

ZONA FRANCA DE MANAUS E PROTOCOLO DE NAGOYA: uma análise das possibilidades de Desenvolvimento Regional

Pedro Victor de Paula de Las Villas Rodrigues¹
Marisa Rossignoli²

RESUMO: O artigo analisa os fundamentos da falta de integração nacional brasileira, em específico a que ocorre na região Norte, discutindo as políticas econômicas para a Amazônia Legal até o período da redemocratização, são analisadas as perspectivas do desenvolvimento regional com a existência da Zona Franca de Manaus. Assim, Objetiva-se discutir se a legislação e as políticas públicas têm garantido o desenvolvimento da região, discute-se também o recente Decreto Legislativo nº 136 de 2020 que trata do Protocolo Adicional de Nagoya, instrumento específico da Convenção sobre Biodiversidade Biológica. O método utilizado foi o dedutivo e o estudo concluiu pela necessidade de políticas e legislação mais efetiva para garantir o desenvolvimento, sugerindo a aprovação de Emenda Constitucional que ratifique as possibilidades legais para o desenvolvimento

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável; Lege ferenda; Protocolo de Nagoya; Zona Franca de Manaus;

ABSTRACT: The aim of this paper is to analyze the fundamentals of the lack of Brazilian national integration, specifically that which occurs in the North, discussing economic policies for the Legal Amazon until the period of redemocratization. The perspectives of regional development are analyzed with the existence of the Manaus Free Trade Zone. Thus, the objective is to discuss whether legislation and public policies have guaranteed the development of the region, we also discuss the recent Legislative Decree No. 136 of 2020 that deals with the Additional Protocol of Nagoya, a specific instrument of the Convention on Biological Diversity. The deductive method was used and the study concluded that there is a need for more effective policies and legislation to guarantee development, suggesting the approval of a Constitutional Amendment that ratifies the legal possibilities for development.

Keywords: Sustainable development; Lege ferenda; Nagoya Protocol; Manaus Free Zone.

INTRODUÇÃO

O Brasil é o país com a quinta maior extensão territorial do mundo, e apesar de possuir a sexta maior população (recentemente ultrapassado pelo Paquistão em 2019) a inserção brasileira em seu território parece ainda incompleta. As desigualdades regionais explicitam os problemas da concentração econômica e política de um país continental, em cidades macrocéfalas. A macrocefalia urbana somada com o pobre desenvolvimento logístico do território agravado pela sua vasta extensão afasta ainda mais a concretização do objetivo constitucional da redução da desigualdade regional. Inversamente ao que

¹ Bacharel em Direito - PUC-PR; Mestrando em Direito pelo PPGD - UNIMAR-SP. Advogado. E-mail: pedrovictorv1@hotmail.com

² Professora do PPGD - UNIMAR-SP. Graduada em Ciências Econômicas - UNESP ("Campus" Araraquara) - Mestre em Economia (Economia Política) PUC-SP e Doutora em Educação (Política e Gestão) - UNIMEP - Piracicaba-SP. Delegada Municipal do Conselho Regional de Economia para o Município de Marília-SP. E-mail: mrossinholi@uol.com.br

ocorreu nos Estados Unidos em que os treze territórios soberanos convergiram por meio de um movimento centrípeto em *estados unidos*, no Brasil o poder já estava concentrado, portanto, à época da independência o movimento foi centrífugo, não haviam territórios consolidados política e economicamente, e sim, muito terreno para integração nacional de províncias desarticuladas, tendo como expressão máxima de tal desarticulação a criação do Estado do Grão-Pará e Maranhão (hoje grande parte da região Norte do Brasil) que englobava a Capitania de São José do Rio Negro (atual Amazonas).

O artigo parte de um caso específico, o da Zona Franca de Manaus para encontrar uma solução parcial ao problema da integração territorial nacional da Amazônia Legal. O problema do desenvolvimento amazônico, ainda mais nas regiões em que existem o bioma amazônico, é de grande densidade analítica porque são nesses locais, talvez em grau maior do que em qualquer outro lugar do planeta, que o dilema desenvolvimento sustentável mais demonstra seu paradoxo. Objetiva-se assim discutir se tem havido a garantia do desenvolvimento para esta região. O primeiro tópico tratará do rumo das políticas desenvolvimentistas para a região amazônica principalmente durante o regime militar e também ilustrará a modificação tática da segurança nacional que passa a priorizar essa região como mantenedora da integridade territorial da nação em detrimento da região platina, antigo foco prioritário.

O segundo tópico explicitará a história da Zona Franca de Manaus, a sua importância econômica regional, os elementos jurídicos que conformam sua estrutura, seus sucessos e seus fracassos, além de demonstrar a mudança da política para a Amazônia a partir da virada neoliberal de 1990. O terceiro tópico explicará a importância do recente Decreto Legislativo nº 136 de 2020 que trata do Protocolo Adicional de Nagoya, instrumento específico da Convenção sobre Biodiversidade Biológica tratado ratificado pelo Brasil em 1998, tendo sido o Protocolo assinado, porém ainda sem ratificação, e sendo o Decreto Legislativo um passo recente no caminho da ratificação. A importância advém do fato de que o Protocolo trata da propriedade biotecnológica das formas de vida encontradas nos biomas específicos, tendo como consequência a repartição dos lucros advindos das descobertas com o território natural da forma de vida e também com as populações autóctones com conhecimento prévio das possíveis substâncias, o que configura objeto de explícito interesse para a região amazônica, local com enorme biodiversidade, podendo configurar um núcleo educacional e econômico para a região que

seria articulado com o intuito da preservação ambiental, condição *sine qua non* para a consolidação desse projeto.

O presente artigo tratará da possibilidade do desenvolvimento sustentável amazônico e procurará responder ao questionamento da possível aplicação estendida dos mecanismos da Zona Franca de Manaus para outras regiões nacionais, tendo em vista seu potencial de gerar uma melhor capilaridade à indústria nacional, impedindo a continuação do movimento de desindustrialização, e contribuindo para a melhora das condições de vida do país como um todo, por meio da diminuição macrocefala e do aumento da igualdade regional. Justifica-se assim a importância deste estudo e outros que apontem pela análise da legislação que possa promover o desenvolvimento sustentável. O método utilizado é o hipotético-dedutivo.

ELEMENTOS HISTÓRICOS E SEGURANÇA NACIONAL

O fim da ocupação francesa do Maranhão em 1615 fez com que o governo português criasse, já em 1621 o Estado do Maranhão que altera seu nome para Estado do Maranhão e Grão-Pará em 1654 e em 1751 para Estado do Grão-Pará e Maranhão, em 1772, Marques de Pombal cria o Estado do Grão-Pará e Rio Negro a partir da divisão do Estado do Grão-Pará e Maranhão, criando também o Estado do Maranhão e Piauí. (FAUSTO, 2015). O Estado do Grão-Pará só é anexado ao Império brasileiro em 1823 (um ano depois da independência) de forma autoritária tornando-se província, perdendo o *status* de Estado Colonial Autônomo, já a capitania de Rio Negro foi rebaixada a comarca. Esses fatos históricos consolidam o pensamento de que a desarticulação brasileira não era somente aquela experienciada dentro de um país continental e sim a desarticulação comum entre Estados distintos sob o poder da mesma potência colonial. É também no século XIX que a descoberta da vulcanização da borracha transforma a importância econômica da Amazônia que vive o período áureo da borracha entre 1870 e 1912, tal surto econômico é arrefecido pelo contrabando das sementes de *Hevea* brasileiras para a Ásia, e posterior crescimento das plantações orientais. (AGUIAR SERRA e GARCÍA FERNANDEZ, 2004). Cabe destacar a situação de penúria em que viviam a grande maioria da população que se dedicava à extração da borracha, o sistema é bem descrito no livro de Carlos (GONÇALVES, 2015), fala-se de uma imigração nordestina para a Amazônia da ordem de 300 a 500 mil pessoas durante o período de 1860 a 1912, o sistema era o do chamado aviamento:

Normalmente o seringalista, que comandava a extração da borracha, estava vinculado a uma casa aviadora de Belém ou de Manaus, de quem recebia adiantamentos de víveres e utensílios necessários à extração da borracha, mediante a obrigação de a ela entregar toda a sua produção. Os trabalhadores agenciados chegavam aos seringais com a dívida dos custos da própria viagem, além de ter que pagar os utensílios que utilizavam e os víveres que lhes eram antecipados pelo seringalista que, por sua vez, os recebia de algum comerciante vinculado a alguma casa aviadora. Assim se estruturava o famoso Sistema de Aviamento [...] (GONÇALVES, 2015, p. 86).

A organização econômica, apesar dos enormes lucros da borracha, não foi bem sucedida no intuito de adensar a população da região e tampouco de bem administrá-la, os interesses atendidos parecem ter sido aqueles dos grandes seringalistas e das casas aviadoras, deixando os trabalhadores extrativistas em uma situação de pobreza o que consubstancia sua posterior migração da região pós-ciclo da borracha. Em 1953, o governo Getúlio Vargas cria a SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia) como uma forma de reconhecer os fracassos anteriores da promoção do desenvolvimento econômico amazônico, buscou, portanto, consolidar um novo plano de desenvolvimento para a região através de uma agência de planejamento regional. (AGUIAR SERRA e GARCÍA FERNÁNDEZ, 2004; BECKER, 2009). A SPVEA precisou criar uma definição política para determinar o território que seu planejamento abrangeria, e para tanto criou o termo jurídico *Amazônia Legal*:

A Amazônia Legal, portanto, cobre uma área de 5.217.423 km² ou 61% do território brasileiro, sendo que a Amazônia Clássica tinha uma extensão territorial de 1.739.141 km², ou seja, um terço da Amazônia Legal. (AGUIAR SERRA e GARCÍA FERNÁNDEZ, 2004, p. 111).

A importância das políticas de planejamento regional da Amazônia Legal está expressa na porcentagem acima descrita – 61%. O Brasil é um país emergente, em desenvolvimento e para que sua população deixe de sofrer da característica escassez dos países subdesenvolvidos é extremamente necessário planejar o desenvolvimento humano e econômico de uma região que compreende mais da metade do território nacional. Os resultados do SPVEA em seus onze anos de existência foram insuficientes, tem-se como seu principal projeto a construção da rodovia Belém-Brasília com mais de 2.000 km de extensão e inaugurada em 1965, sendo a primeira a facilitar a penetração em grande escala da região amazônica (AGUIAR SERRA e GARCÍA FERNÁNDEZ, 2004) e segundo Bertha (BECKER, 2009) e Carlos (GONÇALVES, 2015) a primeira a facilitar a devastação

ambiental daquelas áreas. As preocupações com os danos ambientais das ações governamentais na Amazônia só começam a despontar a partir do regime militar (1964), uma vez que é nesse momento em que se acirra a importância dada à ocupação planejada da região.

Os governos militares consideravam a Amazônia como um grande reservatório de recursos naturais cuja exploração e desenvolvimento econômico seria a chave para solucionar os problemas sociais, econômicos e geopolíticos do Brasil, tudo para que o país pudesse chegar ao nível de desenvolvimento dos países desenvolvidos para tanto era necessário *integrar para não entregar*. (AGUIAR SERRA e GARCÍA FERNÁNDEZ, 2004). As reformas institucionais foram diversas, tendo como exemplo a criação do Banco Central (GREMAUD, SANDOVAL DE VASCONCELLOS e JÚNIOR, 2017), e as tentativas de povoar e integrar a região amazônica ao resto do Brasil. Não é nenhum segredo que durante o regime militar (1964-1985) houve forte intervenção do Estado na economia conforme trata Marcelo (ABRE, 2014) e também Fabio (GIAMBIAGI, DE CASTRO, *et al.*, 2016), várias indústrias nacionais foram criadas para fomentar a industrialização brasileira, o planejamento do governo abrangia tanto planos nacionais quanto planos regionais.

O início dos anos 1970 não apenas foi o período de maior recrudescimento do regime militar (especialmente no governo Médici) como também foi a época do denominado “milagre” econômico brasileiro. Durante os primeiros anos desta década, a presença do governo federal na Amazônia foi intensificada principalmente em função dos objetivos geopolíticos (ocupação e integração nacional) [...]. De fato, a integração tornou-se o princípio básico do governo militar na medida em que ela era considerada uma condição essencial para a segurança nacional [...]. Na realidade, a Amazônia e o Nordeste foram considerados regiões problemáticas e, conseqüentemente, receberam uma atenção especial do governo federal que expressou estas preocupações tanto em programas, tais como PIN, PROTERRA e II PDA (especialmente direcionado à Amazônia), quanto nos planos nacionais, como o *Metas e Bases* e o I PND. (AGUIAR SERRA e GARCÍA FERNÁNDEZ, 2004, p. 112).

A importância da região cresceu também com as crises do petróleo em 1973 e 1979, além da crise do aumento exponencial da taxa de juros em 1979, todas corroborando para a urgência de manter uma balança comercial superavitária para ser possível pagar a dívida externa que, diga-se de passagem, era a maior do mundo à época. (ABREU, 2014). O II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) adotado no governo Geisel (1974-1979) além

de exigir o aumento das exportações do Norte para aliviar a balança comercial, ainda procurou expandir a infraestrutura, em especial em energia, transporte e comunicações, e também investiu na expansão de indústrias básicas localizadas em áreas específicas da Amazônia. (AGUIAR SERRA e GARCÍA FERNÁNDEZ, 2004).

O segundo PND trouxe para a Amazônia o programa POLAMAZÔNIA que tinha como objetivo a criação de quinze polos de desenvolvimento nos quais seriam implementados investimentos em infraestrutura, além de incentivos fiscais autorizados pelo governo federal com o intuito de promover as exportações das empresas privadas. O programa marcou uma transformação da política brasileira, passando a priorizar as grandes companhias agroindustriais, a pecuária, planos de colonização privada, tudo isso somado com investimentos em infraestrutura e em extração de minérios. (AGUIAR SERRA e GARCÍA FERNÁNDEZ, 2004). A nomenclatura *polo de desenvolvimento* advém da teoria econômica de François Perroux, os polos induziriam por meio de investimentos em infraestrutura e através de incentivos fiscais o florescimento de indústrias o que geraria crescimento econômico, trazendo economia de escala e de aglomeração, entendendo ser possível coadunar crescimento, equilíbrio inter-regional e integração de áreas economicamente atrasadas desde que a estratégia de desenvolvimento fosse descentralizada. Ademais é importante citar o Projeto Grande Carajás utilizando os mesmos moldes econômicos:

Indiscutivelmente, o mais importante programa de desenvolvimento implementado na região amazônica foi o PGC, considerado o maior e mais ambicioso “plano de desenvolvimento integrado” jamais concebido e implementado em qualquer área de floresta tropical no mundo. (AGUIAR SERRA e GARCÍA FERNÁNDEZ, 2004, p. 114).

Carajás é a maior mina de ferro a céu aberto do mundo, porém o Projeto Carajás vai muito além disso, não cabe, entretanto, explorar todos os seus aspectos nesse artigo. O III PND (1979-1985) procurou de maneira mais acentuada aumentar as exportações em razão do segundo choque do petróleo e do aumento da taxa de juros, no momento em que o Brasil possuía a maior dívida externa do planeta. Como conclusão do período militar:

Torna-se importante salientar que a violência rural também abrange a questão indígena [...] é importante ter em mente que a cobertura florestal da Amazônia permaneceu praticamente intocada até o golpe militar. Na verdade, vários fatores concorreram para o desmatamento em larga escala

sofrido pela região amazônica: a construção das grandes rodovias e das estradas vicinais; a criação de gado; a exploração de madeira; a colonização oficial e “espontânea”; a mineração e os projetos infra-estruturais associados (estrada de ferro, hidrelétrica, etc.); e a fundição de ferro gusa. Todos esses empreendimentos, estimulados pelo governo brasileiro, estão inter-relacionados e contribuíram consideravelmente para agravar o desmatamento e a degradação ambiental na região. (AGUIAR SERRA e GARCÍA FERNÁNDEZ, 2004, p. 117).

As políticas desenvolvimentistas voltadas para a Amazônia no que tange às atividades agrícolas foram explicitamente latifundiárias, beneficiando as grandes propriedades em detrimento das pequenas. (AGUIAR SERRA e GARCÍA FERNÁNDEZ, 2004). Porém a realidade não é simples, e é de suma importância ao cientista social deter o conhecimento de sua complexidade, o complexo desse caso é o fato de o Estatuto da Terra ter sido elaborado durante o regime militar, no governo Castello Branco, apenas depois quando ocorre uma mudança na postura econômica do governo é que seus planos de reforma agrária para o Norte do país são abandonados privilegiando os latifúndios. (BRASIL, 1964; GASPARI, 2014). Adicionando complexidade na miríade do quadro em tela é importante destacar a enorme importância da região amazônica para as estratégias de segurança nacional. O final da Guerra do Paraguai (1864-1870) resolveu várias lides fronteiriças do Brasil com a região platina que desde o começo do período colonial foi palco de inúmeros conflitos bélicos entre os colonizadores portugueses e espanhóis, diminuiu-se assim a importância do controle da bacia do prata, e nessa mesma época em 1869 surgiram dois problemas centrais à soberania territorial brasileira, a questão da navegação amazônica e a questão *Webb*. (DORATIOTO, 2002; RICUPERO, 2017).

William Trousdale (ministro plenipotenciário americano no Brasil) pressiona para que o Brasil aceite colonos americanos na Amazônia, permitindo a navegação na Bacia Amazônica, o Brasil sabendo que isso configuraria o primeiro passo para uma posterior intervenção militar, como foi feito com o México, que perdeu mais da metade do seu território, não permite a navegação. O americano chega ainda a incitar os vizinhos brasileiros quanto ao suposto egoísmo brasileiro, de não deixar livre a navegação amazônica. O Brasil decide realizar negociações bilaterais com cada um desses vizinhos, conseguindo assim prorrogar a abertura geral da navegação da bacia amazônica. (CERVO e BUENO, 2015). James Webb (plenipotenciário americano no Brasil) propõe o envio de negros americanos libertos para a Amazônia, ideia também rejeitada. Ademais incita a questão *Webb*, ou seja, pressiona o Brasil a pagar indenizações por um navio norte-

americano que teria adernado no litoral brasileiro e sido saqueado trazendo constrangimento na relação bilateral. O Brasil faz uma reclamação formal à secretaria de Estado norte-americana e assim Webb é removido do seu posto no Brasil. Após esses dois eventos traumáticos, provavelmente desenrolados em razão da vulcanização da borracha e explosão da importância da borracha amazônica principalmente de 1870 a 1912, e após a calmaria do final da Guerra do Paraguai, a estratégia militar de preservação da soberania territorial passa a ser voltada para a proteção da região Norte, mais especificamente da Amazônia.

IMPACTOS DA ZONA FRANCA DE MANAUS - ZFM E DO POLO INDUSTRIAL DE MANAUS- PIM

Caminha junto com o processo de redemocratização brasileira o surgimento de uma nova política desenvolvimentista para a Amazônia formulada para resolver grandes escândalos internacionais envolvendo as políticas anteriores. Em 1988 no governo Sarney criou o IBAMA através do Programa *Nossa Natureza*, configurando a primeira iniciativa nacional de desenvolvimento sustentável, favorecendo, inclusive, comunidades locais. A Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) é criada em 1990 no governo Collor, criou-se também o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e a *Operação Amazônia* para impedir o desmatamento, o governo Itamar Franco, entretanto, não apresentou política de proteção da Amazônia. No primeiro governo Cardoso (1995-1998) a Secretaria para a Amazônia é criada dentro do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA) que substituiu a antiga SEMA. (AGUIAR SERRA e GARCÍA FERNÁNDEZ, 2004).

Durante o período do primeiro governo Cardoso, surge uma iniciativa muito elogiada por Bertha (BECKER, 2009) o chamado Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) considerado, por outro lado, extremamente deletério por Carlos (GONÇALVES, 2015) uma vez que demonstraria ingerência das potências globais nas políticas econômicas amazônicas privilegiando o capital externo. Basicamente o PPG7 que surge em 1995, configura uma série de projetos econômicos, como por exemplo: reservas extrativistas; apoio ao manejo florestal; capacitação na prevenção aos incêndios florestais; proteção às populações e às terras indígenas; manejo dos recursos naturais da várzea; projetos demonstrativos tipo A; produção de conhecimento científico e

tecnológico; negócios sustentáveis, entre outras iniciativas, em resumo são todas propostas que visam desenvolver a Amazônia por meio do emprego de seus recursos principalmente pelos povos autóctones e pelos povos que habitam a região, além de empresas privadas de médio e pequeno porte, devidamente respeitando os preceitos do desenvolvimento sustentável, para entender mais os projetos ver (BECKER, 2009); ver também (GONÇALVES, 2015) e (AGUIAR SERRA e GARCÍA FERNÁNDEZ, 2004).

Apesar dessa aparente virada ambiental, as maiores críticas ao PPG7 tratam da insuficiência e pouca extensão dos projetos, e também do fato dele ser explicitamente influenciado pelas potências globais por meio do Banco Mundial, mas o maior peso recai, na fragilidade e pequena aplicação do programa. Em contraposição aos programas tidos como agressivos do regime militar, tem-se um programa insuficiente com a redemocratização, é para resolver esse imbróglio que é:

[...] lançado, em 1998, um programa, denominado de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID), que remonta a antiga concepção de desenvolvimento dos governos militares [...] a concepção mudou da noção de pólos de desenvolvimento para a de eixos de desenvolvimento, que, à diferença dos seus predecessores, tendem a gerar efeitos positivos para uma área muito mais ampla na medida em que infra-estrutura e desenvolvimento econômico foram concebidos de forma integrada. [...] A delimitação dos Eixos obedeceu a quatro critérios específicos: a malha de transporte existente; a hierarquia funcional das cidades; a identificação dos focos dinâmicos no país; e a caracterização dos ecossistemas nas diferentes regiões brasileiras. Em função destes critérios, o território nacional foi dividido em nove Eixos, a saber: Arco-Norte; Madeira-Amazonas; Araguaia-Tocantins; Oeste; Sudoeste; Transnordestino; São Francisco; Rede Sudeste; e Sul. (AGUIAR SERRA e GARCÍA FERNÁNDEZ, 2004, p. 121).

Os Eixos, no que tange o desenvolvimento da região amazônica, repetem a lógica do modelo desenvolvimentista anterior, e focam suas energias na exportação para o exterior em detrimento de dar prioridade para a integração territorial entre os nove Eixos, falta de logística que é fatal para a Amazônia, pois assim continua isolada do resto do Brasil, agravando a concentração de renda, a disparidade regional e a macrocefalia urbana. Os programas já citados encontram-se com o paradoxo do desenvolvimento sustentável: o aumento da abrangência das medidas é diretamente proporcional ao aumento dos impactos ambientais, a Zona Franca de Manaus apresenta um modelo que, se aplicado de maneira sinérgica entre interesses diversos, poderá resolver essa celeuma escapando do

labirinto paradoxal. Em 1957 cria-se a Zona Franca na cidade de Manaus, porém ainda não nos moldes atuais, a Lei nº 3.173/1957 em seu artigo 1º configura:

Uma zona franca para armazenamento ou depósito, guarda, conservação beneficiamento e retirada de mercadorias, artigos e produtos de qualquer natureza, provenientes do estrangeiro e destinados ao consumo interno da Amazônia, como dos países interessados, limítrofes do Brasil ou que sejam banhados por águas tributárias do rio Amazonas. (BRASIL, 1957).

É apenas em 1967 por meio do Decreto-Lei nº 288 que é criada a Zona Franca de Manaus (ZFM) existente hodiernamente, até então, grande parte dos recursos da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) eram alocados apenas no Estado do Pará. (BRASIL, 1967). A ZFM criada como:

[...] área de livre comércio, beneficiária de incentivos fiscais, com o objetivo de ocupação do território amazonense. [...] compreende um total de dez mil quilômetros quadrados que inclui a cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, e mais os municípios de Presidente Figueiredo e Rio Preto da Eva. O lançamento da pedra fundamental do Distrito Industrial ocorreu em 30 de setembro de 1968. O ato marcou o início do processo de criação do Polo Industrial de Manaus (PIM), atualmente um dos mais modernos centros industriais e tecnológicos em toda a América Latina, situado em Manaus (HOLLAND, 2019, p. 12-13).

O artigo 1º do Decreto-lei nº 288 estabelece que:

A Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância, a que se encontram, os centros consumidores de seus produtos (BRASIL, 1967).

Em 2013, os incentivos fiscais para a ZFM acabaram sendo prorrogados para até 2073. Estudos econômicos de 2010 indicam que houve crescimento demográfico, produtivo e da renda per capita da região Norte como um todo, porém que o crescimento da renda per capita do estado do Amazonas foi ainda maior, aumentando também sua participação no PIB nacional. (HOLLAND, 2019). Como maneira de ilustrar o fato acima tem-se como exemplo a porcentagem da população urbana no estado do Amazonas que em 1940 representava 33%, passando a representar 60% em 1980 e 80% em 2010, enquanto o estado do Pará apresenta os números 40% (1960), 48% (1980), e 68% (2010), pode-se

dizer, portanto, que o processo de urbanização do estado do Amazonas é mais acelerado do que o do estado vizinho. (HOLLAND, 2019).

A indústria na ZFM agrega para cada R\$ 1,00 produzido mais valor do que a média da indústria de transformação brasileira. Ademais pode-se afirmar que ocorreu em razão da ZFM e do PIM um forte impulso da participação da indústria no PIB do Amazonas, e mesmo com o processo de desindustrialização brasileiro a partir de 1980, o Amazonas demonstra uma queda menos grave em comparação com outras regiões nacionais, o processo de desindustrialização será tratado mais adiante. É possível, por meio dos estudos econômicos da FGV (HOLLAND, 2019) indicar também um aumento positivo na educação e no capital humano, inclusivo dos anos de escolaridade. Finalmente é possível dizer que o coeficiente de Gini que mede os níveis de desigualdade, permaneceu abaixo da média nacional até que em 2013 superou a média, demonstrando a diminuição da desigualdade na região. Cabe também dizer que os três principais produtos produzidos pelo Polo Industrial de Manaus e que configuram 40% de todo seu faturamento são: televisores de tela LCD, telefones celulares, e motocicletas, também possui expressivo setor químico.

Um desses estudos econômicos utilizou da metodologia do controle sintético (o qual elege um grupo de tratamento – Região Metropolitana de Manaus e um grupo de controle – Região Metropolitana de Belém, interior do Pará e Região Metropolitana do Macapá) e assim compara os dados econômicos colhendo como resultados a demonstração da importância da indústria localizada na Região Metropolitana de Manaus na geração de empregos formais, na renda, e no investimento em capital humano dos trabalhadores, e também melhoras na infraestrutura e na moradia da população. (HOLLAND, 2019). A análise dos impactos ambientais da ZFM é pautado por duas visões opostas, a primeira entende que a expansão da indústria que acaba por aumentar a renda da região contribui para agravar o desmatamento, pois a demanda por produtos agropecuárias sobe, como também aumentam as necessidades logísticas e de infraestrutura, a segunda visão, entretanto, argumenta que o desmatamento seria ainda maior caso a população local buscasse suas fontes de renda exclusivamente nas atividades agropecuárias e extrativistas. (HOLLAND, 2019). Com o intuito de resolver a celeuma de maneira imparcial detalhados estudos econométricos realizados pela FGV (HOLLAND, 2019) tiveram como resultado as seguintes proposições: a) o emprego na indústria dos municípios da ZFM está negativamente correlacionada ao aumento do desmatamento, apesar de ser a correlação

negativa muito pequena, da ordem de -0,056. Ademais, um estudo de equilíbrio geral computável permitiu identificar que a relação da ZFM com atividades primárias com uso intensivo de terra, tal como agropecuária e silvicultura é muito dependente da capacidade dos fatores de produção de capital e trabalho migrarem entre as regiões brasileiras e da reação dos investimentos em capital ante a mudanças na ZFM, portanto, quanto mais oneroso e difícil for para o capital e para o trabalho migrarem entre as regiões, maior tende a ser a relevância da ZFM em reduzir a atratividade das atividades extrativistas e também agropecuárias, e assim diminuir o desmatamento, sendo o inverso também obviamente verdadeiro. (HOLLAND, 2019). Para majorar os impactos positivos em face do desmatamento amazônica, é necessário:

[...] que sejam implementadas ações explícitas de incentivo à preservação ambiental e desincentivo ao desmatamento pelos agentes e empresas interessados no desenvolvimento contínuo da ZFM, de forma a consolidar o papel da ZFM para a preservação do bioma Amazônico e do Estado do Amazonas. Tais ações permitiriam a atribuição direta e inequívoca da ZFM à conservação ambiental e o fortalecimento do discurso de papel relevante da mesma para o desenvolvimento sustentável do Amazonas e do país (HOLLAND, 2019, p. 52).

A Zona Franca de Manaus foi consolidada na CF/88 no artigo 40 do ADCT, com a seguinte redação da Constituição do (BRASIL, 1988) “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”, com prazo final em 2013, sua aplicação foi estendida por sucessivas Emendas Constitucionais para até 2073. A partir dos estudos antes desenvolvidos a ZFM parece servir como agente diminuidor da desigualdade regional, tal como o quer os artigos 3º, III; 43, *caput*; e 170, VII da Constituição do (BRASIL, 1988). Os gastos tributários são aqueles gastos indiretos do governo que geram renúncia de receita valendo-se de legislação tributária para fomentar objetivos econômicos e sociais, são, via de regra, renúncias tributárias, por possuir uma norma jurídica que se desvia do sistema tributário de referência e que é semelhante a um gasto público direto, porém é um gasto indireto, representando uma perda de arrecadação tributária potencial. Os incentivos fiscais da ZFM, entretanto, não advém dessa modalidade utilizada pela Receita Federal para medir suas renúncias, uma vez que o fato de estar prevista na Constituição Federal torna os incentivos fiscais da ZFM um regime alternativo de tributação de natureza constitucional.

(HOLLAND, 2019). O Supremo Tribunal Federal também parece assim entender quando julgou a ADIN 2.348-9 (STF, 2000), que julgou a inconstitucionalidade do artigo 14, §2º, da Medida Provisória 2.037-23 (BRASIL, 2000) que:

[...] previa incidência de PIS e da COFINS sobre as receitas das vendas realizadas às empresas localizadas na Zona Franca de Manaus, alguns Ministros do STF afirmaram que o art. 40, do ADCT teria constitucionalizado e congelado o Decreto-Lei 288/67, tornando-o *imutável* (HOLLAND, 2019, p. 54).

Ademais também no julgamento da ADIN 310 (STF, 1990) que tratou dos:

[...] Convênios ICMS nº 01, 02 e 06, que previam a incidência do ICMS nas vendas de produtos para empresas situadas na Zona Franca de Manaus, violavam o art. 40, do ADCT. A Ministra Carmem Lúcia afirmou, inclusive, que os benefícios da ZFM ganharam *status* de imunidade tributária, por conta do art. 40, do ADCT (HOLLAND, 2019, p. 54).

A publicação anual do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) da Receita Federal do Brasil, entretanto, considera os incentivos da ZFM como gastos tributários em forma de renúncias fiscais, apesar de que a impossibilidade de diminuir os incentivos fiscais da ZFM é o que faz com que quando o governo brasileiro pretende alterar sua política para as empresas da região tenha de modificar o PIS/COFINS, o Imposto de Importação e o IPI para o restante do Brasil. (HOLLAND, 2019). A seguir tratar-se-á da eficácia dessas medidas de *renúncias fiscais* para utilizar a nomenclatura da Receita Federal, três cenários principais são estudados, aplicando-se três métodos distintos, os quais encontram-se detalhados no estudo da FGV, entretanto cabe tratar dos seus pressupostos básicos. Os três utilizaram o conceito de multiplicador fiscal, ou seja, com o dispêndio de R\$ 1,00 em gastos tributários quanto é gerado? Qualquer valor acima de R\$ 1,00 indica lucro da estratégia de incentivo fiscal. No primeiro método o resultado foi de 1,48 a 3,03; no segundo 1,14 a 2,33; e no terceiro 1,19 a 2,44, ou seja, em qualquer dos cenários detalhados no trabalho, o gasto tributário com o programa de incentivo regional do Polo Industrial de Manaus cresce mais do que R\$ 1,00. Finalmente, é preciso indicar que a ZFM gera 500 mil empregos diretos e indiretos. (HOLLAND, 2019).

PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO EFETIVO

Na COP-10 (10^a Conferência das Partes signatárias da Convenção sobre Diversidade Biológica) o Brasil propôs a necessidade do incentivo econômico para a preservação da biodiversidade (ressarcimento econômico para os países que detêm a biodiversidade). O Brasil sugeriu, portanto, o Protocolo ABS (*Access and Benefits Sharing*), também chamado de Protocolo de Nagoya que estipula que o lucro tem de ser repartido com o país origem da biodiversidade que gerou o medicamento, substância, material genético, e também com os grupos autóctones que já conheciam aquela planta, substância, material genético, o Protocolo foi assinado em 2010 e entrou em vigor em 2014, data em que atingiu o *quantum* mínimo de países estipulados para a entrada, porém o Brasil apenas havia assinado o Protocolo e nem sequer o decreto parlamentar de ratificação existia até que no dia 12 de agosto de 2020 foi promulgado o decreto legislativo nº 136 que dispõe sobre as condições de ratificação do Protocolo que serão posteriormente analisadas pelo Poder Executivo que, espera-se, finalizará o procedimento de ratificação. (BRASIL, 2020).

A razão da demora é que o setor agropecuário da economia brasileira estava receoso, pelo fato de importarem muita biotecnologia para grãos, o que fez com que a bancada ruralista tenha forçado até agora a não ratificação, o decreto legislativo parece resolver a celeuma, pois estipula ressalvas como o efeito não retroativo do Protocolo, e retira da repartição de benefícios as espécies introduzidas no país com fim de exploração econômica agrícola. A futura ratificação desse Protocolo poderá trazer muita riqueza para aqueles que realmente possuem o conhecimento das espécies da fauna e da flora que são usadas para a extração do material genético em múltiplas aplicações, ou seja, o povo autóctone, os índios, e também para a indústria da biotecnologia que junto com a educação superior devem crescer nesse terreno. As fórmulas econômicas da Zona Franca de Manaus poderiam ser aplicados em uma possível Emenda Constitucional que conjugasse esses moldes com a geração de renda da ratificação do Protocolo de Nagoya para fomentar a indústria farmacêutica brasileira, mesmo que em princípio propicie a vinda de indústrias estrangeiras para posteriormente conhecer as matrizes tecnológicas das mesmas e poder consolidar a indústria farmacêutica nacional, uma vez que o Brasil possui enorme biodiversidade, e essa seria uma maneira de expansão econômica sem efeitos deletérios ao meio ambiente, seria a mais perfeita expressão do desenvolvimento sustentável, uma vez que seria necessário cuidar da biodiversidade para desenvolver a biotecnologia, seria

necessário o não desmatamento, exatamente para gerar renda quebrando assim com o paradoxo sempre presente do desenvolvimento econômico de um lado e da sustentabilidade do outro, o que aqui se propõe é a necessidade de *lege ferenda*. A ZFM e o PIM ainda fortalecem o processo de industrialização brasileiro, segundo Wilson (CANO, 2012):

Desenvolvimento é o resultado de um longo processo de crescimento econômico, com elevado aumento da produtividade média, sem o qual o excedente não cresce o bastante para acelerar a taxa de investimento e diversificar a estrutura produtiva e o emprego. Esse processo intensifica a industrialização e urbanização para transformar de maneira progressista as estruturas sociais e políticas do país. Ademais, também se alterarão e modernizarão hábitos e costumes da sociedade. (CANO, 2012, p. 1-2)

Esse processo encontra-se em pleno declínio desde a década perdida de 1980 e em razão da instauração equivocada das políticas neoliberais de 1990, dando causa para uma enorme queda da participação da indústria de transformação no PIB da América Latina como um todo:

Em 1980, houve participações, isto é, cerca de 24% (Argentina e México) e de 33% (Brasil). Os dados entre 2008 e 2010 regridem para aproximadamente 19% no México e na Argentina e a mais aguda, a do Brasil, para 14,6% em 2011. (CANO, 2012, p. 3).

O Polo Industrial de Manaus atua exatamente na indústria de transformação consolidando ainda mais sua extrema importância em um cenário de desindustrialização extremada no Brasil, sendo a industrialização, como visto, condição para o pleno desenvolvimento. A queda da importância da industrialização no PIB fez com que aumentasse a importância dos serviços, observado que os serviços que mais aparecem com esse quadro não são aqueles que se espera de uma sociedade capitalista avançada que passa de um período de alto nível industrial para uma posterior de diminuição e aumento dos serviços de alta performance, e sim aqueles predominantes na macrocefalia subprodutiva, de manobristas a cuidadores de carros, vendedores ambulantes que em um ambiente de pouca integração do transporte nacional fazem aparecer em algumas cidades o efeito *cabeça de melancia*, a macrocefalia urbana suga todos os nutrientes e a água da terra para cultivar sua *watermelon*, assim os habitantes das casas cubiculares caríssimas vem-se com o dilema de amarrar novamente as trouxas nas costas e com o carro cheio e os provimentos da viagem partir em procura da farta oportunidade da vida.

Além de observar-se que a indústria de transformação é exatamente a que obteve os piores resultados no PIB, uma vez que o investimento é muito baixo, o que foi agravado pelos efeitos da crise pós-2007, soma-se a isso a reprimarização da pauta exportadora brasileira, tudo indicando a essencialidade de mais medidas como a da Zona Franca de Manaus para revitalizar o parque industrial brasileiro, em especial o de transformações e assim viabilizar o desenvolvimento humano que o país merece. (CANO, 2012). A sinergia da indústria farmacêutica que utiliza a biotecnologia na região amazônica, com a necessidade de integração nacional da região Norte, somadas com a potencial ratificação do Protocolo de Nagoya que poderá atender tanto aos anseios desenvolvimentistas quanto aos anseios indígenas e ambientais parece ser uma situação *win/win* a qual o governo brasileiro não pode deixar de explorar, gerando efeitos exponenciais entre todos os interessados, e criando uma nova matriz de desenvolvimento sustentável que atende verdadeiramente ao desenvolvimento econômico, à população regional, em especial à autóctone e à preservação ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro tópico tratou de questões históricas da formação territorial brasileira, em específico da região Norte, demonstrando o caminho percorrido até o final do governo militar, com foco nas políticas desenvolvimentistas para a Amazônia, ademais trouxe a fundamentação da mudança da tática da segurança nacional que passou a priorizar a região Norte em detrimento da antiga região platina. O segundo tópico continua a empreitada do primeiro explicitando a política desenvolvimentista do período da redemocratização, em seus dois modais, o da PPG7 e o dos Eixos. Após tais considerações, a Zona Franca de Manaus e o Polo Industrial de Manaus são colocados em perspectiva por meio dos resultados de vários estudos econômicos e legais. O terceiro tópico trouxe a possibilidade da ratificação futura do Protocolo de Nagoya e o significado do impacto desse ato para a posterior identificação das políticas econômicas para a Amazônia Legal, ademais discorreu sobre o processo de desindustrialização brasileira que começa a mostrar os seus contornos já em 1980. Conclui-se que as políticas até agora desenvolvidas ou foram muito agressivas ou muito pouco efetivas, a verdadeira celeuma é resolver o conflito de interesses entre vários agentes e vários pacientes, a ZFM demonstrou seu potencial econômico e social e seu impacto positivo ambientalmente (ou pelo menos seu impacto neutro), se

medidas de incentivo fiscal tal qual ocorre na ZFM forem estendidas para várias cidades da Amazônia Legal, e se em específico enaltecem a indústria farmacêutica de pesquisa biotecnológica, a possibilidade de um ganho para todos os interessados, e também para a preservação da natureza é enorme.

Propõe-se, portanto, a criação de uma Emenda Constitucional que trate de viabilizar esse quadro futuro, uma vez que se demonstrou a importância da Zona Franca de Manaus, estendendo esta possibilidade para demais regiões e permitindo a transformação do Brasil em uma potência industrial no ramo de fármacos, e assim tornar o desafio da preservação ambiental lucrativo para todas as partes: governo, sociedade como um todo, grupos autóctones, meio ambiente. A oportunidade em tela que surgirá após a potencial ratificação do Protocolo não pode ser perdida por falta de planejamento, uma das possibilidades para tal desenvolvimento econômico ambiental é a que aqui se desenvolveu, ou seja, expandir a matriz da ZFM para incentivar especificamente o ramo farmacêutico nas regiões do Norte, viabilizando a pesquisa biotecnológica, o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. D. P. A Ordem do Progresso - dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

AGUIAR SERRA, M.; GARCÍA FERNÁNDEZ, R. Perspectivas de desenvolvimento da Amazônia: motivos para o otimismo e para o pessimismo. Economia e Sociedade, Campinas, v. 13, p. 107-131, jul/dez 2004. ISSN 2.

BECKER, B. K. Amazônia: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Geramond, 2009.

BRASIL. LEI No 3.173, DE 6 DE JUNHO DE 1957. Cria uma zona franca na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, e dá outras providências., Brasília, DF, 1957.

_____. LEI Nº 4.504, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências., Brasília, DF, 1964.

_____. DECRETO-LEI Nº 288, DE 28 DE FEVEREIRO DE 1967. Altera as disposições da Lei número 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus., Brasília, DF, 1967.

_____. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988, Brasília, DF, 1988.

_____. Altera a legislação das Contribuições para a Seguridade Social - COFINS. MEDIDA PROVISÓRIA No 2.037-23, DE 26 DE OUTUBRO DE 2000., Brasília, DF, 2000.

_____. Aprova o texto do Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios. DECRETO LEGISLATIVO Nº136, DE 2020, Brasília, DF, 2020.

CANO, W. A desindustrialização no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas-SP, v. 21, p. 831-851, dez 2012.

CERVO, A.; BUENO, C. História da política exterior do Brasil. 5. ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2015.

DORATIOTO, F. Maldita Guerra. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

FAUSTO, B. História do Brasil. 14 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

GASPARI, E. A ditadura envergonhada. 2 ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

GIAMBIAGI, F. et al. *Economia Brasileira Contemporânea*. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GONÇALVES, C. W. P. Amazônia, Amazônias. 3 ed. São Paulo: Contexto, 2015.

GREMAUD, A. P.; SANDOVAL DE VASCONCELLOS, A.; JÚNIOR, R. T. *Economia Brasileira Contemporânea*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HOLLAND, M. Zona Franca de Manaus - impactos, efetividade e oportunidades. São Paulo: FGV EESP, 2019.

RICUPERO, R. A diplomacia na construção do Brasil - 1750-2016. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 310, Brasília, DF, 1990.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL -STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.348-9. Distrito Federal, Brasília, DF, 2000.