

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

RUBENS ALVES DA SILVA

**A EFETIVAÇÃO DO DIREITO AO TRABALHO POR
MEIO DA IMPLANTAÇÃO DO POLO INDUSTRIAL DE
MANAUS**

POUSO ALEGRE/MG

2013

RUBENS ALVES DA SILVA

**A EFETIVAÇÃO DO DIREITO AO TRABALHO POR
MEIO DA IMPLANTAÇÃO DO POLO INDUSTRIAL DE
MANAUS**

Dissertação, apresentada como exigência parcial para obtenção do Título de Mestre em Direito ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito Do Sul de Minas.

Orientador: Professor Dr. Elias Kallás Filho

FDSM — MG

2013

FICHA CATALOGRÁFICA

S586e SILVA, Rubens Alves da

A EFETIVAÇÃO DO DIREITO AO TRABALHO POR MEIO DA IMPLANTAÇÃO DO POLO INDUSTRIAL DE MANAUS. Pouso Alegre – MG: FDSM, 2013. 102 p.

Orientador: Elias Kallás Filho

Dissertação – Faculdade de Direito do Sul de Minas, Mestre em Direito.

1. Zona Franca de Manaus. 2. Incentivos Fiscais. 3. Direito Fundamental Social ao Trabalho. I Kallás Filho, Elias. II Faculdade de Direito do Sul de Minas. Pós-graduação em Direito. III Título.

CDU -340

RUBENS ALVES DA SILVA

A EFETIVAÇÃO DO DIREITO AO TRABALHO POR MEIO DA IMPLANTAÇÃO DO
POLO INDUSTRIAL DE MANAUS

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

Data de aprovação __/__/__

Banca examinadora

Prof. Dr. Elias Kallás Filho
Orientador
FDSM

Prof. Dr. (...)
FDSM

Prof. Dr. (...)
(...)

Pouso Alegre – MG

2013

A Ionilda Guerini, pelo apoio absoluto
e, por acreditar nos meus sonhos.

AGRADECIMENTOS

Ao arquiteto do universo, pelas bênçãos alcançadas e superação dos óbices da vida moderna e a dádiva de viver.

A minha esposa Nilda, pelo amor, incentivo e apoio incondicional.

Ao Prof. Dr. Elias Kallás Filho, orientador e motivador, credor das minhas ideias, pela acessibilidade e paciência.

Agradeço de modo muito particular à CAPES - Coordenação de Aprimoramento de Pessoal de Ensino Superior.

Ao coordenador do programa de mestrado, acumulando a árdua função de orientador, pela atenção dispensada.

Aos demais professores, fonte de inspiração e opiniões lançadas em sala de aula.

A Dra. Ágida, pelas dicas e juízos de valor sobre às causas do PIM.

Ao MSc. Thiago Miranda, pelo apoio moral nos meus dias sombrios.

A Sra. Justina Maria e seus familiares, pelo amparo.

Meu muito obrigado as minhas amigas e colegas: Socorro Santos, Wanessa Gavião, pelo apoio e incentivo, bem como a todos os outros colegas que contribuíram de alguma forma para a minha titulação.

A Professora Cláudia Martins Graça, pelo apoio e correção do texto.

As colaboradoras: Vera Lúcia e Suely Pascoal, pelo profissionalismo e atendimento exemplar nas dependências da FDSM.

Em especial, sou eternamente grato a Juliana Rebello, pelo fato de ser uma agente facilitadora, porque simplifica as coisas que envolvem o Programa de Mestrado da FDSM, junto aos mestrandos.

RESUMO

Título do trabalho: A Efetivação do Direito ao Trabalho por meio da Implantação do Polo Industrial de Manaus

O presente trabalho tem por objetivo discutir a criação da ZFM e analisar seus efeitos para o desenvolvimento da região amazônica, não apenas sob o aspecto econômico, mas também social, especialmente no que tange a efetividade do direito fundamental social ao trabalho. Para tanto traz uma síntese histórica da implantação da ZFM desde a sua concepção como projeto de integração do Brasil e desenvolvimento regional até sua inserção na atual ordem econômica constitucional. Em seguida discutem-se os mecanismos jurídicos empregados no referido projeto e, finalmente faz-se uma análise crítica quanto à conversão dos ganhos econômicos auferidos por meio dos incentivos fiscais em benefícios das pessoas, a partir da premissa de que a efetividade do direito fundamental social ao trabalho não se exaure na geração de postos de trabalho, mas exige ganhos sociais concretos. Discute-se, ainda, a propostas de prorrogação do prazo de vigência dos incentivos fiscais na ZFM para se concluir pela importância e conveniência da prorrogação, que deverá, porém incluir exigências legais visando à efetividade dos direitos sociais, especialmente do direito ao trabalho. Foi empregada a metodologia analítica com estudo da doutrina nacional, inclusive com autores regionais, e da legislação pertinente à matéria.

Palavras chaves: Zona Franca de Manaus; Incentivos Fiscais Direito fundamental Social ao Trabalho.

ABSTRACT

Work title: Employment Right Effectiveness by the Deployment of the Manaus Industrial District.

The purpose of this work is to discuss the creation of the ZFM and analyze its effects on the development of the Amazon region, not only from the economic but also from the social perspective, particularly in connection with the effectiveness of the fundamental social right of employment. For such, it brings a historic overview of the ZFM (*Manaus Free*

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT- Ato de Disposições Constitucionais Transitórias

CCT – Convenção Coletiva do Trabalho.

CNM - Confederação Nacional dos Metalúrgicos.

COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina

DI - Distrito Industrial

ICMS- do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

IEP – Instituto Educacional Profissional.

II - Imposto de Importação

INPA - Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia.

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU- Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial urbana.

PIM – Polo Industrial de Manaus

PIS/PASEP - O Programa de Integração Social - Programa de Formação do Patrimônio do funcionário Público.

PLR – participação nos lucros e Resultados.

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PPB - Processo Produtivo Básico.

SETRAB – Secretaria de Estado do Trabalho.

SINDMETAL- Sindicato dos Metalúrgicos do Amazonas

SPEVEA - Superintendência do Plano de Valorização econômica

SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUFRAMA- Superintendência da Zona Franca de Manaus.

TRT – Tribunal Regional Trabalhista.

UFAM – Universidade Federal do Amazonas

ZFM - Zona Franca de Manaus.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. HISTÓRIA DA IMPLANTAÇÃO DA ZONA FRANCA DE MANAUS COMO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO BRASIL.	14
1.1 Revolução Nacional e Industrial Brasileira.....	14
1.2 Substituição de Importação	17
1.3 Novas Classes: empregadores e Empregados.....	19
1.4 Centralização Econômica	25
1.5 Desenvolvimento da Amazônia e Implantação da Zona Franca de Manaus	26
1.6 Evolução da Zona Franca de Manaus	32
2. MECANISMOS DO PROJETO ZFM PARA A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO E A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS SOCIAIS.....	35
2.1 Desenvolvimento	35
2.2 Desenvolvimento, Crescimento e Capital Humano.....	38
2.3 Desigualdades Regionais	41
2.4 Planejamento: função do Estado	44
2.5 Mecanismos Jurídicos para Reduzir as Desigualdades regionais	46
2.6 A Recepção do Modelo Zona Franca de Manaus pela Nova Ordem Constitucional	53
3. EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL AO TRABALHO NA ZFM	54
3.1 Estado, Constituição e Direitos Fundamentais	54
3.2 Direito Fundamental Social ao Trabalho	61
3.3 Manaus: uma <i>cidade-estado</i>	66
3.4 A Evolução do Emprego na ZFM.....	72
3.5 O PIM e a sua Relação de Exclusão Social.....	74

4. O FUTURO DA ZFM	79
4.1 PEC nº 506-A de 2010.....	80
4.2 Redução das Desigualdades	87
CONCLUSÃO	97
REFERÊNCIAS	99

INTRODUÇÃO

Para dar sentido ao tema da Efetivação do Direito ao Trabalho, por meio da Implantação da Zona Franca de Manaus(ZFM), no Polo Industrial de Manaus(PIM), será analisada primeira a história buscando relacionar o que gravita em torno do tema para dar os contornos dos incentivos fiscais como processo integralizador do Brasil.

Buscar-se-á identificar quais foram os motivos de criação da ZFM e os meios empregados (políticas públicas envolvidas), as fases, os percalços encontrados, importância para o país. Pretende-se discutir contrapartidas de cunho social de ligação a efetividade dos direitos fundamentais sociais, sobre tudo, do direito ao Trabalho.

Objetiva-se também analisar o desempenho desse modelo socioeconômico, notabilizar os reflexos dos proveitos auferidos, para fazer contraponto à pessoa humana, parte envolvida no processo produtivo, buscando identificar se atingem de forma satisfatória as pessoas.

O trabalho será estruturado em três blocos.¹O primeiro trará uma síntese histórica da implantação da ZFM, como projeto de integração do país e de redução das desigualdades regionais e sociais; e discutirá a recepção do modelo pela atual ordem constitucional.

Em outro bloco, buscar-se-á identificar as primeiras tentativas de promoção de desenvolvimento da Amazônia Ocidental, os mecanismos jurídicos empregados; sobre qual ideologia foi planejado e consolidado confrontando-se com os princípios constitucionais e com conceitos doutrinários que darão suporte científico.

Será analisada criticamente a efetividade dos mecanismos assecuratórios dos direitos fundamentais, partindo das perspectivas e origem do constitucionalismo. Os direitos fundamentais apresentam-se em sentido muito abrangente, incluindo direitos individuais, coletivos, políticos e sociais, entre os quais se posiciona o direito ao trabalho.

¹ Justifica-se o emprego da palavra “blocos” pelo fato de com ela se poder designar partes temáticas do trabalho, mesmo que não guardem correspondência com a divisão dos capítulos.

Não se busca apenas discutir a evolução do emprego, mas na linguagem da pessoa humana, sujeito de direitos no Estado Democrático de Direito, a efetiva valorização do trabalho. Esse fenômeno será analisado para tentar identificar a centralização do capital e indústria na Região Norte, verificando o que deu causa ao fato de Manaus ser considerada uma *cidade-estado*.

O decreto de criação do Projeto ZFM (área incentivada) tinha como objetivo o desenvolvimento regional por meio de forte aparato econômico de incentivos fiscais. Dúvidas, porém, podem surgir quanto à retribuição de tais vantagens econômicas em benefício dos empregados do PIM. Será admitida, assim, como hipótese, a possibilidade de aqueles incentivos não estarem alcançando todo o contingente de pessoas envolvidas no processo, afetando a efetividade do direito ao trabalho.

A reforçar tal hipótese, é razoável, numa primeira aproximação, interpretar que os preceitos constitucionais, fundados na valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, começam a ser concretizados pelo próprio trabalho humano. A mera geração de postos de trabalho, não basta. A efetivação do direito fundamental social ao trabalho é um processo evolutivo, histórico, de contrapartida social.

Baseando-se nessas observações, nas desvantagens da classe trabalhadora, pretende-se discutir a viabilidade da prorrogação dos ditos incentivos para o PIM, com prazo definido em lei para acabar, as proposições apresentadas com essa finalidade e quais serão os argumentos desse pleito.

Pesquisadores brasileiros não se ocuparam, por enquanto, com essa matéria. As pesquisas são desenvolvidas, basicamente, com a matéria tributária. Tratam com afinco da temática “guerra fiscal” e outros assuntos com a mesma natureza.

A presente dissertação conterà, portanto, uma discussão diferenciada sobre os benefícios decorrentes da implantação do PIM, como medida retributiva, especificamente no que diz respeito à efetividade do direito fundamental social ao trabalho e à inclusão social de minorias despossuídas.

Sem a pretensão de esgotar o tema, visa-se contribuir para as discussões em torno do modelo de promoção do desenvolvimento regional econômico e social consubstanciado na ZFM. Será empregada a metodologia analítica com estudo da doutrina e da legislação pertinente. Além de autores [re]conhecidos nacionalmente,

acostado na lista de referência que darão suporte teórico, pretende-se referenciar também autores regionais, conhecedores profundos do cenário social em demanda.

Buscar-se-á encontrar um paradigma para servir de referencial da ZFM e a partir desse referencial fazer comparações em termos percentuais de concentração de capital e crescimento econômico no território brasileiro. Partindo dessa premissa, visa-se confrontar o estado do Amazonas e São Paulo por meio de cruzamento de dados para apurar a *evolução do emprego* e o que se pode extrair desses dados para dar sentido e alicerce às proposições que se pretende sugerir ao final da presente pesquisa.

Para tanto, primeiro será acurado a *evolução do emprego* entre os estados por meio de dados disponibilizados *on line* pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) para se chegar a uma conclusão do percentual de crescimento de oferta de postos de trabalho de cada um e a diferença no decorrer da última década [2003 a 2013].

Num segundo momento, após encontrada a diferença entre ambos, intenta-se fazer um cruzamento desses dados com os do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) para identificar pontos determinados da geração de riquezas, fazendo um contraponto do modelo ZFM, quadro sinótico entre os dois entes federados, e por fim, a relação de inclusão e exclusão social do PIM.

No tópico final, será feito um escólio do texto das Propostas de Emendas ao Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), onde está preconizado o prazo de incidência dos incentivos fiscais para a ZFM, os argumentos usados, sob que pretexto. Também será feita uma análise de outras propostas apresentadas por estudiosos da causa amazônica. Espera-se que, ao cabo da investigação, seja possível concluir a respeito de como (e se) o Projeto ZFM tem contribuído para a efetividade do direito fundamental social ao trabalho na região amazônica, bem como a respeito das polêmicas que envolvem as propostas de prorrogação do modelo.

1. HISTORIA DA IMPLANTAÇÃO DA ZONA FRANCA DE MANAUS COMO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO BRASIL.

A política de incentivos fiscais para o desenvolvimento da Amazônia começou com a criação da ZFM, pela Lei 3.173/57, porém o projeto para desenvolver a região norte foi ambicionado mais cedo por Getúlio Vargas nos anos 30. Para compreender esse modelo/ZFM como processo de integração do Brasil, se faz necessário iniciar a pesquisa partindo desse período histórico.

Esse mesmo plano de desenvolvimento regional de Vargas foi [re]introduzido com uma nova roupagem no decorrer dos anos 60, já no período do regime militar, com a finalidade geopolítica de proteção da soberania da imensa região amazônica e também como mecanismo de integração do país.

O planejamento do Governo militar com políticas de desenvolvimento regional foi um marco importante da história. Deu-se a consolidação da ZFM, com um novo formato. A garantia do desenvolvimento nacional, objetivo fundamental da República Federativa do Brasil previsto no artigo 3º, da atual Constituição, está intimamente relacionado ao dito modelo econômico produtivo, como garantia efetiva do direito ao Trabalho em uma região de grande importância nacional.

1.1 Revolução Nacional ou Industrial Brasileira

Historicamente o ano de 1930 foi o marco principal da revolução nacional. Antes desse advento, o Brasil era um país preponderantemente semicolonial. Com os primeiros passos para a industrialização, iniciou-se também a marcha rumo ao desenvolvimento. Em múltiplos aspectos, as implicações de ordem econômica se sobressaíram no cenário brasileiro, dando uma guinada definitiva na História.¹

Uma novidade que também colaborou para o começo da revolução de 30, foi o despertar da consciência nacional com a eclosão da Primeira Guerra Mundial. Acordou o Brasil do marasmo histórico vivido até então; e começou a se perceber como uma nação periférica e dependente. A renúncia a essa condição subalterna começou a ganhar corpo. Argemiro Brum afirma que: “alguns setores da sociedade

¹ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e Crise no Brasil*. p. 22

passaram a preocupar-se com a superação do atraso histórico e com a necessidade de imprimir um novo rumo ao país”.²

A Revolução de 1930 foi objeto de várias interpretações. Alguns a classificaram como uma revolução burguesa, outros como uma revolução das classes médias, e outros apenas como um golpe militar. Independentemente do caráter que se lhe queira atribuir, foi certamente um ponto de inflexão na política brasileira.³

A maior parte da população era agrária, fora do mercado nacional, produzindo artesanalmente o necessário para a sua própria subsistência, em condições ínfimas, de modo que não se podia admitir a existência dum mercado interno. Assim, a História brasileira, depois de muito tempo permanecendo no mesmo sentido linear e sem muitas alternâncias, mudou totalmente.⁴

Todos os segmentos da sociedade foram atingidos pelas boas-novas surgidas naquela época — a área econômica, a social, a política e, a cultural.⁵

A pedra fundamental para o início do processo de transformação da economia nacional foi a inusitada oportunidade de investimento, provocada com o advento da depressão mundial sobrevinda nos anos trinta. Caso isso não tivesse acontecido, possivelmente não se concretizaria. Ou seja, o Governo Federal foi praticamente obrigado a tomar a iniciativa.⁶

Ocorreu a derrocada das velhas estruturas oligárquicas, classes esclerosadas que tinham caracteres da mesmice e privilégios radicados até então. No contexto econômico, as mudanças foram muito significantes. Surgiu de imediato um mercado interno. No domínio das economias semicoloniais era o contrário, pois, não se tinha mercado interno.⁷

Quanto a esse momento vivido na economia nacional, Celso Furtado ensina:

É das tensões internas da economia cafeeira em sua etapa de crise que surgirão os elementos de um sistema econômico autônomo, capaz de gerar o seu próprio impulso de crescimento, concluindo-se então definitivamente a etapa colonial da economia brasileira.⁸

Caio Prado reforça: “diante disso tudo seria evidentemente ilusório esperar da economia cafeeira o que ela deu no passado ao Brasil, assegurando a prosperidade

² BRUM, Argemiro J. *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro*. p. 155

³ VARGAS, Getúlio, 1883-1954. *Getúlio Vargas*. (org) Maria Celina D’Araújo. p. 29

⁴ BRESSER P. L. C. op. cit. p. 23

⁵ Idem. p. 22

⁶ Idem. p. 31

⁷ Idem. p. 22

⁸ CELSO FURTADO. *Formação Econômica do Brasil*. p. 48

e o desenvolvimento do país”.⁹ Assim, o Brasil deixava de ser um país basicamente agrícola. Para Bresser, depois da agricultura e do comércio, emergiram dois novos e importantes setores produtivos de renda nacional, a saber, a indústria e o Estado.¹⁰

Argemiro instrui que: “as forças que assumiram o poder em 1930 revelaram certa sensibilidade em relação ao momento histórico e às transformações em curso na sociedade brasileira”. Tentaram implementar um projeto para industrializar o Brasil, com um único propósito, arrebatá-lo da decadência econômica, para colocá-lo nos trilhos do progresso, rumo à edificação de sua grandeza.¹¹

Para Argemiro: “o Brasil foi um país de industrialização tardia. Entramos na era industrial com cerca de 150 anos de atraso em relação às nações pioneiras. Também pesava a nossa condição de país periférico em relação aos centros dinâmicos do capitalismo mundial”. De outro lado, havia ainda o fato da estagnação inquietante, quais sejam: a fragilidade da burguesia, a fragmentação da sociedade, a delicada coerência social, dentre outros.¹²

Por conta disso, as condições indispensáveis para caracterizar o começo das transformações por meio do desenvolvimento — econômicas, sociais, políticas e culturais, exigiam um Estado forte, para tutelar e gerir o processo capitalista.

Na política econômica, desde o início Vargas deixou clara sua preocupação com o desenvolvimento nacional, com a industrialização e com a necessidade da intervenção do Estado na economia. [...] Seu Plano Nacional de Reparelhamento Econômico era um plano quinquenal de investimento em indústrias de base, transportes, energia, frigoríficos e modernização da agricultura, com forte orientação estatal e nacionalista [...].¹³

Mas, para atingir as metas pretendidas, era necessária uma grande quantia de investimentos, particularmente em infraestrutura e insumos básicos. O país não possuía capital privado satisfatório, muito menos capitalistas empreendedores para tal empreitada. Investimentos externos não existiam, em face da crise mundial preestabelecida em 1929. Só havia uma saída, então esse papel foi ostentado pelo Estado, como o principal agente fomentador do desenvolvimento brasileiro.¹⁴

A presença do Estado era muito atuante no sentido de ser ele o principal condutor do desenvolvimento. Desempenhava a função de produtor, assumindo o

⁹ PRADO JÚNIOR, Caio, 1907 – 1990. *História Econômica do Brasil*. p. 295

¹⁰ BRESSER P. L. C. op. cit. p. 23

¹¹ BRUM, A. J. op. cit. p. 173

¹² Idem. p. 185

¹³ Vargas, G. op. cit. p. 40

¹⁴ BRUM, A. J. op. cit. p. 185

papel de Estado Empresário, acumulando ainda outra função, a de tutelar a indústria nacional da concorrência estrangeira. Em face das particularidades da época, só as empresas estatais conseguiam se inserir no mercado, devido aos investimentos de alto risco e, por causa do montante/volume do capital, bem como pela demora de maturação e, ainda, o retorno financeiro ser lento e tardio.¹⁵

Assim, a industrialização no Brasil não se deu pela via evolutiva, com base na iniciativa privada, como nas nações pioneiras. Aqui ela foi introduzida e em grande parte realizada pelo Estado. Ao chamar a si a tarefa, o Estado brasileiro reuniu os capitais indispensáveis, utilizando ao máximo a poupança interna; criou empresas estatais em setores básicos; direcionou os investimentos privados.¹⁶

Em decorrência disso, deu-se o início a um período caracterizado pela forte preponderância de estatização da economia nacional, basicamente por meio de grandes empresas no seguimento da indústria de base, para dar sustentação ao dito desenvolvimento brasileiro.

Observou-se uma rápida transformação estrutural do comércio internacional, principalmente na área das importações. O Brasil era semicolonial, exportador de artigos primários e importador de manufaturas. O fausto industrial que então se constatava permitiu a célere efetivação da troca da importação.¹⁷ Caio Prado afirma que: “[...] libertando-se do exclusivismo e isolamento coloniais, o país entra a participar largamente do convívio internacional, e se inaugura em consequência para ele uma fase de grandes transformações”.¹⁸

1.2 Substituição de importação

O país, no decorrer da revolução industrial, voltou-se para dentro.¹⁹ E as necessidades próprias dos seus habitantes, organizavam-se com o fim de mobilizar e coordenar os recursos e os trabalhos, para garantir a existência de si mesmos, como indivíduos enquadrados em seu território. Esses modos concebem os primeiros passos de uma economia propriamente nacional.²⁰

Esse processo já vinha ocorrendo com maior vigor desde o começo do século XIX no Brasil, mas, será após a eclosão da Primeira Guerra Mundial, que acontecerá

¹⁵ BRUM, A. J. op. cit. p. 185

¹⁶ Idem. p. 185

¹⁷ BRESSER P. L. C. op. cit. p. 23

¹⁸ PRADO J. C. op. cit. p. 287

¹⁹ BRESSER P. L. C. op. cit. p. 54

²⁰ PRADO J. C. op. cit. p. 288

o maior impulso em face dos problemas de abastecimento oriundos do exterior. Assim, a produção interna precisou atender a demanda de consumo do país, pois a oferta era menor que a procura.²¹

Nas palavras de Celso Furtado quanto à essa inversão de polaridade ocorrida em relação às importações: “as atividades ligadas ao mercado interno não somente cresciam impulsionadas por seus maiores lucros, mas ainda recebiam novo impulso ao atrair capitais que se formavam ou desinvertiam no setor de exportação”. E sintetiza a importância da diminuição das importações:

É evidente que, mantendo-se elevado o nível da procura e represando-se uma maior parte dessa procura dentro do país, através do corte das importações, as atividades ligadas ao mercado interno puderam manter, na maioria dos casos, e em alguns aumentar, sua taxa de rentabilidade. Esse aumento da taxa de rentabilidade se fazia concomitantemente com a queda dos lucros no setor ligado ao mercado externo.²²

Essa foi uma característica marcante da constituição do mercado interno, derivada da industrialização brasileira. Com esse processo de substituição das importações, o Brasil passou a produzir aquilo que antes importava do exterior.

O crescimento da nova economia em expansão estava submetido, sobretudo, à geração e propagação de mercado interno para absorver o fator consumerista. O que não era concebível no conjunto do sistema oligárquico antigo, vez que esse era voltado para o elemento *produção*.²³

A demanda determinada pelo crescimento da população foi o principal elemento de impulso. A qualidade de vida das pessoas aumentou e, com isso, também surgiu a necessidade de atender às novas demandas do consumo. Nessa acepção, Caio Prado descreve o subsequente:

Outra circunstância que condicionará o desenvolvimento do mercado interno é o progresso tecnológico dos transportes e comunicações; aliás o progresso industrial em geral, que tornará acessível às grandes massas consumidoras os mais variados artigos antes fora do seu alcance ou mesmo inexistentes.²⁴

Em relação à constituição do mercado brasileiro na ocasião, Celso Furtado comenta que: “observamos também que a formação de um só mercado para produtores internos e importadores — consequência natural do desenvolvimento do

²¹ PRADO J. C. op. cit. p. 290

²² CELSO F. op. cit. p. 195

²³ PRADO J. C. op. cit. p. 288-289

²⁴ Idem. p. 289

setor ligado ao mercado interno”. Bresser referiu que o Brasil não importava mais manufaturas, pois passou a produzir esse tipo de produto.

Por outro lado, a dependência de nossa economia, e portanto de nossa renda nacional, em relação à exportação diminui de forma sensível. Nosso objetivo básico não é mais produzir para exportar (a preços extremamente baixos em relação aos das importações), mas produzir para consumir. Em terceiro lugar — observe-se que todas essas transformações estão ligadas e dependem sempre uma das outras — temos o desenvolvimento industrial, que hoje alcançou a indústria pesada de equipamentos.²⁵

Sobre essa especialidade, Celso Furtado narra o seguinte: “desenvolvimento com base em mercado interno só se torna possível quando o organismo econômico alcança um determinado grau de complexidade, que se caracteriza por uma relativa autonomia tecnológica”.²⁶

A concessão do monopólio pelo mercado interno dos artigos produzidos pela indústria nacional, em qualquer circunstância, ou mesmo a manufatura de bens específicos, tem o condão de orientar as pessoas jurídicas sobre como devem investir seu capital social.²⁷

Quanto ao fato de diminuir as importações, para proteger o mercado interno, Adam Smith, faz uma pontuação: “ao se restringir, seja por meio de altos impostos, seja por proibição absoluta, a importação do estrangeiro de mercadorias que possam ser produzidas no país, o monopólio fica mais ou menos assegurado em casa para a indústria nacional empregada em produzi-las”.²⁸

No caso em questão, esse monopólio do mercado era a consequência do *startup* do processo de crescimento da economia. Tratava-se dos possíveis “efeitos colaterais” do novo modelo econômico em expansão implantado no país, frisando que não só esse, mas incidiram também outros efeitos na sociedade brasileira.

1.3 Novas classes: empregadores e empregados

Como analisado, a Revolução Nacional foi o fator decisivo para o novo quadro social posto por meio da industrialização, induzindo a novas condutas da sociedade, modificando-se as relações econômicas conservadoras preestabelecidas. Trouxe o

²⁵ BRESSER P. L. C. op. cit. p. 23

²⁶ CELSO F. op. cit. p. 112

²⁷ SMITH, Adam. *A Mão Invisível*. p. 60

²⁸ Idem. op. cit. p. 55.

surgimento de novas categorias, o país cresceu em termos sociais e econômicos, deixando para trás as antigas características oligárquicas.

Na elite brasileira se fez configurar a categoria dos empresários, ocupando seus espaços, gerando empregos diretos e indiretos na sociedade, em “paridade de armas” junto a fazendeiros e banqueiros para compor a fatia do mercado nacional. A influência e prestígio dessa categoria ascenderam rapidamente com o advento da industrialização.²⁹

Para a classe empregada, classificados por Bresser, como “classe baixa”, as mudanças foram igualmente evidentes, pois com as perspectivas de emprego e a chance de se conquistar “qualidade de vida”, os obreiros e trabalhadores urbanos, unidos, configuravam um novo setor produtivo. Sendo oriundos, essencialmente, do interior, eram sitianteiros ou filhos desses, que deixavam suas casas em busca de uma renda maior na cidade.³⁰

O mundo urbano, repleto de possibilidades atraentes, mudou a vida daquelas pessoas com novas expectativas que não poderiam ser saciadas através da terra. O ciclo vida-trabalho-vida mediado pela terra foi fatalmente substituído pelo ciclo vida-trabalho-vida mediado pelo dinheiro.³¹

As consequências desse êxodo rural favoreceram a indústria, pois isso era uma dívida e, a abundância de mão-de-obra barata contribuiu muito para o processo de industrialização.

A categoria assalariada passa a ter outro padrão de vida, superior ao dos sitianteiros, alimentação diversificada, mais saúde e melhor educação e ainda outra diferença fundamental de caráter político, em relação aos trabalhadores rurais. Estes, jamais tiveram qualquer participação política no contexto social, enquanto os empregados urbanos vão, paulatinamente, se juntando e formando um grupo relativamente composto, com certo poder de reivindicação.³²

Com a formação do proletariado como consequência da industrialização, na década de 60 seus reflexos começavam também a chegar ao campo. O sistema de produção rural dava seus primeiros passos rumo à modernização, mecanizando-se as lavouras. As relações de trabalho se afastaram das suas antigas características

²⁹ BRESSER. P. L. C. op. cit. p. 81

³⁰ Idem. Ibidem

³¹ SOUZA, Jessé. *Ralé brasileira: quem é e como vive*. p. 208.

³² BRESSER. P. L. C. op. cit. p. 82

coloniais, por critérios modernos, de modo que aos poucos passa a existir a figura do trabalhador rural assalariado.³³

A mais importante mudança ocorrida na ocasião foi o surgimento de um polo de atração centrípeta desse processo para a região centro-sul. O Norte e Nordeste ainda permaneciam isolados. Enquanto o centro-sul, particularmente São Paulo, continuava se modernizando, afastando-se cada vez mais de suas características de vinculação à oligarquia.³⁴

O Brasil passou, assim, no período, por grande desenvolvimento após a Segunda Guerra Mundial. Depois dessa fase, enfrentou três enormes ameaças ao equilíbrio econômico. A primeira foi a questão inflacionária, pois de 1939 a 1953, teve uma taxa média de crescimento anual em torno de 11% que aumentou, ainda mais em 1954, para 26,2%.³⁵

A segunda foi em relação à balança comercial. Entre os anos de 1954 e 1960, houve uma redução de 25% nas relações de troca, com a baixa do preço do café. O terceiro ponto foi a deficiência na infraestrutura nacional para atender ao processo modal de escoamento e circulação de mercadorias.³⁶

Consta na história brasileira, Juscelino Kubitschek de Oliveira ter sido eleito presidente da República em 3 de outubro de 1955, com pouco mais de três milhões de votos. O candidato JK ficou muito popular no decorrer do período da campanha eleitoral por meio do slogan *Cinquenta anos em Cinco*.

Para Argemiro, foi por intermédio desse slogan, que JK: “[...] procurou difundir confiança e otimismo, aliados ao propósito de acelerar a marcha histórica do país”. E sobre isso, o seu desígnio era só um: “[...] vencer uma distância econômico [sic]³⁷ e social que levaria cinquenta anos, em circunstâncias normais, no espaço de cinco anos de governo”.³⁸

Após a eleição, mas antes da posse, JK em viagem a Europa, observou *in loco* os efeitos positivos de caráter prático da reconstrução de diferentes nações saídas das consequências da guerra. Essas observações renovaram-lhe o ânimo,

³³ BRESSER P. L. C. op. cit. p. 82

³⁴ Idem. Ibidem

³⁵ Idem. p. 43

³⁶ Idem. Ibidem.

³⁷ O Autor pretendia dizer: *econômica*.

³⁸ BRUM A. J. op. cit. p. 205

pois o Brasil tinha potencialidades múltiplas e era chegado o momento de alavancar a economia nacional.³⁹

Com as transformações da história, no começo do governo JK, em 1956, as coisas não estavam indo muito bem para a economia brasileira, como supracitado e, subitamente mudaram, aconteceu essa virada tão surpreendente nos anos posteriores, até 1960.

Bresser considera que existe uma razão prática para isso: “em 31 de janeiro de 56 tem início o Governo de Juscelino Kubitschek. Durante os cinco anos que se seguem o Governo Federal se transforma, pela primeira vez na História do Brasil, em instrumento deliberado e efetivo do desenvolvimento industrial brasileiro”. De outro modo, explica a diferença:

Antes da revolução de 30, os Governos haviam sido sempre representantes da oligarquia agrário-comercial brasileira, decorrendo daí atitudes governamentais em relação à industrialização, que iam desde a indiferença até a hostilidade aberta. Com a revolução de 30, isso naturalmente mudou, especialmente durante os dois períodos de Governo Getúlio Vargas. Durante seu segundo período de Governo, em particular, houve uma tentativa séria de planejar a promoção do desenvolvimento industrial brasileiro. Mas foi só com o Governo Juscelino Kubitschek que o Estado brasileiro se transformou em um instrumento razoavelmente eficiente de desenvolvimento do país.⁴⁰

Aconteceu um episódio inédito na economia nacional que foi a instalação de uma potente indústria automobilística. Partindo da estaca zero do ano de 1955, sem nenhuma unidade produzida e, no decorrer do período até 1960, passou para o percentual de 133.078 de automóveis fabricados, chegando a atingir um índice superior a 90% de nacionalização.⁴¹

Bresser Pereira faz uma oportuna observação sobre esse momento histórico: “a importância dessa indústria é fundamental na explicação de seu desenvolvimento brasileiro nesse período, não só devido às economias de divisa que produz, mas especialmente face às economias externas que as empresas trazem consigo”. Em outros termos enumera:

[...] A presença no Brasil das grandes fábricas de automóvel significou não só salários e lucros para seus empregados e acionistas, mas também um imenso crescimento das oportunidades de emprego e investimento para as indústrias de autopeças, para a indústria de base, para o setor de comercialização dos veículos produzidos, etc. Dessa forma, o fato de o lucro dessas empresas irem beneficiar acionistas no exterior pouco significa

³⁹ BRUM A. J. op. cit. p. 205

⁴⁰ BRESSER P. L. C. op. cit. p. 45-46

⁴¹ Idem. p. 45

em comparação com o estímulo ao desenvolvimento econômico do país que representaram.⁴²

Ainda segundo Bresser Pereira, foram três os fatores principais para esse desempenho do Governo JK. Primeiro: Ele foi eleito pelas mesmas forças políticas de 1930. Essas forças eram tidas, mesmo que em alguns aspectos contraditórios, como nacionalistas, industrialistas e intervencionistas moderadas. Em segundo lugar: a característica pessoal de JK. Sua personalidade forte marcou a história brasileira. Era um homem muito avançado para o seu tempo. Possuía visão holística de um amanhã melhor, assim, já sabia onde ambicionava chegar e, percebendo o momento pelo qual o país passava, soube aproveitar isso. A outra marca pessoal de JK era o seu otimismo enorme quanto ao potencial do Brasil e de seu povo. Isso contagiava toda a nação. E em terceiro, o motivo que exerceu uma influência fundamental para a gestão vitoriosa no campo da industrialização no decorrer dos anos 1956 a 1961, foi a competência do corpo técnico de Juscelino. Muitos deles eram economistas, graduados no exterior, formando assim, uma forte equipe burocrática com condições suficientes de assumir o controle crescente da economia.⁴³

Além da capacidade técnica de seus membros, dispunham eles agora de um sistema de contabilidade nacional essencial para o trabalho de planejamento que a equipe de renda nacional da Fundação Getúlio Vargas desenvolvera a partir de 47. O presidente eleito em 55 apercebeu-se da existência desse grupo e de suas potencialidades. Entregou-lhe a tarefa de elaborar o Plano de Metas, e depois conferiu-lhe um grande número de responsabilidades nos setores chaves da economia do país.⁴⁴

As condições favoráveis criadas pelo Governo estimulavam a industrialização brasileira, indicavam maiores possibilidades para investimentos privados, nacionais e externos. Essa dedicação do Governo beneficiou notadamente a seara econômica, sendo uma das razões da consolidação do desenvolvimento brasileiro. Quanto a esse fato gerador de uma atmosfera ideal para investir, isso não aconteceu só na ordem econômica, mas pode juntar-se também a enorme habilidade política de JK, a qual contribuiu muito para o deslinde da sua gestão com relativa calma.⁴⁵

Outro vetor positivo para consolidar o desenvolvimento industrial foi a enorme entrada de capitais estrangeiros, este sim, o “pulo do gato” da política econômica. Juscelino colocou uma pá de cal em cima de algumas oposições, soterrando

⁴² BRESSER P. L. C. op. cit. p. 45

⁴³ Idem. p. 46

⁴⁴ Idem. p. 47

⁴⁵ Idem. Ibidem

definitivamente desconfiar ideológicas quanto à viabilidade da industrialização nacional.

Na lição de Argemiro, no período do governo de JK, o termo *desenvolvimento* veio a ter um apropriado significado na linguagem do povo brasileiro. Substituiu o termo *progresso*. No mesmo sentido: “nessa época ainda predominava a concepção estreita de desenvolvimento, originada no pós-guerra a partir da supremacia dos Estados Unidos, e cujo conteúdo se restringia apenas ao aspecto econômico quantitativo, medido pela renda *per capita*”.⁴⁶

Foi o período inédito da indústria automobilística e em matéria de transportes, com crescimento real de 700%, entre os anos 56 e 61; a indústria química teve um aumento de 106%; a de ferramentas cresceu 125%; a metalúrgica 78%, dentre outras, como a do petróleo. No fim desse período, já se podia conceber a ideia do Brasil ser, na prática, totalmente autossuficiente em relação à importação de bens de consumo, leves e pesados.⁴⁷

Sinalizando para onde será direcionado o presente trabalho, faz-se aqui um recorte das supostas prioridades do governo de JK. Segue um trecho do Discurso JK No Clube Ideal, sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia – em Manaus, dia 18 de abril de 1956, já como presidente eleito.⁴⁸

[...] A Amazônia não pode ser apenas um tema literário, um assunto internacional, um paraíso de histórias exóticas, um campo para aventureiro em busca de emoções novas. A Amazônia não é mais um mundo ao nascer, um mundo estirando os braços ao seu despertar. A Amazônia é um problema de governo que deve ser colocado com grandeza e exatidão. É mais do que um problema de governo: é na verdade um problema de consciência da nacionalidade. [...]⁴⁹

Em relação ao desenvolvimento econômico em linhas gerais, Juscelino faz, nesse discurso, um cotejo sobre a participação da Amazônia no cenário brasileiro: “posso dizer-vos, portanto, considerando os programas já apresentados, que espero considerável participação da Amazônia na execução dos projetos que visam atingir as metas econômicas fixadas no meu plano de desenvolvimento nacional”.⁵⁰

Com os resultados positivos da ação governamental consistente e eficaz, a percepção do desenvolvimento foi tomando novas feições com maior amplitude e

⁴⁶ BRUM A. J. op. cit. p. 207.

⁴⁷ BRESSER P. L. C. op. cit. p. 52

⁴⁸ O texto é original apresentando acentuação ortográfica da época.

⁴⁹ Brasil. Presidente (org) LUÍZA H. N. P. *Discursos selecionados do Presidente Juscelino Kubitschek*. p. 12

⁵⁰ Idem. op. cit. p. 13

raio de atuação. Transpondo as fronteiras da economia e atingindo também outros segmentos de cunho social, políticos e culturais, ou seja, com certa prevalência da condição humana no novo contexto nacional.⁵¹ Na ocasião já era uma realidade a inserção dos Direitos Sociais no ordenamento jurídico; viés analisado com maior profundidade em outro tópico adiante.

1.4 Centralização econômica

Na preleção de Argemiro, havia, nos meios oficiais do Governo de JK, a preponderância do desenvolvimento nacional ter origem a partir de um polo irradiador econômico exclusivo, na vez de São Paulo já ser esse centro ativo. Assim: “o dinamismo desse centro — em círculos concêntricos cada vez mais amplos — irradiar-se-ia, progressivamente contagiando as outras áreas e regiões do país”.⁵²

Em consequência desse posicionamento na época, tangenciou esse centro a maior parcela dos investimentos públicos em infraestrutura (transporte e energia, sobretudo), bem como empréstimos financeiros junto ao BNDE, para a implantação de indústrias multinacionais e também nacionais. Ressalte-se: o Rio de Janeiro, capital nacional e o Sul de Minas foram também beneficiados, embora em menor proporção. De tal modo:

Um dos resultados dessa política foi a ocorrência de acelerado crescimento econômico, com base na região Sudeste, em partes às custas da estagnação, do atraso e mesmo de perda relativa de terreno de demais regiões do país. Ao invés de uma progressiva distribuição espacial da produção, da propriedade e da riqueza e da renda, como se esperava nos meios oficiais, verificou-se exatamente ao contrário, isto é, uma forte concentração econômica. O polvo econômico cresceu rapidamente, mas sugando as demais regiões do país com seus tentáculos.⁵³

Em razão dessa concentração econômica no Sudeste, sobreveio relevante centralização de capitais em vultosos empreendimentos econômico-industriais, na parte comercial, financeira e agrícola, o que levou à procedência do oligopólio. Surgiram grandes empresas de redes comerciais e grandes bancos. Houve então uma ampla concentração industrial, comercial, bancária e da propriedade. Esse desequilíbrio acendeu ressentimentos e discussões insistentes nas comarcas que se

⁵¹ BRUM, A. J. op. cit. p. 207

⁵² Idem. p. 221

⁵³ Idem. Ibidem.

sentiam em prejuízo. O Governo Federal, buscando uma saída para minimizar esse fato, criou outros mecanismos legais para descentralizar a economia nos anos 50.⁵⁴

1.5 Desenvolvimento da Amazônia e a Implantação da ZFM.

Historicamente, as diferenças geográficas da Amazônia e as dificuldades de acesso, face às particularidades regionais, foram os maiores desafios encontrados pelos colonizadores pioneiros no passado para definir estratégias de construção da logística da economia local.⁵⁵ Salazar relata quando foram usados pela primeira vez aqui no Brasil, os incentivos fiscais naquela região:

Posteriormente, no período de 1750 a 1777, a administração do marquês de Pombal “planejou” um programa agrícola para a região e pela primeira vez foram utilizados incentivos fiscais com o objetivo de promover a atividade produtiva e implantar núcleos colonizadores. Essa iniciativa pioneira constituiu, nas Américas, o primeiro registro histórico no sentido de promover o desenvolvimento de uma região mediante um programa de incentivos fiscais.⁵⁶

Sobre as tentativas de Getúlio para desenvolver a região amazônica, para encontrar uma solução econômica, junto aos povos da Amazônia, Salazar narra que:

Homem da fronteira sul, Vargas teve a consciência despertada para o angustiante *isolamento do homem* da majestosa fronteira norte do país e o que isso representava como ameaça à soberania nacional. Seguiram - se *tentativas do seu governo de identificar soluções econômicas para a região*. A mais importante delas foi a atração de capitais japoneses ligados a um projeto de migração e colonização agrícola que conseguiu, como resultado final, aclimatar na região a juta asiática (*corchorus capsularis*). A implantação dessa cultura no município de Parintins e as atividades agroindustriais que lhe correspondem não tiveram o tempo suficiente para se organizar e amadurecer, uma vez que o projeto foi atropelado pela eclosão da 2.^a Guerra Mundial em 1939. (grifou-se)⁵⁷

Salazar descreve as mudanças ocorridas na economia. Para ele uma nova realidade surgiu significativamente com o advento da II Guerra Mundial. Sobre as conjunturas predispostas entre o Brasil e os aliados, o autor descreve o seguinte:

A evolução do conflito mundial, iniciado em 1939, deu a Vargas a oportunidade de celebrar em 1943 os Acordos de Washington, onde novamente a Amazônia estava em causa, a serviço do Brasil e do esforço de guerra dos aliados. Através desses acordos, Vargas trocava a borracha da Amazônia pela tecnologia do aço. Com uma só tacada criava o Banco de Crédito da Borracha, em parceria com os americanos, estabelecendo o monopólio da compra do produto e sua entrega para os Estados Unidos através da Rubber Development Corporation e obtinha compromissos e

⁵⁴ BRUM, A. J. op. cit. p. 223

⁵⁵ SALAZAR, Admilton Pinheiro. *Amazônia Globalização e Sustentabilidade*. p. 227

⁵⁶ Idem. Ibidem

⁵⁷ Idem. op. cit. p. 229-230

empréstimos; retornava assim o processo de ocupação econômica da Amazônia por meio de um projeto de recuperação dos seringais nativos [...]”⁵⁸

Segundo o autor, com o aumento significativo da balança comercial causado pela produção da borracha amazônica, Vargas conseguiu também transformar os rumos da economia nacional:

Criava-se um serviço especial de saúde pública (SESP); promovia-se a modernização do sistema de transporte fluvial; ao mesmo tempo concedia-se aos aliados uma base de operações em Natal (RN) e obtinha-se, como trunfo mais importante, empréstimos do governo americano que permitiam dar o passo decisivo para a implantação da indústria nacional através do domínio da tecnologia do aço e da consolidação da Companhia Siderúrgica Nacional, criada em 1941, mas com graves dificuldades de implantação por falta de capitais e tecnologia, e que em consequência dessas iniciativas iniciou a produção doméstica do aço em 1946. Tudo isso foi feito tendo como aval futuras quantidades a serem produzidas da estratégica borracha amazônica, indispensável ao esforço de guerra dos aliados e única alternativa à produção dos seringais malaios então ocupados pelos japoneses.⁵⁹

Quanto à influência da economia gomífera para o Brasil, Salazar destaca que: “a Amazônia dava assim sua contribuição à criação da indústria de base da Era Vargas, com isso, possibilitando um avanço enorme do processo de industrialização do país”.

Nas mudanças político/econômicas ocorridas no andamento do pós-guerra, surgiram também novas instituições no Brasil e outras foram reformuladas. Uma emenda na Constituição de 1946 voltava a enfatizar diretrizes para aplicação de um percentual no plano de valorização econômica para a Amazônia. Sobre isso, Valéria Furlan faz uma apropriada observação sobre essa emenda constitucional:

Curiosamente, a última emenda da Constituição Federal de 1946 — Emenda Constitucional nº 21, de 30.11.1966 — suprimiu o parágrafo único do artigo 199 [...] e alterou o respectivo *caput*, que passou a vigorar com a seguinte redação: “Na execução do plano de valorização econômica da Amazônia, a União aplicará, *em caráter permanente*, quantia não inferior a três por cento de sua renda tributária”(grifo da autora).⁶⁰

Depois da fase áurea gomífera, veio um período de crise. Mas logo surgiram novas propostas e projetos voltados à promoção do desenvolvimento da Amazônia com o SPEVEA.⁶¹

No ano de 1950, o Banco de Crédito da Borracha, transformou-se em Banco de Crédito da Amazônia. Já em 1952, foi criado o Instituto Nacional de Pesquisas da

⁵⁸ SALAZAR, A. P. op. cit. p. 230.

⁵⁹ Idem. p. 230 -231.

⁶⁰ FURLAN, Valéria. *Fundamentos Constitucionais da Zona Franca de Manaus*. In: MARTINS, I. G. S. et al. (Coord). p. 31

⁶¹ MALVEIRA, Willian. *Economia e Horizontes da Amazônia*. p. 45.

Amazônia. Em 1953, criou-se a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Foi elaborado também um plano de emergência para o biênio 1953-1954, com o propósito de fomentar as atividades produtivas regionais, dando preferência à produção extrativa mineral, agricultura, industrialização de matérias primas regionais e estabelecimento de um plano viário para a região.⁶²

Diante da narrativa dos fatos históricos e, seguindo a ordem Cronológica, em 1957, foi criada a ZFM. Salazar cita como foi *iniciada* a política dos incentivos fiscais. Deste modo, os aqueles ideais de Getúlio para desenvolver a Amazônia eram afinal materializados e concretizados com essa medida:

*A política de incentivos Fiscais para a Amazônia Ocidental iniciou-se pela criação da Zona Franca de Manaus, através da lei n.º 3.173, de 6 de junho de 1957, regulamentada pelo Decreto n.º 47.757, de 2 de fevereiro de 1960. A referida lei foi uma iniciativa do parlamentar amazonense Francisco Pereira da Silva e estabelecia uma área de livre comércio de importação em um perímetro de 200 hectares na cidade de Manaus.*⁶³ (grifou-se)

Mais tarde, após o governo de Juscelino, no âmbito regional amazônica, era aparente a crescente insatisfação da elite local, com o descaso do Governo Federal para com a região, pela ausência de medidas eficazes de inserção econômica no processo de desenvolvimento e produção, no qual o Brasil estava imerso desde a administração JK. Junto a isso, havia ainda a necessidade de [re]inserção daquela mão de obra improdutivo dos antigos seringueiros no campo de trabalho, pois estes estavam sem perspectivas de vida, em consequência do fim do fausto do látex, pelo advento da borracha sintética.⁶⁴

O então Governo Militar extinguiu a SPVEA, mas para substituí-la instituiu a *Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia* SUDAM, dotada com recursos Federais. Tinha esta a finalidade de coordenar ações de interesses comuns dos estados amazônicos, para a promoção do desenvolvimento e diminuir as desigualdades.⁶⁵

Com o advento do golpe de 64 e a instauração do novo regime, as condições de poder das autarquias federais foram prejudicadas e perderam formalmente autonomia administrativa, sendo ligadas diretamente ao Presidente da República. A

⁶² SALAZAR, A. P. op. cit. p. 231-232.

⁶³ Idem. p. 233.

⁶⁴ BENCHAYA, Rachel. *Incentivos Fiscais e a Repercussão nos Estados Federados*. In: MARTINS, I. G. S. et al. (Coord). p. 232

⁶⁵ BRUM, A. J. op. cit. p. 222

política Governamental de desenvolvimento da Amazônia também foi alvo de mudanças por parte dos militares.⁶⁶

O plano de desenvolvimento para a Amazônia mudou. Já não era mais em função de pressões e interesses políticos regionais, mas do projeto de integração nacional das Forças Armadas. O Estado, por meio da SUDAM, atuava de outro modo, montava a infraestrutura indispensável para a ocorrência do desenvolvimento por intermédio da iniciativa privada, nacional, ou mesmo estrangeira, com o estímulo dos incentivos fiscais.⁶⁷

Conforme ensina Salazar, uma década depois, aquele projeto abandonado de Vargas, deixado em segundo plano, foi então [re]tomado, [re]configurado, com outros mecanismos de integração e desenvolvimento para a região, por meio dessa “nova roupagem” citada acima.

Os militares tinham uma visão geopolítica acentuada sobre a fragilidade da soberania brasileira nas fronteiras da imensa Amazônia. Para Salazar, “nessa visão, fazer avançar a presença brasileira sobre a fronteira norte significava ocupar espaço econômico para preencher o espaço político”. No mesmo contexto prossegue:

A conquista geopolítica do espaço amazônico, tendo por base a doutrina de segurança nacional da Escola Superior de Guerra — ESG, tornou-se um objetivo prioritário do governo, que incorporou o lema rondoniano de “integrar para não entregar”. O leque das intervenções estratégicas planejadas possibilitava o início de *uma nova fase de desenvolvimento regional* voltada a Amazônia e o interior. Programas regionais existentes foram reestruturados e outros novos foram se consolidando através dos Planos Nacionais de Desenvolvimento — PND's. (grifou-se)

Esse foi o propósito do governo central sobre a ocupação amazônica. Porém a realidade das atividades econômicas da região norte ainda se concentrava em Belém, capital do Pará, sendo, esta, a cidade mais importante da Amazônia. Possuindo uma população maior, vasto mercado consumidor, melhor infraestrutura, com um porto praticamente no Atlântico, ligação terrestre entre o estado e o restante do país pela rodovia federal Belém/Brasília, essa cidade tinha então uma irresistível força atrativa de investimentos⁶⁸.

Comparando essa desproporção entre as duas principais cidades amazônicas na época, Belém e Manaus, a força centrípeta de investimentos evacuava o lado

⁶⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. p. 114-115

⁶⁷ Idem. op. cit. p. 115

⁶⁸ BONFIM, Ronaldo; BOTELHO, Lissandro. *Zona Franca de Manaus – Condicionantes do Futuro*. p. 17

ocidental da Amazônia, onde a última ocupa o centro geográfico. Enquanto os incentivos fiscais da União permanecessem iguais para toda a região amazônica, a preferência pelo Estado do Pará tinha lógica. Belém possuía melhores condições estruturais, constituindo, então, uma opção racional para investimentos.⁶⁹

Manaus tinha uma população abaixo de 150.000 pessoas, logo, não atraía investimentos. Na década de 60, a capital do Amazonas definhava em termos urbanos, econômicos e sociais. Tinha uma universidade estagnada, suportando grave falta de energia elétrica, com um mercado de consumo ínfimo e com baixo poder aquisitivo, um sistema de transporte e comunicação problemáticos, mantendo-se isolada dos centros do poder político, e distante do litoral. Manaus exibia grande fragilidade econômica e sem perspectiva de melhora.⁷⁰

No ano de 1964, segundo dados da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), 97,6% dos investimentos incentivados na região estavam no Pará. No Amazonas, apenas 2,4%.

Com o declínio da borracha, restaram, como os maiores vetores da atividade econômica da Amazônia Ocidental, a coleta de castanhas, o garimpo e a pecuária. Houve uma tentativa de cultivo de juta, arroz e pimenta em escala comercial, empreendida pela comunidade japonesa, mas não houve continuidade. A pesca, a caça e a produção agrícola destinavam-se à economia de subsistência.⁷¹

Afiançando esse fato histórico, Bonfim e Botelho, fazem observações:

À época, Manaus constituía mero entreposto comercial que ligava a economia extrativista praticada no interior com o restante do mundo— ávido consumidor dos produtos coletados ou extraídos da floresta (madeira em tora, borracha, sorva, castanha, pau rosa, cumaru, breu, resinas, sementes, oleaginosas, essências odoríferas, etc.) e da fauna (quelônios, peixes, couros, peles silvestres, etc).⁷²

Sobre essa estagnação econômica e social, os autores Bonfim e Botelho, citam estudos e ensaios estratégicos sobre os vazios demográficos do lado ocidental da Amazônia elaborado pelos militares:

Um grupo de oficiais do Exército Brasileiro — reconhecido pela competência e dedicação dos seus integrantes — tinha cada vez mais presente em seus estudos e ensaios estratégicos a complexa e problemática Amazônica, *mais exposta no lado ocidental* onde se localizavam os *maiores vazios demográficos* e o maior segmento da linha de *fronteira internacional*. Isto

⁶⁹ BONFIM R; BOTELHO L. op. cit. p. 17

⁷⁰ Idem. Ibidem

⁷¹ PONTES FILHO, Raimundo Pereira. *História do Amazonas*. Manaus. p. 221.

⁷² BONFIM R; BOTELHO L. op. cit. p. 18

levaria a idealizar um *projeto de inspiração geopolítica para mudar o quadro existente*.⁷³(grifou-se)

Após uma década da criação da ZFM, esse marasmo econômico levou a uma ação dos ministros João Gonçalves de Souza (Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais), Octávio Gouvêia de Bulhões (Fazenda) e Roberto de Oliveira Campos (Extraordinário para Planejamento e Coordenação Econômica), a emitir a *Exposição de Motivos n.º 21*. Assinada em 27 de fevereiro de 1967.⁷⁴

O texto da “carta” narrava que Manaus não estava atingindo os objetivos almejados para a economia da Amazônia e que a experiência decorrida de dez anos não alcançará a meta do desenvolvimento desejado para aquela área, nos moldes como fora concebido originalmente em lei.

No dia seguinte, num ato/resposta às dificuldades econômicas relatadas na citada carta, o projeto atinge maturidade, ao ser consolidada, em 28 de fevereiro de 1967, pelo Governo Federal, nos termos do Dec. lei 288, no andamento final da administração de Castello Branco, sendo este um inspirador e defensor do modelo e,⁷⁵segundo a lógica das forças dos interesses nacionais e internacionais, ficou instituído que os incentivos fiscais vigorassem por 30 anos, consolidando um polo industrial, comercial e agropecuário na Amazônia.⁷⁶

Ainda naquele ano, também por meio do Dec. lei 291, o Governo Federal define a Amazônia Ocidental tal como ela é conhecida até hoje, compreendendo os entes federados dos estados do Amazonas e do Acre e dos ainda territórios federais de Rondônia e Roraima. A medida tinha como objetivo a promoção da ocupação dessa região e elevar o grau de segurança, a fim de manter a integridade territorial do país.⁷⁷

Um ano após, em 15 de agosto de 1968, por meio do Dec. lei 356, o Governo Federal ampliou os benefícios do modelo ZFM a toda a Amazônia Ocidental.⁷⁸

Ainda nas lições de Rachel Benchaya “é dentro desse contexto de elementos regionais, nacionais e mundiais que a ZFM teve a sua existência viabilizada”.

⁷³ BONFIM R; BOTELHO L. op. cit. p. 19

⁷⁴ BOTELHO, Antônio José. *Redesenhando o projeto ZFM – Um estado de alerta (uma década depois)*. p. 25

⁷⁵ BONFIM R; BOTELHO L. op. cit. p. 20

⁷⁶ PONTES F. op. cit. p. 225

⁷⁷ BOTELHO, A. J. op. cit. p. 27

⁷⁸ SALAZAR, A. P. op. cit. p. 236

1.6 EVOLUÇÃO DA ZFM

Necessita-se perscrutar os períodos históricos do modelo/ZFM, analisando-os quanto às mudanças ocorridas em cada momento; os reflexos e a reação da ZFM, em face da atuação da administração federal, como agente interventor/regulador dos interesses econômicos nacionais, como um todo. Assim, a SUFRAMA entende que a História da ZFM é dividida em quatro fases, como se verá adiante:

i) primeira fase: entre 1957 e 1967, a ZFM era eminentemente comercial. Era uma área de livre comércio de importação. O objetivo era gerar um comércio intenso, através da redução das alíquotas do Imposto de Importação, além de elevar as receitas portuárias e, conseqüentemente, criar postos de trabalho.⁷⁹

Já para Rachel Benchaya essa fase caracteriza-se em outras datas, se não, vejamos:

Na primeira delas, entre os anos de 1967 e 1976, a ZFM era predominantemente comercial. A importação de produtos incrementou o turismo local e atraiu a atenção de grandes comerciantes a se instalarem na região, uma vez que não eram permitidas operações de importações de produtos destinados ao comércio. Neste mesmo período, foi lançada a pedra fundamental para a construção do distrito industrial de Manaus, que mais tarde daria possibilidades de iniciar atividades industriais na área.⁸⁰

ii) segunda fase: iniciou-se em 1967. O Dec. lei 63.105/68, desapropriou uma área de 1.700 hectares, distante cinco quilômetros do centro da cidade, no início da rodovia BR-319. Indústrias, sobretudo de capital estrangeiro, se instalaram no local, atraindo mão-de-obra oriunda, especialmente do interior do Estado, em função da chance de emprego, apesar dos baixos salários.⁸¹

Essa fase caracterizava-se pelo incentivo à substituição de importações pela produção de bens finais e formação de mercado interno. Isso estimulado pela venda de produtos cuja importação estava proibida no restante do país. A ZFM funcionou como um grande *shopping center*, atraindo turistas e investidores. Para Salazar essa segunda fase: “foi caracterizada pelo contingenciamento cambial, porque restringia as importações através de quotas anuais e detinha assim o avanço industrial do modelo que começava a prosperar”

⁷⁹ PONTES F. op. cit. p. 225-226

⁸⁰ BENCHAYA, Rachel. *Incentivos Fiscais e a Repercussão nos Estados Federados*. In: MARTINS, I. G. S. et al. (Coord). p. 233

⁸¹ PONTES F. Op. cit. p. 227

iii) terceira fase: segue de 1975 a 1990. Predicados principais: edição dos Decretos-Leis 1435/75, 1455/76, estabelecendo índices mínimos de nacionalização e os limites máximos globais anuais de importação. Prorrogação do prazo de vigência do modelo ZFM, de 1997 para 2007, via Dec. lei 92.560/86. Dois anos após, com o advento da nova Constituição em 1988, por meio do artigo 40, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, foi novamente prorrogado até 2013.⁸²

Essa mesma fase apresentou um crescimento da atividade das indústrias de montagem. Maior desenvolvimento da indústria nacional de componentes. Somente em 1990, a indústria manauara faturou US\$ 8,4 bilhões e gerou cerca de 80 mil empregos diretos. O comércio continuou com o papel de dinamizador da economia. Além disso, os incentivos da ZFM foram estendidos para toda Amazônia Ocidental.⁸³

iv) quarta fase⁸⁴ transcorre dos anos de 1991 a 1996. Neste quinquênio, entrou em vigor a nova política industrial de comércio exterior, já marcada pela abertura da economia brasileira. O país todo passou a receber produtos importados, com baixo preço por meio da redução do Imposto de Importação, algo do qual só Manaus desfrutava. Era o Brasil que entrava na era da globalização.⁸⁵

Isso provocou mudanças radicais no modelo. A ZFM foi obrigada a adaptar-se à nova política industrial do país, com maior observância à qualidade, produtividade e competitividade.

Com a abertura nacional aos produtos importados, o comércio manauara perdeu a relevância do passado. A fim de contornar, ao menos em parte, essa conjuntura, o Governo Federal eliminou os limites máximos anuais de importação, adotou redutor de 88% do Imposto de Importação para a ZFM e substituiu o Índice Mínimo de Nacionalização pelo Processo Produtivo Básico.⁸⁶

Durante a primeira metade da década de 90, as indústrias do PIM deram início ao processo de modernização, implantando a automação, com ênfase na qualidade e produtividade. Com a reestruturação, houve em 1996 um faturamento recorde, de US\$ 13,2 bilhões.⁸⁷

⁸² Segundo a SUFRAMA.

⁸³ Disponível em <http://www.suframa.gov.br/zfm_historia.cfm> acesso em: 17/04/13, às 16h17.

⁸⁴ Para Pontes filho, esse período entre 1991 até os dias atuais, é compreendido como sendo ainda a segunda fase, ou seja, na leitura de sua obra, a ZFM ainda "vive" na segunda fase.

⁸⁵ Disponível em <http://www.suframa.gov.br/zfm_historia.cfm> acesso em: 17/04/13, às 16h48

⁸⁶ Disponível em <http://www.suframa.gov.br/zfm_historia.cfm> acesso em: 17/04/13, às 16h48

⁸⁷ Disponível em <http://www.suframa.gov.br/zfm_historia.cfm> acesso em: 17/04/13, às 16h48

A Superintendência da Zona Franca de Manaus, SUFRAMA, promove pela primeira vez a Feira Internacional da Amazônia em 2001. Essa feira tinha por meta a promoção da indústria amazônica no mundo globalizado.⁸⁸

Nos últimos anos do século XX e início do XXI, o PIM passa a exportar produtos. Com isso, as vendas externas passam de US\$ 140 milhões em 1996 para US\$ 2 bilhões em 2005. Por outro lado, as *Áreas de Livre Comércio* perderam relevância como política de interiorização do desenvolvimento regional devido à abertura comercial do Brasil.

Nota-se que Pontes Filho, ao analisar os fatos acontecidos no período acima citado, o qual é entendido por ele como ainda a segunda fase do modelo/ZFM, tem uma visão mais otimista dos fatores econômicos, a nível nacional e internacional. Porém, Salazar, é um tanto quanto diferente. Para ele, o pior aconteceu. Ensina que ocorreu uma virada radical nos rumos da economia nacional,⁸⁹ afirma que sobreveio algo verdadeiramente desestabilizador, com a designada Nova Política Industrial e de Comércio Exterior do governo Collor (1990 a 1992).⁹⁰

v) Fase atual:⁹¹ vem desde 2003: Entrou em vigor a Política de Desenvolvimento Produtivo PDP, uma extensão da Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior. Esta preconiza mais eficiência na produção e maior capacidade inovadora das empresas, com vistas ao incremento das exportações.

Entre os tópicos abordados pelo PDP está a pesquisa e desenvolvimento, onde o setor privado terá de investir mais, a fim de se gerar tecnologia. O Plano preconiza a ampliação das exportações, inclusive para as micros e pequenas empresas. Em 2006 foi regulamentada, por meio de decreto presidencial, a nova Lei de Informática, prorrogando de 2009 até 2019 os incentivos para o setor em todo país.⁹² O prazo de vigência da ZFM foi prorrogado de 2013 para 2023, por meio da Emenda Constitucional 42, assinada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em dezembro de 2003.⁹³

⁸⁸ Disponível em <http://www.suframa.gov.br/zfm_historia.cfm> acesso em: 17/04/13, às 16h48

⁸⁹ Esse historiador se coaduna com a SUFRAMA, entendendo também esse período como a terceira fase, posição contrária a de Pontes Filho, o qual ensina que esse momento histórico ainda é a segunda fase.

⁹⁰ SALAZAR, A. P. op. cit. p. 258

⁹¹ Segundo a SUFRAMA.

⁹² Disponível em <http://www.suframa.gov.br/zfm_historia.cfm> acesso em: 17/04/13, às 16h48.

⁹³ Disponível em <http://www.suframa.gov.br/zfm_historia.cfm> acesso em: 17/04/13, às 16h59.

2 MECANISMOS DO PROJETO ZONA FRANCA DE MANAUS PARA A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO E A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS SOCIAIS.

O presente tópico tem por objetivo identificar mecanismos jurídicos, os meios utilizados pelos instrumentos legais que dão suporte ao projeto da ZFM e relacioná-los às ideias do desenvolvimento, planejamento e redução das desigualdades regionais e sociais, em harmonia com os princípios constitucionais da nova ordem.

Para tanto, inicia-se com a distinção do processo indutor do desenvolvimento e crescimento econômico e seus efeitos, conceituação e síntese das desigualdades regionais no Brasil, causas, origens e por último, as “ferramentas” utilizadas para construir o modelo econômico de combate a diminuição dessas desigualdades no Polo Industrial de Manaus.

2.1 Desenvolvimento

Sob a ótica de Luiz C. Bresser Pereira, o desenvolvimento é: “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”.

É um processo de transformação social global, atuando nas estruturas econômicas políticas e sociais de um determinado país, provocando mudanças consecutivas e intensas. Não é admissível falar em desenvolvimento tão-somente econômico. Não existe desenvolvimento nesses moldes, seccionado, fracionado. Se não ocasionar também o desenvolvimento de cunho social e político, como efeito e causa de modificações econômicas, nesse caso, não se teve o desenvolvimento.⁹⁴

Sem essas modificações, tais efeitos seriam insignificantes e não deixariam marcas. Nesses termos, Bresser Pereira leciona: “um sistema social é constituído de relações tanto econômicas como sociais e políticas” e quanto a relação de interdependência entre esses institutos ele reforça que: “é como a própria expressão “sistema” sugere, essas relações são interdependentes, de forma que, quando algumas relações sofrem alterações, as outras receberão necessariamente as influências das modificações havidas”.

⁹⁴ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e Crise no Brasil*. p. 15

O desenvolvimento é direcionado a um sistema social delimitado, localizado geograficamente em um país e uma região. Porém, sempre será um sistema social. Suas partes, assim sendo, serão autônomas. Quando houver transformações substanciais no arcabouço econômico, estas repercutirão na base estrutural da política e social e, *viceversa*.⁹⁵

Fábio Nusdeo ensina que: “o desenvolvimento econômico tem sido definido como um processo autossustentado, que leva a renda *per capita* a se elevar continuamente ao longo de um dado período”. Este conceito é demais otimista e incompleto, pois poderá haver o crescimento, sem haver efetivamente o progresso. Otimista, pois o aumento da renda não implica necessariamente o progresso.⁹⁶ Em síntese para Fábio Nusdeo, o progresso pode ser compreendido como distribuição de renda no campo social.

Caso os efeitos sejam ínfimos, se o crescimento da renda, não alcançar o mesmo nível das modificações políticas e sociais, significa dizer que aquele crescimento da renda não atingiu o ponto pretendido e não pode ser considerado desenvolvimento. Nessa mesma esteira, Bresser Pereira enfatiza que:

O desenvolvimento, portanto, é um processo de transformação global. Seu resultado mais importante, todavia, ou pelo menos o mais direto, é o crescimento do padrão de vida da população. É por isso que, geralmente, se usa a expressão “desenvolvimento econômico” como sinônimo de “desenvolvimento”. No processo de desenvolvimento, o aspecto econômico é preponderante.⁹⁷

Quanto ao setor político, um dos elementos do tripé do desenvolvimento, Bresser Pereira alude:

Mas o setor político pode transformar-se em determinados momentos, no foco dinâmico do processo de desenvolvimento, como, paradoxalmente, aconteceu nos países comunistas. Esses fenômenos, porém, revestem-se sempre de caráter de exceção. A regra geral é que o desenvolvimento tenha como aspecto dominante de seu processo de transformação econômica e como resultado por excelência o crescimento do padrão de vida da população no seio do qual ocorre o desenvolvimento.

Em relação ao padrão de vida e bem estar das pessoas atingidas por esse processo, o autor narra o seguinte:

Falamos, propositadamente, em padrão de vida e não em renda *per capita*. A melhoria dos padrões de vida, o aumento do bem estar. Este é um objetivo universalmente aceito pelas sociedades modernas. Torna-se, muito mais significativo identificar-se o desenvolvimento com o aumento do

⁹⁵ BRESSER P. L. C. op. cit. p. 16

⁹⁶ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico*. P. 347

⁹⁷ BRESSER P. L. C. op. cit. p. 16

padrão de vida. Por outro lado embora a renda *per capita* seja uma medida do padrão de vida, é uma medida muito deficiente. Muitas vezes cresce a renda *per capita* sem que haja aumento do padrão de vida, a não ser para uma parcela mínima de privilegiados dentro da população.⁹⁸

Quanto aos limites do desenvolvimento, e essa variável “renda *per capita*”, Fábio Nusdeo também contribui com o seu pensamento:

A conclusão a se tirar é a de que o desenvolvimento é, [...] mais envolvente e mais exigente, não podendo se limitar a um dado quantitativo, muito embora a variável escolhida — renda *per capita* — represente uma grandeza complexa, no sentido de abarcar toda uma gama de indicadores e situações. Mas não é só. O desenvolvimento envolve uma série infindável de modificações de ordem qualitativa e quantitativa de tal maneira a conduzir uma radical mudança de estrutura da economia e da própria sociedade e do país em questão.⁹⁹

Esse processo de desenvolvimento só se completa com a melhora do padrão de vida das pessoas de forma autônoma, automática e essencial. Para Bresser: “essa melhora será automática no sentido de que o processo de desenvolvimento econômico passará a se gerar a si mesmo”. Deste modo, o desenvolvimento, além de ter esse caráter de transformação, ao mesmo tempo, econômico, político e social, precisa trazer, como consequência, o aumento do padrão de vida da população. Só assim, o conceito de desenvolvimento se torna historicamente estabelecido.¹⁰⁰

Simultâneo aos reflexos positivos do desenvolvimento e sua amplitude, noutro sentido, Salazar expõe que ele é tendencioso a ser dialético e contraditório, pois “enquanto beneficia uns, marginaliza outros; favorece áreas centrais, sacrifica as periferias; privilegia o consumismo e o desperdício e exaure os recursos naturais e estoques de matérias-primas não renováveis”.¹⁰¹

Nos domínios do direito, essas premissas dão suporte ao chamado direito ao desenvolvimento:

A Resolução n.º 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro, de 1986, delinea o direito ao desenvolvimento e sua abrangência social:

[...] Reconhecendo que o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do 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; [...]

Artigo 1º

⁹⁸ BRESSER P. L. C. op. cit. p. 16

⁹⁹ NUSDEO, F. op. cit. p. 347

¹⁰⁰ BRESSER P. L. C. op. cit. p. 17

¹⁰¹ SALAZAR, Admilton Pinheiro. *Amazônia Globalização e Sustentabilidade*. P. 119

§1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.¹⁰²

Quanto ao objeto principal a ser desenvolvido, a citada resolução determina em seu artigo 2º, § 1º: “a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento”.

Na Declaração de Viena, foi ratificado o direito ao desenvolvimento por meio da II conferência Mundial sobre os Direitos Humanos:

10. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o direito ao desenvolvimento, conforme estabelecido na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, enquanto direito universal e inalienável e parte integrante dos Direitos Humanos fundamentais. Conforme estabelecido na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento.¹⁰³

O direito ao desenvolvimento está assegurado tanto na seara do direito internacional, por meio da ONU, ratificada pelo Brasil, no Governo Lula: Dec. lei nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009, quanto no âmbito interno, pois Constituição atual também determina em seu artigo 3º, inciso II, que as garantias do desenvolvimento nacional: “constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil”.

2.2 Desenvolvimento, Crescimento e Capital Humano

A teoria da relação entre crescimento x desenvolvimento envolve a discussão sobre planos preestabelecidos de como conduzir esse desenvolvimento, quais os meios apropriados para atingir uma suposta meta direcionada ao crescimento econômico, potencialmente de forma equânime e autossustentado. Para essa teoria, os meios de produção têm importante função no decurso do crescimento de longo prazo, em detrimento da análise de curto prazo, visto que, ela já era supostamente fixa.¹⁰⁴ Consentâneo, os autores Marcos e Manuel, argumentam:

Crescimento e desenvolvimento são dois conceitos diferentes. Crescimento econômico é o crescimento contínuo de renda *per capita* ao longo do tempo. O conceito econômico é um conceito mais qualitativo, incluindo as alterações da composição do produto e a alocação dos recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores bem-

¹⁰² Resolução da ONU, nº 41/128 de 1986.

¹⁰³ Declaração de Viena.

¹⁰⁴ VASCONCELLOS, M. A. S; Manuel. H. G. *Fundamentos da Economia*. P. 298.

estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia).¹⁰⁵

Na preleção de Fábio: “a diferença entre desenvolvimento e o crescimento: Este último seria apenas o crescimento da renda e do PIB, porém sem implicar ou trazer uma mudança estrutural mais profunda”. E ele vai mais a frente, arguindo a característica de um dos institutos referidos:

Pode dar-se o crescimento quando, em razão de um fator às vezes exógeno, isso é, externo ao sistema em foco, este último passa a aumentar acentuadamente o seu PIB e a sua renda, sem alterar, porém a sua estrutura produtiva e as características sociais. Trata-se de um surto e não de um progresso. Cessada a causa que lhe deu origem, ele se contrai tão ou mais rapidamente do que quando se havia expandido, e tudo volta a situação anterior.¹⁰⁶

Assim, Desenvolvimento é um progresso com transformações estruturais, garantindo-se com forças próprias, já o crescimento é influenciado por um fator externo, não provoca progresso propriamente, mas infla a economia, a qual se exaure uma vez interrompida a sua causa. O crescimento é um processo simples de ampliação da renda sem aquelas mudanças estruturais desejáveis.¹⁰⁷

Estatísticas internacionais mostram as disparidades de renda em meio aos países onde se tem uma política voltada para o desenvolvimento. A taxa média de renda desses territórios, *stricto sensu*, na América do Sul, é parecida aos níveis de renda norte-americanos, só que do século passado. Entretanto, em outras terras asiáticas e africanas, as rendas *per capita* são ainda mais baixas. Afora isso, há uma enorme desigualdade na distribuição de renda de cada país, com uma minoria da população vivendo com ótima qualidade de vida e, a outra parcela, bem abaixo da escala dos níveis médios de renda.¹⁰⁸

Tais ideias evidenciam que os recursos humanos exercem papel central na temática do desenvolvimento, o que, aliás, vem ao encontro do foco central desta dissertação que se concentra na efetividade do direito fundamental social ao trabalho.

Marcos e Manuel doutrinam que o capital humano: “é o valor do ganho de renda potencial incorporado nos indivíduos e inclui a habilidade inerente à pessoa, o

¹⁰⁵ VASCONCELLOS, M. A. S; Manuel. H. G. op. cit. p. 298.

¹⁰⁶ NUSDEO, F. op. cit. p. 348

¹⁰⁷ Idem. p. 348-349

¹⁰⁸ VASCONCELLOS, M. A. S; Manuel. H. G. op. cit. p. 298

talento, assim como a educação e as habilidades adquiridas” Hannah Arendt, apoia com a matéria envolvida pela condição humana:

A crença popular em um “homem forte”, que isolado dos outros, deve sua força ao fato de estar só, é ou mera superstição, baseada na ilusão de que podemos “produzir” algo de domínio dos assuntos humanos — “produzir” instituições ou leis, por exemplo, como fazemos mesas e cadeiras, ou produzir homens “melhores” ou “piores”, ou é, então, a desesperança consciente de toda ação, política e não política, aliada a esperança utópica de que seja possível tratar os homens como se trata outros “materiais”.¹⁰⁹ (grifos da autora)

Em vários países industrializados o operário médio é muito mais produtivo em relação ao operário médio de regiões em desenvolvimento, isso se justifica pelo fato de ele trabalhar com mais capital físico e ter muito mais qualificação profissional.¹¹⁰

Alexandre sintetiza isso: “o Capital Humano têm três componentes básicos”:

O primeiro é a formação educacional dos indivíduos, que depende de seus anos de estudo e da qualidade do ensino recebido, além é claro, de sua dedicação ao aprendizado. O segundo compreende suas experiências prévias de trabalho, que proporcionam uma formação concreta a ele. O terceiro é sua capacidade física de trabalho, que depende fundamentalmente de suas condições de saúde física e mental, o que tem uma relação clara com sua nutrição ao longo de toda a vida.¹¹¹

O capital humano é formado por meio da educação formal e do treinamento informal, bem como pelo conhecimento e experiência do operário no decorrer do tempo. O problema enfrentado pelos países em desenvolvimento é provocado pelo fato de ser muito complexo acumular esses fatores de produção juntos — capital humano e físico, com condições inferiores de renda.¹¹²

O pouco que resta do salário, depois de satisfazer as necessidades básicas de sobrevivência, não é suficiente para investir em educação e qualificação ou em capital físico. É um encargo difícil para as famílias definirem se a sua prole vai trabalhar logo cedo para ajudar no sustento da família ou vai para a escola, isso ocorre muito com famílias de baixo poder aquisitivo. Sobre esse dilema dos países em desenvolvimento, Marcos e Manuel instruem: “do mesmo modo, é difícil para o Governo decidir como usar os recursos que tem sobre seu comando”.¹¹³ E eles completam o raciocínio: “e mesmo que os recursos financeiros sejam disponíveis, ainda se leva anos para que se eleve o nível de educação e de treinamento”.

¹⁰⁹ ARENDT, Hannah, *A Condição Humana*. p. 235-236

¹¹⁰ VASCONCELLOS, M. A. S; Manuel. H. G. op. cit. p. 299

¹¹¹ RANDS, Alexandre. *Desigualdades Regionais no Brasil: Natureza e Causas, origens e solução*. p. 36

¹¹² VASCONCELLOS, M. A. S; Manuel. H. G. op. cit. p. 299

¹¹³ Idem. *Ibidem*

Consentâneo, o crescimento está adstrito com o tempo em que os fatores de produção passam para serem juntados: a educação é um fator de crescimento mais vagaroso, entretanto, é um dos mais eficazes na formação do capital humano.¹¹⁴

Quanto ao *Capital Físico*, para Marcos e Manuel: “tem sido sempre o centro das explicações para o progresso econômico, simplesmente por causa da presença notável de maquinário e de equipamentos sofisticados e abundantes em países ricos e de sua escassez em países pobres”.

2.3 Desigualdades Regionais¹¹⁵

Conforme visto alhures, o Estado brasileiro ao se tornar o principal promotor do desenvolvimento, desencadeou um sério problema, vinculado à formação do Estado nacional: as desigualdades regionais. O processo de desenvolvimento do país que é desigual (centralizado) quanto ao espaço territorial, no caso em questão, tem como agravante o “legado colonial”, delineado pela “evolução” histórica.¹¹⁶

As aspirações para desenvolver as diferentes áreas que formam o imenso território brasileiro estão ligadas ao federalismo. A nação não está sujeita ao problema de choques de nacionalidade, de conflitos culturais vinculados à disparidade étnica, nem tão pouco religiosa, como é o caso de outros países. Mas está sujeita, sim, à dependência econômica de determinadas regiões, em detrimento de outras.¹¹⁷

Segundo Celso Furtado, a formação da nacionalidade brasileira sofreu muita influência de forças voltadas para o centralismo político e de outras que reivindicavam o federalismo. Por ora, cabe ilustrar que a formação da nossa nacionalidade se deu por meio desse movimento pendular de distribuição do poder político. E ainda: “que não seria fácil explicar sem a consciência de que cedo amadureceu entre nós de que somos um povo com o compromisso com o futuro, pois nos cabe ocupar e valorizar parcela importante do espaço planetário”

¹¹⁴ VASCONCELLOS, M. A. S; Manuel. H. G. *Fundamentos da Economia*. P. 299

¹¹⁵ O presente trabalho não se ocupará da descrição histórica e conceitual de *região*, *regionalismo*, e outras conotações sobre essa temática, por entendê-las estranhas ao objetivo desta pesquisa. Para aprofundamento da matéria, vide Gilberto Bercovici, op. cit. p. 69-82.

¹¹⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. p. 62.

¹¹⁷ FURTADO, Celso. *O Longo Amanhecer: Reflexões Sobre a Formação Econômica do Brasil*. p. 46

A tensão constante do centralismo-federalismo é o traço principal que abona a consciência de unidade nacional e o marco irreduzível da identidade regional. Sem fazer apologia aos desmandos de toda ordem em relação aos Direitos Humanos praticados pela ditadura, observa-se que o centralismo dos governos militares baseava-se em uma visão que dava ao Brasil demasiada ideia de segurança nacional.¹¹⁸

Mas, deve se reconhecer que foi o centralismo, o mecanismo de formação da nacionalidade e de certo modo, o meio responsável pela construção de um sistema satisfatório e integrado para que a tecnologia moderna fosse incorporada. Vale ressaltar, como já aceito, que o Brasil era um país que tinha baixo nível de renda com regiões fragmentadas que se constituíam como entrave para a formação de um sistema industrial.

Muitas hipóteses teóricas do desenvolvimento apostaram numa saída para as disparidades regionais, chegando a defender a tese de que em pouco tempo essas desigualdades iram sucumbir, que os desequilíbrios regionais só ocorreriam apenas nos primeiros estágios do processo de desenvolvimento, com o avanço natural, isso se inverteria, tendendo ao equilíbrio.¹¹⁹

Essa disparidade regional é uma matéria bastante discutida em nível nacional desde a década de 50. Segundo Rands, conceituar tais desigualdades não é tarefa fácil. Mas se elas ainda persistem, por óbvio, não existiriam, se não existissem distorções no mercado. O Brasil apresenta, dentro de sua configuração geográfica continental, distintas particularidades socioeconômicas e territoriais, em razão de ser um país de grandes diferenças espaciais.

A própria extensão territorial, por si só, já gera distinções extraordinárias. Um estudo com os oito maiores países do mundo em termos de território, concluiu que o Brasil apresenta uma das três maiores desigualdades regional. Os motivos dessas diferenças já foram esquadrihados em vários trabalhos na literatura especializada, com muitas hipóteses sob a questão regional brasileira.¹²⁰

Rands descreve isso: “uma revisão da literatura existente, contudo, faz saltar a vista duas percepções intrigantes”. Assim, ele faz o seguinte juízo de valor: “a

¹¹⁸ FURTADO C. op. cit. p. 47-49

¹¹⁹ BERCOVICI G. op. cit. p. 63

¹²⁰ RANDES A. op. cit. p. 1-2

primeira é que a maioria dessas hipóteses não é apresentada dentro de uma preocupação com o rigor teórico adequado, sendo ela muitas vezes mencionada apenas secundariamente, dentro de trabalhos com outros objetivos”. E adiante: “a segunda percepção é que, surpreendentemente, ainda não há uma síntese bem elaborada dessas hipóteses”.

Além disso, segundo Rands, há algo de comum nessas hipóteses que se ocupam em explicar as desigualdades regionais, pois todas são uníssonas em defender a ideia da existência de uma falha de mercado. Essas hipóteses pressupõem o entendimento de que se o mercado funcionasse corretamente, era muito provável que ainda existissem desigualdades, porém em uma proporção bem menor.¹²¹

Para tanto, pretende-se concordar com essas ideias para dar substância ao presente tópico, sobre os citados estudos que chegaram a essa conclusão em relação as questões das desigualdades regionais. Ressaltando a importância do Direito do Trabalho, como mecanismo jurídico interventor e garantidor de direitos das pessoas “mão de obra”, constata-se que estas são instrumento necessário para efetivar as transformações pretendidas com o desenvolvimento para a distribuição de renda e diminuição das desigualdades regionais em Manaus.

O problema das desigualdades regionais não pode ser considerado assim tão simples, apenas na observação da renda *per capita*, como já mencionado acima na lição de Bresser. Por óbvio, sendo colocado o problema nesses termos surge uma gama de questões, dentre outras, por exemplo: como as pessoas conseguiriam se inserir no mercado de trabalho na região menos desenvolvida? Quais são as garantias de que esse mercado de mão-de-obra funcionaria de forma perfeita dentro do contexto econômico, o emprego não faltaria, e o nível de faixa salarial seria igual da região mais desenvolvida? E assim por diante:

A simples oferta de mão de obra geraria uma demanda, em consequência do reequilíbrio dos salários. A migração faria com que os salários subissem na região menos desenvolvida, por causa da queda na oferta de mão de obra, e caíssem na região mais desenvolvida, em consequência do aumento de oferta de mão de obra.¹²²

Noutro tópico, será observado que esta avaliação não condiz com a realidade do distrito industrial de Manaus, mas pode-se assegurar que, por meio do fator

¹²¹ RANDES, A. op. cit. p. 3

¹²² Idem. p. 4

desenvolvimento, ainda é possível a efetividade de direitos sociais e a redução das desigualdades regionais, mais especificamente no norte do país.

Segundo Rands: “o problema do atraso relativo continua não resolvido”. E ainda em relação aos indicadores da renda *per capita*: “todos eles indicam que as regiões Sul e Sudeste são as mais desenvolvidas, e o Nordeste, a mais atrasada, muitas vezes estando bem próxima do Norte em alguns desses indicadores”. Frisando o seguinte entendimento, é coerente acolher a ideia de a origem desse desequilíbrio econômico estar na aguda concentração do capital na região Sudeste ocorrida no passado. As teses defendendo a ideia de que os desequilíbrios regionais diminuiriam facilmente com o crescimento econômico despontam categoricamente equivocadas no país.¹²³

É imperioso mencionar que o livre mercado é tendencioso a aumentar as desigualdades regionais. A inversão livre do processo de concentração de capital e renda na prática é difícil. Como a integração econômica feita sem planejamento acarreta na majoração dos desequilíbrios regionais, é indispensável uma política preordenada para que o desenvolvimento não aumente ainda mais a concentração regional do capital e da renda.¹²⁴

Por conseguinte, pode-se assegurar que a Questão Regional é uma questão absolutamente vinculada ao Estado Nacional. Afora de estar envolvida a aspectos relacionados com a própria forma de Estado, o *federalismo*, sua resolução passa pelo poder político por meio de políticas públicas afetadas a distribuição territorial da renda no país.¹²⁵

2.4 Planejamento: função do Estado

Bercovici considera que: “as desigualdades regionais devem ser entendidas como fator de política e produto político, pois são consequências de ações políticas e impõem decisões políticas, influenciando na necessária elaboração de um projeto nacional de desenvolvimento”¹²⁶

¹²³ BERCOVICI, G. op. cit. p. 63

¹²⁴ Idem. p. 67.

¹²⁵ Idem. Ibidem.

¹²⁶ Idem. Ibidem.

Celso Furtado defende que: “o planejamento foi a grande invenção do capitalismo moderno”. E ainda: “esta é uma técnica fundamental para a ação racional. Significa ter referências com respeito ao futuro, portanto, usar a imaginação para abrir espaço”. Só o mercado sozinho não pode resolver o problema, não tem capacidade de transformar as estruturas sociais, esse é o foco principal que se pretende atingir.¹²⁷

Porém algo é muito importante, pois o planejamento não deve destruir as bases da criatividade. Esse risco é possível, na vez que planejar é atribuir racionalmente o que será cumprido por todos. Seja qual for o grau de desenvolvimento, um corpo social só se transforma se apresentar capacidade de improvisar, inovar em face dos seus problemas do modo mais prático possível, mas sob a perspectiva racional.¹²⁸

Celso Furtado leciona o seguinte: “se o Brasil moderno se criou, se teve uma industrialização tão avançada e complexa, foi porque adotou a técnica do planejamento”. Nesse passo, numa economia como a do Brasil que tinha (e ainda tem) um gigantesco descompasso acumulado, desequilíbrios regionais e setoriais, em contraste com um potencial imenso de recursos não utilizados, abandonar a ideia de planejamento, seria o mesmo que renunciar à ideia de um governo efetivo.

No caso da ZFM, pensar que o mercado irá substituir o Estado é um enorme equívoco. As grandes corporações nacionais e internacionais têm planejamento próprio que irão comandar o processo social, em face de objetivos singulares e além das nossas limitações. A lógica dos grandes grupos econômicos multinacionais trata de elevar ao máximo os lucros, atravessando fronteiras e ignora a racionalidade própria de cada país.

Somente o planejamento é capaz de introduzir a dimensão *espaço* no cálculo econômico, uma vez que é indispensável a distribuição espacial em função da economia. Sempre houve eclosão de conflitos entre regiões ou mesmo entre uma determinada região e um órgão de poder. Mas somente o poder central pode solucionar esses conflitos traduzindo as pretensões dessas mesmas regiões em uma única vontade nacional.¹²⁹

¹²⁷ FURTADO C. op. cit. p. 78

¹²⁸ Idem. p. 79

¹²⁹ Idem. p. 59

A atenção dada ao planejamento estatal no presente trabalho é voltada para as mudanças decorrente da inspiração da Zona Franca de Manaus, em face ao seu desempenho econômico, para garantir a efetividade do Direito ao Trabalho e para a promoção do Bem Estar Social das pessoas.¹³⁰

Celso Furtado assevera que: “mas hoje o que importa mesmo é estudar a exclusão social. O que importa é essa massa de jovens, que vejo na Europa e aqui no Brasil, que não consegue penetrar no mercado de trabalho. São excluídos de antemão”

Assim, sobre o bem estar social, Renata Adri alega: “se refere ao bem comum da coletividade, manifestado pela satisfação de suas necessidades básicas, pelo desenvolvimento da coletividade pela prosperidade econômica, social, material, espiritual e individual, da qual Estado, na função de gestor, é protagonista”. E sobre o planejamento econômico reforça: “há destaque para o desenvolvimento nacional, isto é, o permanente aprimoramento dos meios essenciais à sobrevivência dos indivíduos e do Estado, visando ao bem-estar de todos”. Nesse diapasão é forçoso frisar que haja aperfeiçoamento constante da ordem social, econômica e jurídica, com significativa melhoria e preservação e ampliação das garantias constitucionais no âmbito dos direitos e garantias individuais e coletivas.¹³¹

2.5 Mecanismos Jurídicos para Reduzir as Desigualdades Regionais.

Conforme já identificado, a política de desenvolvimento regional da Amazônia foi intentada por Vargas, mas só foi consolidada mais tarde pelo Governo Militar. Os incentivos fiscais [con]tinham o escopo de implantação de um projeto geopolítico ousado para ocupar/materializar a presença do Estado na região Norte.¹³²

Tais premissas podem ser evidenciadas com a locução do dec. lei 228/67, art. 1º, que dão suporte a ideia de planejamento do então governo para efetivar as políticas públicas de desenvolvimento da referida região, conforme descrito *in verbis*:

Art 1º A Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu

¹³⁰ ADRI, Renata Porto. *O Planejamento da Atividade Econômica como Dever do Estado*. p. 113

¹³¹ ADRI R. P. op. cit. p. 114

¹³² BERCOVICI, G. op. cit. p. 117

desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância, a que se encontram, os centros consumidores de seus produtos.

Assim, basicamente os mecanismos de indução do desenvolvimento regional por meio da ZFM, consistem na implantação de uma zona de livre comércio com condições adequadas que permitam o seu desenvolvimento, em face do mecanismo estatal *incentivos fiscais*.

A natureza jurídica dos incentivos é a exceção ao princípio da uniformidade tributária tida como uma ferramenta para tornar possível uma política governamental de diminuição de desigualdades regionais numa localidade. Tem como finalidade a promoção do desenvolvimento socioeconômico em regiões menos favorecidas.¹³³

Ernesto Rocha considera que: “os incentivos fiscais são assim entendidos como ação do Estado premiador, no sentido inverso do Estado sancionador”. Os incentivos fiscais são, portanto, agentes tributários fomentadores e desonerativos usados pelo Estado como um instrumento legal para nortear uma atividade econômica de uma determinada localidade.¹³⁴

Na lição do professor Ernesto: “deve se entender os incentivos fiscais como a redução do gravame tributário, temporário, capaz de permitir a viabilidade econômica de uma atividade que, de outra forma seria impraticável”.

A Característica principal desses incentivos é ter o Estado como o principal agente fomentador, por meio de concessões ao particular, para que esse promova investimentos precisamente naquelas áreas de grande interesse público nacional, assistindo porquanto aos princípios da moralidade e publicidade. Do mesmo modo, a concessão de incentivos fiscais se submete ao controle jurisdicional do poder público e podem ser revogados, caso o particular não cumpra as regras do contrato, ao qual este se submete ao optar pelo programa oferecido pelo governante.¹³⁵

Ernesto Rocha reforça que:

A Zona Franca de Manaus se insere exatamente nessa condição de instrumento de fomento em que a legislação de incentivos acena com um contrato a ser celebrado pelo poder público com o particular. A adesão ao contrato pelo particular cria condições objetivas de *obrigações* e direitos. *Não se trata de privilégios*, pois o processo é público. Não se reveste o incentivo como mero favor fiscal. (grifou-se)¹³⁶

¹³³ ROCHA, Ernesto dos Santos Chaves da. *Análise Jurídica dos Incentivos Fiscais da Zona Franca de Manaus*. p. 58

¹³⁴ Idem. op. cit. p. 42

¹³⁵ Idem. p. 58

¹³⁶ Idem. p. 59.

Dando continuidade ao projeto de implantação do modelo, foi celebrado um pacto tripartite entre a União, o governo do Amazonas e a prefeitura de Manaus, em que cada um dos pactários contribuiria dentro das suas competências, com uma parcela contributiva ao conjunto de incentivos fiscais para os projetos que se instalassem na ZFM.¹³⁷

A política tributária vigente na ZFM é distinta do restante do Brasil, oferecendo benefícios locacionais, objetivando minimizar os custos amazônicos. Além de vantagens oferecidas pelo Governo Federal, o modelo é reforçado por políticas tributária estadual e municipal:¹³⁸

i) *Tributos federais*: redução de até 88% do (II.) sobre os insumos destinados à industrialização; Isenção do (IPI.); redução de 75% do (IR.) de Pessoa Jurídica, inclusive os adicionais de empreendimentos classificados como prioritários para o desenvolvimento regional, calculados com base no lucro da exploração; isenção da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS nas operações internas na ZFM.

ii) *Tributos estaduais*: restituição parcial ou total, variando de 55% a 100% – dependendo do projeto – (ICMS).

iii) *Tributos Municipais*: Isenção do (IPTU), taxas de serviços de coleta de lixo, de limpeza pública, de conservação de vias e logradouros públicos e taxas de licença para empresas que gerarem um mínimo de quinhentos empregos, de forma direta, no início de sua atividade, mantendo este número durante o gozo do benefício. (Lei Municipal nº 427/1998).

iv) *Vantagens locacionais*: (também entendidos como incentivos extras fiscais) no PIM, o investidor tem à disposição terreno a preço modesto, com infraestrutura de captação e tratamento de água, sistema viário urbanizado, rede de abastecimento de água, rede de telecomunicações, rede de esgoto sanitário e drenagem pluvial. A área industrial é de 3,9 mil hectares, sendo que as empresas instaladas atualmente ocupam menos de 1,7 hectares, estando disponível para receber novos empreendimentos mais de 2,2 hectares. O Governo Brasileiro, por meio da SUFRAMA e de outros organismos governamentais, realiza vultosos investimentos

¹³⁷ BONFIM, R; BOTELHO, L. op. cit. p. 20

¹³⁸ BERCOVICI, G. op. cit. p. 135

em infraestrutura, para que a fábrica tenha condições necessárias para instalar no PIM.¹³⁹

Esses incentivos fiscais citados acima, considerados mecanismos indutores do desenvolvimento, foram concedidos no âmbito de uma *área de livre comércio*, conforme dicção do artigo 1º do Decreto lei 288/67, mais especificamente, o modelo implantado no PIM, foi constituído por meio de uma *zona franca*.

Adilson Rodrigues Pires explica o significado desse título: *Zonas*¹⁴⁰ *de Livre Comércio* são aceitas em regra geral como: portos ou locais delimitados nos países onde pratica a venda de produtos sem a hipótese de incidência de tributos em razão de benefícios fiscais. Do mesmo modo, ilustra:

[...] é uma expressão utilizada para designar portos ou áreas do território de uma nação, nos quais são importadas mercadorias, industrializadas e comercializadas sem exigência de tributos normalmente exigidos para uma importação comum e sob controle aduaneiro limitado a garantir o pagamento de tributos devidos caso os bens importados com benefício fiscal tenham destinação distinta daquela para qual foi constituída.¹⁴¹

Ele conceitua Zonas de Livre Comércio como um gênero comum, ou um título genérico, entendido como o conjunto das demais espécies. Deste modo, especifica tais espécies: “num conceito limitado, as Zonas de Livre Comércio compreendem as zonas de processamento de exportações, as lojas francas e as zonas francas, além de outras”.

De forma sintética o autor explica cada uma das referidas espécies:

i) ZPE: “por se tratar de área situada no âmbito jurídico da extraterritorialidade para fins tributários, ZPE é delimitada por barreiras físicas, o que a mantém isolada do resto do território nacional, constituindo o chamado enclave no território aduaneiro” (grifou-se)

Ainda sobre as ZPE's: “normalmente, localizam-se próximas a aeroporto ou porto internacional, embora este não seja um requisito primordial para a sua criação”. As mercadorias que ingressam na ZPE, não se submetem ao pagamento de tributos normalmente incididos sobre a importação. Tem por finalidade uma amortização dos custos dos tributos com gravame na importação de produtos primários e intermediários empregados como componentes de bens finais

¹³⁹ Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/zfm_incentivos.cfm> acesso 28/02/13, as 16.31, hs.

¹⁴⁰ Dentro do contexto, as expressões: “Zonas” e “Áreas”, são sinônimas e podem ser tomada uma pela outra.

¹⁴¹ PIRES, Adilson Rodrigues. *O Imposto de Importação e a Zona Franca de Manaus*. In. MARTINS, I. G. S. *et al.* (Coord). *Tributação na Zona Franca de Manaus: (comemoração aos 40 anos da ZFM)*. p. 487

exportáveis, assim, é defeso a venda de produtos fabricados nelas para o consumo dentro do mesmo mercado interno.¹⁴²

ii) *Lojas francas*: obedecem outro regime tributário diferenciado, qual seja, o das zonas de livre comércio. Assim, o bem é importado com suspensão dos impostos, os quais se transformam em isenção quando aplicados como objeto particular de comercialização/atendimento aos viajantes que regressam de viagem do exterior.¹⁴³

iii) Quanto às *Zonas Francas* propriamente ditas, em razão do presente trabalho, será feita uma análise mais detalhada, por coerência ao enfoque dado na presente pesquisa.

Zona Franca é entendida como uma extensão territorial definida em um determinado Estado, na qual não se cobra tributos, não há incidência de restrições econômicas na área delimitada para tal finalidade. Vale frisar que essas mercadorias devem ser consumidas no tempo e diretrizes previstas em lei.¹⁴⁴

São dois objetivos centrais pretendidos na criação de uma zona franca: i) desenvolver a região demarcada para tal fim; ii) fornecer bens/produtos para o resto do território do país que concedeu os incentivos fiscais.¹⁴⁵

Em sentido jurídico Pires defende que: “a zona franca é uma espécie de zona de livre comércio, na qual se pratica uma política fiscal e creditícia, com vistas a possibilitar o crescimento econômico de uma população [...]”¹⁴⁶.

Quanto à função principal, o seu objeto legalmente instituído é “desenvolver o comércio, a indústria, as atividades agropecuárias, além do comércio de serviços em uma região delimitada”. E, ainda, “entende-se por zona franca uma área delimitada, na qual incentivos fiscais são concedidos com vistas a alcançar um padrão médio de satisfação e comodidade para *uma parcela significativa de pessoas*”. (grifou-se)¹⁴⁷

As primeiras zonas francas de que se tem notícia foram criadas nos Estados Unidos em 1934. Consistiam inicialmente em entrepostos alfandegados, onde as mercadorias eram armazenadas com incidência provisória de impostos.¹⁴⁸ Somente pagariam tributos, se essas mercadorias fossem internadas no país, porém, se fossem exportadas, estariam assim isentas do pagamento. Salazar leciona que hoje existem mais de duas mil ZF's no mundo. Ele identifica que:

¹⁴² PIRES, A. R. op. cit. p. 488

¹⁴³ Idem Ibidem

¹⁴⁴ Idem. p. 489

¹⁴⁵ Idem. Ibidem

¹⁴⁶ Idem. p. 487

¹⁴⁷ Idem. p. 487-488

¹⁴⁸ SALAZAR, A. P. op. cit. p. 212

Até recentemente, a maioria delas estava nos Estados Unidos, que possuem a cerca de 500 áreas especiais com essa denominação, incluindo aí 250 Zonas Francas propriamente ditas e outras de regime das Zonas Francas. Isto significa que nos Estados Unidos, uma indústria para fruir as vantagens de uma Zona Franca não precisa mudar-se para dentro de uma área específica, mas apenas optar por pelo regime diferenciado existente em determinada área que detenha essa condição fiscal e aduaneira. [...].¹⁴⁹

No planeta existem vários tipos de ZF's, tais como: industriais, turísticas, financeiras ou mistas. Uma ZF, a princípio, é vinculada a programas de incentivo às exportações. O tratamento às empresas é diferenciado, com regimes aduaneiro, fiscal e jurídico distintos. A palavra de ordem aí é não exportar tributos. Com disponibilidade de parque industrial com infraestrutura, logística, transporte modal e comunicação, eficientes serviços de apoio e condições facilitadas de aquisição são oferecidas às empresas.¹⁵⁰

Cidades importantes da América do Norte, como *Nova York, Los Angeles, Chicago e Miami* nos Estados Unidos são ZF's. Depois, o país ocidental que mais possui ZF's é o México. Começou com as *maquillas* ou maquiladoras, instaladas nas áreas de fronteira. Maquiladoras são fábricas que produzem produtos com material importado e exclusivamente para exportação.¹⁵¹

Hoje são mais de duzentas ZF's espalhadas no México, com indústrias de grande porte, produzindo artigos de última geração tecnológica, gerando mais de um milhão de empregos para a nação. O faturamento das maquiladoras mexicanas é maior que o do petróleo e do turismo, duas principais atividades econômicas do país.¹⁵²

Em todos os países da América Central existem ZF's. Constituem-se em comerciais ou industriais.¹⁵³ A Zona Livre Comercial de Colón, no Panamá, é a maior das Américas e a segunda maior do mundo, só atrás da de Hong Kong - China. Há importantes ZF's centro-americanas — Zona Libre América, na Costa Rica, a ZF de Choluteca, em Honduras e a de Santo Tomás de *Castilla*, na Guatemala.¹⁵⁴

Curiosamente, em Cuba há três ZF's: em *Havana, Wajay e Mariel*. Nessas cidades, as empresas, que podem ter capital 100% estrangeiro, têm isenção fiscal

¹⁴⁹ SALAZAR, A. P. op. cit. p. 212

¹⁵⁰ Idem. p. 215

¹⁵¹ Disponível em <<http://www.camaraexportadores.org.ar/storage/zonas%20francas%20eeuu.pdf>>, acesso em: 17/04/13 às 19h02.

¹⁵² SALAZAR, A. P. op. cit. p. 213.

¹⁵³ Idem. Ibidem

¹⁵⁴ Disponível em <<http://es.mercatrade.com/pagina/zona-libre-y-zona-franca-de-honduras>>, acesso em: 17/04/13 às 18h17.

aduaneira e são isentas também de impostos sobre rendimentos, lucros e mão-de-obra. Pode-se vender 25% da produção no mercado interno. Mais de 140 empresas estão instaladas nas ZF's cubanas.¹⁵⁵

No Continente Asiático cresceu o número de ZF's, sendo que a de *Taiwan* foi criada na década de 60. Já as chinesas foram implantadas mais tarde, logo no início da década de 80. Atualmente, a China é o país com o maior número de ZF's no mundo, num total de 1.200. São chamadas de Áreas Econômicas Especiais.¹⁵⁶

No Continente Europeu, as principais ZF's são as de Copenhague/Dinamarca, Hamburgo/Alemanha e de Marselha/França.¹⁵⁷

Na América Latina as ZF's mais importantes são: A Zona Franca de Manaus, a de *Iquique*, no norte desértico do Chile e a do Rio Grande e *Ushuaia*, na Terra do Fogo, extremo sul da Argentina.¹⁵⁸

Observa-se, nos exemplos sul-americanos, a opção por implantação de ZF's em áreas historicamente pouco desenvolvidas. Foi essa a estratégia adotada pelos governos desses países (Chile e Argentina) e, também do brasileiro. Isso para diminuir desigualdades regionais e integrar regiões pouco povoadas, vulneráveis no tocante à integridade territorial do país.

A ZFM é uma área econômica delimitada, concebida por uma lógica nacional-desenvolvimentista em substituição das importações. Esse é o ponto da diferença das zonas francas "maquiladoras" mexicanas, as quais são zonas de processamento de exportação.¹⁵⁹

A ZF de Manaus foi criada e consolidada em lei, com o objetivo/função de exercer o desenvolvimento social e econômico numa vasta região carente de infraestrutura portuária e de transporte rodoviário, (exceto com Roraima), de ligação com as demais regiões brasileiras. Está situada em uma grande floresta, cercada por grandes rios e, longe dos principais centros econômicos.¹⁶⁰

¹⁵⁵ Disponível em <<http://es.mercatrade.com/pagina/zona-libre-y-zona-franca-de-honduras>>, acesso em: 17/04/13 às 18h17.

¹⁵⁶ Idem. ibidem

¹⁵⁷ Disponível em <<http://www.foregon.com/glossario/659/zona-franca.aspx>>, acesso em: 19/04/13 às 13h. 24.

¹⁵⁸ SALAZAR, A. P. op. cit. p. 213-214.

¹⁵⁹ Idem. p. 215

¹⁶⁰ PIRES A. R. op. cit. p. 489

2.6 A Recepção do Modelo ZFM pela nova ordem constitucional

No tópico anterior discorreu-se sobre os ideais políticos da era Vargas para o desenvolvimento social e econômico da amazônia ocidental na década de 30 e a concretização dos mesmos na década de 50, com a criação, da ZFM, qual seja, em 06.06.1957, por meio da Lei nº 3.173, criando em Manaus uma Zona Franca. E que 10 anos após a sua criação, esta foi enfim consolidada pelos militares, nos termos do dec. lei 288/1967.

Aconteceu um empasse na ocasião. Como interpretar a recepção de normas infraconstitucionais concebidas antes da promulgação da Constituição? O melhor entendimento encontrado foi o que já se achava pacificado pela doutrina e no Supremo Tribunal Federal: entendimento esse, de que só se deve recepcionar norma anterior, caso ela não conflite com a nova ordem constitucional. Aderindo-se, o formato da norma antiga, no campo da atual, passando a ter novo fundamento de validade, de tal modo que a sua interpretação, observe os princípios e valores da Constituição em vigor.¹⁶¹ Sucedeu assim a recepção do citado Dec. lei, com base no artigo 40 da ADCT, por conseguinte, encontra-se em plena vigência.¹⁶² *In verbis*:

É mantida a Zona Franca de Manaus, com as suas características de área de livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte 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 da Zona Franca de Manaus.

Em face do teor da ADCT, supracitada, determinar a recepção da ZFM, nos termos em que se encontrava, faz-se necessário descrever a incidência dessa mola propulsora do aparato econômico do modelo ZFM, passando da fase histórica, para conceitos mais específicos, pois não há como discutir a ZFM, sem esse mecanismo de indução de desenvolvimento com as pessoas envolvidas nesse processo.

¹⁶¹ ANDRADE, Rogério Emílio de. *A política Pública do Desenvolvimento Nacional e a Questão da Recepção da ZFM pela Constituição de 1988*. In. MARTINS, I. G. S. op. cit. p. 266.

¹⁶² FILHO, Carlos Alberto de Moraes Ramos. *A Zona Franca de Manaus e o Comunicado CAT nº 36/2004*. In MARTINS I. G. S. op. cit. p. 389.

3 EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL AO TRABALHO NA ZFM

O delineamento histórico do projeto ZFM, iniciado na intervenção econômica dos anos 30, foi marcado pela conseqüente emergência de novas classes sociais. A consolidação da industrialização, já na década de sessenta, permitiu verificar o extraordinário desenvolvimento e modernização experimentados na região Sudeste. A centralização da industrialização e do capital, acabou por inspirar projetos voltados a desconcentrar o crescimento econômico, para diminuir as desigualdades regionais e ocupar vácuos no espaço geográfico da Amazônia¹⁶³.

Doravante cumpre investigar como [e se] o projeto da ZFM, cuja finalidade era diminuir as disparidades regionais e sociais, bem como povoar a região, tem contribuído para a efetividade do direito fundamental ao trabalho. Para tanto, buscase, no presente tópico, refletir sobre o direito ao trabalho enquanto direito fundamental e situá-lo dentro do contexto contemporâneo do Estado Democrático de Direito, bem como da ordem constitucional de 1988, a fim de que se possa, ao final, analisar e discutir dados do IBGE, como meio de confirmação prática das inferências teóricas antes desenvolvidas.

3.1 Estado, Constituição e Direitos Fundamentais

A adequada captação dos direitos fundamentais e de seu reconhecimento ao longo da história, inclusive no que se referem às chamadas dimensões ou gerações de direitos¹⁶⁴, passa necessariamente pelo estudo, ainda que breve, dos paradigmas do Estado de Direito: Liberal, Social até chegar no Democrático de Direito.

O Estado de Direito alcançou seu primeiro experimento histórico na Revolução Francesa. Paulo Bonavides, no seu magistério, ensina que “a Burguesia, classe dominada a princípio e, em seguida dominante, formulou os princípios filosóficos de sua revolta social”. Os burgueses acordaram o povo, despertando-o

¹⁶³ BRUM, Argemiro J. *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro*. 289

¹⁶⁴ Rios de tinta já foram gastos para se discutir o termo mais adequado à referida classificação dos direitos fundamentais. Alguns autores defendem que esses direitos se dividem em “gerações”, palavra mais adequada à ideia de reconhecimento de novos direitos ao longo do tempo. Outros não concordam, por entender que aquele termo denota uma ideia de sucessão entre gerações; e, por isso, preferem outra terminologia: “dimensões”, a fim de demonstrar a coexistência de todos os direitos fundamentais (conforme Ingo Wolfgang Sarlet, *A Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional*. p. 37).

para tomar consciência de suas liberdades políticas. Nascia aí um direito novo no Século XVIII.¹⁶⁵

A Revolução Francesa, pelo seu caráter puramente ideológico, envidado pela classe burguesa, viabilizou a consolidação de uma nova ordem social, substrato para vários textos constitucionais, e a ascensão incondicional do *liberalismo*, compreendido como movimento econômico/político originado por meio da base social burguesa, sustentado no domínio econômico, com abstenção da intervenção estatal¹⁶⁶. Ressalte-se: promoção somente do *liberalismo*, sem democracia, quanto menos da democracia política.¹⁶⁷

Mediante uma perspectiva liberal-burguesa, o fim do absolutismo mudou as regras do jogo político. Inseriu os ditames para consolidar novo modo de o Estado e a sociedade se relacionarem. Jairo Lima aclara a questão, salientando que “a estrita separação entre essas duas instituições se deu por meio da concessão aos indivíduos de direitos fundamentais concebidos originariamente para afastar violações que partiam do Estado”.¹⁶⁸

Diante dessas transformações da época, os direitos fundamentais delineavam a fronteira, o ponto extremo que os tentáculos do Estado não poderiam ultrapassar. O Estado era o seu principal destinatário, configurando-se como direitos dotados de eficácia vertical¹⁶⁹.

Dimitri Dimoulis define sobre o efeito vertical dos direitos fundamentais numa perspectiva subjetiva para a atualidade:

Assim sendo, os direitos fundamentais vinculam o poder do Estado, proibindo-lhe de restringir por meio da legislação comum ou eximir-se da obrigação de respeito. Em outras palavras, os direitos fundamentais garantem, mediante a supremacia da Constituição, que nenhuma autoridade estatal, nem mesmo o poder legislativo, desrespeitará os direitos dos indivíduos. Isso constitui o *efeito vertical* dos direitos fundamentais que se manifesta nas relações caracterizadas pela desigualdade entre o “inferior” (indivíduo) e o “superior” (Estado), que detém, privativamente, o poder de legislar e um enorme potencial de violência organizada.¹⁷⁰ (grifos do autor)

Acontece, contudo, que essa teoria da eficácia vertical tem evidenciado que não coincide mais com a realidade social. Jairo Néia Lima defende que “dizer que

¹⁶⁵ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. p. 42

¹⁶⁶ SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do Estado: Novos Paradigmas em Face da Globalização*. p. 80

¹⁶⁷ BONAVIDES, P. op. cit. p. 43

¹⁶⁸ LIMA, Jairo Néia. *Direito Fundamental à Inclusão Social*. p. 67

¹⁶⁹ Idem. op. cit. Ibidem

¹⁷⁰ DIMITRI, Dimoulis; Martins Leonardo. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. p. 97-98

os direitos fundamentais obrigam apenas respeito por parte do Estado é minimizar o potencial garantidor que essas normas carregam em sua essência”. Define melhor a amplitude da ameaça contemporânea aos direitos fundamentais:

Além disso, as ameaças aos direitos fundamentais não se originam somente do Estado. As relações de poder estão disseminadas por toda sociedade: *megagrupos industriais*, comerciais, financeiros e midiáticos são capazes de impor seus modelos de política econômica em face do Estado.¹⁷¹ (Grifou-se)

A partir da metade do Século XIX, todavia, objeções críticas levantadas por diversos filósofos e teóricos de espírito antiliberal, evidenciaram as fragilidades em que incorria o liberalismo, ao eliminar o sujeito, desvinculando-o do poder¹⁷². Mais tarde, no começo do Século XX, intensificaram-se as manifestações demonstrando inconformismo com o predomínio burguês; os indivíduos começavam a reivindicar direitos, demandando prestações estatais. Resumidamente, essa ação culminou na passagem do Estado Liberal para o Estado Social, erigindo um novo paradigma de Estado¹⁷³.

A construção do Estado social tem por base a aderência desse novo viés do constitucionalismo, (ainda que se manteve vinculado) à ordem capitalista, promoção da passagem do *Estado Liberal* para um modelo intermediário junto a nova perspectiva socialista. De tal maneira, concebe a constitucionalização dos direitos sociais.¹⁷⁴

O Estado liberal fracassou porque não conseguia manter e estabelecer novos parâmetros mínimos de dignidade a uma crescente massa trabalhadora, pois não se pode ser livre, e não há Bem-Estar quando se passa fome.¹⁷⁵

Gabriela Neves Delgado discorre sobre as consequências do novo panorama social:

As primeiras manifestações do paradigma social foram consagradas nas Constituições do início do século XX, que inseriram em seus corpos normativos direitos sociais (saúde, educação, previdência, trabalho, transporte etc.) e econômicos (políticas econômicas de pleno emprego, justa remuneração etc.), primeiramente com a Constituição mexicana de 1917 e, num segundo momento, com a Constituição alemã de 1919¹⁷⁶.

¹⁷¹ LIMA, J. N. op. cit. p. 68

¹⁷² BONAVIDES, P. op. cit. p. 42

¹⁷³ DELGADO, Gabriela Neves. *Direito Fundamental ao Trabalho Digno*. P. 48

¹⁷⁴ MENEZES, Mauro de Azevedo. *Constituição e Reforma trabalhista no Brasil: Interpretação na perspectiva dos direitos fundamentais* p. 79

¹⁷⁵ LIMA, J. N. op. cit. p. 22

¹⁷⁶ DELGADO, G. N. op. cit. p. 48

Faz-se uma reserva, nesse ponto, Estado Social não é sinônimo de Estado socialista, pois o primeiro é um redirecionamento do Estado liberal capitalista. De tal modo, o protecionismo social concedido por meio do *Welfare State* deu-se no interior do mesmo modelo econômico antecedente. O clássico modelo de *Welfare State* é decorrente daquele criado por Bismarck na Alemanha, já no fim do século XIX.¹⁷⁷

No Brasil, essas transformações foram refletidas na Constituição de 1934. Os pressupostos herdados da Carta mexicana de 1917 e da Lei Fundamental alemã (Weimar) de 1919, introduziram, pela primeira vez no Brasil, postulados do constitucionalismo social, os quais mais tarde resultariam, inclusive, na criação da CLT^{178,179}.

No Estado social, o valor principal era o da igualdade, não apenas formal, no sentido de idêntica aplicação da lei, mas de uma igualdade material. O Estado deveria reconhecer as diferenças e apresentar-lhes respostas¹⁸⁰. Sustentava-se, pois, um caráter marcadamente intervencionista e assistencialista, em que o Estado acumulava a função de prestador de serviços ao público e, como tal, era obrigado a oferecer bons serviços. O Estado (social) tornou-se então paternalista; e o indivíduo passou a ser tido como um “cidadão-cliente”¹⁸¹.

Em que pesem as conquistas do Estado social, o modelo foi colocado em xeque a partir da década de 70. Uma intensa recessão econômica comprometeu a economia capitalista, evento que atingiu diretamente as relações trabalhistas e o seu respectivo sistema de assistência com alicerce no *Welfare State*. Jairo Néia Lima contextualiza essa crise do Estado de bem-estar:

Outro argumento apresentado para justificar a crise do Estado de bem-estar radica-se na tese de que com o fim do bloco-socialista não haveria mais ameaça a ser impedida pelo Estado social, logo, os países capitalistas centrais partiriam para o esvaziamento das conquistas sociais dos trabalhadores.¹⁸²

Por fim, as consequências socioeconômicas (redução de postos de trabalho, quebra de direitos sociais, desemprego etc), acrescidos aos efeitos psicossociais da

¹⁷⁷ LIMA, J. N. op. cit. p. 23

¹⁷⁸ WOLKMER, Antônio Carlos. *História do Direito do Brasil*. p. 144.

¹⁷⁹ Na instrução de Argemiro J. Brum, os empregados, antes sem proteção legal, receberam em poucos anos um arsenal de lei protetivas de direitos, que lhes asseguraram jornada máxima de oito horas, repouso semanal remunerado, concessão de férias, regulamentação do trabalho das mulheres e dos menores, previdência social e salário mínimo, entre outros direitos (*O Desenvolvimento Econômico Brasileiro*. p. 178).

¹⁸⁰ DELGADO, G. N. op. cit. p. 49.

¹⁸¹ Idem, ibidem

¹⁸² LIMA J. N. op. cit. p. 27

redução das políticas sociais estatais pela impossibilidade de integração social; a combinação drástica desses dois fatores deu ensejo a uma saída forçada de uma camada significativa da órbita social.¹⁸³

Mediante esse quadro negativo de perdas significantes de conquistas sociais é que os países capitalistas começaram a demonstrar preocupação com o fenômeno da exclusão social, em razão disso, a exclusão social era a pauta dos debates, mais especificamente por meio dos sociólogos.¹⁸⁴

Entretanto, em países iguais ao Brasil, a exclusão, pobreza e a desigualdade são fenômenos mais complexos e, deste modo, pode se conferir que nos países considerados *terceiro mundo*, o Estado de bem-estar social não foi estruturado nos mesmos moldes da configuração europeia. No Brasil aumentou o fosso entre ricos e pobres pela péssima [re]distribuição de renda.¹⁸⁵

Detendo-se na crise do *welfare State*, Canotilho reclama que, para muitos, a resposta ainda é a [re]invenção do Estado social, (corrente que também defende); mas inquire: “como garantir essa justiça”? Algumas das críticas mais contundentes contra o Estado social é a efetividade de direitos sociais [re]conduzir a essa ideia básica: fundamentam expectativas normativas que não estão mais em condições de serem cumpridas.¹⁸⁶

Em preliminar cabe arrazoar que a Constituição Federal de 1988, baliza jurídica da transição ao regime democrático, ampliou expressivamente a seara dos direitos e garantias fundamentais. Flávia Piovesan leciona: “colocando-se entre as Constituições mais avançadas do mundo no que diz respeito a matéria”.¹⁸⁷

Quanto ao destaque do Estado Democrático de Direito brasileiro:

Dentre os fundamentos que alicerçam o Estado Democrático de Direito brasileiro, destacam-se a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, I e III). Vê-se aqui o encontro do princípio do Estado Democrático de Direito e dos direitos fundamentais, fazendo se claro que os direitos fundamentais são um elemento básico para a realização do princípio democrático, tendo em vista que exercem uma função democratizadora.¹⁸⁸

¹⁸³ LIMA J. N. op. cit. p. 28

¹⁸⁴ Idem. Ibidem.

¹⁸⁵ Idem. p. 34

¹⁸⁶ CANOTILHO, J. J. G. et al. (Coord). *Direitos Fundamentais Sociais*. p. 21

¹⁸⁷ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. p. 87-88

¹⁸⁸ PIOVESAN, F. op. cit. p. 88

Muito embora os direitos fundamentais e seus desdobramentos como princípios básicos de direito estejam presentes em outros modelos, é no Estado Democrático de Direito que se dá a sua proeminência e máxima intensidade. Sob a perspectiva da história política, social, econômica e cultural, ratifica-se o Estado Democrático de Direito como o mais evoluído, na medida em que é plural e se enraíza nos direitos fundamentais^{189, 190}.

Este é, pelo menos em tese, o caráter do Estado brasileiro desde a redemocratização do país, em 1985, depois de mais de 20 anos de ditadura militar, época em que diversas liberdades individuais e coletivas características da sociedade democrática eram negadas ao cidadão¹⁹¹.

Ao comentar as características do Estado Democrático de Direito, Gabriela Neves Delgado destaca que uma das maiores contribuições deste modelo à ciência do Direito foi o reconhecimento do caráter normativo dos princípios, “de sua função normativa própria e não de simples enunciado programático”¹⁹².

É exatamente essa síntese evolutiva do Estado de Direito no transcorrer do tempo, que influenciou a Constituição de 1988, com destaque, no que mais interessa à presente pesquisa, para a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, apontados como fundamentos do Estado Brasileiro; e para o desenvolvimento nacional, eleito objetivo da República, ao lado da erradicação da pobreza, da marginalização e da redução das desigualdades sociais e regionais.

Pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro, a questão dos direitos fundamentais foi enfrentada com a devida prioridade¹⁹³. A própria colocação do catálogo dos direitos fundamentais no começo do texto constitucional demonstra

¹⁸⁹ PIOVESAN, F. op. cit. p. 88

¹⁹⁰ A expressão *direitos fundamentais* não se insere em um contexto de uniformidade terminológica. Para ilustrar, Ingo Wolfgang Sarlet cita outras expressões largamente usadas, tais como: direitos humanos; direitos do homem; direitos subjetivos públicos; liberdades públicas; direitos individuais; liberdades fundamentais; e direitos humanos fundamentais. No que concerne a essas terminologias ele pondera: “não é, portanto, por acaso, que a doutrina tem alertado para a heterogeneidade, ambiguidade e ausência de um consenso na esfera conceitual e terminológica, inclusive no que diz com o significado e conteúdo de cada termo utilizado”. Na esteira do que propõe o referido autor, neste trabalho se utiliza a expressão *direitos fundamentais* para designar os direitos da pessoa humana reconhecidos e positivados na esfera do Direito Constitucional de determinado Estado; diferenciam-se, portanto, dos *direitos humanos* apenas na medida em que esta última expressão guarda relação com documentos de direito internacional, designando direitos que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional. (conforme: SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional*. p. 27)

¹⁹¹ DELGADO, G. N. op. cit. p. 51-52.

¹⁹² Idem p. 50.

¹⁹³ SARLET I. W. op. cit. p. 63

a intenção clara de empregar-lhes sentido especial, o que também é reforçado pelos mais de setenta incisos do artigo 5º, bem como pelos artigos seguintes, sob a rubrica dos “direitos e garantias fundamentais”¹⁹⁴.

Assim, os direitos fundamentais foram reconhecidos pelo constituinte como elementos de base, condicionantes da identidade e da continuidade da Constituição, configurando, por isso, ilegal e sem razão toda e qualquer tentativa de reformar para pior, ou mesmo suprimi-los do texto constitucional¹⁹⁵. Daí a importância dada pelo artigo 60, §4º, IV, para os *direitos e garantias individuais*, os quais fixou como cláusulas pétreas, proibindo-se a aprovação de propostas de emenda constitucional tendentes a abolir tais direitos¹⁹⁶.

Destaque-se que a presente pesquisa não se ocupa em analisar uma ação positiva estatal “*welfare state*” para efetivação de direitos sociais em Manaus. O enfoque é outro. Busca-se discutir como (e se) o modelo da ZFM tem contribuído para a efetivação do direito fundamental social ao trabalho, visto e entendido pela perspectiva do Estado Democrático de Direito, em direta e estreita relação com o princípio da dignidade da pessoa humana e os demais direitos fundamentais. Não se trata apenas de se preocupar com a criação de postos de trabalho, mas também com a manutenção deles ao longo do tempo e, principalmente, com o oferecimento de condições para a valorização do trabalho humano, tendo por fim assegurar existência digna e promover a justiça social.

Oportuno transcrever, neste ponto, as palavras de Gabriela Neves Delgado:

Os valores jurídicos (eis que enquadrados no Direito Positivo) revelar-se-ão em torno da pessoa humana, o que significa, em outra medida, que no Estado democrático de Direito o homem é o centro convergente de direitos. Dessa forma, todos os direitos fundamentais do homem deverão orientar-se pelo valor-fonte da dignidade. É o caso, por exemplo, do trabalho, que no Estado Democrático de Direito deve ser *promovido pelo direito fundamental e universal ao trabalho digno*.¹⁹⁷ (grifou-se)

É chegado, portanto, o momento de investigar a conformação específica do direito fundamental social ao trabalho para que se possa, ao final deste tópico, avaliar as contribuições da implantação da ZFM para a sua efetivação.

¹⁹⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. p. 1

¹⁹⁵ Idem. op. cit. p. 2

¹⁹⁶ DIMITRI D; Martins L. op. cit. p. 41

¹⁹⁷ DELGADO G. N. op. cit. p. 51

3.2 Direito Fundamental Social ao Trabalho

O Direito ao trabalho traz uma realidade histórico-cultural. Ainda que breve, é preciso entender seu desenvolvimento dinâmico no transcurso do tempo, bem como os novos conceitos surgidos no decorrer do período. À luz da história é admissível a hipótese de se compreender melhor os problemas hodiernos.¹⁹⁸

O trabalho é muito antigo e inseparável do homem, foi apreendido de diversas formas. Conforme as sociedades evoluíam e se transformavam, o mesmo acontecia com o conceito e valoração dada a ele. O processo evolutivo do trabalho passou por um progresso grandioso ao longo do tempo.¹⁹⁹

As mudanças ocorridas com o andamento da história guardam relação com a dinâmica das questões econômicas. Sergio Pinto Martins delimita as antigas formas de trabalho:²⁰⁰

- i) a primeira forma de trabalho foi a escravidão, na qual o escravo era tido apenas como um bem, portanto era despossuído de qualquer direito;
- ii) Num segundo momento (Feudalismo) ainda persiste a escravidão, mas se tinha uma contrapartida, pelo qual os senhores feudais davam proteção militar e política aos seus servos. Mas estes tinham que prestar serviços nas terras dos seus senhores e entregar parte da produção rural. Nessa época o trabalho era considerado um castigo, os nobres não trabalhavam;
- iii) a terceira forma foi caracterizada pelas corporações de ofício, compostas por três personagens: os mestres, os companheiros e os aprendizes. Ressalte-se que, no início dessa organização social só existiam os dois graus: mestres e aprendizes; no século XIV, surgiu o grau intermediário dos ditos companheiros. Nessa fase já era possível falar em certa liberdade do trabalhador e ínfima contrapartida salarial.

As corporações de ofício sucumbiram com a Revolução Francesa, pois foram consideradas antagônicas aos ideais de liberdade individual, bem como por outras causas como: liberdade de comércio; preço muito alto dos artigos produzidos.²⁰¹

A revolução Industrial marcou a concepção de que o trabalho deveria ser de livre arbítrio do indivíduo, pois a citada revolução rompera com o sistema de ideias

¹⁹⁸ SERGIO PINTO MARTINS. *Direito do trabalho*. p. 3

¹⁹⁹ DELGADO, G. N. op. cit. p. 111.

²⁰⁰ SERGIO P. M. op. cit. p. 3

²⁰¹ SERGIO P. M. op. cit. p. 5

das corporações de ofício que possuíam um domínio sobre o trabalho. Em que pese tal progresso social denotar ser um benefício ao trabalhador, ainda que se tenha absorvido a ociosa mão de obra, tal liberdade não passou de mera ilusão.²⁰²

Os trabalhadores prestavam serviços em condições sub-humanas, estavam sujeitos a incêndios, explosões, intoxicação por gases, inundações, destroços, em troca de baixos salários e ainda sob o jugo de exaustivas horas de trabalho. Havia uma incidência muito grande de acidentes e doenças infectocontagiosas decorrentes do ambiente insalubre.²⁰³

A Revolução Industrial era mais útil aos proprietários dos modos de produção — a burguesia. Percebeu-se que a sociedade por si só não era capaz de garantir o trabalho; era necessária intervenção estatal para dirimir tais conflitos enfrentados por meio dos abusos cometidos pelos empregadores.²⁰⁴

De forma resumida, depois disso, surgiu então a figura do Estado de Direito que, segundo as passagens analisadas acima, passou a assumir o polo ativo das questões do direito ao trabalho.

À luz do século XX, a Europa se deparava com o assolamento da carência de trabalho desde meados do século XIX. Deste modo, países como o Reino Unido e Alemanha, ao contrário da França, tomaram medidas públicas assistencialistas em atendimento/proteção aos desempregados. No mesmo período, ocorria na Europa o reconhecimento do direito ao trabalho como um direito de assistência pública. Além do trabalho, o indivíduo deveria ser protegido para lhe assegurar subsistência com dignidade.²⁰⁵

Em países socialistas, o direito ao trabalho passou a ser compreendido como dever de trabalhar; nas palavras de Keller Werner: “ou seja, caracterizando o modelo “direito-dever”, o qual era conjugação de meios necessários para o trabalho com a existência de uma legislação rigorosa contra demissão”. (grifos do autor).

Já nos países capitalistas daquele período, o direito ao trabalho e o dever de trabalhar adotaram papéis diferentes: o direito ao trabalho rompia com o controle

²⁰² KELLER, Werner. *O Direito ao Trabalho como Direito Fundamental: Instrumentos de Efetividade*. p. 38

²⁰³ SERGIO P. M. op. cit. p. 6

²⁰⁴ KELLER, W. op. cit. p. 38

²⁰⁵ Idem. p. 39

estatal de promoção exclusiva de trabalho; o dever de trabalhar não tinha nenhuma vinculação jurídica, estava conectado mesmo a um modo social e moral.²⁰⁶

O plano Constitucional é a seara decisiva de inclusão justralhista para o ordenamento jurídico, ao seguir o “espírito” constitucionalista do ramo juslaborativo com as Constituições de 1917 no México e 1919 na Alemanha, convergindo no texto máximo de 1934 no Brasil. Ressalte-se que o constitucionalismo e os direitos sociais se acentuaram substancialmente.²⁰⁷

Mais que isso, Maurício Godinho Delgado sustenta que esse período do constitucionalismo é entendido como o berço normativo e estrutural do tronco do Estado Democrático de Direito. Faz-se aparte só para ilustrar, quando as Constituições passaram a interferir no plano socioeconômico, usaram-se as expressões: *constitucionalismo econômico e constitucionalismo social*.²⁰⁸

No Brasil, esse processo de constitucionalização e a lógica da consolidação do direito fundamental ao trabalho seguiram a narrativa histórica demonstrado no tópico anterior e remetem àquelas transformações político-sociais, considerando-as por sua normativa constitucional.²⁰⁹

À luz das Constituições brasileiras, a Constituição da República de 1934 foi a pioneira a trazer a inovação da ordem econômica e social²¹⁰, dispendo nos termos do art. 120, que os sindicatos e associações serão reconhecidos conforme a lei. No artigo seguinte (121), que a lei promoverá o amparo da produção e regulará as qualidades de trabalho na cidade e no interior, como premissa da proteção social do trabalhador e interesses econômicos nacionais.²¹¹

Esse paradigma do constitucionalismo social segue na Constituição de 1937, cujo art. 136 eleva o trabalho como um dever social, resguardando a todos o direito da subsistência por meio do trabalho honesto, tendo-o como um bem comum que necessitava ser protegido pelo Estado. Nesse passo, o inciso I, do artigo 122, ao tratar da isonomia, considerou todos como iguais na presença da lei.

²⁰⁶ KELLER W. op. cit. p. 39

²⁰⁷ Maurício Godinho D. *Curso de Direito do Trabalho*. p. 54

²⁰⁸ BELTRAN, Ari Possidonio. *Direito do Trabalho e Direitos Fundamentais*. p. 74.

²⁰⁹ DELGADO G. N. op. cit. p. 73

²¹⁰ Para essas interrelações (ordem econômica), consultar: FILHO, Kallás, Elias. *A Constituição Econômica de 1988: Fundamentos, Funções e enunciado – síntese*. In BAHIA, A. G. M. F. et al. FIGUEIREDO, E. H. L. et al (coord). *Constitucionalismo e Democracia*. p. 127.

²¹¹ BARROS, Alice Monteiro de, *Curso de Direito do Trabalho*. p. 71

A Constituição de 1946 retoma as diretrizes sociais e democráticas de 1934, essa última já previa que a ordem econômica deveria ser organizada nos termos do princípio da justiça social, conciliando a livre iniciativa junto com a valorização do trabalho humano.²¹²

Como é de conhecimento comum, no fim da década de 1970 e início dos anos 80, desencadeou-se o processo de liberalização e ato contínuo deu-se a democratização do país. Como meio essencial desse processo de democratização houve a eleição da Assembleia Nacional Constituinte, cuja finalidade principal era elaborar uma nova Constituição Federal. Assim, foi promulgado em 5 de outubro de 1988 o maior símbolo da democracia brasileira, manifesta representação de um marco igualitário na história política-jurídica e social do Brasil.²¹³

A Constituição “Cidadã”, no art. 7º arrola os direitos sociais dos empregados urbanos e rurais, mais a frente de outros, visando melhorias de sua condição social, traduzindo-se genericamente; o direito ao trabalho é tido como um direito social, inserindo-o no meio do contexto do Estado Democrático de Direito, consagrando-o como um direito social, uma dimensão dos direitos fundamentais, entendido ainda, no geral, como um Direito Humano, ou um Direito do Homem.

Sobre o “valor” da Constituição Federal, Flávia Piovesan faz uma assertiva: “a carta de 1988 institucionalizara a instauração de um regime político democrático no Brasil. introduz também indiscutível avanço na consolidação legislativa das garantias e direitos fundamentais e na proteção de setores vulneráveis da sociedade”.²¹⁴

Para ilustrar, cita-se Denis Lerrer Rosenfield para exaltar o *princípio da justiça social*:

A relação entre iguais, que só poderia ser assegurada pelo reino das leis, do estado de direito, é substituída por uma relação, digamos “moral”, “social”, entre inferiores. Na verdade, a relação jurídica e política entre iguais estaria baseada na desigualdade social, enquanto a suposta igualdade social estaria fundada numa relação jurídica e política entre iguais.²¹⁵ (grifos do autor)

Ainda sobre justiça social, Gabriela Neves Delgado vai além, delimitando o direito ao trabalho na atual ordenamento jurídico brasileiro: “percebe-se, na seara constitucional, o destaque dado ao trabalho, sobretudo se relacionando aos

²¹² BARROS A. M. op. cit. p. 72

²¹³ DELGADO G. N. op. cit. p. 77-78

²¹⁴ PIOVESAN F. op. cit. p. 86

²¹⁵ ROSENFELD, Denis Lerrer. *Justiça Democracia e Capitalismo*. p. 121

seguintes valores e princípios: dignidade da pessoa humana, justiça social e valor social do trabalho”

Nesse sentido, a Constituição delinea as diversas “dimensões” do princípio da dignidade, mais especificamente em seu artigo 170, ao determinar que por meio da ordem econômica seja garantida a todos uma existência digna, bem como no seu artigo 193, ao preconizar que a ordem social tenha como objetivos o bem-estar e a justiça social.²¹⁶

O texto constitucional garante uma amplitude temática do princípio da dignidade. Não prevê caráter normativo vinculante sob o enfoque do ponto de vista individual, mas pelo contrário, mantém uma posição multidimensional do princípio, cuja finalidade é estancar no sentido de afirmar a pessoa humana como sujeito de direitos no seio da sociedade confinante.²¹⁷

O princípio da dignidade é traduzido na atual Constituição, com a ideia de que o valor central da sociedade está voltado para a pessoa, centro de convergência dos direitos fundamentais. Muito importante destacar, dentre as principais conquistas de cunho social, a proibição da diferença salarial, discriminação etc.

É aqui que transparece a relevância do princípio da dignidade da pessoa humana, que assim, se constitui em *valor unificador de todos os direitos fundamentais*, enquanto direitos humanos em sua unidade indivisível, servindo como elemento referencial para aplicação e interpretação das normas constitucionais e infraconstitucionais, notadamente no âmbito do direito do trabalho, razão porque é indispensável a compreensão previa de seu significado e conteúdo, além de sua eficácia jurídica, especialmente no Brasil pós-Constituição de 1988.²¹⁸ (grifos da autora)

Por fim, nas palavras de Gabriela Neves Delgado: “vê-se que a Constituição de 1988 apresenta novos paradigmas no que concerne ao direito fundamental ao trabalho digno, criando possibilidades normativas de efetivação do Estado Democrático de Direito, norteador de toda ordem constitucional brasileira”

Conforme analisado, o direito ao trabalho, é um direito fundamental social, garantido na Constituição da República, mas por guardar relações com a sociedade circundante, também irá se relacionar com outras ciências ao largo do Direito.

Pode se citar a Sociologia. Seu ministério se ocupa em analisar os fenômenos da sociedade, ao qual se incluem os fatos sociais que dão ascendência às questões

²¹⁶ DELGADO G. N. op. cit. p. 79

²¹⁷ Idem. Ibidem

²¹⁸ GOMES, Dinaura Godinho Pimentel. *Direito do Trabalho e Dignidade da Pessoa Humana, no contexto da globalização econômica: problemas e perspectivas*. p. 32

trabalhistas. Como acolhido, os casos econômicos influenciaram a história do direito ao trabalho e, igualmente, não se pode ignorar os vetores da economia que atuam modificando os níveis de emissão de capital público ou privado, o grau de consumo, distribuição de renda *per capita*. Longe disso, o Governo intervém na economia (política econômica) ao compor a base salarial, influenciando a relação empregatícia etc.²¹⁹

3.3 Manaus: uma cidade-estado

Manaus é nomeada por pesquisadores dos agentes econômicos e tributários que abrangem o PIM, sob o título: “cidade-estado”²²⁰. Assim, é imperioso investigar os motivos lógicos de eles usarem essa terminologia, cujo propósito é, por meio do resultado obtido, dar sustentação às razões enfrentadas no presente trabalho. O referencial será o: *setor da indústria de transformação*.²²¹

Procura-se demonstrar uma conotação diferente daquela narrada sobre a Grécia antiga. Não é em sentido próprio da acepção da terminação de soberania autônoma, como se fosse o ente alienígena junto às demais unidades da federação. Será traçado aqui um perfil próprio, característico da Zona Franca de Manaus em termos de concentração de capital e indústria.

É certo afirmar por intermédio da vigente Constituição que no artigo 1º, III, está determinado que os valores sociais trabalho e da livre iniciativa, sem prejuízo dos demais, são fundamentos do Estado Democrático de Direito. Compete destacar ainda: o direito ao trabalho é um direito fundamental, conforme já discutido.

Considerou-se a ideologia de criação da ZFM, ser decorrente da tentativa de diminuir as disparidades socioeconômicas regionais do país por meio de lei. E que o modelo econômico foi recepcionado pela Constituição da República, deste modo, supostamente, está consonante com o Estado Democrático de Direito.

Cruzar-se-ão estatísticas oficiais dos órgãos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Ao final, na medida do possível, se espera evidenciar primeiro a hipótese de Manaus ser

²¹⁹ SERGIO P. M. op. cit. p. 33

²²⁰ BONFIM, Ronaldo; BOTELHO, Lissandro. *Zona Franca de Manaus – Condicionantes do Futuro*. p. 21

²²¹ Compreendem as atividades que envolvem a transformação física, químicas ou biológicas de materiais, substâncias ou componentes com a finalidade de se obterem produtos novos, na qual se inclui como a atividade exclusiva do PIM. Fonte: (IBGE)

“cidade-estado”, para com isso, dar condições de sustentar, com “paridade de armas”, o debate sobre a *evolução do emprego*, utilizando-se quadro sinótico entre o Amazonas e o estado de São Paulo.

O MTE, só começou a mensurar o fenômeno social *evolução do emprego* no início do ano 2003. Esse cruzamento estatístico, mais especialmente relacionando o número de postos de trabalho gerados, terá a dinâmica do quadro comparativo entre o estado do Amazonas e São Paulo, a partir das datas disponíveis dos últimos 10 anos. (início: 2003 até agosto de 2013).

Em segunda oportunidade, correlacionar-se-á o percentual dos postos de trabalho dos empregados do PIM, gerados por aquele grande processo produtivo, para identificar o encadeamento, respectivo alcance e sentido racional — da efetividade do direito ao trabalho na “cidade-estado”. Para tanto, neste item — *evolução do emprego*, serão consideradas só as estatísticas do MTE.

O IBGE, em parceria com os órgãos estaduais de estatística, as Secretarias Estaduais de Governo e a Superintendência da Zona Franca de Manaus – (SUFRAMA), divulga as estimativas do Produto Interno Bruto - PIB dos Municípios. São apresentados, os valores adicionados brutos, dentro da parte que se pretende investigar: *setor da indústria de transformação*, o PIB e o PIB *per capita*, vinculando-os a outros dados de benefícios de cunho social, conforme último censo em 2010.

Esse órgão delimita o campo de atuação da pesquisa: “as informações do PIB dos Municípios permitem avaliar, entre outros aspectos, a concentração econômica no País”

Consentâneo, à “posição ocupada pelos 100 maiores municípios, em relação ao valor adicionado bruto da Indústria e participações percentuais relativa e acumuladas, segundo os municípios e as respectivas Unidades da Federação”, o município de São Paulo (capital) está na 1º (primeira) posição, o Rio de Janeiro, 2º (segunda) e, por fim, Manaus em 3º (terceira) posição²²².

Em relação à renda *per capita* entende-se como: “o PIB per capita de cada município foi estimado pelo quociente entre o valor do PIB do município e a sua população residente, expressa nos primeiros resultados do Censo Demográfico 2010, [...]”. Neste caso, segundo a pesquisa, não constou entre os 100 maiores,

²²² (IBGE): *Contas Nacionais nº 39. Produto Interno Bruto dos Municípios*. (e-book). p. 70

nenhum município do estado do Amazonas. Ressalte-se que ela foi feita só entre os demais municípios, não constando na lista as capitais.²²³

Segundo os dados oficiais acima, já começa fazer sentido o fato de Manaus ser considerada uma “cidade-estado”. Percebeu-se, que quando Manaus não está incluída no rol abrangido, grosso modo, é como se, simbolicamente, o estado do Amazonas fosse mera ficção. O órgão explica melhor o que foi pesquisado:

O Produto Interno Bruto - PIB dos Municípios é desenvolvido desde o ano de 2000, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatísticas, Secretarias Estaduais de Governo e a Superintendência da Zona Franca de Manaus – “Suframa”. Nesse projeto, coube ao IBGE a tarefa de coordenar as discussões metodológicas, treinar as equipes técnicas e acompanhar os trabalhos, seguindo os princípios fundamentais das estatísticas oficiais, e aos organismos estaduais, o cálculo do PIB dos Municípios. No caso específico desta publicação, para o Estado de São Paulo, representado pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - Seade, o processo de colaboração técnica e institucional se deu por meio de troca de informações e da base de dados solicitada pelo IBGE^{224, 225}.

Outro destaque social importante entre as capitais: “posição ocupada pelos 100 maiores municípios, em relação ao valor adicionado bruto da Administração, saúde e educação públicas e seguridade social [...], segundo os municípios e as respectivas Unidades da Federação”, tendo por referência a unidade de valor de R\$ 1000,00. Brasília/DF em 1º; Rio de Janeiro/RJ em 2º; São Paulo/SP em 3º; Belo Horizonte/MG 4º; Porto Alegre/RS 5º, por fim Manaus/AM, como a 6º capital.²²⁶

Segue outro elemento marcante. Por “grande região”, o IBGE compreende Manaus inserida dentro da própria Região Norte, pois é a: “posição ocupada pelos 30 maiores municípios, em relação ao Produto Interno Bruto a preços correntes e participações percentuais relativa e acumulada dos municípios nas Grandes Regiões, segundo os municípios e as respectivas Unidades da Federação”. Tendo por referência a unidade de valor R\$ 1.000,00. (mil reais)

Notar o recorte dos dados acima onde consta a posição na qual cada um ocupa na escala decrescente: em 1º vem Manaus/AM; 2º Belém/PA; 4º Macapá/AP; 5º Porto Velho/RO; 6º Boa Vista/RR; 7º Rio Branco/AC; 8º Palmas/TO. Interessante que a 3º posição é preenchida pelo município Parauapebas/PA, a frente até das

²²³(IBGE): *Contas Nacionais nº 39*. op. cit. p. 66-67

²²⁴ Idem. p. 9

²²⁵ Os princípios fundamentais das estatísticas oficiais foram definidos pela Comissão de Estatística das Nações Unidas, em 1994, e podem ser consultados no portal do IBGE na Internet, no endereço: <http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/principios_fundamentais_estatisticas.shtm>.

²²⁶ (IBGE): *Contas Nacionais nº 39*. op. cit. p. 67

capitais, embaixo da linha de Belém/PA. O único município do Amazonas, exceto Manaus, que aparece nessa classificação, é Itacoatiara, ocupando a 26ª posição.²²⁷

Quanto à concentração da atividade industrial para o Instituto “denota grande concentração por atividade econômica, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação”, demonstrando assim, ser sustentável a terminologia de Manaus ser mesmo uma “cidade-estado”. Prossegue mapeando:

Em 2010, apenas os Estados do Amazonas e de São Paulo apresentaram índice de Gini superior ao nacional, 0,88 e 0,87, respectivamente. Os menores indicadores, entre 0,60 e 0,70, foram observados nos Estados de Rondônia, Acre, Tocantins, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso.^{228, 229}

Vale lembrar que tal suposição (Manaus ser uma cidade-estado), partindo das premissas menores anteriores, a posição ocupada pela capital amazonense dentro da Região Norte, inclusive incluindo até os demais municípios do próprio estado do Amazonas, assiste razão para tal, pois ela se sobrepõe a todos eles.

Ainda exhibe índice de Gini superior ao nacional, até mesmo a frente de São Paulo.²³⁰ A capital manauara concentra maior volume capitalista e industrial dentro da grande Região Norte. Idêntico à Região Sudeste — principal centro da indústria e do capitalismo. Logo, Manaus só tem um paradigma: premissa maior — São Paulo. Com relação à concentração da *renda* do país, Admilton Pinheiro Salazar pondera:

O Brasil não é uma Federação, mas uma “Feudalização”. O Estado de São Paulo, sozinho, representa mais de um terço da renda nacional com 34,95%, enquanto junto com o Rio de Janeiro (11,75%), Minas Gerais (9,63%) e Rio Grande do Sul (7,75%), apenas esses quatro Estados detêm 64,08% da renda brasileira.²³¹

Frisando-se: os dados que abonam o relevo dado a Manaus e ao estado de São Paulo, são as consequências, “frutos” do *setor Indústria de transformação*. É sob esse enfoque que será conduzido a análise dos postos de trabalho.

Não há parâmetros oficiais antes do ano 2.000 nesse alvo pretendido: *setor indústria de transformação*, pois as pesquisas de PIB *per capita* etc, dos municípios

²²⁷ (IBGE); *Contas Nacionais nº 39*. op. cit. p. 76

²²⁸ Idem. p. 16

²²⁹ Índice de Gini. Medida do grau de concentração de uma distribuição, cujo valor varia de zero (a perfeita igualdade) até um (a desigualdade máxima). No caso específico do cálculo do PIB dos Municípios, mede o grau de desigualdade existente na distribuição dos municípios segundo o valor adicionado bruto de cada município. Seu valor varia de zero, caso em que não há desigualdade, ou seja, o valor adicionado bruto é o mesmo para todos os municípios, até um, quando a desigualdade é máxima (apenas um município detém o valor adicionado bruto total e o valor adicionado bruto de todos os outros municípios é nulo). O índice de Gini é o dobro da área entre a curva de Lorenz do valor adicionado bruto e a reta que marca 45 graus. Instituto Brasileiro de Geografias Estatísticas (IBGE): Idem. p. 84

²³⁰ Detalhes do Índice de Gini, ver nota de rodapé explicativa acima desta aqui.

²³¹ SALAZAR, Admilton Pinheiro. *Amazônia Globalização e Sustentabilidade*. p. 281

iniciaram-se partindo desse período, segundo o próprio IBGE. Mais tarde, o MTE providenciou os dados: *evolução do emprego* a partir de janeiro de 2003.

É interessante apresentar mais um “trunfo” para dar maior clareza. Busca-se, em síntese, complementar o entendimento do assunto levantado, analisando na doutrina local, antes destas datas, a genealogia desse fenômeno que transformou Manaus numa “cidade-estado”

Alterações feitas por planos econômicos no Brasil, mudando as regras do jogo, marcaram a trajetória da ZFM. Para Admilton Pinheiro Salazar: “pode se ver que a história dos incentivos fiscais do PIM, do ponto de vista empresarial e do interesse regional, tem sido uma verdadeira corrida de obstáculos”.

Desde a gênese da ZFM e sua consolidação em 1967, até a atualidade, além das mudanças bruscas marcadas por transformações significantes em meio à política econômica do Governo Federal e na legislação atinente, o modelo enfrentou muitos percalços e tentativas de engessamento.²³²

O início da última fase do PIM coincidiu com a pior crise, pela qual o modelo industrial amazonense já passou, com a liberação das importações em todo território brasileiro, a denominada abertura comercial do Brasil. Admilton Pinheiro Salazar faz dura crítica a essa medida econômica governamental:

Essa política, chamada por alguns “choque de modernidade”, efetuada sem o mínimo de planejamento, na improvisação e no afogadilho, constituiu simplesmente em um “choque de irresponsabilidade”, abrindo as fronteiras do país à concorrência internacional, isto é, fechando os *postos de trabalhos* nacionais conquistados ao longo de trinta anos e favorecendo a criação de empregos na Ásia e em outras partes do mundo.²³³ (grifou-se)

Quanto aos salários, historicamente sempre foram baixos, seja na indústria ou no comércio de Manaus, porém, com a abertura comercial dos anos 90, nota-se que estes ficaram ainda menores.²³⁴

Abriu-se a concorrência com produtos externos de altíssima tecnologia. A ZFM sofreu um golpe muito intenso nos primeiros anos da década de 90, pois não tinha condições de concorrer em pé de igualdade com os produtos importados, faltava-lhe preparo tecnológico para competir com os artigos estrangeiros e pelo

²³² SALAZAR, A. P. op. cit. p. 257

²³³ Idem. p. 258

²³⁴ Idem. p. 270.

mercado interno. Promoveram-se demissões em grande escala para fazer redução de custos, devido à brusca queda das vendas.²³⁵

Percebeu-se então claramente a fragilidade da base em que a economia amazonense estava apoiada. Rapidamente, os citados incentivos fiscais poderiam deixar de ser exclusividade da ZFM. Recorreu-se imediatamente à automação para se modernizar Distrito Industrial o mais rápido possível.

A competição era feroz: Cidade do Leste(Argentina), Tigres Asiáticos (Ásia), Estados Unidos, dentre outros, lançavam seus produtos de alta tecnologia e a preços mais reduzidos no mercado nacional, provocando grave crise nas indústrias nacionais locais. O processo de automação levou a um nível crescente de dependência tecnológica [...].²³⁶

Esse golpe também foi muito impactante para os empregados do PIM. Foram pegos de surpresa, pois não estavam preparados para avanço tecnológico instalado abruptamente. Não tinham habilidade para manusear os novos equipamentos. Por outro lado, é presumível ter sido positivo para a qualificada mão-de-obra ociosa fora do Amazonas, porque ato contínuo a população cresceu mais.²³⁷

Pontes Filho delimita no tempo esse evento econômico histórico ocorrido em consequência da política econômica do Governo:

Agora muito mais concentrados, pois se na década de 40 e 70, respectivamente, *apenas 23% e 32% da população residiam em Manaus*, a partir de 1991 *esse número se elevou a quase 50%*. Além disso, a capital amazonense passou a deter 95% de toda atividade econômica do Estado, daí retirando 98% do ICMS arrecadado do Estado.²³⁸ (grifou-se)

No que tange o Amazonas ser tomado por Manaus, Pontes Filho reforça que: “o “Amazonas” passou a se concentrar em Manaus, e está a representar tudo para o Amazonas. Ambos, todavia, tornaram-se reféns incondicionais do modelo concentracionista, dependente e de exclusão representado pela Zona Franca de Manaus”. (grifos do autor)

Dados oficiais comprovam ter havido uma forte concentração econômica. Identificou-se o momento em que isso aconteceu: advento da abertura de mercado que causou a elevação significativa da população manauara depois de 1991; gerou a expressiva concentração do capital em 95%, passou a representar 98% do ICMS arrecadado. Manaus passou a ser entendida simbolicamente como figura do próprio estado do Amazonas.

²³⁵ PONTES FILHO, Raimundo Pereira. *História do Amazonas*. p. 230

²³⁶ Idem. *Ibidem*

²³⁷ Idem. *Ibidem*

²³⁸ Idem. *Ibidem*

3.4 A evolução do emprego na ZFM

Vencida essa parte, enfrenta-se daqui em diante a *evolução do emprego*, no “Amazonas” e no estado de São Paulo, por meio das estatísticas disponibilizadas pelo competente órgão ministerial: Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil, nos últimos 10 (dez) anos. Vale lembrar que foram usados os percentuais de janeiro do ano 2003 até agosto de 2013.

A planilha disponibilizada pelo MTE tem o condão de avaliar a *evolução do emprego* por subsetores das atividades econômicas de cada membro da federação, no caso em tela, o “Amazonas”, onde pode se compreender Manaus. Os subsetores pesquisados são compostos por todos os níveis de atividade econômica, onde é possível disponibilizar postos de trabalho: Têxtil; Vestiário; Transportes; Construção Civil; Indústria de Transformação etc.

Optou-se pela última, pois é nela que está inserido o grupo de empregados do PIM, haja vista este ser composto exatamente dessa parcela, onde as fábricas do Distrito Industrial fabricam bens de consumo duráveis, conforme narrativa histórica.

Para o IBGE: é um fenômeno que envolve uma classe: *Pessoal Ocupado*:

Pessoal Ocupado Assalariado ligado à produção industrial – pessoas remuneradas diretamente pela empresa, efetivamente ocupadas nas atividades de produção de bens e serviços industriais; de manutenção e reparação de equipamentos industriais; de utilidades; e de apoio direto à produção industrial.²³⁹

Na *evolução do emprego*, para o MTE, é considerada a variação (%) entre o número de admissão X o número de demissão. A pesquisa é disponibilizada em planilhas, onde se pode facilmente visualizar essa variável dentro de cada mês e, ainda no decorrer do ano inteiro. Elegeu-se essa última, por critérios didáticos.

²³⁹ (IBGE): *Série Relatórios Metodológicos. Volume 27. Indicadores Conjunturais da Indústria. Emprego e salário.* (e-book). p. 14

Vislumbra-se abaixo na planilha simplificada que contém uma variável em cada ano. O resultado final é soma dessas variáveis dos anos de 2003 a 2013. O critério adotado para checar a diferença percentual da oferta de postos de trabalho entre os dois paradigmas foi o mesmo adotado pelo MTE: regra de três simples.

DADOS OFICIAIS DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO DO BRASIL												
EVOLUÇÃO EMPREGO. SUBSETOR ATIVIDADE ECONÔMICA: <i>INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO</i> . AMAZONAS X SÃO PAULO												
Foram considerados os números da variável % entre o total de admissão e total de demissão no decorrer de cada ano												
Amazonas	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Variável %	9,2	21,25	11,59	2,2	7,64	-1,17	-1,9	11,81	15,18	-2,41	4,18	77,57
São Paulo	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Variável %	1,44	8,92	3,68	4,14	6,45	2,38	-1,9	6,74	1,51	0,22	2,81	36,39
Fonte: < http://bi.mte.gov.br/eec/pages/consultas/evolucaoEmprego/consultaEvolucaoEmprego.xhtml#relatorioSetor >												
Percentual de efetivos postos de trabalho gerados em 10 anos pelo Amazonas na frente de São Paulo												
46,9%												

Mediante esses dados, ainda aproximou-se uma média do período por ano. O Amazonas manteve uma média anual de crescimento com 7.05%, enquanto no estado de São Paulo foi de 3.31%. Diferença entre os dois 46.9 %.

Prefere-se “pecar” por excesso para recomendar que nesta estatística esteja implícito que o órgão ministerial levou em conta o número proporcional de empresas sediadas em seus respectivos locais, conjugado ao contingente de pessoas contratadas e despedidas. Para acomodar as ideias, segue o exemplo do Vaticano, que é conhecido como o maior país em densidade demográfica, mas não é o maior país do mundo em extensão.

Assim, ficaram evidenciados os efeitos daqueles investimentos para o processo de automação e tecnologia do Distrito Industrial amazonense e a sua adequação para a demanda do mercado consumidor, levando em consideração os números positivos de postos de trabalhos que foram gerados depois da abertura de mercado.

Restou confirmada a justificação dos recordes consecutivos de faturamento do PIM no período citado, conforme se pode notar no sítio da SUFRAMA, mais uma vez, se for estimado o quantitativo positivo de vagas empregos. E a tal abertura de mercado fortaleceu o PIM, pois repercutiu positivamente no campo social, gerando grande *evolução do emprego*.

Ao se montar o mosaico para dar sentido ao argumento de Manaus ser tida como uma “cidade-estado”, sem precisar voltar à Grécia Antiga, deixa-se uma ligeira

impressão de querer só confirmar a efetividade do direito ao trabalho pela via das estatísticas do Ministério do Trabalho e Emprego.

Era preciso mais, pois não se tinha um referencial, não se podia comprovar a origem de uma grande parcela de exclusão social vivida pelas pessoas na capital do Amazonas. É inegável que na última década, o modelo do PIM contribuiu para a efetividade do direito ao trabalho.

Resta discutir outro problema: exclusão social, em razão de um expressivo grupo de pessoas (acostar-se no tópico abaixo) sujeitos de direitos no atual contexto do Estado Democrático de Direito, simbolicamente postas do lado de fora dos muros da “cidade-estado”

3.5 O PIM e a sua relação de exclusão social

Atualmente, os habitantes de Manaus convivem com outras desigualdades: Segundo o IBGE, “sínteses das informações: valor do rendimento nominal mensal médio mensal dos domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar, por situação do domicílio – urbana: comparação entre as capitais”.

Em primeira posição está a capital Brasília/DF com R\$ 5.752.41; 2º Vitória/ES R\$ 5.669.48; 3º R\$ 5222.23; 4º Porto Alegre/RS R\$ 4.879.85; 5º Curitiba R\$ 4.786.37; 6º São Paulo/SP R\$ 4.776.94; 7º Belo Horizonte/MG R\$ 4.647.73; 8º Rio de Janeiro/RJ R\$ 4.402.35; 9º Goiânia/GO R\$ 4.162.08 etc. Manaus com R\$ 3.118.67 aparece, além desses, atrás de: Belém/PA; Porto Velho/RO; Aracaju/SE; Campo Grande/MS; Recife/PE, outros.²⁴⁰

Em diferente situação o IBGE faz uma “síntese das informações: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal — 2010: comparação entre as capitais”:

A primeira colocada foi Vitória/ES; 2º Teresina/PI; 3º São Paulo/SP; 4º São Luiz/MA; 5º Salvador/BA; 6º Rio de Janeiro/RJ; 7º Rio Branco/AC; 8º Recife/PE; 9º Porto Velho/RO; 10º Porto Alegre/RS; 11º Palmas/TO; 12º Natal/RN. Manaus é a 13ª colocada. Por último respectivamente, ficaram Belém/PA e Aracaju/SE.²⁴¹

Os indicadores sociais brasileiros (avaliação feita do período: 2001 a 2011): “classificação da população segundo os grupos de vulnerabilidade mostra que os

²⁴⁰ Disponível: <<http://cod.ibge.gov.br/3R5Z>> Acesso em: 18/10/2013

²⁴¹ Disponível: <<http://cod.ibge.gov.br/GQE>> Acesso em: 18/10/2013

vulneráveis, tanto por renda quanto por carências sociais, (*atraso educacional, qualidade dos domicílios, acesso aos serviços básicos, acesso a segurança social*)²⁴² corresponderam a 22,4% da população brasileira”.

Também separa os índices positivos atingidos pelas regiões Sul e Sudeste: “chama a atenção as baixas proporções desse grupo observadas nas *Regiões Sudeste e Sul* (11,9% e 11,3%, respectivamente) e, em consequência disso, o elevado percentual de pessoas *não vulneráveis* quanto às dimensões de direitos sociais e de bem-estar nessas regiões”^{243, 244} (grifou-se)

O mencionado Instituto, genericamente esclareceu a pretensão desta análise, identificando alguns fatores sociais que foram pesquisados. Partindo da identificação daquelas pessoas: *tanto por renda quanto carências sociais*, fez uma classificação da população em quatro grandes grupos abaixo:

- i) Vulneráveis por renda e por carências sociais – população com rendimento domiciliar per capita inferior a 60% da mediana e com ao menos uma das carências sociais listadas.
- ii) Vulneráveis por carências sociais – população com ao menos uma das carências sociais listadas, porém com rendimento domiciliar per capita superior a 60% da mediana.
- iii) Vulneráveis por renda – população com rendimento domiciliar per capita inferior a 60% da mediana, porém sem carências sociais.
- iv) Não vulneráveis – população com rendimento domiciliar per capita superior a 60% da mediana e sem carências sociais.²⁴⁵ (numerou-se)

O IBGE delinea o perfil das pessoas analisadas usando essa classificação citada acima no ano de 2011:

Considerando as quatro carências avaliadas, verificou-se que 58,4% das pessoas apresentaram ao menos uma delas em 2011, proporção esta bastante inferior à observada em 2001, 70,1%. Nos dois anos estudados, a carência por acesso aos serviços básicos do domicílio é a de maior incidência na população, seguida daquela correspondente ao atraso educacional.²⁴⁶

Na parte almejada, Região Norte, faz um alerta: “tomando ainda o patamar de 60% da mediana, 29,8% da população brasileira encontravam-se em situação de vulnerabilidade por renda no ano de 2011, sendo este percentual bem superior nas Regiões Norte e Nordeste (45,8% e 50,8%, respectivamente)”. Observa-se que a

²⁴² (IBGE): *síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. p. 170

²⁴³ (IBGE): *síntese de indicadores sociais*. op. cit. p. 171

²⁴⁴ Para a avaliação conjunta das dimensões de rendimento e carências sociais, foram desconsideradas as pessoas sem declaração de rendimento domiciliar *per capita*. Idem. (nota de rodapé) p. 170

²⁴⁵ Idem. op. cit. p. 170

²⁴⁶ (IBGE): *síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. p. 170

Região Norte (na qual se inclui Manaus) está em penúltimo lugar, segundo o percentual analisado à frente apenas da região mais pobre do Brasil.

Depois faz um aparte: “[...] este fato corrobora a ideia de que a pobreza é um fenômeno multidimensional, visto que a maior parte das pessoas que apresentam vulnerabilidade sob o ponto de vista unidimensional da renda apresenta também algum tipo de privação ou carência social”.

Sobre esses dados do IBGE, em que em muitos casos Manaus se destaca, Antônio José Botelho reforça que: “porém trata-se da conhecida fórmula do sistema capitalista, estruturado no discurso ideológico que camufla suas contradições internas”. E prossegue:

No nível local, basta lembrar dos 600 mil amazonenses fora do circuito do consumo, portanto vivendo abaixo da linha da pobreza [...] ou que, em 1992 Manaus era a segunda cidade brasileira em número de favelas; perdia apenas para o Recife. Naquela oportunidade, o PIB amazonense também crescia, como cresce agora no início do século 21. Ambas as informações resultam de pesquisas realizadas pelo próprio IBGE.²⁴⁷

E, além disso, há mais desigualdades: uma minoria do cenário just trabalhista do PIM: os excluídos do mercado de trabalho.

Enquanto no período do fausto gomífero, os benefícios econômicos e sociais basicamente, eram concentrados em Manaus, ao menos o núcleo produtivo estava situado no interior do estado, entre dispersos seringais. No ciclo industrial da ZFM, promovido pela grande expansão do modelo, houve uma inversão, ambos ficaram concentrados na capital: atividades produtivas e os benefícios socioeconômicos alcançados.²⁴⁸

Manaus inchou. A *população*, desassistida e sem perspectiva no interior, veio em massa para a capital. O êxodo rural foi a tônica da década de 80. favelas, *desemprego*, criminalidade, violência urbana, uma enxurrada de problemas projetou-se fortemente sobre a cidade. Do mesmo modo, prevaleceu na capital a ampliação de seu equipamento urbano. Seus governantes desperdiçaram a oportunidade de reverter o que, para qualquer administrador previdente, era previsível e capaz de ter sido evitado — o caos social.²⁴⁹ (grifou-se)

Além desse grupo, mais tarde acrescentou-se outro contingente de pessoas. Admilton Pinheiro Salazar sustenta que, como efeito da abertura de mercado “a

²⁴⁷ BOTELHO, Antônio José. *Redesenhando o projeto ZFM – Um estado de alerta (uma década depois)*. p. 308-309

²⁴⁸ PONTES F. op. cit. p. 231

²⁴⁹ Idem. *ibidem*

consequência mais nefasta e duradoura foi o aparecimento de um “exército” de 40.000 desempregados, agravando os problemas sociais e a violência urbana”²⁵⁰.

Manaus hoje está cercada por uma grande massa humana dispersa na sua periferia, composta por amplas invasões de terra comportando famílias com grande número de filhos. São pessoas com baixo nível de escolaridade e de qualificação profissional. Coabitam precariamente. Conjugando a limitação de coexistência e de igualdade com o mercado produtivo. Antônio José narra fatos dessa realidade: ²⁵¹

Abstraindo-se do contexto ideológico, pode-se, ainda conjugar dois grandes motivos: o primeiro de ordem estrutural, decorrente do Projeto ZFM, que *induziu consideráveis migrações rurais-urbanas para Manaus, às quais não se seguiu expansão correspondente do emprego*, situação ampliada pela redução de investimentos em infraestrutura; o segundo de ordem política, à medida de cultura de ações governamentais de cunho restritamente assistencialista, consideradas, até certo ponto, imprescindíveis no curto prazo, dada a carência absoluta do povo, porém certamente, nefastas e insuficientes quanto ao delineamento de uma solução social definitiva.²⁵²
(grifou-se)

O ambiente urbano manauara é muito desigual, tanto quanto é, via de regra, a maioria dos municípios brasileiros. Essa desigualdade é completamente explícita. Praticamente não se tem obstáculos, nem mesmo ruas, que dividem esses espaços. De tal modo, realidades em desenvolvimento humano, só encontradas em países de terceiro mundo, coexistem, lado a lado, com outras que, muitas vezes, extrapolam até os parâmetros de muitos países mais avançados. Sendo regiões desiguais em renda, são mais ainda em indicadores sociais.²⁵³

Por fim, a desigualdade é mesmo uma especialidade rudimentar que segue o fluxo de construção nacional. A negação de direitos de cidadania gerou um Brasil para poucos, em que pese o acontecimento de tantas modificações no decorrer da história brasileira, promovidas pelas grandes transformações econômicas.²⁵⁴

As medidas de conformação aos ditames da política econômica do Governo Federal produziram resultados positivos e significativos no que tange à geração de postos de trabalho, propiciando em Manaus na condição de *cidade-estado*, um crescimento econômico comparável aos principais Estados brasileiros. Entretanto, o mesmo crescimento econômico não reflete proporcionalmente em ganhos sociais.

²⁵⁰ SALAZAR, A. P. op. cit. p. 259

²⁵¹ BOTELHO, A. J. op. cit. p. 101.

²⁵² Idem. ibidem

²⁵³ F. J. P. *Desenvolvimento Humano em Manaus*: Atlas Municipal. Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_manauas/Release_Atlas.pdf> acessado: 01/03/2013

²⁵⁴ LIMA J. N. op. cit. p. 32

Resta discutir, no próximo tópico, o futuro da ZFM, bem como alternativas para que os ganhos já consolidados possam enfim ser revertidos também para o campo social, dando ao direito fundamental (ao trabalho e a inclusão social), a sua plena efetividade.

4. O FUTURO DA ZFM

O atual Projeto ZFM, vem se despontado na última década como um modelo interessante pela promoção do crescimento econômico do Estado do Amazonas. O PIM impulsionou o Amazonas até alcançar a terceira posição no ranking de estados brasileiros que mais arrecadam com o setor industrial.

No Distrito Industrial do PIM se reúnem mais de 600 indústrias nacionais e multinacionais dispendo de elevado grau de competitividade. São capacitadas para atender o mercado interno e ajudam o Brasil a ampliar a sua inserção no mercado internacional.²⁵⁵

Admilton Pinheiro Salazar descreve outras contribuições do PIM para o resto do país, comprovando a importância do modelo no território brasileiro:

O PIM criou também empregos diretos e indiretos em outros Estados brasileiros: na rede de distribuição ou de assistência de seus produtos e nas unidades de produção de fornecedores de componentes que se estabeleceram para atender a demanda de insumos do seu parque industrial. Usualmente se passa por cima desse fato, por desconhecimento ou preconceito.²⁵⁶

Prossegue evidenciando mais contribuições e o seu relevo dentro do cenário socioeconômico brasileiro, manifestado com o advento da crise recessiva pós 1990. Demonstra que apesar das crises, o modelo continuou “a se desenvolver e auxiliar o desenvolvimento da indústria de componentes estabelecida no sul”

A invasão de fornecedores asiáticos, fortemente subsidiados por seus governos, dispendo de mão-de-obra dócil e extremamente barata, livre da influência de sindicatos organizados e submetidos a um regime ditatorial, não deu chances de sobrevivência de muitas de nossas empresas. [...] Isso mudou a composição dos insumos consumidos pela indústria nacional e em consequência pelo PIM. Assim, em 1996 — o ano do pico de todos os faturamentos do PIM que atingiu U\$\$ 13,3 bilhões — a aquisição total de insumos foi de U\$\$ 6,8 bilhões, sendo que 53,26% desses insumos, no valor de U\$\$ 3,6 bilhões foram adquiridos no mercado interno.²⁵⁷ (grifou-se)

É uma significativa fonte de tributos para o Brasil. Banca em torno de 54% da arrecadação da 2ª Região Fiscal.²⁵⁸ Ocupa uma posição privilegiada, é um dos mais

²⁵⁵ Disponível em: < <http://www.suframa.gov.br> > acesso em: 18/10/13

²⁵⁶ SALAZAR, Admilton Pinheiro. *Amazônia Globalização e Sustentabilidade*. p. 322

²⁵⁷ Idem. op. cit. p. 323

²⁵⁸ Consta na parte histórica, a ZFM é caracterizada pela isenção de alguns tributos. A União renuncia 75% do (IR) sobre a pessoa jurídica, inclusive adicionais de empreendimentos classificados como prioritários para o desenvolvimento regional, calculados com base no Lucro da Exploração; mas cobra a totalidade dos que não estiverem acobertados com essa finalidade e, 15% restantes. O mesmo acontece com a redução de até 88% do Imposto de Importação (I.I.) sobre os insumos destinados à industrialização; o que estiver fora do contexto do (II.) é cobrado, mais os 12%. **Fonte:** Suframa. Apesar dessa renúncia fiscal, há outro agente responsável por esse montante de arrecadação de tributos federais é o principal tributo estadual (ICMS.) repassado à União. ROCHA, E. S. C. *Análise Jurídica dos Incentivos Fiscais da Zona Franca de Manaus*. p 98.

avançados da América Latina. Incorpora mais de 600 indústrias dispendo de elevada tecnologia setorial: eletroeletrônicos; duas rodas, ópticos e informática; indústrias químicas relojoeiras etc.²⁵⁹

Espera-se, mesmo que resumidamente, ter demonstrado quão o modelo ZFM tem se destacado no país. Contudo, na última década os ganhos econômicos não se refletiram na mesma medida em ganhos sociais. Manaus é um contrassenso, um dos municípios que mais “cresce”, porém coexiste com um quadro de exclusão social agudo. Permanece marcante a desigualdade.

Percebeu-se por meio dos dados disponibilizados pelos órgãos oficiais que as autoridades públicas, precisamente em Manaus, não se converteram por inteiro ao teor contido ao Estado Democrático de Direito, onde a pessoa humana é sujeito de direitos. Os interesses econômicos tem se destacado no Amazonas.

É sabido que, no ano 2023, terminará o prazo de incidência dos incentivos fiscais, instrumento jurídico mantenedor do atual modelo ZFM. Representantes do povo apresentaram Proposta de Emenda a Constituição, com objetivo de prorrogar o vencimento desse “prêmio estatal”. Lembrar que se não fosse aquela EC/42, citada na narrativa histórica, o efeito desse mecanismo jurídico já teria cessado em 2013.

O presente tópico visa discutir as possibilidades do por vir da ZFM, seja no que se diz respeito à prorrogação dos incentivos fiscais, seja no que concerne à preocupação com as contrapartidas sociais que deles devem necessariamente advir, dando máxima efetividade ao império do Estado Democrático de Direito.

4.1 PEC nº 506-A de 2010.

Segundo a narrativa histórica dos fatos, o Projeto ZFM resistiu, desde a sua consolidação acontecida em 1967, a diversas adaptações, contudo, manteve-se nos mesmos moldes, com a incidência dos incentivos fiscais a empresas que investem na região. Tramita proposições na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania para tentar mantê-los na mesma forma que se encontram.

Com esse fim, primeiro Artur Virgílio Neto, ex. Senador/AM apresentou A PEC 506-A, em 2010, que inclusive já foi promulgada pelas mesas da Câmara e do

²⁵⁹ Disponível em: < <http://www.suframa.gov.br> > acesso em: 18/10/13

Senado, nos termos do artigo 60, § 3º da Constituição da República, em 15 de julho de 2010, dispondo sobre a prorrogação de mais 10 anos para a ZFM.

Entretanto, havia mais duas PEC's na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) com as mesmas proposições, mas contidas de prazos diferentes. Elas foram Apensadas naquela de Artur Neto, com o fiel desígnio de aperfeiçoá-la. Então foi constituída uma *Comissão Especial* para esse fim. Seguem essas duas Propostas com os seus respectivos pleitos:

- i) PEC nº 439-2009, do Deputado/AM Silas Câmara, pugnava pela prorrogação dos incentivos fiscais por tempo indeterminado;
- ii) PEC nº 103 – 2011, cuja autoria é do Poder Executivo, Presidente Dilma, visando introduzir na ADCT o prazo de 50 cinquenta anos.

Depois de apensadas naquela de Artur Neto foram submetidas à apreciação da *Comissão Especial*, sendo então admitidas na íntegra. Na fase de tramitação, anexaram-se mais 6 *Emendas* ao texto original, todas foram perpetradas no período de 2013, conforme se descreve abaixo:

- i) Deputado/PI Júlio Cesar, diligenciando desdobramentos à Superintendência de Desenvolvimento da Região Nordeste 50%, dos incentivos assegurados à ZFM;
- ii) Deputado/PI Júlio César, para diferir a vigência dos benefícios fiscais da ZFM por mais 10 (dez) anos.
- iii) Deputado/PA Lira Maia, para dispor sobre um entreposto de Manaus no Município de Santarém/PA;
- iv) Deputado/AP Sebastião Bala Rocha, com a proposição para prorrogar do prazo de vigência das Áreas de Livre Comércio (ALC)²⁶⁰, harmonizando-os com o prazo de vigência da ZFM;
- v) Deputados Davi Alcolumbre/AP e Márcio Junqueira/RR, para prorrogar o prazo de vigência das ALC por mais 50 anos, ou seja, até 2073, conforme garantido para a ZFM, na PEC nº 103/2011, do Poder Executivo;

²⁶⁰ Conforme já analisado, a partir de 1989, a SUFRAMA, passou a abrigar em sua área de jurisdição sete *Áreas de Livre Comércio* (ALC), criadas com objetivo de promoção do desenvolvimento de outros municípios na Amazônia Ocidental estendendo alguns benefícios fiscais do modelo ZFM. O primeiro município a ser contemplado foi Tabatinga/AM, por meio da Lei nº 7.965/89. Depois, foram criadas as de Macapá-Santana/AP (Lei nº 8.387/91, artigo II); Guajará-Mirim/RO (Lei nº 8.210/91); Cruzeiro do Sul e Brasília-Epitaciolândia/AC (Lei nº 8.857/94); e Bonfim e Boa Vista/RR, (Medida Provisória 418/08). BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. p 136

vi) Deputados Davi Alcolumbre e Márcio Junqueira, para dilatar o prazo de vigência das (ALC) por mais 10 anos, ou seja, até o ano de 2033.

No dia 19/09/2013, aquela *Comissão Especial* depois desse *aperfeiçoamento*, apresentou o relatório de todas as PEC's e Emendas para CCJC, a qual passou ao exame do *mérito* de cada uma, missão destinada ao relator Átila Lins, (Deputado Federal pelo Amazonas). Comenta-se abaixo o voto do relator:

Em primeira mão, este acolheu como o texto mais adequado, a proposição da PEC nº 103-2011, da Presidente Dilma Rousseff, a qual tem a seguinte redação: “Art. 92 - A. São acrescentados cinquenta anos ao prazo fixado pelo art. 92 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

Ao enfrentar as outras duas PEC's; a *original* de Artur Neto e aquela de Silas Câmara, refutou o prazo da primeira por entendê-lo muito curto e, também o prazo da segunda, por crer o caráter perpétuo incompatível com a natureza temporária dos incentivos fiscais.

Concomitante, nos mesmos termos do voto, o relator analisou aquelas 6 *Emendas*, considerando que:

- i) do Deputado Júlio César, embora possa ser admitida, uma vez que não fere os preceitos constitucionais, no mérito, não merece prosperar, pois não contribui para o aperfeiçoamento do texto da PEC nº 506-A, de 2010;
- ii) do Deputado Júlio César, da mesma forma, embora possa ser admitida, uma vez que não fere os preceitos constitucionais, restou prejudicada no mérito, tendo em vista que o prazo de 50 anos é o mais apropriado;
- iii) do Deputado Lira Maia, sobre a implantação de um entreposto da ZFM no Município de Santarém/PA, embora possa ser admitida, na vez de não ferir os preceitos constitucionais, restou prejudicada no mérito, pois conforme noticiado na mídia, os governos dos Estados do Amazonas e do Pará já firmaram um convênio para implementação de tal entreposto;
- iv) Emenda nº 4 do Deputado Sebastião Bala Rocha e nº 5, dos Deputados Davi Alcolumbre e Márcio Junqueira, que dispõem sobre a prorrogação dos prazos de vigência das ALC, ambas devem ser admitidas, na vez de não ferir os preceitos constitucionais e, no mérito, se coadunarem aos prazos de vigência das ALC com os

prazos de vigência da ZFM. É uníssonas com o princípio da isonomia, pois atribui segurança jurídica aos investidores das ALC e, cooperando para o aprimoramento da PEC;

v) dos Deputados Davi Alcolumbre e Márcio Junqueira deve ser admitida uma vez que não fere os preceitos constitucionais, porém, no mérito foi prejudicada, já que a redação da Emenda nº 4/2013 é mais adequada e meritória.

Este parecer foi aprovado na íntegra e por unanimidade da CCJC no dia 01/10/2013, o mês de aniversário dos 344 anos de Manaus. A PEC 506-A-2010, *original e aperfeiçoada*, seguiu para votação nos respectivos plenários da Câmara e do Senado.

Segundo visto na história da ZFM, a respeito de nos anos 90 ter se estendido os incentivos fiscais a sub-regiões ALC, para Pontes Filho, mesmo com os dados positivos alcançados, isso tem dificultado a entrada de investimentos, especialmente estrangeiros, perde-se competitividade. Manaus não dispõe das mesmas facilidades de logísticas de transporte e comunicação, tal qual àqueles estados têm para com o Sudeste e o Sul do país.²⁶¹

Gilberto Bercovici leciona que a extensão dos incentivos fiscais para as ALC complicou a ZFM, pois coincidiu “com a atabalhoada abertura do mercado brasileiro, sem qualquer política setorial compensatória, que levou a ZFM, e o Estado do Amazonas, a uma de suas piores crises econômicas”.²⁶²

Ainda existem no Congresso Nacional mais projetos com propostas para criar outras ZFs pelo país. As principais proposições são direcionadas para o Nordeste. A mais recente é o Projeto de Lei do Deputado/TO Irajá Abreu nº 5077/2013, propondo estender os incentivos fiscais até o município de Praia Norte/TO, igual aos da ZFM.²⁶³

A própria ZFM têm entrepostos fora de Manaus. Publicou-se no Diário Oficial da União, em 17/09/2013, acordo bilateral entre os estados delimitando o município de Ipojuca/PE para tal. Isso diminuirá para dois dias o acesso aos produtos da ZFM

²⁶¹ Pontes Filho. op. cit. p. 228.

²⁶² BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. p 136

²⁶³ Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=565945> > acesso em: 18/10/13

para o núcleo consumerista Nordeste. Por enquanto, um artigo produzido no PIM leva em média duas semanas para chegar naquela região.²⁶⁴

Num entreposto a cobrança de ICMS é suspensa nas operações de remessa de produtos fabricados no PIM. O imposto só é cobrado na venda do artigo no varejo ou atacado. Funciona a logística operacional. É uma qualidade de armazém da ZFM. Previsão legal: Decreto nº 4.543, de 26 de dezembro de 2002, Artigo 468, inciso I.

Há dois entrepostos da ZFM: um em Resende/RJ e outro em Uberlândia/MG. Foi aprovado mais outro em Santarém/PA, este já deve começar sua atividade no primeiro semestre 2014.²⁶⁵

Mediante a realidade fática do modelo Zona Franca de Manaus, direciona-se o presente tópico para analisar o pleito do relator Átila Lins. Busca-se Identificar as justificativas para tanto e, as possíveis demandas de combate e diminuição ao atual quadro de exclusão social proferidas no seu voto.²⁶⁶

Quanto aos dados percentuais em relação a sua extensão territorial com a participação no PIB nacional, ressalta que o Amazonas tem apenas 1,6% do PIB brasileiro numa região que representa 18,45% do território nacional. Portanto, trata-se de uma região com baixa densidade demográfica.²⁶⁷

Nesse ponto, referencia a fonte, ratificando aquele fato apurado por meio do IBGE e, consentâneo reforçado pela doutrina local, de Manaus ser entendida como uma “cidade-estado”, com arguição de outros dados atuais:

Ademais, 51,72% da população do Estado do Amazonas se concentra na capital, Manaus e de acordo com a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) a ZFM é um modelo de sucesso econômico, social e ambiental, que deve faturar R\$ 37,5 bilhões em 2013 e gerar mais de 120.000 (cento e vinte mil) empregos diretos, com investimentos da ordem de R\$ 10,7 bilhões e arrecadação de tributos federais no valor de R\$ 12,68 bilhões, que representa 54% de toda arrecadação de tributos federais da Região Norte (2ª Região Fiscal).²⁶⁸

Descreve sobre a participação do PIB do Amazonas no Brasil: “importante frisar que o PIB do Amazonas representava apenas 0,6 % do PIB do Brasil antes da

²⁶⁴ Disponível em: < <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=32&data=17/09/2013>> acesso em: 18/10/2013

²⁶⁵ Disponível em:< <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/10/16/santarem-tera-entreposto-da-zona-franca-de-manau-comemora-flexa-ribeiro>> acesso em: 18/10/2013

²⁶⁶ Inteiro teor segue anexo.

²⁶⁷ Disponível: <

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1145272&filename=Parecer-PEC50610-01-10-2013> acesso em; 18/10/2013.

²⁶⁸ Parecer-PEC 50610-01-10-2013. p. 5. Disponível: < <http://www2.camara.leg.br/>> acesso em: 18/10/2013

ZFM e atualmente representa 1,58 %, ou seja, o PIB do Amazonas aumentou significativamente após a implantação da ZFM”.

A permanência do modelo é destaque dentro da contemporânea celeuma ecológica. Enquanto o PIB do Amazonas cresce o desmatamento diminui o que revela a sustentabilidade do modelo. Assim sendo, além de gerar atividade econômica, o modelo ZFM não agride o meio ambiente, permitindo que o Amazonas conserve mais de 97,5% de sua floresta preservada.²⁶⁹

No que diz respeito às renúncias fiscais, tão criticadas pelos opositores da ZFM, reportando-se aos dados fornecidos pela Receita Federal, o Amazonas arrecada R\$ 8,958 bilhões/ano, porém recebe a título de transferências (repartição de receitas) da União somente R\$ 2,535, ou seja, exporta R\$ 6,422 bilhões/ano para a União, porém ela restitui somente 28,31 % do que arrecada.²⁷⁰

Ele rebate as críticas dos opositores do modelo ZFM, por meio do montante dos repasses que são feitos pela União ao Sudeste. Para Átila Lins: “nesse contexto, importante ressaltar que a crítica relativa às renúncias fiscais não procede tendo em vista que a Região Norte recebeu em 2012 apenas R\$ 26 bilhões, que corresponde a 17,8 % das renúncias fiscais totais da União”

Assevera que, enquanto isso, a Região Sudeste recebeu mais de R\$ 70 bilhões, equivalente a 48,44 % das renúncias fiscais totais da União, da ordem de R\$ 146 bilhões, sinalizando que os dados fornecidos são da Receita Federal.²⁷¹

Justifica a importância de mais uma vez prorrogar o prazo de incidência dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus:

Observe-se que a prorrogação da vigência dos benefícios da ZFM é imprescindível para a consolidação e manutenção da atratividade e competitividade do Polo Industrial de Manaus (PIM), além de assegurar a redução das desigualdades regionais e o povoamento da Amazônia, que é estratégico para a segurança nacional, bem como a preservação de vastas reservas florestais, consideradas patrimônio da humanidade.²⁷²

Nesse ponto, ainda justificando a prorrogação da ZFM por mais 50 anos pode se perceber a palavra “trabalho”, mas não no contexto (fundamento) do atual Estado Democrático de Direito, no qual as pessoas são sujeitas de direitos:

²⁶⁹ Parecer-PEC 50610-01-10-2013. p. 5. Disponível: < <http://www2.camara.leg.br/>> acesso em: 18/10/2013

²⁷⁰ Parecer-PEC 50610-01-10-2013. p. 6. Disponível: < <http://www2.camara.leg.br/>> acesso em: 18/10/2013

²⁷¹ Parecer-PEC 50610-01-10-2013. p. 6. Disponível: < <http://www2.camara.leg.br/>> acesso em: 18/10/2013

²⁷² Parecer-PEC 50610-01-10-2013. p. 6. Disponível: < <http://www2.camara.leg.br/>> acesso em: 18/10/2013

Além disso, com a prorrogação, a ZFM poderá continuar gerando um Produto Interno Bruto (PIB) da ordem de R\$ 40 bilhões para o Estado do Amazonas, de forma que a PEC dará aos futuros gestores de Manaus e de todas as cidades diretamente afetadas pelo desempenho da Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA a oportunidade de aprimoramento do *trabalho* ligado às importações e exportações dos produtos obtidos com a tecnologia estrangeira²⁷³. (grifou-se)

Os empregos gerados em função da ZFM, são bem-vindos pois salvaguardam o meio ambiente, afastam os trabalhadores das atividades que poderiam ser danosas à biodiversidade: “detectou-se que a produção cresceu sem que houvesse impacto proporcional no desmatamento da região”.

Por fim, menciona a Constituição da República. Relata os graves problemas de logística (acesso com o resto do país) e, faz alusão à manutenção (segurança jurídica) dos empregos gerados:

A ZFM é uma política de Estado amparada pela Constituição Federal de 1988, como contrapartida aos graves problemas de infraestrutura e logística de transporte, dada a situação geográfica da região e a distância a que se encontram os grandes centros. Portanto, a prorrogação do prazo constitucional visa preservar a segurança jurídica dos empregos gerados e dos investimentos, proporcionando um ambiente de negócios favorável ao desenvolvimento econômico.²⁷⁴

Concluiu, fazendo um apelo por meio do discurso feito pela Presidente Dilma em Manaus neste ano de 2013 para que seja prorrogado por mais 50 anos o prazo de incidência dos incentivos fiscais.

Diante do exposto, fica uma impressão da lógica econômica²⁷⁵ prevalecer. Ela deu o tom ao parecer do relator. O legislador teve uma oportunidade “ponte de ouro” para junto, iniciar um debate expondo também a necessidade de buscar meios para contrapartidas sociais mais específicas, taxativas, de inclusão das minorias.

Não restou demonstrado preocupação com os verdadeiros problemas sociais. Dentro dessa tônica envolvendo a prorrogação da ZFM também estão encrustados: i) os entraves logísticos de distribuição dos artigos fabricados do PIM; ii) ausência de propostas mais contundentes, incisivas para reduzir desigualdades regionais e, pelo silêncio da própria lei de incentivos nesse campo de contrapartida social etc.

Constam no histórico da Câmara Federal a elaboração de várias requisições de audiências públicas, convocando autoridades nacionais e amazonenses para o

²⁷³ Parecer-PEC 50610-01-10-2013. p. 6. Disponível: < <http://www2.camara.leg.br/>> acesso em: 18/10/2013

²⁷⁴ Parecer-PEC 50610-01-10-2013. p. 7. Disponível: < <http://www2.camara.leg.br/>> acesso em: 18/10/2013

²⁷⁵ Apesar de ser um assunto muito interessante “Análise Econômica do Direito na ZFM” ou: A Lógica Econômica da ZFM, esse tema será objeto de outra pesquisa em outro momento oportuno. Registra-se aqui a ideia.

debate sobre o *aperfeiçoamento* da PEC. No que tange ao Amazonas, as autoridades requisitadas por óbvio tem conhecimento das demandas sociais do Estado.

Portanto, busca-se a seguir traçar um diálogo com os autores amazonenses: Admilton Pinheiro Salazar, Antônio José Botelho, para comentar suas opiniões sobre a problemática em questão (contrapartidas sociais).

4.2 Redução das Desigualdades

Admilton Pinheiro Salazar afirma: “contudo, talvez o maior problema do PIM seja a falta de mecanismos de retenção da renda gerada na região”. Prossegue indicando os fatores negativos responsáveis por esse fato:

Em virtude da ausência de uma política institucional de comprometimento com o [re]investimento, na própria região, da renda produzida pelo modelo, ensejou-se a existência de uma rede de drenagem de recursos regionais, a exemplo de bancos nacionais e estrangeiros que nada aplicam localmente e são meros veículos de transferência dos recursos do PIM para financiar o desenvolvimento em outras regiões.²⁷⁶ (grifou-se)

Faz uma proposta coerente e com sentido lógico, para ampliar a inclusão social da população analisada:

A consolidação do modelo requer a formação *clusters* locais, bem como a maior integração do parque industrial, além das iniciativas que continuem a promover o desenvolvimento de recursos humanos, a capacitação de mão-de-obra especializada e o aperfeiçoamento ou a criação de novas tecnologias de produto, de processo e de gestão.²⁷⁷

O autor tem uma visão de fortalecimento do Projeto ZFM, para atender as premissas de combate e diminuição dos desequilíbrios regionais. Reclama ao PIM a sua própria identidade, visando garantir a subsistência em termos de tecnologia, ou seja, ser autossustentável tecnologicamente, independente nas políticas e diretrizes da sua própria gestão para decidir os rumos do seu próprio destino.

Apresenta também outra proposta para combater aqueles fatores negativos que se abateram sobre o país, mais especificamente sobre a ZFM, pela abertura de mercado no Governo Collor e a conseqüente invasão do mercado brasileiro pelos componentes *made in China*, conforme já analisado. Até hoje surtindo efeito, no que tange à importação de componentes.

²⁷⁶ SALAZAR A. P. op. cit. p. 277

²⁷⁷ Idem. Ibidem

Defende essas propostas pontuais em relação aos componentes usados pelas fábricas do Distrito Industrial do PIM: “esse é o reflexo local de um panorama em nível de país, um quadro insustentável a longo prazo e a indústria nacional não poderá revertê-lo sem uma política industrial e de incentivos que invista na consolidação de um *parque nacional de componentes*” (grifou-se)

Ainda sobre o problema exposto, o citado autor se compromete também com a racionalidade econômica “para reduzir custos de estocagem e de transferência é imprescindível que parte desses componentes sejam produzidos no próprio PIM”

Faz sentido dar existência a um parque nacional de componentes. O Brasil tem área apropriada e assegurada juridicamente, dispondo de um Distrito Industrial em Manaus apto para esse fim, de modo a gerar empregos e renda no Brasil e não em outros países.

Em ambas as propostas de Admilton Pinheiro Salazar, percebe-se um liame subjetivo com o Estado Democrático de Direito, porque tem como foco a pessoa humana.

Ao passo que Antônio José Botelho em sua autobiografia fez questão de frisar que é “amazonense de Manaus”. Engenheiro Civil, Administrador de empresas, professor, graduou-se na mesma instituição em que Admilton Salazar. Concomitante a graduação, iniciou sua carreira nos quadros da SUFRAMA, onde ocupou diversos cargos e funções.²⁷⁸

Sua proposta é mais ampla e abrangente quanto ao modelo na forma que se encontra. Prega a ideia libertária da Suframa, gestora do ZFM. As decisões não devem ser tomadas no “tapetão” por “medalhões” da política. Propõe romper os horizontes e as limitações da Suframa e a inauguração de um novo projeto.

Para o autor, ao administrar os desafios de prorrogação e sobrevivência do modelo ZFM: “a provocação está posta aos representantes da inteligência técnica da Suframa e política local, regional e nacional, com influência ativa na administração da instituição e na gestão do projeto”.

²⁷⁸ BOTELHO, Antônio José. *Redesenhando o projeto ZFM – Um estado de alerta (uma década depois)*. p. 313

Há dois conceitos cristalizados em nosso discurso político institucional que precisam ser superados: *desenvolvimento regional e integração regional*²⁷⁹. A lógica é buscar um contraditório, de âmbito interno à própria instituição, abrindo passagem a outra dimensão, onde a organização e a própria sociedade, pudessem ampliar suas visões de mundo, partindo da premissa de superar tais paradigmas:

[...] Não no sentido da destruição, mas da superação, em torno do projeto ZFM, que a própria instituição Suframa, por força de uma ideologia, se nega a realizá-lo plenamente. Ao invés disso, simplesmente mantém um discurso sofista, que camufla razões para uma tomada de posição libertadora diante da mais-valia global.²⁸⁰

Um exemplo típico desse discurso sofista está embutido no parecer de Átila Lins, como um requisito essencial para se prorrogar a ZFM: o da segurança jurídica dos empregos gerados. A Suframa também o usa ao aprovar projetos industriais para a ZFM: criação de postos de trabalho. Se os empregos assim dimensionados fossem todos efetivados, em Manaus não existiria desemprego.²⁸¹

A instituição Suframa, ainda que criada para gerir o Projeto ZFM, enquanto instrumento facilitador para a expansão dos capitais e tecnologias vinculadas àquelas estruturas industriais transacionais, se da tomada de consciência libertadora que encerra a Amazônia, o adotaria como um meio (em si) para o desenvolvimento de amazonidades (para si), carreando toda sua energia (tempo dinheiro e inteligência) para buscar aquela solução libertária, para buscar uma trajetória tecnológica alternativa, dentro do contexto dos sistemas produtivos nacionais, cuja responsabilidade pelas condições de reprodução é de alçada dos Estados nacionais.²⁸²

No tempo de discutir se deve decidir por mais ou menos incentivos fiscais nos entreveros das pressões políticas extras regionais — há perfeita sintonia entre os poderes local e nacional no tocante à importância do Projeto ZFM e da instituição Suframa nos moldes organizativos atuais, sem a nítida percepção: “ou talvez até mesmo um leviano esquecimento, de natureza ideológica institucional”.²⁸³

Neste sentido, não por acaso, então o atual governo federal contribuiu para a decisão do parecer de Átila Lins para o pleito de prorrogar a ZFM por mais 50 anos,

²⁷⁹ Conforme visto na narrativa histórica, o lema do Governo Militar era “integrar para não entregar” a Região Norte. Segundo a doutrina, o desenvolvimento regional na época tinha conotação de soberania com pretexto de povoar a região, (progresso). Hoje esses argumentos não se sustentam mais. Mas, ainda fazem parte do discurso sofista de Átila Lins ao pleitear a prorrogação da ZFM. O paradigma hodierno é outro: Estado Democrático de Direito, que pode ser percebido implicitamente no escólio dos textos dos dois autores amazonenses na berlinda.

²⁸⁰ BOTELHO, A. J. op. cit. p. 289

²⁸¹ Idem. Ibidem

²⁸² Idem. p. 291

²⁸³ Idem. p. 292

que paradoxalmente representa uma necessidade, apesar da permanente disputa dos estímulos fiscais nos moldes da ZFM por outros membros da Federação.²⁸⁴

Neste tempo futuro, onde a Amazônia poderá estar experimentando maior liberdade econômica e política, obrigatoriamente deverá haver uma inversão de papéis adotados para caracterizar a natureza ideológica original do Projeto ZDF [sic]²⁸⁵ e da Instituição Suframa. Ou seja, o “dever ser” o determinismo histórico do Projeto ZFM e da Instituição Suframa, redimensionado para atender aos interesses dos amazônidas.²⁸⁶

Mas nesse tempo, tão-somente será viabilizado naquele espaço amazônico, entretanto quando houver um processo de ruptura, a inflexão do modelo mental da Autarquia Suframa e, principalmente do marco regulatório do Projeto ZFM. Por enquanto, permanece a reprodução daquela natureza ideológica de forma indireta e subconsciente.

Ao propor [re]desenhar o Projeto ZFM, tem a seguinte proposta por parte da institucionalidade da Suframa e por todo o conjunto da sociedade consciente, cabe na matéria sob análise: “formar capital humano (dos indivíduos), capital intelectual (das instituições e empresas) e capital social (dos locais amazônicos) convergentes às liberdades políticas e econômica” e ainda: “construir redes interativas de aprendizado entre os agentes dos locais amazônicos mediante a indução de cooperação e confiança”.

Junto a essa proposta (redesenhar o Projeto ZFM), para tomadas de ação da Suframa e da sociedade consciente, há também alternativas para combater aqueles fatores negativos ocorridos com a abertura de mercado nos anos 90. Se coadunam às de Admilton Pinheiro Salazar (parque nacional de componentes) para proteger a economia nacional: “sinergizar as missões e visões de instituições e empresas com vistas a construção de uma trajetória tecnológica endógena, estruturada em tecnologia limpas e apropriadas, metrificadas por patentes e *royalties*, cristalizando o desenvolvimento sustentável” etc.

Por fim, reafirma a necessidade da ruptura com os “marcos regulatórios” para se livrar da dependência de investimentos externos e formar indústrias nacionais com capital local, “em face da histórica sina da tardialidade expressa pela dimensão da atração de investimentos”

²⁸⁴ BOTELHO A. J. op. cit. p. 292

²⁸⁵ A sigla que o autor pretendia é: ZFM.

²⁸⁶ BOTELHO A. J. op. cit. p. 293

No ponto principal, esquadrihar o contraditório ideológico, para formação da consciência política, premissa maior de entendimento do Projeto ZFM como um meio e, não como fim em si mesmo, reprogramando o modelo mental da Suframa.

Na doutrina de Antônio José Botelho, não se vê nada de excepcional e fora da realidade que não possa ser discutido e avaliado. O Estado Democrático de Direito também é participativo e aberto ao diálogo no bojo da sociedade. Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, adotou-se no Brasil uma perspectiva de democracia representativa e participativa, incorporando a participação da comunidade na gestão das políticas públicas.

Quando o autor fala em *atender interesses amazônidas* ou *formar indústrias regionais locais*, percebe-se que, nessas propostas, há uma carga valorativa muito forte de contrapartida social.

Pode se perceber que uma *zona de livre comércio* pode ser redimensionada para ter um caráter mais extensivo dos “prêmios estatais”, pois conforme analisado, o Estado não consegue sozinho atingir todos os campos, especialmente o social e, em compensação premia aqueles “parceiros” que podem fazê-lo com os incentivos fiscais.

A proposta de criação da dita *zona de livre comércio* se justifica no combate às desigualdades regionais. A lógica contida nos projetos dos parlamentares de outros estados da federação é copiar o modelo que “deu certo”, visando os números expressivos de faturamento, geração de empregos e a influência positiva na balança comercial.

A função dos incentivos fiscais é dirimir desníveis espaciais, setoriais ou regionais que afrontem a harmonia socioeconômica ou mesmo a unidade política, promovendo uma maior igualdade de distribuição de renda neste mesmo espaço. Incentivar a atividade produtiva é primordial, mas com critérios pré-definidos de retenção regional da renda para [re]investimento na infraestrutura do modelo.²⁸⁷

Os incentivos fiscais são o instrumento preferencial para a promoção do desenvolvimento industrial em escala regional, e, por isso, são, expressamente, exceção ao princípio da uniformidade geográfica dos tributos federais, conforme dispõe o artigo 151, I da Constituição de 1988, tendo em vista que as regiões não podem desenvolver um parque industrial a partir da elevação das tarifas alfandegárias e os investimentos públicos

²⁸⁷ SALAZAR A. P. op. cit. p. 304

direitos são direcionados predominantemente para o *fortalecimento da infraestrutura regional*.²⁸⁸ (grifou-se)

Um dos maiores percalços a plenitude do Projeto é em razão do seu plano estratégico desvirtuado, pois nessa ação governamental para a Amazônia Ocidental, faltaram mecanismos que garantissem desde o início do modelo, o [re]investimento na própria região de parte dos lucros promovidos pelas atividades incentivadas. Ainda a insuficiência de investimentos em infraestrutura que permitisse a formação, partindo do PIM, de um corredor de exportação para os países fronteiriços.²⁸⁹

Tais medidas poderiam fortalecer a integração das economias dos países amazônicos com outras áreas do caribe, criando um mercado externo para escoar e consumir produtos nacionais fabricados em Manaus. Além de não se construir uma infraestrutura eficaz, permitiu que se deteriorassem o único empreendimento terrestre fundamental à sobrevivência do PIM, que nos anos 80 ligava Manaus ao resto do Brasil por meio da rodovia federal 319 (Manaus Porto Velho/RO). Manaus continua isolada.^{290, 291}

Todas as observações feitas em paráfrase são propostas muito simples, não exigem nada de extraordinário, basta vontade política para que sejam implantadas, pois já que é possível existir uma área incentivada aqui dentro do território brasileiro, porque não fazê-lo também assistir às demandas econômicas e sociais.

Em verdade, os obstáculos ao Projeto ZFM sempre foram postos pelo próprio governo federal, ora por meio de contingenciamento às importações, ora como condicionamentos do processo produtivo do PIM ligado à aprovação de projetos contemplando interesses regionalistas de outras áreas, como é o caso dos bens de informática.²⁹²

O PIM não conseguiria sobreviver, mais especificamente, seria irracional economicamente para a permanência das Indústrias sem esse “bônus” do governo federal, em face de tais dificuldades de competição do mercado consumidor.

²⁸⁸ BERCOVICI G. op. cit. p 131

²⁸⁹ SALAZAR A. P. op. cit. p. 305

²⁹⁰ Ide. Ibidem

²⁹¹ E ainda, a grande parte das indústrias sediadas no PIM, não se vinculam à estrutura socioeconômica local. A produção é toda direcionada para o Centro-Sul, sem gerar efeitos retroalimentadores ao setor econômico. O agravante é mesmo o fato de a ZFM ser extremamente dependente daquele *marco regulatório* para a manutenção indefinida dos incentivos fiscais.

BERCOVICI, G. op. cit. p 135

²⁹² SALAZAR A. P. op. cit. p. 306

As Propostas de Emendas Constitucionais não podem reformar para pior ou suprimir os direitos constitucionais assegurados pela Constituição como cláusulas pétreas. Mas isso não impede que se reforme para melhor. Mesmo que a intenção da PEC do Poder executivo pretenda alterar apenas a parte dispositiva da ADCT, mas não há vedação legal para que fossem, pelo menos, elencados no voto do relator, argumentos de medidas retributivas para serem discutidas no parlamento.

Houve ainda audiências públicas e realização de um Encontro da *Comissão Especial*, na ocasião em que ainda discutiam o *aperfeiçoamento* da PEC 506 de 2010, no próprio município de Manaus com as seguintes personalidades regionais:

Governadores dos Estados Abrangidos pela Suframa; Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas; Prefeito Municipal de Manaus; Presidente da Câmara Municipal de Manaus; Superintendente da Suframa; Presidente do Tribunal de Justiça do Amazonas; Representante do Ministério Público Federal e Estadual; Presidente do Banco da Amazônia; Presidente da Federação das Indústrias do Estado do Amazonas; Presidente da Câmara dos Dirigentes Lojistas de Manaus.²⁹³

A justificativa era: “propiciar um debate mais amplo, a fim de melhor subsidiar essa Comissão Especial, [...] com a participação das *principais entidades diretamente envolvidas no assunto*, onde será Discutida a Prorrogação dos Benefícios para a Zona Franca de Manaus”.²⁹⁴ (grifou-se)

Pode[ria] ser levantado no parlamento um leque de discussão para encontrar soluções mais pontuais, por exemplo: possível saída do quadro de isolamento em que se encontra o município. A rodovia Federal 319 está interdita por mais de 25 anos, única ligação terrestre de Manaus com o Centro-oeste e Sudeste. Além do mais, o Amazonas está à frente apenas do Nordeste, no que se refere ao IDH, renda *per capita* etc, e outros indicadores sociais, conforme fora analisado.

Vale lembrar que Manaus detém a sede do Projeto ZFM, mas a abrangência da ZFM chega até outros estados do Norte, mas o que repercutiu mesmo nessa região foi a sanha de cada um representante requerer o “pedaço maior do bolo” para o seu respectivo estado.

Não se reclama o retorno do *Welfare State*, mas políticas públicas de inclusão focadas nas pessoas como sujeitos de direitos. Como acurado na doutrina, o Estado não consegue atingir todas as áreas, por isso, os incentivos fiscais são um “prêmio”

²⁹³ Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/>> acesso em: 18/10/2013

²⁹⁴ Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/>> acesso em: 18/10/2013

para retribuir aos seus “parceiros” que podem perfeitamente fazê-lo. Assim, tais mecanismos jurídicos não podem ser tomados como uma mera ferramenta de lucro.

Admilton Pinheiro Salazar assegura que o maior problema do PIM é a falta de mecanismos para reter parte da renda que é gerada na região e, em virtude dessa omissão legislativa, se criou uma rede para escoar recursos regionais, como exemplo dos bancos nacionais e estrangeiros que são meios de transferência, cujo capital vai patrocinar o desenvolvimento noutras terras.

Ele requer uma tomada de ação para investimento na mão de obra local para interagir com o próprio meio de continuidade de desenvolvimento integralizado entre pessoas e capital para sedimentar uma base industrial de fortalecimento da economia brasileira. E a criação de um parque nacional de componentes. Exemplo disso a “invasão” de produtos chineses tem até comprometido as indústrias de têxteis em São Paulo, conforme foi divulgado recentemente na mídia brasileira.

Essa proposta do autor demonstra coerência. Além de proteger a economia brasileira, vai gerar uma compensação social positiva para o país. Acata-se essa proposta como pertinente, é uníssona com o Estado Democrático de Direito.

Há razão também na proposta de Antônio José Botelho em reclamar uma ideia libertária para a região abrangida pelos incentivos fiscais por meio da Suframa. Esta autarquia federal tem autonomia para administrar o Projeto ZFM, conforme instituído em lei. A figura da Instituição perfectibiliza o papel do Estado interventor, portanto é o “poder” do Estado presente em meio ao corpo social.

Propõe redesenhar o Projeto ZFM e a tomada de consciência da sociedade para os fatores que envolvem seu próprio meio no que diz respeito a formar capital humano, intelectual das instituições e empresas, bem como apresenta uma saída muito sensata para a invasão de artigos (componentes) da China, qual seja, buscar outros meios tecnológicos alternativos dentro do contexto produtivo nacional para se livrar da dependência de investimentos estrangeiros etc.

Ainda dentro dessa tomada de consciência da sociedade pregada por Antônio José Botelho, com a promulgação da Constituição Federal em 1988, adotou-se no Brasil uma perspectiva de democracia representativa e participativa, incorporando a participação da comunidade na gestão das políticas públicas.

Tal medida tem respaldo legal: Garantia da representatividade das esferas de participação por meio do Estatuto da Cidade; Capítulo IV, Gestão Democrática da Cidade, legitimando a tomada de consciência da sociedade que o autor defende:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II - debates, audiências e consultas públicas;

III - conferências sobre assuntos de *interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal*;

IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (grifou-se)

Isso é uma saída conveniente, viável, para os problemas sociais crônicos que teimam em se perpetuar em Manaus. O Estado por meio do seu representante legal (SUFRAMA) tem poder maior de negociação, (em sentido administrativo), que pode ser ainda fortalecido com a participação do corpo social.

A lição de Admilton Pinheiro Salazar ou a de Antônio José Botelho são propostas interessantes que atendem aos anseios do atual quadro social do Amazonas, mas o que tem faltado mesmo é a conversão dos governantes ao Estado Democrático de Direito. Falta vontade política para se por em prática verdadeiras políticas públicas de inclusão social. É preciso tirar as ideias do papel.

A sociedade manauara precisa despertar dessa “anestesia” social e tomar a iniciativa, provocar demandas de políticas setoriais compensatórias. Outras regiões do país, conforme divulgado na mídia, já tem reivindicado o Estado Democrático de Direito. É de conhecimento comum que os poderes Legislativo, Executivo têm sido mais ou menos a caixa de ressonância do povo, pois votaram como nunca se tinha visto, começaram a se mover, estão acordando do berço esplêndido.

Notar a inteligência do artigo 1º do Decreto 288, de 28 de fevereiro de 1967 que consolidou a ZFM:

Capítulo I: das *finalidades* e localização da Zona Franca de Manaus:

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

A redação do vigente artigo atendia outros assuntos, aos quais no momento não são interessantes adentrar no mérito, mas esse decreto foi o instrumento legal que consolidou e delimitou o Projeto ZFM, tal qual, vige hodiernamente. Mas essa redação parece não condizer mais com o caráter do Estado Democrático de Direito, onde a pessoa é o sujeito de direitos. Seria importante rever isso no parlamento.

Ressaltando novamente que não se reclama o *Welfare State*, muito menos que a economia é algo pernicioso para o corpo social, mas que precisa se adotar critérios definidos sobre a abrangência dos incentivos fiscais, para que ele possa atingir ao fim que se destina e a sociedade tenha fôlego próprio e mais adiante venha a caminhar com as “próprias pernas” sem depender desse “prêmio” estatal.

Os mecanismos jurídicos dos incentivos fiscais não podem ser tomados como um mero meio de lucro. Não se faz justiça fiscal com injustiça social. É preciso prevalecer o Estado Democrático de Direito, onde a pessoa humana possa viver bem em seu próprio meio. A inclusão social também é um direito fundamental.

CONCLUSÃO

Identificou-se que a proposta de criar uma área diferenciada dentro do território brasileiro foi consequência da política de substituição das importações para formar um mercado interno após a revolução de 1930 pelo Governo Vargas, sob os auspícios da lógica nacional-desenvolvimentista. Era uma tentativa de desconcentrar a economia e a industrialização do Sudeste.

Tal proposta, contudo, só foi consolidada pelo Governo Militar em 1967. Teve a finalidade de povoar a Amazônia por questões de soberania e desenvolvimento regional por meio do capital privado, sem injeção de recursos do erário, uma medida retomada dos ideais políticos de desenvolvimento local, mas deficiente, na vez em que não taxativa quanto ao alcance dos incentivos na esfera social.

Aquela visão do Governo Militar de desenvolvimento regional e integralização do país perdurou na política brasileira, perpassando gerações, mas não prevalece mais hodiernamente. Os mecanismos jurídicos dos incentivos fiscais estão premiando mesmo as grandes corporações que, dentro da sua lógica, visam somente ao lucro e a pessoa humana é tida como mero sustentáculo de auferimento de proveitos sob o discurso da geração de emprego, mas não são observados na íntegra os ditames reguladores de contrapartida social que deles devem necessariamente advir, já que envolvidos no processo econômico regulado pelo Estado Democrático de Direito e numa nova ordem econômica constitucional.

O modelo é eficaz na geração de postos de trabalho. Em uma década, Manaus gerou 46,9% mais empregos que o Estado de São Paulo e ainda manteve uma média anual de evolução do emprego de 7,05%. Manaus é uma “cidade-estado”, porque é uma exponencial fonte de arrecadação de tributos, advindos da grande concentração de capital e industrialização, apesar da renúncia fiscal, com números comparáveis aos de um Estado-membro.

Há, porém, um descompasso e contrassenso com a grande concentração de capital e industrialização. Os índices de “crescimento” não se refletem na mesma proporção em indicadores sociais. O decreto de consolidação da ZFM não atende plenamente essa finalidade. Não tem efetivado o direito fundamental ao trabalho e não gera contrapartida social suficiente de inclusão das minorias fora do mercado de

trabalho. Só prorrogar o prazo de incidência dos incentivos fiscais não é suficiente. Não se faz justiça fiscal com injustiça social. É preciso fazer uma ruptura com esse marco regulatório da ZFM, para incluir as pessoas nos ganhos advindos dos incentivos fiscais.

Reclama-se uma ação do estado interventor para dirimir tais conflitos, pois compete a este essa função. Não se prega o retorno ao *estado de bem-estar*, mas se requer os meios necessários para que as pessoas possam tomar para si a dignidade que lhes fora negada. A sociedade também precisa assumir o papel nos debates das questões que lhe são pertinentes.

Em síntese, é inegável a importância da questão econômica, assim como a relevância e conveniência da prorrogação do prazo de vigência dos incentivos fiscais na ZFM, mas é preciso que critérios delimitados em lei os façam atingir também as pessoas, de modo a que se convertam em verdadeiro instrumento para a redução das desigualdades regionais e sociais, dando plena efetividade ao direito fundamental social ao trabalho.

REFERÊNCIAS

- ADRI, Renata Porto. *O Planejamento da Atividade Econômica como Dever do Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. ISBN: 978-85-7700-373-0.
- ARENDT, Hannah, *A Condição Humana*. Tradução: Roberto Raposo. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.
- BAHIA, A. G. M. F. et al. FIGUEIREDO, E. H. L. et al (coord). *Constitucionalismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. ISBN: 978-85-352-5945-2.
- BARROS, Alice Monteiro de, *Curso de Direito do Trabalho*. 5. ed. rev. amp. São Paulo: LTr, 2009.
- BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. ISBN: 85-7549-019-2.
- BELTRAN, Ari Possidonio. *Direito do Trabalho e Direitos Fundamentais*. São Paulo: LTr, 2002.
- BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 10. ed. São Paulo: Malheiros. 2011. ISBN: 978-85-392-0082-5
- BONFIM, Ronaldo; BOTELHO, Lissandro. *Zona Franca de Manaus – Condicionantes do Futuro*. Manaus: Valer, 2009. ISBN: 85-7512-275-4.
- BOTELHO, Antônio José. *Redesenhando o projeto ZFM – Um estado de alerta (uma década depois)*. 2. ed. Manaus: Valer 2006. IBN: 85-85482-71-0.
- Brasil. Presidente (1956-1961). (org) Luíza Helena Nunes Pinto. *Discursos selecionados do Presidente Juscelino Kubitschek*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. ISBN: 978.85.7631.186-7
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e Crise no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.
- BRUM, Argemiro J. *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro*. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes; Ijuí, RS: Unijuí, 2012. ISBN: 978-857429-966-2
- CANOTILHO, J. J. G. et tal. (Coord). *Direitos Fundamentais Sociais*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 32 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 2005.
- FURTADO, Celso. *O Longo Amanhecer: Reflexões Sobre a Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- CONTO, Mário de. *O Princípio do Retrocesso Social: Uma Análise a Partir dos Pressupostos da Hermenêutica Filosófica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. ISBN: 978-85-7348-541-7.
- DELGADO, Gabriela Neves. *Direito Fundamental ao Trabalho Digno*. São Paulo: LTR, 2006. ISBN: 85-361-0759-6.
- DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 12 ed. São Paulo: LTR, 2013.

DIMITRI, Dimoulis; Martins Leonardo. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012. ISBN: 978-85-224-7046-4.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Desenvolvimento Humano em Manaus: Atlas Municipal*. Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <
http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_manaus/Release_Atlas.pdf> acesso em: 01/03/2013

KELLER, Werner. *O Direito ao Trabalho como Direito Fundamental: Instrumentos de Efetividade*. São Paulo: LTR, 2011. ISBN: 978-85-361-1682-2

LEITE, Eduardo de Oliveira. *Monografia Jurídica*. 9. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Série Métodos em Direito. Vol. 1)

LIMA, Jairo Néia. *Direito Fundamental à Inclusão Social*. Curitiba: Juruá, 2012. ISBN: 978-85-362-3914-9.

MALVEIRA, Willian. *Economia e Horizontes da Amazônia*. Manaus: Valer, 2009. ISBN: 85-7512-202-9

MARTINS, I. G. S. *et al.* (Coord). *Tributação na Zona Franca de Manaus: (comemoração aos 40 anos da ZFM)*. São Paulo: MP, 2008. ISBN: 978-85-98848-75-4.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. 3 ed. rev. ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

MENEZES, Mauro de Azevedo. *Constituição e Reforma trabalhista no Brasil: Interpretação na perspectiva dos direitos fundamentais*. São Paulo: Ltr, 2003

NOGUEIRA, Alberto. *Globalização, regionalizações e Tributação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. ISBN: 85-7147-179-7.

NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico*. São Paulo: RT, 2000. ISBN: 85-203-1856-8

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

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 14 ed. ver, e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

PRADO JÚNIOR, Caio, 1907 – 1990. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2006. Atualização 1970, post scriptum 1976. 47ª reimpressão da 1ª ed. de 1945. ISBN: 85-11-13017-9

QUINTANEIRO, Tania. *et tal. Um toque de Clássicos: Marx; Durkheim e Weber*. 2 ed. ver. Amp. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

RANDS, Alexandre. *Desigualdades Regionais no Brasil: Natureza e Causas, origens e solução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. ISBN 978-85-352-4839-5

ROCHA, Ernesto dos Santos Chaves da. *Análise Jurídica dos Incentivos Fiscais da Zona Franca de Manaus*. Manaus: Editor Fiscal, 2005.

ROSENFELD, Denis Lerrer. *Justiça Democracia e Capitalismo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. ISBN: 978-85-352-4180-8.

SALAZAR, Admilton Pinheiro. *Amazônia Globalização e Sustentabilidade*. 2. ed. Manaus: Valer, 2006. ISBN: 85-86512-58-3.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional*. 11 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. ISBN: 978-85-7348-789-3

SERGIO PINTO MARTINS. *Direito do trabalho*. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2013

GOMES, Dinaura Godinho Pimentel. *Direito do Trabalho e Dignidade da Pessoa Humana, no contexto da globalização econômica: problemas e perspectivas*. São Paulo: Ltr, 2005

SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do Estado: Novos Paradigmas em Face da Globalização*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2008. ISBN: 978-85224-5008-4

SMITH, Adam. 1723-1790. *A Mão Invisível*. Tradução: Paulo Geiser. São Paulo: Penguin & Classics Companhia das Letras, 2013. ISBN: 978-85-63560-69-8

SOUZA, Jessé. *Ralé brasileira : quem é e como vive*. Colaboradores: André Grillo, et al. Belo Horizonte : UFMG, 2009. ISBN: 978-85-7041-787-9

VARGAS, Getúlio, 1883-1954. *Getúlio Vargas*. (org) Maria Celina D'Araújo. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. ISBN: 978-85-736-5860-6. (e-book) Disponível em: <

http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/7264/getulio_vargas.pdf>

Acesso em: 25/04/013

VASCONCELLOS, M. A. S; Manuel. H. G. *Fundamentos da Economia*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. IBSN: 978-85-02-13725-7.

WOLKMER, Antônio Carlos. *História do Direito do Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. ISBN: 978-85-309-2851-3.

Resolução da ONU, nº 41/128 de 1986. Disponível em: http://direitoshumanos.gddc.pt/3_16/IIIPAG3_16_5.htm> acesso: 03/09/13

Convenção de Viena. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html>> acesso: 03/09/13

Instituto Brasileiro de Geografias Estatísticas (IBGE): *Contas Nacionais nº 39. Produto Interno Bruto dos Municípios 2010*. Rio de Janeiro, 2012. (e-book). ISBN: 9788524042706. Disponível em: < <http://loja.ibge.gov.br/produto-interno-bruto-dos-municipios-2010.html>> acesso em 12/10/13

Instituto Brasileiro de Geografias Estatísticas (IBGE): *Série Relatórios Metodológicos. Volume 27. Indicadores Conjunturais da Indústria. Emprego e Salário*. ISBN 85-240-3731-8. Rio de Janeiro: IBGE. 2004 (e-book). Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Industrias_Extrativas_e_de_Transformacao/Pesquisa_Industrial_Mensal_de_Emprego_e_Salario/Metodologia_da_Pesquisa/srmpimes.pdf> acesso em 12/10/13.

Instituto Brasileiro de Geografias Estatísticas (IBGE): *síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro, 2012. (e-book). ISBN: 978-85-240-4259-1. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2012/default.shtm>> acesso em: 15/10/13