

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS**  
**ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL**

**CYRO ALEXANDER DE AZEVEDO MARTINIANO**

**REFLEXÃO CRÍTICA SOCIOAMBIENTAL DA LEI DE INCENTIVOS FISCAIS N. 2826/2003**  
**(ICMS) DO ESTADO DO AMAZONAS**

**MANAUS - AM**

**2016**

CYRO ALEXANDER DE AZEVEDO MARTINIANO

**REFLEXÃO CRÍTICA SOCIOAMBIENTAL DA LEI DE INCENTIVOS  
FISCAIS N. 2826/2003 (ICMS) DO ESTADO DO AMAZONAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental.

Orientador: prof. Dr. Edson Damas da Silveira

MANAUS - AM

2016

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

### **REFLEXÃO CRÍTICA SOCIOAMBIENTAL DA LEI DE INCENTIVOS FISCAIS N. 2826/2003 (ICMS) DO ESTADO DO AMAZONAS**

Dissertação aprovada pelo Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, pela Comissão Julgadora abaixo identificada.

Manaus, 15 de setembro de 2016.

---

Prof. Dr. Edson Damas da Silveira

UEA – Universidade do Estado do Amazonas

---

Prof. Dr. Mauro Augusto Ponce de Leão Braga

UEA – Universidade do Estado do Amazonas

---

Prof. Dr. Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho

UFAM – Universidade Federal do Amazonas

### Agradecimentos

A DEUS, que permitiu o meu ingresso na UEA e a conclusão vitoriosa dessa etapa acadêmica. À Tainara, minha esposa, e ao Felipe e Yann, meus filhos, que ficaram muitas vezes privados de minha companhia em razão das responsabilidades que assumi para melhor consolidar nosso futuro comum. Ao Professor Doutor Edson Damas da Silveira pelos conhecimentos repassados, pela orientação, pela paciência e amizade.

## RESUMO

Desenvolver, gerar empregos, atrair investimentos e preservar a natureza no Estado do Amazonas sempre foi tarefa árdua. O modelo de desenvolvimento do Estado é essencialmente jurídico, haja vista o Decreto-Lei n. 288/67 que criou a Zona Franca de Manaus. Entretanto a ZFM não tem apenas aspectos positivos. As externalidades prejudiciais da ZFM incomodam diariamente os moradores locais com escassez de produção de alimentos no interior do Estado, forte crescimento demográfico da capital e ocupação urbana desordenada, devastação de áreas de florestas nos arredores da capital amazonense etc. O objetivo desse trabalho é analisar a lei de incentivos tributários n. 2826/2003 do Amazonas à luz do socioambientalismo, haja vista a necessidade de se promover o desenvolvimento socioeconômico além dos limites da capital Manaus. A partir dessa análise pretende-se responder às seguintes perguntas: Essa lei tem caráter socioambiental? E ainda, precisa contemplar as comunidades tradicionais e indígenas do Estado? Quais instrumentos jurídicos poderiam contribuir para implementar o socioambientalismo? Serão abordadas as questões sociais relacionadas ao meio ambiente, pois a Região Amazônica apresenta características peculiares que a torna ímpar, exigindo políticas públicas e soluções jurídicas específicas para esse contexto socioambiental. A ZFM foi criada por um dispositivo legal de indução econômica, de forma que o desenvolvimento econômico da região está estruturado em um ordenamento jurídico aplicável somente ao Amazonas. Emprestando o conceito da extrafiscalidade, será feita uma reflexão acerca da possibilidade de normas tributárias induzirem o socioambientalismo na região para conformar o atual modelo de desenvolvimento aos preceitos constitucionais. A lei estadual n. 2826/2003 tem como escopo principal a desoneração do ICMS na produção e comercialização dos produtos da ZFM e tem cumprido seu papel de atrair investimentos para a região. O governo pode aplicar os “créditos verdes” para promover a sustentabilidade do Estado em coordenação com os projetos de créditos de carbono. A norma precisa promover práticas ecologicamente saudáveis, socialmente justas e economicamente viáveis. Por todo o exposto acima, justifica-se essa pesquisa, especialmente pelo fato de a ZFM ter sido prorrogada até 2073 *ex vi* da EC n. 83/2014. A diversificação da matriz econômica local é crucial para a futura estabilidade do Estado, que não pode menosprezar o desenvolvimento do seu interior, devendo conduzi-lo de forma sustentável e com apoio da sociedade. Este trabalho segue uma abordagem interdisciplinar, característica do Direito Ambiental. A metodologia empregada foi a pesquisa bibliográfica com método indutivo, partindo-se da análise do socioambientalismo e do fenômeno da extrafiscalidade tributária para o caso geral do norma isentiva estadual, meio de direcionar o desenvolvimento para o interior do

Estado. Apoiada na doutrina, legislação e jurisprudência, notícias da mídia e a experiência do autor em seu trabalho de auditoria tributária no PIM desde o ano de 2005.

**Palavras-chave:** socioambientalismo; povos indígenas e tradicionais; extrafiscalidade; incentivos fiscais; lei n. 2826/2003.

## ABSTRACT

Develop, create jobs, attract investments and preserve nature in the Amazonas state has always been tough. The state development model is essentially legal, given the Decree-Law no. 288/67 that created the Manaus Free Trade Zone. However the ZFM has not only positive aspects. Harmful externalities ZFM daily annoy the locals with shortages of food production in the state, strong demographic growth of the capital and unplanned urban occupation, devastation of forest areas around the capital of Amazonas etc. The aim of this study is to analyze the law of tax incentives n. 2826/2003 of the Amazon in the light of socio-environmentalism, given the need to promote socio-economic development beyond the limits of Manaus capital. Based on this analysis aims to answer the following questions: This law has socio-environmental? And also you need to consider the traditional communities and indigenous state? What legal instruments could help to implement socioenvironmentalism? social issues related to the environment will be addressed as the Amazon region has unique features that makes it unique, demanding public policies and specific legal solutions to this environmental context. The ZFM was created by a legal provision of economic inductance, so that the region's economic development is structured in a legal system applicable only to the Amazon. Borrowing the concept of extrafiscality, a reflection on the possibility of tax rules induce socioenvironmentalism in the region to conform to the current model of development to the constitutional provisions will be made. State law n. 2826/2003 has as main purpose the exemption of ICMS in the production and marketing of products in the ZFM has fulfilled its role of attracting investment to the region. The government can apply the "green credits" to promote the sustainability of the State in coordination with the carbon credit projects. The standard needs to promote ecologically sound, socially just and economically viable practices. For all the above, this research is justified, especially because the ZFM have been extended until 2073 ex vi CE n. 83/2014. The diversification of the local economic matrix is crucial for the stability of the state, which can not overlook the development of its interior, should drive it in a sustainable way. This work follows an interdisciplinary approach, characteristic of environmental law. The methodology used was a literature search with inductive method, starting from the socioenvironmentalism analysis and tax extrafiscality phenomenon to the general case of the state isentiva standard means of directing development to the state. Supported the doctrine, legislation and jurisprudence, the news media and the author's experience in work at PIM since 2005.

**Keywords:** socioenvironmentalism; indigenous and traditional peoples; extrafiscality; tax breaks; Law n. 2826/2003.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1 SOCIOAMBIENTALISMO AMAZÔNICO</b> .....	13
1.1 DIREITOS SOCIAIS E A ORDEM SOCIAL BRASILEIRA.....	13
1.2 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.....	20
1.3 GOVERNANÇA ADMINISTRATIVA.....	24
1.4 ALTERIDADE E IGUALDADE MATERIAL.....	33
1.5 AÇÕES AFIRMATIVAS OU INCLUSIVAS.....	41
<b>2. TRIBUTAÇÃO PREMIAL VERDE OU INDUÇÃO TRIBUTÁRIA SOCIOAMBIENTAL</b> ....	46
2.1 A EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA E A ESSENCIALIDADE DOS SERVIÇOS....	46
2.2 A EXTRAFISCALIDADE SOCIOAMBIENTAL.....	56
2.3 OS CRÉDITOS DE CARBONO COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO DO PIM...64	
2.4 O CARBONO SOCIAL OU SOCIOAMBIENTAL.....	74
<b>3. A LEI DE INCENTIVOS FISCAIS DO AMAZONAS E A DEMANDA SOCIOAMBIENTAL</b> .81	
3.1 BREVE HISTÓRICO DA ZONA FRANCA DE MANAUS.....	81
3.2 REGIME JURÍDICO DOS INCENTIVOS FISCAIS.....	88
3.3 OS OBJETIVOS DA LEI DE INCENTIVOS FISCAIS AMAZONENSE.....	94
3.4 PRINCÍPIOS QUE REGEM A LEI N. 2826/2003.....	99
3.5 REQUISITOS OU CONDIÇÕES PARA CONCESSÃO DE INCENTIVOS.....	108
3.6 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE INDUÇÃO SOCIOAMBIENTAL.....	115
<b>CONCLUSÃO</b> .....	122



## **SIGLAS**

ADPF – AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

COP – CONFERÊNCIA DAS PARTES

CTN – CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL

CF/1988 – CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

EC – EMENDA CONSTITUCIONAL

EOD – ENTIDADE OPERACIONAL DESIGNADA

GEEs – GASES DO EFEITO ESTUFA

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

IE – INSTITUTO ECOLÓGICA (ONG)

IPCC - PAINEL INTERGOVERNAMENTAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

LPMC/AM – LEI DA POLÍTICA DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS DO AMAZONAS

MDL – MECANISMOS DE DESENVOLVIMENTO LIMPO

ONG – ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS

PIM – POLO INDUSTRIAL DE MANAUS

PNMC – POLÍTICA NACIONAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

REDD - REDUÇÃO DE EMISSÕES DE DESMATAMENTO E DEGRADAÇÃO FLORESTAL

RCE – REDUÇÕES CERTIFICADAS DE EMISSÕES

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

STJ – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUFRAMA – SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS

ZFM – ZONA FRANCA DE MANAUS

## INTRODUÇÃO

É incontestável que a Região Norte do Brasil, notadamente o Estado do Amazonas, encontra-se distante dos principais centros econômicos, sociais e intelectuais do país, afora as dificuldades logísticas de transporte. Desenvolver, gerar empregos, atrair investimentos e preservar a natureza sempre foi tarefa árdua.

Na década de 60, os governos militares pregavam a necessidade de “integrar para não entregar”. Com essa política econômica intervencionista foi criada, por meio do Decreto-Lei nº 288/1967, a Zona Franca de Manaus (ZFM), cujo objetivo precípuo era atrair capital nacional e estrangeiro para esta cidade, fomentando o desenvolvimento socioeconômico local e a ocupação do território. O modelo de desenvolvimento do Estado é essencialmente jurídico e sua vocação ainda assim permanece pela dependência dos incentivos fiscais da região.

O espírito capital-nacionalista da época não alcançava a concepção de conservação da Floresta Amazônica; mal sabiam que a ZFM seria um fator de preservação ambiental. O tempo passou e as razões iniciais que justificaram a criação do Polo Industrial de Manaus (PIM) foram superadas, porém o modelo de zona exclusão tributária se consolidou e deve se preparar para ingressar em uma nova dimensão de incentivos fiscais, que incluam o socioambientalismo como contrapartida para a sua fruição. Essa oxigenação do modelo de desenvolvimento é fundamental para atender a CF/1988.

Hodiernamente a ZFM mantém a floresta quase intacta no Amazonas por concentrar a atividade produtiva na capital Manaus. Entretanto a legislação estadual relativa à política econômica não acompanhou as mudanças internas e externas em termos ambientais. E o Direito, como ciência social, deve estar sensível às mudanças de valores da sociedade e à diversidade social. A ZFM precisa de novos horizontes jurídicos para que as gerações futuras tenham assegurados os mesmos direitos que tiveram os pioneiros, assim como têm as gerações atuais.

No Amazonas, não há como pensar em preservação ambiental fora do contexto jurídico da ZFM. O desafio é o seguinte: A lei de incentivos fiscais n. 2826/2003 do Amazonas tem caráter socioambiental? E ainda, esta lei precisa contemplar as comunidades tradicionais e indígenas do Estado? Se a resposta à questão anterior for positiva, quais instrumentos jurídicos poderiam contribuir para implementar o socioambientalismo na lei n. 2826/2003?

A pesquisa pretende analisar a lei de incentivos fiscais do Amazonas n. 2826/2003 à luz do socioambientalismo amazônico e do conceito constitucional de desenvolvimento. A escolha dessa lei não foi acidental, pois essa norma tem sido efetiva no Amazonas. Os incentivos fiscais são instrumentos jurídicos indutores da atividade econômica ora estimulando-a, ora desestimulando-a. Será apresentada uma nova geração de estímulos fiscais, que se denominam “créditos verdes”. Os incentivos devem promover o desenvolvimento dos povos tradicionais e indígenas do Estado.

No primeiro capítulo, as questões sociais relacionadas ao meio ambiente serão abordadas, pois a Região Amazônica apresenta características peculiares que a torna ímpar, exigindo políticas públicas e soluções jurídicas específicas para esse contexto socioambiental. Basta lembrar que as florestas são habitadas pelas comunidades tradicionais e povos indígenas, que sobrevivem dos recursos naturais e têm direito a uma existência digna e à isonomia.

Entender os aspectos do socioambientalismo permitirá compreender a dinâmica dos grupos sociais da Amazônia. A Ordem Social da CF/1988 foi concebida para alcançar todos, incluindo as populações amazônicas que têm baixa visibilidade no cenário político. Nesse cenário jurídico tratar-se-á da Convenção OIT n. 169 e como seus efeitos podem alcançar também os povos tradicionais. Questões referentes à alteridade e igualdade servirão de embasamento teórico para justificar ações afirmativas de uma Administração Pública Consensual.

No capítulo seguinte será abordado o instituto jurídico da extrafiscalidade tributária. A ZFM foi criada por um dispositivo legal de indução econômica, de forma que o desenvolvimento econômico da região está estruturado em um ordenamento jurídico específico aplicável ao Amazonas. Como já mencionado a realidade da economia do Estado é mormente jurídica. Emprestando o conceito da extrafiscalidade, será feita uma reflexão acerca da possibilidade de normas tributárias induzirem o socioambientalismo na região para conformar o atual modelo de desenvolvimento aos preceitos constitucionais. Alinhando os aspectos jurídicos com a sustentabilidade da economia, serão apresentados os Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL) e o Carbono Social para redirecionar a economia para o interior do Estado.

Ao longo da pesquisa, considerou-se que as mudanças climáticas têm sido uma grande preocupação mundial e que a Floresta Amazônica é o centro das atenções e fonte de tensões mundiais, Portanto, os MDL e, especificamente a metodologia do Carbono Social representam uma possibilidade de captar recursos financeiros e promover o desenvolvimento em bases socioambientais. A crítica que não aponta soluções acaba por se tornar inócua, vazia. Por isso esta

pesquisa procura indicar alguns instrumentos jurídicos que, entre outros, podem sinalizar uma nova dimensão para o desenvolvimento do Estado.

Por fim, no último capítulo, a pesquisa se debruçará sobre a lei amazonense de incentivos fiscais (lei n. 2826/03). Com a fundamentação teórica dos dois primeiros capítulos, será analisado o conteúdo teleológico da lei para se responder aos questionamentos que motivaram a pesquisa. Essa norma carrega em si a estratégia do Estado para alcançar fins econômicos e sociais principalmente. Dito que a ZFM é o modelo jurídico de desenvolvimento do Amazonas, mister a análise da questão nodal que envolve essa norma para que os sistemas jurídicos de proteção direta e indireta do meio ambiente se comuniquem. Após a apresentação sucinta do cenário que envolve a ZFM, será analisado o regime jurídico dos incentivos fiscais. Então se procederá ao estudo dos objetivos e princípios da lei com fundamento no socioambientalismo e na extrafiscalidade. Ao final do capítulo será evidenciada a oportunidade de o governo aplicar os “créditos verdes” para promover a sustentabilidade do Estado em coordenação com os projetos de créditos de carbono. Será visto nessa oportunidade que a lei de incentivos fiscais pode interagir com a lei n. 4266/2015 do Amazonas que trata de pagamento de serviços ambientais.

Por todo o exposto acima, justifica-se essa pesquisa, especialmente pelo fato de a ZFM ter sido prorrogada até 2073 *ex vi* da Emenda Constitucional n. 83/2014. Nesse longo período, o Amazonas precisará despender esforços para que novos horizontes econômicos sejam alcançados, diversificando a atual política industrial de que depende o Estado. Como será abordado, a autorização federal para que o Amazonas conceda incentivos fiscais extraordinários, provoca um certo desequilíbrio no federalismo brasileiro, pois a renúncia fiscal é suportada por todos os entes da União. A diversificação da matriz econômica local é crucial para a futura estabilidade do Estado, que tendo o maior território da Federação não pode menosprezar o desenvolvimento do seu interior, devendo conduzi-lo de forma sustentável e com apoio da sociedade. A proposta de incentivos em forma de créditos fiscais (verdes) representa uma alternativa a mais de promover a sustentabilidade, afinada com o atual momento político, haja vista que a proteção ambiental demanda ações conjuntas, associadas. Não existe uma solução isolada miraculosa para a tutela da Amazônia.

A metodologia empregada foi a pesquisa bibliográfica com método indutivo, partindo-se da análise do socioambientalismo e do fenômeno da extrafiscalidade tributária para o caso geral do norma isentiva estadual, meio de direcionar o desenvolvimento para o interior do Estado. Apoiada na doutrina, legislação e jurisprudência, notícias da mídia e a experiência do autor em seu trabalho de auditoria tributária no PIM desde o ano de 2005.

# 1 SOCIOAMBIENTALISMO AMAZÔNICO

## 1.1 DIREITOS SOCIAIS E A ORDEM SOCIAL BRASILEIRA

Com o advento dos direitos de segunda dimensão a partir da Revolução Industrial no século XIX, a sociedade ocidental passou a reconhecer com maior efetividade a classe dos direitos sociais. Isso possibilitou a emergência do direito das coletividades.

Os trabalhadores visavam o reconhecimento de um justo salário, jornadas humanas de trabalho, proteção ao trabalho dos menores e das crianças, lazer, férias e a proteção contra outros abusos dos empregadores, o que a Carta Política Brasileira positivou nos artigos 6º ao 11.

A segunda dimensão dos direitos fundamentais consagrou a dignidade da pessoa humana através de prestação positivas obrigatórias do Estado para alcançar a justiça social, traduzida em isonomia material, um passo além da conquista da igualdade formal.

A doutrina nacional e estrangeira apontam que os direitos fundamentais de primeira dimensão resguardam as liberdades do ser humano impedindo a atuação do Estado; por outro lado, o reconhecimento dos direitos de segunda dimensão representa a necessidade de consolidação do bem estar social por meio de iniciativas estatais. Ou seja, não basta ser livre; é necessário haver condições mínimas para usufruir a liberdade. Conforme MARMELSTEIN (2008, pg. 51):

Os direitos de primeira geração tinham como finalidade, sobretudo, possibilitar a limitação do poder estatal e permitir a participação do povo nos negócios públicos. Já os direitos de segunda geração possuem um objetivo diferente. Eles impõem diretrizes, deveres e tarefas a serem realizadas pelo Estado, no intuito de possibilitar aos seres humanos melhor qualidade de vida e um nível de dignidade como pressuposto do próprio exercício da liberdade. Nessa acepção, os direitos fundamentais de segunda geração funcionam como uma alavanca ou uma catapulta capaz de proporcionar o desenvolvimento do ser humano, fornecendo-lhe as condições básicas para gozar, de forma efetiva, a tão necessária liberdade.

Pelo artigo 6º da CF/1988 são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à

infância, a assistência aos desamparados. A luta pela positivação dessa classe de direitos foi vencida, porém inicia-se a batalha para a efetivação dos mesmos. Todos têm direitos sociais, inclusive as comunidades tradicionais e indígenas no local onde habitam. BOBBIO (1996, pg. 09), não olvidou esse dilema e assim narrou:

A maior parte dos direitos sociais, os chamados direitos de segunda geração, que são exibidos brilhantemente em todas as declarações nacionais e internacionais, permaneceu no papel (...) Sabe-se que o tremendo problema diante do qual estão hoje os países em desenvolvimento é o de se encontrarem em condições econômicas que, apesar dos programas ideais, não permitem desenvolver a proteção da maioria dos direitos sociais.

Observa-se que o constituinte não se limitou a reconhecer direitos sociais coletivos, consagrando textualmente o mínimo necessário para a organização da sociedade. Na CF/1988 há um título que trata das questões inerentes à Ordem Social, onde foram definidas as linhas mestras da ordem jurídica da Seguridade Social, da Educação, da Cultura e Desporto, da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Comunicação Social, do Meio Ambiente, Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso e, por fim, dos Índios.

Com a consolidação dessa classe de direitos, o ideal democrático avançou para os direitos difusos. Questões como o meio ambiente, o desenvolvimento, a solidariedade e a paz passaram a ter força normativa, mesmo que seus agentes não possam ser individualmente identificados. Essas novas perspectivas consagraram uma nova forma de política para atender aos interesses coletivos e difusos, fato esse acompanhado pelo Direito.

A partir dessas premissas constitucionais é possível iniciar as reflexões sobre o movimento socioambientalista. O amadurecimento da consciência às diferenças entre as pessoas de um grupo social tornou possível estender o ideal democrático por todos os grupos sociais que formam a nação brasileira, haja vista que o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente (artigo 1º da CF/1988).

No Brasil, o socioambientalismo ganhou visibilidade na segunda metade da década de 80 com a articulação política dos movimentos sociais e dos ambientalistas, justamente no momento em que ocorria a redemocratização brasileira. SANTILLI (2005, pg. 31) destaca que “na Amazônia

brasileira, a articulação entre povos indígenas<sup>1</sup> e populações tradicionais<sup>2</sup>, com o apoio de aliados nacionais e internacionais levou ao surgimento da Aliança dos Povos da Floresta, um dos marcos do socioambientalismo”.

A voz dos povos da floresta começou a ser ouvida sustentada pela força constitucional dos incisos I e IV do artigo 3º que estabelecem objetivos fundamentais do país, entre outros, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Esse novel movimento se apresenta como uma possibilidade de desenvolvimento econômico sem degradação do meio ambiente, pois leva-se em consideração a diversidade cultural e biológica da região em confronto com as políticas governamentais de ocupação do solo, que restaram fracassadas na sua maioria. Ocorre que as comunidades tradicionais, assim como os indígenas, dependem do recurso natural para sua sobrevivência e vivem nas florestas e margens de rios e igarapés (o termo significa “caminho de canoa”; pequeno curso de rio, canal), de forma que precisam conservar tais fontes para o seu futuro e de seus descendentes.

Não se pode esquecer que no modelo capitalista tradicional a produção de riquezas se dá de forma coletiva, entretanto a apropriação dessa riqueza se concentra em poucos indivíduos, detentores do capital. Por outro lado, as consequências do consumo de bens acabam recaindo sobre a coletividade, revelando a injustiça social, econômica e ambiental desse modelo econômico.

Para haver uma sociedade livre, justa e solidária, que promova o bem estar de todos, mister garantir o desenvolvimento e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, objetivos que completam o artigo 3º da CF/1988. Portanto, a República Brasileira tem seus alicerces no Estado Social. O constituinte escolheu claramente uma orientação multicultural e pluriétnica, tanto que a doutrina classifica a Carta Política como modelo eclético, conformador, formado por ideologias conciliatórias, segundo o texto de LENZA (2014, pg. 105). Assim justifica-se o enfoque social que deve haver nas políticas de desenvolvimento nacional e regional.

---

<sup>1</sup> Artigo 2º, XVII da Lei Amazonense n. 4266/2015 - Povos Indígenas: conjunto de famílias ou comunidades índias, quer vivendo em estado de completo isolamento em relação aos outros setores da comunhão nacional, quer em contatos intermitentes ou permanentes.

<sup>2</sup> Artigo 2º, XIX da Lei Amazonense n. 4266/2015 - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição.

Pensando em desenvolvimento, há de se considerar não apenas o acúmulo de riquezas pelo Estado. Outros índices como a grau de ensino e nível de satisfação pessoal precisam ser alcançados. Nas linhas de BEVILACQUA (2013, pg. 24), “o incremento do PIB (Produto Interno Bruto) dos Estados nem sempre implica desenvolvimento regional, visto os números econômicos não representarem automaticamente redução das desigualdades sociais com distribuição de renda”.

Nesse contexto, destaca-se que os artigos 215<sup>3</sup> e 216<sup>4</sup> da CF/1988 foram dedicados à proteção das manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, além dos outros grupos participantes do processo de formação da nação, considerando como patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial. Porque a cultura é um dos elementos de identidade do povo, que garantem a satisfação da coletividade.

Não seria sem razão a referência a um novo ramo jurídico, o Direito Socioambiental, com objeto próprio e distinto de outros, inserido em um terceiro gênero: o público-privado. Resume-se essa questão ao fato de que a visibilidade das comunidades tradicionais e originárias traz consigo a necessidade de reconhecimento de seu modo de vida e, em vez de se impor a ordem jurídica dominante, o processo socioambiental visa assimilar os aspectos culturais relevantes que mantêm íntegros esses grupos ao longo da sua História. O objeto desse pretense ramo jurídico é o estudo das relações socioambientais garantidoras da integridade dessas comunidades que convivem e dependem do meio ambiente para a sua sobrevivência.

Nessa linha de argumentação, vale colacionar a lição de CANOTILHO (2003, pg. 218), que revela a essência da Constituição Brasileira, segundo o qual:

---

<sup>3</sup> Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

<sup>4</sup> Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.



Numa sociedade plural e complexa, a Constituição é sempre um produto do pacto entre forças políticas e sociais. Através de barganha e de argumentação, de convergências e diferenças, de cooperação na deliberação mesmo em caso de desacordos persistentes, foi possível chegar, no procedimento constituinte, a um compromisso constitucional, ou, se preferirmos, a vários compromissos constitucionais.

Nesse contexto de tolerância e convergência, os direitos ambientais foram inseridos no texto constitucional e se espalharam pelo campo social, tanto que, como já citado acima, teve tratamento singular na Ordem Social Brasileira. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, e deve ser entendido como bem de uso comum do povo (artigo 225 da CF/1988). Ou seja, todos os indivíduos que compõem o povo brasileiro, independente da sua origem ou raça, têm direito de usufruir do ambiente em que vivem, resguardados os direitos das gerações futuras. A organização da sociedade brasileira está intimamente vinculada ao meio ambiente, assim como em tudo mais que proporcione o bem estar geral, o que inclui grupos majoritários e minoritários.

O reconhecimento do direito ao seres humanos de usufruírem do meio ambiente ecologicamente equilibrado foi consagrado na Constituição Brasileira como direito fundamental à vida, conquanto não esteja arrolado expressamente no artigo 5º do texto constitucional. Leciona SANTILLI (2005, pg. 58), que “a doutrina já reconhece o seu caráter fundamental, baseada em uma compreensão material do direito fundamental, cujo conteúdo invoca a construção da liberdade do ser humano”. Destarte, sem o meio ambiente ecologicamente equilibrado, não há vida digna. Ao ponto de que se faltar o mínimo vital, não haverá liberdades.

A questão ambiental não está adstrita na Constituição do Brasil apenas ao artigo 225. A temática espraia-se por vários outros capítulos, confirmando que a política ambiental deve ser transversal às outras formas de gerir o Estado, permeando as políticas público-sociais. Apenas para exemplificar, pode-se inferir que a Ordem Econômica do Brasil tem como princípio “a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (art. 170, inciso VI da CF/1988). No capítulo reservado à saúde, entre outras atribuições do Sistema Único de Saúde (SUS), através da colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho, reconhece-se a estreita ligação entre meio ambiente e a saúde do povo (vide artigo 200, inciso VIII da CF/1988).

Retomando a questão central das sociedades ambientais, verifica-se que a tendência de proteção às diversidades minoritárias não é privilégio do Brasil. Na ordem internacional, cita-se a

Conferência da ONU realizada no Rio de Janeiro em 1992 (ECO-92), que reflete a incorporação do socioambientalismo, além de conceber um novo modelo de desenvolvimento sustentável com a inclusão da sustentabilidade social. SANTILLI (2005, pg. 47) afirma que:

Assim é que a Declaração do Rio de Janeiro considera, entre seus princípios, que a erradicação da pobreza é requisito indispensável para a promoção do desenvolvimento sustentável, e as mulheres e populações indígenas e outras comunidades locais têm um papel vital no manejo ambiental e no desenvolvimento em virtude de seus conhecimentos e de suas práticas tradicionais, devendo os Estados reconhecer e apoiar devidamente suas identidades, culturas e interesses e capacitá-las para participarem efetivamente do desenvolvimento sustentável.

Uma das características da sustentabilidade reside em não se explorar os recursos naturais em níveis superiores à possibilidade de sua regeneração. Deve-se evitar o esgotamento total da natureza de forma que a taxa de utilização da mesma seja compatível com a de sua reposição. Esse aspecto ou técnica de uso não é negligenciado pelos povos indígenas e tradicionais.

Índios, brancos, negros, mulatos, cafuzos, caboclos, extrativistas e ribeirinhos podem e devem reivindicar a manutenção de seus hábitos, costumes, crenças e todo cabedal da sua cultura em harmonia com a conservação do meio ambiente em que vivam, sem a submissão de nenhum grupo por outro dominante. LOVELOCK (2009, pg. 72), analisando a natureza humana, observa que “acima de tudo, o ser humano odeia qualquer mudança conspícua em seu modo de vida diário e na visão do futuro”. Por isso a necessidade do diálogo quando se pensa em políticas sociais.

Outro acordo internacional que merece destaque no tema socioambiental é a Convenção da Organização Internacional do Trabalho - OIT n. 169 sobre povos indígenas e tribais. Esse tratado foi inserido em nosso ordenamento jurídico através do Decreto Federal n. 5051/2004 com status supralegal e aplicação imediata por força dos §§ 1º e 2º do artigo 5º da CF/1988 que tratam de direitos humanos e garantias fundamentais. Os dispositivos da Convenção OIT n. 169 têm aptidão para serem aplicados às comunidades tradicionais amazônicas, pois são grupos humanos muito semelhantes, considerando o seu contexto social, econômico e ambiental, exceto pelas origens. Como medida de isonomia, esta pesquisa assume a posição de conferir os mesmos direitos dessa convenção às populações tradicionais do Amazonas. Com esse entendimento, transcreve-se o artigo 7º da Convenção que aborda o tema do desenvolvimento segundo a visão socioambientalista:

1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente. 2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria. 3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas. 4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.

As linhas susomencionadas são bastante elucidativas dos direitos desses povos em relação ao desenvolvimento e ao meio ambiente. Por isso justifica-se o socioambientalismo ser um princípio axiológico peculiar ao ordenamento jurídico brasileiro.

Com essas primeiras linhas, tem-se o suporte jurídico-constitucional do socioambientalismo no Brasil, que visa a proteção das diversidades socioculturais e ambientais, de forma que as políticas públicas devem respeitá-las, notadamente as que tratam de desenvolvimento. Assim, garante-se o respeito à condição do ser humano, fim a ser perseguido e não mero instrumento do Poder Público. O objeto do estudo a seguir reside na relevância de se orientar as políticas públicas nesse sentido.

## 1.2 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Quando se fala em direitos sociais, não se pode esquecer que existe um mínimo vital necessário para que os indivíduos vivam com dignidade. Isso muito se aproxima do conceito do Estado do Bem-estar, também conhecido por sua denominação em inglês, *Welfare State*. Os termos servem basicamente para designar o Estado assistencial que garante padrões de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos. Esses tipos de serviços assistenciais são de caráter público e reconhecidos como direitos sociais como já mencionado adrede.

No âmbito do Estado do Bem-estar, o conflito de classes não desapareceu, mas se institucionalizou. A extensão dos direitos políticos e o sufrágio universal possibilitaram canalizar os conflitos de classe para as instituições políticas, transformando demandas sociais em direitos. Destarte, a legislação de vários países, incluindo o Brasil, foi se adaptando a essa nova realidade que emergiu na segunda metade do século 20 na Europa Ocidental e se estendeu para outras regiões e países com seu auge na década de 60. Nos anos 70, porém, esse modelo de Estado entrou em crise, sendo uma das causas a insuficiência de recursos públicos para atender às demandas sociais.

No Brasil, conforme se extrai de DRAIBE (1990, pg. 66), trata-se de um *Welfare State* que coloca a intervenção da política social apenas para corrigir distorções do mercado, ora corporativo ora “clientelístico”, marcado por um sistema assistencial denso, sobreposto e paralelo a um núcleo securitário. Se aplica à maior parte da população, assalariada ou não, tendo como critério a renda, com o privilégio a grupos de risco (criança, gestantes, nutrízes e idosos). Conclui-se que esse modelo de Estado não contemplava as sociedades ambientais (povos indígenas e tradicionais).

Com o reconhecimento da função social do Poder Público, surge a ação estatal voltada para a distribuição de renda com vistas a promover a homogeneização do bem-estar social, sendo a tributação um dos instrumentos jurídicos aptos para a concretização desse mister.

A crise do Estado de Bem-estar é um tema complexo para o qual não há consenso entre os estudiosos. Nos países industrializados ocidentais, os primeiros sinais da crise do *Welfare State* estão relacionados à crise fiscal provocada pela dificuldade cada vez maior de harmonizar os gastos público-assistenciais com o crescimento da economia. Nessas condições, ocorre a separação entre "capital e trabalho". Ou seja, os governos chegaram à conclusão de que não eram capazes de arrecadar o suficiente para promover o bem estar geral, simplesmente porque a economia dos

Estados não acompanhava a demanda social. Diante de um cenário pessimista, surge a necessidade de repensar o modelo social do Estado.

As autoras AURELIANO e DRAIBE (1989, pg. 96) entendem não ser possível que as respostas do Estado, em forma de políticas, sejam deduzidas diretamente da estrutura socioeconômica, embora esse aspecto deva ser considerado no processo. A interpretação da realidade socioeconômica e a ação da sociedade sobre essa realidade transformam as exigências estruturais em desafios políticos, a partir dos quais são formuladas as respostas institucionais. Isso justifica de certa forma o declínio desse sistema político-econômico que influenciou o ordenamento jurídico brasileiro no século XIX.

Com o declínio do *Welfare State*, pretende-se agora garantir o mínimo existencial participativo. Proporcionar aos indivíduos uma vida com dignidade, fora do “assistencialismo puro”, fomentando a economia, gerando empregos e distribuindo renda. A interpretação sistemática da Carta Política do Brasil revela isso *in limine* ao destacar como fundamentos da república a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho (artigos 1º, incisos III e IV da CF/1988). Aqui se ajusta o socioambientalismo, modo de promover desenvolvimento no ambiente natural dos grupos sociais e com respeito às diversidades.

Mantendo a coesão de seus preceitos, a Carta Nacional estabelece como objetivos a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. A conclusão conduz à distribuição de renda por meio da geração de empregos e fornecimento de serviços públicos de melhor qualidade como forma de sustentar o bem estar da coletividade. Portanto, outro aspecto que se vincula ao socioambientalismo, o qual pode ser chamado de bem estar socioambiental com emprego e renda no local associados à preservação da natureza.

Também se encontra no Texto Maior, como princípio da Ordem Econômica, a redução das desigualdades regionais e sociais (artigo 170, inciso VII), assim como no artigo 151, inciso I, parte final, a possibilidade de concessão de incentivos fiscais pela União, como forma de promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico das diferentes regiões brasileiras. Pode-se afirmar que o modelo brasileiro de desenvolvimento é decorrente de princípios constitucionais e seus fundamentos são sociais: dignidade da pessoa humana, erradicação da pobreza, liberdade, justiça e solidariedade, redução das desigualdades, proteção ao meio ambiente, valorização do trabalho.

Quando se fala em dignidade do ser humano é preciso conhecer a extensão jurídica desse termo. Entendida como atributo da pessoa de forma inata, todos seres humanos devem ser tratados

com um mínimo de respeito a sua condição de ser vivo que se autodetermina, pensa, sofre, acredita, tem necessidades de autoafirmação, se expressa, escolhe etc. As necessidades humanas são diversas. Nesta questão, para se entender se há ou não violação da dignidade da pessoa, a sugestão simples é colocar-se no lugar da mesma em condições idênticas e aferir o grau de sofrimento que a aflige. MAGALHÃES FILHO (2001, pg. 248) ensina que “a dignidade da pessoa humana é o núcleo essencial de todos os direitos fundamentais, o que significa que o sacrifício total de algum deles importaria uma violação ao valor da pessoa humana”.

Dito isso, é necessário que o núcleo do direito fundamental seja preservado quando em confronto com outras regras normativas. A dignidade da pessoa é o cerne do direito, intangível, que merece a mais adequada proteção, sob pena de se estar negando a própria existência da espécie humana. É algo que pode ser traduzido da seguinte forma: se o intérprete da norma não reconhecer o núcleo da mesma, portanto a dignidade da pessoa, então, no futuro, outra pessoa pode entender a norma desse mesmo jeito e negar-lhe, então, o direito que ele suprimiu na ocasião anterior. Pensar de outra forma, conduziria ao pensamento irracional de que é possível afligir o próximo e ficar imune à mesma pena. Assim tem acontecido no curso da História, pois quem hoje julga, amanhã será julgado, podendo ser pelas mesmas pessoas que foram condenadas outrora. Assim é a odisséia humana; mister haver um mínimo de direitos intocáveis para garantir a sua existência.

ALMEIDA e BITTAR (2008, pg. 537) justificam o respeito ao ser humano nestas palavras:

O ser humano é aquele que possui liberdade, que tem a possibilidade de, ao menos teoricamente, determinar seu ‘dever-ser’. É essa possibilidade que deve ser levada em conta, respeitada, *considerada*. A essência da dignidade do ser humano é o respeito mútuo a essa possibilidade de escolha. A especificidade do ser humano é sua liberdade. A dignidade a ele inerente consistirá no respeito a essa possibilidade de escolha.

O socioambientalismo é também o poder de escolha do ser humano e, sendo assim, o conceito não está acabado, continuando em evolução ou mesmo em expansão. LIMA (2002, pgs. 11 a 12) destaca a relação multifacetária e complexa desse tema no campo doutrinário e jurisprudencial, concluindo que o socioambientalismo não pode se reduzir à soma aritmética do social com o ambiental. Ou seja, trata-se de um conceito jurídico não plenamente determinado, que sofre

influências de diversos setores da sociedade. Não é exagero pensar em um princípio constitucional socioambiental com fundamento na dignidade do homem.

No Brasil, o socioambientalismo está visceralmente ligado às reivindicações de seringalistas, indígenas, ribeirinhos, quilombolas, trabalhadores rurais sem-terra, organizações da sociedade civil, pacifistas etc. Esses grupos têm em comum a representação das minorias excluídas dos processos decisórios e com baixa visibilidade social. Buscam sensibilizar a opinião pública como forma de autoafirmação, defesa do seu modo de vida e da fonte de sua subsistência: a natureza.

A questão principal é que o modo de vida desses grupos sociais retira recursos da natureza e a preserva. Citando LOVELOCK (2009, pg. 146), “plantar árvores pareceria um meio sensato de remover CO2 naturalmente do ar, (...). Mas, na prática, a derrubada de florestas para a lavoura e biocombustíveis, está acontecendo com tal rapidez, que são poucas as chances de a plantação de árvores acompanhar o ritmo”. Ou seja, o desmatamento, queimadas e a degradação da floresta devem ser evitadas. Uma proposta de solução a esse problema proposto pelo autor citado reside no estímulo às comunidades socioambientais que coexistem com a natureza há séculos.

A dignidade da pessoa humana também está consagrada no caput do artigo 170 da CF/1988<sup>5</sup>, que trata dos princípios gerais da ordem econômica brasileira. Ainda no corpo do artigo citado observa-se que a valorização do trabalho humano é fundamental para se manter a organização econômica do Estado. E no inciso VIII, está expresso o princípio do pleno emprego, pretendendo, nas palavras de FARIA (2010, pg. 83), “a abolição do subemprego, biscateiro e do boia-fria. Para tanto, os programas de incentivo, sobretudo nas áreas mais pobres do território nacional, terão papel decisivo para que se alcance a realização plena do princípio aqui elencado”.

Tais grupos vivem em outra lógica jurídica e nem por isso podem ser colocados à margem do Direito ou serem obrigados a observar em tudo as regras impostas pelo ordenamento jurídico nacional. Reside justamente nisso o aspecto democrático de se construir uma sociedade livre, justa e solidária, objetivo do Estado Brasileiro. Aspira-se à possibilidade de os grupos divergentes conviverem em relativa harmonia com os setores dominantes da sociedade, sem que sejam coagidos ou pressionados para se adaptarem ao estilo de vida da maioria. Vê-se, portanto, que o socioambientalismo representa uma ruptura com o antigo modelo colonialista e integracionista, ícones do sistema capitalista tradicional.

---

<sup>5</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios (...)

Da leitura de DIEGUES (1996, pgs. 141-151) extrai-se que o socioambientalismo considera a existência de uma enorme variedade cultural no Brasil, vivendo aqui diversos povos com diferentes conhecimentos e, assim, desenvolvem relações próprias e diferenciadas com a natureza, tanto no campo simbólico, como em relação ao seu jeito de fazer e produzir, bastante diferentes da lógica das sociedades urbano-organizadas.

A elevação do multiculturalismo à categoria de direito fundamental tem estado presente na constituição de outros Estados, notadamente Colômbia, México, Paraguai, Equador e Bolívia. Fala-se então em novo constitucionalismo latino-americano, também designado como constitucionalismo andino ou indígena. LENZA (2014, pg. 77) enfatiza que as Constituições do Equador e da Bolívia sedimentaram a ideia do Estado plurinacional como forma de reconhecer o direito de ser diferente, a ter cultura e identidade próprias. Esse movimento permite a revisão dos conceitos de legitimidade e participação popular, mormente da parcela da população excluída no processo histórico.

Essa conquista já foi positivada na Carta Política do Brasil, conforme apresentado anteriormente, de forma que é possível a referência ao constitucionalismo pluricultural e amplamente social, construído na relação igual e respeitosa dos distintos povos e suas culturas, meio de se alcançar a isonomia material. Tal entendimento justifica as ações públicas, que se alicerçam na participação das partes interessadas e, assim, legitimam as diretrizes do Governo. A participação das comunidades no processo decisório será o alvo do tópico a seguir, haja vista que o verdadeiro titular do poder é povo, alvo imediato das políticas públicas.

### 1.3 GOVERNANÇA ADMINISTRATIVA

As políticas públicas não podem se pautar apenas no caráter formal da autoridade legitimada pelo critério da representatividade. Através dos movimentos citados, uma nova ordem jurídica se impõem no Estado: a Governança Administrativa. No Brasil, assim como em outros países de regime democrático, cada vez mais o sucesso das ações públicas está intrinsecamente relacionado com a troca de experiências entre o setor Público e os vários setores da sociedade civil. Reforçando a ideia, Milaré (2013, pg. 150), afirma que “quanto mais adulta e consciente uma comunidade, tanto mais ela cuida dos seus interesses de forma participativa, mediante diferentes pactos, através dos grupos constituídos para este ou aquele fim”.



Esse novo modelo de administrar também conhecido como Administração Consensual, tem como foco a participação da coletividade nas tomadas de decisão do setor Público, sem olvidar os menos favorecidos e as minorias. Busca-se agilidade e eficiência nas ações governamentais, reduzindo ritos e procedimentos meramente burocráticos que tendem a estagnar as relações entre o Povo e o Governo. O estímulo à integração popular como forma de legitimação jurídica das decisões de caráter público encurta distâncias.

Em tradução livre de OSBORNE e GAEBLER (1992, pg. 132), esses autores sintetizaram algumas tarefas importantes para transformar uma organização pública burocrática em uma organização pública racional e eficaz. Os mais importantes mandamentos da Governança Administrativa são apresentados de forma resumida a seguir:

- a) governo catalisador: os governos não devem assumir o papel de implementador de políticas públicas sozinhos, mas sim harmonizar a ação de diferentes agentes sociais na solução de problemas coletivos;
- b) governo que pertence à comunidade: os governos devem abrir-se à participação dos cidadãos no momento de tomada de decisão;
- c) governo de resultados: os governos devem substituir o foco no controle de *inputs* para o controle de *outputs* e impactos de suas ações, e para isso adotar a administração por objetivos;
- d) governo orientado ao cliente: os governos devem substituir a autorreferencialidade pela lógica de atenção às necessidades dos clientes/cidadãos;
- e) governo preventivo: os governos devem abandonar comportamentos reativos na solução de problemas pela ação proativa, elaborando planejamento estratégico de modo a antever problemas potenciais.

Percebe-se que nessa ótica moderna de gerenciar, o Estado não dita as políticas públicas, antes estabelece uma parceria com os diversos setores da sociedade civil como forma de garantir a sua participação e colaboração para otimizar os recursos públicos. Abandona-se a ideia da imposição de regras para alcançar a cooperação dos segmentos sociais envolvidos. Desde que todos estejam comprometidos com a solução e consecução das metas do Governo, então os resultados devem ser mais facilmente atingidos. BENCHIMOL (1990, pg. 02) entende a necessidade de promover o desenvolvimento sustentável participativo nas seguintes palavras:

Esse tipo de expansão da atividade produtiva com uso inteligente de recursos naturais finitos difere muito do ponto de vista dos preservacionistas radicais. Estes têm como ideal a proteção intacta e a exaltação da vida selvagem, dos recursos florestais e de todos os recursos renováveis ou não, sem maiores considerações com as repercussões humanas ou sociais, mesmo à custa do empobrecimento das populações.

Essa é uma das faces do socioambientalismo, que reflete o seu caráter coletivo, contraposto ao individualismo do direito tradicional à propriedade. Corroborando o exposto, SILVEIRA (2008, pg.27) resume esse movimento social da seguinte forma:

Esta é a síntese socioambiental da Amazônia, onde se estabeleceu uma rede de proteção aos povos tradicionais, meio ambiente e cultura, reunidos todos sob a rubrica dos direitos coletivos e difusos, nomenclaturas apressadamente concebidas para tentar suprir mais uma falha do sistema jurídico da modernidade, moldado exclusivamente para suprir os direitos individuais.

Hoje é possível afirmar que muitos projetos públicos não vingaram na Amazônia, simplesmente porque não foi aplicado esse modelo de gestão participativa. O desenvolvimento não pode ser negado à sociedade, porém deve ser racional. A exuberante Transamazônica e o distrito agropecuário da cidade de Manaus não contaram com a colaboração das populações diretamente interessadas e afetadas por esses programas e conjunto de obras. Os povos tradicionais não foram ouvidos. O resultado foi o descrédito e desprestígio do governo que se viu obrigado a recuar nessas metas após desperdiçar vultosas somas de recursos financeiros.

Como apresentado acima, as populações tradicionais são deveras importantes para o desenvolvimento de políticas públicas na Amazônia. SANTILLI (2005, pg. 128) assegura que o conceito desses grupos humanos foi desenvolvido pelas ciências sociais para melhor compreensão. Para essa autora, “a categoria populações tradicionais está relacionada ao uso de técnicas ambientais de baixo impacto e a formas equitativas de organização social e de representação”. Ou seja, não adianta impor a cultura moderna em grupos que já possuem fortes raízes culturais, desenvolvidas e transmitidas ao longo de séculos.

Sustentam DIEGUES e ARRUDA (2001, pg. 26) que as populações tradicionais apresentam características comuns. Tais aspectos deveriam ter sido levados em conta pelos organizadores dos

projetos de desenvolvimento econômico na Região Amazônica, mais especificamente no caso da ZFM. Segundo os autores, os povos tradicionais dependem da relação de simbiose entre a natureza, os ciclos e os recursos naturais renováveis com os quais constroem um modo de vida. O conhecimento aprofundado da natureza e de seus ciclos é refletido na elaboração de uso e manejo dos recursos naturais e sua transmissão ocorre de geração para geração oralmente.

Portanto é possível, com razoável grau de acerto, indicar que o fracasso das políticas públicas na Amazônia tem como um dos fatores a discriminação dos povos tradicionais na tomada de decisões, relevando o conhecimento deles a um plano fora do contexto político.

RIBEIRO e LEOPOLDO (2003, pg 71), fizeram um análise pontual do fracasso das políticas público-agríarias dos governos passados na Amazônia e assim sintetizaram:

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), seguindo um programa de colonização de região Amazônica, durante os anos 1974-75, fez o assentamento de 300 famílias no trecho Km 930-1035 da Transamazônica. Esse núcleo de colonização se situa próximo a cidade de Humaitá no Estado do Amazonas. Os colonos que para lá se dirigiram, receberam no INCRA lotes com 100 hectares cada um, com os objetivos de se dar início a atividades agrícolas, com a colonização da região. Tais colonos, em sua maioria, vieram dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Após 10 anos de colonização fez-se um levantamento do núcleo, com o objetivo de se verificar em que condições se encontravam quanto aos aspectos socioeconômico e outros, o qual mostrou que do total de colonos inicialmente fixados, apenas 30% das propriedades, aproximadamente, apresentavam alguma regular ou pequena utilização. As demais tinham sido abandonadas e seus donos residiam em Humaitá ou Porto Velho. A baixa fertilidade e alta acidez do solo, aliados a falta de uma infraestrutura socioeconômica, foram considerados como sendo as maiores causas do fracasso desse programa de colonização.

Os conhecimentos das comunidades tradicionais, especialmente dos povos da Amazônia, não podem ser negligenciados no processo decisório das políticas públicas regionais. Se for considerado que a cultura amazônica data da sua ocupação pelos indígenas, concluir-se-á que a mesma foi sendo desenvolvida ao longo de séculos. Tão rico é esse conjunto de conhecimentos, que todas as tentativas de ocupação da região não lograram êxito, porque não consideraram as adversidades peculiares do clima, solo, fauna e flora, bastante conhecidas pelos povos originários.

Para reforçar o contexto jurídico da pesquisa, transcreve-se a seguir o artigo 6º da Convenção OIT n. 169 sobre Povos Indígenas e Tribais, recepcionada em nosso ordenamento jurídico pelo Decreto Federal n. 5051/2004. Tal providência deve ser estendida às comunidades de ribeirinhos e caboclos que habitam na floresta e que se encontram em situação semelhante aos índios, haja vista o princípio da igualdade material:

Artigo 6º: 1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes; c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim. 2. As consultas realizadas (...) deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

Assim ocorreu com o ciclos econômicos amazônicos das drogas do sertão<sup>6</sup> e da borracha<sup>7</sup> que decaíram após um período de larga exploração, conduzindo a região, notadamente a área que inclui o Estado do Amazonas à estagnação. Não considerar a cultura local tem se revelado um grande

---

<sup>6</sup> Nos séculos XVI e XVII, a exploração da região amazônica acabou surgindo como uma solução para o papel econômico anteriormente desempenhado pelas especiarias indianas. Afinal, esse espaço do território colonial acabou se mostrando rico em frutas, sementes, raízes e outras plantas que tinham finalidades medicinais e culinárias. Cacao, cravo, guaraná, urucum, poaia e baunilha foram alguns dos produtos que ficaram conhecidos como as tais “drogas do sertão”. Disponível em <http://brasilecola.uol.com.br/historiab/as-drogas-sertao.htm>. Acesso em 04/02/2016.

<sup>7</sup> Dentro da historiografia brasileira é chamado de ciclo da borracha o período que vai de 1879 a 1912, onde a exportação de borracha in natura proporcionou à região norte uma proeminência econômica e social inédita dentro do país. ... Um dos lugares mais importantes na produção de látex é a região amazônica, lar de enormes áreas de seringais nativos. Látex é a matéria-prima da borracha natural, um líquido branco extraído da seringueira, que ao coagular, se transforma em borracha ao entrar em contato com o ar. As riquezas da borracha trazem benefícios também às cidades do norte brasileiro, proporcionando a construção de estradas, pontes, casas e escolas. Em 1896, Manaus é a segunda cidade brasileira a possuir uma rede pública de iluminação elétrica. No mesmo ano, começam a circular pelas suas ruas os primeiros bondes elétricos. O ciclo da borracha fez ainda com que muitos trabalhadores, principalmente nordestinos, migrassem para a região, pouco povoada na época. Disponível em <http://www.infoescola.com/historia-do-brasil/ciclo-da-borracha/>. Acesso em 04/02/2016.

equívoco em termos amazônicos. Por isso não se pode deixar de reconhecer que a Carta Política avançou muito na tutela do patrimônio cultural (ver artigos. 215 e 216 da CF/1988) com a valorização da pluralidade da cultura e a democratização de políticas públicas que preservem e disseminem esse cabedal de conhecimentos. Esse contexto permite a sobrevivência dos grupos sociais mantendo a sua identidade, concretizando assim a cidadania e seus direitos culturais.

Na Amazônia o termo mais apropriado é a cidadania ambiental, cujo entendimento requer a compreensão do modo de viver dos povos que habitam a floresta. Conforme Alves (2009, pg. 14), “os ribeirinhos, caboclos e indígenas têm uma relação profunda com a terra onde vivem. Esses povos dependem dos recursos naturais para a sua sobrevivência e, por esse motivo, têm um admirável respeito pelos rios e florestas”. Conclui a autora que esse modo de vida está ameaçado se não estiver garantida a dignidade mínima do ser humano e o respeito ao seu modo de vida. Ou seja, se faltar ao homem condições mínimas de sobrevivência, fatalmente ele se verá obrigado a extrair mais recursos da natureza ou a procurar outro lugar para morar, normalmente as cidades maiores.

As experiências acima demonstram que os recursos da Região Amazônica são finitos e, após a sua exaustão, o que fazer para manter a população economicamente ativa e garantir sua permanência no local? Hoje o Estado do Amazonas ainda vive na dependência do modelo econômico-jurídico da Zona Franca de Manaus. A pergunta que incomoda é até quando esse sistema capitalista terá vigor suficiente para promover o desenvolvimento do Estado, haja vista a história mostrar que foram cíclicas as tentativas anteriores.

Para apontar outra perspectiva econômico-jurídica para o Estado do Amazonas, essa pesquisa alinha-se com o movimento socioambientalista, visando uma integração das populações tradicionais e indígenas com a Administração Pública. A junção de esforços tende a atrair o interesse de todos os agentes para se envolverem de corpo, mente e alma na solução dos problemas.

O reconhecimento do multiculturalismo facilita o trabalho do administrador público, pois suas decisões se pautarão no consenso a partir do diálogo. Essa forma de gerenciar atrai as responsabilidades de sucesso ou insucesso para todos os atores participantes, que se veem envolvidos tanto no projeto em si como na sua concretização. Valoriza-se a rica sociodiversidade do povo brasileiro, com ênfase aos habitantes tradicionais e originários da Amazônia.

O socioambientalismo busca integrar a comunidade no processo decisório evitando as políticas anteriores de imposição e assimilação da cultura moderna. Na Amazônia o fenômeno da aculturação não logrou êxito, pois as divergências são bastantes e tornam esse processo inócuo. Em

um ambiente totalmente diverso, mister respeitar as diversidades sociais dos povos que há séculos residem nela. Nessa linha de pensamento, cita-se Milaré (2013, pg. 213), que reconhece a essencialidade do diálogo para a solução das demandas ambientais:

Na verdade, somente na década de 1980, com a retomada das liberdades democráticas, é que se começou a abrir espaços para as comunidades expressarem suas reivindicações em favor da defesa do meio ambiente. Nesse período difundiu-se na sociedade e no governo a consciência de que as questões ambientais deviam ser tratadas em conjunto com as populações afetadas. Reforçaram-se os canais de diálogo ante a convicção de que os cidadãos com amplos conhecimentos de sua realidade e com acesso à informação tinham melhores condições de atuar sobre a sociedade (...).

O Brasil avançando no reconhecimento da necessidade de proteger, conhecer e ter acesso às informações dos povos originários e tradicionais de seu território, consagrou no artigo 8º da Lei 13.123/2015<sup>8</sup> os pilares do socioambientalismo como forma de garantir o desenvolvimento sustentável da região amazônica e do restante do país. E no inciso III do artigo 10 encontra-se a justa compensação para os povos que preservam o meio ambiente através da garantia do direito de “perceber benefícios pela exploração econômica por terceiros, direta ou indiretamente, de conhecimento tradicional associado”.

Como visto, a política interna brasileira alinha-se com o movimento de reconhecimento dos direitos dos grupos originários e tradicionais, que outrora eram excluídos da gestão pública. Nas palavras de SILVEIRA (2008, pg. 53), “os conhecimentos tradicionais associados enfeixam a capacidade humana de saber mediante acesso ao patrimônio genético e sob a lógica do desenvolvimento sustentável” e, citando Paulo de Bessa Antunes (2002, pg.5), conclui o autor que a Amazônia é comparável ao “cartel de países produtores de petróleo”, cujo patrimônio possa chegar a dois trilhões de dólares americanos.

---

<sup>8</sup> Art. 8º Ficam protegidos por esta Lei os conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético de populações indígenas, de comunidade tradicional ou de agricultor tradicional contra a utilização e exploração ilícita. § 1º O Estado reconhece o direito de populações indígenas, de comunidades tradicionais e de agricultores tradicionais de participar da tomada de decisões, no âmbito nacional, sobre assuntos relacionados à conservação e ao uso sustentável de seus conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético do País, nos termos desta Lei e do seu regulamento.

O ordenamento jurídico brasileiro conseguiu traduzir de forma adequada a essência do socioambientalismo, fundindo os conceitos de biodiversidade e sociodiversidade, sem olvidar que as populações detentoras desses conhecimentos merecem, além do devido respeito, a justa compensação pecuniária pela cessão desses direitos adquiridos ao longo das gerações.

Segundo BECKER (2010, p. 17 e 23), "a gestão do território é a prática estratégica, científico-tecnológica, do poder no espaço-tempo" e a partir daí ela propõe "que os estudos se aprofundem no conhecimento sobre o processo de transformação territorial contemporâneo na Amazônia e que a formulação de políticas públicas seja projetada para escalas geográficas adequadas aos processos sociais territorializados".

O socioambientalismo pode ser alçado ao patamar de política estratégica para garantir a ocupação e desenvolvimento sustentável da Amazônia. Não é necessário redescobrir o que já foi descoberto, mas aprimorar os conhecimentos já auferidos pelas comunidades locais. O compartilhamento de informações entre as comunidades originárias e a sociedade organizada é essencial para a ocupação duradoura da região. Pensar de outra forma significará desperdiçar séculos de observação e experiências dos grupos passados que povoavam as selvas. De sorte que o arcabouço jurídico do Estado deve contemplar a tutela a esse cabedal de conhecimento, conforme a lição de SILVEIRA (2008, pg. 54):

Se se pretende extrair de forma sustentável da Amazônia o máximo do seu potencial econômico, não considerar os conhecimentos das comunidades tradicionais seria alongar pesquisas (e, por via de consequência, dinamizar custos) ou mesmo tornar inacessível ao resto da humanidade algumas soluções que talvez pudessem por termo às muitas mazelas da sociedade intitulada civilizada, (...)

Apenas para exemplificar, apresenta-se a injusta relação entre a indústria farmacêutica e a exploração de plantas nativas da Amazônia a partir do uso pelas comunidades silvícolas. Esse é um dos setores que mais lucra com produtos de origem amazônica, porém não paga o preço pela utilização dessas matérias-primas no sentido de estimular a preservação da floresta. Sem renda ou outras fontes de sobrevivência, o homem que habita o interior da região acaba compelido a buscar melhores condições de vida na cidade, maximizando os problemas ali existentes.

Esperar dos conglomerados econômicos que se sensibilizem por essa causa, pode representar a extinção de um modo de vida essencial para manter o povoamento da região. Não há outra alternativa, senão a intervenção dos governos por meio de instrumentos jurídicos de indução para redistribuir renda de forma digna e garantir um mínimo equilíbrio nesta balança comercial que envolve a exploração dos recursos naturais e os povos tradicionais. A extrafiscalidade tributária presta-se a esse desiderato como se anotarás no capítulo seguinte. Não há como saber as dificuldades, frustrações e esperanças desses grupos humanos se não forem ouvidos.

Conforme HOMMA (2008, p. 72-74), embora haja a preocupação com a saída de material genético da Amazônia para o exterior, prática mundialmente conhecida como biopirataria, também merece atenção o envio não controlado de sementes e mudas para outras partes do Brasil. O autor cita os casos do cacau, guaraná, pupunha, seringueira e o cupuaçu que atualmente são produzidos em escala comercial nos Estados do Nordeste, Sul e Sudeste brasileiros. Todas são espécies notadamente conhecidas e utilizadas pelas populações tradicionais, porém estão gerando renda e desenvolvimento em outros locais, fora do Amazonas.

Nos últimos anos, os recursos da biodiversidade e os conhecimentos tradicionais têm sido alvo de intensos debates e de denúncias de biopirataria. Essa atividade ilícita envolve o acesso aos recursos genéticos de um determinado ecossistema ou aos conhecimentos tradicionais associados ao seu uso. Essa atividade representa um meio de furtar o material genético e o saber natural dos povos detentores, sendo flagrante a violência à soberania do país que hospeda o objeto de interesse dos contrabandistas. Isso impede a repartição justa e equitativa dos benefícios de sua utilização.

Esse é o outro lado da moeda. Se o Poder Público não assumir sua função de interventor para garantir a proteção dos recursos naturais e do conhecimento tradicional, então as bases do socioambientalismo estarão ameaçadas. A comprovação da origem do material genético e do conhecimento tradicional a ele associado é fundamental para a repartição dos benefícios para o corpo social detentor do manejo. Nesse contexto é possível implementar uma política de geração de renda e empregos envolvendo as empresas estabelecidas no PIM. Por outro lado, a falta de proteção do Estado e da sociedade civil organizada representará o aumento das desigualdades e consequentemente da agressão ambiental.

A citada Lei n. 13.123/2015 no artigo 1º, inciso V trata da “repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado, para conservação e uso



sustentável da biodiversidade”. A existência da lei federal que permite a distribuição de benefícios oriundos da exploração dos conhecimentos de populações tradicionais, não isenta outros entes políticos de se manifestarem sobre a proteção do meio ambiente em termos de desenvolvimento sustentável. Por isso é tão importante a publicação da lei do Amazonas n. 4.266/2015 sobre o gerenciamento dos serviços ambientais.

Nas palavras proféticas de SILVEIRA (2008, pg.55), “não seria, então, desarrazoado que os Estados que compõem a Grande Bacia Amazônica, de forma legítima e justa, fundassem *sponte propria* mecanismos normativos eficazes para a proteção dos seus conhecimentos tradicionais associados...”. Tal permissão tem fundamento constitucional nos incisos VI, VII e X do artigo 23<sup>9</sup>, além de outras previsões do Texto Maior.

A seguir tratar-se-á das características primordiais afetas ao socioambientalismo, que o tornam maleável, porém juridicamente consistente para contrapor interesses das classes dominantes da economia, haja vista o princípio constitucional da isonomia.

#### 1.4 ALTERIDADE E IGUALDADE MATERIAL

Deve-se entender que um dos aspectos marcantes do socioambientalismo está relacionado à alteridade, que significa “estado ou qualidade do que é outro, distinto, diferente”<sup>10</sup>. Destarte, essa característica envolve pensar, agir e avaliar as consequências em relação ao semelhante. Um exercício que auxilia bastante é colocar-se no lugar daquele que irá receber a ação. Nessa empatia tenta-se compreender sentimentos e emoções, experimentando de forma objetiva o que sente outro indivíduo.

Entretanto, a sociedade tem esquecido o significado de alteridade. É possível arriscar que, para muitos, o amor ao próximo esfriou e nas palavras de SILVEIRA (2008, pg. 79), “... com o

---

<sup>9</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: ...VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; ...X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;...

<sup>10</sup> Disponível em <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=alteridade> . Acesso em 12/02/2016.

individualismo sendo excessivamente idolatrado pela dinâmica do capitalismo, a alteridade deixou de olhar o outro como outro (alter), passando a tratá-lo como um estranho (alius) e também adversário”. Em síntese, é possível identificar que o esfriamento das relações interpessoais, também alcança o relação Homem-Meio Ambiente, porque o habitat do ser humano é mais que coletivo, é difuso, bem de uso comum de todos. Como um ser egoísta vai pensar em coletividade, se sua maior preocupação é seu próprio bem estar?

A história revela que as mais graves violações aos direitos humanos tiveram como fundamento o confronto entre "o eu *versus* o outro", em que a diversidade era captada como elemento para aniquilar direitos. Arrisca-se que a diferença era visualizada para conceber o "outro" como um ser menor em dignidade e direitos, ou também um ser esvaziado de qualquer dignidade, descartável, objeto de compra e venda como na escravidão ou alvo do ódio nos campos de extermínio dos nazistas. Seguem exemplos de violações dos direitos dos outros no caso do capitalismo exacerbado, do racismo, da homofobia, da xenofobia, da política impositiva, da destruição do meio ambiente e outras práticas de intolerância à alteridade.

BENCHIMOL (1992, pg. 36) já alertava que esse desvio de caráter das pessoas da sociedade atual colocava em choque os interesses individualistas com a natureza e reforçou a necessidade de harmonização entre o desenvolvimento econômico e a biosfera, ecosfera e demais relações físico-naturais. E nesse duelo de forças, pensa o Homem que domina e submete a natureza à sua vontade sem respeitar a sua capacidade de regeneração. Porém os efeitos climáticos como o aquecimento da superfície da Terra, mostra o poder de contra-ataque dos meios naturais com avalanches, tempestades, tornados e elevação do nível do mar entre outros.

Não é sem razão que BOFF (2004, pg. 127) admira tanto os índios em quem identifica o caráter integrador em relação à natureza. Segundo o autor, os nativos coexistem em harmonia com o meio ambiente, pois perceberam a importância da preservação do ambiente natural como forma de garantir a sua própria sobrevivência. Retiram da natureza o que é necessário sem esgotá-la e sem comprometer as gerações vindouras. Ignorar essa cultura significa uma agressão ao meio ambiente.

Uma face da alteridade pouco abordada está relacionada com o pluralismo jurídico que envolve o movimento socioambientalista. É possível mesmo tratar-se de um regime jurídico especial, *sui generis*. Para compreender esse fenômeno jurídico mister o intérprete se libertar de

concepções arraigadas do Direito adotadas no Brasil baseadas no texto formal, positivado<sup>11</sup>. Para tanto apresenta-se o artigo 8º da Convenção OIT, segundo o qual:

1. Ao aplicar a legislação nacional aos povos interessados deverão ser levados na devida consideração seus costumes ou seu direito consuetudinário. 2. Esses povos deverão ter o direito de conservar seus costumes e instituições próprias, desde que eles não sejam incompatíveis com os direitos fundamentais definidos pelo sistema jurídico nacional nem com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Sempre que for necessário, deverão ser estabelecidos procedimentos para se solucionar os conflitos que possam surgir na aplicação deste princípio. 3. A aplicação dos parágrafos 1 e 2 deste Artigo não deverá impedir que os membros desses povos exerçam os direitos reconhecidos para todos os cidadãos do país e assumam as obrigações correspondentes.

Tal sistema reconhece que a sociedade brasileira é plural e, assim sendo, merece um tratamento jurídico que considere essas diferenças. Isso sugere que a mesma lei imposta à sociedade civil organizada, pode não ser útil ou eficaz quando aplicada nas sociedades tradicionais, povos indígenas, quilombolas etc., simplesmente porque esses grupos foram excluídos do processo de formação das leis por décadas e criaram seus próprios mecanismos de justiça, adaptados a sua realidade.

O papel do Estado diante da pluralidade cultural deve ser de garantidor do respeito à autonomia de vontade dos povos tradicionais e indígenas, mesmo em face da ausência normativa. A palavra-chave nesse caso é a tolerância aos que são diferentes, como forma de promover o bem de todos (artigo 3º, inciso IV da CF/1988). SANTILLI (2005, pg. 229) ressalta que:

A Intervenção do Estado Brasileiro – seja por meio do órgão gestor dos recursos genéticos, seja por meio de agências encarregadas de formulação de políticas públicas dirigidas a povos tradicionais – deve estar voltada para a garantia do respeito às formas de organização

---

<sup>11</sup> Civil Law é a estrutura jurídica oficialmente adotada no Brasil. O que basicamente significa que as principais fontes do Direito adotadas aqui são a Lei, o texto. Common Law é uma estrutura mais utilizada por países de origem anglo-saxônica como Estados Unidos e Inglaterra. Uma simples diferença é que lá o Direito se baseia mais na Jurisprudência que no texto da lei. Jurisprudência, caso esteja em dúvida, trata-se do conjunto de interpretações das normas do direito proferidas pelo Poder Judiciário. Disponível em <http://direitolegal.com/2008/02/28/common-law-e-civil-law/>. Acesso em 14/03/2016.

e representação dos povos tradicionais e para a garantia do respeito aos direitos intelectuais coletivos assegurados a esses povos, sejam eles de conteúdo moral ou patrimonial. É importante salientar que o papel do Estado deve ser de assistir, assessorar os detentores de conhecimentos tradicionais, e nunca substituir a vontade e o consentimento informado deles pela sua própria vontade ou por seus próprios interesses.

Nessa esteira o Poder Público aparece como o meio legítimo de reunir as forças que operam internamente no país. Convergir os interesses de forma a solidificar o país, em vez de dividi-lo. A observância de requisitos essenciais dos diversos grupos sociais validam a vontade desses povos e asseguram que a sua manifestação seja livre da coação e outros vícios que o inquinam ao erro. Destarte, suas aspirações são garantidas, refletindo a autodeterminação dos povos, princípio das relações internacionais do Brasil inserto no artigo 4º, inciso III da CF/1988, porém adequado para questões internas que envolvam culturas múltiplas.

Em termos amazônicos, o tema assume grande relevo, haja vista a exuberância de povos indígenas e comunidades tradicionais que habitam nessa região. Vivem dentro das reservas ambientais e não podem ser olvidados no processo político-decisório. Negar a existência desses povos é fechar os olhos para o outro, o próximo, que tem vivido séculos em harmonia com o meio ambiente. Há muito o que se aprender com essas populações, principalmente no que tange a exploração racional dos recursos naturais. A participação desses grupos é essencial, tanto que Milaré (2013, pg. 214), reforça:

Nenhum processo político-administrativo pode ser desencadeado sem a participação comunitária se quiser obter legitimidade e eficácia. (...) Não é outra a base de sustentação dos regimes democráticos. A consciência do meio ambiente como bem comum proporciona novos rumos na participação comunitária para definir seus objetivos, implementar suas ações e alcançar seus resultados.

Portanto, mister o respeito ao princípio da alteridade como forma de garantir a dignidade do ser humano. O reconhecimento das diferenças está na Carta Política do Brasil no artigo 3º, inciso IV quando se estabeleceu a necessidade de garantir o bem estar de todos sem quaisquer forma de discriminação. Logo, a consciência de que os povos tradicionais e originários têm o direito de escolher se querem ou não participar do modelo econômico capitalista deve ser objeto de consulta por parte do governo. Assim como deve ser resguardado o direito deles de participar dos benefícios da exploração dos recursos naturais, frutos do conhecimento tradicional.

Sendo o socioambientalismo multifacetário, outro aspecto relevante diz respeito à igualdade material. A igualdade há de se subordinar às diferenças existentes entre os destinatários da norma. Sob a luz das lições de BANDEIRA de MELO (2012, pg. 37 a 38) as discriminações são admissíveis quando se verifique uma correlação lógica entre o fator de *discrímen* e a desequiparação procedida, e que esta seja conforme os interesses prestigiados pela Constituição. Não se deve olvidar que na exegese sistemática do texto constitucional predomina o princípio isonômico na relação entre as partes, com ênfase na proteção da igualdade material.

O princípio constitucional da igualdade contido no artigo 5º, caput, e reforçado no inciso I, é norma de conteúdo indeterminado que deve balizar principalmente a ação do legislador. Consoante a doutrina e a jurisprudência, devem-se tratar igualmente os iguais e, desigualmente, os desiguais, na medida de suas diferenças. Porém o texto não aponta nem a realidade a ser comparada, nem o critério de comparação. Embora o princípio da igualdade seja norma indeterminada, seu conteúdo não é indeterminável. Destarte, é incontroverso que a igualdade supõe a comparabilidade e a diversidade ao mesmo tempo, sendo assim relativa.

A igualdade determina um tratamento jurídico de equiparação onde não houver justificativa para a diferenciação e determina um tratamento jurídico de distinção onde houver motivo suficiente para diferenciar. Não se trata de um princípio formal ou neutro, mas de um conteúdo definido pela história e pela ideologia. Cabe ao Direito oferecer técnicas para a destruição das discriminações negativas e para a promoção das discriminações positivas.

Dentro da função pacificadora do Direito, observa-se que esta ciência deve possibilitar um tratamento equivalente que promova um tratamento diferenciado para conduzir à equiparação dos excluídos e das minorias sociais, porém tal situação muitas vezes não se verifica, conforme explica SUNSTEIN (2009, pg. 174 a 175). Isso ocorre, entre outras razões, devido à representação política dos setores sociais e econômicos preponderantes no meio social, os quais fazem prevalecer seus interesses em detrimento do minoria da população.

A exclusão e a opressão das classes menos favorecidas da sociedade a todos prejudica, haja vista que “as vítimas desses processos de dominação não são apenas aqueles que são alvo do preconceito. À maioria que mais ou menos segue o padrão vigente restam o empobrecimento da experiência, a massificação e a intolerância”, na observação de SUIAMA (2004, pg. 138).

Com base constitucional no artigo 3º, inciso I da CF/1988, é possível formular uma resposta razoável à questão um tanto inquietante da discriminação positiva, de forma que todos os que não se

encontram em situação de vulnerabilidade devem pagar um preço justo pelos demais excluídos. Essa linha de argumentação conduz ao socioambientalismo na medida em que se reconhecem e se protegem as comunidades que estão vulneráveis e, até mesmo, excluídas das decisões políticas. Seria como desistir do modelo de desenvolvimento predatório dos países do 1º Mundo para prosseguir em outra lógica de desenvolvimento que propicie o bem estar da coletividade em harmonia com o meio ambiente integrando as classes minoritárias.

A igualdade é um conceito relativo, pois implica comparação de relação entre seres e situações. Em tradução livre de BOBBIO (1984, pg. 24-25), esse autor propõe, de modo didático, que se pergunte: “igualdade entre quem? E igualdade em quê?”. Com essas respostas tem-se a possibilidade de equilibrar as partes na balança social. Tanto é assim que a igualdade também deve ser orientada para a finalidade de alcançar a justiça por meio de equivalência. Por isso, no caso da Amazônia convive-se com profundas desigualdades que não foram equilibradas ao longo dos séculos de sua exploração, pois não se cuidou da igualdade de desenvolvimento (em quê?) entre as pessoas (entre quem?). Em todos os ciclos econômicos que ocorreram na região verifica-se a preponderância do poder econômico ditando as regras de desenvolvimento. Hoje o impasse é desenvolver sem destruir, ou pelo menos causar impactos que não impeçam a regeneração da natureza para as gerações futuras.

Para CANOTILHO e MOREIRA (2007, pgs. 339-342) uma das dimensões do princípio da igualdade reside na obrigação de diferenciação através do “dever de eliminação ou atenuação, pelos poderes públicos, das desigualdades sociais, econômicas e culturais, a fim de se assegurar uma igualdade jurídico-material” (discriminação positiva).

Em breves palavras, há uma dimensão negativa e outra positiva do princípio da igualdade. A primeira exprime uma proibição à discriminação indevida e, por isso, tem como foco a “discriminação negativa” ou apenas “discriminação” coloquialmente tratada, que encerra um sentimento ruim. A segunda se revela por meio de uma “discriminação devida”, por isso, chamada “discriminação positiva” (ou “ação afirmativa”). Afirma SILVA (2005, pg. 50), que “igualdade tanto é não-discriminar, como discriminar em busca de uma maior igualização (discriminar positivamente)”.

Cabe ao Direito, então, não apenas defender a igualdade contra violações, mas também promover a igualdade com distinções. De sorte que as normas jurídicas devem não apenas ser aplicadas a todos indistintamente (e, nesse sentido, evitar discriminações “negativas”, mas também

favorecer de modo diferenciado aqueles que estejam em situações de indevida desvantagem social: os fragilizados, oprimidos, esquecidos e as minorias, podendo mesmo impor um gravame maior aos que estejam numa situação de exagerada vantagem social, como preço de viver em sociedade.

A igualdade significa, portanto, evitar discriminações que não se possam justificar, vedando-se tratamento desigual para aqueles que estão numa mesma situação. Em sentido contrário, há o dever de se promover distinções justificáveis, oferecendo um tratamento desigual para quem esteja numa situação desfavorável ou à margem da sociedade. Com bases nessas premissas pode-se afirmar que o reconhecimento do movimento socioambiental traz em seu bojo uma forma de igualar os desiguais, compensando anos e anos de exploração injusta através dos mecanismos capitalistas predatórios.

Não é absurdo tratar esse tema como um dever de diferenciação sempre que isso seja necessário e oportuno para se alcançar a efetividade da igualdade, a qual pode ser alcançada mediante políticas de indução fiscal. Seguindo essa trilha, LEIVAS (2002, pg. 56) propõe que além de permitida, também é obrigatória a discriminação positiva, justificando que uma “razão suficiente há de ser buscada no plano de um discurso jurídico racional com base em uma teoria da argumentação jurídica. (...) ou seja, quem quer justificar um tratamento desigual tem o ônus de argumentar”.

O tratamento diferenciado constitui verdadeira proteção contra as decisões majoritárias e a sua forma não visa apenas evitar a discriminação e a diferenciação dos indivíduos, mas, alcançam os direitos diferenciadores das minorias. Hodiernamente pode-se afirmar que a base do Estado Social reside na igualdade material com distribuição de renda e pleno emprego. Conclui-se então que a exploração dos recursos naturais deve estar voltada para as necessidades de todos, como se entende do texto de MILARÉ (2013, pg. 147), pelo qual “se o gênero humano é um ocupante qualificado e privilegiado do Planeta Terra – que lhe compete preservar, administrar e utilizar com seguranças científica e jurídica -, não há por que transformar os recursos naturais e ambientais em patrimônios oligárquicos e explorá-los em função de poucos”.

Correlatas com o princípio ora comentado, a proporcionalidade e a razoabilidade, como instrumentos jurídicos de ponderação, precisam ser considerados na aplicação da equivalência social, Ressalta TAVARES (2006, pg. 509) a necessidade de que “haja uma relação de proporcionalidade entre os meios e métodos empregados pelo legislador” e, segundo WEICHERT (2000, pg. 247), os critérios de igualdade fixados na norma devem ser “manejados razoável e

proporcionalmente em face das situações que se pretende desigualar e do fim da desigualação. Ou seja, o tratamento atribuído às situações não pode, a pretexto de igualar, acabar por criar uma nova situação anti-isonômica”.

Aproveitando a ligação acima com as ações afirmativas do governo, mister entender-se o que as mesmas representam. Ações afirmativas são respostas políticas às circunstâncias sociais e devem ajustar-se ao caso concreto. Tais ações são iniciativas do Poder Público em prol das coletividades visando sua integração ao corpo maior. As prestações afirmativas são preponderantemente políticas públicas de educação, cultura, saúde, trabalho, meio ambiente, entre outras, reconhecendo-se como direito subjetivo das massas. Para FACHIN (2000, pg. 291), “a dimensão mais enriquecida da igualdade está no seu valor ideológico, entendido como a carga confessadamente política que esse princípio possui”.

As ações afirmativas também têm o condão de promover a igualdade material na medida em que reinserem na sociedade aqueles que apenas assistiam às decisões políticas sem ter oportunidade de expressar seus pontos de vista. Isso tudo em plena sintonia com o modelo de governança consensual como forma de legitimar as ações públicas. Por meio dessas ações promove-se a verdadeira cidadania ambiental, respeitando a cultura e opções de vida dos povos da floresta. Vale extrair do texto de MAGALHÃES (2012, pg. 15) a crítica ao tradicional modelo de cidadania:

A cidadania clássica não se mostra inclusiva dos povos indígenas, pois o seu exercício na perspectiva dos valores de liberdade e igualdade e como vínculo de ligação do indivíduo (sujeito do Direito) ao Estado implica sua conversão em cidadão e sua inexorável absorção pela cultura nacional, o que redundava na própria negação da diversidade sociocultural e étnica dos povos indígenas.

A busca por tratamentos diferenciados que permitam uma aproximação cada vez maior do ideal de igualdade é um desafio constante do Direito e uma convocação para que os esforços sejam concentrados nesse sentido. A concretude das ações afirmativas têm sido objeto de debates nos dois principais tribunais superiores do Brasil, a saber, o STF e o STJ. A partir de questões delicadas a jurisprudência reconhece com acerto a pertinência das ações afirmativas, objeto estudado a seguir. Impende ressaltar que ações inclusivas para promover a alteridade e a igualdade podem ser alvo de instrumentos jurídicos de indução tributária, substituindo a ação direta do Poder Público.



## 1.5 AÇÕES AFIRMATIVAS OU INCLUSIVAS

As ações afirmativas devem ser compreendidas não somente pelo prisma retrospectivo para aliviar a carga de um passado discriminatório, mas, sobretudo, no aspecto prospectivo para fomentar a transformação social, criando uma nova realidade, projetando para o futuro mais justiça social. Em termos socioambientais, pode-se prescrever uma forma de garantia das gerações futuras de que o meio ambiente natural e cultural serão conservados.

Em 2002, no âmbito da Administração Pública Federal, foi criado o Programa Nacional de Ações Afirmativas pelo Decreto n. 4.228/02 que contemplou medidas de incentivo à inclusão de mulheres, afrodescendentes e portadores de deficiência, como critérios de pontuação em licitações para beneficiar fornecedores que comprovassem políticas compatíveis com o programa. No mesmo ano, foi lançado o Programa Diversidade na Universidade pela Lei 10.558/02, que estabeleceu a criação de bolsas de estudo e prêmios a alunos de instituições que desenvolvessem ações de inclusão no espaço universitário, além de autorizar o Ministério da Educação a estudar, implementar e apoiar outras ações que servissem ao mesmo fim. Esses exemplos de indução comportamental servem para demonstrar quão vasto é o campo das ações afirmativas ou inclusivas, mormente no Brasil, país que apresenta graves diferenças sociais fruto de equivocadas políticas passadas.

Seguindo as ações da União, também os Estados passaram a adotar políticas e planos de promoção da igualdade material, muitos deles sob a inspiração dos já apresentados, mas outros específicos para as estruturas e realidades regionais. É o caso do Estado do Amazonas que recentemente, em meados de dezembro de 2015, inovou no ordenamento jurídico nacional e publicou a Lei de Serviços Ambientais n. 4266/2015, verdadeiro marco na inclusão das comunidades tradicionais e originárias no cenário macroeconômico desse ente político, além de significar um modelo de compensação financeiro pelos valiosos serviços de proteção ambiental, notadamente a preservação florestal, que disponibiliza para o Brasil e para o planeta.

O ministro do STF Joaquim Barbosa definiu as ações afirmativas como políticas públicas voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos perversos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição

física. “A igualdade deixa de ser simplesmente um princípio jurídico a ser respeitado por todos, e passa a ser um objetivo constitucional a ser alcançado pelo Estado e pela sociedade”, ressaltou<sup>12</sup>.

Nesse ponto é importante destacar que a discriminação racial atinge também as populações tradicionais brasileiras, além de negros, índios, homossexuais e outros. Como exemplo, cita-se o ribeirinho dos rios da Amazônia que durante décadas foram lembrados apenas durante os momentos de crescimento e auge dos ciclos econômicos dessa região, para serem depois marginalizados e esquecidos nas beiras dos rios e igarapés que cortam a selva equatorial. Discriminados pelo fato de não servirem mais aos interesses imediatistas do grande capital. Não participaram das decisões políticas nem foram ouvidos em seus anseios e lamentos. No caso do Amazonas especificamente, ou permaneciam isolados no interior do Estado ou se juntavam à massa que se deslocou para formar a mão-de-obra da ZFM na capital. Na ADPF 186/DF, tendo como relator o Ministro do STF Ricardo Lewandowski, extraiu-se o seguinte a respeito da noção de ações afirmativas:

I – Não contraria - ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão, seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares. ... VI - Justiça social, hoje, mais do que simplesmente redistribuir riquezas criadas pelo esforço coletivo, significa distinguir, reconhecer e incorporar à sociedade mais ampla valores culturais diversificados, muitas vezes considerados inferiores àqueles reputados dominantes. VII – No entanto, as políticas de ação afirmativa fundadas na discriminação reversa apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. Caso contrário, tais políticas poderiam converter-se em benesses permanentes, instituídas em prol de determinado grupo social, mas em detrimento da coletividade como um todo, situação – é escusado dizer – incompatível com o espírito de qualquer Constituição que se pretenda democrática, devendo, outrossim, respeitar a proporcionalidade entre os meios empregados e os fins perseguidos.

---

<sup>12</sup> Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=206023>. Notícias do STF em 26/04/2012. Acesso em 15/02/2016.

Ainda no contexto da ADPF citada, é válida a ponderação da ministra do STF Cármen Lúcia<sup>13</sup> de que “as ações afirmativas não são a melhor opção, mas são uma etapa. O melhor seria que todos fossem iguais e livres”. Salientou que as políticas compensatórias devem ser acompanhadas de outras medidas para não reforçar o preconceito e frisou, por fim, que as ações afirmativas fazem parte da responsabilidade social e estatal para que se cumpra o princípio da igualdade. Esse entendimento também é compartilhado por Milaré (2013, pg. 668), segundo o qual:

... a responsabilidade socioambiental, em boa doutrina, é aquela que estende a sua preocupação também ao danos ou males econômicos e sociais que afetam a sociedade por causa dos danos ambientais, notadamente os setores mais pobres e desfavorecidos da população. Populações indígenas, minorias e populações tradicionais devem receber prioridade dos atores sociais e agentes ambientais.

No STJ a questão tem o mesmo tratamento como se observa no Informativo de Jurisprudência n. 0411, período de 12 a 16 de outubro de 2009, extraído do REsp 1.132.476-PR<sup>14</sup>, relatado pelo Ministro Humberto Martins, julgado em 13/10/2009, em que a Segunda Turma desse tribunal produziu o seguinte texto seguindo o entendimento do STF:

(...) tais ações (afirmativas) são medidas especiais tomadas com o objetivo de assegurar o progresso adequado de certos grupos raciais, sociais ou étnicos, ou de indivíduos que necessitem de proteção, as quais possam ser necessárias e úteis para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais, contanto que tais medidas não conduzam, em consequência, à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido alcançados os seus objetivos.

Com essa base constitucional e jurisprudencial é razoável inscrever-se o socioambientalismo como modelo de inclusão social a partir de concessões governamentais, seja por meio de créditos financeiros diferenciados, seja por meio de programas de incentivo tributário, além dos mecanismos

---

<sup>13</sup> Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=206042>. Notícias do STF em 26/04/2012. Acesso em 15/02/2016.

<sup>14</sup> Disponível em Informativo de Jurisprudência do STJ. <https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=a%E7%F5es+afirmativas&operador=e&b=INFJ&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em 15/05/16.

de desenvolvimento limpo, como forma de resgatar e compensar o abandono dos grupos tradicionais e nativos no Brasil. Forma de conferir a discriminação positiva àqueles em situação de vulnerabilidade e reinseri-los no contexto político.

Segundo SANTILLI (2005, pg.159), “a articulação entre meio ambiente e democracia é promovida pelo socioambientalismo, mediante a participação social na gestão ambiental, um dos princípios basilares e norteadores da legislação constitucional e infraconstitucional e de toda política ambiental”. Essas palavras traduzem a essência da liberdade de ser diferente e, sendo assim, merecer o respeito dos grupos dominantes. Essa é uma das funções do Estado, intervir para garantir os direitos de todos, mormente os excluídos do processo decisório.

Ao resgatar o conhecimento das comunidades tradicionais e originárias, muitas vezes se chegará à conclusão de que as soluções ambientais eram mais simples do que se imaginavam. Então o que de início seria uma mera compensação por anos de escravidão e outras formas de exploração, poderá propiciar respostas a questões bastante delicadas como, por exemplo, a forma de cultivo nos solos amazônicos, notadamente impróprios para os métodos tradicionais da agricultura<sup>15</sup>.

Esse resultado justifica mais ainda a direção das políticas públicas para incentivar o socioambientalismo. SILVEIRA (2008, pg. 85) alertava para o fato de que é “interessante observar que há na singeleza das coisas – que passam até despercebidas – um profundo ensinamento, muitas vezes tardiamente reconhecido”. Segundo esse autor, o homem moderno, envolvido comumente em assuntos mais complexos, esquece de pesquisar as soluções mais simples, que muitas vezes estão tão próximas, bastando os cientistas descerem do seu pedestal científico para encontrar nas culturas tradicionais o que procuravam.

A análise dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade conduz à percepção de técnicas de manejo de recursos naturais e métodos de caça e pesca que agridem em menor escala os ecossistemas. O saber natural dos povos tradicionais e indígenas revelam propriedades farmacêuticas, alimentícias e até mesmo agrícolas de espécies da flora e da fauna ainda não descobertas. Não é razoável descartar esse conjunto cultural formado ao longo de gerações. Mesmo empiricamente, sem qualquer comprovação científica, transmitido de geração à geração, esse

---

<sup>15</sup> Os solos (da Amazônia) apresentam as seguintes características: extrema pobreza em fósforo; acidez elevada; saturação por alumínio alta; baixa CTC; pobreza em macro e micronutrientes; reduzida fixação de fósforo; lençol freático elevado na grande maioria dos solos; densidade do solo elevada; adensamento e susceptibilidade à compactação; susceptibilidade a erosão nos solos de relevo movimentado e erosão laminar ligeira nas áreas de Savana em Roraima”, segundo a pesquisa de VALE JÚNIOR e outros (2011, pg. 159).

cabedal cultural subsiste no seio das comunidades. Mister a ação do Poder Público para promover o devido reconhecimento dessa massa de conhecimento inserindo seus atores na gestão pública.

Reforçando o que foi exposto, SANTILLI (2005, p.195) afirma que “já há diversos estudos que mostram que são as práticas, inovações e conhecimentos desenvolvidos pelos povos indígenas e tradicionais que conservam a diversidade biológica de nossos ecossistemas, especialmente das florestas tropicais”. E não é necessária uma análise muito aprofundada para justificar essa conclusão, haja vista que, nos locais ocupados por esses grupos, a agressão ao meio ambiente é mínima.

Com o entendimento da realidade socioambiental amazônica sob o prisma da Constituição Brasileira, a seguir será feita uma análise jurídica da possibilidade da indução tributária promover comportamentos ambientais pretendidos, assim como coibir as práticas predatórias.

## 2 TRIBUTAÇÃO PREMIAL VERDE OU INDUÇÃO TRIBUTÁRIA SOCIOAMBIENTAL

### 2.1 A EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA E A ESSENCIALIDADE DOS SERVIÇOS

Como será justificado no último capítulo, a lei n. 2826/2003 (Política de Incentivos Fiscais do Amazonas) não alcança de forma efetiva a demanda ambiental, notadamente as questões que envolvem mudanças climáticas. Porém, passados quase 13 anos de sua entrada em vigor, faz-se necessária uma reflexão dos aspectos socioambientais que podem ser conquistados pela espécie normativa.

Tal lei tem como escopo principal a desoneração do ICMS<sup>16</sup> na produção e comercialização dos produtos da ZFM. Com caráter extrafiscal de fomentar a atividade econômica no Estado, tem cumprido seu papel de atrair investimentos para a região. Nesse sentido, ensina ATALIBA (1990, p. 233.):

É lícito recorrer aos tributos com o intuito de atuar diretamente sobre os comportamentos sociais e econômicos dos contribuintes, seja fomentando posicionamento ou inibindo certos procedimentos. Dá-se tal fenômeno (extrafiscalidade) por intermédio de normas que, ao preverem uma tributação, possuem em seu bojo, uma técnica de intervenção ou conformação social por via fiscal. São os tributos extrafiscais, que podem ser traduzidos em agravamentos ou benefícios fiscais dirigidos ao implemento e estímulo de certas condutas.

Através da extrafiscalidade o Estado tem utilizado muitos tributos como meio de intervenção em setores sociais e econômicos, mostrando a diversificação das práticas estatais para interferência direta na sociedade – função administrativa moderna. Exemplo dessa prática é a redução de impostos para produtos como geladeiras e fogões, fomentando e facilitando a aquisição deste tipo de utilitários para a população; cita-se também a utilização de tributos para práticas ecologicamente corretas.

---

<sup>16</sup> ICMS é a sigla do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. Sua previsão está no artigo 155, inciso II da CF/1988.

Dessa maneira, a utilização da extrafiscalidade depende apenas da motivação do Estado (lato senso) e da política tributária por ele exercida. A tributação pode induzir sobremaneira o agente econômico na tomada de decisão para instalação de sua planta industrial em determinado Estado da Federação, a exemplo da ZFM. Aqui se nota o caráter extrafiscal da tributação. FALCÃO (1981, pg. 118) define claramente a diferença entre a fiscalidade e a extrafiscalidade:

Considerando a tributação como ato ou efeito de tributar, ou ainda, como o conjunto dos tributos, podemos afirmar que: a) a tributação se diz fiscal enquanto objetiva retirar do patrimônio dos particulares os recursos pecuniários – ou transformáveis em pecúnia – destinados às necessidades públicas do Estado; b) tributação extrafiscal é o conceito que decorre do de tributação fiscal, levando a que entendamos extrafiscalidade como atividade financeira que o Estado desenvolve sem o fim precípua de obter recursos para seu erário, mas sim com vistas a ordenar a economia e as relações sociais, sendo, portanto, conceito que abarca, em sua amplitude, extensa gama de opções e que tem reflexos não somente econômicos e sociais, mas também políticos (...).

O conceito amplo de extrafiscalidade indica o uso de tributos para realizar direta ou indiretamente valores constitucionais, notadamente os direitos sociais e o desenvolvimento em ambiente ecologicamente equilibrado, a igualdade, a inclusão e o bem-estar. Pela extrafiscalidade é possível induzir o socioambientalismo.

A CF/1988 pode ser considerada programática do ponto de vista econômico, haja vista prever um conjunto de regras e princípios para direcionar o desenvolvimento do país. Nosso modelo de desenvolvimento deve propiciar, nos termos dos artigos constitucionais 170 e 193, a valorização do trabalho, a livre iniciativa, existência digna, justiça social e o bem estar, portanto o modelo brasileiro de desenvolvimento é constitucional.

A extrafiscalidade por sua vez deve estar inserida no contexto de desenvolvimento constitucional proposto. FALCÃO (2013, pg. 142) propõe uma vasta lista de objetivos a serem perseguidos pela política extrafiscal, dos quais podem-se elencar os seguintes:

(...) reprimir a inflação, evitar desemprego, coarctar a depressão econômica, aquecer ou desaquecer a atividade econômica, proteger a indústria ou a agricultura nacionais, promover a redistribuição de rendas, (...), fortalecer a educação, incentivar o

saneamento básico, criar acesso à saúde às camadas sociais mais baixas, diminuir o desnivelamento inter-regional dentro do território de um Estado e muitas outras finalidades.

LIMA (2015, pg. 490) afirma com base no texto constitucional que “os próprios fins a serem alcançados pela extrafiscalidade são aqueles previamente escolhidos pelo constituinte, (...), tais como delineados embrionariamente pelo artigo 3º da CF/1988”. De certo que a extrafiscalidade apenas se legitima de acordo com o modelo de desenvolvimento previsto no texto constitucional, o qual pretende conduzir o Brasil a um Estado Social Democrático de Direito, onde prevalece o bem estar geral nas suas mais diversas conotações.

Como o Sistema Tributário deve obediência à Constituição Federal (artigos 145 ao 162), a busca pelos valores da justiça fiscal dar-se-á nesse contexto. Como elemento conceitual e limitador, a extrafiscalidade corresponde a todo objetivo que a Carta elege para o Estado brasileiro, desde que alcançável mediante o manejo de tributos, isto é, pela política fiscal. Portanto, são os objetivos e valores constitucionais que dão o contorno e o conteúdo da extrafiscalidade no direito pátrio.

A extrafiscalidade pode ser social, política, econômica ou ambiental, mas juridicamente deve ser constitucional. Sendo social, poderá ser de proteção à família, de incentivo à cultura e ao desporto, de promoção da seguridade social, de inclusão etc. Sendo econômica, poderá ser desenvolvimentista, distributiva, estrutural ou conjuntural, entre outros. A extrafiscalidade política se relacionará com o Estado Federado, com os Blocos Econômicos etc. Quanto ao caráter ambiental, destacam-se intervenções no sentido de sobretaxar os produtos e comportamentos nocivos ao meio ambiente ou premiar com redução dos encargos tributários os que têm comprometimento com o meio ambiente.

Na doutrina nacional, MACHADO (2003, pág. 73) indica que o emprego dos tributos com finalidade diversa da arrecadação é marca comum do mundo moderno, conforme se segue:

O objetivo do tributo sempre foi o carrear recursos financeiros para o Estado, no mundo moderno, todavia, o tributo é largamente utilizado com o objetivo de interferir na economia privada, estimulando atividades, setores econômicos ou regiões, desestimulando o consumo de certos bens e produzindo, finalmente, os efeitos mais diversos na economia. A esta função moderna do tributo se denomina extrafiscal.



Por meio da extrafiscalidade tributária, tendo como instrumento os benefícios fiscais, pretende-se alterar comportamentos humanos por intermédio da exação tributária. Valendo-se dos incentivos fiscais, pode-se desestimular comportamentos nocivos ao meio ambiente, os quais podem ser mudados através da utilização de novos tributos a serem aplicados aos comportamentos causadores da degradação, ou também utilizando-se da sanção premial.

Conforme SABBAG (2015) a ideia do prêmio será para aqueles setores que mudarem suas atitudes, implementando novas tecnologias, com o objetivo de ir ao encontro do desenvolvimento sustentável, que somente poderá ser alcançado com uma política pública que fomente e incentive os setores produtivos, ora condecorando quem contribui nesse desiderato, ora punindo os que teimam em praticar atividades que venham a degradar o meio ambiente em níveis insuportáveis.

Na CF/1988, encontram-se duas espécies de normas constitucionais extrafiscais: as que visam à realização do desenvolvimento nacional e as que visam à realização da justiça social. No primeiro grupo, como exemplo, estão os impostos de importação - II e sobre a propriedade rural - ITR, assim como o imposto sobre a propriedade territorial urbana - IPTU, que também possui funções extrafiscais na medida em que é utilizado como instrumento regulador do desenvolvimento urbano e ocupação do solo dos municípios.

No segundo grupo encontramos tributos sujeitos ao princípio da seletividade à serviço da isonomia fiscal. BALEEIRO (1997, pág. 190) define tal instituto como a discriminação ou o sistema de alíquotas diferenciais por espécies de mercadorias. Pelo princípio da seletividade, o tributo deve possuir uma alíquota maior ou menor, conforme a essencialidade do produto ou serviço. O produto ou serviço de primeira necessidade devem ter baixa tributação; os menos essenciais devem receber tributação mais elevada. Referido princípio tem assento constitucional, em relação ao ICMS, no artigo 155, § 2º, inciso III. CARRAZZA (2006, pág. 96) ensina que:

(,,,) o princípio da seletividade é atendido adotando-se um processo de comparação de produtos industrializados (no caso do IPI) e de mercadorias ou serviços (no caso do ICMS). Nunca, evidentemente, discriminando-se contribuintes, em função de raça, sexo, ocupação profissional, local em que exercem suas atividades etc., que a isto obstam os arts. 5º, I, e 150, 11, ambos da CF. Evidentemente, o princípio da seletividade tem por escopo favorecer os consumidores finais, que são os que, de fato, suportam a carga econômica do IPI e do ICMS. Daí ser imperioso que sobre produtos, mercadorias e serviços essenciais haja

tratamento fiscal mais brando, quando não total exoneração tributária, já que em relação a eles o adquirente, em rigor, não tem liberdade de escolha.

Para SABBAG (2012, pg. 1072), a seletividade é aplicada conforme a essencialidade do produto, que deve abranger não somente as necessidades biológicas (moradia, alimentação, tratamento médico), mas também as necessidades que sejam pressupostos de um padrão de vida mínimo decente. Produtos e serviços essenciais devem ter alíquotas mais baixas ou zero e, os chamados produtos supérfluos, devem ter alíquotas mais altas, em obediência ao princípio da capacidade contributiva ou para desestimular o consumo. BALEEIRO (1997, pg. 192):

Refere-se à adequação do produto à vida do maior número dos habitantes do país. As mercadorias essenciais à existência civilizada deles devem ser tratadas mais suavemente ao passo que as maiores alíquotas devem ser reservadas aos produtos de consumo restrito, isto é, o supérfluo das classes de maior poder aquisitivo. Geralmente são os artigos mais raros e, por isso, mais caros.

A essencialidade pode ser interpretada em termos coletivos e, visando o desenvolvimento de uma região, ser empregada para atrair investimentos. Com essa visão é possível concluir que todo investimento que promova o desenvolvimento deve ser considerado essencial e não apenas um produto ou serviço. Assim é o caso da ZFM que seleciona os projetos econômicos para conceder incentivos. Essas empresas passam a ser essenciais para os fins sociais, políticos, ambientais e econômicos do Estado. Além de produtos e serviços, incentivam-se as ações inclusivas.

Na verdade, nada mais devem fazer que refletir a realidade dos custos da atividade ecologicamente orientada. Na atividade econômica, as decisões são orientadas pelo binômio custo/benefício e assim, ainda que não seja critério exclusivo, o custo é critério de extrema relevância nas decisões diárias, não apenas do empresário, mas de todos. Conforme FERRAZ<sup>17</sup>:

---

<sup>17</sup> FERRAZ, Roberto. Tributação e meio ambiente. <http://www.rio.rj.gov.br/cgm/clipping/especial/gazeta0017.htm> Acesso em 15/06/2016.

Ora, se os custos da degradação ambiental não forem refletidos nos preços, as decisões econômicas nunca serão ecologicamente corretas. A função das *green taxes* é precisamente a de 'internalizar' (neologismo de origem norte-americana) os custos ambientais, isto é, trazer para o custo de cada bem ou mercadoria o custo que seu consumo representa em termos ambientais. Assim, por exemplo, se uma fábrica de fertilizantes polui um rio, o imposto verde deverá acrescentar um custo ao produto, correspondente ao que o Estado terá para promover a 'despoluição' do rio, tornando interno à atividade um custo que antes lhe era externo. Nessa hipótese, a tendência é de substituição da atividade poluente por outra economicamente mais interessante, isto é, por outra que não traga ônus embutido.

No Brasil, ganha força a tese da tributação ambiental, principalmente quando vista pela lente dos incentivos, pois quase todos os tributos podem ser utilizados com essa conotação positiva ou premial. Em termos ambientais, o princípio da cooperação justifica a aplicação da tributação verde, pois consiste em que toda a sociedade deva participar do processo de proteção do meio ambiente.

Os tributos verdes têm papel reorientador da atividade empresarial e da sociedade civil. De fato, tais impostos não criam uma variante que distorce a melhor decisão econômica, mas, pelo contrário, a fazem brotar com dados reais, pois o custo ambiental é real. Esse modelo de reforma tributária traz uma novidade: tributos impostos não pelo Estado, mas pela natureza. Por ser o custo relevante nas decisões do setor produtivo, este deverá optar por meios e estratégias menos poluentes.

Os incentivos fiscais servem de ferramenta para o Poder Público fomentar aqueles setores produtivos de maneira a estimular o emprego de tecnologias, as quais, ao mesmo tempo em que impulsionam a produção, ajudam a melhorar a qualidade de vida da população. Cada vez mais se fala em desenvolvimento sustentável, os países estão procurando estimular o desenvolvimento econômico, aliando este à defesa do meio ambiente, como forma de alcançar a sustentabilidade.

A tributação é um instrumento apto para se alcançar objetivos econômico-sociais relevantes que podem gerar frutos não somente agora, mas principalmente no futuro. Há que se considerar os ensinamentos de SALIBA (2005, pág. 324):

A diminuição ou eliminação total da carga tributária neste tocante na verdade está garantindo a não ocorrência de futuros gastos pelo Poder Público, pois com isso vão os entes deixar de praticar despesas para manter ou recuperar danos de várias ordens ocorridos

no meio ambiente por falta de um devido tratamento que nosso ordenamento acaba nos oferecendo.

A ZFM é uma área de exclusão fiscal que encontra amparo constitucional no artigo 151 da CF/1988, pelo qual “é vedado à União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País”. Tal dispositivo afina-se com o artigo 43, § 2º do texto constitucional<sup>18</sup>. As palavras de VIRGÍLIO NETO (2006, pg. 35) reforçam a política de concessão de incentivos para desenvolver:

Quero chamar a atenção para o fato de que não é nenhum crime o que se fez quando se dedicou ao Amazonas, Estado pobre, a possibilidade de ele se desenvolver a base desses incentivos fiscais. Foi assim que trabalhou a França no Midi, uma região menos desenvolvida recebeu incentivos fiscais para se desenvolver. Com a Itália no Mezzogiorno, também aconteceu a mesma coisa (...)

O desenvolvimento se insere na terceira dimensão dos direitos fundamentais, juntamente com o direito à paz, ao meio ambiente, à comunicação, ao patrimônio comum da humanidade etc. Inserido na categoria de direito difuso, alcança indeterminadamente os agentes da comunidade. As diferenças entre as nações e as diferenças internas dessas nações justificam uma reanálise do sistema capitalista visando a difusão das conquistas sociais, ambientais e tecnológicas para o maior contingente possível. O objetivo maior será garantir a dignidade da pessoa humana, proporcionando bem estar livre da exploração irracional dos grupos dominantes. Assim a ZFM precisa inserir-se no socioambientalismo.

---

<sup>18</sup> Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. (...) § 2º - Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei: I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público; II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias; III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas; IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

Nota-se que os tributos devem também ser pensados à luz da sua função social, entre elas, a igualdade material, a redistribuição de renda, a justiça fiscal, a progressividade, a pessoalidade, a inclusão social etc. RIBEIRO (2008, pg. 331), acrescenta que “o não cumprimento da função social do tributo gera uma grave disfunção social, inibindo o setor privado, desestimulando a economia, gerando menos emprego, enfim, evitando o crescimento e desenvolvimento do cidadão e, conseqüentemente, da sociedade”.

O contorno social revela o caráter humanista da tributação, forma de redistribuição de renda, principalmente se ancorada em programas governamentais que estimulem a geração de empregos na sociedade. Aplicação da extrafiscalidade. Desta forma, a adequação do benefício fiscal ao princípio da igualdade deve levar em conta os efeitos concretos do referido benefício para fins de persecução dos objetivos estatais relevantes.

Nesta perspectiva, os incentivos fiscais devem almejar determinados fins constitucionalmente previstos, a exemplo daqueles elencados no artigo 3º da Constituição Federal como objetivos fundamentais, quais sejam: erradicação da pobreza, redução das desigualdades sociais regionais, construção de uma sociedade livre, justa e solidária, dentre outros.

Ademais, o Estado tem também o dever de utilização dos recursos disponíveis para fins de concretização dos direitos fundamentais e, portanto, quando utiliza o tributo como um instrumento de persecução de intervenção econômica socioambiental, consubstancia o princípio da solidariedade no intuito de promoção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Ao tratar da importância da concessão dos incentivos fiscais para o desenvolvimento regional, RIBEIRO (2008, pg. 336) conclui que “desenvolvimento econômico não é apenas crescimento econômico nem tampouco distribuição de riqueza. Pressupõe a distribuição de riqueza em favor do bem estar social e a participação da sociedade com desenvolvimento econômico”. O que o autor quer traduzir é a necessidade de integração entre a ordem econômica e a social, haja vista que a economia impulsiona a sociedade e supre o Estado dos recursos necessários para a promoção das políticas sociais. A economia deve ter como finalidade maior a garantia da dignidade da pessoa e a inclusão no mercado de trabalho como forma de promover o bem-estar.

As zonas francas podem ser entendidas como áreas territoriais fora da órbita jurídica nacional da tributação que alcança o restante do país. Com efeito, o motivo socioeconômico se constitui no fundamento teleológico para a criação de uma zona franca. A renúncia tributária que se opera nessas áreas, se em tese significa menos recursos nos cofres públicos, na prática beneficia a região

com a atração de investimentos que promoverão o desenvolvimento socioeconômico. Diz-se que há uma diminuição de recursos tributários em tese, pois o fomento da atividade econômica normalmente compensa a renúncia fiscal inicial. No atual estágio de evolução, prima-se pelo alcance da norma isentiva tributária no campo do ambientalismo. Segundo GUSMÃO (2008, pg. 160):

Por si só o modelo de desenvolvimento regional ZFM reveste-se do papel de guardião da biodiversidade ambiental amazônica, na medida em que atrai para si expressiva quantidade de mão-de-obra, evitando, assim, que estas estejam sendo empregadas a serviço da degradação ambiental na busca por sobrevivência econômica em garimpos, exploração de madeira, caça, pesca e demais atividades que, exercidas de forma desequilibrada, degradam o meio ambiente.

A tributação tem sido utilizada com efeitos bastante positivos no direcionamento da economia e, conseqüentemente, na consecução dos fins sociais. Assim está sendo na ZFM e pode servir de modelo para novas fases do desenvolvimento estadual. A ideia do Estado Intervencionista está hoje mitigada à ação estatal em favor da sociedade, como forma de legitimar a interferência do Poder Público na esfera das relações privadas, a prestação de serviços públicos e o fomento à economia. GRAU (2003, pg. 148 a 149), prescreve as seguintes modalidades de intervenção estatal no domínio econômico, a saber:

Por absorção ou participação – caracteriza-se pelo Estado desenvolver ação como sujeito econômico, assumindo integralmente o controle do meio de produção em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito; por direção – o Estado exerce pressão sobre a economia, estabelecendo normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica; por indução – o Estado incentiva ou desestimula determinada atividade em sentido estrito.

Para o presente estudo, interessa a função interventiva indutora do Estado como meio de captar recursos para investimentos nas áreas interiores do Estado, carentes de desenvolvimento.

FERNANDEZ (2008, pg. 356) esclarece que “por uma série de razões históricas, econômicas, geográficas, populacionais e sociais, o Brasil, desde o seu descobrimento, sofre de grandes

diferenças regionais. Enquanto São Paulo concentra quase 36% da riqueza nacional (PIB), outros Estados sequer alcançam 1% do PIB nacional (Acre, Roraima, Amapá, Tocantins, entre outros)". Em função dessa desigualdade material, torna-se necessário o federalismo assimétrico, que busca dar um tratamento mais equitativo aos entes federativos mais pobres. Efetivamente a tributação diferenciada (extrafiscalidade) pode produzir os efeitos necessários para corrigir as distorções sociais, econômicas e ambientais apontadas.

Deve-se atentar para profusão de normas sem efeito ou que colidam com outras existentes. A conhecida legislação simbólica. Tal situação pode até dar uma resposta ao meio social, porém sua eficácia pode ser inócua se as autoridades públicas e a sociedade civil organizada não a realizarem concretamente. Sem contar a possibilidade de gerar insegurança jurídica em virtude da dúvida sobre qual norma será efetivamente aplicada à situação. FARIA (2010, pg. 164) aborda o fenômeno da legislação simbólica no âmbito constitucional e sugere o seguinte:

Constitucionalização simbólica destinada a corroboração de determinados valores sociais, contidos em dispositivos sem relevância normativo-jurídica; Constitucionalização como forma de compromisso dilatatório, transferindo-se a solução da questão para um futuro indeterminado; Constitucionalização álibi, decorrente da tentativa de dar a aparência de uma solução dos respectivos problemas sociais ou de convencer o público das boas intenções dos constituintes.

Todos os exemplos citados acima podem ser utilizados no ordenamento infraconstitucional. Devem ser evitados, pois como se depreende dos mesmos são apenas paliativos que não resolvem efetivamente os reclames sociais.

A seguir será abordado o instituto da extrafiscalidade à luz do socioambientalismo característico da Região Amazônica. Com esse propósito, o instituto da indução tributária será analisada a serviço dos povos tradicionais e indígenas que habitam no Amazonas, engajando o setor produtivo na busca pelo desenvolvimento consoante os padrões brasileiros constitucionais.

## 2.2 A EXTRAFISCALIDADE SOCIOAMBIENTAL

Essa face da tributação revela a possibilidade de ser direcionada extrafiscalmente em favor do meio ambiente, com o objetivo de mudar o comportamento humano, incentivando a preservação e o cuidado com as questões ambientais. Mas na Amazônia a natureza e o homem estão conectados umbilicalmente. Qualquer iniciativa social deve ser pensada em termos ambientais e vice-versa.

Em seu art. 225, a Constituição Federal dispõe em caráter cogente que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

A relação entre Direitos Fundamentais e Meio Ambiente, remete ao direito à vida, o mais fundamental de todos os direitos fundamentais (CF/1988, art. 5º, caput). Sabe-se, contudo, que não basta que a Carta Política garanta a existência, mas sim uma existência digna (art. 1º, inciso III) e o bem-estar (art. 3º, inciso IV). Isso é possível em um meio ambiente saudável, direito reconhecido como fundamental de terceira geração. Tal direito deve ser objeto de políticas públicas, nas mais variadas searas, a fim de atender ao anseio por um meio ambiente digno que tenha o condão de proporcionar bem estar a todos. A propósito, ensina GRAU (2003, págs 219 a 220) que:

A Constituição, destarte, dá vigorosa resposta às correntes que propõem a exploração predatória dos recursos naturais, abroqueladas sobre o argumento, obscurantista, segundo o qual as preocupações com a defesa do meio ambiente envolvem proposta de "retorno à barbárie". O Capítulo VI do seu Título VIII, embora integrado por um só artigo e seus parágrafos – justamente o art. 225 – é bastante avançado.

O princípio da defesa do meio ambiente conforma a ordem econômica (mundo do ser), informando substancialmente os princípios da garantia do desenvolvimento e do pleno emprego. Além de objetivo, em si, é instrumento necessário – e indispensável – à realização do fim dessa ordem, o de assegurar a todos existência digna. Nutre também, ademais, os ditames da justiça social. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo – diz o art. 225, caput.



Como já abordado adrede, a realidade do Amazonas está vinculada à ZFM. Destarte, conclui-se que é necessária a ação jurídica em termos econômicos para viabilizar o socioambientalismo. Nas palavras de DERANI (2001, p. 61) “o direito econômico é a normatização da política econômica como meio de dirigir, implementar, organizar e coordenar políticas econômicas, tendo em vista um finalidade ou várias e procurando compatibilizar fins conflituosos dentro de uma orientação macroeconômica”.

A importância do tema está relacionado com o fato de que não é possível tratar de Direito Ambiental e das questões sociais sem abordar o desenvolvimento sustentável, cerne das divergências entre ambientalistas e economistas. Assim, mister reconhecer que o Direito Ambiental deve andar de mãos dadas com o Direito Econômico. SIRVINSKAS (2015, pg. 114) propõe que:

Este Estado de Direito Ambiental deveria estar fincado num novo modelo econômico que privilegie o homem, e não o consumo descontrolado; sobrepor o sistema humanista ao sistema capitalista com base na dignidade da pessoa humana, visando o bem-estar social. Por isso a dificuldade de implantação desse Estado de Direito Ambiental.

Importante ressaltar que o Direito Econômico não serve apenas para regulamentar a economia. Muito além disso, sua função é eminentemente social, pois produção e circulação são fatos da vida em sociedade. Nutrindo-se na fonte das relações econômicas interpessoais, tem-se que esse ramo da ciência jurídica representa uma interface entre o Direito e a Economia. Então o Direito serve para a efetivação da política econômica, mas também para o direcionamento da mesma visando atender os desejos e aspirações dos diversos corpos sociais.

RIBEIRO (2008, pg. 339), propõe uma conceituação das ordens econômica e social. Para esse autor “pode-se aferir que por ordem econômica pode ser designado o conjunto de relações pertinentes a produção e circulação de riquezas, enquanto a ordem social é considerada como o conjunto de relações destinadas à distribuição de riquezas”. Com isso é possível afirmar que a ordem econômica é um meio do fim maior, qual seja, o bem estar do grupo social.

Diante das conclusões dos itens anteriores, já é razoável falar no ramo do Direito Ambiental com foco também nos aspectos econômicos, porque não deve haver uma separação entre economia e ecologia. Repisando o contexto desse trabalho, a base do desenvolvimento nacional está na Carta Política. Essa união deve ser refletida no ordenamento jurídico brasileiro.

A CF/1988 ao tratar do meio ambiente no artigo 225 fez a devida ligação dessa matéria com os princípios norteadores da atividade econômica expressos no artigo 170, inciso VI. Para assegurar o bem estar de todos e a justiça social (artigo 193 da CF/1988), está inserida no Título referente à Ordem Social da Constituição a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Todo Estado deve estimular a atividade econômica, não havendo fórmulas ideais de um país que possam ser aplicadas rigorosamente em outro contexto sociocultural. A diversidade social demanda soluções específicas para cada caso e são as políticas públicas que fazem convergir esses vetores da sociedade.

As políticas públicas precisam ser entendidas minimamente. Orientado pelo texto de MILARÉ (2013, pg. 632), “uma política vem a ser, no seu conceito mais amplo, um conjunto orgânico de diretrizes voltadas à concretização de um determinado objetivo de determinada sociedade”. São os anseios naturais da comunidade, que, se observados, evitarão dispersões, desencontros, contradições e desperdícios de recursos e energia. O autor conclui a conceituação destacando que “a gestão ambiental é compartilhada pelo Poder Público e pelas organizações da sociedade civil. Seria um erro e falso entendimento da Constituição defender que a gestão ambiental é assunto exclusivo de empresas ou organizações da sociedade civil, não cabendo ao Estado”. Tais medidas conduzem ao exercício da cidadania e democracia.

Aproveitando a lição de DERANI (2001, pg. 73), “é possível compreender a realidade social pelo prisma das forças socializantes da natureza, ou seja, pelo modo como cada sociedade se apropria dos recursos naturais e transforma o ambiente em que vive”. Isso significa que cada corpo social tem um forma de administrar a natureza ao seu redor, ou ainda, cada povo tem uma “pegada” ambiental distinta, fruto da sua maturidade em termos de cultura ecológica. Nesse diapasão a extrafiscalidade pode ser o instrumento econômico-tributário para estimular e difundir o socioambientalismo, cuja “mordida” é mínima ao meio ambiente, conforme já foi visto no primeiro capítulo desse trabalho.

Nesse ambiente aparentemente conflituoso, o Direito tem a árdua tarefa de manter a ordem socioecológica em consonância com a ordem produtiva do país, que precisa gerar renda e empregos. Normatizando a forma como se processará a apropriação dos recursos naturais, o Direito almejará garantir a justa distribuição do que é devido a cada um, sem negligenciar as reservas que devem ser transmitidas para as gerações futuras.

O fato é que no meio dessa controvérsia encontram-se diferentes interesses e fazê-los coexistir pacificamente não é tão simples. Considerando que a política ambiental serve antes ao homem que precisa dos recursos naturais, então é necessário reconhecer que seja direcionada para as relações sociais, afastando-se da ideia de assistência à natureza propriamente dita. O grande desafio é reconhecer o devido valor de se manter a Floresta Amazônica preservada. Os produtos florestais são mais valiosos do que os produtos agropecuários. VIANA (2009, pg. 24) sintetiza esse dilema:

A busca pela valorização da floresta em pé parte de um pressuposto óbvio – ainda que até então pouco observado pela sociedade. Ninguém desmata por ignorância, burrice, estupidez ou irracionalidade. A lógica do desmatamento é racional e predominantemente econômica. Combater o desmatamento, portanto, requer uma abordagem econômica, que vai além das ações meramente policiais de combate aos crimes ambientais.

Quando se aborda a questão do bem estar social, está-se referindo à qualidade de vida das pessoas, o que se traduz por aspectos materiais, físicos e psíquicos. MATEO (1991) citado por DERANI (2001, p. 82) reconheceu que “a antiga questão da felicidade tem agora um renascimento mundial sob o novo título qualidade de vida”, e indica os fatores que contribuem para esse desiderato, quais sejam: “liberdade, segurança, trabalho, educação, nível de vida, entorno físico, entorno social, saúde e justiça”. Conclui-se que esses aspectos são ínsitos às políticas econômicas e ambientais de forma que se entrelaçam e trazem novo foco para a economia além da pura produção de riquezas.

Nas palavras oportunas de ELALI (2008, pg. 459), “um Estado que preconiza apenas a vertente da modernização, desprezando a harmonia com os demais elementos, não pode se configurar como desenvolvido; pode, no máximo, ser um Estado modernizado”. Com essa ótica, afirma-se que os incentivos fiscais concedidos no Amazonas devem promover também o bem-estar das comunidades tradicionais e indígenas e deter o movimento migratório para a capital. Assim, a extrafiscalidade estará a serviço do socioambientalismo.

Para BERCOVICI (2004, pg. 215), “o crescimento sem desenvolvimento é aquele que ocorre com a modernização sem qualquer transformação nas estruturas econômicas e sócias”. Tais palavras encaixam-se razoavelmente no estágio atual da ZFM, onde o crescimento das indústrias não foi acompanhado pelo desenvolvimento social, notadamente das comunidades tradicionais e indígenas.

Conquanto o Estado deva incentivar a atividade da economia, por outro lado deve promover o uso racional dos recursos ambientais para que sua capacidade de regeneração seja mantida em níveis que sustentem as próximas gerações. Não há medida isolada que salve o Planeta, mas um conjunto articulado de políticas que convirjam para um mesmo ponto: desenvolver sem esgotar os recursos naturais. Políticas que premiem investimentos na área socioambiental devem ser a próxima geração de incentivos do Amazonas, os créditos verdes.

Não se pode negar a existência de um conflito entre economia e o socioambientalismo. Por anos a humanidade apenas explorou sem se importar com as consequências dessa atividade na Amazônia. O intuito de satisfação individual sobressaiu em relação aos interesses coletivos, de forma que pequenos grupos se beneficiaram às custas da exploração social e ambiental. Nesse descompasso, adverte SINGER (1994, pg. 284):

Uma floresta virgem é o produto de todos os milhões de anos que se passaram desde o início da vida em nosso planeta. Se ela for derrubada, outra floresta poderá crescer em seu lugar, mas a continuidade terá sido interrompida. O rompimento dos ciclos naturais da vida das plantas e dos animais significa que a floresta jamais será como teria sido se não tivesse sido derrubada. As vantagens decorrentes da derrubada das florestas – empregos, lucros comerciais, ganhos de exportação, papel e papelão mais baratos – são vantagens a curto prazo. Mesmo que a floresta não seja derrubada, mas inundada para a construção de uma represa que gere eletricidade, é possível que os benefícios só perdurem por uma ou duas gerações. Depois disso, uma nova tecnologia fará com que tais métodos de geração de energia se tornem obsoletos. No entanto, uma vez a floresta derrubada ou inundada, a sua ligação com o passado estará perdida para sempre. Esse é um custo com o qual terá de arcar as gerações que nos sucedem no planeta.

A extrafiscalidade em prol do socioambientalismo pode romper com esse padrão de exploração econômica e direcionar investimentos para essa área. Empresas do PIM que desenvolverem projetos econômicos e estimulem a participação das comunidades do interior podem ser premiadas com a redução da carga tributária do ICMS e ainda receberem o selo ambiental como será visto adiante.

A atuação direta e efetiva do cidadão é o próximo estágio na democracia brasileira, conforme o § único do artigo 1º da CF/1988, pelo qual “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição”. Também vale destacar que o

povo é soberano e exerce a soberania por meio do voto secreto e direto, além da participação em plebiscitos, referendos e na iniciativa popular (artigo 14 e incisos da CF/1988). Também há cidadania na gestão participativa como forma de governança política.

Diante do que foi apresentado, chega-se à conclusão de que na formulação de políticas públicas, fatalmente serão envolvidos os aspectos do desenvolvimento econômico e do uso adequado e razoável dos recursos ambientais, visando à dignidade da pessoa humana e à cidadania. Visto que a extrafiscalidade presta-se ao fenômeno socioambiental, é medida de justiça social o Estado estimular o setor produtivo da Região Amazônica nesse sentido.

A coparticipação da sociedade nas políticas públicas torna cada indivíduo responsável pelo sucesso ou pelo fracasso das mesmas. Essa abertura propicia o ambiente salutar para empreender novos mecanismos de desenvolvimento sustentável considerando o aspecto multicultural da formação do povo brasileiro. O socioambientalismo pode ser considerado segundo o princípio tributário da essencialidade dos serviços e selecionado como fundamental aos interesses do Estado.

Apesar da característica programática do preceito constitucional ambiental, a doutrina moderna tem afirmado que tais normas devem, ao menos, assegurar o mínimo de existência condigna aos indivíduos, na sua vida em sociedade. Assim, o mínimo existencial deve ser garantido de plano por tais normas, independentemente de sua implementação por meio de políticas públicas. Do contrário, as normas programáticas não passariam de meros programas políticos ou apelos ao legislador, sem qualquer grau de vinculação jurídica. Muitas dessas normas estão inseridas em princípios, sintetizando programas e linhas de pensamento político a fim de que o legislador ordinário se encarregue de prover meios para que possa se tornar uma realidade.

Nesse sentido, CANOTILHO (2003, p. 114) deixa claro que “o fato de dependerem de providências institucionais para a sua realização não quer dizer que não tenham eficácia. Ao contrário, sua imperatividade direta é reconhecida, como imposição constitucional aos órgãos públicos”. E conclui:

[...] as normas programáticas têm eficácia jurídica imediata, direta e vinculante nos casos seguintes: I - estabelecem um dever para o legislador ordinário; II – condicionam a legislação futura, com a consequência de serem inconstitucionais as leis ou atos que as ferirem; III – informam a concepção do Estado e da sociedade e inspiram sua ordenação jurídica, mediante a atribuição de fins sociais, proteção dos valores da justiça social e revelação dos componentes do bem comum; IV – constituem sentido teleológico para

interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas; V – condicionam a atividade discricionária da Administração e do Judiciário; VI – criam situações jurídicas subjetivas, de vantagem ou de desvantagem.

Assim, de um lado, afirma-se que a preservação do mínimo de existência digna é qualificada como direito subjetivo. Esse núcleo central, esse mínimo existencial que, uma vez descumprido, justifica a intervenção do Judiciário nas políticas públicas, para corrigir rumos ou implementá-las.

A interpretação da norma programática não pode conduzir a promessas constitucionais inconsequentes e sem eficácia. A questão já foi inclusive alvo de análise no STF, que, nesse sentido, em decisão monocrática do Ministro Celso de Mello na ADPF – 45 – 9, expressa que “não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislativo, nem a de atuação do Poder Executivo.”

De certo que a proteção ao meio ambiente tem o caráter de dignificar o ser humano e compete a todos, revelando o aspecto solidário, como direito fundamental, a conservação ambiental propicia o desenvolvimento das potencialidades individuais e garante uma ordem social livre.

As ações políticas devem em sua essência carrear para o Estado Social esses desígnios fundamentais, sob pena de não atingirem as primeiras e mais importantes metas do Estado Brasileiro. O Poder Judiciário pode verificar se o mínimo existencial tem sido respeitado pelos governantes, numa mensagem clara que todos estão submetidos à ordem constitucional vigente. Por esse motivo, não há justiça social em concentrar a riqueza do Amazonas na sua capital enquanto o interior desse Estado definha lentamente sem investimentos na área econômica e social.

Aspecto importante dos direitos fundamentais está relacionado com a sua efetividade. A simples produção legislativa não tem o condão de fazer realizar o direito. A atividade de implementação e realização do direito transforma o verbo em fato jurídico, palpável e mensurável. A categoria de direitos fundamentais tem aplicação imediata por conta do § 1º do artigo 5º da CF/1988. Isso significa que os cidadãos podem incorporá-los ao seu patrimônio jurídico e como, direito subjetivo público, exigir das autoridades públicas a concretização dos mesmos.

Em outra linha de argumentação, o conteúdo democrático de um sistema político não pode ser avaliado apenas por meio de eleições periódicas e outros instrumentos conferidos aos cidadãos em

termos de direitos políticos (artigo 14 da CF/1988). Assim, é relevante reconhecer que a plena democracia está em salvaguardar e realizar os direitos fundamentais. Nesse contexto, DERANI (2001, p. 232) assevera que:

Democracia não é apenas uma forma de organização da sociedade, mas é também um modo de agir social. Isso impõe a responsabilidade do Estado em garantir um instrumental que apoie e viabilize a realização dos princípios democráticos e não sua mera declaração jurídica. Sem esta contrapartida, a democracia torna-se apenas argumento de retórica, e a alternância do poder pelo voto, um mecanismo automático institucionalizado, incapaz de trazer real alteração na ordem política.

Para esse mister democrático, o Estado deve ser o meio de unificação das forças políticas, econômicas e sociais, visando a concretização dos direitos fundamentais que emergem da CF/1988. No plano econômico, deve garantir um melhor nível de vida coordenada com um equilíbrio na distribuição de renda e de condições mais saudáveis. Uma nova perspectiva de observação dos fatores econômicos conjugados com o meio ambiente e a sociedade, a qual promoveria uma nova modalidade de incentivos tributários de natureza socioambiental.

O legislador não pode se esquivar das evidentes diferenças entre as pessoas, formadas ao longo dos séculos e repassadas para as gerações atuais. Esse é o ideal que foi tratado no tópico referente às igualdades materiais. Por outra vertente, não se pode conceber a hipocrisia dos governantes que tratam de meio ambiente em um público ainda carente dos mais básicos direitos fundamentais como alimentação, moradia, emprego, renda, liberdade de expressão etc. Tais problemas podem ser enfrentados visando o desenvolvimento socioambiental amazônico a partir da extrafiscalidade.

A seguir será tratado o conceito jurídico de créditos de carbono, instrumento econômico-ambiental com potencial para desenvolver políticas socioambientais desde que haja interesse público para incentivar ou induzir investimentos desse tipo no Amazonas.

### 2.3 OS CRÉDITOS DE CARBONO COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO DO PIM

Os projetos de créditos de carbono têm sido a novidade em termos de compensação ambiental pela degradação do planeta. Atenções se voltam para a Amazônia, hajam vistas as toneladas de CO<sub>2</sub> retidos pela floresta.

O mundo todo tem demonstrado real preocupação com as altas concentrações de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano e óxido nitroso na atmosfera, aumentadas sobremaneira devido à ação antrópica nos últimos anos. Até o fim deste século, os cientistas preveem um aumento da temperatura da Terra de 1,8°C até 4°C, ocasionando o derretimento das camadas polares, fazendo com que os oceanos se elevem entre 18cm e 58cm, tornando mais intensos tufões e secas, conforme conclusões científicas constantes no 4º Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima – IPCC/ONU, 2007<sup>19</sup>.

A Convenção-Quadro da ONU sobre Mudança do Clima<sup>20</sup> definiu em seu artigo 1º, parágrafo 2º, mudanças climáticas como “uma mudança de clima que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis”.

Entre os fenômenos que mais ameaçam a atmosfera, a destruição da camada de ozônio e o efeito estufa causam os mais significativos danos. A vida da Terra depende da perpetuação de seus ciclos vitais, notadamente os ciclos da água e do ar. Onde não há esses dois elementos, dificilmente haverá organismos vivos complexos. Pode-se afirmar que o a natureza não depende do homem, porém o homem não vive sem ela.

Os aumentos globais da concentração de dióxido de carbono se devem principalmente ao uso de combustíveis fósseis (carvão e derivados do petróleo). Enquanto que os aumentos da concentração de metano e óxido nitroso são devidos principalmente à atividade rural, com destaque para a pecuária.

Adverte LOVELOCK (2009, pg. 51) que “a elevação do nível do mar é a melhor medida disponível do calor absorvido pela Terra, porque se origina apenas de duas causas principais: o

---

<sup>19</sup> Disponível em [https://www.multiciencia.unicamp.br/artigos\\_08/r01\\_8.pdf](https://www.multiciencia.unicamp.br/artigos_08/r01_8.pdf). Acesso em 18/05/2016.

<sup>20</sup> *United Nations Framework Convention on Climate Change*. Disponível em <http://www.unfccc.int>. Acesso em 18/05/2016.



derretimento das geleiras e a expansão do oceano à medida que ele se aquece (...), o oceano é um termômetro que indica o verdadeiro aquecimento global”.

Atualmente não há mais por que duvidar da capacidade de o homem mudar o clima do planeta. Para sustentar essa premissa cita-se o novamente o 4º Relatório do IPCC, que atribui ao homem a culpa pelo aquecimento global e faz um alerta sobre um cenário de catástrofes ambientais. Os cientistas concluíram que há 90% de chance de o aquecimento global observado nos últimos 50 anos ter sido causado pela atividade humana.

Diante desse prognóstico e valendo-se do Princípio Ambiental da Precaução<sup>21</sup>, não há outra opção, senão combater os agentes causadores do aumento do efeito estufa. Vale relembrar que não há uma solução milagrosa para conter o efeito estufa, porém um conjunto de ações coordenadas podem frear esse fenômeno, entre as quais destacam-se os programas socioambientais referidos no capítulo anterior. E como visto, as comunidades tradicionais e indígenas da Amazônia preservam a floresta que desempenha papel fundamental no equilíbrio do clima da Terra.

É notório que o problema suscita questões diplomáticas importantes e complexas como onde receber e acomodar centenas de milhares de pessoas que, fatalmente, deverão abandonar suas casas para escaparem dos efeitos climáticos indesejados. E ainda, como prover alimento, abrigo, cuidados médicos e condições de sobrevivência para os que fogem dos desastres ambientais. É um sério problema social, que afetará a todos, mas de forma desigual, haja vista que aqueles que dispuserem de mais recursos financeiros poderão ser menos atingidos, enquanto os mais pobres, sem outras alternativas, migrarão para regiões habitáveis. Emprestando as palavras de LOVELOCK (2009, pg. 78), “a única conclusão quase certa que podemos tirar do clima em transformação e a resposta das pessoas a ele é que está sobrando pouco tempo para agir”.

Em termos econômicos, o relatório divulgado em 2007 pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima, intitulado de “Mudança do Clima 2007: Impactos, Adaptação e Vulnerabilidades”, fez uma previsão de que os custos anuais líquidos com as mudanças climáticas aumentem ao longo do tempo na proporção do aumento das temperaturas globais. Afirma a entidade que os impactos serão mistos entre as regiões do globo, com perdas percentuais maiores

---

<sup>21</sup> Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro em 1992 (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento): de modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

para os países em desenvolvimento, enquanto as perdas globais médias seriam de 1% a 5% do Produto Interno Bruto (PIB) para um aquecimento de 4°C<sup>22</sup>.

Outro relatório, também publicado em maio, do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima, intitulado de “Mudança do Clima: 2007: Mitigação da Mudança do Clima”, complementando o anterior, estimou que amenizar o efeito estufa custará 3% do PIB mundial até 2030. Segundo os cientistas, para minimizar os efeitos do aquecimento, o aumento de temperatura em todo o mundo precisa ser mantido no limite de 2°C neste século<sup>23</sup>.

O documento, além de destacar que as nações poluentes devem pagar o preço pelos problemas que causam ao planeta, prevê que, a menos que se tomem medidas urgentes para deter essa tendência, o mundo terá mudanças climáticas catastróficas que vão gerar recessão mundial e milhares de mortos.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada na Cidade do Rio de Janeiro em 1992<sup>24</sup> confirmou a necessidade do desenvolvimento sustentável e consolidou princípios expressos na Conferência de Estocolmo de 1972. Sobre mudanças climáticas, destaque para o Princípio 7 da Declaração do Rio (ECO-92), pelo qual:

Os Estados devem cooperar, em um espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que têm na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista da pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que controlam.

Resultou da ECO-92 a assinatura pelas Partes participantes de duas convenções multilaterais: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e a Convenção sobre a Diversidade Biológica. Para efeitos do presente trabalho, a atenção será para a Convenção do

---

<sup>22</sup> PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. Mudança do Clima 2007: Impactos, Adaptação e Vulnerabilidades. Disponível em: <[http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0015/15131.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0015/15131.pdf)>. Acesso em: 22/02/2016.

<sup>23</sup> PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. Mudança do Clima 2007: mitigação da mudança do clima. Disponível em: <[http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0015/15132.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0015/15132.pdf)>, p. 19. Acesso em: 22/02/2016.

<sup>24</sup> Disponível em <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>. Acesso em 18/05/2016.

Clima, cujo objetivo é estabelecer as diretrizes para estabilizar os níveis dos gases de efeito estufa (GEEs) na atmosfera<sup>25</sup>.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima foi recepcionada no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto Federal nº 2.652 de 1998, cujo objetivo maior, previsto no artigo 2º, é a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em níveis que impeçam uma interferência antrópica perigosa no sistema climático.

Para tanto, estabelece que o nível adequado de GEEs deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima e que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada, permitindo o desenvolvimento sustentável da economia global. Por desenvolvimento sustentável entende-se aquele capaz de suprir as necessidades das gerações presentes sem comprometer o atendimento das necessidades das futuras gerações.

Para atingir o objetivo indicado, a Convenção-Quadro da ONU estipulou no artigo 3º, dentre outros princípios, que as Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras, com base na equidade e conforme suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas, e respectivas capacidades. Para esse mister, as Partes países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e seus efeitos e todas as Partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos.

A Convenção do Clima reconheceu que as Partes têm direito ao desenvolvimento sustentável e o dever de promovê-lo em conformidade com políticas e medidas para proteger o sistema climático contra mudanças antrópicas. Tais medidas precisam ser adequadas às condições específicas de cada Parte levando em conta que o fator econômico é essencial às medidas para enfrentar a mudança do clima e minimizar os efeitos ambientais da pobreza.

Em reflexão sobre o tema responsabilidade comum diferenciada, FRANGETTO e GAZANI (2002, p. 38) esclarecem em rápida síntese que:

Esse princípio afirma que embora as necessidades específicas e circunstâncias especiais das Partes “países em desenvolvimento” sejam consideradas, e que, tendo em vista a situação

---

<sup>25</sup> O texto integral da Convenção está disponível na versão inglês no site <<http://www.unfccc.int>> e na versão em português no site <<http://www.mct.gov.br>>.

mais frágil destes últimos, a iniciativa de ações de combate à mudança do clima e seus efeitos advenha dos países desenvolvidos. Aquele que utiliza técnicas poluidoras (os países desenvolvidos) há mais tempo que os menos desenvolvidos, por uma questão de equidade, tem o dever de contribuir proporcionalmente à poluição que causou, arcando com a maior parte do ônus de mitigar os efeitos adversos da mudança do clima. Daí, a adoção do Princípio da Responsabilidade Comum porém Diferenciada, de acordo com o grau de poluição causado pelos países desenvolvidos.

A Convenção sob análise instituiu no artigo 7º a Conferência das Partes (COP), órgão supremo composto pelos países signatários, que realiza reuniões anuais visando ao cumprimento das decisões da Convenção e de quaisquer de seus instrumentos jurídicos. A atenção desse trabalho será voltada a COP-3 que ocorreu em 1997 na Cidade de Quioto, Japão. Por ocasião dessa conferência, os participantes elaboraram um documento designado de Protocolo de Quioto, através do qual foram estabelecidas obrigações e índices de redução de emissões de GEEs.

O principal objetivo do Protocolo é obrigar os países desenvolvidos a reduzir suas emissões de gases de efeito estufa na atmosfera. Para auxiliá-los nessa tarefa, estabeleceram-se três mecanismos de flexibilização: o comércio de emissões (*emissions trading*), a implementação conjunta (*joint implementation*) e o mecanismo de desenvolvimento limpo (*clean development mechanism*).

O Amazonas foi o primeiro a criar uma Política Estadual de Mudanças Climáticas (PMC/AM), em 2007, mediante a lei n. 3.135. Entre os objetivos previstos no artigo 2º da PMC/AM, foram selecionados aqueles que podem ser aproveitados pela política fiscal do Estado, a saber:

I - a criação de instrumentos, inclusive econômicos, financeiros e fiscais, para a promoção dos objetivos, diretrizes, ações e programas previstos nesta lei; II - o fomento e a criação de instrumentos de mercado que viabilizem a execução de projetos de redução de emissões do desmatamento (RED), energia limpa (EL), e de emissões líquidas de gases de efeito estufa, dentro ou fora do Protocolo de Quioto - Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), ou outros; III, IV e V – (omitidos); VI - a orientação, o fomento e a regulação, no âmbito estadual, da operacionalização do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL e de outros projetos de redução das emissões líquidas de gases de efeito estufa e/ou de redução de emissões de desmatamento (RED) dentro do Estado de Amazonas, inclusive perante a

Autoridade Nacional Designada ou quaisquer outras entidades decisórias competentes; VII - a promoção de ações para ampliação da educação ambiental sobre os impactos e as consequências das mudanças climáticas para as comunidades tradicionais, comunidades carentes e alunos da rede pública escolar, por meio de cursos, publicações impressas e da utilização da rede mundial de computadores; VIII - a conscientização da população do Estado do Amazonas, no que se refere à difusão do conhecimento sobre o aquecimento global e suas consequências; IX - a instituição de selos de certificação às entidades públicas e privadas que desenvolvam projetos no âmbito das mudanças climáticas, da conservação ambiental e do desenvolvimento sustentável no Estado do Amazonas; X - o incentivo ao uso e intercâmbio de tecnologias e práticas ambientalmente responsáveis e a utilização de energias renováveis; XI - a elaboração de planos de ação que contribuam para mitigar os efeitos adversos das mudanças climáticas, fazendo-os constar dos planejamentos gerais ou setoriais do Estado do Amazonas; XII, XIII e XIV – (omitidos).

Embora a obrigação de redução de emissões tenha recaído, especialmente, sobre os países desenvolvidos, o Brasil assumiu compromisso nacional voluntário de redução na emissão de gases por meio da Lei nº 12.187/2009<sup>26</sup>. Essa lei instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) estabelecendo diretrizes, objetivos e instrumentos.

O art. 3º da Lei nº 12.187/2009 estabelece diretrizes e princípios a serem observados na execução da Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. Dentre os princípios, faz-se menção aos princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Dentre as diretrizes, estabeleceu-se a obrigação de todos, coletividade e poder público, de atuar em benefício das presentes e futuras gerações, para a redução dos impactos decorrentes das interferências antrópicas sobre o clima.

Também se constitui como uma das diretrizes da PNMC, a obrigação de serem tomadas medidas para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança climática com origem antrópica no território nacional. A condição imposta para tanto é a de que haja razoável consenso científico e técnico sobre o assunto.

A terceira e última diretriz prevista no art. 3º é a de que as medidas para a execução da PNMC deverão levar em conta o princípio da igualdade material, ou seja, deverão ser considerados as diferentes realidades socioeconômicas dos envolvidos e distribuídos os encargos e ônus entre os

---

<sup>26</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm). Acesso em 25/02/2016.

setores econômicos e as populações. Resta evidente que as medidas para minimizar as mudanças do clima não devem negligenciar os fatores sociais, preponderantes para o equilíbrio ecológico.

No artigo 6º são apresentados instrumentos da PNMC, destacando-se para fins dessa pesquisa os incisos VI e X, que, respectivamente preveem medidas fiscais e tributárias destinadas a estimular a redução das emissões e remoção de gases de efeito estufa, incluindo alíquotas diferenciadas, isenções, compensações e incentivos, a serem estabelecidos em lei específica.

Retornando ao Protocolo de Quioto, o MDL – originário de proposta brasileira – vem consagrado no artigo 12, *in verbis*:

Artigo 12. 1. Fica definido um mecanismo de desenvolvimento limpo. 2. O objetivo do mecanismo de desenvolvimento limpo deve ser assistir às Partes não incluídas no Anexo I para que atinjam o desenvolvimento sustentável e contribuam para o objetivo final da Convenção, e assistir às Partes incluídas no Anexo I para que cumpram seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos no Art 3.

O MDL possibilita a um país que tenha compromisso de redução de emissões (Anexo I) financiar projetos em países em desenvolvimento como forma de cumprir parte de seus compromissos. SOARES (2007, pgs.152-153) sintetiza as características do MDL:

(...) o importante mecanismo de desenvolvimento limpo, MDL (*clean development mechanism* – CDM), com o qual se permite a constituição de verdadeiros títulos de crédito, correspondentes a quantidades de carbono que os países em desenvolvimento ainda não emitiram na atmosfera, dada a configuração dos respectivos parques industriais ou das respectivas matrizes energéticas (o Brasil tem avantajados créditos de carbono, em virtude de sua matriz energética basear-se primordialmente em hidrelétricas, que não emitem os gases de efeito estufa). Tais títulos são comercializados do mercado mundial, e os recursos financeiros obtidos devem ser empregados em projetos nacionais, de preferência industriais, que preservem o meio ambiente dos Estados que detêm os citados títulos.

Os MDL são considerados instrumentos jurídico-econômicos, visto que permitem legalmente que países desenvolvidos cumpram suas metas mediante financiamento de projetos em países em vias de desenvolvimento. É importante ressaltar que tais meios não constituem permissão aos países

desenvolvidos para poluir, mas sim ferramenta para auxiliá-los a reduzir a emissão de GEEs. Tanto os adquirentes quanto os cedentes dos créditos têm outras obrigações complementares a cumprir, porquanto os créditos, por si sós, além de não serem suficientes, também não são mágicos.

O MDL beneficia o Brasil, país em desenvolvimento, possibilitando que países desenvolvidos invistam aqui em tecnologias mais limpas, em eficiência energética, em fontes alternativas de energia, a fim de que o País atinja um desenvolvimento sustentável. Por esse motivo o MDL é objeto do presente estudo, pois significará aporte de investimentos externos, geração de emprego e renda, em conjunto com a proteção ambiental, podendo ser induzido às empresas do PIM em contrapartida de incentivos fiscais. As RCEs de propriedade das fábricas da ZFM podem ainda ser comercializadas na Bolsa de Valores de São Paulo.

Depreende-se da leitura do artigo 12, parágrafo 2º, do Protocolo de Quioto, que o mecanismo tem como objetivo primordial a promoção do desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento, a fim de que estes estabilizem suas emissões de GEEs, ao mesmo tempo em que auxiliam as Partes constantes no Anexo I da Convenção do Clima a reduzir e limitar as suas.

O objetivo de mitigação desses gases é atingido quando atividades de projetos de MDL nos países em desenvolvimento promovem a redução da emissão de GEEs ou no aumento da remoção de CO<sub>2</sub>, mediante investimentos em tecnologias mais eficientes, substituição de fontes de energias fósseis por renováveis, racionalização do uso de energia, florestamento e reflorestamento, dentre outras atividades. Ademais, as atividades de projeto de MDL podem ser implementadas por meio de parcerias com o setor público ou privado.

A cada atividade de projeto de MDL serão atribuídas quantidades de redução de emissão de GEE e/ou de remoção de CO<sub>2</sub>. Isso resultará nas chamadas Reduções Certificadas de Emissões (RCEs). A unidade utilizada corresponde a uma tonelada métrica<sup>27</sup> equivalente de dióxido de carbono, calculada com o uso dos potenciais de aquecimento global, ou conforme índices revisados subsequentemente conforme o Acordo de Marraqueche<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Uma unidade de RCE é igual a uma tonelada métrica de dióxido de carbono equivalente, calculada de acordo com o Potencial de Aquecimento Global (Global Warming Potential – GWP), índice divulgado pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) e utilizado para uniformizar as quantidades dos diversos gases de efeito estufa em termos de dióxido de carbono equivalente, possibilitando que reduções de diferentes gases sejam somadas. Complementar a referencia

<sup>28</sup> Acordos de Marraqueche. Decisão 17/CP.7. Anexo A, artigo 1, “b”. Disponível em: <[http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0012/12919.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0012/12919.pdf)>. Acesso em 18/08/2016.

As RCEs representam créditos que podem ser utilizados pelas Partes Anexo I (desde que tenham ratificado o Protocolo de Quioto) como forma de cumprimento parcial de suas metas de redução de emissão de GEEs. Assim preceitua o artigo 12, parágrafo 3º do Protocolo de Quioto<sup>29</sup>.

O Conselho Executivo (CE) do MDL numerou os seguintes setores onde projetos MDL podem ser desenvolvidos. O CE-MDL baseou-se no Anexo A do Protocolo de Quioto para elaboração da mesma. Um projeto de MDL pode estar relacionado a mais de um setor, v.g.: Setor 1. Geração de energia (renovável e não-renovável); Setor 2. Distribuição de energia; Setor 3. Demanda de energia (projetos de eficiência e conservação de energia); Setor 4. Indústrias de produção; Setor 5. Indústrias químicas; Setor 6. Construção; Setor 7. Transporte; Setor 8. Mineração e produção de minerais. Setor 9. Produção de metais; Setor 10. Emissões de gases fugitivos de combustíveis; Setor 11. Emissões de gases fugitivos na produção e consumo de hidrocarbonos e hexafluorido de enxofre; Setor 12. Uso de solventes; Setor 13. Gestão e tratamento de resíduos; Setor 14. Reflorestamento e florestamento; Setor 15. Agricultura.

Vislumbra-se a possibilidade de as empresas do PIM desenvolverem projetos de MDL, haja vista a afinidade de muitas com os setores acima elencados, v.g. o polo químico e a produção de minerais<sup>30</sup>. Ou ainda simplesmente negociar as RCEs com outros países ou nas bolsas de valores mobiliários. Por meio da extrafiscalidade, o PIM pode ser engajado nessa tarefa, com ênfase nos projetos socioambientais como o Carbono Social, a seguir estudado.

O artigo 12, parágrafo 5º, do Protocolo de Quioto enumera os requisitos essenciais para a validade e reconhecimento das RCEs advindas de projetos de MDL, *ipsis literis*:

Artigo 12. 5. As reduções de emissões resultantes de cada atividade de projeto devem ser certificadas por entidades operacionais a serem designadas pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo, com base em: (a) Participação voluntária aprovada por cada Parte envolvida; (b) Benefícios reais, mensuráveis e de longo prazo

---

<sup>29</sup> Artigo 12. [...] 3. Sob o mecanismo de desenvolvimento limpo: (a) As Partes não incluídas no Anexo I beneficiar-se-ão de atividades de projetos que resultem em reduções certificadas de emissões; e (b) As Partes incluídas no Anexo I podem utilizar as reduções certificadas de emissões, resultantes de tais atividades de projetos, para contribuir com o cumprimento de parte de seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos no Artigo 3, como determinado pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo

<sup>30</sup> Terceiro setor com maior participação no faturamento global do Polo Industrial de Manaus (PIM), o polo Químico é um dos segmentos mais promissores em termos de oportunidades de negócios e investimentos para a região. Representativo na produção de produtos como cimento, concentrados para bebidas não alcoólicas, produtos de limpeza, filmes e papéis fotográficos, o setor é composto atualmente por empresas líderes no mercado mundial, tais como Coca Cola e Pepsi Cola, que fabricam aqui a fórmula enviada para distribuidores das duas marcas em todo o planeta. Ver em <http://www.suframa.gov.br/invest/onde-quimico.cfm>. Acesso em 18/08/2016.



relacionados com a mitigação da mudança do clima, e (c) Reduções de emissões que sejam adicionais as que ocorreriam na ausência da atividade certificada de projeto.

Destaque-se que, mesmo diante da falta de regulamentação jurídica dos diversos aspectos que envolvem as transações referentes aos projetos de MDL, o denominado “mercado de carbono” vem crescendo vertiginosamente. Diante disso, urge que o Brasil e os demais países resolvam as questões pendentes, a fim de possibilitar a concretização do objetivo da Convenção do Clima que é a estabilização das emissões de GEE e o objetivo do MDL, qual seja, possibilitar um desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento. Atento a essa demanda o Estado do Amazonas editou a lei n. 4266/2015, que trata do pagamento de serviços ambientais para que os investidores tenham um mínimo de segurança jurídica em projetos desenvolvidos nesse Estado.

Estimativas do Banco Mundial apontam para um mercado de US\$ 60 bilhões até 2020<sup>31</sup>. CALSING (2005, pg. 122) estima que no Brasil os projetos nacionais terão uma participação de 10% no mercado mundial de carbono, país no qual a comercialização de créditos de carbono está sendo operacionalizada pelo Mercado Brasileiro de Reduções de Emissões. É uma iniciativa conjunta da Bolsa de Mercadorias & Futuros (BM&F) e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que objetiva desenvolver sistema eficiente de negociação de certificados ambientais, em linha com os princípios subjacentes ao Protocolo de Quioto.

Em Manaus, capital do Amazonas, encontra-se um projeto de MDL de tratamento ecológico do lixo<sup>32</sup>. O projeto de carbono implementado no Aterro Municipal de Manaus consiste na coleta do gás de aterro e em seu aproveitamento para a geração de energia elétrica. A energia elétrica gerada pelo projeto substitui eletricidade que, na ausência do projeto seria gerada por meio da utilização de combustíveis fósseis. Dessa forma, o projeto promove a redução de emissões de GEE por meio da destruição do metano (CH<sub>4</sub>) presente no biogás e da produção de energia renovável. Empresas do PIM podem ser estimuladas a receber incentivos se desenvolverem projetos de MDL.

Deve-se deixar claro que o MDL é uma ferramenta entre outras a que se recorre para redução de emissões ou sequestro de GEEs, podendo seus efeitos serem restritos a uma localidade ou mais amplos atingindo grandes áreas do planeta. Sua contribuição para a divulgação da questão climática e do envolvimento do setor financeiro na defesa do meio ambiente tem surtido efeitos.

---

<sup>31</sup> Disponível em: <http://www.ider.org.br/oktiva.net/1365/nota/39771/> . Relatório do Banco Mundial revela o tamanho do mercado de carbono. Acesso em 18/05/2016.

<sup>32</sup> Ver em <[http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0009/9305.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0009/9305.pdf)> . Acesso em 01/03/2016.

Nenhum mecanismo será capaz de resolver o problema climático se a população (consumidores) não mudar suas relações com o meio ambiente. DIAMOND (2006, pg. 513) assim se manifesta:

A solução remanescente para a tragédia do bem comum é os consumidores reconhecerem seu interesse comum e projetarem, obedecerem e aplicarem quotas de extração prudentes para si mesmos. Isso só ocorre se forem cumpridas uma série de condições: os consumidores precisam formar um grupo homogêneo; aprender a confiar uns nos outros e a se comunicar entre si; esperar compartilhar um futuro comum e passar o recurso para seus herdeiros; ser capazes de se organizar e policiar a si mesmos; e definir bem os limites do recurso e o grupo de consumidores.

Visto o MDL e sua aplicabilidade em termos de ZFM, a seguir será abordada sua conotação socioambiental propriamente dita, o Carbono Social.

## 2.4 O CARBONO SOCIAL OU SOCIOAMBIENTAL

Iniciando a abordagem do Carbono Social em função da ZFM, mister o entendimento de que a atração de indústrias para a capital do Amazonas está longe de promover a justiça social na região. Em termos socioambientais é urgente a revisão desse modelo econômico, sob pena de se reviverem os períodos de estagnação dos outros ciclos econômicos na Amazônia (drogas do sertão e borracha).

O objetivo precípuo do Decreto-lei n. 288/1967 que criou a ZFM era estabelecer um polo de atração de investimentos para viabilizar o povoamento e desenvolvimento econômico do Estado do Amazonas e da Cidade de Manaus, integrando-os ao restante do país. Para tanto foi estabelecida uma área no Município de Manaus caracterizada como zona de exclusão fiscal<sup>33</sup>.

A forte atração demográfica para a capital trouxe problemas que demandam a intervenção do Poder Público e da sociedade privada<sup>34</sup>. A concentração das indústrias no PIM provocou um despovoamento das áreas rurais, deslocando para esta cidade uma população que buscava emprego e melhores condições de vida. Como consequência, até hoje o Estado enfrenta uma crise na produção de alimentos pela redução considerável da produção agrícola, o que aumentou as

<sup>33</sup> Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Amazonas>. Acesso em 16/02/2016.

<sup>34</sup> Disponível em <http://www.grupoescolar.com/pesquisa/zona-franca-de-manaus.html>. Acesso em 16/02/2016.

importações de produtos básicos de alimentação. Ao lado disso, observa-se a ocupação irregular do solo urbano, desmatamentos e a poluição de rios e igarapés, produzindo péssimas condições de vida e proliferação de doenças com o crescimento desordenado da capital amazonense.

Caso a ZFM continue expandindo seguindo essa trajetória de degradação ambiental da Capital Manaus e despovoamento do interior, pode-se afirmar que em curto prazo o efeito inicial de ocupação territorial se voltará contra o próprio povo amazonense. Essas questões socioeconômicas continuarão sendo complexas, sendo uma solução possível e simples a adoção de mecanismos socioambientais de compensação pelo equívoco cometido pelos governos passados de atrair essa grande massa populacional sem uma estratégia alternativa para valorizar o homem do interior (populações tradicionais).

Com essa perspectiva segue a pesquisa analisando exemplos dos conhecimentos do programa “Carbono Social” como forma de abrir a mente do leitor para soluções que promovam a participação das comunidades envolvidas nas propostas de desenvolvimento sustentável, resgatando-as do isolamento político-econômico e, ao mesmo tempo, apropriar-se dos créditos de carbono que podem ser induzidos pela extrafiscalidade socioambiental.

O trabalho na Ilha do Bananal no Estado do Tocantins é considerado o primeiro projeto brasileiro de sequestro de carbono. O financiamento para o projeto brasileiro decorreu de um processo internacional de seleção com recursos destinados aos programas de responsabilidade social da termoelétrica AES Barry, País de Gales, Reino Unido. A ONG brasileira Instituto Ecológica - IE<sup>35</sup> participou dessa licitação e sagrou-se vencedora em 1998, um ano após o Protocolo de Quioto, com a proposta que combinava o aspecto social, meio ambiente e economia: o Carbono Social.

Como já dito, a ideia de pagar pela conservação do meio ambiente não é novidade no meio jurídico. Veja-se que BENCHIMOL (1990, pg. 06) já defendia essa possibilidade como medida justa ou preço a ser pago pelos grandes países poluidores:

De outro lado haveria países e regiões, como o Brasil e a Amazônia, que pelo fato de prestarem serviços inestimáveis à humanidade, como a conservação da floresta tropical

---

<sup>35</sup> Fundado no ano 2000, o IE é uma OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), que tem a missão de atuar na diminuição dos efeitos das mudanças do clima, através de atividades de pesquisa científica, conservação, preservação do meio ambiente, e apoio ao desenvolvimento sustentável das comunidades.

chuvosa da Amazônia ... Esses serviços, funções, virtualidades e préstimos que hoje são doados à humanidade sem contrapartida, teriam que ser remunerados em função do calor, energia, umidade, controle do ciclo hidrológico, regulação do clima, absorção do CO<sub>2</sub> dos países poluidores (...).

Afirmam REZENDE e MERLIN (2003, pg. 5) que “o trabalho do IE é realizado de forma participativa pela comunidade local, que define o projeto como ponto de partida para a redução dos impactos ambientais e para ajudar a solucionar problemas sociais locais”. Assim, recursos financeiros foram direcionados para comunidades carentes e esquecidas pelo Poder Público.

A maioria dos projetos de sequestro de carbono considerava apenas que seriam entregues quotas ou créditos de carbono aos investidores. O Carbono Social diferenciava-se dos demais programas por não apresentar um compromisso em apenas colocar no mercado tais créditos, uma vez que receberia recursos de responsabilidade social de um parceiro internacional e em contrapartida, ofertaria uma gama de atividades de desenvolvimento social à comunidade da ilha associada à preservação ambiental, revelando o seu caráter socioambiental.

Algumas ações desse programa incluem a elaboração de cartilhas de educação ambiental por professores da região, de projetos de colheita de material genético para a formação dos berçários florestais da região, de treinamentos e auxílio técnicos para a implantação de cultivos sob o sistema agroflorestal, a introdução de hortas comunitárias de plantas fitoterápicas, atividades de reflorestamento realizadas por ex-garimpeiros, além de produção de artesanato local e implantação de uma fábrica de doces de frutas regionais. REZENDE e MERLIN (2003, pgs. 22-23) relatam que “entre os benefícios sociais e ambientais está a implementação dos sistemas agroflorestais, a diminuição do número de queimadas e a geração de emprego e renda com base nos produtos naturais regionais. No momento em que os produtos têm um valor econômico, a comunidade deixa de queimar e cortar as árvores”.

O relato acima demonstra o potencial de inclusão desse tipo de projeto, retirando do isolamento as comunidades que viviam à mercê de sua própria sorte esquecidas nos sertões brasileiros. Em que pese serem programas financiados pela iniciativa privada, não retira o mérito dos seus organizadores em alcançar efeitos de caráter eminentemente públicos.

A geração de renda e a saúde das pessoas foram os aspectos que completaram e, pode-se dizer, premiaram os esforços da comunidade. Descrevem REZENDE e MERLIN (2003, p. 53) que

“isso ocorreu a partir de 2000, com o apoio da Natura Cosméticos ao projeto, pois o componente social foi dirigido para o fortalecimento das capacidades produtivas, com uma série de capacitações voltadas para a saúde familiar por meio do uso dos fitoterápicos pelas mulheres”. A partir de conhecimentos já utilizados pelos locais na cura de enfermidades, foram disseminadas técnicas de extração, manuseio e armazenagem dos princípios ativos da floresta, além da introdução de outras espécies vegetais para completar a farmácia popular. Em uma etapa seguinte, os medicamentos seriam produzidos em maior escala para atender a demanda de outras localidades.

As iniciativas da comunidade local são vastas, pois estão em desenvolvimento ações envolvendo a atividade artesanal e turística da Ilha do Bananal. O ecoturismo abre portas para investimentos e geração de renda, retirando definitivamente do isolamento esse pedaço do Brasil. Também as aldeias indígenas têm sido estimuladas a integrar esse novo cenário que se descortina na economia local.

Portanto o projeto ambiental em estudo tem como fundamento o ganho social combinado com a questão ambiental. Nessas comunidades mais carentes, o aspecto social deve ir além da educação das pessoas, mas propiciar renda e emprego como forma de combater a pobreza e esquecimento do Poder Público. A miséria e degradação ambiental se encontram intimamente relacionadas e para reverter essa realidade, cita-se BENCHIMOL (1990, pg. 03), que proclama, “a longos anos, que o desenvolvimento amazônico deve adotar quatro paradigmas básicos na sua conceituação: deve ser economicamente viável, ecologicamente adequado, politicamente equilibrado e socialmente justo”.

Não foi outra a razão de a Declaração da Conferência da ONU no Rio de Janeiro em 1992 reconhecer o problema no Princípio 5, *ipsis literis*:

Para todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, irão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo.

A partir das ideias colocadas é possível chegar-se a algumas conclusões. Inicialmente deve-se destacar que o programa está centrado na comunidade, respeitando a opinião das pessoas e tentando apoiá-las na busca dos meios para atingir os seus objetivos e aspirações a partir de uma visão comunitária. Percebe-se também que o método do Carbono Social valoriza o potencial e os recursos

humanos, não olhando somente o que falta, mas resgatando e aproveitando o que as pessoas têm, o que sabem, assim como as suas capacidades. Pretende-se descobrir o potencial individual e do grupo. As pessoas influenciam todos os passos do projeto, de forma que a comunidade se aproprie dos bens e das atividades do propostas. Todas as fases são bastante discutidas antes de se iniciar sua implementação, revelando o caráter participativo do programa.

As pressões sobre o meio ambiente são identificadas e minimizadas através da percepção do grupo comunitário de que a sua fonte de recursos, a natureza, é limitada. Com a valorização do ser humano foi possível reinseri-los no contexto político com a designação de lideranças para permanecerem na conquista e expansão das metas socioambientais.

A metodologia do Carbono Social tem potencial para ser empregada em uma variedade de propostas como exploração de madeira de baixo impacto ambiental, programas de sequestro de carbono urbano e projetos de produção de frutos tropicais ligados à subtração de carbono da atmosfera. O termo carbono social passou então a ser utilizado para designar projetos de sequestro de carbono com forte participação de comunidades locais. A importância reside em resgatar a dignidade dessas pessoas e reintegrá-las na economia por meio de geração de renda e emprego, pois o trabalho dignifica o homem, reforçando o socioambientalismo.

Relata REZENDE (2009, pg. 89) que a experiência foi reproduzida na Usina Hidrelétrica Mascarenhas localizada na região norte do Estado do Espírito Santo, no Rio Doce. Segundo o autor (2009, pg. 94), as conclusões indicaram a viabilidade de aplicação de projetos de Carbono Social a partir da iniciativa privada, pois os ganhos sociais foram consideráveis conjugados com a preservação ambiental. Nas suas palavras:

Os aspectos que apresentaram ótimo desempenho estão relacionados com a gestão de recursos humanos, cumprimento das normas ambientais, ao baixo impacto ambiental do projeto e a ações voltadas para educação ambiental e conservação e uso sustentável da ictiofauna. Esse último aspecto recebe um destaque positivo pelo trabalho realizado para levantamento e reposição da ictiofauna através de um projeto que inclui também a perspectiva de geração de renda para a comunidade de pescadores na área de influência do projeto.

Os projetos ambientais com ênfase no sequestro de carbono são essenciais para o desenvolvimento das comunidades locais, uma vez que os mesmos possuem um horizonte de longo prazo, portanto excelente meio para garantir a fixação do homem no interior do Amazonas.

As principais garantias de sucesso desses tipos de projeto incluem o envolvimento das comunidades locais, por meio de participação e benefícios para o seu próprio desenvolvimento econômico. Desta forma, a concepção do Carbono Social permite o desenvolvimento sustentável, podendo representar impactos positivos sobre o quadro global de mudanças climáticas.

Citando SANTILLI (2005, pg. 130), é necessário superar a ideia de que homem e natureza não podem coexistir, segundo o preservacionismo ortodoxo. A tendência socioambiental brasileira critica essa postura de “privilegiar as unidades de conservação sem a presença humana, com base na concepção ou mito de que existe um mundo natural selvagem, intocado e intocável e de que a única forma de proteger a natureza é afastá-la do homem”.

A experiência do Carbono Social reflete o dia-a-dia de grande parte das comunidades da Amazônia. O socioambientalismo desenvolveu-se com base na concepção de que um novo modelo de desenvolvimento deve considerar não apenas o fator sustentabilidade ambiental, mas, sobretudo, a sustentabilidade social. Tal pressuposto é condição de eficácia das políticas públicas para integração dessas áreas sem degradar os ecossistemas.

Busca-se enxergar o que realmente é adequado e razoável para esses grupos sociais e compatibilizar seus anseios com as metas de desenvolvimento do país, assim como honrar os acordos internacionais assumidos. A participação das comunidades tradicionais e indígenas aumenta muito a chance de sucesso duradouro das políticas do Estado, promovendo a redução das desigualdades e garantindo valores como a justiça, ética e equidade social. Parte-se do reconhecimento da repartição socialmente justa e isonômica dos benefícios derivados da preservação dos recursos naturais.

A base do movimento socioambiental está na valorização da biodiversidade e da sociodiversidade conjugadas com o multiculturalismo, o humanismo e o pluralismo jurídico. Esse regime adapta-se confortavelmente aos ideais democráticos por viabilizarem a participação de todos os interessados na gestão ambiental.

De certo que encontra amplo respaldo na ordem constitucional brasileira, como exposto adrede, pode-se afirmar que o socioambientalismo tem componentes de natureza ambiental, social, política e cultural, que requerem amplo reconhecimento no mundo jurídico. Como as normas

constitucionais são dotadas de efeitos irradiantes, conclui-se que seus preceitos contaminam o ordenamento jurídico infraconstitucional. Leciona LENZA (2014, pg. 171) que a aplicação do Texto Maior deve favorecer a integração política e social e o reforço da unidade política (efeito integrador). Em síntese, a Carta Política Brasileira é para todos os brasileiros, instrumento de concentração das forças sociais, sem prevalência de uns sobre os outros ou discriminações de qualquer sorte.

Aduz-se ao caráter irradiante do texto constitucional, o fato de a Carta Política ser dotada de efeito normativo, de forma que o seu texto apresenta força vinculante e obrigatória, incluindo os princípios expressos e implícitos do texto. Segundo FARIA (2010, pg. 56), isso representa um dos traços marcantes do movimento neoconstitucionalista, o qual assume o aspecto normativo, portanto cogente, dos princípios maiores. Esse esforço justifica-se pela necessidade de se assegurar os direitos fundamentais da CF/1988, especialmente os de natureza social.

O Carbono Social é um exemplo de iniciativa bem sucedida, podendo a experiência ser replicada em outras regiões do Brasil. As mudanças climáticas assumem características bastante peculiares no contexto de cada região em função dos aspectos ecológicos, sociais, econômicos, políticos, populacionais, culturais etc. De sorte que as soluções devem ser singulares, porém voltadas para a finalidade maior, a integração socioeconômica na mitigação das mudanças climáticas.

A questão referente aos créditos de carbono, especialmente o Carbono Social, foi esclarecida conceitualmente e no capítulo seguinte será abordada segundo a ótica da tributação socioambiental aplicada à Amazônia. No contexto da ZFM, os créditos de carbono podem se tornar instrumentos jurídicos para viabilizar investimentos privados através de uma nova classe de incentivos fiscais socioambientais: créditos verdes.



### **3 A LEI DE INCENTIVOS FISCAIS DO AMAZONAS E A DEMANDA SOCIOAMBIENTAL**

#### **3.1 BREVE HISTÓRICO DA ZONA FRANCA DE MANAUS**

Após o período áureo da borracha no Amazonas entre 1879 e 1912, não houve nenhum outro produto ou atividade de relevante expressão econômica que possibilitasse a ocupação de sua área e permitisse o desenvolvimento econômico, político e social. Segundo as autoras SEABRA e SOUZA (2004, pg. 91), a criação da SPVEA (Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia) em 1953, tinha a finalidade de não permitir que a região continuasse abandonada pelo Setor Público, buscando valorização através de uma política de instalação de infraestrutura industrial.

Na Amazônia Ocidental, buscou-se trabalhar um programa autônomo de desenvolvimento. A ZFM foi instituída em 1957 pela lei n. 3173 como Porto Livre. Posteriormente surgiu a Zona Franca de Manaus no modelo atual através do Decreto-lei n.288, de fevereiro de 1967, no governo do Presidente Castelo Branco. Para o Estado Intervencionista, os incentivos fiscais eram considerados poderosos instrumentos de desenvolvimento, conforme BEVILACQUA (2013, pg. 38).

A justificativa para a instituição da Zona Franca de Manaus foi dada pelos próprios militares durante o período da ditadura militar. As forças armadas argumentavam que a região necessitava de meios para melhorar as condições de vida e de infraestrutura para atrair mão-de-obra e investimentos (nacionais e estrangeiros) que pudessem propiciar o desenvolvimento da Amazônia.

A isenção fiscal de importação para as matérias-primas e produtos destinados à Zona Franca de Manaus, tornaria a região altamente competitiva, pois quando há aquisição de insumos com custos mais baixos para a indústria, o preço de venda de determinada mercadoria também se torna mais baixo. A isenção de impostos de exportação para o estrangeiro, também foi uma forma encontrada pelo governo federal para desonerar o produto produzido na ZFM destinado ao mercado internacional. Outra medida adotada foi a equivalência dos produtos nacionais destinados à Zona Franca aos exportados para o estrangeiro, a fim de permitir condições de concorrência da produção nacional com a importação estrangeira, na tentativa de se equilibrar a balança comercial do Brasil.

Efetivamente a ZFM é um modelo de sucesso incontestável, tanto que a população deste Estado, que contabilizava aproximadamente 700.000 habitantes no início dos anos 60, hoje ultrapassa 3,5 milhões de pessoas, multiplicando por cinco a concentração populacional desde o início da década citada<sup>36</sup>. A maioria dos moradores encontra-se em Manaus, tornando-a uma cidade-estado com quase 2 milhões de habitantes.

O modelo de desenvolvimento da ZFM verdadeiramente consolidou um pujante parque fabril composto principalmente por empresas de outras nacionalidades como as japonesa Honda, Yamaha e Kawasaki; as coreanas Samsung e LG; as alemã Siemens, a norte americana Harley Davidson etc. Tais empresas permanecem no PIM devido às perspectivas de lucros que as tornam viáveis economicamente. Entretanto é razoável entender que os grupos econômicos são itinerantes, de forma que, se hoje estão aqui, amanhã podem se transferir para outras regiões que lhe ofereçam melhores condições para produzir. Nesse movimento da economia, os setores e grupos mais vulneráveis permanecerão nas localidades convivendo com as externalidades negativas provocadas pelas indústrias, enquanto estas se mudam sem maiores constrangimentos. Muitas sequer agradecem o sacrifício dos moradores locais e somem inesperadamente.

Como já abordado anteriormente, as externalidades prejudiciais da ZFM incomodam diariamente as populações atingidas, como escassez da produção de alimentos pelo interior do Estado, forte crescimento demográfico da capital e ocupação urbana desordenada, devastação de áreas de florestas nos arredores da capital amazonense etc.

Aqueles que têm sorte conseguem emprego no comércio, nas fábricas e nas indústrias. Outros acabam vivendo na marginalidade, no vício e na violência. Essa população ocupa a periferia de Manaus, geralmente invadindo terras, formando bairros superpopulosos como São José e Cidade Nova (com seus infinitos “núcleos”). Esses bairros apresentam graves deficiências em saneamento básico, assistência médico-educacional, segurança, transportes públicos etc. Ao lado disso, observa-se a ocupação irregular do solo urbano, desmatamentos e a poluição de rios e igarapés, produzindo péssimas condições de vida e proliferação de doenças. Afora os efeitos no microclima da cidade.

Com base no que foi descrito, os próximos investimentos no PIM irão agravar a situação ora existente, aumentando os impactos ambientais no Estado, se continuarem na mesma perspectiva. Pensar que o Poder Público sozinho pode resolver os problemas causados pelo PIM é ilusão. Ainda mais em uma conjuntura tributária de isenções para atrair investidores. De sorte que novos rumos

---

<sup>36</sup> Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Amazonas>. Acesso em 30/11/2015.

precisam ser traçados para não infringir o princípio da prevenção ou até mesmo o princípio da precaução ambiental, pelos motivos a seguir.

Na sociedade de risco na qual vivemos, busca o Direito Ambiental se antecipar à ocorrência de danos, muitos dos quais irreversíveis ao meio ambiente, a fim de garantir a efetividade da norma constitucional que consagra como direito fundamental o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida e que deve ser protegido e preservado, em benefício das presentes e futuras gerações (artigo 225 da CF/1988).

O objetivo do Princípio da Prevenção é o de impedir que ocorram danos ao meio ambiente, concretizando-se, portanto, pela adoção de cautelas, antes da efetiva execução de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras de recursos naturais. Aplica-se o Princípio da Prevenção naquelas hipóteses onde os riscos são conhecidos e previsíveis, de modo a se exigir do responsável pela atividade impactante a adoção de providências visando, senão eliminar, minimizar os danos causados ao meio ambiente. É o caso, por exemplo, de atividade industrial do PIM que atrai consideráveis grupos populacionais à cidade, esvaziando o interior desse Estado. Tratando-se de riscos previamente conhecidos, antecipa-se a Administração Pública ao dano ambiental e impõe ao responsável pela atividade a utilização de equipamentos ou tecnologias mais eficientes visando a eliminação ou diminuição do lançamento daqueles gases na atmosfera. No caso objeto da pesquisa seria necessária a atualização da norma isentiva em termos socioambientais.

O Princípio da Precaução, por seu turno, possui âmbito de aplicação diverso, embora o objetivo seja idêntico ao do Princípio da Prevenção, qual seja, antecipar-se à ocorrência das agressões ambientais. Enquanto o Princípio da Prevenção impõe medidas acautelatórias para aquelas atividades cujos riscos são conhecidos e previsíveis, o Princípio da Precaução<sup>37</sup> encontra terreno fértil nas hipóteses em que os riscos são desconhecidos e imprevisíveis, impondo à Administração Pública um comportamento muito mais restritivo quanto às atribuições de fiscalização e de licenciamento das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais. Em termos normativos, a lei de incentivos fiscais, ao considerar a potencialidade, porém imprevisibilidade de danos ao meio ambiente provocados pelo PIM, poderia se adequar aos padrões internacionais de proteção ao meio ambiente e engajar as empresas beneficiadas de incentivos

---

<sup>37</sup> O Princípio da Precaução foi consagrado internacionalmente na “Declaração do Rio Janeiro”, oriunda da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada em 1992, encontrando-se presente no Princípio 15 daquela, no sentido de que *“de modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades”* e que *“quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”*.

fiscais diretamente na problemática ecológica. Certo é que, ou pela Prevenção ou pela Precaução, há a necessidade de as indústrias do PIM colaborarem na missão ecológica constitucional, haja vista a obrigação ser de todos.

A situação das cidades do Amazonas é marcada pela invisibilidade e segregação socioespacial. Foi induzida por um Estado que, no passado, investiu pesadamente no fomento e estruturação de um desenvolvimento urbano industrial, voltado para as necessidades produtivas do capital e para o consumo das classes hegemônicas. As políticas concentradoras de renda em detrimento do investimento em políticas públicas ostenta um quadro de déficit habitacional e de precariedade dos serviços de educação, saneamento básico, atendimento médico, transporte, creches e abastecimento de água nas áreas periféricas da cidade etc.

A concentração urbana na cidade de Manaus e o seu desenvolvimento têm sido realizados de forma pouco planejada, em meio a conflitos institucionais e tecnológicos. A tendência atual está levando à cidade um caos ambiental com custo extremamente alto para a sociedade. A visão limitada de tratar os processos de forma isolada ou compartimentada é uma das primeiras causas dos problemas provocados. É necessário tratar esses problemas de forma interdisciplinar. A minimização e o controle dos problemas relacionados com os impactos ambientais são interdisciplinares e exigem diferentes visões para buscar soluções adequadas.

A política tributária aplicada no Amazonas estimulou os investimentos locais e estrangeiros diretos, que promoveu a modernização da economia desse Estado, sem necessariamente estar acompanhada de redistribuição de renda. Adverte BEVILACQUA (2013, pg. 41):

Paradoxalmente, o crescimento econômico dos Estados não implica automaticamente desenvolvimento, daí ser proposital o termo “modernização”, pois muitas vezes a industrialização dos Estados não corresponde à melhoria dos índices sociais, nas mesmas proporções, visto que o incremento nos PIBs Estaduais não traz incremento automático dos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH).

A CF/1988 estabelece uma ordem econômica programática, contendo no artigo 170 a orientação para a transformação de uma realidade social injusta. Então a Ordem Econômica nacional deve propiciar a diminuição das desigualdades sociais com o pleno emprego e distribuição de renda em harmonia com a conservação do meio ambiente.

Essa relação entre desigualdade social e degradação ambiental está estampada no Princípio 5 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), pelo qual os Estados e as pessoas devem cooperar para a erradicação da pobreza como meio de se alcançar o desenvolvimento sustentável. Tal norma jurídica encontra-se positivada no artigo 1º, § 1º, inc. II, alínea “d” da Lei nº 3.135/2007 que trata da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável.

O efeito de preservação florestal no Amazonas alcançado pela ZFM, mesmo sendo colateral, não pode ser olvidado. O apelo ambiental tornou-se o grito mais forte para a manutenção do modelo socioeconômico “zona franca”. De acordo com o § 4º do artigo 225 da CF/1988, “a Floresta Amazônica é patrimônio nacional e sua utilização é regulada por lei (especialmente o Novo Código Florestal Nacional - NCF) dentro de condições que assegurem a sua preservação”. Nessa esteira seguiu a Constituição do Amazonas no artigo 2º, inciso III, ao determinar como objetivo prioritário do Estado a defesa da nossa floresta e seu aproveitamento racional.

Bem de uso comum do povo brasileiro, a sua conservação e restauração produzem efeitos não somente no Brasil, mas também no mundo, haja vista que o meio ambiente não reconhece fronteiras políticas (caráter transcendental). Mesmo assim é permitida a supressão de até 20% da nossa floresta, conforme indica o artigo 12, inciso I, alínea “a” do NCF. Entretanto não foram realizados estudos de impacto ambiental para a definição desse percentual, tratando-se de um índice meramente político estabelecido para conformar interesses ruralistas e ambientalistas. Pesquisas recentes demonstram quão influente é a Floresta Amazônica no clima brasileiro. Segundo a revista “Veja”, no subtítulo “Ciência”, acervo digital de 31/10/2014:

Uma nova pesquisa do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) relaciona a seca que atinge o Sudeste, especialmente São Paulo, com o desmatamento da Amazônia. Realizada pelo biogeoquímico Antônio Nobre, a revisão de literatura sobre o assunto mostra que a redução da quantidade de árvores no local afeta os "rios aéreos" de vapor, responsáveis pelo transporte da água que cai com as chuvas nas regiões brasileiras mais distantes. De acordo com o relatório, intitulado O Futuro Climático da Amazônia, esta é “a razão de a porção meridional da América do Sul, a leste dos Andes, não ser desértica, como nas áreas de mesma latitude a oeste e em outros continentes”<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Disponível em <http://veja.abril.com.br/noticia/ciencia/estudo-relaciona-desmatamento-da-amazonia-a-seca-do-sudeste> com acesso em 02/12/2014.

Outro fato que chama bastante atenção é a pobreza dos solos amazônicos, imprestáveis em sua quase totalidade para o uso agropecuário. Apenas 14% desses solos, principalmente nas várzeas dos rios, são próprios para agricultura. Um agravante que os torna mais pobres é o desmatamento. Sem proteção vegetal, as chuvas arrastam uma infinidade de nutrientes (lixiviação)<sup>39</sup>. Atento ao Princípio da Precaução (Princípio 15 da ECO/92), melhor seria prevenir até a supressão do percentual legal de desmatamento (20%), até que haja um mínimo de certeza sobre os efeitos que provocará.

O modelo ZFM necessita criar alternativas e opções que garantam, no futuro, a continuidade e sustentação do desenvolvimento econômico em longo prazo. Assim, é importante não apenas lutar para manter esse centro industrial de grande porte no centro da Amazônia Ocidental, com todo o seu acervo de tecnologia de ponta e aporte de recursos gerenciais e administrativos das grandes empresas que se localizaram nessa área, mas também transformá-lo num centro irradiador de incentivos e criatividade para o interior do Estado, fazendo com que este também venha a usufruir dos novos investimentos.

O objetivo é gerar emprego e renda para alavancar e contribuir com o aumento das exportações do Estado e melhorar as condições de vida e bem-estar das populações que não foram beneficiadas pela implantação da estrutura industrial da ZFM como se extrai da leitura de BENCHIMOL (1997, p.53).

Vivendo então na terceira fase da Zona Franca de Manaus<sup>40</sup>, as medidas a serem tomadas devem ser traçadas na tentativa de aperfeiçoamento desse modelo de desenvolvimento da região, de fortalecimento da indústria local, aumento de investimentos em tecnologias de ponta e a busca por meios de sustentabilidade do Norte do Brasil direcionando o desenvolvimento para o interior do Amazonas. Citando SABBAG (2015, pg. 123):

Desse modo não bastam a concessão de isenções, a redução de alíquotas ou de base de cálculo, a oferta de créditos presumidos, a dispensa de pagamentos ou qualquer outro benefício fiscal, como medidas divorciadas de uma política efetivamente capaz de estimular

---

<sup>39</sup> Disponível em <http://amazonia.org.br/2014/01/riquezas-amazonicas-escondem-pobreza-dos-solos-da-regiao>. Acesso em 02/02/2015.

<sup>40</sup> A terceira fase teve seu início em 1991 com a chamada “Nova Política Industrial e de Comércio Exterior” do Governo Federal, promovendo a abertura do mercado Brasileiro às importações. A partir desse ano e em 1992 a Zona Franca de Manaus passou por um período bastante recessivo em virtude da mudança do modelo que quebrou as barreiras alfandegárias e diminuiu as alíquotas de importação.

econômica e social nas regiões incentivadas. Isso transformará o incentivo fiscal (...) em desvirtuamento da vontade do constituinte.

A prorrogação da ZFM por mais 50 anos (até 2073) por meio da EC nº 83/2014, não pode servir para a acomodação das lideranças políticas do Estado, mas para despertar a consciência de que é necessário injeção de ânimo no sistema de incentivos fiscais e extrafiscais do Estado, visando se ajustar aos anseios do país e do mundo, porquanto a Região Amazônica está inserida no contexto internacional de preservação ambiental. Emprestando as palavras do então superintendente da SUFRAMA, Thomás Antônio Nogueira, em entrevista ao jornal “A Crítica” em 28/02/2013<sup>41</sup>:

(...) não podemos sentar sobre os louros da vitória. Devemos, sim, manter toda a experiência conquistada ao longo destas quase cinco décadas, lutando para manter o pujante polo industrial aqui montado, “case” em manufatura dos maiores players mundiais do setor, mas também precisamos, paralelo a isso, traçar novas alternativas, reforçando setores como a agricultura e lutando por melhorias no capital intelectual e nas pesquisas aplicadas.

A preservação da floresta sinaliza a necessidade de se repensar o modelo econômico-urbanístico da cidade de Manaus em função das expectativas socioambientais, como forma de diversificar a atividade econômica, tornando-a menos vulnerável às oscilações externas. Os incentivos tributários e financeiros devem alcançar o homem que vive na floresta amazônica. A atenção da pesquisa está concentrada nos incentivos tributários.

Aproveitando a atual lacuna legislativa entre incentivos fiscais e desenvolvimento sustentável, a seguir será iniciada o estudo da Política de Incentivos Fiscais do Amazonas para confrontá-la com a demanda socioambiental característica da região partindo-se inicialmente de uma análise estrutural dos incentivos fiscais para a compreensão do regime jurídico a que estão submetidos.

---

<sup>41</sup> Disponível em [http://acritica.uol.com.br/especiais/manaus-amazonas-amazonia-ZFM-precisa-preparar-Thomaz-Nogueira-economia\\_0\\_874112599.html](http://acritica.uol.com.br/especiais/manaus-amazonas-amazonia-ZFM-precisa-preparar-Thomaz-Nogueira-economia_0_874112599.html) com acesso em 04/12/2014.

### 3.2 REGIME JURÍDICO DOS INCENTIVOS FISCAIS

Os incentivos fiscais constituem o instrumento jurídico de indução das políticas para estímulo da atividade econômica. Especificamente o ICMS, alvo da lei amazonense n. 2826/2003, tem sido fator de alavancagem do desenvolvimento industrial no Estado. Dessa política de incentivos sobressaem externalidades positivas e negativas.

Como efeitos positivos, é possível listar a desconcentração produtiva, a geração de renda e empregos e a atração de novos investimentos carreados pela instalação de indústrias do PIM. Como externalidades prejudiciais aponta-se uma certa corrosão do pacto federativo da isonomia, a renúncia de recursos públicos e o desequilíbrio da livre concorrência, afora os prejuízos ambientais discutidos no tópico anterior. Importante ressaltar que alguns efeitos negativos são necessários e suportáveis pelas características da região que a colocam em desvantagem em relação aos demais centros urbanos do país, desde que não extrapolem a proporcionalidade e razoabilidade dos seus efeitos.

A concessão de incentivos fiscais será analisada segundo a moderna função tridimensional do Estado de intervir, fomentar e prestar serviços públicos. Nesse mister alguns paradoxos se revelam ao agente público, por exemplo, a redução da carga tributária em sintonia com a manutenção do equilíbrio orçamentário. Os incentivos fiscais, à luz da Administração Pública, têm como função precípua o fomento da atividade econômica com os fundamentos sociais e ambientais da CF/1988.

Faz-se necessária a distinção entre incentivos fiscais e meros benefícios fiscais. Estes representam desonerações tributárias gerais, sem motivos específicos e sem o escopo de promover o setor econômico. Aqueles são veiculados por normas tributárias indutoras da economia por meio de políticas públicas e presumem contrapartidas privadas para a sua concessão. Exemplo de benefícios fiscais, nas linhas de BEVILACQUA (2013, pg. 163), são as reduções do IRPF na aposentadoria de portadores de moléstias graves e do IPI na aquisição de veículos por portadores de deficiência física. O exemplo de incentivo fiscal vem das isenções do ICMS segundo a lei amazonense objeto da análise desta pesquisa com nítido propósito econômico.

Destacando o aspecto formal, MELO (2015, pg. 80) reflete que “uma peculiaridade dos incentivos fiscais, típicas do sistema jurídico-tributário, é a de que, embora comportem decisões do Poder Executivo, eles são necessariamente disciplinados por lei”. Essa é a decorrência lógica do artigo 150, § 6º da CF/1988. Isso significa que a proposta parte normalmente do Poder Executivo



juntamente com uma mensagem expondo os motivos dos incentivos fiscais. A proposta dependerá do aval do Poder Legislativo, funcionando o sistema de freios e contrapesos do Pacto Federativo.

Conforme Grau (2003, pg 78), a concessão de incentivos representa uma forma de intervenção por indução. As normas que carregam esses preceitos não são cogentes; antes são normas dispositivas onde predominam o convite e os incentivos previstos pela lei, com a finalidade de conquistar ou capturar o agente econômico para desenvolver a atividade estimulada pelo Estado.

Outro aspecto fundamental refere-se a que normas de indução devam ter caráter compensatório. Isso ocorre quando o Poder Público não consegue atender a sociedade com serviços de sua responsabilidade. As normas isentivas podem também ter caráter incentivador, quando se pretende estimular determinado setor econômico e, nesse caso, os beneficiários normalmente respondem à renúncia da receita pública através de contrapartidas constitucionais de cunho social ou ambiental.

Dispõe o texto constitucional no artigo 150, § 6º, que a concessão de qualquer tipo de “subsídio, ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, ... , só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g da mesma”, o qual prevê a necessidade dos convênios estaduais. Para o caso do Amazonas há uma particularidade estabelecida no artigo 15 da lei complementar nacional n. 24/1975, segundo o qual:

O disposto nesta Lei não se aplica às indústrias instaladas ou que vierem a instalar-se na Zona Franca de Manaus, sendo vedado às demais Unidades da Federação determinar a exclusão de incentivo fiscal, prêmio ou estímulo concedido pelo Estado do Amazonas.

Essa a razão de a lei n. 2826/2003 ter concedido incentivos no âmbito do ICMS independente de convênio com os outros Estados. Veja-se que os benefícios fiscais estão condicionados à instalação da indústria no perímetro da ZFM, o que não restringe a aplicação de incentivos a ações desenvolvidas pelas empresas do PIM no interior do Estado. Essa distinção é importante, pois a ideia do carbono socioambiental reside em ações sociais fora dos limites da ZFM, o que a lei não impede.

MELO (2015, pg. 85) afirma que os incentivos fiscais servem para promover a isonomia tributária. Corolário da neutralidade fiscal e da capacidade contributiva, o Estado com a finalidade de garantir condições igualitárias de concorrência do mercado e fomentar a atividade econômica, pode conceder os ditos incentivos, haja vista as disparidades entre as regiões brasileiras, com ênfase na Região Norte. Tais incentivos ingressam na cadeia produtiva das empresas desonerando o processo fabril e impedindo a concorrência desleal, que no caso do Amazonas seria em relação aos Estados mais ricos da Federação.

É válido mencionar que a concessão de incentivos fiscais não pode ser feita sem as devidas ponderações orçamentárias. Se a concessão de incentivos fiscais pelos governos dos Estados opera como fator decisivo na tomada de decisões para implantação de uma indústria, por outro lado o Estado tem o dever de manter o equilíbrio orçamentário. Tal equação demanda uma ampla análise dos níveis de endividamento e despesas públicas em função da lei nacional n. 101/2000 (LRF) que trata de responsabilidade fiscal. Com essa finalidade o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) discorre que:

A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes /orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Importante que o administrador público, ao propor os incentivos fiscais, indique a forma como o orçamento do Estado permanecerá equilibrado. Essa medida é saudável, haja vista a responsabilidade do gestor com as receitas públicas, decorrência direta do princípio republicano. Dessa forma, os incentivos fiscais se submetem ao regime jurídico dos gastos tributários, sendo que a renúncia direta é compensada com investimentos privados, ou ainda que o governo executa gastos diretos através de instrumentos de indução tributária. De um jeito ou de outro, o Estado somente concede as isenções mediante contrapartidas do setor privado, podendo alcançar a área econômica,

social e ambiental, isoladamente ou em conjunto. O que não se permite é a mera concessão de favor fiscal, que impliquem queda na arrecadação sem um ganho social, econômico ou ambiental coletivos.

Outra questão que não pode passar despercebida refere-se à concessão de incentivos àqueles empreendimentos que normalmente não se desenvolveriam sem os mesmos. Em sentido contrário, SCHOUERI (2005, pg. 63) identifica essa prática como *free riders*, pela qual empresas, que de qualquer modo realizariam seus investimentos na região, acabam sendo beneficiadas com os incentivos fiscais. Nesses casos observa-se que tais segmentos econômicos usufruem dos incentivos sem oferecer a devida contrapartida ao setor público. São verdadeiros oportunistas e tal ocorrência deve ser evitada para não haver desequilíbrio do mercado e concorrência desleal. Conclui o citado autor (2007, pg. 249), que deve haver critério na concessão dos incentivos fiscais, de modo que “a redução das desigualdades regionais não se faça a qualquer custo”. O ente político deve avaliar se de fato a intervenção estatal faz-se necessária concedendo incentivos fiscais, ou se o agente econômico realizaria os investimentos movido por outros fatores.

Em se tratando da ZFM, a necessidade de desenvolver a região justifica os incentivos concedidos, pois as indústrias que se instalam aqui dispõem mais para aquisição de insumos e a distribuição de seus produtos. A escassa, precária e dispendiosa infraestrutura logística da Região Norte torna os investimentos muito mais onerosos. Não há outra alternativa, senão conceder estímulos tributários e financeiros para as empresas. Por outro giro, os investimentos públicos em infraestrutura poderão justificar no futuro a diminuição e até mesmo a extinção dos incentivos, como forma de garantir a isonomia federativa.

Atentos ao fato de que a concessão de incentivos fiscais está vinculada ao princípio constitucional da igualdade material, já discutido adrede, o fator de discriminação deve ter fundamento na CF/1988. Seja para reduzir desigualdades regionais, seja como medida de justiça fiscal, os incentivos apenas se justificam nos termos da Constituição Brasileira. SCHOUERI (2005, pg. 276) define esse problema nos seguintes termos:

A questão não é, pois, se ocorreu uma distinção, e sim se o parâmetro que a criou se legitima constitucionalmente. Enquanto houver uma fundamentação que atenda aos requisitos acima arrolados (razoabilidade, fundamentação e nexos), haverá, por certo, uma diferenciação (uma desigualdade), mas ainda não caberá falar em discriminações

(desigualdades infundadas que prejudicam diretamente o contribuinte) ou em privilégios odiosos.

Outro aspecto inerente aos incentivos diz respeito ao caráter temporal da sua concessão por força do artigo 43, § 2º, III da CF/1988. Toda lei que concede isenções fiscais, deve esclarecer quais objetivos está visando. Uma vez alcançados tais objetivos, impende a diminuição ou extinção do incentivo, pois certamente os requisitos constitucionais que o justificavam não subsistem mais. Se os incentivos foram concedidos para reduzir desigualdades regionais em locais onde as condições econômicas são adversas, com a superação das mesmas, então as isenções devem ser suprimidas.

Segundo SCHOUERI (2005, pg. 294), a concessão dos incentivos também deve respeitar o princípio da proporcionalidade, de forma que os meios sejam razoáveis aos fins que se proponha alcançar. Os exageros devem ser evitados. A norma indutora precisa estar ajustada à realidade do setor econômico de forma que a renúncia de arrecadação esteja respaldada em investimentos privados na justa medida em que tais investimentos se tornariam inviáveis sem o apoio do governo. Tal medição é complexa e muitas vezes difícil de quantificar, porém os excessos podem ser facilmente identificados, pois fogem da lógica tradicional e de mercado, provocando grave desequilíbrio concorrencial e até mesmo federativo. Aqui reside a razão de muitos Estados-Membros viverem em verdadeiro clima de beligerância fiscal, concedendo incentivos ao arrepio da lei. Atrelado a isso deve-se observar ainda a neutralidade da tributação em relação ao mercado, como forma de intervenção mínima do Estado Moderno.

Segundo BEVILACQUA (2013, pg. 182), alguns questionamentos devem ser respondidos pelos agentes públicos antes e após a concessão de incentivos fiscais. Os mais importantes, para fins desta pesquisa, são os seguintes:

- a) Quais os resultados socioeconômicos propiciados à Sociedade e como são mensurados os níveis de efetividade da política de desoneração fiscal e atração de investimentos financiados pela Sociedade?
- b) Quais os indicadores de melhoria de qualidade de vida das pessoas, da inclusão e da promoção social, e da geração de empregos, oportunidades e renda em decorrência da renúncia de receita?
- c) Qual seria a receita corrente líquida anual do Estado com a supressão das desonerações fiscais?

As respostas a essas perguntas traduzem o princípio da transparência, decorrência natural da República Brasileira. A transparência implica, além da divulgação dos atos administrativos, a exposição dos motivos e finalidades do mesmo para que se possa exercer o controle destes pela sociedade ou pelos poderes constituídos nas modalidades internas ou externas, haja vista a indisponibilidade do interesse público.

O controle da finalidade representa instrumento de legitimidade dos incentivos fiscais consoante os preceitos constitucionais, notadamente o desenvolvimento regional com a particularidade de se oportunizar não apenas a modernização ou crescimento econômico, mas também o desenvolvimento social e ambiental considerando o grau de satisfação das pessoas.

Ainda nesse tema controle da concessão dos incentivos do ICMS, importante lembrar que parte da arrecadação desse imposto é devida aos municípios, conforme o artigo 158, inciso IV da CF/1988. Disso decorre que os Estados não podem conceder isenções se afetarem os repasses aos municípios. Tal entendimento encontra amparo no princípio constitucional da autonomia financeira dos entes públicos municipais e no próprio Pacto Federativo Brasileiro. Reproduz-se a seguir o RE 572.762 de 18/06/2008 (relator Min. Lewandowski):

CONSTITUCIONAL. ICMS. REPARTIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS. PRODEC. PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL DE SANTA CATARINA. RETENÇÃO, PELO ESTADO, DE PARTE DA PARCELA PERTENCENTE AOS MUNICÍPIOS. INCONSTITUCIONALIDADE. RE DESPROVIDO. I - A parcela do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, a que se refere o art. 158, IV, da Carta Magna pertence de pleno direito aos Municípios. II - O repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual. III - Limitação que configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias. IV - Recurso extraordinário desprovido.

Vistos os aspectos que justificam os incentivos fiscais e entendida as condições peculiares que cercam a ZFM, passar-se-á à abordagem da lei de incentivos do Amazonas segundo o instituto jurídico da extrafiscalidade socioambiental.

### 3.3 OS OBJETIVOS DA LEI DE INCENTIVOS FISCAIS AMAZONENSE

Para iniciar esse tópico, é interessante lembrar que a lei de incentivos do Amazonas foi publicada em 2003, sob a influência do Neoliberalismo. Acompanhando as palavras de FARIA (2010, pg. 67 a 68), a partir da década de 80 do século passado, o Estado do Bem-Estar Geral foi sendo mitigado, dando lugar ao Estado de Intervenção Mínima. O Estado passou a devolver à iniciativa privada os setores da economia em que não havia razão para sua atuação. Percebe-se que a Administração Pública passou a enxergar a sua ineficiência nos setores econômicos próprios da sociedade civil. Com essa visão justifica-se de certo modo a concessão de incentivos para favorecer os investimentos na ZFM, cedendo lugar à ação particular. O Estado permanece como elemento indutor e regulador da economia (artigo 174 da CF/1988<sup>42</sup>).

Outra questão merece ser debatida em relação ao efeito normativo da constituição. Com esse entendimento, os objetivos da Lei Maior devem ser concretizados, sendo a lei n. 2826/2003 uma oportunidade para se viabilizar esse mister. Com o movimento Neoconstitucionalista, fenômeno que influencia a atual hermenêutica do texto constitucional, busca-se a efetivação dos seus dispositivos, com ênfase aos direitos fundamentais de ordem individual e coletiva. A partir do momento que as regras e princípios da CF/1988 adquirem caráter normativo, portanto vinculante e obrigatório, o restante do ordenamento jurídico pátrio deve espelhar os preceitos constitucionais. Mesmo que o legislador infraconstitucional não observe essa exigência, ainda assim o interprete deve olhar qualquer lei (*latu sensu*) com olhos constitucionais. Assim procurar-se-á implementar essa pesquisa.

O objetivo constitucional da ZFM é atrair investimentos privados para promover o desenvolvimento econômico e social e preservar o meio ambiente (art. 225 da CF/88). SABBAG (2015, pg. 107) esclarece que “como área de exceção tributária, o objetivo da ZFM reside no desenvolvimento econômico da região, bem como na integração da região incentivada às demais regiões do país, em harmonia com o teor dos artigos 3º, III, e 151, I, ambos da Carta Magna”. A exemplo do que se observa no RE 344.331/PR, Relatora Min. Ellen Gracie, cuja ementa transcrevo:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IPI. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS. ALÍQUOTAS REGIONALIZADAS. LEI 8.393/91. DECRETO 2.501/98. ADMISSIBILIDADE. 1.

---

<sup>42</sup> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Incentivos fiscais concedidos de forma genérica, impessoal e com fundamento em lei específica. Atendimento dos requisitos formais para sua implementação. 2. A Constituição na parte final do art. 151, I, admite a ‘concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país’. 3. A concessão de isenção é ato discricionário, por meio do qual o Poder Executivo, fundado em juízo de conveniência e oportunidade, implementa suas políticas fiscais e econômicas e, portanto, a análise de seu mérito escapa ao controle do Poder Judiciário. Precedentes: RE 149.659 e AI 138.344-AgR. 4. Não é possível ao Poder Judiciário estender isenção a contribuintes não contemplados pela lei, a título de isonomia (RE 159.026). 5. Recurso extraordinário não conhecido.

Mas não se pode integrar apenas a cidade de Manaus, berço da ZFM, ao país; deveras importante será integrar o Estado do Amazonas ao Brasil e o seu interior à capital Manaus. Tal interpretação conduzirá à finalidade social da norma isentiva.

Dito isso e considerando que o PIM é a realidade de desenvolvimento da região, é fundamental envolvê-lo no processo de inclusão da economia do interior do Estado. Seria uma forma de promover ações afirmativas que almejem a reintegração das comunidades tradicionais e indígenas. A visão empresarial do PIM aplicada ao setor produtivo do interior significará o aporte de capital humano e financeiro nessas áreas. Essas ações aliadas ao socioambientalismo representará o resgate do capital ecológico desses povos.

Bastante debatida a questão de a norma constituir um vetor do desenvolvimento econômico e social em harmonia com a conservação ambiental, a lei n. 2826 não foi ousada nesse sentido, restringindo-se principalmente a estes dois aspectos apontados. De plano se observa que o meio ambiente ecologicamente equilibrado não foi contemplado entre os objetivos precípuos dessa lei, pois o § único do artigo 1º, *ipsis literis*, é o que segue: “Os incentivos fiscais e extrafiscais visam à integração, expansão, modernização e consolidação dos setores industrial, agroindustrial, comercial, de serviços, florestal, agropecuário e afins com vistas ao desenvolvimento do Estado”. Por maior que seja a boa vontade do intérprete, não extrairá os aspectos ora debatidos de natureza socioambiental.

A lei é carente em seus objetivos do caráter mais marcante da composição social do povo amazonense: a sua diversidade. Esse modelo de desenvolvimento importado de outras regiões revela-se não ser o mais adequado para as comunidades tradicionais e indígenas. Os reflexos negativos imediatos foram a expansão desordenada da capital Manaus e o despovoamento do

interior. Esse tipo de desenvolvimento, de forma relativa, não atende os preceitos constitucionais e merece ser rediscutido para aproveitar o que está certo e corrigir os efeitos não pretendidos. Volta-se a enfatizar que a proposta socioambientalista não tem o condão de resolver os problemas do Amazonas, porém em conjunto com outras ações privadas e públicas poderá apontar para um novo horizonte da economia do Estado.

A inclusão do Amazonas no cenário econômico nacional e internacional não representou a inclusão das comunidades que habitam no interior do Estado. Considerando as diferenças abordadas entre modernização e desenvolvimento, ver-se-á que urge uma reflexão profunda do modelo ZFM para que o bem estar se generalize para as comunidades tradicionais e indígenas. Para se evitar o embate da integração forçada desses grupos, a sugestão reside nas atividades socioambientais a exemplo do Carbono Social, que aproveita os conhecimentos desses grupos, gera renda e estimula a economia local.

Persistindo os atuais objetivos, a tendência é continuar o desenvolvimento estadual seguindo nesse rumo que já se mostrou ineficaz na questão socioambiental, conquanto seja indiscutível o grande avanço em termos econômicos e sociais propriamente ditos, mas concentrados na capital. O problema da região não se resume a esses aspectos, alcançando também o fator da sustentabilidade das comunidades tradicionais e indígenas. Resta ao legislador local entender quão importante é o fenômeno socioambientalista para a região e contemplá-lo na lei que estimula o setor produtivo a se estabelecer no PIM. Como será visto adiante, essa visão não implica necessariamente aumento de custos para as empresas, haja vista os mecanismos de contrapartidas.

Quando a lei trata dos setores agroindustrial, florestal e agropecuário, pretende induzir a exploração dos recursos naturais de forma equilibrada segundo os valores capitalistas. Essa concepção não está totalmente errada, porém na Amazônia deve-se ir além. As práticas exploratórias devem ser adaptadas ao modelo socioambiental e estimular a participação das comunidades tradicionais e indígenas. Essa é justamente uma crítica que se faz à lei, pois na aprovação dos projetos industriais não há uma consulta ou audiência públicas como forma de participação da sociedade. Ou então o Estado poderia promover a criação de conselhos comunitários para emitir um parecer sobre aspectos socioambientais dos projetos do PIM, o qual poderia ser vinculante para efeito de aprovação do empreendimento.

Retomando a discussão do tópico anterior acerca dos preceitos constitucionais que justificam os incentivos fiscais de uma região conferindo-lhe a isonomia material, a atual lei n. 2826/2003 os



alcança de forma relativa. Se por um lado os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o desenvolvimento econômico regional e a redução da pobreza tem sido promovidos pela ZFM; por outro giro, ainda está-se distante de atingir a dignidade da pessoa humana com a redução da marginalização e desigualdades.

Como já apontado nessa pesquisa, a massa laboral do PIM permanece à mercê dos investimentos privados, itinerantes por sua natureza econômica. Além disso, o interior sofre pelo descaso e desinteresse dos investidores. Esse frágil equilíbrio pode ser rompido facilmente pelas idas e vindas da economia. E a população não está sendo devidamente preparada para os reveses dos mercados interno e externo. Como é possível então tratar-se de dignidade humana sem uma perspectiva razoável de futuro? Invoca-se aqui o artigo 225 da CF/1988, que estabelece a prioridade de se repassar um mínimo de bem estar para as gerações futuras.

O reconhecimento dos direitos socioambientais suscita o debate para o modelo de sociedade constitucional visando a justiça, a liberdade e a solidariedade. Dessa forma será possível uma aproximação do ideal programático do bem estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Arrisca-se a afirmar que a integração de todos os grupos sociais amazônicos no modelo ZFM será o meio de atingir o desenvolvimento pleno, ou seja, nos campos social, econômico e ambiental.

A experiência de trabalho em campo no PIM, revelou ao autor desta pesquisa que as indústrias do PIM pouco fazem na questão socioambiental. Muitas são estrangeiras e o risco é de se transferirem para outra localidade e deixarem aqui as externalidades que foram destacadas. Seria a injusta equação de interiorização dos lucros e socialização das externalidades negativas. Mas para haver uma mudança desse comportamento, mister a norma que concede incentivos agregar esse valor entre seus objetivos, mormente como meio de restabelecer a justiça social. É indiscutível a necessidade do desenvolvimento em bases sustentáveis, incluindo nessa agenda o aspecto socioambiental.

A parte final do parágrafo único do artigo 1º sob análise poderia dar ênfase de os setores produtivos ali mencionados promoverem o desenvolvimento socioambiental do Estado. Essa inclusão logo no início da lei regeria a forma de se aprovar projetos industriais no PIM. Pode parecer utópico o tema, mas é preciso fazer algo para que o PIM promova o desenvolvimento do interior. O envolvimento do setor empresarial representaria uma injeção de ânimo na economia

estadual. Frise-se que o governo precisa sair da sua zona de conforto e investir na infraestrutura e logística da região.

Lembrando que um dos pontos altos da política de preservação do Amazonas é a manutenção das áreas preservadas, atualmente o Estado arca com o ônus financeiro e social para a operacionalização dessas áreas, mas espera viabilizar o seu funcionamento com recursos oriundos das compensações ambientais. Para esse mister, foi viabilizada a lei estadual n. 4266/2015, que pretende normatizar o pagamento dos serviços relevantes à natureza. O aporte desses recursos devem ser priorizados em investimentos no interior do Amazonas. Aproveitando a segurança jurídica proporcionada por essa lei, a Política de Incentivos tem a chance de coordenar isenções tributárias com ações ambientais.

Para reforçar o contexto jurídico da pesquisa, colaciona-se a seguir o artigo 2º da Convenção OIT n. 169 sobre Povos Indígenas e Tribais, recepcionada em nosso ordenamento jurídico pelo Decreto Federal n. 5051/2004, e que deve ser estendida às comunidades de ribeirinhos e caboclos que habitam na floresta, haja vista critérios de justa isonomia:

Artigo 2º: 1. Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade. 2. Essa ação deverá incluir medidas: a) que assegurem aos membros desses povos o gozo, em condições de igualdade, dos direitos e oportunidades que a legislação nacional outorga aos demais membros da população; b) que promovam a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições; c) que ajudem os membros dos povos interessados a eliminar as diferenças socioeconômicas que possam existir entre os membros indígenas e os demais membros da comunidade nacional, de maneira compatível com suas aspirações e formas de vida.

Propõe-se uma nova classe de incentivos fiscoambientais para abrir caminhos nesse sentido. De acordo com o governo, considerando somente as 42 unidades de conservação estaduais, o Amazonas possui 196 milhões de toneladas de carbono. Ao preço de mercado, segundo valor adotado pelo Fundo Amazônia, que estabelece 5 dólares para a tonelada, essa quantidade

corresponde a US\$ 3,6 bilhões em recursos que podem ser captados para implantação de projetos<sup>43</sup>. A sugestão reside em envolver as indústrias do PIM nos projetos de sequestro e redução do carbono, destacando os programas do Carbono Social, devido ao seu potencial inclusivo.

Vistos os objetivos da lei n. 2826/2003 e entendida a deficiência socioambiental dos mesmos, o passo seguinte será a análise dos princípios jurídicos da lei que revelam os seus aspectos axiológicos. A necessidade de se implantar o socioambientalismo por meio da lei de incentivos não deve gerar estranheza pelo fato de que a realidade amazônica é sobretudo peculiar.

### 3.4 PRINCÍPIOS QUE REGEM A LEI N. 2826/2003

Justificada a importância dos fatores econômico e socioambiental para o desenvolvimento sustentável do Estado, é premente o entendimento dos valores da norma jurídica que serve de coluna para a instalação das empresas no PIM, atraídas pela desoneração do ICMS, instrumento de indução.

Diga-se de início que a lei tem natureza econômico-tributária, pois se utiliza de instrumentos do Direito Tributário para induzir comportamentos econômicos favoráveis ao desenvolvimento do Estado. Tais instrumentos estão dispostos no artigo 2º, caput, que prevê as modalidades de incentivos: crédito estímulo, diferimento, isenção, redução de base de cálculo e crédito fiscal presumido do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS.

Todos esses instrumentos indicados são formas de excluir o crédito tributário por meio direto ou indireto da isenção. Tal figura encontra-se nos artigos 176 ao 179 do Código Tributário Nacional – CTN, o qual dispõe no artigo 111 sobre a literalidade da interpretação da legislação que trata sobre exclusão do crédito tributário. Portanto os aspectos concretos da norma ora abordada serão interpretados nos termos o mais exato possível da sua redação. Por outro lado, impende ao aplicador da norma alcançar a finalidade social da mesma, assim como o bem estar geral, conforme o artigo

---

<sup>43</sup> Ver em [http://acritica.uol.com.br/noticias/Servicos-ambientais-Estado-unanimidade-ALE-AM\\_0\\_1474052623.html](http://acritica.uol.com.br/noticias/Servicos-ambientais-Estado-unanimidade-ALE-AM_0_1474052623.html). Acesso em 15/05/2016.

5º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei Nº 4.657 de 1942)<sup>44</sup>. Veja-se a ementa do REsp 14.400, STJ, de 20/11/1991, esclarecendo a respeito do tema:

TRIBUTARIO. ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES DE CAMBIO NAS IMPORTAÇÕES. DECRETO-LEI N. 2.434, DE 19 DE MAIO DE 1988, ARTIGO 6. A ISENÇÃO TRIBUTARIA, COMO O PODER DE TRIBUTAR, DECORRE DO JUS IMPERII ESTATAL. DESDE QUE OBSERVADAS AS REGRAS PERTINENTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PODE A LEI ESTABELEECER CRITERIOS PARA O AUFERIMENTO DA ISENÇÃO, COMO NO CASO IN JUDICIO. O REAL ESCOPO DO ARTIGO 111 DO CODIGO TRIBUTARIO NACIONAL NÃO E O DE IMPOR A INTERPRETAÇÃO APENAS LITERAL - A RIGOR IMPOSSIVEL - MAS EVITAR QUE A INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA OU OUTRO QUALQUER PRINCIPIO DE HERMENEUTICA AMPLIE O ALCANCE DA NORMA ISENTIVA. RECURSO PROVIDO, POR UNANIMIDADE.

Os princípios, por seu turno, devido a sua abstração, admitem uma relativa aplicação ampliada, desde que não represente dispensa do tributo, por analogia do § 2º do artigo 108 do CTN que proíbe a isenção de tributos por emprego da equidade. Traçados esses limites, veja-se de forma sucinta o conceito de princípios.

A começar pelos princípios expressos norteadores da política de incentivos fiscais, meio de captar o espírito da lei (*mens legis*). O princípio jurídico inspira a criação da norma, ou seja, tem a função de instruir o legislador ou outro agente sobre os seus motivos. Na formação de uma nova regulamentação, o princípio será sempre o primeiro degrau, ao qual devem seguir-se outros. Ele é muito mais que uma simples norma, além de estabelecer certas limitações, fornece diretrizes que embasam uma ciência e visam à sua correta compreensão e interpretação. Princípios informam, orientam e inspiram regras jurídicas. Devem ser observados quando da criação da norma, na sua interpretação e na sua aplicação. Sistematizam e dão origem a institutos. REALE (2003, pág. 37) diz:

Princípios são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, a aplicação e integração ou mesmo para a elaboração de novas normas. São verdades fundantes de um sistema de conhecimento,

<sup>44</sup> Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da práxis.

Seguindo a doutrina de REALE (2003, pág. 38 a 39), entre as funções dos princípios podem-se destacar a de informar, a normativa e a de construção. A função informadora serve de inspiração ou orientação ao legislador, dando base à criação de preceitos legais, fundamentando as normas jurídicas e servindo de sustentáculo para o ordenamento jurídico. São descrições informativas que irão inspirar o legislador. Num segundo momento, os princípios informadores servirão também de auxílio ao intérprete da norma jurídica positivada.

Quanto à função normativa, atua como fonte supletiva, nas lacunas ou omissões da lei, quando inexitem outras normas jurídicas que possam ser utilizadas pelo interprete. Irão servir em casos concretos onde inexista uma disposição específica para disciplinar determinada situação. Nesse caso, são utilizados como regra de integração da norma jurídica, preenchendo as lacunas existentes no ordenamento jurídico, completando-a. Seria também uma espécie de função integrativa, como instrumentos de integração das normas jurídicas, como ocorre, por exemplo, nas lacunas.

Têm ainda os princípios função construtora. Indicam a construção do ordenamento jurídico, os caminhos que devem ser seguidos pelas normas. São os princípios maiores que se prestam a esse mister, *v.g.*, os conceitos, preceitos e valores que decorrem da Constituição Nacional que se irradiam pelo sistema jurídico com verdadeira força normativa. Entendido o socioambientalismo como princípio, presta-se a inspirar e construir normas para o futuro.

A lei de incentivos fiscais do Amazonas tem seus princípios expressos contidos no parágrafo único do artigo 2º, quais sejam:

I - reciprocidade - contrapartida a ser oferecida pela beneficiária, expressa em salários, encargos e benefícios sociais locais, definidos nos artigos 8º<sup>45</sup> e 212<sup>46</sup>, da Constituição do

---

<sup>45</sup> ART. 8º. As empresas que desfrutem de benefícios fiscais ou financeiros estaduais ou municipais e possuam número de empregados superior a cem, bem como qualquer empresa com número de empregados superior a duzentos manterão creches para os filhos destes.

<sup>46</sup> ART. 212. O Poder Executivo, na forma do disposto no art. 150, § 1º, I, e art. 154. I, desta Constituição, condicionará a concessão de incentivos fiscais e financeiros ao cumprimento de programas específicos de benefícios sociais.

Estado do Amazonas; II - transitoriedade - condição ou caráter de prazo certo que devem ter os incentivos; III - regressividade - condição necessária à retirada dos incentivos num processo gradual; IV - gradualidade - concessão diferenciada dos incentivos de acordo com prioridades estabelecidas.

O primeiro princípio – Reciprocidade – indica que a concessão de incentivos pelo Estado requer por parte do beneficiário uma conduta proativa no sentido de gerar empregos e distribuir renda. Para tanto deverá haver efetivamente o pagamento de salários e de encargos e benefícios sociais locais. Então se observa que o padrão utilizado pelo legislador está coerente com a realidade nacional, porém dissonante do modo de vida amazônico, haja vista que as comunidades tradicionais e indígenas estão excluídas do atual modelo de desenvolvimento da ZFM.

Na Amazônia não se pode tratar das questões sociais e esquecer do aspecto ambiental. Então o ideal é haver a inserção textual de que a Reciprocidade requer ações socioambientais e não meramente sociais. Com isso as empresas passariam a ter maior comprometimento com a preservação ambiental e internalizariam as externalidades prejudiciais causadas pelo PIM. À guisa de exemplo, cita-se a possibilidade de os projetos industriais preverem ações nos moldes do Carbono Social ou mesmo desenvolverem grandes, médios ou pequenos projetos de MDL. Para tanto seria necessário também a extensão dos artigos da Constituição Estadual, que são citados na norma, para incluir o parágrafo 1º do artigo 229<sup>47</sup>.

Deve-se entender que os benefícios enumerados nos artigos 8º e 212 da Constituição Estadual são meramente exemplificativos dos programas sociais que as empresas estão compelidas a promover. A Reciprocidade representa a contrapartida das empresas pelos incentivos fiscais que recebem para se instalarem no PIM, de forma que é importante a abrangência da sociedade em geral, notadamente os grupos de baixa visibilidade identificados nesta pesquisa.

---

§ 1º. São entendidos como benefícios sociais os dispêndios efetuados pelas empresas, em favor de seus empregados e da comunidade, relativos a formação, treinamento e capacitação de pessoal, saúde, alimentação, transporte, desporto, creches, investimentos preventivos à ocorrência de acidentes de trabalho, sinistros, comprometimento ambiental, atividades culturais, estágios concedidos, admissão de menores e de deficientes, prêmios ou estímulos à produtividade, investimento em pesquisas de interesse coletivo estadual e auxílios a entidades filantrópicas ou culturais sediadas no Estado.

<sup>47</sup> ART. 229. Todos têm direito ao meio ambiente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo. § 1º. O desenvolvimento econômico e social, na forma da lei, deverá ser compatível com a proteção do meio ambiente, para preservá-lo de alterações que, direta ou indiretamente, sejam prejudiciais à saúde, à segurança e ao bem-estar da comunidade, ou ocasionem danos à fauna, à flora, aos caudais ou a o ecossistema em geral.

A Transitoriedade é própria dos incentivos fiscais, haja vista serem concedidos por prazo certo, devendo constar das normas o lapso temporal de sua concessão. Em relação a ZFM, tais incentivos estão garantidos até 2073, como já mencionado adrede. Este princípio deve ser entendido em conjunto com a Regressividade, de forma que sendo a concessão de incentivos por prazo certo, devem ser gradualmente reduzidos à medida que a atividade econômico-social for demonstrando capacidade de se manter sem tais subsídios. A ZFM foi criada em 1967 e tem previsão até 2073. Ou seja, sua existência ultrapassará um século. Entretanto, até o momento, o que se observa, como descrito adrede, é a plena dependência do Estado do modelo tradicional da ZFM com a economia concentrada na cidade de Manaus. Acomodar-se no cenário atual significará condenar o Estado a permanecer estagnado e umbilicalmente dependente dos incentivos.

A concessão de incentivos fiscais e outros meios de estímulo ao desenvolvimento não podem ser eternas. A temporalidade dessas políticas se explica pelo fato de que são concedidas em sacrifício do outros entes da Federação, que, de forma direta ou indireta, são afetados por esses privilégios. Sendo assim, as políticas públicas igualitárias devem ter início, meio e fim, para que o passar do tempo não provoque efeitos contrários ao pretendido como a desagregação do pacto federativo. Esse aspecto estratégico-temporal deve estar contido na própria lei que regula de forma mais favorável a tributação em uma região do país, prevendo-se meios para no futuro extinguir o privilégio.

A Gradualidade, por sua vez, permite ao ente tributante estabelecer as prioridades entre as atividades que pretenda induzir, definindo setores com maior ou menor grau de incentivos. De sorte que os incentivos não serão uniformes para toda a cadeia produtiva, podendo o Estado escolher níveis de isenção conforme as regras de competitividade dos produtos. Tal princípio visa a garantir a isonomia e liberdade de concorrência, preceitos constitucionais da Ordem Econômica de acordo com os incisos do artigo 170 da CF/1988.

O Princípio da Gradualidade que prevê incentivos segundo as prioridades estabelecidas pelo Poder Público é preceito que se amolda à nova conjuntura ambiental do planeta, desde que as autoridades públicas tenham esse entendimento. Por meio dele e havendo previsão legal, que se observará a seguir ainda não haver, o Estado pode considerar como prioridade os projetos industriais que promovam de alguma forma o interiorização do desenvolvimento sob a ótica socioambiental. A Gradualidade pode ser comparada à Essencialidade prevista no artigo 155, § 2º, inciso III da CF/1988 e os incentivos serem concedidos de forma seletiva, contemplando-se mais os empreendimentos que, direta ou indiretamente, promovam atividades econômicas socioambientais.

Quanto aos princípios implícitos da norma, pode-se destacar os principais, a saber: o a garantia de desenvolvimento local, assim como a redução da pobreza e marginalidade locais. Frisa-se que tais princípios não atendem plenamente os ditames da Constituição, pois ao analisar o artigo 3º da CF/1988, percebe-se logo que a intenção do constituinte é ampla, não se limitando aos aspectos locais. De sorte que hoje a ZFM não atende o aspecto social regional, estando seus efeitos positivos restritos à capital do Estado.

Diga-se que não há erro em se desenvolver uma localidade, porém se esse desenvolvimento provocar danos na região, então há necessidade de repensar o modelo. Os municípios do interior do Amazonas estão isolados e marginalizados do processo produtivo, fruto da norma que concede incentivos fiscais para as indústrias instaladas no PIM. Não é necessário ampliar os incentivos para o interior, mas é premente que as empresas sejam induzidas a implementar investimentos nessa região. Caso contrário, assumir-se-á a responsabilidade pelo descumprimento de preceitos constitucionais.

Em relação à redução da pobreza e marginalidade, de fato a vida na capital Manaus foi transformada. Isso não significa necessariamente a redistribuição justa de renda. Um breve passeio pelo Distrito Industrial de Manaus revela a pujança desse setor, embora isso não se reflita na demanda social. Consigna-se a seguir um breve trecho de reportagem que desmistifica o sonho de desenvolvimento do PIM<sup>48</sup>:

Entre os problemas apontados por instituições de defesa das condições corretas no ambiente de trabalho, estão os baixos salários pagos pela empresa e a pesada carga horária imposta aos trabalhadores. Quem se impressiona com o que vem acontecendo do outro lado do mundo pode não perceber, mas a situação dos trabalhadores do PIM não está distante da realidade chinesa.

É certo que nenhum modelo é perfeito, porém nossa Carta Política traça diretrizes que devem ser perseguidas, entre as quais cita-se a reintegração das populações que vivem em isolamento econômico e social como forma de garantir uma sociedade justa e solidária e promover o bem de todos sem preconceitos, mormente as discriminações de cunho econômico. A ZFM deve ser utilizada como instrumento amplo desses preceitos irradiando efeitos positivos para toda a

---

<sup>48</sup> Disponível em <http://new.d24am.com/noticias/amazonas/condices-de-trabalho-no-pim-sao-semelhantes-as-da-china/52645>. Acesso em 05/08/2016.



população do Estado. O contrário poderá ser inclusive alvo de arguição de inconstitucionalidade sob o aspecto material ou por descumprimento de preceito fundamental, com base na parte final do inciso I do artigo 151 da CF/1988, que autoriza a concessão de incentivos para promover o equilíbrio socioeconômico entre as diferentes regiões do país. Se a ZFM provocar grave desequilíbrio no Estado, não estará atingindo seu objetivo constitucional.

A apresentação dos princípios expressos e tácitos da lei revela que o legislador não considerou os aspectos socioambientais da região, focando mormente nos aspectos econômico-tributários e sociais da capital. A ausência do fator ecológico deve ser repensada e incluída para que as empresas do PIM tenham a consciência das particularidades da região e se integrem no processo de construção da nova matriz econômica ambiental. Muitas empresas do PIM, v.g., Gradiente da Amazônia Ltda e Sharp da Amazônia Ltda<sup>49</sup>, quando seus interesses cessaram na região, simplesmente fecharam suas portas e o seu capital migrou para outras localidades, deixando em Manaus e no Amazonas as externalidades já discutidas. Isso evidencia o caráter itinerante da economia, porém os efeitos nocivos se sentem por muitos anos ainda.

Reescrevendo esses princípios e considerando a característica socioambiental da região, a previsão da norma poderia contemplar um modelo de redirecionamento da atividade econômica para o interior do Estado aproveitando a vasta gama do conhecimento dos povos tradicionais e indígenas como forma de fixar o homem no local. Isso poderia ser induzido através da extrafiscalidade socioambiental com uma nova geração de incentivos para as indústrias do PIM.

Essa nova classe de incentivos teria a missão de captar investimentos para promover o desenvolvimento sustentável do interior fixando o homem no local. Para esse desiderato é importante a exploração das potencialidades locais e amplo aporte financeiro do governo em infraestrutura. Além disso, faz-se necessário um suporte jurídico que reconheça a importância do capital natural e preveja formas de pagamento àqueles que preservam o meio ambiente.

Com essa visão ambiental, o governo do Amazonas publicou a lei n. 4266 em 01/12/2015 que institui a Política Estadual de Serviços Ambientais e dá outras providências. Essa lei vem em boa hora, pois a positivação do pagamento aos que prestam relevantes serviços de conservação ambiental promove o devido reconhecimento da necessidade de salvaguardar os interesses dos povos originários e tradicionais que habitam no Estado, consolida o socioambientalismo e promove

---

<sup>49</sup> Disponível em <http://www.amazonasnoticias.com.br/pim-perdeu-mais-de-200-empresas-nos-ultimos-dez-anos/> Acesso em 17/06/2016.

o desenvolvimento do interior da região. Em sintonia com essa realidade, ALVES (2009, pg 21) traduziu em poucas palavras o direito que ampara esses povos:

Perceber a floresta como espaço econômico, social e cultural é sistemático entre as nações indígenas e traduz o cotidiano das cidades próximas a essa realidade, pois a floresta é o habitat de populações humanas, nativas ou não, que dela dependem para o seu sustento e por isso a respeitam e utilizam os seus recursos com planejamento e sustentabilidade para poder manter a sua capacidade produtiva para as gerações futuras.

Serão destacados alguns princípios da lei n. 4266/2015 que servem para formar a convicção da necessidade de os incentivos fiscais evoluírem no aspecto socioambiental. Essa lei apresenta no artigo 3º, inciso II o princípio do desenvolvimento sustentável, segundo uma visão socioambiental, pela qual deve-se atentar para adoção de incentivos aos provedores de serviços ambientais como uma ferramenta para a melhoria das condições econômicas e sociais das presentes e futuras gerações em harmonia com a conservação do meio ambiente. Há o pleno reconhecimento de que, em termos amazônicos, o desenvolvimento econômico deverá estimular os diversos grupos sociais que habitam a região no seu local de moradia.

A lei n.4266/2015 não poderia olvidar - e não os negligenciou - os princípios da igualdade e da reciprocidade, mister considerados durante a construção de relações de cooperação com vistas ao cumprimento dos objetivos dessa Política Ambiental. O legislador, no inciso III do artigo 3º, entendeu afinal que as políticas anteriores e atuais deixavam a desejar no aspecto de equiparação das diferenças sociais. Com isso procura-se dar o justo tratamento isonômico às populações de indígenas, ribeirinhos e caboclos da região, esquecidos ao longo de séculos de exploração dos recursos naturais da Amazônia. Em situação de vulnerabilidade, justa é a medida legal de resgatá-los para inseri-los no contexto econômico local.

Para garantir a cidadania dos povos amazônicos, a lei n. 4266/2015 no inciso IV do artigo 3º, exaltou o princípio da participação cidadã, que enseja a construção de mecanismos de controle social da Política Ambiental do Estado, compreendendo entre outros instrumentos o consentimento prévio, livre e informado e a participação ativa dos diversos atores sociais em sua implantação e manutenção. Tais mecanismos visam atrair os grupos humanos que habitam a floresta para que influenciem as decisões estratégicas relativas ao desenvolvimento da região. Medida de afirmação,

pois além de permitir a troca de conhecimentos e a disseminação das práticas ecologicamente corretas, promoverá o envolvimento dos diversos atores ambientais, garantindo maior legitimidade às ações do governo e aumentando a probabilidade de sucesso desses programas.

Destaca-se o aspecto inovador da lei n.4266/2015 ao consagrar o princípios socioambientais no inciso VIII do artigo 3º como os requisitos, critérios e salvaguardas mínimos para assegurar que os mecanismos de incentivo e pagamento por serviços ambientais sejam efetivos em seus benefícios ao clima, à conservação da biodiversidade e às populações locais, minimizando os riscos de que tais ações resultem em impactos sociais e ambientais negativos. Até então, nenhuma norma jurídica nacional havia se referido textualmente a esse princípio. Assim, a doutrina e a jurisprudência do Estado já podem invocar esse preceito para tutelar os direitos socioambientais dos povos tradicionais e indígenas, o qual também pode servir de subsídio para a extrafiscalidade socioambiental.

A visão humanística precisa estar inculcada no corpo normativo para haver um mínimo de segurança jurídica. Tal visão é corroborada por Leonardo Boff, citado por SILVEIRA (2005, pg. 140), segundo o qual a participação da sociedade civil “mostra de forma contundente o equívoco do desenvolvimento nos moldes da modernidade, uma vez que, antes de falar em desenvolvimento, importa falar em sociedade, defesa de toda a vida e qualidade da vida humana”. O autor arremata no sentido de que os povos das florestas detêm a legitimidade maior para definir o que é melhor em termos de desenvolvimento sustentável da Hileia, haja vista as décadas e séculos de aprendizado empírico repassado através das gerações.

Por fim o princípio do provedor-recebedor (art. 3º, inc. XIII da lei n. 4266/15) para aqueles que adquiram os direitos de receber e fruir dos benefícios financeiros e não financeiros estabelecidos pela legislação em compensação pelos inestimáveis serviços ambientais prestados à Amazônia, ao Brasil e ao Planeta Terra.

Arrematando a questão dos princípios que informam a lei de incentivos, chega-se à conclusão de que estes não são dotados de conteúdo socioambiental. Como consequência disso, apenas a cidade de Manaus tem sido alvo dos investimentos financeiros, permanecendo o isolamento dos ribeirinhos, caboclos, extrativistas e índios que habitam a região. Invocando novamente o caput do artigo 225 da Carta Magna, todos têm o dever de preservar o meio ambiente, tanto pessoas físicas como jurídicas. Destarte, as empresas do PIM têm um compromisso com a sociedade amazonense e

devem se engajar no processo de desenvolver as regiões interioranas. Assim justifica-se a necessidade de a lei de incentivos agregar em seu conteúdo axiológico o socioambientalismo.

Como demonstrado, o legislador amazonense amadureceu em termos socioambientais, porém essa visão ainda não contagiou a norma que trata dos incentivos fiscais desse Estado. A seguir serão apresentados os requisitos atualmente exigidos para as empresas do PIM receberem incentivos fiscais do ICMS, tendo como contraponto os aspectos socioambientais.

### 3.5 REQUISITOS OU CONDIÇÕES PARA CONCESSÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS

Visto que a lei de incentivos 2826/2003 não contempla valores socioambientais e que essa carência tem refletido negativamente no desenvolvimento do Estado, justifica-se a necessidade dessa norma agregar o socioambientalismo. BOBBIO (1987, pg. 26) já afirmava que “o Estado de hoje está muito mais propenso a exercer uma função de mediador e de garante, mais do que a de detentor do poder de império”. Com essa visão da Administração Consensual, segue-se a análise de instrumentos jurídicos que têm aptidão para concatenar desenvolvimento econômico, preservação ambiental e respeito à dignidade dos povos da floresta.

A sorte do Amazonas está condicionada a efeitos reflexos da sua lei de incentivos fiscais, haja vista que o senso comum de que a ZFM e o PIM “mantém a floresta de pé” é argumento posterior à implantação do parque fabril em Manaus. A prorrogação da ZFM conta hoje com esse forte apelo, mas no começo seus idealizadores não vislumbravam isso. Oportuno, portanto, o enquadramento das políticas fiscais do Estado de forma a garantir o desenvolvimento socioambiental. Esse efeito é benéfico para o Amazonas, pois “a floresta vale mais em pé do que derrubada”, propaganda utilizada quando do lançamento do Programa Zona Franca Verde, conforme VIANA (2009, pg. 23).

A hora de adequar a lei de incentivos fiscais à causa ecológica é propícia. Tal norma precisa promover práticas ecologicamente saudáveis, socialmente justas e economicamente viáveis. A abordagem deve ser holística, inter e transdisciplinar, com apoio jurídico-científico e participação popular. Coordenar esses vetores não é tarefa fácil, entretanto, fundamental para a região.

A coordenação dos vetores sociais depende de vontade política para integrar as comunidades isoladas do interior e empresas do PIM no processo de desenvolvimento econômico. Já dito quão importante o papel do Poder Público em construir a infraestrutura necessária para expandir a economia por todo o Estado, não há outro caminho senão a prática da governança consensual, alvo de debates no primeiro capítulo. CARVALHO (2015, pg. 659) entende que a Administração Pública moderna, em que se insere a Administração Tributária, deve se aproximar do cidadão estabelecendo um diálogo entre o setor público e o privado, como forma de prestar melhores serviços à sociedade e de legitimar a atuação do Estado. Esse autor cita a forma associada de administrar entre o Estado, a sociedade e o setor empresarial por meio de um vínculo formal ou legal, caracterizando a colaboração associada contraposta a simples colaboração.

José Melo exaltou a política do Estado e destacou o papel das áreas de preservação ambiental. Afirmou que será irredutível na defesa de uma política ambiental aliada com o desenvolvimento sustentável. “Querem o Amazonas preservado? Eu também quero, mas quero a retribuição ao povo que sacrificou ao longo desses anos para manter essa preservação. Se querem, nos ajudem!”<sup>50</sup>

Reforçando as palavras do governador do Estado, a crítica construtiva ao modelo ZFM de GUSMÃO (2008, pg. 168), adverte para a seguinte possibilidade, referindo-se ao interior do Amazonas: “morto de fome em solo rico, ou seja, a lei desestimula as atividades extrativas e industriais sem oferecer a contrapartida do desenvolvimento econômico, base necessária para retirar a população da pobreza e da falta de educação”.

No artigo 20 da lei n. 4266/15 foram instituídos alguns modelos econômicos para o incentivo das atividades voltadas aos serviços ambientais. Os Modelos de Incentivo de Serviços Ambientais, que consiste em um pacote de medidas econômicas, tais como incentivos tributários e linhas de financiamento beneficiadas, criadas e implementadas para incentivar ações de conservação e melhorias dos Serviços Ambientais, geração de riqueza e contribuição para a erradicação da pobreza. E os Modelos de Comercialização dos Créditos de Serviços Ambientais, que constituem plataformas de comercialização dos créditos certificados oriundos dos serviços ambientais. São os instrumentos que essa lei dispõe para o setor produtivo se engajar na questão ambiental, os quais podem ser coordenados com a concessão de isenções do ICMS.

Veja-se que essa ligação entre incentivos ambientais e tributários é tarefa de responsabilidade do Poder Público (Legislativo e Executivo). Ao dar esse passo, a Administração Pública sinaliza

---

<sup>50</sup> Ver em <https://www.amazonas.am.gov.br/mobile/noticias/?id=102238> . Acesso em 10/05/2016.

positivamente à sociedade civil a política que deve reger o futuro das negociações no Estado. Dentro desse contexto identifica-se a aplicação da extrafiscalidade axiologicamente socioambiental.

O incentivo fiscal propriamente dito (*discrimen* tributário) deve ser capaz de reduzir significativamente o preço final do produto para atrair investimentos que promovam a criação de empregos e distribuição de renda. Essa fórmula na ZFM combateu o desemprego e a pobreza, reduzindo relativamente as desigualdades do Amazonas em relação ao restante do país. Por outro lado a lei que objetiva privilegiar apenas o setor econômico na capital amazonense em prejuízo dos benefícios à sociedade em geral afronta a ordem constitucional brasileira. Como apontado no tópico anterior, a concentração de riqueza na cidade de Manaus está provocando um desequilíbrio interno no Estado que cada vez se torna mais dependente do PIM, a ponto de se chamar a capital de “cidade-estado”. Isso provoca a discriminação do homem do interior pelo homem da capital, o que contraria preceitos constitucionais.

Nesse contexto, analisa-se o artigo 4º da lei n. 2826/2003 pelo qual a concessão de incentivos está condicionada aos produtos considerados de “fundamental interesse para o desenvolvimento do Estado”. Em seguida o § 1º estatui o que deve ser considerado de “fundamental interesse para o Amazonas”, a saber:

§ 1º Consideram-se de fundamental interesse ao desenvolvimento do Estado, para efeito do que dispõe esta Lei, as empresas cujas atividades satisfaçam pelo menos 4 (quatro) das seguintes condições:

- I - concorram para o adensamento da cadeia produtiva, com o objetivo de integrar e consolidar o parque industrial, agroindustrial e de indústrias de base florestal do Estado;
- II - contribuam para o incremento do volume de produção industrial, agroindustrial e florestal do Estado;
- III - contribuam para o aumento da exportação para os mercados nacional e internacional;
- IV - promovam investimento em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia de processo e/ou produto;
- V - contribuam para substituir importações nacionais e/ou estrangeiras;
- VI - promovam a interiorização de desenvolvimento econômico e social do Estado;
- VII - concorram para a utilização racional e sustentável de matéria-prima florestal e de princípios ativos da biodiversidade amazônica, bem como dos respectivos insumos resultantes de sua exploração;
- VIII - contribuam para o aumento das produções agropecuária e afins, pesqueira e florestal do Estado;

IX - gerem empregos diretos e/ou indiretos no Estado;

X - promovam atividades ligadas à indústria do turismo.

XI – estimule a atividade de reciclagem de material e ou resíduo sólido a ser utilizado como matéria-prima na atividade industrial.

E o § 2º estabelece que “as condições previstas nos incisos V e IX do § 1º deste artigo e, no que couber, no inciso I do § 1º, são de satisfação obrigatória na cumulatividade exigida no referido parágrafo”. Destarte as empresas que se estabelecem no PIM somente podem escolher mais duas condições. Tem-se acompanhado, por experiência própria, que a maioria das indústrias acabam cumprindo as condições dos incisos I, II ou III, relativamente alcançáveis por um projeto industrial, o que as tornam requisitos que prescindem de incentivos para serem implementados.

O adensamento da cadeia produtiva (inciso I) pode ser entendido pelo fato de as mercadorias produzidas no PIM serem utilizadas pelas demais empresas aqui instaladas, evitando-se importações desnecessárias e estimulando a atividade econômica interna. Operacionalmente as empresas precisam atender os requisitos elencados no § 3º do artigo 4º<sup>51</sup> do Decreto Estadual n. 23.994/2003 que regulamenta a lei de incentivos do Amazonas.

A contribuição para o incremento do volume de produção industrial (inciso II) do Estado é efeito direto e inevitável de quaisquer projeto industrial. É uma condição inócua, hajam vistas as características intrínsecas do setor produtivo industrial. Por outro giro, o mesmo não se pode dizer do incremento da produção agroindustrial e florestal, constantes desse inciso por se tratar de setores específicos da indústria.

Quanto ao inciso III, referente ao aumento da exportação para os mercados nacional e internacional, tem-se que a produção da ZFM abastece o mercado nacional principalmente<sup>52</sup>. Ou

---

<sup>51</sup> § 3º O enquadramento das empresas no inciso I do § 1º implica o cumprimento cumulativo de pelo menos 2 (duas) das seguintes condições: I – montagem e soldagem de todos os componentes na placa de circuito impresso em território amazonense, exceto quanto o bem não utilizar esse insumo no seu processo produtivo ou a menos que não exista industrialização local, escala de produção, observadas as condições de similaridade, especificações técnicas, qualidade, compatibilidade de preços e regularidade nas entregas; II – aquisição local de insumos, sempre que se comprovar disponibilidade de produção no Estado, observadas as condições de similaridade, de especificações técnicas, qualidade, compatibilidade de preço e regularidade nas entregas; III – aquisição de subconjuntos, unicamente quando montados por indústrias localizadas no Estado, observada a parte final do inciso I deste parágrafo; IV – produção de bens intermediários.

<sup>52</sup> Disponível em <http://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2016/01/faturamento-do-polo-industrial-de-manaus-cai-965-em-onze-meses.html>. Acesso em 05/08/2016.

seja, as indústrias aqui instaladas visam ao mercado interno brasileiro e assim atendem esse requisito, o que o torna inócuo em relação às contrapartidas das empresas. Conceder incentivos para esse mister é desnecessário, pois as empresas já tem essa direção e não precisam ser induzidas nesse aspecto.

A substituição das importações nacionais e estrangeiras (inciso V) representa o esforço do Estado para estimular a cadeia produtiva no âmbito do PIM, gerando empregos e distribuindo renda. Isso não significa que toda a cadeia produtiva deva estar instalada em Manaus, porquanto existem incentivos que estimulam a produção de insumos e etapas regionais, como será discutido adiante. Infelizmente há óbices que dependem da exclusiva ação estatal para viabilizar o desenvolvimento no interior como a falta de infraestrutura de transportes que o mantém em isolamento.

ROCHA (2008, pg. 35) trata dos entraves que bloqueiam a expansão da ZFM informando que o desenvolvimento do interior não depende apenas dos incentivos fiscais, mas principalmente dos investimentos na estrutura de transportes aquaviários, haja vista os rios serem as “estradas” naturais na Amazônia. Aponta também o autor que falhas do abastecimento de energia elétrica, ausência de mão-de-obra qualificada e a escassez de equipamentos urbanos completam a lista de dificuldades que afastam os empresários do interior do Estado.

A geração de empregos diretos e indiretos (inciso IX) é a razão de ser dos incentivos fiscais. Trata-se da questão social que envolve o programa de incentivos estaduais. A crítica reside em promover os empregos e renda nas regiões interioranas do Amazonas, forma de diversificar e economia e reduzir a vulnerabilidade às adversidades do mercado nacional e internacional. Há décadas as comunidades tradicionais e indígenas apenas assistem ao fenômeno ZFM sem entenderem por que os benefícios do desenvolvimento não chegaram as suas portas.

Com boa vontade jurídica, vislumbra-se alguns aspectos ambientais nos incisos IV, VI, VII, VIII e X citados acima, desde que a sustentabilidade ecológica esteja presente. Entretanto repisa-se que vai depender muito de a empresa ter entre seus objetivos contratuais ou estatutários a preservação ambiental, pois a norma não as estimula a agir assim. Pouquíssimas são as que patrocinam a preservação ambiental fora dos seus muros, podendo ser citadas a Moto Honda da Amazônia Ltda<sup>53</sup> e a Whirlpool<sup>54</sup>. Convém ao Poder Público convocar o setor produtivo local para atuar efetivamente na sustentabilidade do meio ambiente amazônico em parceria com a sociedade, notadamente o homem do interior (índios e ribeirinhos).

---

<sup>53</sup> Disponível em <http://www10.honda.com.br/sustentabilidade/>. Acesso em 11/05/2016.

<sup>54</sup> Disponível em <http://www.whirlpool.com.br/pagina/sustentabilidade/>. Acesso em 11/05/2016.



Como a crítica deve ser seguida de propostas, caso contrário se esvaziará em si mesmo, e considerando que o Estado do Amazonas encampou a política de pagamento de serviços ambientais, o momento é adequado para fazer as leis estaduais convergirem em benefício do socioambientalismo. Como visto, devido às peculiaridades da Região Amazônica, uma alternativa de desenvolvimento sustentável é através das práticas socioambientais. À guisa de sugestão, poder-se-ia incorporar entre as condições obrigatórias para que um produto ou mesmo empresa fosse considerada fundamental para os interesses do Amazonas, o patrocínio direto ou indireto de ações socioambientais, interiorizando o desenvolvimento e equilibrando as correntes migratórias rumo à capital Manaus (inciso VI do § 1º do artigo 4º da Lei n. 2826/2003).

Considerando que a otimização dos custos é motivo principal que atrai as empresas para se estabelecerem em áreas de exclusão tributária, a condição sugerida no parágrafo anterior pode ter sua obrigatoriedade restrita às empresas de grande porte, cuja renúncia fiscal será mais significativa. E permanecer em caráter opcional para outros grupos empresariais mais sensíveis aos custos como forma de estimulá-los a alcançar a isenção total do ICMS. Tais questões devem ser alvo de investigação técnica pelo órgão competente do Estado para analisar os pedidos de incentivos do ICMS, a Secretaria de Planejamento.

Explorando o conceito referente ao “fundamental interesse para o desenvolvimento do Estado” sob a ótica socioambiental, mister reconhecer a necessidade de se incluir condições ou requisitos obrigatórios que direcionem alguma forma de desenvolvimento para o interior. Tanto os MDL como o Carbono Social prestam-se à esse papel. Nas palavras de SIRVINSKAS (2015, pg. 111), “É possível, além disso, implantar projetos ambientais com observância dos princípios afetos ao direito empresarial (princípio da responsabilidade social das empresas ou, mais precisamente, princípio da responsabilidade socioambiental das empresas)”.

Vivemos na era da sociedade de risco, devido a insegurança social gerada pela degradação ambiental. De um lado, o progresso econômico, do outro a realidade de esgotamento dos recursos naturais e poluição dos ecossistemas. Está-se diante do dilema desenvolver sem exaurir o meio ambiente, pois os riscos são reais. Conforme esclarece SIRVINSKAS (2015, pg. 112), “a sociedade de risco tem como característica a geração de riscos que não podem ser controlados e/ou conhecidos de maneira satisfatória”. Conclui o autor (2015, pg. 113) que “o risco pode ser diagnosticado e prevenido por um sistema normativo adequado. Porém, nem tudo é possível prevenir”.

Segundo GUSMÃO (2008, pg. 165), “atualmente o grande desafio da ZFM e do governo do Estado do Amazonas diz respeito à exploração das potencialidades do Estado, no sentido de interiorizar cada vez mais o desenvolvimento econômico”. E acrescenta o autor (2008, pg. 166) que “a interiorização do desenvolvimento significa deixar de concentrar a riqueza oriunda do PIM somente nesta capital do Estado do Amazonas”.

Aprofundando a análise, percebe-se que a finalidade do inciso VI acima (promover a interiorização de desenvolvimento econômico e social do Estado) é restrita às atividades que preconiza o inciso I do § 5º do artigo 4º da lei de incentivos, o qual prevê o que segue:

Em relação aos concentrados, base edulcorante para concentrados e extratos de bebidas, de produtos alimentícios, de preparações cosméticas, de produtos de perfumaria e de medicamentos, a indústria deverá observar, em cada período de apuração do ICMS, cumulativamente, as seguintes condições, na forma estabelecida em Resolução do CODAM: a) utilizar matérias-primas regionais e, adquirir no mercado local, materiais secundários e de embalagem; b) utilizar a mão-de-obra local; c) contribuir, também, em favor do Fundo de Fomento ao Turismo, Infraestrutura, Serviços e Interiorização do Desenvolvimento do Amazonas –FTI, (...)

Com isso, outras ações que não sejam industriais (como o artesanato, a piscicultura, projetos de MDL etc.) e visem a desenvolver o interior do Estado ficam excluídas pela lei. Uma ação socioambiental no modelo do Carbono Social tratado nesta pesquisa, pela redação literal da lei de incentivos, não encontrará amparo tributário. Destarte, ações nesse sentido acabam sendo desestimuladas pelo Poder Público, ficando esses grupos isolados e discriminados no contexto social e político.

O artigo 5º, § 1º da lei n. 2826/2003<sup>55</sup> prevê a necessidade de licença ambiental para a instalação da fábrica no PIM. Tal exigência circunscreve-se aos efeitos locais causados pela indústria, por isso é comum a frase de que “no PIM as fábricas não tem chaminé”. Esse enfoque ambiental local está deveras superado por tudo que foi exposto até estas linhas. Não é razoável as

---

<sup>55</sup> § 1º É condição para a SEPLAN apreciar o projeto técnico-econômico, que a empresa interessada tenha protocolado pedido de licença prévia ao órgão responsável pela política estadual da prevenção e controle da poluição, melhoria e recuperação do meio ambiente e da proteção aos recursos naturais, tendo em vista a observância dos aspectos relativos à conservação ambiental, ficando, em caso de aprovação do projeto pelo CODAM, a emissão do Decreto Concessivo vinculado à emissão da respectiva autorização.

empresas do Distrito Industrial estarem fora do amplo processo preservacionista do meio ambiente do Estado.

Continuando a análise teleológica da lei de incentivos amazonense, encontra-se no artigo 8º, inciso IX, que a produção e geração de energia elétrica está excluída dos incentivos fiscais. Tal dispositivo visava não estimular a produção de energia elétrica segundo os processos industriais convencionais (termelétricas). Além disso, entende-se que esse setor tem demanda assegurada e não dependeria de incentivos para se desenvolver. Entretanto, há de se convir que a energia elétrica constitui um insumo da cadeia produtiva e, sendo assim, acaba onerando os produtos da ZFM. Atualmente a alíquota do ICMS incidente nas contas de energia elétrica é de 25% (artigo 12, inciso I, alínea “a” da Lei Complementar Estadual n. 19/1997).

Outro aspecto que precisa ser considerado diz respeito ao avanço das pesquisas no setor elétrico que permitem hoje a produção de energia elétrica a partir de fontes renováveis não poluidoras do meio ambiente, como por exemplo, a geração solar e eólica. Tais atividades precisam ser incentivadas para que no futuro haja uma mudança significativa da matriz energética do Estado. Melhor será o legislador estadual contemplar incentivos nesse sentido consolidando a estratégia ambiental, tanto no sentido de conceder incentivos para empresas que produzam tais componentes, assim como as geradoras de energia elétrica a partir de fontes não poluidoras.

Após a apresentação das condições para os projetos do PIM serem considerados de “fundamental interesse para o Estado do Amazonas”, onde verificou-se a carência da lei em induzir o desenvolvimento para o interior, seguir-se-á a pesquisa com os instrumentos jurídicos que têm aptidão para promover a extrafiscalidade socioambiental.

### 3.6 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE INDUÇÃO SOCIOAMBIENTAL

Não haverá efetividade da norma jurídica sem instrumentos adequados para a concretização dos direitos fundamentais da população. Destarte segue o trabalho de analisar os dispositivos existentes na norma de incentivos fiscais e propor sugestões para o seu ajustamento ao socioambientalismo amazônico, considerando o aporte jurídico da lei n. 4266/2015.

Aspecto interessante da lei, que pode ser abordado na ótica da política ambiental, diz respeito à concessão de crédito estímulo segundo índices de regionalização dos insumos ou etapas de produção em adicional ao crédito concedido do ICMS. O crédito estímulo, como já destacado no início, é um instrumento tributário por meio do qual o Estado isenta parcelas do imposto, podendo a isenção alcançar até 100% do tributo, em função de sua política fiscal. A previsão legal encontra-se em todo o conteúdo do artigo 13 da lei n. 2826/2003, o qual não foi reproduzido por ser bastante extenso.

No Amazonas observa-se a isenção tributária onerosa, modalidade que prevê investimentos por parte do beneficiário e, assim, não pode ser revogada ou modificada a qualquer tempo pelo Estado (artigo 178 do CTN). SABBAG (2012, pg. 895), ressalva que essa modalidade de isenção, também conhecida como bilateral ou contraprestacional, é irrevogável por regra, haja vista estar submetida a prazo certo e determinadas condições. Tal medida traduz a boa-fé da Administração Pública em relação aos administrados. Confirmando o exposto, colaciona-se a súmula 544 do STF, pela qual “isenções tributárias concedidas, sob condição onerosa, não podem ser livremente suprimidas”.

A primeira modalidade de concessão de créditos de ICMS segundo o parâmetro da regionalização está prevista no artigo 13, § 3º da lei. Nesse caso a previsão legal concede 100% de isenção do ICMS se a produção ocorrer no interior. São os seguintes produtos (artigo 10, inciso VI): “agroindustriais e afins, florestais e faunísticos, medicamentos, preparações cosméticas e produtos de perfumaria que utilizem, dentre outras, matérias-primas produzidas no interior e/ou oriundas da flora e fauna regionais, pescado industrializado e produtos de indústria de base florestal”. O desenvolvimento desse setor não tem sido mais expressivo devido às precárias condições logísticas já abordadas nesse texto. Nesse contexto não há mais incentivos a conceder, haja vista o grau máximo de 100%, restando a dívida do Estado em promover a infraestrutura adequada à região.

Atualmente o crédito estímulo afeto à utilização de matérias-primas regionais no PIM encontra fundamentação jurídica nos §§ 5º ao 8º do artigo 13 citado, onde se verifica a fórmula de apuração do percentual devido para os produtos do inciso VI e limitado em 90,25. Nesse aspecto, a norma privilegia mais a produção no interior do Estado, porém está em desacordo com o artigo 15 da Lei Complementar n. 24/1975, o que pode dar ensejo a demandas judiciais.

Entendendo que a construção de infraestrutura adequada para escoar a produção do interior irá demandar algum tempo ainda, a norma poderia ser reescrita para contemplar 100% de isenção de

ICMS às fábricas instaladas no PIM e que se abasteçam de insumos produzidos no interior em parceria com as comunidades tradicionais e originárias. Esses produtos poderiam integrar a extensa lista do § 13 do artigo 13 em análise, devido à falta de infraestrutura interna, o que reduz bastante a competitividade dos produtos. Tais isenções refletiriam a essência de uma nova classe de incentivos fiscais com foco no socioambientalismo, além de se ajustarem ao artigo 15 da lei complementar nacional n. 24/1975, que permite ao Amazonas conceder incentivos fiscais do ICMS sem o aval do CONFAZ (Conselho Fazendário Nacional) aos contribuintes estabelecidos no PIM.

Nos §§ 9º ao 12 do artigo 13 da lei n. 2826/2003 tem-se a base legal para a apuração do crédito estímulo concedido em adicionalidade à realização das etapas produtivas processadas em solo amazonense. Novamente percebe-se uma oportunidade socioambiental para o legislador amazonense, que poderá utilizar-se desse mesmo expediente tributário para induzir as empresas a investirem em projetos socioambientais e auferir créditos de ICMS, como forma de estimular a economia no interior do Estado em atividades não vinculadas ao processo produtivo em si. Tais isenções podem contemplar ações semelhantes ao Carbono Social ou outros projetos de MDL e ser batizadas de créditos verdes de ICMS, em virtude do compromisso socioambiental ou ambiental propriamente dito.

Sugere-se inclusive que o crédito concedido nos termos do parágrafo anterior tenha seu teto aumentado para índices superiores a 68%, atual limite previsto no § 12 do artigo 13 citado. O legislador deve entender que o fomento da economia propiciará um aumento da arrecadação do ICMS em outros setores do mercado como o comércio varejista e atacadista, compensando uma eventual perda de receita tributária da indústria. Outro argumento diz respeito à adequação da lei aos preceitos constitucionais de promoção do desenvolvimento integral do Estado com bem estar para todos.

Importante ressaltar que as propostas desse trabalho não chegam a inovar o universo jurídico-tributário da política estadual de incentivos, haja vista que se aproveitam os mesmos instrumentos isentivos já existentes e alarga-se o seu conteúdo. Essa medida não onera a carga tributária das empresas instaladas no PIM, porém abre mais uma oportunidade para estas auferirem níveis maiores de isenção do ICMS, tendo como contrapartida ações socioambientais efetivas. Não se pode esquecer que os projetos ambientais de controle e redução de emissões de gás carbônico podem também ser certificados e negociados como créditos de carbono na Bolsa de Valores. São formas de se garantir um mínimo de segurança jurídica e retorno financeiro para o investimento do capital externo.

No artigo 19 da lei estadual n. 2826/2003, estão exigências (condições) que as empresas devem atender para usufruírem dos incentivos fiscais. As exigências são várias, porém é difícil apontar alguma com nítida vocação socioambiental. As principais condições são voltadas para os aspectos econômicos e sociais do parque fabril amazonense, v.g., a exigência de implantar o projeto técnico e de viabilidade econômica na forma aprovada pelo Conselho de Desenvolvimento do Amazonas (CODAM), observado o processo produtivo, o montante do investimento e a quantidade de mão de obra previstos para cada ano, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses.

A outra condição está relacionada com a manutenção de programas de benefícios sociais para os seus empregados, de acordo com o enunciado nos artigos 8º e 212, § 1º da Constituição Estadual, especialmente, nas áreas de alimentação, saúde, lazer, educação, transporte e creche a preços subsidiados, ao qual poderia ser acrescentado o § 1º do artigo 229 da Constituição do Amazonas.

O inciso IV do artigo 19 sob análise prevê programas de gestão de qualidade, meio ambiente e de segurança e saúde ocupacional. Portanto, a exemplo do que já foi comentado adrede, restringe a preocupação ambiental ao ambiente interno da empresa.

Este artigo 19 pode ser aproveitado para integrar as empresas do PIM no plano estadual de preservação ambiental, condicionando o incentivo à implementação de ações que repercutam favoravelmente ao equilíbrio ambiental do interior ou da capital amazonense. Citam-se exemplos de ações de educação ambiental, reflorestamento de áreas degradadas, despoluição de rios e igarapés, divulgação do ecoturismo no Estado através de seus produtos ou até mesmo nas embalagens etc. Apenas para ilustrar, o selo de “PRODUZIDO NO POLO INDUSTRIAL DE MANAUS” acompanhado de uma garça branca e dos dizeres “CONHEÇA A AMAZÔNIA”<sup>56</sup>, merece um destaque maior nas embalagens e produtos produzidos no PIM, inclusive com imagens das paisagens naturais da região, forma de divulgar a região, pois os produtos da ZFM circulam por todo Brasil. É uma medida simples e de baixo custo operacional, mas que pode significar um aumento da circulação da riqueza por meio do turismo em solo amazonense.

Em se falando de selos de certificação, importante resgatar e efetivar, como condição para continuar sendo beneficiário dos incentivos do PIM, o compromisso das empresas em se certificarem para uso dos selos verdes previstos no Capítulo VI da lei n. 3135/2007, a qual instituiu a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (LPMC/AM). Tais selos têm a prerrogativa de assegurar, perante

---

<sup>56</sup> Disponível em <http://www.suframa.gov.br/invest/zona-franca-de-manaus-selo-pim.cfm>. Acesso em 11/05/2016.

terceiros, que a pessoa física ou jurídica e as comunidades tradicionais detentoras exercem suas atividades produtivas, comerciais, de investimento financeiro ou de prestação de serviços em conformidade com os objetivos da lei (art. 17 da LPMC/AM). Assim tem-se outra medida simples que pode assegurar o comprometimento do PIM com o desenvolvimento socioambiental do interior do Estado.

De acordo com o artigo 21 da LPMC/AM, o Selo “AMIGO DO AMAZONAS, DA FLORESTA E DO CLIMA”, será outorgado por Fundação Privada, “a pessoas físicas ou jurídicas e a comunidades tradicionais previamente cadastradas, comerciais, de investimento financeiro ou de prestação de serviços que exerçam suas atividades produtivas, comerciais, de investimento financeiro ou de prestação de serviços que comprovadamente realizem projetos de redução de emissões líquidas de gases de efeito estufa, de conservação ambiental e desenvolvimento humano sustentável ou outros nos termos do respectivo regulamento”.

O que foi tratado nos parágrafos anteriores, repita-se, não é novidade no ordenamento jurídico estadual. Tanto que o artigo 15 da LPMC/AM autoriza o Poder Executivo a conceder, na forma e condições que estabelecer, diferimento, redução da base de cálculo, isenção, crédito outorgado e outros incentivos fiscais relativos ao ICMS, nas seguintes operações:

- a) com biodigestores que contribuam para a redução da emissão de gases de efeito estufa;
- b) com metanol, inclusive insumos industriais e produtos secundários empregados na sua produção, destinado ao processo produtivo de biodiesel;
- c) com biodiesel, inclusive insumos industriais e produtos secundários empregados na sua produção;
- d) de geração de energia baseada em queima de lixo;
- e) (omitido por não caracterizar a competência tributária estadual)<sup>57</sup>.

Mesmo que de forma restrita, a LPMC/AM pretende apresentar a possibilidade de se conceder incentivos fiscais ou créditos verdes com base em atividades que contribuam para a mitigação dos

---

<sup>57</sup> Operações realizadas pelas sociedades empresárias que se dediquem exclusivamente ao ecoturismo, que tenham práticas ambientais corretas e que institua programa de educação ambiental em mudanças climáticas por intermédio de estrutura de hospedagem, observada a quantidade de leitos prevista em regulamento e desde que localizada fora das zonas urbanas. Tais atividades são tributadas pelo ISSQN municipal.

efeitos da emissão dos GEE. Nessa linha segue-se enfatizando que essa visão extrafiscal ainda não encontra amparo na lei de incentivos fiscais do Amazonas.

No inciso XIII do artigo 19 da lei estadual n. 2826/2003, estão definidas as três contribuições financeiras que deverão ser recolhidas pela indústria para auferirem a isenção do ICMS, cujos recolhimentos serão: ao Fundo de Fomento às Micro e Pequenas Empresas – FMPES (o comércio também recolherá essa contribuição nos termos do art. 25, § 2º da lei); em favor da Universidade do Estado do Amazonas – UEA; e ao Fundo de Fomento ao Turismo, Infraestrutura, Serviços e Interiorização do Desenvolvimento do Amazonas – FTI. Pela própria natureza finalística, as contribuições à UEA, ao FTI e ao FMPES são aptas a incentivar o programa estadual de mudanças climáticas e conservação ambiental.

Com exceção das contribuições à UEA, que detém autonomia para gerenciar seus recursos, os demais fundos estão vinculados às finalidades previstas nos Capítulos II (FMPES) e III (FTI) do Título III (Incentivos Extrafiscais) da lei n. 2826/2003. O espaço para o ambientalismo social é percebido em todas as contribuições fiscais.

Começando pelo FMPES, cujo objetivo é contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Estado do Amazonas, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos e a aplicação de recursos nas áreas da saúde, administração e infraestrutura básica, econômica e social (artigo 34-A da lei de incentivos).

De acordo com o artigo 34-A, § 2º, incisos I e II da lei de incentivos, 50% dos recursos do FMPES servirão ao financiamento de atividades econômicas, dos quais 60% (sessenta por cento) no interior do Estado; e os outros 50%, à saúde, administração e infraestrutura básica, econômica e social. Percebe-se que há recursos para investimentos na área socioambiental, porém o fator discricionariedade pode inviabilizar tais investimentos, o que reclama uma maior inserção legal para atender as comunidades tradicionais e indígenas, com critérios mais objetivos de repartição da receita. É possível que empresas do PIM sejam incentivadas para desenvolver programas com esses recursos.

No caso da contribuição à UEA, a sugestão reside em reescrever ou acrescentar a destinação desses recursos de modo que percentuais do mesmo sejam vinculados à pesquisa científica na universidade que promovam a preservação e utilização sustentável da floresta segundo o socioambientalismo. A academia deve estar a serviço da sociedade, portanto a livre gestão dos recursos a ela destinados pode relegar a um segundo plano as questões regionais em proveito de fins



políticos e partidários. A vinculação normativa de receita para a pesquisa científica da nova matriz econômica ambiental do Estado deve ser vista com bons olhos.

No caso do FTI, conforme § 2º do artigo 43 da lei, os seus recursos serão aplicados em programas ou projetos nas áreas de:

I - infraestrutura básica, econômica e social; II - interiorização do desenvolvimento, destinando-se 5% (cinco por cento) dos recursos do Fundo para o desenvolvimento e custeio das atividades de assistência técnica e extensão rural e florestal; III – comércio, esporte e turismo, inclusive na promoção e participação em eventos nacionais e internacionais; IV - divulgação do modelo econômico do Estado e atração de novos investimentos; V – assistência social; VI – administração.

Pela leitura dos incisos acima, percebe-se a vocação natural do FTI para financiamento de projetos socioambientais. A inserção de alíneas que vinculem esse propósito representará a positivação do dever das iniciativas públicas e privadas em concorrer com a efetivação jurídica do socioambientalismo. Como sugestão de redação, o legislador poderia acrescentar a destinação específica de recursos do fundo para os projetos de MDL e Carbono Social e que empresas do PIM sejam incentivadas para desenvolver programas com esses recursos.

## CONCLUSÃO

Agora com base no conteúdo desta pesquisa, retoma-se a questão que suscitou o trabalho: A lei de incentivos fiscais n. 2826/2003 (ICMS) do Amazonas tem caráter socioambiental? E ainda, esta lei precisa contemplar as comunidades tradicionais e indígenas do Estado? Se a resposta à questão anterior for positiva, quais instrumentos jurídicos poderiam contribuir para implementar o socioambientalismo na lei n. 2826/2003?

De início tratou-se da peculiaridade da Região Amazônica em termos socioambientais. Os povos tradicionais e indígenas vivem nas áreas florestais e esse fator impõe a reflexão de como preservar e respeitar os seus direitos individuais e sociais. Com apoio na CF/1988, foram defendidas a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o direito à moradia, ao trabalho, saúde e educação, segundo o enfoque socioambiental. A necessidade de tornar efetivos esses direitos permite a aplicação de discriminações positivas que promovem a igualdade material. Foi destacada também a relevância dos dispositivos da Convenção OIT n. 169, a qual trata das questões socioambientais dos povos indígenas e tribais, mas que também pode alcançar as comunidades tradicionais por isonomia.

De certo que as comunidades tradicionais e os índios devem ter assegurados seus direitos no local que habitam, sem sofrer pressões diretas ou indiretas para se deslocarem seguindo para os núcleos urbanos. Ações inclusivas e a prática da governança ambiental são instrumentos de legitimação da atuação estatal capazes de aumentar a probabilidade de sucesso das políticas de sustentabilidade. Essa peculiaridade regional torna imprescindível a contemplação pela legislação, mormente a estadual, dos direitos socioambientais. Relegar os direitos sociais ao plano de somenos importância no contexto da política econômica do Estado poderá condenar a população a depender totalmente da capital Manaus.

A forma de se garantir os direitos das comunidades tradicionais e indígenas do Amazonas passa pela análise da conjuntura econômica sob a ótica do Direito. A ZFM somente é viável economicamente devido à legislação federal e estadual que concedem incentivos fiscais e extrafiscais para as empresas que aqui se instalam. A ordem jurídico-econômica foi responsável pela modernização da capital Manaus, às custas do esvaziamento e perda de interesse no interior do Estado. Não é esse o modelo de desenvolvimento constitucional brasileiro. Agora é hora de a ZFM

interiorizar investimentos. Importante para esse mister uma legislação econômico-tributária atualizada que contemple sobremaneira os aspectos socioambientais da região.

A questão nodal que se apresenta é a interface entre as políticas econômicas, sociais e ambientais do Estado do Amazonas. As cartas estão na mesa: de uma lado a lei de incentivos fiscais n. 2826/2003 e do outro a lei de pagamento de serviços ambientais n. 4266/2015. Como analisado, a lei de incentivos fiscais não apresenta natureza socioambiental e, apenas reflexamente, promove a preservação ambiental. Estrategicamente, o Poder Público local precisa definir outras atividades de fundamental interesse para o desenvolvimento do Estado. E a oportunidade se faz presente com a inovação normativa que incentiva o pagamento pela conservação da floresta, ou seja, há segurança jurídica para a iniciativa privada investir na interiorização da economia.

A resposta ao problema da pesquisa deve ser no sentido de que a lei de incentivos fiscais do Amazonas não contempla valores do socioambientalismo e essa ausência coloca o modelo de desenvolvimento do Estado em choque com preceitos constitucionais, haja vista o desequilíbrio socioeconômico entre a capital e as cidades do interior com reflexos na preservação ambiental.

Considerando os acordos ambientais internacionais ratificados pelo Brasil, em especial o Protocolo de Quioto, a pesquisa caminhou na análise dos MDL como instrumentos econômico-sociais de estímulo ao desenvolvimento sustentável. Justamente no momento em que há o estímulo para empresas que não conseguem atingir suas metas de redução dos GEEs, os MDL são uma ótima opção para o Amazonas receber investimentos em projetos dessa natureza.

A Floresta Amazônica precisa ser preservada, pois o equilíbrio ecológico do planeta depende das reservas florestais remanescentes e intactas. As mudanças climáticas são uma realidade, assim como a necessidade de o homem agir para mitigá-la, reservando uma herança ecológica razoável para as gerações futuras. Dentro do contexto do MDL, tratou-se do Carbono Social, haja vista a sua natureza socioambiental. Esse tipo de investimento social pode ser induzido pela concessão de incentivos fiscais (créditos verdes), aproveitando os créditos de regionalização previstos na lei n. 2826/2003, além de permitirem a comercialização das RCEs.

As empresas do PIM lucraram com as externalidades indesejadas no interior e na capital como foi indicado nesta pesquisa, logo devem colaborar para internalizar os custos de reversão desse processo. Como a ZFM se sustenta nos incentivos concedidos, o aumento do ônus dessas empresas deve ser considerado no processo decisório. Com essa perspectiva, foram apresentadas algumas alternativas de promover a conexão entre investimentos privados e a política

socioambiental. À guisa de sugestão foi apontado que as empresas para se estabelecerem no PIM deveriam apresentar conjuntamente com o seu projeto de viabilidade econômica, uma proposta de ação de desenvolvimento socioambiental, mormente que promovam a interiorização da economia com projetos de MDL ou Carbono Social. Foi ressaltado que essas mesmas empresas poderiam em seguida recuperar seus investimentos negociando as RCEs na bolsa de valores.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Guilherme Assis de; BITTAR, Eduardo C. B. **Curso de filosofia do direito**. 6 ed., rev., aum. São Paulo: Atlas, 2008.
- ALVES, Anna Walléria Guerra. Cidadania Ambiental: Práticas de um paradigma ecológico. *In* **Amazônia: responsabilidade de todos**. Manaus: Ed. da Universidade Federal do Amazonas, 2009.
- AMAZONAS, Lei nº 2.826 da Política de Incentivos Fiscais e Extrafiscais do. Assembleia Legislativa do Estado, Manaus, 2003.
- \_\_\_\_\_, Lei nº 4266 da Política de Pagamento de Serviços Ambientais do. Assembleia Legislativa do Estado, Manaus, 2015.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Diversidade Biológica e Conhecimento Tradicional Associado**. Rio de Janeiro: Lúmen, 2002.
- ATALIBA, Geraldo. **IPTU: progressividade**. Revista de Direito Público, v. 23, n. 93, 1990.
- AURELIANO, Liliana; DRAIBE, Sonia Minam. A especificidade do “Welfare State” brasileiro. In: **Economia e Desenvolvimento**. Coordenação: MPAS/CEPAL. Brasília, 1989 (v.1. Reflexões sobre a natureza do Bem-Estar).
- BALEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 9ª Edição. Rio de Janeiro, Forense, 1977.
- BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2012.
- BECKER, Bertha K. **Novas territorialidades na Amazônia: desafio às políticas públicas**. Vol.5, n.1. Museu Emílio Goeldi. Belém. 2010.
- BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia: a guerra na floresta**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.
- \_\_\_\_\_. **Exportação da Amazônia Brasileira – 1996/1995**. Edição reprográfica. Manaus, 1997.
- \_\_\_\_\_. **O imposto internacional ambiental e a poluição nacional bruta**. Manaus: Edição da Universidade do Amazonas, 1990.
- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2004.
- BEVILACQUA, Lucas. **Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional**. São Paulo: Quartier Latin, 2013.
- BEZERRA, Josinaldo Barbosa; BEZERRA, Cláudio Barbosa. Direito, Linguagem e Cultura: a construção da realidade na ótica da dominação. *In* **Socioambientalismo de Fronteiras**. Coordenadores: Edson Damas da Silveira e Serguei Aily Franco de Camargo. Curitiba: Juruá, 2012.
- BOBBIO, Norberto. **Dalla struttura alla funzione: Nuovi studi di teoria del diritto**. 2. Ed. Milano: Edizioni di Comunità, 1984.
- \_\_\_\_\_. **Estado, governo e sociedade**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 4ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. **A era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 5ª edição. Rio de Janeiro: Campos, 1996.

BOFF, Leonardo. **Ecologia: grito da terra, grito dos pobres.** Rio de Janeiro: Sextante, 2004.

BRASIL, Constituição da República Federativa do. Congresso Nacional, Brasília, 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

\_\_\_\_\_, Lei Complementar n. 24. Convênios fiscais para isenções de ICMS. Congresso Nacional, Brasília, 1975. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

\_\_\_\_\_, Lei Complementar n. 101. Responsabilidade na gestão fiscal. Congresso Nacional, Brasília, 2000. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br).

CALSING, Renata de Assis. **O Protocolo de Quioto e o direito do desenvolvimento sustentável.** Porto Alegre: S. A. Fabris, 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada** – Volume I. 4ª ed. Coimbra: 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7ª edição. Coimbra: Almedina, 2003.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** 22ª ed., Malheiros: São Paulo, 2006.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo.** 2ª edição. Salvador: Juspodium, 2015.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico.** 2ª edição. São Paulo: Max Limonad, 2001.

DIAMOND, Jared. **Colapso: como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso.** 4. ed. Tradução: Alexandre Raposo. Rio de Janeiro: Record, 2006.

DIEGUES, Antônio Carlos. O mito do paraíso desabitado. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, n. 24, 1996.

DRAIBE, Sonia Minam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas.** Coordenação: IPEA/IPLAN Brasília, 1990. v.4: políticas sociais e organização do trabalho.

ELALI, André. Incentivos fiscais e a ZFM – algumas ponderações sobre a regulação econômica através da tributação. In **Tributação na Zona Franca de Manaus.** Coordenadores Ives Gandra, Carlos Alberto de Moraes Filho e Marcelo Peixoto. MP editora: São Paulo, 2008.

FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do direito civil.** Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e mudança social.** Rio de Janeiro: Forense, 1981.

\_\_\_\_\_. **Direito Econômico: Teoria Fundamental.** São Paulo: Malheiros, 2013.

FARIA, Luis Alberto Gurgel de. **A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais.** São Paulo: Quartier Latin, 2010.

FERNANDEZ, German Alejandro San Martin. Princípio da uniformidade geográfica na CF/1988 e a possibilidade de concessão de incentivos regionais fiscais visando o desenvolvimento socioeconômico de determinadas regiões. In **Tributação na Zona Franca de Manaus.**

Coordenadores Ives Gandra, Carlos Alberto de Moraes Filho e Marcelo Peixoto. MP editora: São Paulo, 2008.

FRANGETTO, Flavia Witkowski; GAZANI, Flavio Rufino. **Viabilização jurídica do mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL) no Brasil: o Protocolo de Kyoto e a cooperação Internacional.** São Paulo: Peirópolis, 2002.

GORE, Albert. **Uma verdade inconveniente: o que devemos saber (e fazer) sobre o aquecimento global.** Tradução: Isa Mara Lando. São Paulo: Manole, 2006.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988.** 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GUSMÃO, Omara Oliveira de. Zona Franca de Manaus: extrafiscalidade, desenvolvimento regional e preservação ambiental. In **Tributação na Zona Franca de Manaus.** Coordenadores Ives Gandra, Carlos Alberto de Moraes Filho e Marcelo Peixoto. MP editora: São Paulo, 2008.

HOMMA, Alfredo Kingo Oyama. Extrativismo, Biodiversidade e Biopirataria na Amazônia. In **EMBRAPA Informação Tecnológica.** Brasília, 2008.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza.** Tradução: Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. Os direitos dos homossexuais a tratamento isonômico perante a Previdência Social: o caso do Ministério Público Federal X Instituto Nacional do Seguro Social. In: **Homossexualidades, cultura e política.** Porto Alegre: Sulina, 2002.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 18ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014.

LIMA, André. **O Direito para o Brasil Socioambiental.** Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2002.

LIMA, Rogério. Incentivo Tributário. In **Regime Jurídico dos Incentivos Fiscais.** Hugo de Brito Machado (Coordenador). Ceará: Instituto Cearense de Estudos Tributários, 2015.

LIMA, Lucila Fernandes. **O mecanismo de desenvolvimento limpo e os certificados de emissões reduzidas: aspectos legais e questões contratuais.** Disponível em: <<http://www.meioambientecarbono.adv.br/pdf/homenagem.pdf>>. Acesso em: 15/05/2016.

LOVELOCK, James. **A vingança de gaia.** Tradução: Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006.

\_\_\_\_\_. **Gaia: alerta final.** Tradução: Jesus de Paula Assis e Vera de Paula Assis. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2011.

MACÊDO, Jorge Antônio Barros de. **Introdução à química ambiental: química & meio ambiente & sociedade.** Juiz de Fora: CRQ-MG, 2002.

MACHADO, Hugo de Brito. **Direito Tributário.** 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MACHADO, Paulo A. Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 9ª ed. S. Paulo: Malheiros, 2007.

MAGALHÃES, Alan Carlos Moreira. Diretos Indígenas e o Meio Ambiente: O usufruto dos povos indígenas sobre suas terras e o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. In **Socioambientalismo de Fronteiras.** Coordenadores: Edson Damas da Silveira e Serguei Aily Franco de Camargo. Curitiba: Juruá, 2012.

MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. **Hermenêutica e unidade axiológica da Constituição**. 2ª ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MELO, Alisson José Maia. Premissas para uma abordagem jurídica dos incentivos fiscais. In **Regime Jurídico dos Incentivos Fiscais**. Hugo de Brito Machado (Coordenador). Ceará: Instituto Cearense de Estudos Tributários, 2015.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direito do ambiente**. 8ª edição revista, atualizada e reformulada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

POPPE, Marcelo Khaled; LA ROVERE, Emilio Lèbre. **Mudança do clima**. Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República - NAE, 2005. v. 1.

\_\_\_\_\_. **Mudança do clima**. Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República - NAE, 2005. v. 2.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

REZENDE, Divaldo José da Costa. **Biodiversidade e Carbono Social**. Universidade de Aveiro, 2009.

REZENDE, Divaldo; MERLIN, Stefano. **Carbono Social agregando valores ao desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Peirópolis, 2003.

RIBEIRO, Maria de Fátima. Os 40 anos da ZFM e a importância dos incentivos fiscais para o desenvolvimento econômico e social da região. In **Tributação na Zona Franca de Manaus**. Coordenadores Ives Gandra, Carlos Alberto de Moraes Filho e Marcelo Peixoto. MP editora: São Paulo, 2008.

RIBEIRO, Ueliton França; LEOPOLDO, Paulo Rodolfo. Colonização ao Longo da Transamazônica: Trecho Km 930 – 1035. **Revista Científica Eletrônica de Agronomia**. Ano II, Faculdade de Ensino Superior e Formação Integral de Garça/SP, Ed. No 3, 2003.

ROCHA, Ernesto dos Santos Chaves da. **O regulamento dos incentivos fiscais estaduais da Zona Franca de Manaus**. São Paulo: MP Editora, 2008.

SABBAG, Eduardo de Moraes. Limites formais à concessão de incentivos fiscais. In **Regime Jurídico dos Incentivos Fiscais**. Hugo de Brito Machado (Coordenador). Ceará: Instituto Cearense de Estudos Tributários, 2015.

\_\_\_\_\_. **Manual de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2012.

SALIBA, Ricardo Berzosa. **Fundamentos do Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SEABRA, Izabel Cristina Nogueira; SOUZA, Ana Maria Oliveira de. **Comércio exterior e o balanço internacional de pagamentos**. Manaus: Editora Valer, 2004.



SCHOUERI, Luis Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

\_\_\_\_\_. Livre concorrência e tributação. In ROCHA, Valdir de Oliveira (coordenador). **Grandes questões atuais de Direito Tributário**, vl. 11. São Paulo: Dialética, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, Sidney Pessoa Madruga da. **Discriminação positiva**: ações afirmativas na realidade brasileira. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

SILVEIRA, Edson Damas da. **Direito Socioambiental**: Tratado de Cooperação Amazônica. Curitiba: Juruá, 2005.

\_\_\_\_\_. **Socioambientalismo Amazônico**. Curitiba: Juruá, 2008.

SINGER, Peter. **Ética prática**. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

SISTER, Gabriel. **Mercado de carbono e Protocolo de Quioto**: aspectos negociais e tributação. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de direito ambiental**. 13ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003.

SUIAMA, Sergio Gardenghi. Identidades, diferenças. **Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União**, n. 2, abr./jun. Brasília: 2004.

SUNSTEIN, Cass R. **A Constituição Parcial**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

VALE JR., José Frutuoso do; SOUZA, Maria Ivonilde Leitão de; NASCIMENTO, Pedro Paulo Ramos Ribeiro do; CRUZ, Diego Lima de Souza. Solos da Amazônia: etnopedologia e desenvolvimento sustentável. **Revista Agro@mbiente On-line**, v. 5, n. 2, p.158-165, maio-agosto, 2011. Centro de Ciências Agrárias - Universidade Federal de Roraima, Boa Vista.

VIANA, Virgílio M. Zona Franca Verde, Bolsa Floresta e Envolvimento Sustentável no Amazonas. **In Amazônia: responsabilidade de todos**. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2009.

VIRGÍLIO NETO, Arthur. **Polo Industrial de Manaus**: ideia vitoriosa que não permite retrocesso. Brasília: Senado Federal, 2006.

WEICHERT, Marlon Alberto. Isenções tributárias em face do princípio da isonomia. **Revista de informação legislativa**, n. 145, Brasília, Senado Federal, jan/mar 2000.