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.245, de 18 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.311, de 24 de outubro de 1996, 9.317, de 5 de dezembro de 1996, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.336, de 19 de dezembro de 2001, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.485, de 3 de julho de 2002, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 11.053, de 29 de dezembro de 2004, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Medida Provisória n.º 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei n.º 8.661, de 2 de junho de 1993, e dispositivos das Leis n.ºs 8.668, de 25 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, e da Medida Provisória n.º 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. DOU de 22.1.2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10996.htm>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Lei n.º 11.732, de 30 de junho de 2008. Altera as leis 11.508, de 20 de julho de 2007 que dispõe sobre o regime tributário cambial e administrativo das zonas de processamento de exportação e 8.256, de 25 de novembro de 1991, que cria as áreas de livre comércio nos municípios de Boa Vista e Bonfim, no Estado de Roraima, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11732.htm>. Acesso em: 8 de abr. 2011.

_____. Lei n.º 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 21 abr. 2011.

_____. Decreto-Lei n.º 288, de 28 de fevereiro de 1967. Altera as disposições da Lei n.º 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/download/legislacao/federal/legi_dl_356.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2011.

_____. Decreto-Lei n.º 291, de 28 de fevereiro de 1967. Estabelece incentivos para o desenvolvimento da Amazônia Ocidental da Faixa de Fronteiras abrangida pela Amazônia e dá outras providências. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/download/legislacao/federal/legi_dl_291.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2011.

_____. Decreto-Lei n.º 356, de 15 de agosto de 1968. Estende Benefícios do Decreto-Lei número 288, de 28 de fevereiro de 1967, a Áreas da Amazônia Ocidental e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/download/legislacao/federal/legi_dl_356.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2011.

_____. Decreto-Lei n.º 1.106, de 16 de junho de 1970. Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm> Acesso em: 21 abr. 2011.

_____. Decreto-Lei n.º 1.435, de 16 de dezembro de 1975. Altera a redação dos artigos 7º do Decreto-lei n.º 288, de 28 de fevereiro de 1967, e 2º do Decreto-lei n.º 356, de 15 de agosto de 1968, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/download/legislacao/federal/legi_dl_1435.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2011.

_____. Decreto-Lei n.º 1.455, de 7 de abril de 1976. Dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, disciplina o regime de entreposto aduaneiro, estabelece normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1455.htm>. Acesso em: 2 mar. 2011.

_____. Medida Provisória n.º 663/94, convertida na Lei n.º 9.004, de 16 de março de 1995. Dispõe sobre as contribuições para o Programa de Integração Social - PIS e para o Programa de formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, incidentes sobre receitas de exportação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9004.htm>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Medida Provisória n.º 1.602, de 14 de novembro de 1997. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. DOU DE 17/11/97 Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1602.htm>. Acesso em 28 maio 2011.

_____. Medida Provisória n.º 1.614-16, de 05 de março de 1998, Define diretrizes e incentivos fiscais para o desenvolvimento regional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1616-16.htm>. Acesso em: 28 maio 2011.

_____. Medida Provisória n.º 1.614-17, de 2 abril de 1998, Define diretrizes e incentivos fiscais para o desenvolvimento regional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/Mpv-1614-17.htm>. Acesso em: 28 maio 2011.

_____. Medida Provisória n.º 2.037-23, de 26 de outubro de 2000. Altera a legislação das Contribuições para a Seguridade Social (Cofins), para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e do Imposto sobre a Renda, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_>. Acesso em: 28 maio 2011.

_____. Medida Provisória n.º 2037 - 24, de 23 de novembro de 2000. Altera a legislação das Contribuições para a Seguridade Social (Cofins), para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e do Imposto sobre a Renda, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_>. Acesso em: 28 maio 2011.

_____. Medida Provisória n.º 2.037-25/2000. Altera a legislação das Contribuições para a Seguridade Social - Cofins, para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e do Imposto sobre a Renda, e dá outras providências. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MgeHk9ILrV8J:www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/203724.htm+Medida+Provis%C3%B3ria+n.%C2%B0+2.037-25/2000&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&source=www.google.com.br>. Acesso em: 28 mar. 2011.

_____. Medida Provisória n.º 2.157-5, de 24 de agosto de 2001. Cria a Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA, extingue a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), e dá outras providências. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:pfCMj9cT2gUJ:www.diariodasleis.com.br/busca/exi.php%3Fnumlink%3D1-96-28-2001-08-24-2157+Medida+Provis%C3%B3ria+n.%C2%B0+2.1575,+de+24+de+agosto+de+2001&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&source=www.google.com.br>>. Acesso em: 27 mar. 2011.

_____. Medida Provisória n.º 2.199-14, de 24 de agosto de 2001. Altera a legislação do imposto sobre a renda no que se refere aos incentivos fiscais de isenção e de redução, define diretrizes para os incentivos fiscais de aplicação de parcela do imposto sobre a renda nos Fundos de Investimentos Regionais, e dá outras providências alterada Lei n.º 11.196, de 21 de novembro de 2005. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - Repes, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - Recap e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; altera o Decreto-lei n.º 288, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto n.º 70.235, de 6 de março de 1972, o Decreto-lei n.º 2.287, de 23 de julho de 1986, as Leis n.ºs 4.502, de 30 de novembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.245, de 18 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.311, de 24 de outubro de 1996, 9.317, de 5 de dezembro de 1996, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.336, de 19 de dezembro de 2001,

10.438, de 26 de abril de 2002, 10.485, de 3 de julho de 2002, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 11.053, de 29 de dezembro de 2004, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Medida Provisória n.º 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei n.º 8.661, de 2 de junho de 1993, e dispositivos das Leis n.ºs 8.668, de 25 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, e da Medida Provisória n.º 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2199-14.htm>. Acesso em: 7 mar. 2011.

_____. Medida Provisória n.º 517, de 30 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a incidência do imposto sobre a renda nas operações que especifica, altera as Leis n.ºs 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 11.478, de 29 de maio de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Usinas Nucleares - RENUCLEAR, dispõe sobre medidas tributárias relacionadas ao Plano Nacional de Banda Larga, altera a legislação relativa à isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM, dispõe sobre a extinção do Fundo Nacional de Desenvolvimento, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/517-10.htm>. Acesso em: 28 maio 2011.

_____. Medida Provisória n.º 534, de 20 de maio de 2011. Altera o art. 28 da Lei n.º 11.196, de 21 de novembro de 2005, para incluir no Programa de Inclusão Digital Tablet PC produzido no País conforme processo produtivo básico estabelecido pelo Poder Executivo. D.O.U.: 23.05.2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/MPV/534.htm>. Acesso em: 28 maio 2011.

_____. Decreto n.º 9.521, de 17 de abril de 1912. Approva o regulamento para a execução das medidas e serviços previstos na lei n.º 2.543 A, de 5 de janeiro de 1912 concernente á defesa economica da borracha exceptuados os accôrdos com os Estados que a produzem, a discriminação e legalização das posses de terras no Territorio do Acre e a revisão e consolidação dos regulamentos da marinha mercante de cabotagem. Disponível em: <www.iterpa.pa.gov.br/I>. Acesso em: 28 maio 2011.

_____. Decreto n.º 47.757, de 03 de fevereiro de 1960. Baixa Regulamento estabelecendo normas de execução da Lei n.º 3.173, de 6 de junho de 1957 e dá outras providências. DOU de 04/02/1960 Disponível em:

<http://www.suframa.gov.br/download/legislacao/federal/legi_d_47757.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Decreto n.º 61.244, de 28 de agosto de 1967, Regulamenta o Decreto-Lei n.º 288, de 28 de fevereiro de 1967 que altera as disposições da Lei n.º 3.173, de 6 de junho de 1957 e cria a Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/download/legislacao/federal/legi_d_61244.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2011.

_____. Decreto n.º 65.105, de 15 de agosto de 1968. Declara de utilidade pública para fins de desapropriação área destinada a implantação do Distrito Industrial de Manaus e dá outras

providências. In: GARCIA, Etelvina. **Modelo de Desenvolvimento: Zona Franca de Manaus: história, conquistas e desafios**. 2. ed. Manaus: Norma Editora, 2004. p. 61.

_____. Decreto n.º 77.657, de 24 de maio de 1976. Fixa para o exercício de 1976, o limite global de importações através da Zona Franca de Manaus e dá outras providências. In: GARCIA, Etelvina. **Modelo de Desenvolvimento: Zona Franca de Manaus: história, conquistas e desafios**. 2. ed. Manaus: Norma Editora, 2004. p. 86.

_____. Decreto n.º 81.189, de 5 de janeiro de 1978. Fixa, para o exercício de 1978, o limite global de importação, através da Zona Franca de Manaus, e dá outras providências. In: FERREIRA, Sylvio Mário Puga. **Desenvolvimento Industrial da Zona Franca de Manaus: Paradigmas e Propensões**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/sti/indbrasopodesafios/revuniamazonas/art5SylvioPuga.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2011.

_____. Decreto n.º 92.560, de 16 de abril de 1986. Prorroga nos termos do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, o prazo de vigência das isenções tributárias nele previstas, e dá outras providências. DOU de 17/04/1986 (n.º 72, Seção I, p. 5.526) In: GARCIA, Etelvina. **Modelo de Desenvolvimento: Zona Franca de Manaus: história, conquistas e desafios**. 2. ed. Manaus: Norma Editora, 2004. p.104.

_____. Decreto n.º 205, de 5 de setembro de 1991. Dispõe sobre a apresentação de guias de importação ou documento de efeito equivalente, na Zona Franca de Manaus; suspende a fixação de limites máximos globais anuais de importações; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/download/legislacao/federal/legi_d_205.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2011.

_____. Decreto n.º 783, de 25 de março de 1993. Fixa o processo produtivo básico para os produtos industrializados na Zona Franca de Manaus e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D0783.htm>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Decreto n.º 1030, de 29 de dezembro de 1993. Regulamenta o art. 7º da Lei Complementar n.º 70, de 30 de dezembro de 1991. Disponível em: Acesso em: 3 mar. 2011. Exclusão da isenção na remessa para a ZFM. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/download/legislacao/federal/legi_d_205.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2011.

_____. Decreto n.º 4.212, de 26 de abril de 2002. Define os setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da extinta SUDAM, e dá outras providências, alterado pelo Decreto n.º 6.810, de 30 de março de 2009. Dá nova redação ao art. 2º do Decreto n.º 4.212, de 26 de abril de 2002, que define os setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4212.htm>. Acesso em: 7 mar. 2011.

_____. Decreto n.º 4.401, de 01 de outubro de 2002. Regulamenta o § 6º do art. 7º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, o art. 2º da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro

de 1991, e o art. 8º da Lei n.º 10.176, de 11 de janeiro de 2001, que tratam do benefício fiscal concedido às empresas que produzam bens e serviços de informática na Zona Franca de Manaus que investirem em atividades de pesquisa e desenvolvimento na Amazônia, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4401.htm>. Acesso em: 3 de mar 2011.

_____. Decreto n.º 6.008, de 29 de dezembro de 2006. Regulamenta o § 6º do art. 7º do Decreto-Lei n.º 288, de 28 de fevereiro de 1967, o art. 2º da Lei n.º 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e o art. 4º da Lei nº 11.077, de 30 de dezembro de 2004, que tratam do benefício fiscal concedido às empresas que produzam bens de informática na Zona Franca de Manaus que investirem em atividades de pesquisa e desenvolvimento na Amazônia, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6008.htm>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. CONFAZ. Convênio ICMS n.º 65, de 6 de dezembro de 1988. Isenta do ICM as remessas de produtos industrializados de origem nacional para comercialização ou industrialização na Zona Franca de Manaus, nas condições que especifica. Publicação D.O.U. de 09.12.88. . Disponível em:

<http://www.fazenda.gov.br/confaz/confaz/Convenios/ICMS/1988/CV065_88.htm>. Acesso em: 2 mar. 2011.

ANEXO B - LEGISLAÇÃO DO ESTADO DO AMAZONAS E DE OUTRAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO

LEGISLAÇÃO DO ESTADO DO AMAZONAS

AMAZONAS [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Amazonas**. Manaus: Prograf- Gráfica e Editora, 2005.

_____. Lei Complementar Estadual n.º 52 de 30 de maio de 2007 e modificada no dia 27 de dezembro de 2007 pela Lei Complementar n.º 59/2007.

REVISTA da Procuradoria Geral do Município de Manaus. Manaus: Centro de Estudos e Divulgação, 1992. p. 63-80.

_____. Lei n.º 110, de 23 de novembro de 1964. Concede isenção dos impostos de Vendas e Consignações e de Exportação e taxas incidentes, pelo prazo de 15 (quinze) anos, às indústrias que se instalarem no território amazonense. **Diário Oficial do Estado do Amazonas**. Atos do Poder Legislativo. Manaus, AM, 23 nov. 1964, ano LXXI, n.º 20.508. p. 1.

_____. Lei n.º 228, de 30 de junho de 1965. Concede isenção total dos tributos estaduais às Pequenas e Médias empresas e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Amazonas**. Atos do Poder Legislativo. Manaus, AM, 01 jul. 1965, ano LXXI, n.º 20.683. p. 1.

_____. Lei n.º 551, de 17 de dezembro de 1966. Concede incentivos fiscais às empresas industriais e agropecuárias que se instalarem no Amazonas. Dispõe sobre o Imposto de Circulação de Mercadorias e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Amazonas**. Atos do Poder Legislativo. Manaus, AM, 23 dez. 1966, p. 2

_____. Lei n.º 569, de 7 de abril de 1967. Concede o crédito fiscal de que trata o artigo 49, inciso I, do Decreto-lei nº 288, de 28.2.1967. Alterada pela Lei n.º 723, de 29 de maio de 1968. e ampliada pela Lei n.º 902, de 28 de novembro de 1969. Mantém o crédito fiscal para as mercadorias saídas da Zona Franca de Manaus para outras áreas da Amazônia Ocidental. In: AMAZONAS. Legislação Tributária do Amazonas. Manaus: SEFAZ, 1973. p.51, 73 e 77.

_____. Lei n.º 839, de 17 de dezembro de 1968. Concede incentivos fiscais, às empresas industriais e agropecuárias que se instalarem no Amazonas e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Amazonas**. Atos do Poder Legislativo. Manaus, AM, 18 dez. 1968, ano LXXIV, n.º 21.671. p. 1)

_____. Lei n.º 902, de 28 de novembro de 1969. Mantém o crédito fiscal para as mercadorias saídas da Zona Franca de Manaus para outras áreas da Amazônia Ocidental. In: AMAZONAS, Governo do Estado. Legislação Tributária do Estado do Amazonas. Manaus: Sefaz, 1973, p. 77.

_____. Lei n.º 958, de 9 de setembro de 1970. Concede incentivos fiscais às empresas industriais e agropecuárias que se instalarem no Amazonas e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Amazonas**. Atos do Poder Legislativo. Manaus, AM, 11 set. 1970, ano LXXVI, n.º 22.098. p. 1.

_____. Lei n.º 1.115, de 15 de abril de 1974. Cria o Fundo Estadual de Desenvolvimento Econômico – FUNEDE e dá outras providências. In: AMAZONAS. **Leis, decretos, etc. Legislação do FDE, FDI, Furama e Funede**. Manaus: Codeama, 1976. p. 78.

_____. Lei n.º 1.370, de 28 de dezembro de 1979. Dispõe sobre a política de incentivos fiscais do estado do Amazonas e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Amazonas**. Atos do Poder Legislativo. Manaus, AM, 31 dez. 1979, ano LXXVI, n.º 24.425. p. 1.

_____. Lei n.º 1.605, de 25 de julho de 1983. Modifica a política de incentivos ao desenvolvimento do Estado do Amazonas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sefaz.am.gov.br/Areas/OpcaoSistemas/SILT/Normas/Legislação%20Estadual/Lei%20Estadual/Ano%201983/Arquivo/LE_1605_83.htm>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Lei n.º 1.699, de 13 de setembro de 1985. Altera dispositivos da Lei n.º 1605, de 25 de julho de 1983, que instituiu a política de Incentivos Fiscais do Estado e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sefaz.am.gov.br/Areas/OpcaoSistemas/SILT/Normas/Legislação%20Estadual/Lei%20Estadual/Ano%201985/Arquivo/LE_1699_85.htm>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Lei n.º 1.939, de 27 de dezembro de 1989. Regulamenta a política de incentivos fiscais e extrafiscais nos termos da Constituição do Estado do Amazonas e institui o Fundo de Fomento à Micro e Pequenas Empresas e dá outras providências. Disponível. <http://www.sefaz.am.gov.br/Areas/OpcaoSistemas/SILT/Normas/Legislação%20Estadual/Lei%20Estadual/Ano%201989/Arquivo/LE_1939_89.htm>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Lei n.º 2.390, de 8 de maio de 1996. Institui regimes especiais de tributação como mecanismos para interiorizar o desenvolvimento, incrementar as atividades industriais e revitalizar o comércio, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sefaz.am.gov.br/Areas/OpcaoSistemas/SILT/Normas/Legislação%20Estadual/Lei%20Estadual/Ano%201996/Arquivo/LE_2390_96.htm>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Lei n.º 2.721, de 02 de abril de 2002. Altera as Leis n.ºs 1.939, de 27 de dezembro de 1989, e 2.390, de 08 de maio de 1996, com as modificações introduzidas pela Lei n.º 2.714, de 28 de dezembro de 2001, que revoga, restabelece a vigência dos dispositivos das Leis n.ºs 1.939, de 1989, e 2.390, de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <<http://sistemas.sefaz.am.gov.br/Areas/OpcaoSistemas/SILT/Normas/Legislação%20Estadual/LLei%20Estadual/Ano%202002/Lei%20Estadual%202002.htm>>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Lei n.º 2.826, de 29 de setembro de 2003. Regulamenta a Política Estadual de Incentivos Fiscais e Extrafiscais nos termos da Constituição do Estado e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sefaz.am.gov.br/Areas/OpcaoSistemas/SILT/Normas/Legislação%20Estadual/LLei%20Estadual/Ano%202003/Arquivo/LE_2826_03.htm>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Decreto n.º 11.773, de 30 de janeiro de 1989. Aprova o Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS – e dá outras providências. Disponível em:

<<http://sistemas.sefaz.am.gov.br/Areas/OpcaoSistemas/SILT/Normas/Legislação%20Estadual/Decreto%20Estadual/Ano%201989/Decreto%20Estadual%201989.htm>>. Acesso em: 3 mar. 2011.

_____. Decreto n.º 23.994, de 29 de dezembro de 2003. Aprova o Regulamento da Lei n.º 2.826, de 29 de setembro de 2.003, que dispõe sobre a Política dos Incentivos Fiscais e Extrafiscais do Estado, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://sistemas.sefaz.am.gov.br/Areas/OpcaoSistemas/SILT/Normas/Legislação%20Estadual/Decreto%20Estadual/Ano%202003/Decreto%20Estadual%202003.htm>>. Acesso em 3 mar. 2011.

LEGISLAÇÃO DE OUTRAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO

PARANÁ. Lei n.º 10.689 de 23 de dezembro de 1993. Altera dos dispositivos que especifica da Lei n.º 8.933, de 16 de janeiro de 1989 e adota outras providências. Diário oficial de 23 de dezembro de 1989. Disponível em:

<<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=2336&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em: 28 maio 2011.

_____. Decreto n.º 986, de 20 de junho de 2007. Introduzidas alterações no Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto n. 5.141, de 12 de dezembro de 2001. Diário Oficial n.º 7498 de 22/06/2007. Disponível em:

<<http://celepar7cta.pr.gov.br/SEEG/sumulas.nsf/2b08298abff0cc7c83257501006766d4/53394ed3034133de83257305004fd6d6?OpenDocument>>. Acesso em: 28 maio 2011.

SÃO PAULO. Lei n.º 6.374, de 01 de março de 1989. Dispõe sobre a instituição do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS. Disponível em:

<http://www.legiscenter.com.br/minha_conta/bj_plus/direito_tributario/atos_legais_estaduais/sao_paulo/leis/1989/lei_6374_de_01-03-89.htm>. Acesso em: 28 maio 2011.

_____. Decreto n.º 45.490 de 30 de novembro de 2001. Dispõe sobre o Regulamento do ICMS. Disponível em: <<http://www.forticare.com.br>>. Acesso em: 28 maio 2011.

ANEXO C - LEGISLAÇÃO DO MUNICÍPIO DE MANAUS

MANAUS. **Lei Orgânica do Município**. Manaus: Câmara Municipal, 1990.

_____. Lei Municipal n.º 427/1998. Concede incentivo fiscais, pelo prazo de dez anos, às empresas industriais que se instalarem na área da Zona Franca de Manaus. Disponível: <http://www.suframa.gov.br/download/legislacao/municipal/legi_l_427.pdf>. Acesso em 15 out. 2010.

_____. Lei n.º 2.054 de 28 de dezembro de 1989. Estabelece norma relativas a concessão de incentivos fiscais às microempresas, no valor de cinquenta por cento (50%) do Imposto Sobre Serviços e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/232197/lei-2054-89-manaus-am>>. Acesso em: 13 abr. 2011.

_____. Lei Municipal n.º 1.167, de 30 de novembro de 1973. Institui o Código Tributário e de Rendas do Município de Manaus e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Amazonas** de 24 de dezembro de 1973.

_____. Lei n.º 1.883, de 16 de dezembro de 1986. Revoga a isenção geral e gratuita do ISS e dá outras providências. In: MANAUS (Município). **Revista da Procuradoria Geral do Município de Manaus**. Manaus: Centro de Estudos e Divulgação, 1992. p. 79.

_____. Lei 2.054 de 28 de dezembro de 1989. Estabelece normas relativas a concessão de incentivos fiscais as microempresas, no valor de cinquenta por cento (50%) do Imposto sobre Serviços e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/.../art-15-da-lei-2054-89-manaus>>. Acesso em 13 abr. 2011.

_____. Lei n.º 427, de 8 de janeiro de 1998. Concede incentivos fiscais, pelo prazo de dez anos, às empresas industriais que se instalarem na área da Zona Franca de Manaus. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/download/legislacao/municipal/legi_l_427.pdf>. Acesso em: 15 out. 2010.

_____. Decreto nº 25 de 17 de março de 1967. Isenta empresa ou profissionais autônomos do imposto sobre serviços de qualquer natureza. In: AMAZONAS. **Legislação estadual do Amazonas**. Manaus: Eficaz, 1985, p. 411.

_____. Decreto n.º 5.626, de 6 de janeiro de 1987. Aprova o Regulamento que disciplina a isenção do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), mediante concessão de incentivos fiscais especiais voltados para o desenvolvimento local e dá outras providências. In: MANAUS. **Legislação Tributária do Município de Manaus**. Manaus: Grafima, 1989, p. 102.