

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS – PPGCJ**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITO ECONÔMICO**

**ALAN FERNANDES MINORI**

**AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O DESENVOLVIMENTO**  
**SUSTENTÁVEL DO AMAZONAS:**  
**UMA ANÁLISE DA LEI ESTADUAL Nº 3.363/08**

**João Pessoa**

**2011**

**ALAN FERNANDES MINORI**

**AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL DO AMAZONAS:  
UMA ANÁLISE DA LEI ESTADUAL Nº 3.363/08**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Ciências Jurídicas na área de concentração em Direito Econômico.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ana Luísa Celino Coutinho

**João Pessoa**

**2011**

M666p Minori, Alan Fernandes.

As parcerias público-privadas e o desenvolvimento sustentável do Amazonas: uma análise da Lei Estadual nº 3.363/08 / Alan Fernandes Minori.- João Pessoa, 2011. 189f.

Orientadora: Ana Luísa Celino Coutinho

Dissertação (Mestrado) – UFPB/CCJ

1. Direito Econômico. 2. Desenvolvimento sustentável – Direito. 3. Desenvolvimento sustentável – Amazonas. 4. Potencialidades econômicas - Amazonas. 5. Parcerias público-privadas.

UFPB/BC

CDU: 346.1(043)

**ALAN FERNANDES MINORI**

**AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL DO AMAZONAS:  
UMA ANÁLISE DA LEI ESTADUAL Nº 3.363/08**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Ciências Jurídicas na área de concentração em Direito Econômico.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ana Luísa Celino Coutinho

Data de Aprovação: \_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ana Luísa Celino Coutinho (Orientadora)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Belinda Pereira da Cunha (Avaliadora Interna)

---

Prof. Dr. Manoel Cavalcanti Alexandre Belo (Avaliador Externo)

A minha maravilhosa mãe, Edna Maria Fernandes Barbosa.

Ao meu maravilhoso pai, Américo Matsuo Minori.

## **AGRADECIMENTOS**

A minha mãe e ao meu pai, por serem a fonte de inspiração, conforto e amor para a busca do êxito pela via proba, solidária e com dedicação, posturas e valores sem os quais a resolução desta pesquisa acadêmica não passaria de um sonho.

À Professora Doutora Ana Luísa Coutinho, em razão da disponibilidade, respeito, paciência, confiança e conhecimentos a mim conferidos durante todo o trilhar deste desafio científico.

À Professora Maria Luíza Pereira de Alencar Mayer Feitosa, em virtude da sua dedicação cedida para a concretização do Mestrado Interinstitucional (MINTER) da UFPB em Manaus, a despeito de todos os percalços superados até então, e por conta da atenção dirigida a todos nós mestrandos do MINTER.

A meus amigos e colegas do MINTER, pela reunião de esforços voltados à superação dos nossos obstáculos (acadêmicos ou não) e, principalmente, pelos momentos de desconcentração, que serviram de combustível para a continuidade da viagem destinada ao amadurecimento científico do ser humano.

## RESUMO

Esta dissertação visa elucidar se as Parcerias Público-Privadas (PPPs), sobretudo as instituídas pela Lei Estadual n.º 3.363/08, podem contribuir para desenvolver sustentavelmente o Amazonas, superando os óbices do isolamento socioeconômico da região e a dificuldade de se notabilizar um modelo mais incluyente e dotado de autonomia determinada pela sua harmonização com as suas potencialidades ecológicas. Para tanto, adotaram-se os métodos de abordagem dialético e de procedimento histórico e comparativo, e as técnicas de pesquisa de documentação indireta bibliográfica e documental. Iniciou-se esclarecendo a conotação do desenvolvimento que norteará a pesquisa, distinguindo-o do crescimento econômico e pressupondo-o sustentável como processo dinâmico e complexo (composto pelas searas econômicas, ambientais, sociais, políticas etc.) que se centraliza na expansão das liberdades humanas. Após o exame histórico do tema, constata-se a sua cristalização na ordem jurídica como parâmetro de validade de condutas e como direito humano e fundamental a ser devidamente efetivado segundo os valores emergentes de determinada realidade social (desenvolvimento *in concreto*). Seguindo-se à visita da história amazônica pelos ciclos socioeconômicos da região, extraíram-se os fatores de subdesenvolvimento do Amazonas com base nos quais se viabiliza a superação desse cenário para desencadear o desenvolvimento, a abranger o combate da preponderância do Estado dentre os demais atores sociais, e o reparo da primazia do econômico em meio a exclusões sociais e à indiferença ecológica (e suas potencialidades). Identificado o desenvolvimento mais consentâneo com as peculiaridades amazônicas, compreenderam-se as estruturas básicas das PPPs em sentido estrito da Lei Federal de PPPs n.º 11.079/04 e da Lei Amazonense de PPPs n.º 3.363/08, revelando-se a característica de complexidade em comum com o desenvolvimento e o estudo amazônico, já que se prevê a concessão de serviço público e/ou construção, ampliação, manutenção, reforma e gestão de instalações, bens ou equipamentos de uso público; ou de direitos de natureza imaterial de titularidade do Estado, incluídos marcas, patentes e bancos de dados, métodos e técnicas de gestão nas áreas de educação, saúde, assistência social, transporte, saneamento básico, ciência, pesquisa e tecnologia, agronegócio e outras áreas de interesse socioeconômico. Assim, as PPPs contribuem para a superação/atenuação do isolamento socioeconômico do Amazonas e da sua indiferença às potencialidades ambientais, pois se trata de contratação estatal de grandes obras de infraestrutura atreladas a serviço público (ou não) com maiores garantias de rendimentos ao particular, onde há a reunião do Estado com a iniciativa privada no interesse público. Por fim, foram analisadas as estratégias federais do Plano Amazônia Sustentável (PAS) e as potencialidades econômicas de bens florestais salientados em Arranjos Produtivos Locais (APLs) nos segmentos de fitoterápico/fitocosméticos, madeireiro e ecoturístico, de onde despontaram propostas de efetivação dessas potencialidades com o uso das PPPs para o desenvolvimento *in concreto* da região, de modo a se constatar a sua adequação, principalmente as conferidas pela Lei do Amazonas n.º 3.363/08, como instrumento de superação dos fatores que subdesenvolvem o espaço amazonense.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Parcerias Público-Privadas. Potencialidades Ambientais.

## ABSTRACT

This dissertation aims to elucidate if public-private partnerships (PPPs), especially those instituted by State Law n. ° 3,363/08, can contribute to develop sustainably the Amazonas, overcoming the socioeconomic isolation obstacles of the region and the difficulty to have a model more inclusive and full of autonomy determined by its harmony with the ecological potentials. So, this investigation adopted the dialectical approach methods, comparative and historical procedure methods and research techniques of indirect documentation (bibliographic and documentary). It begins explaining the development connotation that will guide the research, distinguishing it from economic growth, assuming it sustainable as dynamic and complex process (composed by growing economic, environmental, social, political etc.) that centers on expanding human freedoms. After examining the history of the theme, it was verified its crystallization in the legal order as validity of conducts parameters and as fundamental human right to be duly executed according the emerging values of determined social reality (development *in concreto*). Following the visit of the Amazon history by the socioeconomic cycles of the region, factors were extracted of Amazonas underdevelopment and based on theses it becomes possible the overcoming of this scenario to trigger the development, covering the combat of the State preponderance among others social actors, and the repair of the economic primacy in the midst of social exclusion and indifference ecological (and its potentialities). Identified the best consistent development with the amazon peculiarities, it was understood the basic structures of PPPs in the strict sense of the Federal law of PPPS No. 11,079/04 and the law amazonense law PPPs No. 3,363/08, revealing the common feature of complexity in the development and the study of Amazonian since it provides for the grant of public service and/or construction, extension, maintenance, facilities management and reform, goods or equipment for public use; or intangible rights of ownership of the State, including trademarks, patents and databases, methods and management techniques in the areas of education, health, welfare, transportation, sanitation, science, research and technology, agriculture and other areas of economic interest. Therefore, PPPs contribute in overcoming/mitigation socioeconomic isolation of Amazonas and its indifference to the potential environmental, because it is about hiring State large infrastructure works relating to public service (or not) with greater assurance of income to particular, promoting the meeting of the State with the private initiative in the public interest. Finally, were analyzed the federal strategies of sustainable in Amazon Sustainable Plan (ASP) and the economic potential of forestry assets in local productive arrangements highlighted (LPA) in the segments of phytotherapeutic/phytocosmetic products, timber and ecotourism, where were detect proposals that shown these capabilities with the use of PPPs to concrete development in the region, establishing its suitability, especially those conferred by the law of Amazonas No. 3,363/08, as an instrument for overcoming the factors that undevelop Amazon space.

Keywords: Development. Public-Private Partnerships. Environmental Potentials.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>2 O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</b> .....	13
2.1 Crescimento, Desenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável .....	14
2.2 A Evolução do Desenvolvimento e a Necessidade da Sustentabilidade .....	19
2.3 A Positivção do Desenvolvimento Sustentável na CF/88 e o Direito ao Desenvolvimento .....	33
2.4 O Direito ao Desenvolvimento Sustentável na Ordem Constitucional de 1988.....	39
2.5 A Efetivação do Direito ao Desenvolvimento Sustentável .....	45
<b>3 OTIMIZAÇÃO DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO AMAZONAS</b> .....	<b>51</b>
3.3 Ciclo das Drogas do Sertão .....	51
3.2 Ciclos da Borracha.....	53
3.2.1 1.º Ciclo da Borracha.....	53
3.2.1 2.º Ciclo da Borracha.....	56
3.3 Plano de Valorização Econômica da Amazônia.....	59
3.4 Ciclo da Zona Franca de Manaus .....	63
3.5 A Zona Franca de Manaus e o Desenvolvimento Sustentável .....	70
<b>4 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS</b> .....	<b>83</b>
4.1 Breves considerações sobre o surgimento das PPPs .....	83
4.1.1 Derrocada do Estado Intervencionista e Ascensão do Neoliberalismo .....	83
4.1.2 Public Private Partnerships, Private Finance Initiative e Project finance.....	87
4.1.3 Parcerias Público-Privadas <i>lato sensu</i> e <i>stricto sensu</i> .....	91
4.2 Balizas normativas da Lei Federal n.º 11.079/04 .....	95
4.2.1 A Inspiração Constitucional das Parcerias Público-Privadas .....	95
4.2.2 A Competência Legislativa do Estado-Membro para Reger sobre PPPs .....	98
4.2.3 Sujeitos e Natureza Jurídica .....	103
4.2.4 Concessão Patrocinada e Concessão Administrativa .....	104
4.2.5 Regime Jurídico .....	109
4.3 Balizas Normativas da Lei Estadual n.º 3.363/08.....	113
4.3.1 A Ampliação Amazonense do Conceito e das Diretrizes das PPPs Federais (arts. 1.º, c/c 2.º).....	115
4.3.2 O Alargamento dos Casos que não Podem Ser Objeto de PPPs .....	117
4.3.3 A Instrumentalização de PPPs por Concessão de Serviços Públicos ou Obra Pública, por Permissão e por Subconcessão .....	118
4.4 A Capacidade de Desenvolvimentista das PPPs no Amazonas.....	121
<b>5. POTENCIALIDADES ECONÔMICAS DO AMAZONAS E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP)</b> .....	<b>124</b>
5.1 Estratégias Delineadas no Plano Amazônia Sustentável (PAS).....	124
5.2 Potencialidades Delineadas por Estudos Realizados pelo Governo Estadual .....	131
5.2.1 Arranjos Produtivos Locais (APL) de Fitoterápicos e Fitocosméticos .....	132
5.2.2 Arranjos Produtivos Locais (APL) de Madeira, Móveis e Artefatos .....	138
5.2.3 Arranjos Produtivos Locais (APL) de Turismo Ecológico e Rural.....	143
5.3 Aplicabilidade das PPPs .....	147
5.3.1 PPPs e APL dos Fitoterápicos e Fitocosméticos .....	148

5.3.2 PPPs e APL de Madeira, Móveis e Artefatos.....	150
5.3.3 PPPs e APL de Turismo Ecológico e Rural .....	151
5.4 PPPs e Concessões Florestais .....	153
5.5 Dificuldades de Aplicação das PPPs nos APLs.....	155
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>158</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>167</b>
<b>ANEXO A – Lei Ordinária do Estado do Amazonas n.º 3.363/08 .....</b>	<b>179</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Amazônia é notoriamente o reduto da maior biodiversidade do mundo em razão das dezenas de milhares de espécies de animais e plantas envolvidas em lugar de grandes concentrações de águas doces e em meio a solo rico em minerais, cuja preservação é imprescindível para a vida terrestre, principalmente em face do aquecimento global. Nada obstante essa riqueza ecológica, toda a região é paradoxalmente maculada pelo subdesenvolvimento, o que abrange o maior Estado Brasileiro: o Amazonas. A agravar esse cenário contraditório, presencia-se, no universo amazonense, a pujante desenvoltura econômica e a preservação ambiental gerada pelo modelo da Zona Franca de Manaus, bem como, de outro lado, a permanência do seu isolamento do país, a concentração de renda na capital Manaus, o alijamento dos interioranos e dos índios dessas riquezas e a efemeridade dessa desenvoltura. Tais constatações exigem maiores diligências otimizadoras desse paradigma socioeconômico do Amazonas.

De outra banda, o desenvolvimento sustentável é basicamente o fenômeno complexo deflagrador do processo de melhorias socioeconômicas, ambientais etc. dos países, a ocorrer de forma equilibrada e permanente, envolvendo vários atores sociais (Estado, particular, empresas e Terceiro Setor). Sua realização encerra o desejo de todas as nações e regiões tidas como pobres, subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, tais quais o Brasil e a Amazônia, respectivamente. Essa complexidade nuclear do fenômeno desenvolvimentista, aliás, muito se afina com as questões amazônicas, em razão delas se consubstanciarem também em inúmeros fatores sensível e dinamicamente interligados como fauna, flora, homem, clima, terra etc. Por conseqüência, estudar qualquer recanto amazônico com vistas à superação da pobreza/subdesenvolvimento que lhe acomete é sempre enfrentar a sua composição complexa, ponto em comum com o processo do desenvolvimento.

A natureza de complexidade também faz a substância das Parcerias Público-Privadas (PPPs), sobretudo as *stricto sensu* (Lei Federal n.º 11.079/04 e Lei Amazonense n.º 3.363/08), pois elas tratam da sinergia do Estado com o particular na satisfação do interesse público existente em objetos contratuais de vários segmentos econômico, ambientais e sociais. Desse modo, como o desenvolvimento desponta como direito humano inalienável e pautado na expansão das liberdades, ele inspira e fundamenta a avaliação de meios, inclusive, normativos, candidatos a emancipar os amazonidas dessa situação. Para tanto, a reunião de esforços na atuação em vários segmentos simultâneos (complexidade caracterizadora do

desenvolvimento) convida a utilização das Parcerias Público-Privadas para contribuir nesse processo, principalmente por meio da análise e aplicação da Lei Estadual n.º 3.363/08, que instaura o programa viabilizador dessa contratação pública especial e consentânea com a Lei Federal n.º 11.079/04. Assim, a incompatibilidade entre as riquezas ecológicas do Amazonas e o seu estado de subdesenvolvimento justificam o estudo do processo desenvolvimentista da região que, por sua vez, atrai novos mecanismos jurídicos complexos e multissetoriais como as Parcerias Público-Privadas.

Em suma, a busca do desenvolvimento do Amazonas, maior Estado amazônico, perpassa pelo enfrentamento da complexidade dos elementos socioambientais e econômicos que lhe dão substância e atrai um peculiar e novel instrumento de contratação estatal caracterizado pela união de sujeitos e multissetorização funcional: as PPPs. Daí a importância dessa especial contratação pública como potencialmente relevante para a promoção do desenvolvimento sustentável da região.

Nesse soar, visa-se responder à indagação problemática sobre se as Parcerias Público-Privadas, sobretudo as instituídas pela Lei Estadual n.º 3.363/08, podem contribuir para desenvolver sustentavelmente o Amazonas, superando principalmente os óbices do isolamento socioeconômico da região e a dificuldade de se notabilizar um modelo mais incluyente e dotado de autonomia determinada pela sua harmonização com as suas potencialidades ecológicas.

Para tanto, saliente-se que o método de abordagem eleito para a elaboração desta pesquisa foi o dedutivo, sendo aquele que se inicia em premissas universais e abstratas para culminar em conclusões particularizadas por meio do raciocínio silogístico. Isso porque se fez necessária, para elucidar o desenvolvimento amazônico com a influência das Parcerias Público-Privadas, a prévia formulação de proposições basilares sobre a composição do desenvolvimento e das PPPs, a envolver os seres e as atividades que os viabilizam, e, então, testar essas premissas gerais nas singularidades socioeconômicas e ambientais da história amazonense de modo a, por consequência, revelar a realidade e as causas do subdesenvolvimento da região e as formas de superá-las. Destarte, houve a identificação do direito ao desenvolvimento sustentável a ser prescrito conforme as aspirações valorativas da realidade amazonense, bem como a delimitação das peculiaridades das PPPs positivada na Lei Amazonense n.º 3.363/08 para, então, avaliar a capacidade desse mecanismo contratual na contribuição ao desenvolvimento regional.

Em relação aos métodos de procedimento, aplicaram-se os métodos histórico e comparativo. O histórico, pautado na análise dos fenômenos do passado cravados na realidade

atual para melhor entendê-la, se justificou, aqui, na coleta das informações identificadoras das peculiaridades econômicas do processo evolutivo do Amazonas. O comparativo se deu por se ter propugnado a constatar e analisar as semelhanças e dessemelhanças dos fatos pretéritos e presentes dos acontecimentos amazonenses, bem como o confronto dos institutos jurídicos criados pelas Leis das Parcerias Público-Privadas Federal e Estadual.

Quanto às técnicas de pesquisa de coleta de dados, foram utilizadas as técnicas de documentação indireta nas espécies bibliográfica e documental. A primeira ocorreu por meio da extração das informações consignadas em obras jurídicas sobre Direito e Desenvolvimento e Parcerias Público-Privadas, bem como sobre livros de economia amazônica, que relatem as singularidades da região. Houve também pesquisa documental, consistente na apreensão de dados jurisprudenciais e de projetos de desenvolvimento sustentável da região, oriundos do Governo Federal (como o Plano Amazônia Sustentável) e da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico do Amazonas (SEPLAN/AM), a despontar o APL dos Fitoterápicos e Fitocosméticos, o APL de Madeira, Móveis e Artefatos e o APL de Turismo Ecológico e Rural.

No primeiro capítulo, o trabalho delimitou a conotação de desenvolvimento que lhe norteou, distinguindo-o do mero crescimento econômico e pressupondo-o sustentável, processualmente dinâmico, complexo e harmonicamente composto pelas searas econômicas, ambientais, sociais, políticas etc.

Após, seguiu-se para a evolução histórica da ideia do desenvolvimento, passando-se para os reflexos da sua cristalização na ordem jurídica como questão objetiva (diretriz e parâmetro de validade de atos) e de direito subjetivo (direito humano e fundamental) até chegar à sua centralização na expansão das liberdades humanas, a ser efetivado segundo os valores emergentes de determinada realidade social a ser desenvolvida (desenvolvimento *in concreto*).

No segundo capítulo, ingressou-se para o estudo do desenvolvimento concretizado que, como processo que é, exige ainda a visita analítica da história registrada sobre a região objeto de exame. Logo, trilhou-se o percurso pelos ciclos socioeconômicos do Amazonas (período do extrativismo vegetal de drogas do sertão, ciclos gomíferos e fase industrial da Zona Franca de Manaus) para extrair deles os valores que servirão de fundamento para as atuações estatais e individuais concernentes ao desenvolvimento amazonense.

Isso porque essa investida histórica na região permitiu o encontro dos fatores de subdesenvolvimento da região com base nos quais se viabiliza a superação desse cenário para desencadear o desenvolvimento, a abranger o combate da baixa participação dos atores sociais

para o desenvolvimento, já que preponderou a influência estatal, bem como o reparo da desarmonia entre os segmentos objetivos do desenvolvimento, onde tem havido a primazia do econômico, a ocorrência de exclusões sociais e a indiferença à ecologia.

Identificado o desenvolvimento mais consentâneo com as peculiaridades amazônicas, partiu-se para o terceiro capítulo, dentro do qual se enveredou para a compreensão das estruturas básicas das Parcerias Público-Privadas em sentido estrito. Nesse momento, indicou-se o cenário que deu causa às PPPs, abarcando a influência das contratações britânicas e do contexto neoliberal e de subsidiariedade estatal, bem como as circunstâncias nacionais de ineficiência dos serviços públicos e de arrocho financeiro do Estado.

Após, revelou-se o funcionamento dessas peculiares parcerias, desde as molduras genericamente vinculantes da normatividade federal sobre o tema até as singularidades da lei amazonense que lhe corresponde, o que exige o destrinchar do complexo objeto contratual (grandes obras de infraestrutura atreladas a serviço público ou não com maiores garantias de rendimentos ao particular) e da reunião do Estado com a iniciativa privada no interesse público, bem como a superação de pontuais contrariedades da Lei de PPPs do Amazonas. Com isso, visou-se evidenciar os caminhos legais contributivos do desenvolvimento regional no tocante à superação/atenuação do seu isolamento socioeconômico e da sua indiferença às potencialidades ambientais.

Por derradeiro, no quarto capítulo, rumou-se para a análise das políticas públicas delineadas estrategicamente no âmbito federal por meio do Plano Amazônia Sustentável (PAS) e pelos projetos do governo amazonense a respeito das potencialidades econômicas de bens (produtos e serviços) florestais, salientando-se os Arranjos Produtivos Locais (APLs) nos segmentos de fitoterápico/fitocosméticos, madeireiro e ecoturístico.

Dessas estratégias políticas, extraíram-se os sujeitos envolvidos e as atividades demandadas para a exploração dos segmentos lá indicados, propondo-se situações e possibilidades de manejo dessas potencialidades com o uso das PPPs para o desenvolvimento *in concreto* da região, de modo a permitir examinar a adaptabilidade e as dificuldades do uso das PPPs, principalmente as conferidas pela Lei do Amazonas n.º 3.363/08, a fim de trazer à tona as condições de superação dos fatores que subdesenvolvem o espaço amazonense.

## 2 O DIREITO E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O desenvolvimento ordinariamente ativa os sentidos e imagens atrelados a crescimento, evolução, progresso, prosperidade e melhorias. O termo sustentável agasalha concepções sobre a possibilidade de sustento e manutenção, continuidade, permanência, dentre outras conotações ligadas a provimento ou disponibilidade de recursos e condições para que algo possa se manter existindo animicamente ou realizando atividades que garantam a sua sobrevivência.<sup>1</sup>

Contudo, essa substância mais complexa do desenvolvimento, quando agregada à sustentabilidade, passa a ficar mais “verde”, pelo fato dela enfatizar a proteção e a preservação ambiental, cuja imagem predominante revela as cores esverdeadas das florestas com seus animais. A sustentabilidade, então, passa a compor o desenvolvimento, que também abrange os segmentos social e econômico. Para melhor identificar o que é esse desenvolvimento, faz-se importante fincar basicamente o seu conteúdo e trilhar pela evolução histórica dessa idéia.

Em conformidade com Welber Barral<sup>2</sup>, a evolução da concepção desenvolvimentista perpassa pelos estudos de pensadores que marcaram as suas respectivas épocas (ao condensarem as ideias então vigentes) e propiciaram a análise de uma nova problemática, influenciando nas ordens políticas correspondentes como o liberalismo, o socialismo, a regulação estatal e o neoliberalismo. Assim, destacaram-se os pensamentos de Adam Smith, Karl Marx, John Keynes, Celso Furtado e Amartya Sen.

Oportunamente, destaca-se que, neste trabalho, optou-se por dar menos realce às obras desses pensadores e maior conotação às conjunturas de cada período histórico, ressaltando ainda a evolução da importância do meio ambiente no desenvolvimento, então constituído em conformidade com os valores cultivados por cada sociedade. Para analisar essa temática, delimitaram-se as expressões crescimento, desenvolvimento e desenvolvimento sustentável; identificou-se objetivamente esse último na Constituição Federal de 1988, de forma a revelá-lo, adiante, também como direito subjetivo, promovendo-se o exame do seu conteúdo e diretrizes. Em seguida, expuseram-se os segmentos concretos a serem observados

---

<sup>1</sup> NUSDEO, Fábio. Sustentabilidade. In: MARQUES, José Roberto (Org.). **Sustentabilidade e temas fundamentais de direito ambiental**. Campinas: Millennium, 2009. p. 145.

<sup>2</sup> BARRAL, Welber. Direito e desenvolvimento: um modelo de análise. In: BARRAL, Welber (Org.). **Direito e desenvolvimento**: análise da ordem jurídica sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005. p. 33.

para sustentavelmente desenvolver regiões ricas em biodiversidades, carentes de infraestrutura logística e sensíveis às intervenções antrópicas.

## 2.1 Crescimento, Desenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável

As expressões desenvolvimento e crescimento não ganham distinções substanciais quando compreendidas isoladamente a partir dos seus significados trazidos em dicionário. Entretanto, quando contextualizadas em avaliações socioeconômicas, isto é, desprendidas dos significados meramente biológicos ou aumentativos, ambas ganham aplicação tecnicamente diferente.

Nesse diapasão, o desenvolvimento se manifesta como processo ou rota em que dinamicamente se notabiliza alteração abrangente e permanente de um estado para outro, consubstanciando fases que variam em conformidade com o contexto histórico do lugar examinado e que são causa e efeito de crescimento econômico vigorosamente atrelado a profundas mudanças estruturais do país no tocante à seara socioambiental. Esse dinamismo constante de mudanças qualitativas, quando guarda proteção equilibrada dos bens ambientais e neles se baseia (matérias-primas de bens econômicos), passa a ser adjetivado como “sustentável”. Como efeito desse fenômeno de câmbio estrutural e gerado por forças próprias, está o êxodo rural refletido na força de trabalho (liberação do labor do setor primário para os demais setores, *v.g.*, diminuição de agricultores e extrativistas e aumento de trabalhadores na indústria da transformação e nos serviços gerais) e na dimensão espacial (migração do campo para a cidade), ambas as situações que implicam demandas urbanas por novos produtos e serviços que funcionam como motor do processo do desenvolvimento.<sup>3</sup>

O crescimento, por sua vez, se expressa pela mera elevação da disponibilidade de bens e serviços ocorrida sem mudanças estruturais, o que se dá com o simples aumento do PIB. Esse exclusivo progresso quantitativo, por estar desprovido de transformações qualitativas, caracteriza-se por ser efêmero, tanto que economicamente é tido como um surto ou um fenômeno cíclico geralmente causado por fator exógeno (em regra, acidental e exterior ao país em crescimento) que, quando cessado, faz a economia local retroagir ao instante precedente ao do crescimento, diminuindo-se a renda, o emprego, a produção etc. É um

---

<sup>3</sup> NUSDEO, Fábio. Desenvolvimento econômico – um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO. Calixto (coord.) **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 16-17.



progresso induzido e restrito à pujança produtiva e de serviços, evento perfeitamente perceptível na história brasileira com os seus ciclos do açúcar, do ouro e da borracha.<sup>4</sup>

Logo, consoante Arnaldo Wald, Luíza de Moraes e Alexandre Wald<sup>5</sup>, a característica global do desenvolvimento o diferencia do crescimento, que tem simples caráter quantitativo baseado em índices estatísticos, enquanto que aquele tem feição qualitativa e inspira-se na mutação história configurada na passagem de um tipo de vida para outro melhor, na modificação da escala de valores e na conscientização do processo de industrialização e dos seus efeitos sociais e pedagógicos.

Corroborando com essa distinção, Eros Grau<sup>6</sup> ressalta que, enquanto o crescimento se limita ao âmbito quantitativamente econômico por incrementos populacionais e de renda, o desenvolvimento, além de abranger esse fenômeno, enfatiza o aspecto dinâmico e qualitativo da mobilidade social contínua e permanente por meio de um salto de uma estrutural social para outra melhor, a se evidenciar pelo aumento aglutinado dos níveis econômico, cultural e intelectual da comunidade. Ou seja, trata-se de uma mudança mais ampla por conta do reconhecimento da interconexão entre os elementos socioeconômicos e ambientais que complexamente compõem o desenvolvimento da pessoa humana individual e coletivamente.

O amazonólogo Samuel Benchimol<sup>7</sup> também destaca a complexidade e a feição processual do desenvolvimento, como amplo e integrado processo cultural que cobre fatores econômicos, sociais, políticos e psicológicos, e acrescenta a seguinte distinção em face do crescimento:

[...] crescimento serviria para designar o *aumento* quantitativo do produto e da renda *'per capita'*, enquanto que o desenvolvimento se definiria como *um processo de natureza global, compreendendo, além da expansão quantitativa da produção, a sua melhora qualitativa, implicando na equitativa distribuição da renda, no incremento e na divisão social do trabalho, no aperfeiçoamento tecnológico, na melhor utilização dos fatores materiais e humanos e no aprimoramento institucional-político.*<sup>8</sup> [grifo do autor]

Alexandre Belo<sup>9</sup> põe em relevo a insuficiência da compreensão puramente econômica para a compreensão devida do desenvolvimento, ressaltando que, embora o

<sup>4</sup> \_\_\_\_\_. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 353-355.

<sup>5</sup> WALD, Arnaldo; MORAES, Luiza Rangel de; WALD, Alexandre de M. **O direito de parceria e a nova lei de concessões**: análise das Leis 8.987/95 e 9.074/95. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1996. p. 22.

<sup>6</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2008. p. 216-217.

<sup>7</sup> BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia**: um pouco-antes e além-depois. 2 ed. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2010. p. 555.

<sup>8</sup> BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia**: um pouco-antes e além-depois. 2 ed. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2010. p. 556.

<sup>9</sup> BELO, Manoel Alexandre C. As forças sociopolíticas e o processo de desenvolvimento nas áreas de transição. **Direito e Desenvolvimento**. João Pessoa, ano 1, n. 1, jan – jun, p. 14-15, 2010.

processo de desenvolvimento permita, para fins metodológicos, o isolamento racional e abstrato do tema em partes, tais como, desenvolvimento cultural, político, econômico ou social, essa providência não pode desconsiderar a interdependência dessas partes como subsistemas sociais que são, não se devendo perder de vista que o desenvolvimento é, em verdade, processo social global.

Convergindo com tudo isso, Cançado Trindade<sup>10</sup> registra que, após a evolução histórica do desenvolvimento, este fenômeno passou a ser entendido a partir da sustentabilidade ambiental, da justiça social e do fortalecimento das instituições democráticas (participação pública), estando a pessoa humana no centro de todo esse processo.

De toda essa distinção entre crescimento e desenvolvimento, é possível constatar ainda que a expressão desenvolvimento sustentável carrega sentido redundante, pois a estabilidade e a independência externa do desenvolvimento destacam a própria característica de sustentabilidade desse processo. Isto é, o desenvolvimento já é essencialmente sustentável. Cuida-se de questão genética de quem se desenvolve, de maneira que a qualificação de sustentável se faz desnecessária a ponto de, a princípio, caracterizar pleonasma.

Ademais, existe outro inconveniente na idéia de desenvolvimento sustentável, pois, além de aparentar redundância, induz ainda a uma contradição. De acordo com Plauto Faraco de Azevedo<sup>11</sup>, o desenvolvimento, à luz economicista, é insustentável, pois a perspectiva de que a economia deva crescer sempre é claramente impossível em face do espaço limitado que é o planeta (território, florestas, lagos, rios, oceanos e atmosfera), o que estaria a expor a servidão do termo à defesa de megainvestimentos ambientalmente agressivos e à presunção da onipotência inverificável do capitalismo de que se pode recriar a natureza constantemente vilipendiada. Entretanto, como essa expressão inconveniente não pode ser simplesmente banida dos textos legais, o autor<sup>12</sup> defende que se deve compreendê-la como “utilização sustentável dos recursos naturais”, atividade que imprescinde da revalorização da sociedade hodierna por uma nova ética mais atenta à complexidade da vida.

Inobstante os referidos dois pontos negativos, existe boa razão para a manutenção do uso dessa expressão, apesar do inconveniente semântico que traz e para além da sua consagração no meio acadêmico, midiático e jurisprudencial. A importância da sustentabilidade adjetivadora do desenvolvimento reside no seu poder de esverdear a

---

<sup>10</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. 1999. p. 265. v. 2.

<sup>11</sup> AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Ecocivilização: ambiente e direito no limiar da vida**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 125-126.

<sup>12</sup> *Idem, ibidem*. p. 126-127.

dinâmica desenvolvimentista, pois reflete o avigoreamento da preservação do meio ambiente como limite e pressuposto para o crescimento econômico e o progresso social interconectados. Logo, a adoção da expressão “desenvolvimento sustentável” tem importância estratégica, como um *slogan*, para a deflagração complexa do que melhor representa.

Outrossim, o componente econômico da complexidade inerente ao desenvolvimento requer não necessariamente mais crescimento de produção, consumo, exportação, PIB etc., porque, a depender do contexto histórico-geográfico de cada país (então analisado também pelos planos socioambientais, políticos, culturais etc.) é possível que seja imprescindível, inclusive, um decréscimo econômico. Em outras palavras, a influência social e ecológica na economia enseja desenvolvimento com um crescimento econômico diferente do que ordinariamente é percebido, sobretudo porque passa a ser guiado eticamente por valores de alteridade e solidariedade. Assim, crescer economicamente não mais representa maiores números, mas melhores dados. É razoável supor que, por exemplo, da mesma forma que a balança comercial pode exigir a restrição de serviços públicos de educação e saúde, as necessidades de assistência social a miseráveis moradores de rua podem impor dispêndio financeiro além do previsto orçamentariamente em razão tanto dos direitos humanos titularizados por essas pessoas, como também por conta do risco à saúde e à segurança pública. Tudo a depender das circunstâncias.

Samuel Benchimol já havia chegado a essa mesma conclusão a respeito do desenvolvimento sustentável:

Este novo conceito de desenvolvimento procura melhor diferenciar quanto se distinguir o processo do **crescimento, que significa *ficar maior, enquanto desenvolver expressa o *ficar melhor****. Porém, o próprio termo de **desenvolvimento sustentável**, por si só, já é um **pleonasma**, pois enquanto o crescimento econômico implica extensão da produção econômica, em termos quantitativos, o desenvolvimento **exige sempre mais qualidade**: produção maior, porém, melhor, mais abundante, menos agressiva, gestão superior da produtividade, **incorporando valores extraeconômicos, como sociais, biológicos, físicos, políticos e éticos**. **Não se trata apenas de escolha entre o crescimento e o não-crescimento, mas que tipo de crescimento com desenvolvimento devemos escolher e onde**. [...] trata-se de simples **pleonasma, pois vem reforçar a idéia de que não se pode crescer e ficar maior para sempre**, sem que se introduzam mudanças de classe, ordem, técnica, qualidade, limpeza e proteção às fontes primárias e secundárias da vida na face da Terra. **O termo veio para ficar** e ninguém mais tem força para desfazer essa adjetivação aceita universalmente pela ONU e pelos cientistas do mundo inteiro. **[grifo nosso]**<sup>13</sup>

Considerando ainda os limites temáticos deste trabalho sobre o desenvolvimento, que tende a se atrelar para a importância das PPPs nesse processo, opta-se por compreendê-lo pela

<sup>13</sup> BENCHIMOL, Samuel. **Zêmite ecológico e nadir econômico-social**: análises e propostas para o desenvolvimento sustentável da Amazônia. 2 ed. Manaus: Valer, 2010. p. 30-31.

tríplice elementar desenvolvimento-econômico-social-ecológico, sem descurar da relevância de outros desenvolvimentos metodologicamente perceptíveis, configurados no desenvolvimento cultural e político, por exemplo.

Isso porque, embora Alexandre Belo<sup>14</sup> ponha o apuro político como o núcleo gerador do processo de desenvolvimento, impende reiterar o disposto acima quanto à dependência das circunstâncias fáticas da realidade que se busca desenvolver. Ainda que o homem da sociedade seja um ser político onde o impulso/decisão/iniciativa humana é essencialmente política, o ser humano é tão político quanto social e econômico e tampouco ele é imune ao meio ambiente em que está inserido, sendo de difícil possibilidade vislumbrar quem precede quem (se o político veio antes do social ou se fora o econômico a origem etc.) e quem é condição primária para quem.

É certo ainda que não haverá decisão política e eficácia de cumprimento dessa decisão se os que decidem e os que a cumprem carecem de poder econômico mínimo para se manter ou de suficiente instrução educacional fruto de bom seio familiar e acadêmico. Talvez, a priorização da importância política no desenvolvimento se justifique nas expectativas e exigências de que se tem em face do Estado e seus deveres como Poder Público, isto é, ente coletivo de onde procedem juízos de valores advindos de todos, principalmente após o *Welfare State*. Contudo, isso também reduz a importância de outros atores sociais, como empresas e Terceiro Setor, na deflagração do desenvolvimento, já que a eficácia de seus atos desenvolvimentistas estaria condicionada à prévia atuação estatal no mesmo sentido. Ofusca ainda a possibilidade desses outros atores sociais também agirem politicamente, e ignora a dificuldade de se caracterizar a natureza/essência predominante de determinado ato do ator social. Por exemplo, a redução de preço promovida por Estado ou empresa para facilitar o acesso de classes de consumidores pobres a determinados produtos não deixa de denotar natureza social, política e econômica simultaneamente, já que melhora a autoestima e o lazer do público alvo, interage com quem não se interagira e promove o consumo de quem não dispunha disso.

Ou seja, não se pode conferir prioridade abstrata para um dos elementos do desenvolvimento sem desfigurar a própria interdependência elementar que o constitui. De todo modo, essa caracterização da insuficiência do crescimento econômico e da relevância da sustentabilidade para o desenvolvimento sustentável será melhor compreendida nos subtópicos que se seguem.

---

<sup>14</sup> BELO, Manoel Alexandre C. As forças sociopolíticas e o processo de desenvolvimento nas áreas de transição. **Direito e Desenvolvimento**. João Pessoa, ano 1, n. 1, jan – jun, p. 23, 2010.

## 2.2 A evolução do Desenvolvimento e a Necessidade da Sustentabilidade

Inicialmente, o crescimento econômico era a meta a ser alcançada. A expressão desenvolvimento não estava em voga. Do século XVI ao XVIII, as nações se guiavam pelo mercantilismo (acumulação de metais preciosos) e pela conotação militar de seu poderio. Já no final do século XVIII, os “Estados Nacionais”, seguindo as orientações de Adam Smith, deveriam crescer economicamente e, para tanto, era imprescindível (e suficiente) a liberdade do mercado (liberalismo clássico), uma vez que “uma mão invisível” orientaria naturalmente (e até inconscientemente) as pessoas a promoverem os seus interesses. Assim, as leis se restringiam a garantir direitos civis (ampla liberdade do uso da propriedade) e políticos (direitos de votar e ser votado exercidos por uma minoria), porque, desse modo, a classe social dominante (a burguesia) viabilizava concomitantemente a gestão do Estado e a segurança jurídica das suas relações de comércio (cumprimento de contratos e respeito à propriedade).<sup>15</sup>

Posteriormente, as demandas sociais emergentes das Revoluções Industriais refletiam as falhas do mercado como centro regulador da vida social, tendo em vista que a plena liberdade de acumulação de capital e a elevação da mais-valia geraram empobrecimento em massa e declínio de crescimento econômico. As críticas a essa fase do capitalismo ressonaram por meio de Karl Marx, principalmente, na última década do século XIX, com a sua proposta revolucionária de instituição do comunismo em substituição ao sistema político-econômico vigente. Essa transformação seria resultado do materialismo histórico que tem o conflito de classes como motor da história e revelador das contradições da produção capitalista (exploração da força de trabalho em nome da acumulação de capital).<sup>16</sup>

Apesar desses problemas, o liberalismo econômico efetivamente começa a ceder espaço para a intervenção estatal apenas com a Primeira Guerra Mundial (1914-1918). A avigorar o Estado do Bem Estar Social, destacam-se também as influências da Revolução bolchevista na Rússia (1917), os efeitos do *crack* da bolsa de valores nova-iorquina (1929) e a implantação do *New Deal* rooseveltiano (1933).<sup>17</sup> Esse cenário veio em resposta à crise financeira e à explosão do desemprego, episódios esses representativos das falhas do mercado

---

<sup>15</sup> DALLARI, Pedro. **Desenvolvimento sustentável em favor da justiça social**. In: PÁDUA, José Augusto (Org.). Desenvolvimento, justiça e meio ambiente. Belo Horizonte: UFMG; São Paulo: Peirópolis, 2009. p. 196.

<sup>16</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de alicé: o social e o político na pós-modernidade**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2003. p. 44.

<sup>17</sup> FEITOSA, Maria Luiza Pereira Alencar Mayer. **Paradigmas inconclusos: os contratos entre a autonomia privada, a regulação estatal e a globalização dos mercados**. Coimbra: Coimbra, 2007. p. 97.

(livre e desregulado). Nesse momento, John Maynard Keynes defendia a necessidade de um mercado regulado pelo Estado e composto por uma classe média que consumisse bastante e permitisse a circulação de dinheiro, o que, junto com outras medidas, garantia ao sistema macroeconômico estabilidade e eficiência, combatendo os surtos de depressão que periodicamente maculavam as economias, de forma a solucionar as cíclicas crises econômicas de mercado, precocemente prevista por Marx.<sup>18</sup>

Ainda que a política keynesianista já iniciasse uma preocupação com socialização do investimento quando da promoção das reformas econômicas pelo Estado, a conotação do desenvolvimento, até então, ainda se dava por meio de crescimento econômico, sendo que não mais por acumulação de bens reais, mas por acumulação monetária.

Passada a Segunda Guerra Mundial (1941-1945), os Estados assumem vigorosamente as rédeas da promoção do crescimento econômico por intermédio do cumprimento de planos e metas (influência socialista da planificação econômica), pois se percebeu que os livres rumos do capital podem não convergir com os caminhos da concretização das potencialidades sociais, salvo se houver intervenção institucional.<sup>19</sup> Inicia-se o ápice do Estado Social (*Welfare State*), a quem se conferiu o dever de impor limites à economia e de se destinar investimentos à consecução dos direitos sociais como educação, saúde, segurança pública, transporte etc.

Juridicamente, nesse período, os Estados garantiam a prestação de direitos sociais em suas Constituições (Mexicana de 1917 e a de Weimar de 1919) e, no plano internacional, os direitos tidos como de prestação positiva eram verberados na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e cristalizados nos Pactos Internacionais sobre Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966. O desenvolvimento começa a abranger o aspecto social, apesar do ainda preponderante fator econômico, bem como passa a ser de incumbência estatal a sua promoção, prestação e garantia (direito do cidadão). Nos países que se desenvolveram nesse período, então, os problemas mais comuns à programação estatal do desenvolvimento são a divisão entre os membros da sociedade dos benefícios a serem colhidos no futuro e o enfrentamento de quem,

---

<sup>18</sup> NUSDEO, Fábio. Desenvolvimento econômico – um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO. Calixto (coord.) **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 12.

<sup>19</sup> FEITOSA, Maria Luiza Pereira Alencar Mayer. Desenvolvimento Econômico e Direitos Humanos. **Boletim de Ciências Econômicas**. Coimbra. v. LII. 2009. p. 6.

como e porquê determinado estrato social poderá ou será sacrificado nesse processo de desenvolvimento.<sup>20</sup>

Em 1967, a discrepância socioeconômica entre países ricos e pobres foi objeto de crítica da Igreja Católica por meio da encíclica *Populorum Progressio*, redigida pelo Papa Paulo VI. Nela, a questão social (justiça, paz, saúde, emprego, educação) ganharam grande valorização em face da pobreza gerada pela concentração de renda do mercado desregulado, tanto que se enfatizaram a limitação da propriedade por uma função social, o dever de solidariedade, bem como o desenvolvimento como o novo nome da paz.<sup>21</sup>

Nos países periféricos, o desenvolvimento no período das guerras (e até o fim dos anos oitenta) se pautou mais no crescimento econômico consubstanciado na política de substituição das importações pela industrialização nacional, pois havia escassez de divisas e faltavam produtos disponíveis à importação. Trata-se do desenvolvimentismo, consistente no conjunto de políticas econômicas que visavam promover o desenvolvimento do país por meio da industrialização planejada, fomentada e promovida pelo Estado. Ela foi seguida de medidas para a proteção comercial, fornecimento estatal de financiamento e subsídios e criação de empresas estatais.<sup>22</sup> Ou seja, a intervenção programadora do Estado passou a ocorrer também nesses países ainda pobres no cenário capitalista da economia anticíclica e não afinados plenamente ao socialismo, pois eles perceberam que o programa estatal voltado ao desenvolvimento tinha a aptidão de intencionalmente alcançar melhores resultados se comparados com a opção pela livre atuação mercadológica ou pela espera das condições favoráveis ao crescimento da economia<sup>23</sup>.

Ademais, como esses países subsdesenvolvidos também não dispõem de condições suficientes para a sua evolução espontânea, o processo de desenvolvimento precisa (como precisou no Brasil do governo militar) de iniciativa (não necessariamente de meio/método) arbitrária, havendo decisão de determinado grupo social de promovê-lo sem que essa deliberação e seus instrumentos e objetivos sejam validados (para além do viés teórico) pelo consenso dos anseios e livre iniciativa dos destinatários desse empreendimento<sup>24</sup> (o que permitiria mais expectativa de eficácia da investida).

---

<sup>20</sup> BELO, Manoel Alexandre C. As forças sociopolíticas e o processo de desenvolvimento nas áreas de transição. **Direito e Desenvolvimento**. João Pessoa, ano 1, n. 1, jan – jun, p. 20, 2010.

<sup>21</sup> SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Método. 2004. p. 37.

<sup>22</sup> RICUPERO, Rubens. Inserção internacional brasileira. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). **Contribuições do Conselho de orientação do IPEA**. Livro 1. Brasília: [s.n.], 2009. p. 19

<sup>23</sup> BELO, Manoel Alexandre C. As forças sociopolíticas e o processo de desenvolvimento nas áreas de transição. **Direito e Desenvolvimento**. João Pessoa, ano 1, n. 1, jan – jun, p. 16, 2010.

<sup>24</sup> BELO, Manoel Alexandre C. As forças sociopolíticas e o processo de desenvolvimento nas áreas de transição. **Direito e Desenvolvimento**. João Pessoa, ano 1, n. 1, jan – jun, p. 21-22, 2010.

Com forte influência da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Celso Furtado<sup>25</sup> propugnou pela análise do desenvolvimento através do seu antônimo: o subdesenvolvimento, o qual não se configura em fase natural (evolucionista) para o desenvolvimento, mas em fenômeno que tende a se perpetuar como resultado da incidência, nos países periféricos, dos processos técnicos e das formas de divisão de trabalho oriundos dos países centrais. Para romper com essa estrutura, o desenvolvimento deveria envolver, então, tanto questões econômicas como culturais. A primeira com o aumento qualitativo da produtividade (ênfatisando o progresso tecnológico nacional ligado à acumulação de capital a ponto de modificar o perfil da demanda) e a segunda com um processo de adaptação das bases da sociedade no sentido de permitir a expansão das possibilidades abertas às pessoas.<sup>26</sup>

Sobre a teoria histórica estrutural cepalina, Calixto Salomão Filho<sup>27</sup> lembra que ela identificou o obstáculo ao desenvolvimento gerado pelo alto grau de concentração do poder econômico, bem como a percepção de que o elemento dinâmico dos países subdesenvolvidos está na demanda (e não nas inovações do processo produtivo), de forma que a sua otimização permitiria o progresso econômico do país. Contudo, essa teoria revela-se determinista e pessimista quanto à possibilidade de superar os fatores internacionais do subdesenvolvimento, o que fomentou a emergência da sociológica teoria da dependência, representada por, dentre outros, Fernando Henrique Cardoso. Este, por outro lado, apesar de adotar as ideias marxistas e de defender a relevante influência das relações de poder locais (periféricas) sobre os modelos de dependência, inseriu forte decisionismo político, ensejando profundo ingresso no neoliberalismo e a captura das instituições políticas e regulatórias pelo poder econômico.<sup>28</sup>

Segundo Maria Luiza Feitosa<sup>29</sup>, durante os anos cinquenta e sessenta do séc. XX, houve rápido crescimento das economias nacionais, regulação internacional pelos Acordos de *Bretton Woods* (câmbio fixo) e a projeção governamental do desenvolvimento. Na década seguinte, porém, o pêndulo da história voltou para o lado dos ideais liberais (ou neoliberais). Em meio à saída dos Estados Unidos do sistema de *Bretton Woods* (1971), a crise do petróleo (1973) e a liberalização dos mercados financeiros ingleses (1980), a formatação intervencionista do Estado dava sinais de esgotamento<sup>30</sup>, já que a ampla intervenção estatal, que visava garantir a justiça social, chegou ao ponto de colocar em risco a própria liberdade

<sup>25</sup> FURTADO, Celso. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2003. p. 88.

<sup>26</sup> *Idem, ibidem*, p. 101-116.

<sup>27</sup> SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e Desenvolvimento. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (coord.). **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 34-36.

<sup>28</sup> *Idem, ibidem*, p. 36-37.

<sup>29</sup> FEITOSA, Maria Luiza Pereira Alencar Mayer. Desenvolvimento Econômico e Direitos Humanos. **Boletim de Ciências Econômicas**. Coimbra. v. LII. 2009. p. 7.

<sup>30</sup> *Idem ibidem*.



individual, considerando que a atuação imediata do Poder Público nas atividades econômicas em sentido estrito não logrou concretizar os objetivos afetos ao Estado de Direito; vale dizer, a efetivação dos direitos sociais e individuais nos vários setores da sociedade.<sup>31</sup>

Essa crise do Estado do Bem Estar Social, porém, não pode ser identificada plenamente nos países subdesenvolvidos (ou periféricos), uma vez que estes não efetivaram essa formatação política e, assim, suas populações sempre careceram de maior atuação governamental eficaz na promoção das liberdades substantivas e instrumentais do desenvolvimento. Não é por outra razão que Boaventura de Souza Santos<sup>32</sup> reserva a denominação Estado Providência às organizações políticas dos países ricos e de Estado Desenvolvimentista ao modelo estatal dos países periféricos e semiperiféricos. Em relação a estes, o sociólogo português<sup>33</sup> ainda justifica a inexistência de um Estado do Bem Estar Social no fato dos serviços públicos de suas responsabilidades serem prestados pela própria comunidade e, após a crise do reformismo (do *Welfare State*), por Organizações Não-Governamentais guiadas, em sua maioria, por interesses dos países centrais.

Nessa fase de ascensão capitalista, em meados da década de sessenta, o meio ambiente também começava a se destacar como objeto de preocupação. A indiferença econômica e social às externalidades ambientais geradas pelas propostas e políticas (neoliberais) de desenvolvimento em voga começaram a refletir nas pesquisas científicas sobre os seus efeitos na natureza, na própria economia e na saúde humana, gerando problemas como a proliferação dos lixos, a poluição, o desmatamento, o aquecimento global etc. Assim, ainda na década de setenta, a proteção ambiental oficialmente entra na pauta das organizações políticas com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em Estocolmo, em 1972. Lá, entendeu-se que o desenvolvimento de uma nação deveria se basear em suas próprias potencialidades (independência externa), harmonizando os objetivos sociais e econômicos com uma gestão ecologicamente prudente dos recursos e do meio. No mesmo ano, destacam-se também os estudos do Clube de Roma, coordenados por Dennis L. Meadows, cujas conclusões básicas foram sobre a necessidade de se reduzir o crescimento da

---

<sup>31</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 13.

<sup>32</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. A reinvenção solidária e participativa do estado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo, São Paulo: MARE, 1998. p. 2. Disponível em: < <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewArticle/26171>>. Acesso em 20 nov. 09.

<sup>33</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. A reinvenção solidária e participativa do estado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo, São Paulo: MARE, 1998. p. 10. Disponível em: < <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewArticle/26171>>. Acesso em 20 nov. 09.

população mundial e do capital industrial, sob pena de esgotamento das potencialidades biológicas do planeta ainda no século XXI. Cria-se a expressão ecodesenvolvimento, fenômeno composto por cinco dimensões de sustentabilidade: social, econômica, ecológica, espacial e cultural.<sup>34</sup>

Em 1974, como resultado da *United Nation Conference on Trade and Development* (UNCTAD) e da *United Nation Environment Program* (UNEP), a Declaração de Cocoyok também ressaltou a preocupação ambiental ao focar os efeitos que a pobreza gera como desequilíbrio demográfico e superutilização do solo e dos recursos vegetais, mas é de se enfatizar o realce conferido à responsabilidade dos países ricos pelo subdesenvolvimento de outros, considerando que a exploração dos recursos necessários para o bem-estar deveria obedecer não só a limites mínimos, mas também a níveis máximos de fruição.<sup>35</sup> Aqui nesse último ponto, é possível constatar que o desenvolvimento sustentável pode funcionar, a depender das circunstâncias examinadas, perfeitamente com decrescimento econômico em prol da preponderância conjectural do meio ambiente, vez que a limitação ecológica bloquearia o progressivo consumo de massa.

Portanto, a década de setenta revela os primeiros sinais da crise do Estado Intervencionista, e o desenvolvimento, antes de maior responsabilidade dessa organização política, realça a relevância econômica não necessariamente identificada com o crescimento (qualitativo e produtivo), bem como não se descarta das condições sociais e ecológicas. Nada obstante, como se verá, a sua efetivação volta a ficar à sorte das forças do mercado, justamente no momento em que se iniciava a valorização das questões ambientais no desenvolvimento, tanto que, no início da década de oitenta, o Brasil evoluiu na sua proteção ambiental com a publicação da Lei n.º 6.938/81, a seguir explanada.

O declínio do Estado Providência e do Estado Desenvolvimentista deu azo aos ideais do neoliberalismo então potencializados (a título de disseminação) pelo fenômeno histórico da globalização (de conotação financeira e provinda da Terceira Revolução Industrial<sup>36</sup>). Ante a crise de governabilidade e de legitimidade (geradas pela massa populacional insatisfeita com a sobrecarga fiscal e com os burocráticos serviços públicos prestados pelo Estado), os países iniciaram várias reformas administrativas para “enxugar” o aparato estatal durante as

<sup>34</sup> FERREIRA, Gustavo Assed. Desenvolvimento sustentável. In: BARRAL, Welber (Org.). **Direito e desenvolvimento**: análise da ordem jurídica sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005. p. 81.

<sup>35</sup> BRÜSEKE, Franz Josef. O Problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. 3 ed. São Paulo: Cortez. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2001. p. 32.

<sup>36</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 53.

décadas de oitenta e noventa do século XX. Nesse momento, vêm à tona o princípio da subsidiariedade, a reforma gerencial, as privatizações, as concessões, as desestatizações, as parcerias público-privadas etc.:

Primeiro com Margaret Thatcher, na Inglaterra, em 1979, depois com Ronald Reagan, nos EUA, em 1980, com Kohl, na Alemanha, em 1983, e assim por diante, salvo raras exceções começaram os países centrais a se adoentarem com neoliberalismo, em conformidade com os mandamentos de Hayek. Usando a “cartilha neoliberal”, o Governo Thatcher diminuiu a emissão de moeda; elevou a taxa de juros; baixou os impostos sobre os altos rendimentos; aboliu o controle de fluxo financeiro; aumentou os níveis de desemprego; reprimiu as greves; criou legislação anti-sindical; disciplinou o orçamento e proferiu reformas fiscais; cortou os gastos sociais; e lançou amplo programa de privatização. Nos EUA ocorreu que a cartilha foi seguida, mas com a competição militar com a URSS, a disciplina orçamentária não foi respeitada, sendo um luxo possível devido ao seu peso na economia mundial. Nos outros países da Europa, assim como da Oceania, governos de direita e de esquerda acabaram seguindo a cartilha, com a maior cautela, seja por acreditarem nela ou por imposição da “mão invisível do mercado”, como por exemplo, na França, onde o governo socialista de Mitterrand se viu forçado a alternar seu rumo.<sup>37</sup>

No caso dos países latino-americanos, as diretrizes para as reformas a serem implementadas foram elaboradas pelo Consenso de Washington (1989) e se pautaram em medidas de reestruturação econômica (eficiência) e administrativa (controle), instrumentalizáveis com cortes em dispêndios sociais (educação, saúde e segurança) em nome das políticas de ajuste fiscal.<sup>38</sup>

Consoante Avelãs Nunes<sup>39</sup>, o neoliberalismo foi marcado pela preponderância da liberdade econômica e política em detrimento dos sindicatos, da contratação coletiva, das políticas de redistribuição de rendimento e de pleno emprego, dos subsídios ao desemprego e das garantias à segurança social. Houve, então, a revalorização do mercado como princípio regente da realidade que, por via da concretização da livre eficiência econômica e da acumulação de capital, as necessidades individuais componentes do aspecto sociedade seriam atendidas. Nessa fase neoliberal, mais uma vez, competiria à mão invisível do mercado a promoção do desenvolvimento, o que seria realizado por meio das desobstruções estatais na ordem econômica.

Entretanto, é, nesse cenário planetário, mundializado ou global, em que o Estado enfraquece (ou perde) a sua soberania com o dinamismo econômico permitido pelos avanços das telecomunicações e dos meios de transportes, que a ONU passa a conceber o

<sup>37</sup> VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro setor e as parcerias com a administração pública**. Uma análise crítica. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 50.

<sup>38</sup> FEITOSA, Maria Luiza Pereira Alencar Mayer. Desenvolvimento Econômico e Direitos Humanos. **Boletim de Ciências Econômicas**. Coimbra. v. LII. 2009. p. 9.

<sup>39</sup> NUNES, António José Avelãs. **Neoliberalismo e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar. 2003. p. 53.

desenvolvimento não só como meta ou prerrogativa de poucos, mas como direito de todos (individual ou coletivamente considerados).

Em 1986, a ONU aprovou a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.<sup>40</sup> Nos seus dispositivos inaugurais, proclamou-se o desenvolvimento como direito humano inalienável a ser exercido e promovido por todos através da realização plena e conjunta dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Aqui, as palavras de ordem são “todos” e “direitos humanos”, porque as titularidades ativa e passiva desse direito recaem sobre quaisquer dos atores sociais (cidadãos, Estados, organismos internacionais governamentais etc.), bem como porque afeta objetivamente à indivisibilidade (integralidade) dos direitos humanos, de modo que apenas se concretiza com a realização plena e simultânea de todos os direitos humanos (civis, políticos, econômicos, culturais e sociais). A partir de então, o conteúdo do desenvolvimento começa a consolidar as perspectivas multidimensionais atuais.

Em 1987, a sustentabilidade passa a adjetivar o desenvolvimento. Como notoriamente se reconhece, a expressão “desenvolvimento sustentável” foi oficialmente consagrada no relatório “O Nosso Futuro Comum”, elaborado por Gro Harlem Brundtland (primeira-ministra norueguesa à época) e apresentado na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Trata-se do desenvolvimento que atende aos anseios da contemporaneidade sem prejudicar as necessidades das gerações posteriores.

Na verdade, o relatório de Brundtland apenas confirmou os termos do ecodesenvolvimento que orbitavam a década de setenta. Mas, conforme Franz Brüsseke<sup>41</sup>, silenciou quanto às críticas ao ilimitado crescimento econômico dos países industriais (não esquecido pelo Clube de Roma e pela Declaração de Cocoyok) e condicionou a superação do subdesenvolvimento ao crescimento contínuo dos países industrializados (fomentando a disparidade entre as nações e a expansão do uso dos recursos naturais).

A ratificação do desenvolvimento sustentável como modelo ideal de desenvolvimento ocorreu na Eco-92, no Rio de Janeiro, cujos documentos (Agenda 21 e Declaração do Rio) evidenciaram a importância de cumular sistemicamente o econômico, o social e o ambiental como vetores do desenvolvimento qualificado como sustentável.<sup>42</sup> Ademais, desde aí, o meio ambiente saudável ascende como direito humano por meio da sua

---

<sup>40</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. **Declaración sobre el derecho al desarrollo**. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/41/128>>. Acesso em: 10 set. 09.

<sup>41</sup> BRÜSEKE, Franz Josef. O Problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. 3 ed. São Paulo: Cortez. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2001. p. 33-35.

<sup>42</sup> CRUZ, Branca Martins da. Desenvolvimento sustentável e responsabilidade ambiental. In: MARQUES, José Roberto (Org.). **Sustentabilidade e temas fundamentais de direito ambiental**. Campinas: Millennium, 2009. p. 5.

inscrição no direito ao desenvolvimento. Nos dez anos seguintes, em Johannesburgo (Rio+10), o dever de cumprir os objetivos da Agenda 21 foi ratificado.<sup>43</sup>

Percebe-se que o desenvolvimento sustentável foi consolidado em um pano de fundo de atuação estatal reduzida. Como visto, até a metade da década de noventa, o Estado era objeto de reformismo que lhe taxava de ineficaz e lhe exigia não só atuação subsidiária (só onde o particular não presta atividades ou não o faz a contento), mas a ação/presença mínima. Essa proposta reformadora foi harmonicamente impulsionada por instituições financeiras multilaterais e pelos países centrais, sob a alegação de que apenas a ausência do Estado pode remediar os problemas do seu gigantismo analisado nas décadas precedentes. Assim, esse desequilíbrio em prol do mercado contribuiu, por óbvio, na acumulação de capital nos países mais fortes socioeconomicamente, ao passo que os países periféricos foram relegados às condições de organismos financeiros internacionais (para a concessão de auxílio fiscal e crédito) e às sociedades empresárias multinacionais daquelas nações:

A promessa de mudança de rumos do processo histórico, anunciada com o fim da Guerra Fria, frustrou-se cabalmente. A velha utopia de um futuro radioso com a hegemonia, no plano político, das massas trabalhadoras, herdada da aurora da ideologia socialista, tende a cumprir-se perversamente em benefício de estruturas empresariais transnacionais. A forma original de dominação que havia prevalecido nos primórdios do capitalismo industrial ressurgiu tutelada por uma estrutura de poder transnacional. Empresas que têm o domínio da criatividade tecnológica operam crescentemente fora do controle das estruturas de poderes nacionais.<sup>44</sup>

Não se pode negar que essa total liberação estatal em prol do mercado também gerou o desmantelamento do intervencionismo institucional que garantia a manutenção de governos autoritários nos países periféricos. Isso contribuiu, conseqüentemente, para a implantação de processos democráticos nessas regiões (como o Brasil)<sup>45</sup>. Ademais, mesmo nos países ricos, a intensidade dessa reforma do Estado perdurou até meados da década de noventa do século XX, pois, segundo Boaventura de Souza Santos<sup>46</sup>, o próprio processamento da desregulamentação econômica e da desintervenção estatal no plano social demonstrou que apenas aquele Estado (tido como ineficaz) poderia ser forte o suficiente para produzir (de

<sup>43</sup> BRASIL. Ministério do meio ambiente. **Declaração do rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=576/>>. Acesso em: 27 ago 09.

<sup>44</sup> FURTADO, Celso. **Em busca de novo modelo**: reflexões sobre a crise contemporânea. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra. 2002. p. 50.

<sup>45</sup> COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor público**: reforma administrativa, estabilidade, empregado público, direito adquirido. Curitiba: Juruá, 2009. p. 32.

<sup>46</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. A reinvenção solidária e participativa do estado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo, São Paulo: MARE, 1998. p. 4. Disponível em: < <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewArticle/26171>>. Acesso em 20 nov. 09.

forma eficaz) a sua fraqueza e, do mesmo que toda a desregulamentação envolve regulamentação, o Estado tem de intervir para deixar de intervir, pois só assim haveria evolução do reformismo social, dirigido pelo Estado, para o reformismo estatal, capitaneado pela sociedade civil politicamente articulada para intervir nesse Estado. Outrossim, os desastrosos efeitos da “nova liberalização” do mercado, mormente nos países subdesenvolvidos, denotavam certa ingovernabilidade que poderia prejudicar os países desenvolvidos por meio de imigrações, epidemias, terrorismo etc. Daí a importância de uma reforma mais ampla e complexa, envolvendo equilíbrio entre os princípios do Estado, do mercado e da comunidade.

Em meio a indefinições quanto à denominação desse Estado do fim do século XX e início do século XXI, certo é que a sua função regulatória se avigorou e as suas atribuições de interventor por absorção, participação ou de prestador de serviços reduziram-se consideravelmente, ao passo que o mercado virou objeto de intervenção estatal por regulação no sentido de normativamente evitar falhas no seu funcionamento (especulações e externalidades), repelindo ofensas à livre concorrência e planejando (e executando) a infraestrutura necessária para a circulação de pessoas, capital e informações, por exemplo.

A evolução histórica do Estado e do mercado (livre ou regulado) evidenciou também a imprescindibilidade de outro agente social: a sociedade civil organizada, constituída por segmentos específicos (ambientalistas, filantrópicos, consumidores), que, ao emergir ao nível de agente social, trouxe consigo essa sua complexidade, de modo a reforçar a multissetorização do desenvolvimento sustentável.

Nesse trilhar, o movimento “direito e desenvolvimento” possui uma corrente mais recente que parece traduzir bem os fatos que subjazem aos desafios do desenvolvimento contemporâneo. Seriam: a) a expansão da globalização; b) o declínio do crescimento econômico promovido pelas empresas multinacionais que aumenta as desigualdades; c) o reconhecimento de uma realidade complexa, dentre as quais, a jurídica, (avigoroamento do sistema jurídico internacional nos planos nacionais e supranacionais quanto à certificação e à ampliação de direitos humanos, e exigência de uma postura clara e positiva da ordem jurídica para a promoção do desenvolvimento); d) a postura ativa/interventora da sociedade civil, havendo uma maior importância à democracia participativa; e e) maior demanda por justiça social nos países em desenvolvimento.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> FEITOSA, Maria Luiza Pereira Alencar Mayer. Desenvolvimento Econômico e Direitos Humanos. **Boletim de Ciências Econômicas**. Coimbra. v. LII. 2009. p. 14.

Outrossim, o desenvolvimento sustentável não pode ser analisado sem destacar a importância de Amartya Sen. Com ele, o aspecto econômico foi substituído pela expansão das liberdades como protagonista no palco do desenvolvimento. Aliás, Sen demonstra que a *renda per capita*, por si só, não implica liberdade e pode ofuscar a concepção de desenvolvimento, pois existem outros fatores (liberdades) a serem considerados como cobertura médica, educação escolar, segurança etc. Nesse diapasão, expõe que as baixas rendas dos indianos de Kerala e dos chineses não os impedem de viver por mais tempo que os financeiramente superiores afro-americanos, bem como que os ex-escravos estadunidenses, logo que emancipados, negaram retornar àquela condição mesmo com salários maiores.<sup>48</sup>

Ademais, Amartya Sen traz à baila fatos históricos reveladores de países que obtiveram progressos sociais (e até se desenvolveram) sem que tivesse ocorrido prévio crescimento econômico, o que rechaça os argumentos cronológicos de precedência deste em relação àqueles, até porque a criação de oportunidades sociais contribui para a pujança econômica. Segundo Amartya, o Japão da era Meiji, em meados do séc. XIX, bem como outros países do leste asiático buscaram mais cedo a expansão em massa da educação e, em seguida, dos serviços de saúde, muito antes de romper com a pobreza que assolava os seus povos. Somado a isso, Sen aponta para a possibilidade de incidência da economia dos custos relativos, segundo a qual o custeio público em áreas de saúde e educação básica é mais barato em economias mais pobres em razão dos salários inferiores comparativamente com a realidade dos países mais ricos, de modo que a menor disponibilidade financeira pode ser compensada com a menor necessidade quantitativa de investimento.<sup>49</sup> Ou seja, até na prática (não só em tese) o progresso social pode não ser tão caro quanto se parece (e se diz).

Realçando o apelo extraeconômico do desenvolvimento, Calixto Salomão Filho<sup>50</sup> defende três fatores: a) a importância da redistribuição para a expansão da demanda baseada nos valores sociais (e não na eficiência econômica); b) a diluição dos centros de poder econômico e político para a difusão da informação e do conhecimento a toda a sociedade; e c) o estímulo à cooperação induzida à luz dos valores da sociedade.

Destarte, as liberdades (facilidades econômicas, liberdades políticas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora), para Sen<sup>51</sup>, atuam tanto como instrumento (liberdades instrumentais) como fim (oportunidades sociais) do desenvolvimento,

<sup>48</sup> SEN, Amartya. **O desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 37-44.

<sup>49</sup> SEN, Amartya. **O desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 58-63.

<sup>50</sup> SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e Desenvolvimento. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (coord.). **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 37-41.

<sup>51</sup> SEN, Amartya. **O desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 71.

competindo aos destinatários assumirem também a posição de agente desse processo, cujo pólo ativo deve envolver não apenas o Poder Público, mas também as demais organizações sociais.<sup>52</sup>

Essa perspectiva da liberdade como meio e fim do desenvolvimento traz, como base informacional, um complexo de fatores que procura compatibilizar o interesse do utilitarismo no bem-estar humano (sem se descuidar das condições individuais), os processos de escolha e de liberdade de agir do libertarismo (retirando a prioridade plena do direito de propriedade) e as liberdades formais da teoria rawlsiana (pondo a liberdade formal em simetria de importância com outras vantagens pessoais, como rendas e utilidades).<sup>53</sup>

É o que se denomina de abordagem abrangente do desenvolvimento, realizável por meio da integridade conceitual de Amartya Sen, o qual, metaforicamente, explica que o desenvolvimento “requer que se considere de forma integrada os desenvolvimentos em diferentes domínios como o econômico, o jurídico etc. (da mesma forma que um típico dia de verão depende do sol, da temperatura, do céu azul, e assim por diante).”<sup>54</sup>

Como bem destacado por Gustavo Justino<sup>55</sup>, a conotação do desenvolvimento pelo fortalecimento das liberdades humanas, para Amartya Sen, deve ser promovida tanto pelo Poder Público como pela própria sociedade, mas competindo àquele harmonizar a perspectiva do desenvolvimento humano com o crescimento econômico.

Não é por outra razão que o Comunicado 58, do IPEA, a respeito do decrescimento das taxas de pobreza no Brasil conclui que:

O crescimento econômico, ainda que indispensável, não se mostra suficiente para elevar o padrão de vida de todos os brasileiros. A experiência recente do país permite observar que as regiões com maior expansão econômica não foram necessariamente as que mais reduziram a pobreza e a desigualdade. Cabe assinalar também tanto o perfil do crescimento econômico – se impulsionador intensivo ou não de empregos e da qualidade dos postos de trabalho gerados – como a capacidade de correção e proteção social das políticas públicas implementadas, bem como a convergência da sociedade no enfrentamento contínuo dos problemas brasileiros.

Por isso, ganha maior relevância o papel do Estado – em suas distintas esferas governamentais e concomitantemente às instituições da sociedade civil – na execução de uma política nacional de desenvolvimento que possibilite ao País enfrentar todos os problemas de ordem social. Por meio de políticas de Estado, não apenas de governos, o Brasil protagonizaria um novo padrão de desenvolvimento

<sup>52</sup> SEN, Amartya. **O desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 322-323.

<sup>53</sup> SEN, Amartya. **O desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 106-108.

<sup>54</sup> SEN, Amartya. Reforma jurídica e reforma judicial no processo de desenvolvimento. In: BARRAL, Welber (Org.). **Direito e desenvolvimento**: análise da ordem jurídica sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005. p. 18.

<sup>55</sup> OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Direito ao desenvolvimento na constituição brasileira de 1988. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 16, dez/ fev. 2009. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-16-NOVEMBRO-2008-GUSTAVO%20JUSTINO.pdf>>. Acesso em: 22 jul 09.



capaz de torná-lo a quinta economia do mundo, não mais desassociada dos necessários avanços sociais.<sup>56</sup>

Por todo o exposto, o desenvolvimento sustentável hodiernamente não traz dúvidas quanto às suas diretrizes. É notório o seu propósito de garantir necessidades básicas intergeracionais (expansão das liberdades e capacidades humanas do presente e do futuro), bem como da concepção integrada de vetores como o econômico, o social e o ecológico, principalmente com a ênfase atual da contenção daquele em prol destes. Isto é, a complexidade do desenvolvimento “exige, portanto, que o novo produto atue além da mentalidade econômica, a adequação ecológica, a correção política e a melhora dos padrões: os quatro parâmetros fundamentais para o atendimento desse novo conceito [...]”<sup>57</sup>.

Essa ilação se apreende Fiorillo<sup>58</sup>, quando ratifica a harmonia entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental. Servinskaskas<sup>59</sup> também prevê a conciliação da proteção ambiental com o desenvolvimento socioeconômico para a melhoria da qualidade de vida do homem, utilizando-se racionalmente os recursos naturais não renováveis. José Afonso da Silva, no mesmo diapasão, reconhece a importância da convivência entre o desenvolvimento socioeconômico com a preservação da qualidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, adicionando ainda que esse fenômeno se perfaz no crescimento econômico que efetua a redistribuição equitativa dos resultados do processo produtivo no sentido de cumprir os objetivos previstos no art. 3.º, da Constituição Federal de 1988.<sup>60</sup>

A preocupação ambiental no hodierno cenário da sociedade de massa e de risco, industrial e global fez com que Boaventura de Souza Santos<sup>61</sup> acrescentasse às contradições marxistas (entre capital e força de trabalho) a dicotomia entre a limitação do ecossistema e a tendência de acumulação ilimitada do capital, impondo-se uma nova relação paradigmática (pós-moderna) com a natureza e pressupondo-se, como solução, uma utopia democrática (transformação por meio da repolitização e pelo exercício radical da cidadania individual e coletiva) e caótica (sem protagonista privilegiado por envolver todos os interessados).

<sup>56</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Comunicado n.º 58 do IPEA**: Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil. Rio de Janeiro. 13 de jul. 10. Disponível em: <[http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/comunicado/100713\\_comunicadoipea58.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/comunicado/100713_comunicadoipea58.pdf)>. Acesso em: 14 ago. 10.

<sup>57</sup> BENCHIMOL, Samuel. **Zêmite ecológico e nadir econômico-social**: análises e propostas para o desenvolvimento sustentável da Amazônia. 2 ed. Manaus: Valer, 2010. p. 31.

<sup>58</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 32.

<sup>59</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 35.

<sup>60</sup> SILVA, José Afonso da Silva da. **Direito ambiental constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 26.

<sup>61</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de alice**: o social e o político na pós-modernidade. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2003. p. 43-44.

Recentemente, com o (novo) desequilíbrio dos agentes sociais em favor do mercado, constatou-se uma crise mundial de natureza financeira que foi desencadeada pelo declínio das hipotecas norte-americanas ainda em 2008. Causa: falhas de mercado ocasionadas pela desconcentração regulatória e normativa nos planos nacionais e internacionais. Resultado: intervenção na (des)ordem econômica por meio da figura (moderna) tão abalada em anos atrás, o Estado. Em alusão à crise de 1929, ressuscitam-se as técnicas protecionistas e nacionalistas (priorização governamental das empresas nacionais com a utilização de “prerrogativas” alfandegárias), a xenofobia (com desemprego gerado, os nacionais passam a externar discriminações étnicas) e o enfraquecimento do setor privado (que passa a clamar por subvenções do Estado e a se submeter ao conseqüente controle estatal de gastos). Assim, em um mundo cada vez mais integrado, de modo que o declínio econômico de poucos afeta a todos socioambientalmente, enfatiza-se a importância de organismos supranacionais para regulá-lo sem desconsiderar a importância regulatória do Estado.<sup>62</sup>

Conforme Alexandre Belo, o comércio internacional necessita de modificação de seus parâmetros, rejeitando hábitos espoliativos praticados pelas nações ricas contra as outras, pois “abstraindo o fato de que isso poderia ocultar uma ingerência mais intensa sobre o processo de desenvolvimento das áreas em transição, é preciso reconhecer que não é possível conceber um processo evolutivo, para tais áreas, sem cooperação internacional.”<sup>63</sup>

Na verdade, a maior incumbência desenvolvimentista das instituições públicas (nacionais ou não) não pode ofuscar ou restringir o debate a respeito da imprescindível participação de todos no processo. Mas, além disso, já não cabe tratar do desenvolvimento como simples ideal, meta, política pública ou evolução histórica. Até mesmo para viabilizar a coesão de todos os envolvidos, deve-se cuidar do desenvolvimento como questão de direito que, em última análise, encerra todos os direitos humanos, e, desse modo, viabilizar os instrumentos de sua efetivação, implementando-se por via do desempenho de todos (principalmente sob coordenação supraestatal e estatal) transversalmente nas searas econômicas, sociais, políticas e culturais em favor de quem quer que seja.

Nesse soar, o componente da sustentabilidade no desenvolvimento impõe a observância à ética ambiental, então voltada à maior atenção à finitude dos bens naturais e às condições para a vida digna das posteridades sociais e dos atuais residentes em regiões já

---

<sup>62</sup> AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito econômico**: do direito nacional ao supranacional. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 78-79.

<sup>63</sup> BELO, Manoel Alexandre C. As forças sociopolíticas e o processo de desenvolvimento nas áreas de transição. **Direito e Desenvolvimento**. João Pessoa, ano 1, n. 1, jan – jun, p. 27-28, 2010.

assoladas pelos desníveis ecológicos reflexos dos devaneios humanos no meio ambiente, a envolver, organização econômica pautada em consumo exacerbado (para muito além das necessidades vitais), devendo-se, conforme Renato Nalini, simplificar a vida e se adotar uma economia de mercado ecossocial:

É verdade que se obteve ciência, mas não *sabedoria; tecnologia*, mas não *energia espiritual* para controlar os ricos dessas conquistas; *indústrias*, mas *nenhuma ecologia*; e *democracia sem moral*. Ninguém pode se posicionar contra o progresso. A sua busca, porém, não pode ser feita a qualquer custo. *‘Para além de uma economia planificada e uma prioridade em detrimento das necessidades do trabalho e da natureza*), deve-se buscar uma economia de mercado regulada, social e ecológica. *Numa tal economia deve haver constantemente a busca, por um lado, por equilíbrio entre os interesses do capital (eficiência, lucro) e pelos interesses sociais e ecológicos por outro lado’*. Isso é o que Hans Küng chama de economia de mercado ecossocial. A ela poderá conduzir uma adequada implementação do desenvolvimento sustentável.<sup>64</sup> [grifo do autor]

### 2.3 A Positivação do Desenvolvimento Sustentável na CF/88 e o Direito ao Desenvolvimento

A composição do desenvolvimento (expansão de liberdades humanas nos planos econômicos, sociais e ambientais etc.) reflete a presença nuclear da dignidade humana, de maneira que a temática restou positivada na ordem jurídica brasileira. Dessa juridicização, revela-se a multissetorização do desenvolvimento, bem como a sua emergência como direito subjetivo pertencente ao universo dos direitos humanos. Essa visão subjetiva, porém, será tratada na subseção seguinte.

Aqui, tem-se o exame do desenvolvimento na esfera do direito objetivo como instituição a ser ativamente protegida pelo Estado, cuja perspectiva tutelar ressalta a sua importância para a abertura da ordem jurídica ao adensamento dos valores existenciais da pessoa humana erigidos pela coesão social.<sup>65</sup> De acordo com Paulo Gustavo Gonet Branco<sup>66</sup>, o direito objetivado apresenta os princípios basilares da ordem constitucional ao possuir importância mais independente da ótica individual e servir de norte para a ação dos atores sociais e para a aplicação das normas, podendo funcionar, inclusive, na restrição de direitos subjetivos em prol dos próprios titulares destes ou de outros bens constitucionalmente relevantes. Isto é, o desenvolvimento passa a estar juridicamente previsto como tradução normativa dos valores sociais, de forma a ter relevância autônoma (institucional), pois, assim,

<sup>64</sup> NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. 3. ed. Campinas: Millennium, 2010. p. 126-127.

<sup>65</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Malheiros. 2003. p. 565-568.

<sup>66</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva. 2010. p. 343-345.

serve de indicativo para a atuação planejada do Estado e fomentação do indivíduo, do mercado e da comunidade (a envolver o Terceiro Setor).

Nesse viés objetivo, vislumbra-se o desenvolvimento de forma disseminada na Constituição Federal de 1988, pois a sua expressão é depreendida desde o seu texto preambular até os artigos inaugurais dos princípios e direitos fundamentais (1.º; 3.º; 5.º, *caput*, XXIII, XXVI, XXIX, §§2.º e 3.º; 6.º a 8.º; 12 e 14), passando pelos dispositivos sobre a organização política do Estado (arts. 21, IX, XX; art. 23, X e parágrafo único; 24, I; e 43); e dos Poderes (art. 48, IV) e perfilhando por preceitos normativos atinentes à tributação, ao orçamento (arts. 149; 151, I; 159, I, *c*; 163, VII) e às ordens econômica (arts. 170; 174, §1º; 180; 182; 192) e social (arts. 200, V; 205; 215, §3º; 218; 219; e 225).

A substância da junção normativa desses dispositivos expõe que a Carta Magna de 1988 amolda (prescreve) a ordem econômica que deseja e se qualifica como dirigente<sup>67</sup>. Vale dizer, seguindo a tendência “do constitucionalismo social” do séc. XX, o legislador constituinte não mais se preocupa em receber e regular uma realidade pré-disposta, mas pretende ser mais ousado e alterá-la de acordo com os seus princípios e objetivos, rejeitando a suficiência do mercado autorregulado. Sem descuidar dos primeiros dispositivos que fixam os fundamentos do Estado Democrático de Direito Brasileiro (cidadania, dignidade humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa), a identificação política e social está no art. 3.º, da CF/88, pois é, nele, que se revela a cláusula transformadora do país ao explicitar os seus contrastes e pretender eliminá-los. Dentre os contrastes, estão o subdesenvolvimento, a injustiça e o egoísmo social, a fome e as desigualdades sociais e regionais; e a pretensão para combater esses males encontra subsídio constitucional no desenvolvimento nacional.

Nesse particular, é possível ir além, aprofundando o exame para o que foi apontado por Calixto Salomão, como visto em linhas atrás. O referido preceito normativo dos objetivos fundamentais do país não toca apenas em desigualdades a serem superadas, mas essencialmente nos valores emergidos da sociedade brasileira que, quando amadurecidos na positivação jurídica, norteiam a atuação material dos atores sociais.

Como se percebe, o conjunto normativo ressaltado ainda corrobora a interdisciplinaridade do desenvolvimento prescrito no texto constitucional, pois o tema encontra-se propagado em títulos distintos da Constituição Federal, o que leva à confirmação

---

<sup>67</sup> BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento. **Revista da FBDE**, Belo Horizonte, n.º 01, out-mar. 2008. p. 164-167. Disponível em: < <http://www.fbde.org.br/revista/n1.V.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 09.

de que a sua sustentabilidade ou manutenção depende da integração dos segmentos econômicos, sociais, políticos, ambientais etc.

Dentre os dispositivos constitucionais mencionados, realçam-se os arts. 3.º, incisos II e III; 170; e 225; porque o subdesenvolvimento e os desníveis sociais e econômicos que afetam à região brasileira de maior biodiversidade do mundo notoriamente importam no estudo do desenvolvimento sustentável do Amazonas.

O inciso II do art. 3.º, da Constituição, programa não apenas o desenvolvimento nacional, mas a própria garantia desse desenvolvimento. É dizer, não basta desenvolver por um período (na fórmula do *stop-go*), mas criar meios para que se mantenha (permaneça) esse desenvolvimento. O Inciso III desse dispositivo, por sua vez, demonstra que o constituinte, reconhecendo a realidade brasileira de desigualdades sociais e regionais como um quadro de subdesenvolvimento evidente<sup>68</sup>, instituiu (com o teor de imposição e como cláusula transformadora) o objetivo de reduzi-las. Nesse ponto, há de se destacar que as desigualdades regionais se caracterizam, na maioria das vezes, como desigualdades socioeconômicas, pois são carências de saúde, educação, lazer etc. e o baixo PIB que tendem a determinar o desnível entre regiões do país.

A fim de superar esse problema de subdesenvolvimento regional no país, a Constituição prevê, como ferramenta, o mecanismo extrafiscal de intervenção por indução no seu art. 151, I. Permite-se que a União confira incentivos fiscais a uma específica região para viabilizar o equilíbrio socioeconômico entre as diferentes regiões do País. É a intervenção estatal como medida política de economia orientada, em que se usam instrumentos fiscais para atrair os agentes econômicos à certa direção, seduzindo-os a atuar em determinado segmento, mas sem qualquer imposição.<sup>69</sup> Aqui, Estado, sociedade e mercado caminham juntos para o desenvolvimento.

Essa preocupação de efetivar o desenvolvimento atendendo à diminuição das desigualdades regionais e sociais também deve ser observada como princípio da ordem econômica do país, de acordo com o inciso VII do art. 170 da CF/88, bem como se perfaz como requisito essencial para o desenvolvimento sustentável, consoante o princípio 5, da Declaração do Rio/92.

Ademais, a Carta Republicana de 1988 claramente adotou o modelo capitalista quando da prescrição da sua ordem econômica na iniciativa privada e nos princípios da propriedade privada e da livre iniciativa, relegando a sua intervenção econômica à

<sup>68</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, p. 219.

<sup>69</sup> SOUZA, Washington Peluso Albino, **Direito econômico**. São Paulo: Saraiva, 1980. p. 413-416.

excepcionalidade, conforme o disposto no seu arts. 170, II e IV, e 173<sup>70</sup>. De outro lado, esse sistema econômico adotado pelo constituinte não se notabiliza por ser selvagem ou de liberdade plena, pois houve a prescrição de que a economia deveria ser ordenada. Desse modo, a ordem econômica constitucional restou constitucionalmente fundada na valorização do trabalho humano, visando assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observando os princípios da função social da propriedade, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais e busca do pleno emprego, bem como cabendo ao Estado a prestação de serviços públicos, de acordo com o disposto naquele mesmo art. 170, c/c o art. 175, ambos da CF/88.

Assim, além dos referidos fatores de economia, a ordem econômica está iluminada por inúmeros fatores sociais (vida digna, justiça social, redução de desigualdades) e ambientais (defesa do meio ambiente e instrumento preventivo de impacto ambiental), de maneira que essa visão conjunta exige a conciliação de institutos, a princípio, díspares: propriedade privada/função social, livre iniciativa/suplementariedade estatal, liberdade empresarial/função social da empresa, liberdade de lucro/controle do abuso do poder econômico, livre contratação/valorização laboral e solidariedade entre categorias sociais de produção; e igualdade de tratamento no mercado/favorecimento das empresas de pequeno porte.<sup>71</sup>

Por conta disso, Uadi Bulos conclui que: “a ordem econômica deve ser interpretada mediante a exegese construtiva e sistemática, de modo a integrar os princípios gerais que a norteiam, com vista a eliminar os seriíssimos conflitos depreendidos nesse campo”<sup>72</sup>. Para tanto, Calixto Salomão Filho<sup>73</sup> indica que a promoção desse desenvolvimento pode se dar pela melhor difusão do conhecimento sobre as melhores opções econômicas, facilitando a confluência dos princípios do art. 170, da CF/88. Nesse sentido, dever-se-ia dar especial atenção à redução da desigualdade pela redistribuição (inciso VII); à livre concorrência e à defesa do consumidor, geradas e geradoras da difusão do conhecimento econômico (incisos IV e V); e à cooperação (art. 174, §2.º, da CF/88).

Outrossim, o modelo desenvolvimentista constitucionalmente previsto possui a sua conotação ambiental enfatizada no art. 225, da CF/88. A partir dele, o meio ambiente

<sup>70</sup> DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 779-880.

<sup>71</sup> PETTER, Lafayette Josué. **Princípios constitucionais da ordem econômica**: o significado e o alcance do art. 170 da constituição federal. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 91.

<sup>72</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 1332.

<sup>73</sup> SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e Desenvolvimento. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (coord.). **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 40.

ecologicamente equilibrado passa a ter importância tanto intrínseca como instrumental à dignidade humana, pautando-se na solidariedade em relação às presentes e futuras gerações, concebido como um bem de uso comum do povo essencial à sadia qualidade de vida e titularizado por todos, de modo que a sua defesa e preservação impõem-se não só ao Poder Público, mas a toda a coletividade.

Essa estrutura constitucional para o meio ambiente (ecologicamente equilibrada), recepcionou a Lei n.º 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e tem como objetivo geral a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental adequada à vida, garantindo ao país condições ao desenvolvimento socioeconômico e aos interesses da segurança nacional e à tutela da dignidade da vida humana. Para tanto, estipulam-se princípios, como, o da ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, (considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo); do planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; da proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; dos incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; e da educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, buscando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente (art. 2º).

Nesse Política Nacional, há ainda objetivos específicos e instrumentos voltados ao alcance desses escopos. Aqueles estão previstos no art. 4.º, do referido diploma legal, abrangendo: a) a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; b) a definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; c) o estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais; d) o desenvolvimento de pesquisas e de tecnológicas nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais; e) a difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico; f) a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida; g) a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos. Os instrumentos, por sua vez, estão dispostos no

art. 9.º, da Lei n.º 6.938/81, envolvendo, dentre outros, o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; o zoneamento ambiental; a avaliação de impactos ambientais; o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas etc.

As aparentes contradições que possam, no plano fático, surgir entre desenvolvimento e proteção ambiental devem ser superadas por meio da aplicação do postulado da proporcionalidade/razoabilidade (ponderação), pois o objetivo desenvolvimentista há de se valer de um meio ambiente equilibrado, cuja proteção, por outro lado, clama por um Estado socioeconomicamente vigoroso que, nos mais das vezes, exigirá a intervenção antrópica no cenário ecológico. Harmonizando-se com essa proposta, o Supremo Tribunal Federal enfatizou a importância da ponderação entre os princípios do equilíbrio ambiental e do desenvolvimento para a realização do desenvolvimento sustentável:

A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.<sup>74</sup>

Outrossim, como a satisfação do direito ao desenvolvimento está umbilicalmente atrelada à satisfação de prestações principalmente estatais, Maria Paula Bucci<sup>75</sup> denota que a sua viabilização perpassa pela execução de serviços públicos a serem deliberados por políticas públicas. Estas são programas de ação governamentais que servem ao atendimento de objetivos elaborados em momento e lugar pré-definidos e que tendem a se expressar por

<sup>74</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3540 MC/DF**. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Brasília. DF, 01 de janeiro de 2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=desenvolvimento+meio+ambiente+proporcionalidade&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 11 set. 09.

<sup>75</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 34, n.º 133, jan./mar. 1997. p. 07, Disponível em:<<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/198>>. Acesso em: 14 abr. 2010.



intermédio de planos gerais, regionais ou setoriais. Destarte, esse conjunto de propósitos constituem-se em planejamentos que, nos termos do art. 165, c/c o 174, da CF/88, instrumentalizam-se normativamente em leis (como as orçamentárias estruturadas em diretrizes, metas, objetivos, prioridades, programas) determinadoras da atuação do Estado e norteadoras da conduta do particular.<sup>76</sup>

Logo, a sistemática positivação do desenvolvimento na CF/88 o deflagra como diretriz de atuação estatal, comunitária e mercadológica, e o indicativo de sua compreensão normativa, o faz eclodir sob uma ótica eminentemente objetiva do tema no âmbito jurídico. Isto é, viabiliza-se objetivamente o direito do desenvolvimento. Todavia, apreende-se também o plano subjetivo do direito do desenvolvimento: o direito ao desenvolvimento.

#### 2.4 O Direito ao Desenvolvimento Sustentável na Ordem Constitucional de 1988

Inicialmente, impende destacar que se adota o entendimento de que os direitos humanos se distinguem dos direitos fundamentais apenas na forma, pois estes se peculiarizam por estarem inscritos em Constituições nacionais, enquanto que aqueles se notabilizam muito mais pelo seu reconhecimento em atos internacionais, sem prejuízo da inter-relação entre ambos.<sup>77</sup> Em outras palavras, os direitos fundamentais são os direitos humanos consagrados pelos Estados em normas escritas:

A doutrina jurídica alemã contemporânea distingue, nitidamente, os direitos humanos dos direitos fundamentais. Estes últimos são os direitos que, consagrados na Constituição, representam as bases éticas do sistema jurídico nacional, ainda que não possam ser reconhecidos pela consciência jurídica universal, como exigências indispensáveis de preservação da dignidade humana. Daí por que os direitos humanos autênticos existem, independentemente de seu reconhecimento na ordem jurídica estatal, e mesmo contra ela, ao passo que alguns direitos, qualificados como fundamentais na Constituição de um país, podem não ter a vigência universal, própria dos direitos humanos.<sup>78</sup>

Dessa forma, não há prejuízo ao exame substancial dos direitos fundamentais como direitos humanos e vice-versa.

---

<sup>76</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>77</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva. 2010. p. 238.

<sup>78</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva. 2010. p. 192-193.

A positivação do desenvolvimento na CF/88 também faz emergir a conotação de direito subjetivo ao desenvolvimento sustentável como pertencente ao universo dos direitos humanos ou como direito fundamental.

De acordo com Robert Alexy<sup>79</sup>, a concepção básica dos direitos a algo é a relação triádica composta por um titular ou portador do direito, o destinatário do direito e o objeto do direito. Esse objeto representa sempre uma ação do destinatário, que pode ser negativa (direito de defesa, como ao não-embaraço de ações, à não-afetação de características e situações e à não-eliminação de posições jurídicas) ou positiva (direito a prestações fáticas ou normativas). A ratificar esse entendimento dos direitos subjetivos, Paulo Gustavo Gonet Branco<sup>80</sup> ressalta que os direitos fundamentais, no plano subjetivo, se caracterizam por ensejarem pretensões de que se adote certa providência ou por revelarem o poder volitivo de produzir efeitos sobre certas relações jurídicas. São direitos que importam na exigência de conduta negativa (respeitando a liberdade individual) ou positiva do outro e nas competências de quem o intitula (poder de modificar posições jurídicas).

Como visto, o constituinte brasileiro estruturou um Estado Democrático de Direito com fundamento na dignidade da pessoa humana e na cidadania, buscando desenvolver o Brasil, erradicar a pobreza e garantir uma sociedade justa e solidária, na qual todos indistintamente possam usufruir dos direitos à vida, à liberdade (política e econômica), à igualdade (social e regional), à propriedade, ao trabalho, à educação, à saúde, à moradia e à alimentação; tudo a ocorrer também pela atuação conjunta de todos os atores sociais (particulares, terceiro setor e empresas), sobretudo do Estado (entes federativos) nas suas funções executivas, legislativas e judiciárias.

Ora, se a “criação” juspolítica (constituição) do Estado brasileiro objetiva desenvolver o país, e se o desenvolvimento exige a expansão das liberdades humanas a se dar com a viabilização de direitos subjetivos públicos (ou direitos humanos), é plenamente concebível o direito à prestação e o dever de exigibilidade de que se desenvolva o país nacional ou regionalmente. Isso porque o desenvolvimento emerge também como direito subjetivo, seja na qualidade fundamental, porque decorrente da interpretação sistemática da CF/88, seja na qualidade de direito humano, por conta de seu reconhecimento normativo internacional.

---

<sup>79</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 193-203..

<sup>80</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva. 2010. p. 343.

Na verdade, apesar do registro de que Arnaldo Wald havia iniciado o tema já em 1966<sup>81</sup>, Fábio Konder Comparato<sup>82</sup> entende que o desenvolvimento passou a ser tratado como direito subjetivo inicialmente na conjuntura internacional, por meio de artigo doutrinário (*Le Droit au Développement comme Droit de L'Homme*) elaborado por Kéba M'Baya em 1972. Contudo, André Ramos Tavares salienta que, no Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, o desenvolvimento já havia sido normatizado em tratado de direitos humanos, porque, em conformidade com o art. 1.º, item 1, dessa normativa, “todos os povos têm direito de dispor de si mesmos. Em virtude desse direito eles determinam livremente seu estatuto político e garantem livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural”<sup>83</sup>. No ano seguinte, como visto, veio à tona a referida encíclica papal (*Populorum Progressio*).

Nesse ponto, é de se registrar que o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos possui o mesmo dispositivo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos ratificados em 1992, pelo Brasil; assim como que o direito ao desenvolvimento aparece, nesses diplomas, muito mais de forma indireta (quando da normatização do atendimento de todos os direitos humanos). Afinal, o que se realmente pretendeu foi garantir a soberania aos países subdesenvolvidos, deixando de enfatizar a elementar cooperação de todos os atores, sobretudo internacionais.

Guilherme A. C. da Silva<sup>84</sup> ressalta que a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto São José da Costa Rica) de 1969, também de forma indireta, reconhece o direito ao desenvolvimento como direito humano, pois o seu art. 26 prevê que o compromisso dos Estados participantes de progressivamente providenciarem, internamente e sob cooperação internacional, a plena efetividade dos direitos decorrentes de normas econômicas, sociais, educacionais, científicas e culturais, na medida da disponibilização financeira.

Esse pioneirismo internacional a respeito do direito ao desenvolvimento se deu por conta da descolonização consagrada, em 1946, pela Organização das Nações Unidas (ONU), que, com o intuito de favorecer o progresso da maioria dos países-membros pobres e recém-chegados na entidade, deparou-se com peculiares problemas e reivindicações, tais como, o colonialismo, a apropriação de riquezas naturais e o subdesenvolvimento. Assim, a igualdade

<sup>81</sup> WALD, Arnaldo. A estabilidade do direito e o custo brasil. *Revista Jurídica*. Brasília, vol. 1, n. 6, out/nov. 1999. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_06/Estabilidade\\_direito.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_06/Estabilidade_direito.htm)>. Acesso em: 22 ago. 10.

<sup>82</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva. 2010. p. 410.

<sup>83</sup> TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional econômico*. 2. ed. São Paulo: Método. 2006. p. 134.

<sup>84</sup> SILVA, Guilherme Amorim Campos da. *Direito ao desenvolvimento*. São Paulo: Método. 2004. p. 46.

conferida a todos esses países e o dever de cooperação normatizada pela ONU impuseram uma releitura do Direito Internacional Clássico, desencadeando a formação do Direito Internacional do Desenvolvimento, que se baseia nas resoluções das organizações internacionais (ainda que de cunho recomendatório, declaratório e programático) e representa a juridicização da solidariedade no plano internacional para que o desenvolvimento seja uma realidade de todos os países.<sup>85</sup>

Apesar de anteriores reconhecimentos do direito ao desenvolvimento como direito humano, foi na Resolução 41/128, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 04 de dezembro de 1986, que se efetivamente consagrou o tema com a confecção da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, então chancelado, para além de um direito à autodeterminação dos povos, como direito humano inalienável do qual participam e desfrutam todas as pessoas e no qual todos os direitos humanos podem ser plenamente realizados, sobretudo com o seguimento das políticas nacionais de desenvolvimento obrigatoriamente formuladas pelos Estados. Preambularmente, tem-se não somente a centralização do tema na pessoa humana, mas também a ratificação do desenvolvimento como um processo complexamente progressivo e abrangente (econômico, social, cultural, político, ambiental etc.), que “visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes”.

São resoluções como essas que constituem a fonte do Direito Internacional do Desenvolvimento e se vinculam ao que se denomina de *softlaw*. Trata-se de normas que refletem a declaração de convicção de sua existência (*opinio iuris*) independentemente de sua prática, de forma a exteriorizar enunciados normativos abertos quanto à extensão e desprovidos de responsabilização ou coerção quando da infração a seu conteúdo.<sup>86</sup>

Nesse soar, a Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993 confirmou as considerações da Declaração de 1986, adicionando atenções ao desenvolvimento sustentável (necessidades desenvolvimentistas ambientais das gerações atuais e posteriores) e a imperiosa superação dos obstáculos à efetivação desse direito, de maneira que não se poderia suscitar a redução de direitos humanos ao argumento de que não se desenvolveu o suficiente.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> MELLO, Celso. D. de Albuquerque. Direito internacional do desenvolvimento. In: **Direito internacional econômico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1993. p. 20-26.

<sup>86</sup> NASSER, Salem Hikmat. Desenvolvimento, costume internacional e *softlaw*. In: AMARAL JÚNIOR, Amaral do (org.). **Direito Internacional e Desenvolvimento**. Barueri: Manole, 2005. p. 210-214

<sup>87</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. 1999. p. 306. v. 2.

Ademais, embora se ressinta da coercibilidade e obrigatoriedade comuns à garantia das normas jurídicas, o direito ao desenvolvimento é direito humano e, desse modo, independe do instituto da responsabilidade para ganhar substância, tal como ocorre com as obrigações naturais do Direito Civil que, apesar de inexigíveis judicialmente (pretensão prescrita, por exemplo), não perdem o caráter obrigacional de norma jurídica. Outrossim, nada impede que o direito ao desenvolvimento seja garantido e controlado pelo Poder Judiciário, da mesma forma que se dá com as leis e os atos da Administração Pública, pois, os magistrados, guardando observância ao ordenamento jurídico que consagra o desenvolvimento como direito humano, devem tê-lo como parâmetro de validade dos atos estatais e privados.<sup>88</sup> Tal desenvoltura judicial pode se dar, por exemplo, com o impedimento, por decisão em ação civil pública ou em ação popular, da construção de barragens de hidroelétrica, acaso não se tomem providências para impedir danos ambientais.

Desse modo, o direito ao desenvolvimento é direito humano apesar da sua peculiaridade de não dispor de expressa responsabilização de quem o inobserva, pois não é a sanção que decorre da responsabilidade do seu infrator que caracteriza os direitos subjetivos, como os são os direitos humanos, tanto que, ainda assim, o desenvolvimento funciona como direito humano para o controle judicial da validade de condutas, sejam elas políticas públicas, atos legiferantes ou práticas de particulares.

Segundo Cançado Trindade<sup>89</sup>, a cristalização do direito ao desenvolvimento como direito humano inseriu matizes éticas nas atuais relações sociais, ora identificadas com a deterioração das condições de vida (pobreza extrema) e a concepção materialista do *homo oeconomicus* (singelo agente de produção econômica), e representa o maior desafio do mundo globalizado ao ter o condão de funcionar para satisfação dos direitos humanos essencialmente indivisíveis e inter-relacionados.

Assim, enquanto o Direito Internacional do Desenvolvimento é o conjunto de normas que visa à realização do direito ao desenvolvimento, analisando os meios de cooperação internacional e a atuação dos organismos internacionais em prol da sua concretização<sup>90</sup>; o direito ao desenvolvimento é direito humano de todos os Estados e pessoas, os quais o viabilizam e o usufruem por meio da observância da natureza indivisível dos direitos humanos (civis, políticos, sociais, econômicos e culturais) e da imprescindibilidade da

<sup>88</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva. 2010. p. 413.

<sup>89</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. 1999. v. 2. Parte II. p. 321-323.

<sup>90</sup> MELLO, Celso. D. de Albuquerque. Direito internacional do desenvolvimento. In: **Direito internacional econômico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1993. p. 28.

satisfação de todos eles, em face da impossibilidade de prejudicar um sem deteriorar os demais.

Inolvidável também que, apesar da autorização já contida no §2.º do art. 5.º da CF/88, a Emenda Constitucional n.º 45/04 inseriu o §3.º no art. 5.º da CF/88, possibilitando a elevação dos direitos humanos declarados em tratados internacionais ao *status* de emenda constitucional, desde que sejam aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros. Sobre o tema, o STF<sup>91</sup> passou a entender, ademais, que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, que inobservem esse processo legislativo de emenda constitucional, têm *status* supralegal, situando-se acima da legislação ordinária e abaixo da Constituição da República, o que reflete a natureza de superioridade, perante as normas infraconstitucionais, dos direitos humanos.

A partir de então, o direito ao desenvolvimento sustentável, nos termos de artigos como 3.º; 170; e 225, da CF/88, e inspirado nos enunciados normativos internacionais, pode ser concebido como direito de estrutura bifronte, que comporta prestações positivas e negativas do Estado e da sociedade, a ser exercitado individual ou coletivamente sob uma perspectiva valorada pela dignidade e a saúde humana em simultânea harmonia com a importância intrínseca dos elementos bióticos e abióticos da vida em sentido amplo.<sup>92</sup>

Esse realce ecocêntrico, v.g., foi consolidado quando da institucionalização da Floresta Amazônica como patrimônio nacional (a ser utilizada dentro de condições que assegurem a preservação do seu meio ambiente), conforme o §4.º do art. 225 da CF/88. De acordo com o Robert Alexy, tem-se direito fundamental completo ao se compor, tais como os direitos fundamentais sociais, de um feixe de posições distintas de direitos fundamentais:

[...] aquele que propõe a introdução de um direito fundamental ao meio ambiente, ou que pretende atribuí-lo por meio de interpretação a um dispositivo de direito fundamental existente, pode incorporar a esse feixe, dentre outros, um direito a que o Estado se abstenha de determinadas intervenções no meio ambiente (direito de defesa), um direito a que o Estado proteja o titular do direito fundamental contra intervenções de terceiros que sejam lesivas ao meio ambiente (direito à proteção), um direito a que o Estado inclua o titular do direito fundamental nos procedimentos relevantes para o meio ambiente (direito a procedimentos) e um direito a que o próprio Estado tome medidas fáticas benéficas ao meio ambiente (direito à prestação fática) [...] o mesmo vale para outros direitos suscitados por meio da utilização da expressão ‘direitos fundamentais sociais’ [...].<sup>93</sup>

<sup>91</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 466343/SP**. Rel. Min. Cezar Peluso. Tribunal Pleno. Brasília. DF, 03 de dezembro de 2008. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(466343.NUME.OU466343.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(466343.NUME.OU466343.ACMS.)&base=baseAcordaos)>. Acesso em: 11 set. 09.

<sup>92</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. *Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira*. In: CANOTILHO, Joaquim Gomes; e LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 96-111.

<sup>93</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 443.

Quanto aos sujeitos envolvidos, Guilherme A. C. da Silva explica que a atuação determinante do Poder Público é revelada no art. 174, da CF/88, de onde se extrai o desenvolvimento como direito fundamental a ser planejado e cumprido obrigatoriamente por ele:

O direito ao desenvolvimento nacional impõe-se como norma jurídica constitucional, de caráter fundamental, provida de eficácia imediata e impositiva sobre todos os poderes da União que, nesta direção, não podem se furtar a agirem, dentro de suas respectivas esferas de competência, na direção da implementação de ações e medidas, de ordem política, jurídica ou irradiadora, que almejem a consecução daquele objetivo fundamental.<sup>94</sup>

Para Pedro Dallari, a conclusão a que se chega é a de que:

Na presente quadra histórica, a incorporação do direito a um meio ambiente saudável e do direito ao desenvolvimento ao rol de direitos fundamentais do ser humano, associada à qualificação que o recurso ao critério ambiental conferiu à noção de desenvolvimento, possibilitam que se possa advogar a existência, no rol dos direitos humanos, do direito fundamental ao desenvolvimento sustentável.

[...]

Além disso, a percepção do desenvolvimento sustentável como direito fundamental do ser humano – e não simplesmente como conceito da Economia ou da Ecologia – tende a valorizá-lo como critério de aferição e controle social relativamente à validade de políticas públicas adotadas pelos governos nacionais e locais e mesmo internacionalmente com vistas na melhoria e preservação das condições de vida da população.<sup>95</sup>

Nesse sentido, a Constituição Federal revela e a ordem internacional confirma (ou vice-versa) que o desenvolvimento sustentável é direito humano e fundamental a ser efetivado obrigatoriamente pelo Estado em cooperação com os demais atores sociais por meio de atuações complexas e multidimensionais, que envolvam o aspecto econômico, social, ambiental, jurídico, cultural etc.

## 2.5 A Efetivação do Direito ao Desenvolvimento Sustentável

Fincadas as bases inter-relacionais subjetivas (Estado, mercado e sociedade atual e futura) e objetivas (dimensões socioeconômicas e ecológicas) do desenvolvimento sustentável e identificada a sua ascensão a direito humano fundamental em face da sua prescrição normativa nacional e internacional, remanesce a questão das formas para expandir as liberdades ou gerar crescimento econômico atrelado a progresso social sem descuidar da

<sup>94</sup> SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Método. 2004. p. 66.

<sup>95</sup> DALLARI, Pedro. **Desenvolvimento sustentável em favor da justiça social**. In: PÁDUA, José Augusto (Org.). **Desenvolvimento, justiça e meio ambiente**. Belo Horizonte: UFMG; São Paulo: Peirópolis, 2009. p. 214.

proteção ambiental. Afinal de contas, a mera invocação da realização do desenvolvimento sustentável pela concretização multissetorial de suas diretrizes padece de generalização irrazoável, pois a conotação de supressão de necessidades revela um subjetivismo de difícil aplicação prática, e a expansão das liberdades substanciais e instrumentais, juntamente com preservação ambiental se qualificam como metas ou caminhos que precisam de soluções mais concretas para que se possa transitar nelas. Vale dizer, faz-se imprescindível um planejamento com definições palpáveis de onde, como, quanto e o porquê se deve agir desta ou daquela forma.

Nesse sentido, Calixto Salomão Filho<sup>96</sup> ressalta que esse planejamento estatal nasce e é gerado com a imprescindível identificação e transmissão dos verdadeiros valores de determinada sociedade, os quais, ao destacarem a realidade socioeconômica (necessidades humanas e de determinado setor econômico) precisam ser difundidos (concorrência) e redistribuídos de forma a atender à igualdade material, superando-se a concentração de poder e incluindo-se os anseios dos marginalizados da cidadania (gerando forças propulsoras economicamente para a demanda).

Em matéria de Amazônia brasileira, tudo isso também não pode se desatrelar da compreensão do desenvolvimento sustentável juntamente com as peculiaridades locais. As evidências históricas são inúmeras quanto à inaplicabilidade de experiências, políticas e doutrinas internacionais no plano nacional e local, v.g., as imposições do Consenso de Washington (1989) e, no plano regional, a política agro-industrial na Amazônia (como será mais bem analisado no capítulo 3). É importante lembrar que “o Brasil é um país marcado por profundas disparidades sociais superpostas a desigualdades regionais em níveis de desenvolvimento”<sup>97</sup>. Não se está a defender a indiferença aos contextos internacionais e nacionais quando da instituição de uma política de desenvolvimento sustentável regional. Trata-se, na verdade, de se identificar as questões da localidade (potencialidades e carências socioeconômicas e peculiaridades ambientais) para considerá-las em paridade de importância com a sua conjuntura a fim de garantir a eficiência e a eficácia das medidas para o desenvolvimento com sustentabilidade.

Nesse soar, Benchimol<sup>98</sup> relembra que a imprescindibilidade da inter-relação entre espaço, tempo e instituição no desenvolvimento impõe que a dialética daí decorrente não

---

<sup>96</sup> SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e Desenvolvimento. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (coord.). **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 59-60.

<sup>97</sup> FURTADO, Celso. **Em busca de novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra. 2002, p. 42.

<sup>98</sup> BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia: um pouco-antes e além-depois**. 2 ed. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2010. p. 580.



afaste os pressupostos universais do tema e tampouco deixe de despender esforços na regionalização da investida desenvolvimentista nas características de cada sociedade.

Welber Barral<sup>99</sup> também defende que o problema do desenvolvimento reside na sua promoção, momento em que não se pode se olvidar de fatores históricos da região a ser desenvolvida, dos efeitos da intervenção estatal e da existência de falhas no mercado, bem como que a complexidade da nação brasileira exige um prévio exame sobre a aplicabilidade de padrões universais de estratégias de desenvolvimento e um projeto civilizatório próprio do país.

A intensificar o problema de efetividade desse direito, percebe-se que a solução deve partir do próprio plano nacional, pois, a despeito do reconhecimento pioneiro do tema na seara internacional, os esforços despendidos de maneira transnacional ainda remanesçam insuficientes. Como destacam E. S. Nwayche e J. C. Nwobike, ambos professores de instituições nigerianas, o Pacto de Desenvolvimento, ora elaborado a pedido da ONU para concretizar o direito ao desenvolvimento, ainda não saiu do papel, mesmo apesar de ser baseado na igualdade, na não-discriminação e na participação. Isso porque a proposta funda-se no desenvolvimento voltado à satisfação dos direitos humanos e à atribuição de poder (empowerment), assim como a contrapartida/responsabilidade (*accountability*) dos países ricos de cumprir compromissos de fornecimento de recursos financeiros, técnicos e humanos para o desenvolvimento dos países pobres, que, por sua vez, submetem-se a cumprir as condições de respeito aos direitos humanos, preceitos da democracia, Estado de Direito e governo transparente. Entretanto, para os países ricos, o desenvolvimento deve atender imediatamente à erradicação da pobreza e não essencialmente à promoção dos direitos humanos nos países pobres, e não podem ser responsabilizados pelo descumprimento de apoio ao desenvolvimento dos outros porque tal dever seria mera obrigação moral genérica, sob pena, inclusive, de desestimular o auxílio dos países desenvolvidos e das instituições financeiras doadoras que se valem de tais medidas não apenas por conta dos valores humanistas e solidárias, mas (também) para manterem o poder de influência sobre essas nações.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> BARRAL, Welber. Direito e desenvolvimento: um modelo de análise. In: BARRAL, Welber (Org.). **Direito e desenvolvimento**: análise da ordem jurídica sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005. p. 57-60.

<sup>100</sup> NWAUCHE, E. S.; NWOBIKE, J. C. Implementação do direito ao desenvolvimento. **Revista internacional de direitos humanos**: SUR, São Paulo, v. 2, n. 2, 2005. p. 06-16. Disponível em: <[http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/21979/implementacao\\_direito\\_desenvolvimento.pdf?sequencia=1](http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/21979/implementacao_direito_desenvolvimento.pdf?sequencia=1)>. Acesso em: 15 jul. 2010.

De qualquer forma, é possível reconhecer alguns fatores (mais concretos) a serem considerados para o desenvolvimento sustentável. O próprio Barral<sup>101</sup> elenca os seguintes<sup>102</sup>: capital humano (altos níveis educacionais), elevado grau de liberdade política e econômica, promoção da tecnologia e da inovação, estrutura logística, capital social e instituições com credibilidade.

Dentre esses fatores, destacam-se a promoção da tecnologia e da inovação e a estrutura logística como pontos importantes a serem adensados, pois os demais já foram avaliados quando do realce dos estudos de Amartya Sen, bem como porque, como será melhor apreciado no capítulo 2, as potencialidades biotecnológicas da Amazônia revelam-se capazes de gerar crescimento econômico sem ofensa ambiental e com progresso social, mas as dificuldades logísticas da região ainda obstaculizam o seu desenvolvimento.

Relativamente ao incremento tecnológico, Celso Furtado<sup>103</sup> ressalta a sua importância nos países periféricos, afirmando que a industrialização dos países cêntricos foi resultado das reformas estruturais promovidas por conflitos sociais e atividades políticas ligadas a estes; enquanto que, naqueles países, a industrialização foi mais um processo de adaptação para o transplante maciço das técnicas criadas no mundo já desenvolvido.

Não só isso, Celso Furtado<sup>104</sup> acresce a questão ambiental às suas revelações científicas, sinteticamente reduzidas (por ele mesmo) na dicotomia subdesenvolvimento-desenvolvimento. O progresso tecnológico que contribuiu para alçar as nações à condição de desenvolvidas também está gerando um novo bloqueio (um custo ecológico), haja vista que o estilo de vida da civilização industrial e do consumismo de massa tem um elevado custo para os recursos não-renováveis, e a globalização desse modelo, baseada em uma tecnologia indiferente à limitação ambiental, apressaria uma catástrofe planetária.

Assim, essa tecnologia promotora do desenvolvimento sustentável deve ser compatível com a preservação de um meio ambiente equilibrado e sadio à qualidade de vida humana.

Sobre tecnologia, conhecimento e inovação, o conselheiro do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), João Paulo dos Reis Velloso<sup>105</sup>, denota que os recursos naturais podem contribuir para as aptidões contemporâneas do desenvolvimento sustentável (*clusters*,

---

<sup>101</sup> BARRAL, Welber. Direito e desenvolvimento: um modelo de análise. In: BARRAL, Welber (Org.). **Direito e desenvolvimento**: análise da ordem jurídica sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005. p. 42.

<sup>102</sup> BARRAL, Welber. Direito e desenvolvimento: um modelo de análise. In: BARRAL, Welber (Org.). **Direito e desenvolvimento**: análise da ordem jurídica sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005. p. 42.

<sup>103</sup> FURTADO, Celso. **Em busca de novo modelo**. 2. Ed. São Paulo: Paz e Terra. 2002, p. 67.

<sup>104</sup> FURTADO, Celso. **Em busca de novo modelo**. 2. Ed. São Paulo: Paz e Terra. 2002, p. 78.

<sup>105</sup> VELLOSO, João Paulo dos Reis. Visão moderna da sustentabilidade ambiental. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). **Contribuições do Conselho de orientação do IPEA**. Livro 1. Brasília: [s.n.], 2009. p. 102-106.

logística, tecnologias de informação e comunicações e conhecimento), particularmente nas áreas de biodesenvolvimento e de nova matriz energética. Da primeira, extraem-se o agronegócio e o seu potencial de criação de *noncommodities* (produtos novos e diferenciados como café descafeinado, biojóias, produtos petroquímicos, materiais de construção feitos à base de recursos naturais e a bioquímica). Da segunda área, destacam-se, principalmente, os biocombustíveis pautados nos segmentos de biologia molecular de cana-de-açúcar e no manejo da celulose/resíduos agroflorestais para a formação de florestas energéticas (ou de multiuso). Cuida-se da biotecnologia como aquela baseada no uso de células, moléculas biológicas e de princípios ativos para aplicação na produção de bens e serviços. No Brasil, tem-se o potencial nos segmentos da biotecnologia farmacêutica (com menos efeitos colaterais) e de cosméticos (sabonetes finos, óleos essenciais e perfumes) e a biotecnologia agrícola (inseticidas), que impescindem de uma parceria mais estável entre governo, institutos de pesquisa e empresas, bem como de infraestrutura de pesquisa.<sup>106</sup>

A questão logística envolve os meios de transporte e as vias correspondentes, mas, da mesma forma que a tecnologia, precisam passar pelo filtro da preservação ambiental, mormente em se tratando de Amazônia. Conforme Carlos Lessa<sup>107</sup>, o Brasil possui três grandes bacias fluviais, extensa costa marítima e distância náutica considerável entre os centros produtivos e de consumo, mas o transporte rodoviário responde por quase 60% das cargas do país, sendo que o essa via é cinco vezes mais cara que a ferroviária e o transporte aquaviário é significativamente mais barato que ambos. Para piorar, destaca que as rodovias exigem um maior consumo de combustível e seus derivados, os quais ficarão cada vez mais custosos e ainda geram redução da qualidade de vida nas metrópoles (com a intensificação de engarrafamentos e o incentivo aos pobres a morarem em residências piores, desde que mais próximas do local de trabalho).

Portanto, o desenvolvimento sustentável, com toda a sua compreensão de integralidade complexa (objetiva e subjetivamente), primado e voltado para a expansão das liberdades humanas, precisa se adensar na realidade que se propõe a desenvolver, identificando-se as peculiaridades dessa região por meio do exame histórico e de uma análise setorial (ambiental, social e econômica) do local estudado. Também é essa a dicção provinda do sistema constitucional, uma vez que os destinatários da Carta Magna devem observar os desníveis sociais e regionais para a promoção do desenvolvimento nacional. A partir daí, tem-

---

<sup>106</sup> VELLOSO, João Paulo dos Reis. Visão moderna da sustentabilidade ambiental. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). **Contribuições do Conselho de orientação do IPEA**. Livro 1. Brasília: [s.n.], 2009. p. 106-108.

<sup>107</sup> LESSA, Carlos. Infraestrutura e logística no Brasil. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). **Contribuições do Conselho de orientação do IPEA**. Livro 1. Brasília: [s.n.], 2009. p. 78-81.

se a proposta do que vem a ser desenvolvimento sustentável *in concreto*, o qual guarda maior potencial de eficiência e eficácia, tendo aquela ligada à consecução do interesse público e esta vinculada a efeitos com validade jurídica.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor público**: reforma administrativa, estabilidade, empregado público, direito adquirido. Curitiba: Juruá, 2009. p. 107.

### 3 OTIMIZAÇÃO DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO AMAZONAS

O Amazonas expressou atividades socioeconômicas marcadas por ciclos. Desde os dois primeiros ciclos da borracha, denota-se, atualmente, um ciclo pautado na extrafiscalidade, consistente na Zona Franca de Manaus. Sendo assim, a evolução regional desponta muito mais crescimento econômico que desenvolvimento (sustentável), sobretudo porque os valores amazônicos indicam abordagem distinta da que ora se vale o modelo (de crescimento) adotado atualmente. É o que se passa a analisar.

#### 3.1 Ciclo das Drogas do Sertão

No século XVIII, o que hoje se entende por Estado do Amazonas era parte do Estado do Maranhão e Grão-Pará. Nesse período mercantilista, as atividades econômicas de extrativismo de produtos tropicais (pirarucu seco, tabaco, salsaparrilha, café, cacau, óleo de copaíba, castanha, manteiga de tartaruga etc.) se submetiam ao controle dos missionários, sobretudo jesuítas, até que as medidas do governo lusitano, por meio do Marquês de Pombal, vieram a monopolizá-las na Companhia Geral do Grão-Pará e Maranhão, para garantir a soberania portuguesa com a integração amazônica à economia da metrópole, e para atender à demanda do mercado europeu por esses produtos do “Novo Mundo”.<sup>109</sup> Tributa-se a Pombal a primeira elaboração de estratégia e de política de exploração e ocupação amazônica.<sup>110</sup>

Dentre as medidas normativas adotadas à época, destacam-se a retirada dos missionários do governo temporal das aldeias, a criação da Capitania do São José do Rio Negro, a miscigenação entre índios e portugueses para facilitar a ocupação da região e a proibição da língua nativa em prol da prevalência do português. Nesse instante, a “liberdade” dos índios do Pará e do Maranhão foi forjada com a instituição de Diretórios, os quais, apesar de serem concebidos como órgãos administrativos das vilas amazônicas com composição indígena, funcionaram mais como meio de escravização dos índios na condição de

---

<sup>109</sup> GARCIA, Etelvina. **Modelo de desenvolvimento zona franca de manaus**: histórias, conquistas e desafios. 2. ed. Manaus: Norma, 2004. p. 16-20.

<sup>110</sup> BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia**: um pouco-antes e além-depois. 2 ed. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2010. p. 601.

pescadores, remadores, guias, obreiros etc., já que não recebiam salários (mas mantimentos) e se submetiam a excessivos maus-tratos.<sup>111</sup>

No século XIX, a Lei Imperial n.º 582, de 05 de setembro de 1850, elevou a Comarca do Alto Amazonas à categoria de província do Amazonas com o intuito de preservar a soberania do país no ocidente amazônico e facilitar a gestão das atividades socioeconômicas da região. No dia seguinte, a Lei Imperial n.º 586, facilitou o comércio das especiarias regionais com a autorização da navegação a vapor dos rios do Amazonas mediante prestações consignadas, oportunidade em que uma das empresas do então Barão e Visconde de Mauá (Companhia de Navegação e Comércio do Amazonas), tornou-se concessionária exclusiva desse serviço por 30 anos e com subsídios estatais<sup>112</sup> (até que a crescente demanda trouxe novas empresas concorrentes). O terceiro ponto importante desse século foi a abertura do Rio Amazonas à navegação estrangeira em 1866. Apesar do receio de invasão alienígena em terras tão despovoadas, eram necessários aparentar ao mundo sua harmonia ao liberalismo e viabilizar melhor atendimento a um promissor mercado de goma elástica a fim de superar o desfalque financeiro gerado pela Guerra do Paraguai. Porém, apenas em 1874, embarcou o primeiro navio estrangeiro em Manaus.<sup>113</sup>

Destarte, é indubitável (e até esperado) que a coroa lusitana, em tempos de colonialismo, interviesse na Amazônia com o intuito de apenas garantir a sua soberania sobre a região, de maneira que a emancipação formal dos nativos amazônicos, o incentivo à exploração de drogas do sertão e a dinamização do transporte fluvial serviram estritamente de instrumento para a acumulação de riquezas da metrópole. Por conta disso, buscava-se meramente o crescimento econômico de Portugal (e não do Brasil), mesmo que, para tanto, se fulminasse a identidade cultural indígena. Interessante, todavia, é que o olhar instrumental dessa região não mudou com a independência do país. O Amazonas e a Amazônia continuaram sendo tratados como questão de soberania, de forma que a autonomia política e a infraestrutura econômica do local funcionavam somente para garantir os domínios brasileiros, permanecendo a indiferença ao amazônida, que só existia como instrumento para gerar renda a outras regiões e para outros brasileiros e não como pessoa humana centro das políticas de desenvolvimento a ter liberdades expandidas.

---

<sup>111</sup> SALATI, Eneas et. al. **Amazônia: desenvolvimento, integração e ecologia**. São Paulo: Brasiliense; Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1983. p. 205-214.

<sup>112</sup> GARCIA, Etelvina. **Modelo de desenvolvimento zona franca de manaus**: histórias, conquistas e desafios. 2. ed. Manaus: Norma, 2004. p. 16-20.

<sup>113</sup> SALATI, Eneas et. al. **Amazônia: desenvolvimento, integração e ecologia**. São Paulo: Brasiliense; Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1983. p. 221-222.

## 3.2 Ciclos da Borracha

O exemplo típico de crescimento sem desenvolvimento se dá nesta fase. Inicia-se na segunda metade do século XIX e, ao contrário da anterior em que obviamente não se almejava qualquer tipo de progresso colonial e ainda se estruturavam as bases econômicas da Amazônia, tem-se, aqui, o Brasil independente com grande circulação fluvial e com mais autonomia política, bem como inserido em contexto composto de um fator externo favorável a um dos produtos vegetais objeto de extrativismo: a demanda por goma elástica. Esse período encontrou duas grandes ascendências, de modo que é razoável compreender a existência de dois ciclos da borracha.

### 3.2.1 Primeiro Ciclo da Borracha

A economia amazonense desse momento estava na dependência do capitalismo monopolista internacional da segunda metade do século XIX, que se caracterizava politicamente pela dominação das fontes e do mercado de matérias-primas.<sup>114</sup> Nesse cenário, o processo de vulcanização descoberto por Charles Goodyear durante a Revolução Industrial inaugurou grande demanda por borracha no mercado internacional. Aproveitando-se da infraestrutura fluvial já existente, o Amazonas começa a despontar na balança de exportação desde 1853, com 905,28 arrobas, números esses que subiram para 13.931 arrobas em 1860. Como visto, para dinamizar ainda mais o escoamento da produção amazonense, em 07 de dezembro de 1866, Dom Pedro II edita o Decreto n.º 3.749, por meio do qual estabeleceu a abertura da navegação do Rio Amazonas aos navios mercantes de todas as nações, facilitando o acesso aos mercados consumidores de pneumáticos (europeus e norte-americanos). Outras questões importantes para a produção gomífera foram a migração de nordestinos para os

---

<sup>114</sup> SALATI, Eneas et. al. **Amazônia**: desenvolvimento, integração e ecologia. São Paulo: Brasiliense; Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1983. p. 223.

seringais amazônicos, então motivada pela grande seca que assolou o Nordeste em 1877<sup>115</sup>, e o aliciamento de vários grupos tribais para trabalharem nos seringais, cauchais etc.<sup>116</sup>

Destarte, os elementos do ciclo econômico da borracha estavam devidamente preenchidos com matéria-prima, infraestrutura (logística e transporte), mercado e mão-de-obra, de maneira que, entre 1890 a 1895, a arrecadação estadual cresceu 357% e, entre 1911 e 1912, a Amazônia contribuiu tributariamente com algo em torno de 11 milhões de libras esterlinas para a União Federal. De 1910 a 1912, a pauta de exportação da borracha amazônica saltou de 34.000 toneladas para 42.000 e, naquele ano, a tonelada estava custando 389 libras-ouro.<sup>117</sup> Foi um período de grandes investimentos públicos em Manaus, que ganhou plano de urbanização, saneamento básico, pontes, largas avenidas, bondes elétricos, iluminação elétrica, palacetes, instalação portuária avançada, início da construção do Teatro Amazonas, pujança acadêmica (Universidade Livre de Manaós em 1909) etc.<sup>118</sup>

Nada obstante, segundo Salazar<sup>119</sup>, a cadeia social e produtiva da economia gomífera se alinhava ao sistema de aviamento, então fundamentado exclusivamente na exploração (escravidão) do seringueiro, cuja produção de borracha sequer fazia frente aos seus gastos com a sua subsistência mantimentos perante o seringalista e o regatão, e ainda sofria os efeitos especulativos das casas aviadoras e dos estrangeiros (oligopólio). Ademais, a “política do café com leite”, vigente na República Brasileira até 1930, restringiu maiores atenções à industrialização guiada pela economia cafeeira do sudeste do país. Essa conjuntura contribuiu para que os esforços público-privados dos atores sociais amazonenses se restringissem à manutenção da desenvoltura econômica do setor primário a que pertencia a exploração gomífera, cujos produtos serviram apenas para a constituição e evolução fabril de outros países e regiões do país, mas não do próprio Amazonas:

[...] enquanto a borracha abriu, no plano internacional, as possibilidades para o desenvolvimento industrial de vários países, como a fabricação do automóvel, os Estados Amazônicos tiveram apenas um curto período faustoso, aonde uma minoria chegou a desvario [...] de acender charuto com dinheiro e derramar champanha nos cabarés, sendo que as mulheres vinham diretamente da França. Aliás, essa minoria continuava, como ocorrera no período colonial, a ter mais ligações com a Europa do que com o resto do Brasil, vivendo um verdadeiro fausto parisiense. Mas isso ocorria em cidades como Manaus e Belém, enquanto que o grosso da população, os

<sup>115</sup> GARCIA, Etelvina. **Modelo de desenvolvimento zona franca de manaus**: histórias, conquistas e desafios. 2. ed. Manaus: Norma, 2004. p. 22-23.

<sup>116</sup> SALATI, Eneas et. al. **Amazônia**: desenvolvimento, integração e ecologia. São Paulo: Brasiliense; Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1983. p. 238-241.

<sup>117</sup> PEREIRA, Deusamir. **Amazônia insustentável**: Zona Franca de Manaus: estudo e análise. 2. ed. Manaus: Valer, 2006. p. 79-80.

<sup>118</sup> GARCIA, Etelvina. **Modelo de desenvolvimento zona franca de manaus**: histórias, conquistas e desafios. 2. ed. Manaus: Norma, 2004. p. 23-27.

<sup>119</sup> PEREIRA, Deusamir. **Amazônia insustentável**: Zona Franca de Manaus: estudo e análise. 2. ed. Manaus: Valer, 2006. p. 99.



seringueiros, sofriam um regime disfarçado de trabalho escravizado, dependendo em tudo do patrão e sendo torturados ou mortos quando contra ele se rebelavam ou mesmo quando não produziam, por razões de doença ou outras, no ritmo exigido.<sup>120</sup>

Percebe-se que a euforia com o capital gerado no Amazonas estava bastante dependente da demanda internacional pela borracha das seringueiras, bem como socialmente estruturada na exploração degradante da mão-de-obra do seringueiro e na concentração de renda nas mãos dos aviadores e donos de seringais residentes na capital amazonense.

Tamanha fragilidade socioeconômica logo se revelou com o início da produção em escala dos seringais asiáticos (extração mais rápida de borrachas mais eficientes). Nem mesmo as diligências dos governos amazonense e paraense (instalação de bancos de crédito, isenções fiscais para refino de borracha, pedidos para empréstimos internacionais etc.) foram capazes de garantir a manutenção rentabilidade da economia gomífera da região.

Em 1912, a Lei n.º 2.542-A, de 05 de janeiro de 1912, regulada pelo Decreto 9.521, de 17 de abril de 1912, estabeleceu o Plano de Defesa da Borracha, no qual se instituía a Superintendência de Defesa da Borracha e se previa extenso programa de incentivo à produção da borracha, à imigração, ao transporte, à produção agrícola etc. Foi, em verdade, o primeiro plano de valorização econômica da região amazônica ao racionalizar a intervenção federal na economia por programa quantificável de metas, sendo, inclusive, precursor das atuais técnicas de programação econômica vigentes hoje.<sup>121</sup>

Contudo, esse plano foi abandonado logo após 01 ano da sua instalação, porquanto as metas eram muito ambiciosas, a região ainda se ressentia de pessoas tecnicamente mais capacitadas e não se conferiu o capital necessário para a concretização das medidas. A referida superintendência foi liquidada já em 1915, inúmeras falências foram declaradas, o desemprego era grande na sociedade, o Banco do Brasil suspendeu os auxílios financeiros em 1913, a grande frota fluvial existente se quedou paralisada, faltava comida na região (doenças como tuberculoso e beribéri se disseminavam), bem como vários migrantes retornavam a suas origens ou partiam para a colonização e realização da agricultura de ciclo curto nas margens das rodovias e estradas de ferros, provocando desmatamento e desequilíbrio ambiental. Por conseqüência, a economia regional se estagnou durante quase 30 anos, decretando-se efetivamente o término do Primeiro Ciclo da Borracha.<sup>122</sup>

<sup>120</sup> SALATI, Eneas et. al. **Amazônia: desenvolvimento, integração e ecologia**. São Paulo: Brasiliense; Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1983. p. 234.

<sup>121</sup> BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia: um pouco-antes e além-depois**. 2 ed. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2010. p. 602-603.

<sup>122</sup> SALATI, Eneas et. al. **Amazônia: desenvolvimento, integração e ecologia**. São Paulo: Brasiliense; Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1983. p. 247-249.

A agravar a situação, ressaltam-se o fim da Primeira Guerra Mundial e o *crash* de 1929. Tudo isso fez com que a região fosse tomada por falências, desemprego, crise moral e instabilidade governamental. Desse modo, retomava-se a exploração das demais drogas do sertão (fibras vegetais, andiroba, copaíba, pau-rosa, piassava, ucuquirana – sorva, castanha, pirarucu, couros e peles de animais silvestres).<sup>123</sup>

Conforme Admilton Pinheiro Salazar<sup>124</sup>, a tentativa de desenvolver a região, no primeiro ciclo gomífero, se caracterizou por três fatores: a) pelo isolamento espacial em relação aos centros populacionais do país (litoral); b) por uma colonização da região com propósito único de garantir a exploração e comercialização dos recursos da floresta (mero entreposto comercial); e c) pelos elevados custos de logística. Daí porque a economia pautada na borracha garantiu o crescimento econômico (ainda que efêmero e insustentável) da Amazônia, vez que se tratava de produto de elevado valor específico com demanda internacional e preços compensadores que geravam receitas elevadas o suficiente para cobrir custos e incentivos fiscais.

Portanto, a Amazônia foi objeto de pioneira intervenção estatal na ordem econômica por indução<sup>125</sup> em pleno liberalismo, o que lhe fez emergir economicamente vigorosa no áureo Primeiro Ciclo da Borracha (entre 1870 a 1913) e obter pujança política e cultural à região (então tida como a “Paris das Selvas”). Porém, não resistiu à concorrência da borracha do sudeste asiático, que lhe suprimiu o fator exógeno (demanda internacional por borracha) garantidor do crescimento econômico da região e agravou os débeis elementos socioambientais nos quais se estruturava o período gomífero, a saber, a falta de liberdades (formais e materiais) do seringueiro, a exclusão social do indígena como tal, bem como a indiferença à preservação das matas em que se inseriam as seringueiras e que servem de base para o desenvolvimento.

### 3.2.2 Segundo Ciclo da Borracha

---

<sup>123</sup> GARCIA, Etelvina. **Modelo de desenvolvimento zona franca de manaus**: histórias, conquistas e desafios. 2. ed. Manaus: Norma, 2004. p. 27-30.

<sup>124</sup> SALAZAR, Admilton Pinheiro. **Amazônia**: globalização e sustentabilidade. 2. ed. Manaus: Valer, 2006. p. 223.

<sup>125</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Malheiros. 2008. p. 26.

Em 1940, Getúlio Vargas pronunciou o “Discurso do Rio Amazonas”, em Manaus, dando a tônica de que para superar os crônicos problemas da região e promover a reconstrução nacional, a região mereceria melhor atenção do governo federal por via da efetivação do seu povoamento, do cultivo racional da terra e da atuação em parceria com as demais nações amazônicas. O financiamento das medidas atinentes a esses pontos, por sua vez, viria dos Estados Unidos<sup>126</sup>, principalmente com o advento da Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Esse contexto bélico implicou a suspensão do grande fornecedor norte-americano de borracha, pois os japoneses ocuparam os seringais malaios. Como os países aliados precisavam dessa matéria-prima e o Brasil tinha condições naturais para fornecer esse produto e ainda precisava de capital para investir na Amazônia, houve a convergência de interesses que culminou na assinatura dos Acordos de Washington em 1942, dentre os quais se fixaram providências (facilidade de crédito e infraestrutura) para expandir a produção de borracha e atender aos anseios de guerra dos aliados. Um dos pactos dispunha que, até o ano de 1946, a companhia norte-americana *Rubber Reserve Company* se comprometia a adquirir toda a borracha excedente do consumo brasileiro. A avença ainda desencadeou a criação varguista do Banco de Crédito da Borracha S.A., o qual possuía participação societária nacional (55%) e estadunidense (45%) e tanto financiava a extração da borracha como praticava exclusivamente as operações finais de qualquer tipo de compra e venda dessa espécie. Isto é, institucionalizou-se sistema de financiamento na Amazônia voltado à dispensa do crédito florestal e amparado por monopólio legal e sustentação oficial de preços, o que prolongou o ciclo da borracha por mais décadas.<sup>127</sup> Iniciou-se também novo incentivo aos nordestinos para migrarem aos seringais amazônicos, viabilizando-lhes certa estrutura de transporte, saúde, mantimentos alimentares e insumos produtivos.<sup>128</sup> Ademais, o governo brasileiro insistia na política de “integração” do índio desatrelando-o de seus costumes para transformá-lo em cidadão útil como mão-de-obra no sistema de aviamento.<sup>129</sup>

Instaurou-se o Segundo Ciclo da Borracha, influenciados pelo fator externo da valorização do produto amazônico por parte dos países aliados, diante da ocupação dos seringais asiáticos pelos japoneses. Tinha-se, então, nova intervenção estatal na ordem

---

<sup>126</sup> SALATI, Eneas et. al. **Amazônia: desenvolvimento, integração e ecologia**. São Paulo: Brasiliense; Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1983. p. 264-265.

<sup>127</sup> BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia: um pouco-antes e além-depois**. 2 ed. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2010. p. 603.

<sup>128</sup> GARCIA, Etelvina. **Modelo de desenvolvimento zona franca de manaus: histórias, conquistas e desafios**. 2. ed. Manaus: Norma, 2004. p. 31-32.

<sup>129</sup> SALATI, Eneas et. al. **Amazônia: desenvolvimento, integração e ecologia**. São Paulo: Brasiliense; Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1983. p. 266.

econômica (por absorção) para garantir a compra da produção gomífera, o preço fixo desse produto, a pontualidade de pagamento e o suporte logístico necessário, chegando-se a resultados consideráveis de produção, sendo que muito mais pelo aumento dos coletores da goma elástica do que pelo emprego de tecnologia (instrumentos melhores que os do primeiro ciclo):

O número de fábricas de artefatos de borracha praticamente triplicou durante os anos de guerra, subindo de 48 em 1938 para 137 em 1944. Entre 1939 e 1944 o consumo interno de borracha elevou-se de 3.092 toneladas para 10.423 toneladas. No mesmo período, a fabricação de pneumáticos saltou de 100.000 unidades para 490.594 unidades; e a de câmaras de ar elevou-se de 82.000 unidades para 347.813 unidades. As exportações de pneumáticos, que em 1940 se limitavam (em mil-réis) ao valor equivalente a Cr\$ 148.995,00, totalizaram Cr\$ 150.436.379,00 em 1944.<sup>130</sup>

Entretanto, os Acordos de Washington perderam força com o término da guerra mundial em 1945, a despeito, inclusive, da sua manutenção até 1947, ano em que a Lei n.º 86 fixava o preço para a borracha fina-Acre e se valia dos recursos do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (PVEA). Esse declínio se deu por conta da reabertura da produção de borracha sintética do mercado asiático. Ou seja, ratificou-se a insustentabilidade desse “modelo desenvolvimentista”, pautado em mero crescimento econômico, pois a economia gomífera não suportou a alteração do fator externo provisório (financiamento internacional e falta de concorrência da produção asiática em meio ao contexto bélico) e nem mudou muito as condições subumanas de trabalho do seringueiro/indígena em face da concentração de renda dos donos dos seringais e dos aviadores da capital amazonense.

Até a renda gerada nesse período na região, mais uma vez, não foi devidamente aproveitada para a consolidação da industrialização amazônica, mas para outros recintos do país, tanto que, conforme Salazar<sup>131</sup>, a produção da borracha, no Segundo Ciclo, serviu de garantia de financiamento norte-americano à implantação da indústria do aço no sul-sudeste do Brasil e, consoante Deusamir Pereira<sup>132</sup>, contribuiu financeiramente para industrialização e produção do café nessa mesma parte do Brasil.

Isso bem representa a falta de política desenvolvimentista do país que, ao que parece, (in)conscientemente viabilizava a industrialização centrada em uma parte do seu território em

<sup>130</sup> GARCIA, Etelvina. **Modelo de desenvolvimento zona franca de manaus**: histórias, conquistas e desafios. 2. ed. Manaus: Norma, 2004. p. 32.

<sup>131</sup> SALAZAR, Admilton Pinheiro. **Amazônia**: globalização e sustentabilidade. 2. ed. Manaus: Valer, 2006. p. 231.

<sup>132</sup> PEREIRA, Deusamir. **Amazônia insustentável**: Zona Franca de Manaus: estudo e análise. 2. ed. Manaus: Valer, 2006. p. 97.

detrimento dos outros, até porque se estava em meio ao liberalismo econômico e à preponderância do modelo agroexportador.<sup>133</sup>

Dessa forma, após o fim da economia da borracha, o Amazonas voltou a se valer apenas do extrativismo dos recursos florestais sem tanto prestígio internacional (castanha, juta, malva, sorva etc.) e da agricultura de subsistência, mas com a agravante de abrigar a pobreza dos inúmeros nordestinos e caboclos que foram atraídos pela economia da borracha a qual, em meados do século XX, estava em irremediável decadência.

### 3.3 Plano de Valorização Econômica da Amazônia

Apesar do fim da Segunda Guerra Mundial ter deflagrado a insustentabilidade do desenvolvimento de cunho gomífero no Amazonas, foi nesse período também que o Brasil se redemocratizou e promulgou a sua Constituição em 1946, cujo art. 199 dispôs que:

Art. 199 - Na execução do plano de valorização econômica da Amazônia, a União aplicará, durante, pelo menos, vinte anos consecutivos, quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária.

Parágrafo único - Os Estados e os Territórios daquela região, bem como os respectivos Municípios, reservarão para o mesmo fim, anualmente, três por cento das suas rendas tributárias. Os recursos de que trata este parágrafo serão aplicados por intermédio do Governo federal.

Esse dispositivo constitucional criou o Plano de Valorização Econômica da Amazônia (PVEA), a ser garantido por recursos tributários, mas só contou com regulação em 06 de janeiro de 1953, por meio da Lei n.º 1.806, que criou a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), autarquia federal com sede em Belém/PA e subordinação direta à Presidência da República. O referido diploma legal ainda planejou economicamente a Amazônia com composição pelos Estados do Amazonas e do Pará, bem como pelos territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé, Rio Branco, e parte do Estado do Mato Grosso, Goiás e Maranhão. O seu art. 3.º condicionava a aplicação dos recursos do plano apenas aos empreendimentos que guardassem fim estritamente econômico ou relação direta com a recuperação econômica da região.<sup>134</sup> Aliás, o próprio nome dessa

<sup>133</sup> FURLAN, Valéria. Tributação da zona franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes; e PEIXOTO, Marcelo Magalhães. **Tributação na zona franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM**. São Paulo: MP. 2008. p. 25.

<sup>134</sup> FURLAN, Valéria. Tributação da zona franca de Manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes; e PEIXOTO, Marcelo Magalhães. **Tributação na zona franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM**. São Paulo: MP. 2008. p. 28.

superintendência já indicava a concepção restrita de desenvolvimento: crescimento econômico. Assim, visava-se imprimir investimentos nas áreas de transporte, energia, comércio, saúde, comunicações, crédito, educação profissional, recursos naturais e obras e serviços, mas tudo isso a fim de garantir a melhoria da economia amazônica e não com o intuito de prestigiar a importância intrínseca dos aspectos socioambientais da liberdade humana, da saúde, da educação e do meio ambiente.

Mesmo nesse intuito de crescimento econômico, Etelvina Garcia<sup>135</sup> esclarece que os recursos aplicados pelo SPVEA geraram ao Amazonas e à banda ocidental da Amazônia resultados tímidos e pontuais, tais como, a instalação do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) e a execução do projeto de usina de luz e força da Companhia de Eletricidade de Manaus (CEM). Esse insucesso do programa deveu-se à complexidade e à diversidade dos problemas a serem solucionados, aos insuficientes recursos efetivamente conferidos e às pressões dos grupos conservadores da sociedade nacional e do próprio Amazonas, que não concordavam plenamente com a intervenção estatal na economia promovida por Vargas.<sup>136</sup>

Samuel Benchimol<sup>137</sup> acrescenta que, além da irregularidade no pagamento das dotações orçamentárias e de interferências políticas desafinadas com os interesses da coletividade amazônica, faltou ao PVEA ainda programação técnica baseada em inventário sobre meios e objetivos já existentes na região, e que facilitasse o acesso a créditos financeiros com prazos e rápidas liberações vinculadas à conclusão de etapas dos projetos privados pretendidos. Nas palavras do amazonólogo:

O balanço do que foi feito nesse período, tendo em vista a grandeza dos objetivos a atingir e a dimensão da área a ser trabalhada, demonstra que o esforço foi insuficiente, precário e disperso. Não se conseguiu montar uma estratégia operacional viável que permitisse aprofundar a ação federal, a despeito de sucessos parciais em alguns setores. Os programas indefinidos e não quantificáveis, o não recebimento dos recursos orçamentados, o desperdício nas aplicações dos subsídios e a ausência de um plano diretor para ação tática setorial encarregaram-se de tornar inócua e anacrônico o aparelhamento burocrático montado.<sup>138</sup>

A região ainda se caracterizava por vazios demográficos que contrastavam com a biodiversidade que respirava na floresta, cujo solo abrigava potencialidades inestimáveis. Tais

<sup>135</sup> GARCIA, Etelvina. **Modelo de desenvolvimento zona franca de manaus**: histórias, conquistas e desafios. 2. ed. Manaus: Norma, 2004. p. 35.

<sup>136</sup> SALATI, Eneas et. al. **Amazônia**: desenvolvimento, integração e ecologia. São Paulo: Brasiliense; Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1983. p. 267.

<sup>137</sup> BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia**: um pouco-antes e além-depois. 2 ed. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2010. p. 587.

<sup>138</sup> BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia**: um pouco-antes e além-depois. 2 ed. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2010. p. 604.

fatores atraíam a atenção e a cobiça estrangeira sob o discurso de internacionalização da Amazônia. Nesse sentido, muito mais por questões de soberania que de efetivação dos direitos dos habitantes da região, o Estado brasileiro passou a buscar medidas de promoção do desenvolvimento amazônico.

Já na era presidencial de Juscelino Kubitschek, além da capital do país (Brasília) ter se aproximado da Amazônia, foi publicada a Lei n.º 3.173, de 06 de junho de 1957, que foi regulada apenas em 1960, por meio do Decreto n.º 47.757. Por essas normas, criava-se e instituía-se, em coordenação com a SPVEA, uma zona franca de 200 hectares em Manaus, que serviria de armazenamento ou depósito de mercadorias importadas para o consumo interno da Amazônia e dos países vizinhos:

Art.1º - É criada em Manaus, capital do Estado do Amazonas, uma zona franca para armazenamento ou depósito, guarda, conservação, beneficiamento e retirada de mercadorias, artigos e produtos de qualquer natureza, provenientes do estrangeiro e destinados ao consumo interno da Amazônia, como dos países interessados, limítrofes do Brasil ou que sejam banhados por águas tributárias do rio Amazonas.

Art.2º - O Governo Federal fará demarcar, nas imediações da cidade, à margem do Rio Negro e em lugar que reúna condições de calado e acostagem satisfatórias, uma área de terra não inferior a duzentos hectares, onde ficará localizada a zona franca, com as instalações e serviços adequados ao seu funcionamento.

[...]

Art.12º - A zona franca de Manaus é considerada empreendimento coordenado com o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, correndo as despesas de sua instalação, conservação e funcionamento à conta da verba a que se refere o artigo 199 da Constituição, ficando autorizado desde já o Governo Federal a fazer as operações de crédito necessárias até o limite de Cr\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de cruzeiros) para custeio das despesas com os serviços e encargos que forem projetados e orçamentos para a referida zona franca.

Denota-se que a fórmula legal era a de constituir um porto franco ou área de entrepostagem comercial de bens importados na área do porto manauara.<sup>139</sup> Entretanto, as pressões do centro-sul do país, a burocracia para o repasse dos incentivos fiscais e a falta de continuidade política, mais uma vez, obstaram o êxito do plano em questão<sup>140</sup>. Nesse momento, a estrutura de produção era débil, o capital era escasso e a vida socioeconômica não melhorava em Manaus, tanto que os prédios públicos dos áureos tempos gomíferos estavam se deteriorando, a energia elétrica estava em colapso, os bondes pararam etc.<sup>141</sup>

<sup>139</sup> OLIVEIRA JR., Aristides da Rocha; MACHADO, José Alberto da Costa. O polo industrial de manaus e a sua dinâmica. In: RIVAS, Alexandre; MOTA, José Aroudo; MACHADO, José Alberto da Costa (Orgs.). **Instrumentos econômicos para a proteção da amazônia**: a experiência do polo industrial de Manaus. Curitiba: CRV, 2009. p. 33.

<sup>140</sup> PEREIRA, Deusamir. **Amazônia insustentável**: Zona Franca de Manaus: estudo e análise. 2. ed. Manaus: Valer, 2006. p. 105.

<sup>141</sup> GARCIA, Etelvina. **Modelo de desenvolvimento zona franca de manaus**: histórias, conquistas e desafios. 2. ed. Manaus: Norma, 2004. p. 41.

Já no governo militar, implantou-se a tentativa de reestruturação socioeconômica da região com a Operação Amazônia (1965-1967) que: a) por meio da Lei n.º 5.122/66, mudou o Banco de Crédito da Amazônia S.A. para Banco da Amazônia (BASA), a quem competia conceder crédito para o desenvolvimento econômico e social, de maneira a, basicamente, funcionar como agente financeiro da PVEA; b) substituiu a SPVEA pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM); e c) viabilizou a Emenda Constitucional n.º 21/66, a qual extinguiu a temporalidade dos recursos do PVEA e a participação compulsória dos Estados e territórios amazônicos, ambas previsões antes dispostas na redação original do art. 199, da Constituição de 1946. Pretendia-se enfrentar os perigos à segurança nacional, representados pela existência dos vazios demográficos da região e pelo potencial econômico dos recursos naturais, panorama esse favorável à recepção do excesso populacional e de desempregados das outras partes do país.<sup>142</sup>

Contudo, Djalma Batista<sup>143</sup> ressalta que as dificuldades burocráticas (longo período de avaliação de projeto pela SUDAM seguida da fase de liberação no BASA), a corrupção (o dinheiro financiado não chegava ao seu destino) e a redução anual dos recursos diminuía sobremaneira as possibilidades de êxito dos projetos geridos pela SUDAM. Etelvina Garcia<sup>144</sup> evidencia ainda que essa política de incentivos gerou resultados desiguais dentro da Amazônia. O lado oriental foi nitidamente favorecido por sua localização geográfica e por sua infraestrutura socioeconômica, que atraíam mais investidores e tinham maior eficiência à extrafiscalidade, tanto que, no período de 1964 a 1966, 71,9% dos investimentos na Amazônia Legal se centralizaram no Pará, enquanto que o Amazonas respondeu por apenas 4,6%. Logo, estava claro que os incentivos definidos na legislação da SUDAM não tinham o condão de homogeneizar os resultados amazônicos, notabilizando-se a necessidade da adição de mecanismos específicos a incidirem sobre o ocidente da região, vez que se cuidava de 26% do território do país e de 11 mil km de fronteiras com cinco países da Amazônia, dos quais dois (Peru e Colômbia) tinham cidades incentivadas extrafiscalmente e estariam atraindo muito os brasileiros.

---

<sup>142</sup> SALATI, Eneas et. al. **Amazônia: desenvolvimento, integração e ecologia**. São Paulo: Brasiliense; Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1983. p. 269-270.

<sup>143</sup> BATISTA, Djalma. **O complexo da amazônia: análise do processo de desenvolvimento**. 2. ed. Manaus: Valer, 2007. p. 290-291.

<sup>144</sup> GARCIA, Etelvina. **Modelo de desenvolvimento zona franca de manaus: histórias, conquistas e desafios**. 2. ed. Manaus: Norma, 2004. p. 47.



Percebeu-se ainda que o decurso do tempo, ao demonstrar a insuficiência dos estímulos e incentivos da política fiscal e tributária em vigor, fez emergir novos favores dessa mesma natureza, esclarecendo que essa singela política não seria suficiente para a região.<sup>145</sup>

### 3.4 Ciclo da Zona Franca de Manaus

Segundo José e Marcelo Seráfico<sup>146</sup>, o contexto da implantação da Zona Franca de Manaus (ZFM) se caracterizava por um mundo voltado à descentralização industrial incentivada pelas inovações de comunicação, transporte e eletrônica e pela organização dos trabalhadores nos países centrais; nacionalmente, o governo militar privilegiava a apropriação e o uso das forças produtivas do país pelo capital estrangeiro; e, localmente, deparava-se com a atração populacional a países amazônicos vizinhos cujas cidades gozavam de extrafiscalidade e com a estagnação econômica gerada pelo fim dos ciclos gomíferos, não havendo mais espaço para novos incentivos à borracha em meio a preocupações com a política industrial da substituição das importações. Desse cenário, a medida que representou a harmonização das ordens internacional, nacional e local com o processo de expansão da acumulação capitalista foi a instituição de uma zona franca no ocidente amazônico:

Isso permite observar a Zona Franca de Manaus como um duplo movimento do Estado militarista no sentido, de um lado, da implantação de uma área de ‘livre comércio, de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais’ a partir da qual ele reafirma o compromisso do Brasil com o “sistema de mercado”, assegurando sua permanência como “área de influência” dos EUA no contexto da Guerra Fria; de outro lado, no sentido da criação das condições jurídico-políticas e de infra-estrutura local necessárias à atração de investimentos estrangeiros, num momento em que avança a descentralização industrial.

Na verdade, a Zona Franca – como o próprio Golpe Militar de 1964 – configura-se como uma das formas de superação das tensões que punham em jogo algumas das condições de manutenção e expansão da acumulação capitalista no Brasil; sendo, porém, a combinação da estagnação econômica local, com o movimento no sentido da descentralização industrial e o surgimento de outras zonas francas na região fatores, dentre outros, decisivos para que a geopolítica do militarismo definia Manaus como o espaço para a criação de uma zona franca.<sup>147</sup>

<sup>145</sup> BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia**: um pouco-antes e além-depois. 2 ed. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2010. p. 606.

<sup>146</sup> SERÁFICO, José; SERÁFICO, Marcelo. A zona franca de Manaus e o capitalismo no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 54, ago, 2002. p. 100-102. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n54/05.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 10.

<sup>147</sup> SERÁFICO, José; SERÁFICO, Marcelo. A zona franca de Manaus e o capitalismo no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 54, ago, 2002. p. 103. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n54/05.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 10.

Assim, seguindo a extrafiscalidade conferida na Amazônia Peruana, o Decreto-lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967 efetivou a operacionalização da Zona Franca de Manaus. Trata-se do novo marco regulatório da política desenvolvimentista da região, que reformulou o modelo anterior (mero entreposto comercial como Porto Livre) nas perspectivas espacial, substancial e temporal ao estabelecer, na capital amazonense, uma área de 10 mil km<sup>2</sup> de livre comércio de exportação e importação que tinha como objetivo a criação de um polo de desenvolvimento regional (centro comercial, industrial e agropecuário) por meio da concessão de 30 anos de incentivos fiscais, tomando em consideração os fatores locais e logísticos que afastam a região dos grandes mercados consumidores:

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

Nesse formato, a Zona Franca de Manaus consiste no local beneficiário de incentivos tributários voltados à instalação de centros comercial, industrial e agropecuário cujos efeitos favoráveis do encadeamento emprego-renda-demanda superariam os custos de transportes inerentes à distância do ocidente amazônico e se irradiariam para as regiões do seu entorno; ademais, traduz juridicamente os vieses econômicos e políticos vigentes à época, pois, respectivamente, representa a substituição das importações e a indução estatal para indústria e comércio (ideologia do desenvolvimentismo), bem como a ocupação amazônica por meio da economia e do povoamento a fim de afastar os riscos de invasão estrangeira (soberania nacional).<sup>148</sup>

Essas medidas harmonizavam-se com a mesma política de incentivos fiscais que fundou o modelo de industrialização nordestina, favorecendo a iniciativa privada e substituindo importações pela promoção das indústrias de transformação e absorção de tecnologia estrangeira; porém, não se previram que a distribuição da renda gerada e acesso ao mercado interno restaram limitados em razão da carência de mão-de-obra especializada, da prevalência do uso de capital e de tecnologia importada em desfavor do fator trabalho e das

---

<sup>148</sup> OLIVEIRA JR., Aristides da Rocha; MACHADO, José Alberto da Costa. O polo industrial de Manaus e a sua dinâmica. In: RIVAS, Alexandre; MOTA, José Aroudo; MACHADO, José Alberto da Costa (Orgs.). **Instrumentos econômicos para a proteção da Amazônia: a experiência do polo industrial de Manaus**. Curitiba: CRV, 2009. p. 33.

dificuldades logísticas de escoamento da produção perante a concorrência dos outros Estados.<sup>149</sup>

Para gerir as instalações e as atividades da Zona Franca de Manaus, o art. 10, do Decreto-lei instituiu a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), regulamentada pelo Decreto nº 61.244/67 e consubstanciada em uma autarquia especial sediada em Manaus e vinculada atualmente ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (antigo Ministério do Interior).

Os incentivos da ZFM abrangiam isenções ou reduções do Imposto de Importação (II), do Imposto de Exportação (IE) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), bem como de benefícios fiscais a serem concedidos pelo Estado do Amazonas e pelo Município de Manaus, na forma de, respectivamente, crédito e restituição do Imposto de Circulação de Mercadoria (ICM) e de isenção do Imposto Sobre Serviços (ISS). Havia, ademais, a isenção do Imposto de Renda por 10 (dez) anos e a possibilidade de financiamento por intermédio do Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM).<sup>150</sup>

Esse modelo desenvolvimentista se fulcra, quase que totalmente, na concessão de incentivos tributários sobre o produto industrializado e não na outorga de incentivos financeiros ao capital, de forma a se distinguir, em parte, do regime da SUDAM e da SUDENE ao privilegiar somente os empreendimentos que passam a efetivamente se implantar, produzir e faturar bens e serviços.<sup>151</sup>

O Decreto n.º 291, de 28 de fevereiro de 1967, dividiu a Amazônia em Ocidental e Oriental e, no ano seguinte, o Decreto n.º 356, de 15 de agosto de 1968, estendeu alguns dos incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus para toda a Amazônia Ocidental, a abranger as cidades de Rondônia, Acre e Roraima, conforme se ressaltará em breve. Em 17 de abril de 1986, o Decreto n.º 92.560/86 prorrogou os incentivos da ZFM por mais 10 anos.

A manutenção das prerrogativas da ZFM foi constitucionalizada em 1988, no art. 40, do ADCT, por mais 25 anos a partir da promulgação da Constituição. Por intermédio da Emenda Constitucional n.º 42/2003, os incentivos regionais foram estendidos até o ano de

---

<sup>149</sup> FURLAN, Valéria. Tributação da zona franca de manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes; e PEIXOTO, Marcelo Magalhães. **Tributação na zona franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM**. São Paulo: MP. 2008. p. 32-33.

<sup>150</sup> SALAZAR, Admilton Pinheiro. **Amazônia: globalização e sustentabilidade**. 2. ed. Manaus: Valer, 2006. p. 236-237.

<sup>151</sup> GARCIA, Etelvina. **Modelo de desenvolvimento zona franca de manaus: histórias, conquistas e desafios**. 2. ed. Manaus: Norma, 2004. p. 52.

2.023. Até então, o modelo ZFM pode ser dividido em 05 fases, segundo o domínio eletrônico da SUFRAMA<sup>152</sup>.

Na primeira, envolvendo o período de 1967 a 1975, estava-se em meio à política nacional de substituição das importações, e a atividade comercial (terciária) predominava em função da quase ilimitação das importações, contribuindo para a intensificação do turismo e do comércio, bem como para a iniciação da atividade industrial, até porque Manaus era a única cidade do país com essa liberdade de transação mercadológica de produtos estrangeiros. A participação do setor terciário na formação da renda do Estado do Amazonas evoluiu de 55,8% em 1965 para 61,3% em 1975. O crescimento do comércio alavancava o setor de serviços, abrindo perspectivas de emprego e trabalho, renda e salário. A rede bancária e o setor hoteleiro expandiram-se. Entre 1967 e 1975, a arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) cresceu 321% em termos reais, permitindo ao Estado do Amazonas atender parcialmente a novas demandas por serviços públicos determinados pelo grande incremento da população da cidade de Manaus (cerca de 70%). Havia ainda infraestrutura básica para viabilizar tanto a preservação ambiental (manutenção ecológica de, pelo menos 30% dos lotes das indústrias), como a posterior pujança fabril no plano urbanístico do Distrito Industrial da ZFM (obras de saneamento básico, pavimentação de estradas, instalações de energia elétrica, telefonia, paisagismo etc.). Na questão social, é possível destacar a geração de 26,4 mil empregos diretos gerados nesse período.<sup>153</sup>

Na segunda fase, delimitada entre 1975 e 1990, destacou-se a política nacional de fomento à indústria nacional de insumos para superar as baixas fases de operação das indústrias existentes, os pequenos investimentos e a incapacidade de absorção de capital e tecnologia do Distrito Industrial da ZFM (intenso fator trabalho e pequena produtividade<sup>154</sup>) somadas às críticas dos industriais do centro-sul do país a respeito da dificuldade de competição com o parque fabril incentivado manauara. Foram estabelecidos os Índices Mínimos de Nacionalização para produtos industrializados na ZFM e vendidos para as outras regiões do país, bem como o contingenciamento das importações (estabelecimento de limites máximos globais anuais), de maneira a forçar a importação apenas de peças e componentes

---

<sup>152</sup> SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. Interiorização do desenvolvimento. **História**. Disponível em: <[http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/RelatorioIndicadoresDesempenho\\_junho2010\\_29072010.pdf](http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/RelatorioIndicadoresDesempenho_junho2010_29072010.pdf)>. Acesso em: 13 ago. 10.

<sup>153</sup> GARCIA, Etelvina. **Modelo de desenvolvimento zona franca de manaus**: histórias, conquistas e desafios. 2. ed. Manaus: Norma, 2004. p. 58-68.

<sup>154</sup> OLIVEIRA JR., Aristides da Rocha; MACHADO, José Alberto da Costa. O polo industrial de manaus e a sua dinâmica. In: RIVAS, Alexandre; MOTA, José Aroudo; MACHADO, José Alberto da Costa (Orgs.). **Instrumentos econômicos para a proteção da amazônia**: a experiência do polo industrial de Manaus. Curitiba: CRV, 2009. p. 35.

não produzidos no Brasil.<sup>155</sup> Dentro desse período, em 1988, a promulgação da Constituição Federal conferiu mais segurança à Zona Franca de Manaus, prorrogando, por mais 25 anos, suas características de área de livre comércio, exportação e importação, e de incentivos fiscais, passando a durar até 2013 e a sofrer mudanças dos critérios de seus projetos apenas por lei federal. No fim dessa fase, o modelo registrou um de seus melhores desempenhos ao faturar US\$ 8,4 bilhões, gerar quase 80 mil empregos diretos e consolidar um parque industrial de bens de consumo duráveis bem diversificado, no qual se destacava o setor eletroeletrônico.<sup>156</sup>

Na fase seguinte, compreendida entre 1991 e 1996, a ZFM viveu o seu momento mais difícil e foi compelida a se modernizar. As medidas adotadas pelo governo Collor (“Nova Política Industrial e de Comércio Exterior”, “Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade”, “Programa de Competitividade” e Lei n.º 8.387/91) abriram a economia brasileira para o mercado exterior e reduziu o Imposto de Importação (II) para o resto do país, o que minou a peculiaridade regional que garantia competitividade ao modelo. Assim, a atividade terciária entrou em declínio, eliminaram-se os limites máximos globais anuais de importação, foi fixado o patamar de 88% de redução do Imposto de Importação para a ZFM e impôs-se a política do Processo Produtivo Básico (PPB). Em 1992, o faturamento bruto foi de US\$ 4,5 bilhões, os empregos diretos também caíram para cerca de 40 mil, os salários e encargos ficaram em US\$ 430,19 milhões e a arrecadação tributária federal foi de US\$ 204,30 milhões. A partir de 1993, o faturamento passou a subir junto com a massa de salários, o que culminou com o crescimento do faturamento, em 1996, para US\$ 13,2 bilhões, US\$ 830,8 milhões de salários e benefícios sociais e arrecadação de US\$ 1.145,10 bilhão, mas apenas 48.090 empregados diretos.<sup>157</sup> Entre 1970 e 1996, o IDH do Amazonas cresceu 82,38%, enquanto o Brasil ficou com 68,02% de aumento.<sup>158</sup>

No período delimitado entre 1996 a 2002, as sociedades empresárias da região promoveram intensa modernização na sua cadeia produtiva, automatizando-a e qualificando-a. O modelo se encontrava em meio à globalização, à estabilização monetária do plano Real, a privatizações e à desregulamentação. Nesse período, a ZFM passou a funcionar como plataforma de exportação de seus produtos juntamente com a consolidação da abertura

---

<sup>155</sup> GARCIA, Etelvina. **Modelo de desenvolvimento zona franca de manaus**: histórias, conquistas e desafios. 2. ed. Manaus: Norma, 2004. p. 76-77.

<sup>156</sup> PEREIRA, Deusamir. **Amazônia insustentável**: Zona Franca de Manaus: estudo e análise. 2. ed. Manaus: Valer, 2006. p. 126.

<sup>157</sup> GARCIA, Etelvina. **Modelo de desenvolvimento zona franca de manaus**: histórias, conquistas e desafios. 2. ed. Manaus: Norma, 2004. p. 122-127.

<sup>158</sup> GARCIA, Etelvina. **Modelo de desenvolvimento zona franca de manaus**: histórias, conquistas e desafios. 2. ed. Manaus: Norma, 2004. p. 131.

econômica do país. De 1996 a 2000, as exportações do parque industrial amazonense cresceram de US\$ 105,3 milhões para US\$ 741,6 milhões e, de 1999 a 2000, o aumento foi de 97,42%.<sup>159</sup>

Durante todas essas fases, foram criadas 07 Áreas de Livre Comércio em que se conferiram alguns dos benefícios da Zona Franca de Manaus no sentido de caracterizá-las como entrepostos comerciais para efetivar a interiorização dos benefícios econômicos do modelo. Dentre elas, destacam-se Tabatinga (AM), Macapá-Santana (AC), Boa Vista-Bonfim (RR) e Guajará-Mirim (RO). Aqui, visava-se ocupar as regiões fronteiriças, incentivando as relações bilaterais entre os países amazônicos por meio do crescimento econômico a ser desencadeado pela intensificação comercial desses lugares.<sup>160</sup>

Hodiernamente, a ZFM vem atuando com base na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e busca promover o aumento da eficiência produtiva e da capacidade de inovação das empresas, bem como elevar as exportações e estimular o financiamento privado em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Outrossim, de acordo com o domínio eletrônico da SUFRAMA<sup>161</sup>, a Zona Franca de Manaus se compõe não apenas de incentivos fiscais, mas também de infraestrutura local básica a título de diminuição dos custos de instalação das indústrias interessadas. No Polo Industrial de Manaus (PIM), há estação de captação e tratamento de água, sistema viário asfaltado com 48 km, sistemas sanitário e de telecomunicações, baixos preços para aquisição de lotes e concessão de 10 anos para pagamento, bem como planejamento ambiental configurado na preservação das áreas verdes na proporção da área industrializada.

Atualmente, em suma, os incentivos fiscais da ZFM são compostos, no âmbito federal, pela redução de até 88% do Imposto de Importação (II) sobre os insumos destinados à industrialização; isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); redução de 75% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IR), inclusive adicionais de empreendimentos classificados como prioritários para o desenvolvimento regional, calculados com base no lucro da exploração até 2013; e isenção da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS nas operações internas na Zona Franca de Manaus.<sup>162</sup>

---

<sup>159</sup> SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. **Indicadores do PIM**. Disponível em: <[http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/indicadores\\_desempenho\\_1988\\_a\\_2006.pdf](http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/indicadores_desempenho_1988_a_2006.pdf)>. Acesso em: 13 ago. 10.

<sup>160</sup> BOTELHO, Antônio José. **Redesenhando o projeto**: zona franca de Manaus. Manaus: Valer, 2006. p. 46-47.

<sup>161</sup> SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. **Indicadores do PIM**. Disponível em: <[http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/RelatorioIndicadoresDesempenho\\_junho\\_2010\\_29072010.pdf](http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/RelatorioIndicadoresDesempenho_junho_2010_29072010.pdf)>. Acesso em: 13 ago. 10.

<sup>162</sup> SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. **Incentivos**. Disponível em: <[http://www.suframa.gov.br/zfm\\_incentivos.cfm](http://www.suframa.gov.br/zfm_incentivos.cfm)>. Acesso em: 13 ago. 10.

O Estado do Amazonas, por sua vez, confere, de acordo com o art. 2.º, da sua Lei n.º 2.826/03, 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). Esse diploma legal ainda está guiado pelo princípio da reciprocidade, consistente na contrapartida a ser oferecida pelo beneficiário através de salários e benefícios sociais locais (art. 2º, parágrafo único, I). Um dos meios de efetivação desse axioma ocorre com a exigência dos beneficiários de recolherem contribuições financeiras para o Fundo de Apoio às Micro e Pequenas Empresas ao Desenvolvimento Social do Estado do Amazonas (FMPES), a Universidade do Estado do Amazonas (UEA) e o Fundo de Fomento ao Turismo, Infraestrutura, Serviços e Interiorização do Desenvolvimento do Estado do Amazonas (FTI).

Dessa parte se depreende ainda que, em harmonia com o art. 4.º, §1.º, da Lei Estadual n.º 2.826/03, a concessão dos incentivos estaduais depende de produtos gerados de atividades concebidas como fundamentais para o desenvolvimento do Estado, que são as que cumulem três das seguintes características: 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; contribuam para o incremento do volume de produção industrial, agroindustrial e florestal do Estado; contribuam para o aumento da exportação aos mercados nacional e internacional; promovam investimento em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia de processo e/ou produto; contribuam para substituir importações nacionais e/ou estrangeiras; promovam a interiorização de desenvolvimento econômico e social do Estado; 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; contribuam para o aumento das produções agropecuária e afins, pesqueira e florestal do Estado; gerem empregos diretos e/ou indiretos no Estado; e promovam atividades ligadas à indústria do turismo.<sup>163</sup>

Quanto à concessão de diferimento e de crédito presumido de regionalização, o art. 4.º, §3.º, da Lei Estadual n.º 2.826/03, vincula o beneficiário ao preenchimento de outras três dentre as seguintes hipóteses: geração de novos empregos diretos ou indiretos e realização de investimentos considerados relevantes em ativo fixo; absorção de novos processos de tecnologia de produto e de processo no parque industrial do Estado; não constituição do bem

---

<sup>163</sup> MINORI, Alan Fernandes; COUTINHO, Ana Luísa Celino. Desenvolvimento Sustentável e Intervenção Estatal na Ordem Econômica: Uma análise do Modelo da Zona Franca de Manaus. In: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) (Org.). **Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**. Santa Catarina: Fundação Boiteux, 2009. p. 4136.

intermediário a ser industrializado em desmembramento do processo produtivo de bem final; que o preço FOB praticado pelo fabricante de bem intermediário nas vendas para empresa controlada, controladora e coligada seja, no máximo, similar ao preço médio do mercado; e a utilização, nas transferências entre estabelecimentos matriz e filial, do valor do custo industrial dos produtos intermediários. Ressalte-se também que os interessados devem, inicialmente, apresentar a obtenção de licença ambiental prévia e fundar o seu pedido de concessão dos incentivos em projeto técnico-econômico que aponte a viabilidade e a adequação legal do empreendimento, nos termos do art. 5.º, da Lei Estadual n.º 2.826/03.

O Município de Manaus, por fim, confere a isenção, por 10 anos, do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), das Taxas de Serviços de Coleta de Lixo, de Limpeza Pública, de Conservação de Vias e Logradouros Públicos e das Taxas de Licença para empresas industriais que se instalarem e gerarem, pelo menos, quinhentos empregos diretos quando do início de sua atividade, mantendo este número durante o gozo do benefício, em consonância com a Lei Municipal n.º 427, de 08 de janeiro de 1998. Quanto às empresas industriais já existentes, esses benefícios municipais poderão lhes ser atribuídos desde que cumpram a mencionada condição de geração de emprego e ampliem o seu parque industrial no âmbito da Zona Franca de Manaus.

### 3.5 A Zona Franca de Manaus e o Desenvolvimento Sustentável

A economia gomífera do final do século XIX à primeira metade do século XX indubitavelmente promoveu o crescimento econômico da região amazônica, gerando divisas consideráveis ao país. Entretanto, a insustentabilidade desse modelo desenvolvimentista se deu muito por se restringir a sua perspectiva econômica. Não houve qualquer preocupação com o aspecto do desenvolvimento social a ocorrer com a expansão das liberdades humanas, tendo em vista que o sistema social da época (sistema de aviação) estava estruturado na concentração de renda dos aviadores e exportadores e na total marginalização social dos seringueiros e dos índios em face da efervescência cultural e monetária do centro de Manaus, (benesse acessível a uma minoria da população daquele tempo). Sem contar que a preocupação ambiental se limitava a só garantir a conservação suficiente para a extração do leite desencadeador da goma elástica (borracha). Isto é, o meio ecológico não tinha importância em si mesmo e nem relevância para o ser humano como tal, mas para, antes de



tudo, a economia, cujos frutos foram concentrados nas mãos de poucos e viabilizadores da industrialização de outra região do país.

Findo o período gomífero, o retorno econômico à exploração desarticulada dos demais recursos florestais não oportunizava qualquer forma de desenvolvimento. Quiçá de subsistência humana. Por conta dessa pobreza que assolava a região somada às potencialidades ambientais, os interesses estrangeiros na internacionalização da Amazônia despertaram no Estado Brasileiro a importância de intervenção regional. Logo, percebe-se que as providências nacionais se justificaram muito mais por imperativo de segurança nacional do que de desenvolvimento sustentável. Contudo, essa soberania do país no ocidente amazônico se pautou, mais uma vez, na exclusiva perspectiva econômica, conforme se depreende da própria nomenclatura da Superintendência de Valorização **Econômica** da Amazônia (SPVEA) e das suas disposições normativas (que condicionava a aplicação dos recursos garantidos na Constituição de 1946 apenas aos empreendimentos estritamente econômicos), embora Samuel Benchimol<sup>164</sup> entenda que a Lei n.º 1.806/53, tenha procurado atuar simultaneamente nos *fronts* sociais e econômicos. Não apenas isso. O próprio crescimento econômico era tratado como instrumento de soberania e não como valor e elemento de importância autônoma (*rectius* interdependente de outras questões) para o desenvolvimento sustentável.

A Zona Franca de Manaus também emergiu, como analisado, com a preocupação de garantir o poder soberano do país na Amazônia Ocidental, bem como se valeu, outra vez, do crescimento econômico da região como quase que o único instrumento de desenvolvimento regional, tendo em vista que o art. 1.º, do Decreto-Lei n.º 288/67, indica basicamente o propósito de criação de um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas para o desenvolvimento. Desse modo, repete-se a inconveniência do período gomífero, pois a preocupação central com a pessoa humana e seus direitos à liberdade, igualdade, saúde, renda mínima, educação com qualidade etc., remanesceu obscura e a preocupação ambiental era aparentemente um obstáculo na lei, pois não se normatizou o progresso social e se teve o meio ambiente amazônico muito mais como desafio logístico a ser enfrentado. Assim, ao menos juridicamente, era ineludível a preocupação quase que integral com a soberania a ser viabilizada com “um” desenvolvimento por meio do crescimento econômico. Ou seja, não se buscava “o” desenvolvimento proposto neste trabalho:

---

<sup>164</sup> BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia**: um pouco-antes e além-depois. 2 ed. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2010. p. 585.

O esboço doutrinário que traçamos leva-nos a inferir que a Zona Franca de Manaus deita suas raízes na idéia [*sic*] de preservação da *soberania nacional*, a exigir a idéia [*sic*] de *federação* que, de seu turno, supõe a concepção da zona franca como instrumento de desenvolvimento econômico que se assente no princípio da isonomia e preserve o meio ambiente. Em ambos os casos, porém, ainda está em jogo a necessidade de zelar pela integração nacional [...]<sup>165</sup>

Entretanto, já foi destacado que as legislações federal, do Estado do Amazonas e do Município de Manaus passaram a normatizar as prerrogativas tributárias condicionado-as à efetivação de diligências de natureza socioambiental, como a criação de postos de trabalho, a transferência de renda a entidades de ensino e de pesquisa científica e o manejo responsável dos recursos naturais à luz dos paradigmas do desenvolvimento sustentável. Nesse diapasão, Omara Oliveira Gusmão<sup>166</sup> releva o cuidado do Amazonas na promoção do desenvolvimento com sustentabilidade, em razão da perspectiva regional, social e econômica com a estipulação da concessão de incentivos tributários sem se olvidar da proteção ambiental.

Ademais, o crescimento econômico gerado pela Zona Franca de Manaus é evidente, sobretudo pelo seu parque fabril, então denominado Polo Industrial de Manaus (PIM). Conforme os Indicadores de Desempenho elaborados pela SUFRAMA<sup>167168</sup>, o PIM apresentou, em 1995, o montante de pagamento de salários no valor de R\$ 281.193.035, o recolhimento de encargos e benefícios sociais totalizando R\$ 377.284.621, o adimplemento de ICMS alcançando R\$ 190.094.760, o faturamento de R\$ 10.795.820.201 e a mão-de-obra formalmente ocupada de 48.761 pessoas. Em 2008, os salários somaram R\$ 1.521.035.470, os valores sociais ficaram em torno de R\$ 1.675.995.385, a arrecadação estadual chegou a R\$ 563.050.449, o faturamento alcançou o total de R\$ 54.231.213.134 e a mão-de-obra formalmente ocupada ficou representada em 106.894 pessoas dentre empregados, terceirizados e temporários. Mesmo no ano de 2009, então marcado pela crise econômica mundial, os números, respectivamente, foram de R\$ 1.429.526.015, R\$ 1.542.518.796, R\$ 615.612.199, R\$ 50.463.896.069 e 92.603. Ademais, Aristides Oliveira Jr. e José Alberto

<sup>165</sup> FURLAN, Valéria. Tributação da zona franca de manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes; e PEIXOTO, Marcelo Magalhães. **Tributação na zona franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM**. São Paulo: MP. 2008. p. 37.

<sup>166</sup> GUSMÃO, Omara Oliveira de. Zona franca de manaus: extrafiscalidade, desenvolvimento regional e preservação ambiental. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes; e PEIXOTO, Marcelo Magalhães. **Tributação na zona franca de Manaus: comemoração aos 40 anos da ZFM**. São Paulo: MP. 2008. p. 171.

<sup>167</sup> SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. **Indicadores de desempenho do polo industrial de manaus: história do PIM em tabelas e gráficos – 1988 a 2006**. Disponível em: <[http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/indicadores\\_desempenho\\_1988\\_a\\_2006.pdf](http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/indicadores_desempenho_1988_a_2006.pdf)>. Acesso em: 14 ago. 10.

<sup>168</sup> SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. **Indicadores de desempenho do polo industrial de manaus: 2005 – 2010**. Disponível em: <[http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/RelatorioIndicadoresDesempenho\\_junho2010\\_29072010.pdf](http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/RelatorioIndicadoresDesempenho_junho2010_29072010.pdf)>. Acesso em: 14 ago. 10.

Machado afirmam que houve aumento do salário médio dos empregados do PIM, pois, em 2000, o valor orbitava US\$ 346,89 e passou para cerca de US\$ 631,85 em 2007.<sup>169</sup>

No cenário pragmático, a pesquisa “Impacto Virtuoso do Polo Industrial de Manaus sobre a proteção da Floresta Amazônica”, desenvolvida por pesquisadores da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), da Universidade Federal do Pará (UFPA), do Instituto Piatam e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), expôs que o modelo de desenvolvimento da Zona Franca de Manaus está afinada ao desenvolvimento sustentável, pois o parque fabril manauara contribuiu para manter a preservação de mais de 97% da cobertura vegetal do Amazonas e reduzir o desmatamento estadual entre 70 a 77% durante os anos 2000 e 2006. Nesta última hipótese, as emissões de dióxidos de carbono evitadas representariam, nos mercados de carbono norte-americano e europeu, algo em torno de US\$ 160 milhões a US\$ 1,14 bilhão, apenas quanto ao uso indireto da emissão evitada.<sup>170</sup> Por conta dessas externalidades positivas potencializarem essas divisas, propôs-se a transformação do PIM em EcoPIM (ou Polo EcoIndustrial de Manaus)<sup>171</sup>, compensando-se os efeitos benéficos do modelo com a criação de uma taxa compensatória (cobrada pela ONU e repassada aos governos dos Estados da Amazônia e, principalmente ao Amazonas), a emissão de ações negociáveis de carbono em bolsas de valores, o estabelecimento de compensações governamentais que privilegiem os centros de pesquisas em ciência e tecnologia da região ou, por fim, a agregação de competitividade por certificação de origem dos produtos do PIM.<sup>172</sup>

Ademais, é de se consignar o hodierno esforço da SUFRAMA em efetivar a interiorização dos benefícios dos incentivos fiscais aos 153 municípios dentro da sua área de atuação, bem como de promover e fomentar ciência, tecnologia e inovação a partir das potencialidades regionais, agregando valor a elas.<sup>173</sup> Para viabilizar essas investidas, a

<sup>169</sup> OLIVEIRA JR., Aristides da Rocha; MACHADO, José Alberto da Costa. O polo industrial de manaus e a sua dinâmica. In: RIVAS, Alexandre; MOTA, José Aroudo; MACHADO, José Alberto da Costa (Orgs.). **Instrumentos econômicos para a proteção da amazônia**: a experiência do polo industrial de Manaus. Curitiba: CRV, 2009. p. 47.

<sup>170</sup> RIVAS, Alexandre; MOTA, José Aroudo; MACHADO, José Alberto da Costa. Os benefícios do polo industrial de Manaus: para além do puramente econômico. In: RIVAS, Alexandre; MOTA, José Aroudo; MACHADO, José Alberto da Costa (Orgs.). **Instrumentos econômicos para a proteção da amazônia**: a experiência do polo industrial de Manaus. Curitiba: CRV, 2009. p. 193.

<sup>171</sup> SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. Pesquisa científica comprava contribuição do PIM para a redução do desmatamento na amazônia. **Notícia de 15/09/2008**. Disponível em: <[https://www.suframa.gov.br/suf\\_pub\\_noticias.cfm?id=7255](https://www.suframa.gov.br/suf_pub_noticias.cfm?id=7255)>. Acesso em: 11 set. 09.

<sup>172</sup> RIVAS, Alexandre; MACHADO, José Alberto da Costa; MOTA, José Aroudo. Mecanismos compensatórios para os efeitos positivos do polo industrial de manaus. In: RIVAS, Alexandre; MOTA, José Aroudo; MACHADO, José Alberto da Costa (Orgs.). **Instrumentos econômicos para a proteção da amazônia**: a experiência do polo industrial de Manaus. Curitiba: CRV, 2009. p. 180-183.

<sup>173</sup> SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. Interiorização do desenvolvimento. **Desenvolvimento regional**. Disponível em: <[http://www.suframa.gov.br/zfm\\_desenvolvimento\\_regional\\_interiorizacao.cfm](http://www.suframa.gov.br/zfm_desenvolvimento_regional_interiorizacao.cfm)>. Acesso em: 11 set. 09.

autarquia está realizando parcerias com Estados, Municípios e instituições de pesquisa e ensino, fornecendo cooperação técnica ou conferindo valores decorrentes da Taxa de Serviços Administrativos (TSA), desde que os interessados apresentem potencialidades de investimentos em atividade econômica que gere renda permanente no interior da região ou se afine ao turismo local.<sup>174</sup> Nesse mesmo diapasão, foram criados o Centro de Ciência, Tecnologia e Inovação no Polo Industrial de Manaus (CT-PIM) e o Centro Biotecnologia da Amazônia (CBA).

Na questão ambiental, Marcelo Diniz, José Mota e Alexandre Rivas<sup>175</sup> adicionam que o modelo de industrialização da ZFM tem lógica de crescimento desvinculada da exploração intensiva do meio ecológico existente, principalmente de recursos florestais, pois é o capital o insumo básico para as indústrias gozarem incentivos fiscais e desenvolverem suas atividades. Essa característica muito contribuiria para inibir o desflorestamento e, conseqüentemente, obstar o aquecimento global a ocorrer com a emissão de dióxido de carbono e metano por conta de queimadas (externalidade positiva). Tanto é assim que o Pará, valendo-se da alta rentabilidade da pecuária de corte (média e grande escala) e das riquezas minerais, teria estruturado sua economia na exploração de recursos florestais e na extração de minérios, desencadeando intenso desmatamento em face do avanço da fronteira agropecuária e da necessidade de construir a infraestrutura de escoamento da produção correspondente (estradas, cortes de madeiras, migração populacional etc.).

Portanto, denota-se que os incentivos fiscais que compõem a Zona Franca de Manaus não se restringem ao mero crescimento econômico da região. Existem várias condicionantes socioambientais a serem atendidas pelas indústrias para gozarem dos incentivos fiscais do PIM sem contar a necessidade delas cumprirem o princípio da reciprocidade, revertendo um percentual dos seus faturamentos para o pagamento de contribuições a Fundos relativos à interiorização do desenvolvimento, à prática de pesquisas científicas e tecnológicas e às atividades turísticas. Outrossim, a SUFRAMA também está firmando parcerias e aplicando os recursos da TSA para promover pesquisas que aprimorem a tecnologia regional baseada nas potencialidades florestais. Por fim, a ZFM também responderia positivamente à questão ambiental elementar do desenvolvimento ao lograr, como visto, garantir 97% da cobertura

<sup>174</sup> SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. Critérios de recursos financeiros da SUFRAMA. **Desenvolvimento regional**. Disponível em: <[http://www.suframa.gov.br/zfm\\_desenvolvimento\\_regional\\_carfs.cfm](http://www.suframa.gov.br/zfm_desenvolvimento_regional_carfs.cfm)>. Acesso em: 11 set. 09.

<sup>175</sup> DINIZ, Marcelo Bentes; MOTA, José Aroudo; RIVAS, Alexandre. O desmatamento da amazônia em perspectiva. In: RIVAS, Alexandre; MOTA, José Aroudo; MACHADO, José Alberto da Costa (Orgs.). **Instrumentos econômicos para a proteção da amazônia: a experiência do polo industrial de Manaus**. Curitiba: CRV, 2009. p. 55-62.

vegetal do Amazonas, em razão de se estruturar em fatores que não pressionam a exploração florestal, assim como ao fazer dessa preservação possibilidade de auferir mais divisas a se destinarem à melhor proteção ambiental. Tudo isso faria frente às críticas de que o modelo seria inadequado ao desenvolvimento do Amazonas.<sup>176</sup>

Nada obstante, existem, ao menos, quatro fatores negativos a macular o desempenho da Zona Franca de Manaus: modelo atrelado a fatores externos, baixo poder de retenção da capital gerado com grande concentração da renda retida, falta de infraestrutura adequada para o escoamento da produção industrial e temporalidade dos incentivos fiscais.

Conforme, Deusamir Pereira<sup>177</sup> a Zona Franca de Manaus adotou as diretrizes internacionais da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI), destacadamente com isenções tributárias, facilidades de crédito, tarifas especiais de transporte, disponibilidade de mão de obra etc. Isso revelaria a equivocada proposta desenvolvimentista “de fora para dentro” do modelo por obedecer à lógica da divisão internacional da produção, o que teria intensificado as dependências tecnológicas, comercial, produtiva e cultural da região, em relação às economias dos países centrais:

O modelo de desenvolvimento, neste terceiro ciclo, o da Zona Franca de Manaus, se configura como mais uma tentativa de desenvolver e integrar a região com a prevalência de interesses exógenos. A implantação dos pólos [*sic*] que compõem o distrito industrial focado em produtos que não podem estabelecer relação de afinidade em sua cadeia produtiva com os recursos e potencialidades da região, de forma insofismável, atesta esse histórico ‘equivoco’, que, como visto nos ciclos que o precedem, tiveram como efeito colateral, ao seu fim, o desespero, a miséria ainda mais intensa e um vergonhoso e covarde abandono pelo restante da nação. A manutenção de um modelo de desenvolvimento, de fora para dentro, responde satisfatoriamente às interrogações formuladas nessas conclusões.<sup>178</sup>

Assim, a lógica econômica reinante na Zona Franca de Manaus ainda não se harmoniza com as potencialidades ambientais da região. Como se pode denotar dos Indicadores do PIM<sup>179</sup>, os maiores segmentos do parque fabril manauara, setores de duas rodas e eletroeletrônico cujos faturamentos individuais passaram de U\$\$ 4 bilhões em 2009, não se valem, por exemplo, de madeiras nobres da região, de sedas produzidas na floresta, da

<sup>176</sup> MINORI, Alan Fernandes; COUTINHO, Ana Luísa Celino. Desenvolvimento Sustentável e Intervenção Estatal na Ordem Econômica: Uma análise do Modelo da Zona Franca de Manaus. In: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) (Org.). **Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**. Santa Catarina: Fundação Boiteux, 2009. p. 4138. CD-ROM.

<sup>177</sup> PEREIRA, Deusamir. **Amazônia insustentável: Zona Franca de Manaus: estudo e análise**. 2. ed. Manaus: Valer, 2006. p. 115.

<sup>178</sup> PEREIRA, Deusamir. **Amazônia insustentável: Zona Franca de Manaus: estudo e análise**. 2. ed. Manaus: Valer, 2006. p. 120.

<sup>179</sup> SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. Interiorização do desenvolvimento. **História**. Disponível em: <[http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/RelatorioIndicadoresDesempenho\\_junho2010\\_29072010.pdf](http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/RelatorioIndicadoresDesempenho_junho2010_29072010.pdf)>. Acesso em: 14 ago. 10.

bioenergia ou do *design* amazônico na confecção dos produtos. Na verdade, as indústrias do PIM importam quase  $\frac{3}{4}$  dos insumos de que necessitam (em 2009, apenas 25,41% dos insumos eram regionais) e restringem o interior da Amazônia à produção de hortifrutigranjeiros, cuja essência possui baixo valor agregado e, conseqüentemente, diminutos valor mercadológico e potencial desenvolvimentista local. Sobre o tema, Admilton Pinheiro Salazar<sup>180</sup> sugere a constituição, no Estado, de plataformas ecologicamente equilibradas de exportação e de turismo, superando dificuldades estruturais, para integração com os demais países amazônicos. Sendo assim, todo o progresso eventualmente auferido com o modelo fica à sorte de circunstâncias externas.

Dessa forma, o grande poderio econômico da Zona Franca de Manaus, liderado pelo seu expoente fabril (PIM), está dependente dos incentivos fiscais e da demanda externa pelos produtos manufaturados então produzidos, principalmente, por multinacionais. São duas situações (incentivos fiscais e produção multinacional para a demanda internacional) que caracterizam o fator externo inerente ao mero crescimento econômico o qual, como visto, é apenas parte (isoladamente insuficiente) do desenvolvimento. Não se tem a autonomia exigida para o processo de desenvolvimento, de maneira que, terminados os apoios extrínsecos, o ciclo se encerra e as condições de vida humana retornam ao instante em que se iniciava o crescimento econômico. Isto é, tem-se, na pior das hipóteses, estagnação de indicadores sociais, indubitável decréscimo econômico e desordenada exploração ambiental como única via de subsistência para uma sociedade de consumo de massa.

De outro lado, é notória a importância da biodiversidade da Amazônia, cujo território, nas palavras de Samuel Benchimol, permite a ousadia de se afirmar: [...] “com humor e ironia, que a Amazônia não pertence ao Brasil: o Brasil é que pertence à Amazônia... eis que representa 60% da área nacional”<sup>181</sup>. Consoante o Plano Amazônia Sustentável<sup>182</sup>, trata-se de 5.088.668,44 km<sup>2</sup> (60% do território nacional) que abriga a bacia hidrográfica dona de um sistema fluvial com cerca de 6.110.000 km<sup>2</sup> de área de captação e com descarga em torno de 1/5 a 1/6 de toda a quantidade de água doce do mundo, assim como é o local que abriga cerca de 1/3 do estoque genético mundial ao envolver provavelmente 60.000 espécies de plantas, 2,5 milhões de espécies de artrópodes e 2.000 espécies de peixes e mamíferos. Apesar de sua densa floresta possuir solo de fertilidade altamente dependente do

<sup>180</sup> SALAZAR, Admilton Pinheiro. **Amazônia**: globalização e sustentabilidade. 2. ed. Manaus: Valer, 2006. p. 338-343.

<sup>181</sup> BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia**: um pouco-antes e além-depois. 2 ed. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2010. p. 599.

<sup>182</sup> BRASIL. BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF. 2008. p. 21.

processo de decomposição das folhas e dos animais da sua biota, estando sua vegetação extremamente vulnerável a alteração do seu sistema e à ocorrência de laterização-lixiviação (empobrecimento do solo pela perda de nutrientes<sup>183</sup>), é nela em que se encontram inúmeros minerais de potencial econômico (ferro, zinco, níquel, cromo, titânio, fosfato, ouro, prata, platina, estanho, tungstênio, nióbio etc.). A esse diagnóstico biofísico, Benchimol<sup>184</sup> acrescenta, desde 1997, que a Amazônia é residência de mais de 175.000 indígenas, disseminados em 362 áreas (demarcadas ou a demarcar) com mais de 850.000 km<sup>2</sup> e sob 200 grupos étnicos donos de 170 línguas, tudo a configurar vasto acervo cultural, axiológico, idiomático etc.

Não se pode simplesmente produzir e prestar serviços sem qualquer aproveitamento de todo esse potencial ecológico, que claramente independe de insumos importados e inclui mais naturalmente os amazônidas, sobretudo interioranos amazonenses e índios, no processo produtivo, haja vista que se cuida do manejo de bens que lhes são mais familiares.

Deveras, a valorização nacional da Amazônia não se dá a partir dos seus próprios valores, tanto que o trato da região, pelo país, seguiu basicamente ideologias como as de que a “Amazônia é o pulmão do mundo”, é fundamental aplicar (e completar) o “sistema de substituição de importações” no cenário amazônico para desenvolvê-lo ou é imprescindível povoar economicamente o lugar em nome da soberania. Ora, todas essas questões compreendem a Amazônia a partir de circunstâncias que lhes são externas. É dizer, seria importante cuidar da região não para viabilizar a vida (humana ou não) lá mesmo, mas para garantir o oxigênio mundial; importaria inserir os ditames econômicos elaborados no sul-sudeste (desenvolvimentismo) em qualquer recanto do país, ainda que em espaço peculiar; e interessaria desenvolver a região porque, caso contrário, haveria perda territorial e conseqüente privação de potencialidades naturais para o resto do país. Não se percebeu que a produção florestal ocorre equilibradamente para a própria manutenção do bioma amazônico e não em prol do globo (apesar de sua inequívoca importância para tal), que industrializar para principalmente evitar importações não atende às singularidades regionais e não deixa de reproduzir falhas na região de colorido peculiar (verde); ou que os amazônidas, a fauna e a flora amazônicas são questões intrinsecamente importantes que não podem funcionar como simples instrumentos de desenvolvimento de outros.

---

<sup>183</sup> GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Amazônia, amazônias**. São Paulo: Contexto, 2008. p. 44.

<sup>184</sup> BENCHIMOL, Samuel. **Zêmite ecológico e nadir econômico-social: análises e propostas para o desenvolvimento sustentável da Amazônia**. 2 ed. Manaus: Valer, 2010. p. 80.

O progresso social também não foi verificado efetivamente em todo o Estado do Amazonas, pois não só a pujança industrial como também a riqueza da região se centralizou em Manaus que, por sua vez, despontou pequena capacidade de retenção do capital acumulado.

De acordo com o Comunicado n.º 58, do IPEA<sup>185</sup>, a taxa de pobreza absoluta (rendimento médio domiciliar *per capita* de até meio salário-mínimo mensal) e a taxa de pobreza extrema (rendimento médio domiciliar *per capita* de até ¼ do salário-mínimo mensal) do Amazonas estavam, respectivamente, em 45,8% e 21,9% no ano de 1995 e, após treze anos (2009), as taxas reduziram apenas para 43,8% e 19,9%. Isto é, houve uma redução estadual de somente 2%, enquanto que o país reduziu em 33,6% a taxa de pobreza absoluta (28,8%) e em 49,8% a taxa de pobreza extrema (10,5%) nesse mesmo período. No que toca à taxa de pobreza absoluta, o Amazonas foi o Estado do país de menor redução percentual (0,3%), apesar de ser o terceiro Estado com maior queda média anual de desigualdade de renda (1%), o que não demonstra positiva disseminação de capital, mas homogeneidade da pobreza.

Ora nesse mesmo intervalo de tempo (1995-2008), já foi exposto que o faturamento do PIM passou de R\$ 10 bilhões para R\$ 54 bilhões, o recolhimento de ICMS foi de R\$ 190 milhões para R\$ 563 milhões e a ocupação laboral direta mais do que dobrou, alcançando quase 107 mil pessoas. “Curiosamente”, o Amazonas, nesses 13 anos, foi governado por apenas duas pessoas, o atual prefeito Amazonino Mendes (1995-2002) e o atual senador Eduardo Braga (2003-2008).

Para piorar, a partir dos dados apresentados por Oliveira Jr. e Machado<sup>186</sup>, em 2005, o PIB da capital amazonense era de R\$ 27,214 bilhões e correspondeu a 81% do PIB estadual de R\$ 33,359 bilhões, e a renda *per capita* manauara era de R\$ 16.547,00, sendo superior em aproximadamente 60% da que é observada na média estadual de R\$ 10,320,00. Ou seja, a ZFM não conseguiu ainda irradiar os efeitos do seu “desenvolvimento” para as áreas contíguas. Não apenas isso. O Município desponta também incapacidade de internalizar as riquezas que gera, porque, embora figure como o 4.º município que mais enriquece por meio da industrialização, aparece muito distante da lista dos 100 municípios brasileiros com maior

---

<sup>185</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Comunicado n.º 58 do IPEA**: Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil. Rio de Janeiro. 13 de jul. 10. Disponível em: <[http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/comunicado/100713\\_comunicadoipea58.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/comunicado/100713_comunicadoipea58.pdf)>. Acesso em: 14 ago. 10.

<sup>186</sup> OLIVEIRA JR., Aristides da Rocha; MACHADO, José Alberto da Costa. O polo industrial de Manaus e sua dinâmica. In: RIVAS, Alexandre; MOTA, José Aroudo; MACHADO, José Alberto da Costa (Orgs.). **Instrumentos econômicos para a proteção da amazônia**: a experiência do polo industrial de Manaus. Curitiba: CRV, 2009. p. 47-48.



renda *per capita*, na qual está em última posição a cidade de Pirajuba (MG), com PIB *per capita* de R\$ 31.372,00.

O terceiro fator negativo, por sua vez, reside no próprio fundamento da Zona Franca de Manaus. Esse modelo se pauta, conforme o disposto no art. 1.º, do Decreto-lei n.º 288/67, na concessão temporária de incentivos fiscais e tributários na região, em virtude da sua distante localização geográfica dos grandes centros de consumo, de maneira a gerar o desenvolvimento necessário para que passasse, após certo período, a funcionar sem essas prerrogativas. Todavia, transcorridos 40 anos de vigência e duas prorrogações, a ZFM ainda não foi capaz de vencer esse percalço topográfico. O escoamento produtivo do PIM remanesce demasiadamente caro pela falta de infraestrutura adequada, o que acomete a região ocidental da Amazônia, considerando as dificuldades de trânsito nas BRs 319 e 174 (na maior parte do ano) e o desinteresse institucional na integração de vias rodoviárias, ferroviárias, hidroviárias e aeroviárias. O setor energético, salvo quanto ao petróleo e ao óleo diesel no gasoduto de Urucu/AM, registra pouco avanço nas possibilidades de utilização da energia eólica ou solar e dos recursos bionergeticos, os quais abrangem o biodiesel, etanol, babaçu, tucumã, buriti, murumuru etc.<sup>187</sup>

O derradeiro ponto é o termo *ad quem* de vigência do modelo, qual seja, o ano de 2.023. Apesar dos esforços dos parlamentares regionais, dos governantes correspondentes e dos empresários beneficiários por meio de organizações (confederações, associações etc.) ainda continua constitucionalmente fixado no art. 92, do ADCT, esse prazo fatal do modelo. O fim da ZFM gera instabilidade mercadológica às fábricas instaladas no Polo Industrial de Manaus (PIM) e nas empresas e trabalhadores vinculados a elas, assim como enseja perda de interesse econômico na implantação de novos empreendimentos e postos de trabalhos ou na manutenção dos já existentes, principalmente quando outros Estados da Federação, tal como São Paulo, equiparam inconstitucionalmente (ou não) as prerrogativas extrafiscais da Zona Franca de Manaus. Essa questão temporal é a que mais notabiliza a compreensão desse modelo como desencadeador de mais um mero ciclo socioeconômico para a região, pois, tal qual o ciclo gomífero, tende a retornar ao seu estágio de instituição: estagnação da economia, pobreza e grande pressão de exploração desordenada dos recursos naturais e vulnerabilidade da soberania nacional.

---

<sup>187</sup> BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF. 2008. p. 31-73.

No mesmo diapasão, Ernesto dos Santos Chaves da Rocha<sup>188</sup> evidencia que a permanente necessidade de reivindicar a prorrogação dos incentivos fiscais para a continuidade do parque fabril da ZFM denota a insuficiência do modelo para instaurar o desenvolvimento regional, pois as instalações industriais atuais seriam inviáveis sem uma compensação (incentivos) para as dificuldades logísticas que ainda acometem a região.

De todo o exposto, é inegável a importância econômica do modelo da Zona Franca de Manaus ao ocidente amazônico, pois a dinâmica fabril, a contar do seu polo industrial, vitaliza a agropecuária e energiza os setores de serviço da região, tanto que o Amazonas gera dezena de bilhões de reais com os faturamentos anuais do PIM, cujos incentivos estão vinculados a questões sociais (empregos, educação etc.) e ambientais (inovação de biotecnologia, preservação de parte do lote etc.). Sem contar que a inspiração manufatureira do modelo não pressiona a exploração da floresta, evitando o desmatamento existente nos demais recantos da Amazônia.

Contudo, embora se possa vislumbrar certa adaptação da ZFM aos ditames do desenvolvimento sustentável, o modelo ainda não é suficiente, precisando, ao menos, de um mecanismo que o auxilie a superar a efemeridade de sua existência, a permanente dificuldade logística da Amazônia Ocidental, a sua desafinação com as potencialidades regionais e a sua incapacidade de irradiar os efeitos econômicos percebidos na capital amazonense.

Uma solução para tanto seria efetivar a proposta de Samuel Benchimol<sup>189</sup> de se remunerar a região, por via do “Imposto Internacional Ambiental” a ser gerido pela ONU e pago pelos países ricos. A exação se justificaria como contrapartida à renúncia regional à exploração econômica dos recursos madeireiros e não-madeireiros, minerais, agrícolas e pecuários da Amazônia, e para fazer frente ao custos dos serviços ambientais prestados com a conservação e a preservação desses bens ecológicos, de maneira a se permanecer funcionando como sumidouro do carbono provindo da emissão de dióxido de carbono do hemisfério norte, clivagem de água e mantenedora da biodiversidade. O dinheiro a sair dessa tributação deveria ser investido em pesquisas para descobrir e criar novos conhecimentos e tecnologias a serem aplicadas na preservação e no manejo sustentável da Amazônia.

Essa proposta, todavia, parece padecer de exacerbada dependência internacional incompatível com o processo exogenamente autônomo do desenvolvimento, pois requer a

---

<sup>188</sup> ROCHA, Ernesto dos Santos Chaves da. Os incentivos do ICMS na zona franca de manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes; e PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coords.). **Tributação na zona franca de manaus**: comemoração aos 40 anos da ZFM. São Paulo: MP. 2008. p. 117.

<sup>189</sup> BENCHIMOL, Samuel. **Zêmite ecológico e nadir econômico-social**: análises e propostas para o desenvolvimento sustentável da Amazônia. 2 ed. Manaus: Valer, 2010. p.75-80.

superação das dificuldades inerentes à anuência da comunidade internacional a essa tributação, a abarcar formas de cálculo dos valores devidos por e para cada país poluidor e preservador, respectivamente, consequências do inadimplemento ou do recebimento *a maior* etc. Além disso, induz perigosa economização de bens ambientais cuja eventual exploração/preservação não pode ser conversível em pecúnia, como as plantas e animais em extinção que se interligam no sistema biótico e abiótico da Amazônia. Essa providência, então, insinua incentivo aos países poluidores de assim continuarem, caso seja conveniente financeiramente pagar tal imposto e poluir, embora seja de todo inconveniente ao planeta e à posteridade humana essa ousadia egoísta.

Outro solução é redirecionar a ZFM e, principalmente o PIM, para se pautar nos bens ambientais de grande capacidade de utilização econômica e centralizar todo o processo de desenvolvimento na expansão das liberdades humanas, sobretudo dos amazônidas, de maneira a constituir um modelo cada vez mais autônomo dos incentivos fiscais (fator externo).

Outrossim, furtar-se a explorar os bens ecológicos a título de receio de desmatamento é irrazoável, pois as potencialidades biomedicinais e bioenergéticas, por exemplo, são essenciais para a sadia qualidade de vida tanto das gerações futuras como das gerações presentes (questão tida como pressuposto do desenvolvimento sustentável), sendo ambas devidamente garantidas se houver cumprimento das vias legais já existentes (como os estudos de impacto ambiental) e se se promover a consciência ambiental de que a preservação da natureza é requisito para a manutenção da sua exploração em prol do desenvolvimento.

Fazem-se oportunas as palavras, ressonadas em 1976, de Djalma Batista<sup>190</sup>, o qual, após destacar a importância da criação de parques ecológicos, disciplinamento do desmatamento com orientação para o reflorestamento, obras de infraestrutura, defesa da fauna e flora para garantir a exploração equilibrada e pesquisas científicas e tecnológicas a respeito do trato racional dessas potencialidades ambientais, conclui que:

Têm de se criar bases econômicas realmente estáveis, simultâneas a base culturais, que permitam o progresso da terra e representem boas condições para sua gente, sem que se destruam as potencialidades da terra e sem que o homem seja tentado a emigrar por se sentir abandonado e sem horizontes.

Entre as verdades incontestáveis, está a de que não poderá existir uma economia criada somente à base de subvenções e recursos encaminhados pelo Tesouro Nacional. A Amazônia tem de constituir os seus fundamentos econômicos, não em caráter extrativista ou expedicionário, mas de maneira permanente e bem orientada. Esta é a tarefa das novas gerações, que não poderão nunca esquecer a lição de Eliot, de que o *tempo futuro* está *contido no passado*.<sup>191</sup>

<sup>190</sup> BATISTA, Djalma. **O complexo da amazônia**: análise do processo de desenvolvimento. 2. ed. Manaus: Valer, 2007. p. 382-388.

<sup>191</sup> BATISTA, Djalma. **O complexo da amazônia**: análise do processo de desenvolvimento. 2. ed. Manaus: Valer, 2007. p. 390.

A tarefa é difícil em face da grande complexidade de ações e de sujeitos envolvidos no trato de questão tão complexa como é a Amazônia. Ora, a complexidade é a principal característica do desenvolvimento, de forma que todos os meios eleitos para a sua desenvoltura devem se harmonizar com outros instrumentos então atuantes. É aí que emergem as Parcerias Público-Privadas, pois são pactos que atendem à complexidade tanto subjetiva (Estado e particulares) como objetiva (construção de grandes obras juntamente com a garantia de prestação do serviço que lhe corresponde, por exemplo) postulada pelo desenvolvimento.

Dentre as várias Parcerias Público-Privadas, a proposta é a de que a tida como em sentido estrito, norteadas pela Lei Federal n.º 11.079/04 e estadualmente aplicada pela Lei Amazonense n.º 3.363/08, seja um instrumento de saneamento dos pontos que ainda maculam o modelo da Zona Franca Manaus para a consecução do desenvolvimento sustentável como direito humano e fundamental. Isto é, entende-se que essas PPPs podem funcionar como método de otimização do modelo de desenvolvimento guiado pela ZFM para o Amazonas. Para tanto, é preciso frisar que não se defende a substituição do modelo já existente, mas apenas expor com grande ênfase as lacunas ainda presentes para buscar preenchê-las por via das PPPs, efetivando o processo de desenvolvimento sustentável do Estado.

## 4 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

A percepção do potencial desenvolvimentista das Parcerias Público-Privadas (PPPs) perpassa preliminarmente pela identificação da conjuntura que motivou sua criação e evolução, pelo destaque das suas características normativas (como base constitucional, sujeitos, modalidades contratuais e regime jurídico) e pelo exame a respeito da convergência dos diplomas legais federal e estadual que tratam do tema.

### 4.1 Breves Considerações sobre o Surgimento das PPPs

As Parcerias Público-Privadas emergiram de um contexto de diminuição considerável da intervenção estatal na ordem econômica, fenômeno fruto da derrocada do Estado Intervencionista que abriu espaço para o neoliberalismo. Nesse cenário, sobrevieram as características de subsidiariedade e de gerencialismo da Administração Pública, sobretudo com as influentes e complexas contratações britânicas, até vir à tona as normas nacionais sobre as Parcerias Público-Privadas em sentido estrito. É o que se passa a examinar.

#### 4.1.1 Derrocada do Estado Intervencionista e Ascensão do Neoliberalismo

Como já destacado no capítulo inicial, os inúmeros reclamos sociais se fizeram presentes em meio ao fim da I Guerra Mundial, à realização da Revolução Russa de 1917, à ocorrência do *crack* da bolsa de valores nova-iorquina, em 1929 e à implantação do *New Deal* em 1933. Essa conjuntura demonstrou a incapacidade do Estado Liberal de compatibilizar o anseio desmedido pelo crescimento econômico e o atendimento eficaz às necessidades coletivas então emergentes, o que deflagrou o *Welfare State* e a sua competência de ordenar a economia e prestar serviços públicos para atender aos direitos sociais.

Essas circunstâncias foram compreendidas por Sundfeld<sup>192</sup> da seguinte forma:

---

<sup>192</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari. (Coord.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros 2006. p. 19.

Nos cerca de 70 anos que se passaram entre o final da I Guerra Mundial e o início da Reforma do Estado, vigorou a crença de que não só o interesse geral era a preocupação do Estado, como devia ser alcançado preferencialmente pela ação da máquina pública: empresas, hospitais, e universidades do próprio Estado deviam fazer investimentos necessários e prestar serviços públicos e sociais. Os particulares participariam como simples fornecedores de bens, serviços e capitais ao Estado, sem assumir maior responsabilidade quanto aos objetivos finais.

Entretanto, após quase meio século de intervenção estatal na ordem econômica e de dispêndio de gastos públicos nas áreas sociais, destacadamente nos países da Europa Ocidental e na América do Norte, o Estado Social entra em colapso não só porque os recursos públicos rarearam, mas também porque o seu uso passou a ser ineficiente. Conforme Maria Luiza Feitosa<sup>193</sup>, a derrocada do *Welfare State* se caracterizou por aspectos endógenos e exógenos. Dentre os primeiros, existe a versão de que a crise minou um dos elementos da concepção básica do Estado: a soberania; e a de que o colapso afetou não propriamente o Estado, mas uma de suas formatações: a que se caracteriza como intervencionista na ordem econômica. Dentre os fatores exógenos, o modelo estatal keynesianista findou a partir da década de 70, em um cenário de choques do petróleo (1973 e 1979), altas taxas de inflação e de desemprego, crise de liquidez, perda da estabilidade do mercado (fim do crescimento econômico pós-bélico e insucesso das políticas de câmbio fixo de *Bretton Woods*), fim da guerra fria (1989-1991) e globalização (com novas exigências para integração à concorrência mercadológica).

Essa “retirada estatal” impôs, por óbvio, uma mudança na feição preponderante da Administração Pública. Emerge o princípio da subsidiariedade, por meio do qual o Poder Público se restringe ao exercício das atividades estatais essenciais, de modo que apenas lhe incumbe executar atividades sociais e econômicas quando os particulares não consigam desempenhá-las a contento no âmbito da livre iniciativa e da competição. Se estes conseguirem fazê-lo, o Estado deve se afastar ou até fomentá-los (em se tratando de atividade de interesse público).<sup>194</sup> Ou seja, o Estado subsidiário centraliza suas ações por via da exclusão (apenas quando a sociedade apresentar-se incapaz de satisfazer seus próprios interesses) e da indução (criando condições propícias para as atividades socioeconômicas dos particulares).<sup>195</sup>

A tendência internacional também foi assimilada pelo Brasil no período do declínio do keynesianismo, principalmente, a partir da década de 90 com o governo presidencial de

<sup>193</sup> FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. **Paradigmas inconclusos**: os contratos entre a autonomia privada, a regulação estatal e a globalização dos mercados. Coimbra: Coimbra, 2007. p. 99-100.

<sup>194</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 20.

<sup>195</sup> ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Terceiro setor**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 19-20.

Fernando Henrique Cardoso, que privatizou empresas estatais, flexibilizou monopólios de serviços públicos e fomentou entidades do Terceiro Setor. Sob o argumento de que o país continuava excessivamente burocrático, ineficiente e falido para responder às demandas dos seus cidadãos, o princípio da subsidiariedade foi disseminado na Reforma Gerencial iniciada em 1995, oriunda do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Tal plano visava à superação da então administração pública burocrática pela administração pública gerencial. Esta última, supostamente mais preocupada com o cidadão (cliente), responderia melhor ao contexto da globalização e da evolução tecnológica, somada à escassez orçamentária do Estado e ao aumento das demandas sociais e econômicas da população. Passa-se, aqui, a valorizar mais a eficiência e a qualidade dos serviços públicos com menos gastos e a adoção de flexibilidades procedimentais, maior autonomia, controles de resultados, participação dos cidadãos na gestão desses serviços etc. Para tanto, dividem-se os setores das atividades-fins do Estado em quatro: a) núcleo estratégico (Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário onde se definem leis, as políticas públicas e o cumprimento delas; b) atividades exclusivas (poder de polícia, regulatório, de tributação e de subsídios etc.); c) serviços não exclusivos (serviços sociais como de universidades, pesquisas, hospitais, museus etc.); e d) setor de produção de bens e serviços para o mercado (atuação de quem se volta à percepção econômica do lucro). Nesse soar, buscavam-se os seguintes objetivos gerais: a) elevar a capacidade de gestão estatal com efetividade e eficiência para os cidadãos (poder de governança); b) reservar as atividades não exclusivas do Estado, de produção de bens e serviços para a iniciativa privada; e c) transferir as ações de caráter local e regional para, respectivamente, os Municípios e os Estados.<sup>196197</sup>

Desse modo, o então ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Luis Carlos Bresser Pereira<sup>198</sup>, diligenciou a edição da EC n.º 19/98, na qual enfatizou a eficiência (os melhores resultados estatais), restringiu hipóteses de cargos de confiança, exigiu transparência dos gastos públicos, permitiu a celebração de contratos de autonomia de gestão a órgãos e entidades do Poder Público etc. Na ótica estrutural da Administração

---

<sup>196</sup> BRASIL. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/plandi.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm)>. Acesso em: 09 mar. 2011.

<sup>197</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 30-36.

<sup>198</sup> PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Os primeiros passos da reforma gerencial do estado de 1995. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**. Salvador, n. 16, dez. jan. fev. , 2009. p. 7. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-16-DEZEMBRO-2008-LUIZ%20CARLOS%20BRESSER.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2009.

Pública, Bresser Pereira<sup>199</sup> elaborou a desintervenção estatal a partir da divisão administrativa entre atividades estatais elementares e não elementares: I) as que eram de propriedade do Estado (núcleo estratégico, atividades exclusivas de formulação de políticas públicas e de execução e fiscalização) competiriam aos políticos e à alta burguesia, às secretarias e às agências; II) as que eram de propriedade pública não-estatal (atividades de advocacia política ou controle social, ofertas de serviços sociais, culturais e científicos) incumbiriam a organizações de responsabilização social, a organizações sociais e a outras sem fins lucrativos; III) as que eram de propriedade corporativa (defesa de interesses de classe) seriam dos sindicatos e associações; e IV) e as que fossem de domínio privado seriam de responsabilidade das empresas.

Quanto a um dos instrumentos que afetaram a estrutura da Administração Pública, os contratos administrativos, Maurício Ribeiro e Lucas Prado<sup>200</sup> seguem a divisão de três fases da evolução contratual da concessão no Brasil. A primeira ocorrera entre meados do século XIX e início dos anos 30 do século XX, período no qual se notabilizavam a falta de recursos técnicos e financeiros para implantar a infraestrutura necessária do país, de modo que as concessões visavam apenas tutelar o concessionário contra eventual concorrência durante a vigência do contrato e remunerá-lo percentualmente conforme os custos da obra (contexto propício ao superfaturamento). A segunda fase veio à tona logo a seguir, com o período ditatorial e intervencionista de Vargas, fase na qual a concessão restou dispensável ante a criação de entidades estatais e delegações por decretos ou decretos-leis. A última fase vem desde as Leis 8.987/95 e 9.074/95, que, imbuídas da não intervenção estatal na ordem econômica (princípio da subsidiariedade, Estado Regulador-Gerencialista-Eficiente), possibilitaram a apresentação licitatória de apenas elementos do “projeto básico” (previsão de indicadores de resultados e liberdade do particular na escolha tecnológica e de engenharia), preferiu-se a não exclusividade na prestação do serviço (preponderância da competição “pelo” e “no” mercado), o regime de *price cap* (teto tarifário e deflator que transfere ao particular os ganhos de eficiência) e o equilíbrio econômico-financeiro (atendendo às condições do contrato).

Após tais fases, um novo período se instaura com os contratos de Parceria Público-Privada influenciados pelos contratos financeiros anglo-saxões.

---

<sup>199</sup> PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Os primeiros passos da reforma gerencial do estado de 1995. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**. Salvador, n. 16, dez. jan. fev. , 2009. p. 19. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-16-DEZEMBRO-2008-LUIZ%20CARLOS%20BRESSER.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2009.

<sup>200</sup> RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à lei de PPP: parceria público-privada**. Malheiros: São Paulo, 2007. p. 37-42.



#### 4.1.2 *Public Private Partnerships, Private Finance Initiative e Project finance*

Como visto, a derrocada do Estado Intervencionista para a ascensão do neoliberalismo, abriu mais espaço para o capitalismo financeiro com a circulação transnacional de recursos em busca de melhores mercados e condições de produção para a acumulação de riquezas, sobretudo com a incapacidade econômica estatal para investimento. Desse modo, as atividades de interesse público, antes exclusivamente prestadas pela Administração Pública (construção de obras e prestação de serviços públicos), passaram a contar com a eficiência e a pujança econômica da iniciativa privada, assim como com a equidade das entidades de Terceiro Setor. Ou seja, os reflexos do Neoliberalismo em meio à globalização fizeram com que o Estado se reformasse, passando por terceirizações e privatizações. Agora, a realização do interesse público não se configura mais como área de sua exclusiva atuação, competindo-lhe se unir ao setor privado.

Na Administração Pública da Inglaterra, esse fenômeno denominou-se como *Public-Private Partnership*, cuja ampla abrangência, envolve a instituição de empresas governamentais constituídas também por capital privado (sociedades de economia mista); a associação entre empresa estatal e privada (*joint ventures*); privatizações de bens públicos (podendo ou não haver delegação da exploração de serviço público); a participação estatal no capital de empresas de particulares; contratos dos tipos *concessions*, *licenses* ou *franchises* (equivalentes às brasileiras concessões, autorizações e permissões) e contratos multinegociais de construção, operação e manutenção de infraestrutura e do serviço que lhe correspondem etc.<sup>201</sup>

Esses últimos contratos de *Public Private Partnership* são conhecidos internacionalmente como *Operation and Maintenance (O&M)*; *Build, Operate and Transfer (BOT)*, *Design, Finance, Build, Operate and Transfer (DF-BOT)* ou *Build, Operate and Own (BOO)*. Todos eles ganharam força com o programa britânico *Private Finance Initiative (PFI)*, consistente na concessão ao particular de atividades econômicas (serviços públicos ou atividade econômica em sentido estrito) que, por não serem autossustentáveis (não garantem o retorno lucrativo do investimento apenas com a exploração tarifária dos usuários), o Poder Público passou a garantir a remuneração integral ou em grande parte desse parceiro privado

---

<sup>201</sup> RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à lei de PPP: parceria público-privada.** Malheiros: São Paulo, 2007. p. 27.

durante todo o longo período contratual da construção e gestão da obra concedida, em conformidade com o desempenho deste.<sup>202</sup>

Assim, essa forma de concessão da PFI tinha as peculiaridades do Estado assumir e garantir a remuneração do setor privado durante o longo decurso do contrato, mas de acordo com o desempenho do concessionário. Essa providência, ao mesmo tempo em que reduz os riscos deste (perante eventuais baixa demanda ou pressões políticas para diminuir as tarifas), também permite àquele (Estado) não se endividar rapidamente, haja vista que não contrai compromissos imediatos, mas apenas futuros, condicionados à disponibilidade da fruição do objeto concedido. No caso brasileiro, trata-se de despesas correntes de caráter continuado (arts. 16 e 17, da LRF).<sup>203</sup>

Nesse sentido, Philippe Cossalter<sup>204</sup> esclarece que a PFI é um programa de governo com triplo escopo: a) elevar a capacidade de financiamento do Estado por intermédio de pagamentos atrelados a investimentos do concessionário durante o período contratual; b) melhorar a qualidade dos serviços públicos, condicionando a remuneração do parceiro privado ao atendimento de metas de qualidade; c) reduzir os dispêndios dos cofres públicos por meio da economia adquirida com o ajustamento da infraestrutura construída às atividades prestadas, bem como com a utilização da eficiência e do potencial de inovação da iniciativa privada.

Cossalter<sup>205</sup> ainda evidencia que, para garantir essa economia e eficiência, ou seja, uma boa relação entre custo e qualidade, a PFI é precedida do estudo *Value for Money* que compara os custos de uma eventual realização estatal direta da obra e da gestão de serviços com os gastos previsíveis de uma PFI (*Public Sector Comparator*), de forma que, quando da celebração do contrato, deve-se objetivar a melhor relação qualidade-preço dentre uma pluralidade de ofertas dos setores privado e público (*Best Value for Money*). Em se descobrindo a melhor relação custo-benefício com a execução da obra diretamente pelo Estado, a PFI é rejeitada. Caso contrário, a PFI é a medida adotada pelo Estado perante o particular.

---

<sup>202</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. As Parcerias público-privadas – PPP's no direito positivo brasileiro. **Revista eletrônica de direito administrativo econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 2, mai-jun-jul, 2005. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 02.06.2009. p. 4.

<sup>203</sup> ENEI, José Virgílio Lopes. **Project finance**: financiamento com foco em empreendimentos (parcerias público-privadas, leveraged, buy-outs e outras figuras afins). São Paulo: Saraiva, 2007. p. 410.

<sup>204</sup> COSSALTER, Philippe. A “private finance initiative”. In: TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Mônica Spezia (Coords.). **Parcerias público-privadas**: um enfoque multidisciplinar. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 426.

<sup>205</sup> COSSALTER, Philippe. A “private finance initiative”. In: TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Mônica Spezia (Coords.). **Parcerias público-privadas**: um enfoque multidisciplinar. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 445-447.

Vale ressaltar que atração da iniciativa privada para esses empreendimentos de interesse público impescinde da garantia de resultado e da redução de riscos. Para tanto, a *Private Finance Initiative* se vale da complexa técnica do *Project finance* (projeto financeiro), espécie contratual amplamente aplicada no mercado de grandes investimentos e, agora, estruturada para envolver o Estado.

José Virgílio Lopes Enei<sup>206</sup> explica pormenorizadamente esse complexo negócio. Certas sociedades empresárias, ao descobrirem uma boa oportunidade de investimento, unem-se para repartir riscos e reunir esforços e passam a patrocinar o empreendimento, normalmente de grande dimensão econômica (como o setor de infraestrutura). Contudo, muitas vezes, não possuem condições de levar a cabo a investida apenas com recursos próprios e nem mesmo disposição ou capacidade de pessoalmente contraírem obrigações caras e longas com agentes financeiros. Assim, essas sociedades patrocinadoras, ao invés de vincularem substancialmente o seu patrimônio e de pessoalmente se endividarem com empréstimos ou gastos imediatos no empreendimento, criam uma sociedade subsidiária cujos acionistas respondem limitadamente e cujo propósito é especificamente o de explorar o empreendimento em questão. Será essa sociedade subsidiária (sociedade de propósito específico), então provida minimamente pelas suas patrocinadoras e sem qualquer registro de prévio endividamento, quem buscará o financiamento complementar e majoritário para o projeto. O financiador externo, por sua vez, baseará a concessão do crédito praticamente (ante a falta de historio creditício) no grande potencial lucrativo do empreendimento, mas também exigirá poder de ingerência nos destinos da sociedade de propósitos específicos (*step-in-right*), a oferta de garantias reais, bem como a repartição/alocação dos riscos do negócio com terceiros (seguradoras, prestadores de longos serviços, periódicos fornecedores de produtos, empreiteiros globais etc.) que se submetam à cominação de pesados encargos moratórios que compensem as perdas pelo atraso perante os “investidores”.

Assim, José Enei<sup>207</sup> ensina que o financiamento de projetos pode ser conceituado sob uma perspectiva econômica e jurídica. A partir da primeira, tem-se uma técnica de colaboração financeira utilizada pelo empreendedor que deseja se capitalizar para investir em certo projeto sem comprometer (ou comprometer em menor grau) o seu patrimônio total ou balanço com o endividamento dessa capitalização (financiamento), de forma que ao financiador externo faculta-se a concessão de mútuo de objetivo (empréstimo atrelado a

---

<sup>206</sup> ENEI, José Virgílio Lopes. **Project finance**: financiamento com foco em empreendimentos (parcerias público-privadas, leveraged, buy-outs e outras figuras afins). São Paulo: Saraiva, 2007. p. 17-21.

<sup>207</sup> ENEI, José Virgílio Lopes. **Project finance**: financiamento com foco em empreendimentos (parcerias público-privadas, leveraged, buy-outs e outras figuras afins). São Paulo: Saraiva, 2007. p. 34.

exploração desse projeto por meio da sua satisfação em conformidade com as receitas e ativos gerados pelo empreendimento). Juridicamente, esse o *Project finance* é composto por uma rede de contratos interligados nos quais os participantes repartem os riscos entre si para viabilizar ao empresário-patrocinador (ou a sociedade constituída por ele) a arrecadação de recursos destinados ao desenvolvimento e à exploração de um determinado empreendimento, cujas receitas e ativos servem de garantia para os credores. Vale dizer, destacam-se os seguintes traços característicos do financiamento de projeto: a) segregação do empreendimento (em relação às demais atividades das sociedades patrocinadoras); b) alavancagem financeira (financiamento minoritário dos patrocinadores e majoritário do financiador externo); c) financiamento garantido pelo empreendimento (garantias do financiador externo incidentes sobre as receitas e ativos do projeto e eventual e limitadamente sobre o patrimônio dos patrocinadores); e d) rede de contratos (conjunto de avenças interligadas visando harmonicamente à repartição de riscos e responsabilidades, com preferência aos que possuam mais capacidade para absorvê-los).<sup>208</sup>

Maurício Ribeiro e Lucas Prado<sup>209</sup> percebem a mesma estrutura econômica e objetivos entre as britânicas PFI e as PPPs (*stricto sensu*) brasileiras. Visando mover *off-balance* (evitar a dívida pública) e aumentar a eficiência com economias de escala e de escopo, ambas exigem grande investimento do parceiro privado na realização de projeto, financiamento, construção e operação de infraestrutura e do serviço que lhe corresponde (sobretudo os incapazes de autossustentação), bem como a amortização desse gasto e a remuneração do particular por meio da exploração desse empreendimento e de subsídios estatais durante período superior à vigência dos créditos orçamentários.

Destarte, da conjuntura do neoliberalismo e do Estado Regulador, denota-se que a Administração Pública busca novas técnicas contratuais complexas para buscar, na iniciativa privada, a eficiência, a disponibilidade financeira e a repartição de riscos suficientes à viabilização a infraestrutura e dos serviços (públicos ou não) do país.

---

<sup>208</sup> ENEI, José Virgílio Lopes. **Project finance**: financiamento com foco em empreendimentos (parcerias público-privadas, leveraged, buy-outs e outras figuras afins). São Paulo: Saraiva, 2007. p. 36.

<sup>209</sup> RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à lei de PPP**: parceria público-privada. Malheiros: São Paulo, 2007. p. 30-34.

#### 4.1.3 Parcerias Público-Privadas *lato sensu e stricto sensu*

A idéia de parceria em si ganhou força jurídica no final do século XX, conforme Arnaldo e Alexandre Wald, Luíza Moraes<sup>210</sup> e Di Pietro<sup>211</sup>. No Brasil, ela se avigorou, como visto, principalmente no governo Fernando Henrique Cardoso quando da transferência das atividades não exclusivas estatais para a iniciativa privada. A parceria, assim, ultrapassou até a estrita perspectiva anterior atrelada à parceria rural, então prevista nos arts. 1410 a 1423, do CC/16. No plano internacional, as relações sociopolíticas, econômicas e até ambientais dos países vêm culminando em inúmeras parcerias que, consolidaram, inclusive, grandes organizações e acordos, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a União Européia, o NAFTA, o MERCOSUL etc. No plano interno, a parceria também se verifica entre Estado e particular, onde aquele substitui a lógica de ordem e obediência pelo diálogo e pelo respeito a direito das partes envolvidas. As empresas, por sua vez, usam a lógica de parceria para agregar esforços na pesquisa, produção, distribuição e divisão de riscos de grandes empreendimentos (consórcios ou *joint-ventures*) e para a realização do seu próprio intuito lucrativo, onde o complexo empresarial deixa de ser simples domínio do seu controlador/presidente ou reunião de capital e trabalho, para também representar as suas diretorias, equipes técnicas e trabalhadores, e a abranger o fator produtivo da tecnologia, havendo parceria entre todos os sujeitos da empresa e de seus fatores produtivos para a geração e distribuição, entre os envolvidos, da riqueza pretendida em conjunto. As pessoas, por fim, também manejam parcerias para suprir necessidades que não logram suprir sozinhas ou com o suporte estatal, tais como as seguranças comunitárias em determinados quarteirões de certa vizinha.

Neste trabalho, porém, as parcerias que importam são as que ligam o Estado e o particular, mormente as Parcerias Público-Privadas que decorrem das inglesas *Public Private Partnerships* e abrangem ampla gama de condutas do Poder Público que se desfez da execução direta de certas atividades e os repassou à iniciativa privada. Assim, para facilitar uma compreensão didática do tema, a doutrina classifica as Parcerias Público-Privadas em sentido amplo e em sentido estrito.

---

<sup>210</sup> WALD, Arnaldo; MORAES, Luíza Rangel de; WALD, Alexandre de M. **O direito de parceria e a nova lei de concessões**: análise das Leis 8.987/95 e 9.074/95. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1996. p. 27-34.

<sup>211</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 02.

A desburocratização da Administração Pública Brasil teria ocorrido, conforme Bresser Pereira<sup>212</sup>, ainda no período militar com o Decreto n.º 200/67. Entretanto, doutrinariamente as parcerias entre os setor público e os particulares efetivamente ganharam destaque apenas na década de 90. Nesse período, o Estado brasileiro estabilizou a contratação da iniciativa privada para a prestação de serviços e a construção de obras (contratos de empreitada), nos termos da Lei 8.666/93; foram criados sistemas de concessões de serviços públicos e obras públicas (concessões comuns), de acordo com a Lei 8.987/95; e celebrados contratos de gestão com Organizações Sociais (OS) e termos de parcerias com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), conforme as Leis 9.637/98 e Lei 9.790/99, respectivamente.

Todos esses pactos se classificam como Parcerias Público-Privadas em sentido amplo (Parcerias na Administração Pública), pois, em consonância com Sundfeld<sup>213</sup>, são “múltiplos vínculos negociais de trato continuado estabelecidos entre a Administração Pública e particulares para viabilizar o desenvolvimento, sob responsabilidade destes, de atividade com algum coeficiente de interesse geral”. Seriam uma alternativa que diminuía o Estado sem renunciar os seus objetivos, permitindo-se “recuperar ou criar mecanismos para a assunção de responsabilidades públicas por particulares, em substituição ao modelo anterior de gestão estatal”<sup>214</sup>.

Fernão Justen de Oliveira<sup>215</sup> corrobora esse entendimento ao afirmar que a Parceria Público-Privada (em acepção ampla) caracteriza-se pela gestão privada do bem público, remunerável ou não, podendo sujeitar o Estado a um regime de direito privado ou permitir a sua atuação indireta na atividade econômica, encorajando a iniciativa privada através de regulamentação com a edição de normas incentivadoras (incentivos fiscais, por exemplo) em áreas de seu interesse e controlando a aplicação dessa regulamentação.

No Brasil, a pacificação da compreensão das Parcerias Público-Privadas em sentido estrito se iniciou no início do século XXI, com o advento das leis estaduais que disciplinaram e adaptaram à realidade brasileira a técnica da *Private Finance Initiative*. O tema se

---

<sup>212</sup> PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Os primeiros passos da reforma gerencial do estado de 1995. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**. Salvador, n. 16, dez. jan. fev. , 2009. p. 11-12. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-16-DEZEMBRO-2008-LUIZ%20CARLOS%20BRESSER.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2009.

<sup>213</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari. (Coord.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros 2006. p. 22.

<sup>214</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari. (Coord.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros 2006. p. 19.

<sup>215</sup> OLIVEIRA, Fernão Justen de. **Parceria público-privada: aspectos de direito público econômico** (Lei n.º 11.079/2004). Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 90.

consolidou, porém, apenas após a publicação da Lei Federal n.º 11.079/04, que oficializou genericamente novas modalidades de concessões (patrocinada e administrativa), estabelecendo um peculiar regime jurídico, nos termos do art. 22, XXVII, da CF/88. O texto normativo desses diplomas legais, como não poderia deixar de ser, preocupou-se menos com o conceito e mais com as características e regras desse novo contrato administrativo, relegando à doutrina a tarefa da conceituação.

Assim, Maria Sylvia Zanella Di Pietro conceitua a concessão das Parcerias Público-Privadas (*stricto sensu*) com amparo na redação da norma federal:

[...] contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) prestação de serviço de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, com ou sem a execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público.<sup>216</sup>

Alexandre Aragão, por sua vez, as conceitua como:

[...] contratos administrativos de delegação da construção, ampliação, reforma ou manutenção de determinada infraestrutura e da gestão da totalidade ou parte das atividades administrativas prestadas por seu intermédio, mediante remuneração de longo prazo arcada total ou parcialmente pelo Estado, fixadas em razão da quantidade ou qualidade das utilidades concretamente propiciadas pelo parceiro privado à Administração ou à população.<sup>217</sup>

O conceito de José dos Santos Carvalho Filho<sup>218</sup> à Lei n.º 11.079/04 é de um acordo entre a Administração Pública e o particular com o escopo de implantar ou gerir serviços públicos, eventualmente executando obras ou fornecendo bens, mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do Estado e compartilhamento dos riscos e ganhos entre as partes.

No mesmo diapasão, a conceituação pertencente a Paulo Modesto não avalia o instituto restritamente pelo objeto contratado ou pela remuneração proporcional às metas de desempenho quantitativo ou qualitativo do concessionário, pois destaca também a peculiaridade de repartição de riscos:

[...] contrato administrativo de longo prazo, celebrado em regime de compartilhamento de riscos, remunerado após a efetiva oferta de obra ou serviço pelo parceiro privado, responsável pelo investimento, construção, operação ou

<sup>216</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 145.

<sup>217</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. As Parcerias público-privadas – PPP's no direito positivo brasileiro. **Revista eletrônica de direito administrativo econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.º 2, p. 18, mai-jun-jul, 2005. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 02.06.2009.

<sup>218</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 406.

manutenção da obra ou do serviço, em contrapartida à garantia de rentabilidade e exploração econômica asseguradas pelo Poder Público.<sup>219</sup>

Ressalte-se ainda o entendimento de Fernão Justen de Oliveira, que evidencia as características da estrutura de *project finance* nas PPPs brasileiras:

Serão espécies de parceira público-privada todas as iniciativas conjugadas entre o Poder Público e o setor produtivo privado de cooperação financeira organizacional, destinadas a satisfazer um interesse da coletividade e sustentar o seu desenvolvimento, qualificadas pela distribuição calibrada dos riscos e por um vínculo associativo entre as partes, consolidado por contrato cuja celebração se justifica pela apuração do Value for Money e estruturada sobre um *project finance* – o que remete à participação de um terceiro agente formal na parceira público-privada: a instituição financeira que aprovará o *project finance* e, nele amparada, financiará a parceria público-privada.<sup>220</sup>

Por fim, cumpre registrar outra questão atinente à conceituação das PPPs em sentido estrito. Ao contrário do que comumente se pensa, elas não se afinam perfeitamente às entidades do Terceiro Setor, tidas como entidades (de fato ou de direito/jurídicas) não pertencentes ao Estado e que, de outro lado, não se propõem ao lucro como as empresas, e se voltam à conotação social da educação, da saúde, da assistência social, da cultura etc., a envolver a prestação de atividades filantrópicas, reivindicantes, fiscalizadoras da coisa pública, entre outros.<sup>221</sup> Ora, se as PPPs da Lei n.º 11.079/04 exigem o aporte financeiro de, no mínimo, R\$ 20 milhões de reais, do Parceiro Privado para que este possa futuramente perceber dinheiro estatal e, a depender do caso, do usuário em monta superior ao investido, ficam patentes duas características não identificadas no Terceiro Setor: a animosidade lucrativa e o grande aporte financeiro do Parceiro Privado para a consecução das concessões patrocinadas ou administrativas. Assim, as PPPs *stricto sensu*, ao contrário das PPPs *lato sensu*, repelem a participação de ONGs, fundações e associações na condição de concessionárias/Parceiras-Privadas, embora seja de fundamental importância a participação do Terceiro Setor sob outras condições, como a de fiscalizador e a de participante em audiências públicas, por exemplo.

<sup>219</sup> MODESTO. Reforma do estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando fronteiras dos conceitos de “serviço público”, “serviços de relevância pública” e “serviços de exploração econômica” para as parcerias público-privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros 2006. p. 480.

<sup>220</sup> OLIVEIRA, Fernão Justen de. **Parceria público-privada**: aspectos de direito público econômico (Lei n.º 11.079/2004). Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 92-93.

<sup>221</sup> MINORI, Alan Fernandes; COUTINHO, Ana Luísa Celino. Breve análise social e jurídica do terceiro setor no Brasil. In: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) (Org.). **Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI**. Fortaleza: Fundação Boiteux, 2010. p. 2070.



## 4.2 Balizas Normativas da Lei Federal n.º 11.079/04

Contextualizado o nascedouro das Parcerias Público-Privadas e registrados os conceitos desse pacto na formatação *stricto sensu*, impõe-se, para um posterior exame de harmonia entre as PPPs federais e estadual, tecer considerações sobre as balizas normativas da Lei n.º 11.079/04, envolvendo o fundamento constitucional desses contratos, a definição dos sujeitos e a natureza jurídica do pacto, as modalidades de concessões patrocinada e administrativa e o regime jurídico peculiar dessa contratação. Saliente-se que, desde então, as PPPs em sentido estrito serão referidas como simplesmente Parcerias Público-Privadas ou PPPs.

### 4.2.1 A Inspiração Constitucional das Parcerias Público-Privadas

As Parcerias Público-Privadas estão fundamentadas, na CF/88, tanto implicitamente por funcionarem como meio adequado (não necessariamente o único ou o melhor) para desenvolver sustentavelmente o país, como também expressamente nos dispositivos concernentes à contratação e atuação estatal no domínio econômico.

Como o desenvolvimento envolve a sinergia de esforços dos particulares e do Estado, bem como atuação em vários campos, as Parcerias Público-Privadas subjetiva e objetivamente atendem a esses requisitos, pois vislumbram a convergência das atividades estatais e empresariais para a satisfação do interesse público, sobretudo em áreas sem/baixa rentabilidade econômica (usuários com pequeno potencial de pagamento tarifário) ou estrategicamente importantes para a desenvoltura econômica, social ou ambiental da região (construção de obras de infraestrutura, hospitais ou exploração de bioenergias ou de bens imateriais provindos dos conhecimentos tradicionais). Essa união entre quem é público e o tido como particular força a mistura dos regimes publicistas e privatistas, de maneira a exigir, por conseqüência, parcerias formadoras de institutos diferentes, então balizados no consenso e na bilateralidade, mas sempre em prol da satisfação do interesse da coletividade<sup>222</sup> e para o desenvolvimento constitucionalmente prescrito.

---

<sup>222</sup> OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Direito ao desenvolvimento na constituição brasileira de 1988. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº

Destarte, as PPPs, ao menos implicitamente, estão agasalhadas pela CF/88 ao se consubstanciarem como instrumento que se presta ao desenvolvimento almejado pelo constituinte, por conta de sua incidência multifuncional e abrangedora do Estado e do particular em sintonia com o propósito de satisfazer o interesse público.

Entretanto, as PPPs despontam também mais claramente das previsões constitucionais da ordem econômica, pois servem como veículo de “presença estatal” na exploração de atividades econômicas, seja pela atuação em campo que lhe é próprio, os serviços públicos, seja pela intervenção em seara que compete ordinariamente (em regime capitalista) à iniciativa privada, qual seja, as atividades econômicas em sentido estrito. Isso porque o seu marco regulatório, a Lei Federal n.º 11.079/04, veio à tona, na dicção do art. 22, XXVII, c/c o art. 37, XXI, da CF/88, para estabelecer normas gerais de licitação e de novas modalidades de contratos administrativos de concessão entre o Poder Público e o particular. São as concessões patrocinadas e administrativas. A partir de então, a Administração Pública passou a poder conceder ao sujeito privado economicamente capaz o investimento da construção, operação e/ou manutenção da obra e/ou serviço, em contraprestação à garantia de rentabilidade e exploração econômica assegurados por aquele mediante pacto longo e de grande dispêndio, por meio do qual se remunera pecuniariamente pelo Estado e/ou tarifariamente pelo usuário e ainda se submete ao compartilhamento de riscos e proveitos<sup>223</sup>

Em se tratando de concessão patrocinada, nos termos do art. 2.º, §1.º, da Lei n.º 11.079/04, o objeto a ser concedido consiste nos serviços públicos ou obras públicas versadas na Lei n.º 8/987/95, bem como envolve a remuneração do concessionário por tarifa do usuário e por contraprestação pecuniária do concedente. Nas hipóteses de concessão administrativa, porém, não há limitação a serviços públicos e nem se prevê o pagamento do particular por tarifa, mas apenas por contrapartida em pecúnia do Estado, conforme o art. 2.º, §2.º, da referida lei. O tema será mais aprofundado a seguir.

De todo modo, é interessante registrar, desde já, que se aplicam às PPPs os arts. 173 e 175, ambos da CF/88, conforme se cuide de concessão patrocinada ou administrativa. Para a primeira modalidade contratual, indubitavelmente incide o disposto no art. 175, da CF/88, porque se trata de serviço público sujeito à concessão e à regulação legal da sua política

---

16, dez/ fev. 2009. p. 19-21. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-16-NOVEMBRO-2008-GUSTAVO%20JUSTINO.pdf>>. Acesso em: 22 jul 09.

<sup>223</sup> MODESTO. Reforma do estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando fronteiras dos conceitos de “serviço público”, “serviços de relevância pública” e “serviços de exploração econômica” para as parcerias público-privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros 2006. p. 480.

tarifária, repassando o Estado ao particular somente a execução do serviço de que é titular, que, nos mais das vezes toca a serviços sociais como educação (arts. 205 e ss., da CF/88), saúde (arts. 196 e ss., da CF/88) e assistência social (art. 203 e ss., da CF/88). Para a segunda espécie de PPP, emprega-se também o art. 175, da CF/88, porque é possível que seja serviço público a atividade a ser concedida ao parceiro privado, então remunerado apenas por prestações pecuniárias, em consonância com o art. 2.º, §§ 2.º e 3.º, da Lei n.º 11.079/04. Emprega-se ainda às concessões administrativas o art. 173, com exclusão do art. 175, ambos da CF/88, quando se referir a atividades econômicas em sentido estrito, funcionando o concedente como usuário direto ou indireto. Aqui, tem-se exemplificativamente a concessão de obra e a gestão de infraestrutura viabilizadora da exploração de fitocosméticos ou do ecoturismo, como será melhor avaliado no capítulo 4.

Por fim, urge inolvidar que se aplicam ainda às PPPs os princípios positivados no art. 37, *caput*, da CF/88, bem como a sujeição à responsabilidade objetiva de quem faz as vezes do Estado na prestação de serviço público, consoante o §6.º do referido dispositivo constitucional, c/c o art. 3.º, da Lei Federal n.º 11.079/04.

Portanto, as Parcerias Público-Privadas têm inspiração constitucional ao proporcionarem a realização do desenvolvimento sustentável, escopo esse hospedado em vários preceitos constitucionais, desde o preâmbulo até os dispositivos normativos dos títulos das ordens econômica e social. Esse vínculo constitucional se verifica no fato da CF/88 ter consagrado o desenvolvimento nacional e regional na feição de objetivo a ser alcançado pela satisfação das demandas econômicas, sociais e ambientais, bem assim na positivação das bases contratuais necessárias para instrumentalizá-lo também pelas Parcerias Público-Privadas ao viabilizar a convergência de interesses estatais e mercadológicos nas áreas socioeconômicas e ecológicas de interesse público. Em outras palavras, a composição das PPPs denota implicitamente o seu amoldamento ao desenvolvimento e o destaque do constituinte a esses pactos, assim como ratifica a importância da contratação estatal para o desenvolvimento, razões pelas quais há previsão constitucional das PPPs como meio importante para alcançar esse objetivo fundamental do país.

#### 4.2.2 A Competência Legislativa do Estado-Membro para Reger sobre PPPs

A Lei Federal das PPPs veio à baila em conformidade com a competência da União para legislar genericamente sobre licitação e contratos, nos termos do art. 22, XXVII, da CF/88. Junto com ela, apesar do seu cuidado em dividir as matérias de cunho geral daquelas pertinentes especificamente à União, veio também a clássica controvérsia sobre o conteúdo e a extensão das “normas gerais”, parâmetro de grande importância para a atuação legislativa de Estados e Municípios.

O Brasil, ao ser uma república federativa, submete-se ao princípio da predominância do interesse quando da repartição dos poderes e competências estatais entre os seus entes constitutivos a fim de que estes possam realizar suas funções, cabendo à União tratar das questões gerais, ao Estados cuidar dos assuntos regionais e aos Municípios preocuparem-se com as matérias locais.<sup>224</sup> Essa estrutura de divisão de poderes-deveres está positivada na Carta Magna de 1988 e é regida pela ideia de colaboração entre os vários níveis de governo, consolidando-se o federalismo cooperativo:

Assim, as unidades federadas recebem diretamente da Constituição Federal as suas competências, isto é, o reconhecimento de seus poderes conjugado com a atribuição de encargos. Não se trata de mera descentralização administrativa, mas da existência conjunta de múltiplos centros de decisão política, cada qual com a exclusividade em relação a determinados assuntos. A União trata dos interesses gerais, os Estados e outros entes federados (quando existem) dos seus próprios interesses regionais ou locais ou daqueles que são melhor tratados se delegados ao poder local.

Particularmente no Brasil, com a redemocratização da década de 1980, abriram-se novas perspectivas para o nosso federalismo. Apesar de sua origem e fundamento oligárquicos, com a Constituição de 1988, existiu a possibilidade de renovação das estruturas federais no Brasil, com sua ênfase na cooperação federativa e na superação das desigualdades regionais.<sup>225</sup>

Em meio às técnicas de competências classificadas como materiais (exclusiva ou comum) e legislativas (exclusivas, privativas, concorrentes, e suplementar), José Afonso da Silva<sup>226</sup> assevera que, apesar do constituinte ter conferido à União a competência privativa para legislar genericamente sobre licitações e contratos (art. 22, XXVII, da CF/88), não impediu os demais entes federativos de normatizar esses temas suplementarmente, pois o §2.º

<sup>224</sup> DA SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Malheiros. 2009. p. 478.

<sup>225</sup> BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Revista Jurídica**. Brasília, v. 10, n. 90, abr/mai, 2008. p. 7. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_90/Artigos/PDF/GilbertoBercovici\\_Rev90.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_90/Artigos/PDF/GilbertoBercovici_Rev90.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 10.

<sup>226</sup> DA SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Malheiros. 2009. p. 503-504.

do art. 24 da CF/88 abrange não só as normas gerais descritas no parágrafo que lhe antecede (competência concorrente), mas também as demais normas gerais emergentes de outros dispositivos constitucionais. Nesse sentido, os §§ 3.º e 4.º do referido dispositivo completam essas normas de repartição de competência, prevendo competência legislativa plena aos Estados segundo suas peculiaridades, desde que inexista lei federal, cujo advento lhe suspende a eficácia no que for divergente quanto a temas de interesse nacional.

Analisando a matéria, Marçal Justen Filho<sup>227</sup> defende que a alusão do legislador originário ao termo “normas gerais” no inciso XXVII do art. 22 da CF/88 revela que a competência da União para legislar sobre licitação e contratação administrativa sequer é plenamente privativa (exclusiva). Para tanto, o referido autor destaca uma razão de natureza mais formal e outra de cunho materialmente constitucional. Primeiro, porque o constituinte não se vale da cláusula “normas gerais” quando trata, por exemplo, da competência privativa (plena) da União sobre a regulação do direito civil, comercial, penal etc. (art. 22, I, do CF/88). Segundo, porquanto o Texto Constitucional de 1988 tutela a competência local, de forma a assegurar uma margem de autonomia mínima aos entes federativos, sobretudo, garantindo-lhes autonomias legiferantes.

Nesse sentido, Justen Filho enfatiza o seguinte:

Daí se extrai que todas as regras acerca de organização, funcionamento e competência dos organismos administrativos não se incluem no âmbito de normas gerais. A lei federal disciplina o procedimento administrativo e as competências, mas não institui órgãos nem interfere sobre os assuntos de peculiar interesse local. É inadmissível considerar como norma geral uma regra acerca da gestão de bens públicos de entes federativos. Em face da Federação, a União não pode estabelecer regras acerca de doação de bens estaduais ou municipais.<sup>228</sup>

Ademais, poder-se-ia entender, em princípio, que a inexistência de lei complementar, autorizando o Estado a legislar sobre questões específicas de licitações e contratos, viciaria de inconstitucionalidade as investidas amazonenses nessa direção, nos termos do parágrafo único do art. 22 da CF/88. Nada obstante, o que o referido comando constitucional condiciona à autorização de lei complementar é a possibilidade dos Estados legislarem sobre temas específicos outros que não o de licitações e contratos, pois, caso contrário, não faria qualquer sentido a expressão “normas gerais” somente no enunciado normativo pertinente a essa temática dentro rol da competência privativa da União.

Na ADI n.º 927-3/RS, a Suprema Corte enfrentou a extensão do preceito “normas gerais”, prevista no art. 22, XXVII, da CF/88, e a competência legiferante dos entes

<sup>227</sup>JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 416.

<sup>228</sup>JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 417.

federativos sobre licitações e contratos. Analisando o questionamento da constitucionalidade da Lei n.º 8.666/93 em face da competência legislativa de Estados e Municípios, o STF, estabeleceu que esses entes federativos podem livremente legislar sobre o tema, desde que o façam especificamente à luz de suas particularidades e respeitando o parâmetro geral cravado pela União, nada condicionando à publicação de lei complementar autorizadora dessa atuação. Nesse diapasão, são claras as palavras do Ministro Relator Carlos Velloso:

Registre-se, entretanto, que **a competência da União é restrita a normas gerais de licitação e contratação. Isto quer dizer que Estados e Municípios também têm competência para legislar a respeito do tema: a União expedirá as normas gerais e os Estados e Municípios expedirão as normas específicas.** Leciona, a propósito, Marçal Justen Filho: ‘como dito, apenas as **normas gerais são de obrigatória observância** para as esferas de governo, que ficam **liberadas para regular diversamente o restante.**’ (‘Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos’, Ed. AIDE, Rio, 1993, pág. 13).

A formulação do conceito de ‘normas gerais’ é tanto mais complexa quando se tem o conceito de lei em sentido material – norma geral, abstrata. Ora, se a lei, em sentido material, é norma geral, como seria a lei de ‘normas gerais’ referida na Constituição? Penso que essas normas gerais devem apresentar generalidade maior do que apresentam, de regra, as leis. Penso que ‘norma geral’, tal como posta na Constituição, tem o sentido de diretriz, de princípio geral. A norma geral federal, melhor será dizer nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências. Com propriedade, registra a professora Alice Gonzalez Borges que as ‘normas gerais’, leis nacionais, ‘são necessariamente de caráter mais genérico e abstrato do que as normas locais. Constituem normas de leis, direito sobre direito, determinam parâmetros, com maior nível de generalidade e abstração, estabelecidos para que sejam desenvolvidos pela ação normativa subsequente das ordens federadas’, pelo que ‘não são normas gerais as que se ocupem de detalhamentos, pormenores, minúcias, de modo que nada deixam à criação própria do legislador a que se destinam, exaurindo o assunto de que tratam’. Depois de considerações outras no sentido da caracterização de ‘norma geral’, conclui: ‘são normas gerais as que se contenham no mínimo indispensável ao cumprimento dos preceitos fundamentais, abrindo espaço para que o legislador possa abordar aspectos diferentes, diversificados, sem desrespeito a seus comandos genéricos, básicos.’ (Alice Gonzalez Borges, ‘Normas Gerais nas Licitações e Contratos Administrativos’, RDP 96/81)<sup>229</sup> [**grifo nosso**]

Tanto é prescindível a lei complementar em questão que o STF decidiu as várias Ações Diretas de Inconstitucionalidades sobre as leis de Estados-Membros que tratam sobre licitações e contratos, confirmando ou não o exercício regular dessa competência estadual, sem deliberar a respeito da inconstitucionalidade dessa conduta por eventual falta da autorização disposta no art. 22, parágrafo único, da CF/88. Foi assim, por exemplo, na referida ADI 927-3/RS, na ADI 3.059-1MC/RS e na ADI 3.670-0/DF.

Portanto, é inconstitucional a norma estadual que violar os pilares normativos predispostos pelo legislador federal e ineficaz se contrastar com a genérica moldura legal

<sup>229</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927-3/RS, Brasília, DF. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346697>>. Acesso em: 29 fev. 2010.

posterior da União, competindo aos Estados constitucionalmente complementar ou suplementar os preceitos federais já existentes. Essa complementaridade ou suplementaridade decorre da imprescindível interpretação sistemática da Constituição Federal de 1988, que exige que a *ratio legis* do parágrafos do seu art. 24 permeie a compreensão do seu art. 22, XXVII, de modo a se conceber a exigência da lei complementar prevista no seu parágrafo único apenas para as demais hipóteses desse dispositivo, tudo a fim de melhor resguardar o intuito do constituinte na eleição de exclusivas expressões normativas para um particular caso dentro de vários outros num mesmo segmento, bem como de melhor garantir a autonomia legiferante elementar do formato federativo em que se fundamenta o Brasil, nos termos do artigo inaugural de sua Carta Magna vigente.

Consoante Toshio Mukai<sup>230</sup>, no caso das Parcerias Público-Privadas em sentido estrito, a competência legiferante dos Estados é indubitável, desde que se respeitem as balizas genéricas da Lei Federal n.º 11.079/04, pois tratam de matéria preponderantemente de direito administrativo e, assim, de competência privativa de cada ente federativo, nos termos do art. 25, da CF/88. Especificamente no plano financeiro e econômico, o legislador estadual se ampara no art. 24, §§3.º e 4.º, da CF/88, e, na dimensão das licitações e contratos, as normas estaduais devem se enquadrar à norma federal correspondente ou dispor com mais liberdades sobre questões locais.

É de se ressaltar ainda que, no exame de adequação entre os diplomas legais federal e estadual, deve-se ter como premissa e vetor interpretativo a segurança jurídica representada pela presunção de constitucionalidade e de harmonia entre as duas leis, de modo que, antes de qualquer conclusão antinômica, faz-se importante despender esforços para conformar eventuais preceitos normativos aparentemente divergentes, dando concretude à idéia de sistema da ordem jurídica. Por meio desse apuro conformador de normas, preserva-se o sistema constitucional de atribuição de competências pautado no princípio federativo.<sup>231</sup> Para tanto, é possível lançar mão da técnica da interpretação conforme a Constituição:

A utilização desta técnica de decisão judicial faz com que uma determinada hipótese de aplicação da lei seja declarada inconstitucional, sem que ocorra qualquer alteração em seu texto. Portanto, não há qualquer redução no texto da norma, mas apenas em seu âmbito de aplicação.

O dispositivo da decisão deverá conter, de forma resumida, a declaração a ser proferida nos seguintes termos: a norma X é inconstitucional se aplicável a

<sup>230</sup> MUKAI, Toshio, et. al. **Parcerias público-privadas**: comentários à lei federal n.º 11.079/04, às Leis Estaduais de Minas Gerais, Santa Catarina, São Paulo, Distrito Federal, Goiás, Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e à Lei do Município de Vitória/ES. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005. p. 1-2.

<sup>231</sup> PEREIRA, Cesar A. Guimarães; CARDOSO, André Guskow; SCHWIND, Rafael Wallbach. As leis estaduais de PPP e a lei 11.079/04. In: TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Mônica Spezia (Coords.). **Parcerias público-privadas**: um enfoque multidisciplinar. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 126.

tal hipótese ou a norma Y é inconstitucional se autorizativa da cobrança do tributo em determinado exercício financeiro.

Na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal há decisões nas quais a declaração de nulidade sem redução de texto e a interpretação conforme são tratadas como equivalentes.<sup>232</sup>

De todo modo, reduzindo bastante a celeuma sobre a natureza genérica ou não das normas atinentes às PPPs, a Lei Federal n.º 11.079/04 explicita formalmente quais das suas disposições são tidas como gerais e, assim, vinculantes para os Estados e Municípios, nos termos do art. 22, XXVII, da CF/88, e quais consistem em preceitos concernentes apenas à União, que são principalmente os de conotação de Direito Administrativo organizacional (arts. 14 a 22). Por isso, as normas estaduais de PPPs já existentes ao tempo do diploma federal “que contrariem as normas gerais nacionais deverão mesmo ter sua aplicação afastada, salvo no que puder ser consideradas como meras especificações do que já estiver disposto na Lei n.º 11.079/04”<sup>233</sup>. Isso se dá, como visto, por força do §4.º do art. 24 da CF/88 que suspende a eficácia da norma estadual no que contrariar a posterior norma federal. Acaso a questão seja inversa, isto é, norma genérica federal contrariada por norma estadual posterior, o caso não mais é de suspensão de eficácia, mas de invalidade por inconstitucionalidade decorrente de ofensa à competência privativa da União, nos termos do art. 22, da CF/88.

Por oportuno, destaque-se que as PPPs, em razão de sua proposta inovadora, desafia várias teses de inconstitucionalidade, como as concernentes ao valor de investimento envolvido (R\$ 20 milhões) diante dos municípios de pequeno orçamento; à concessão administrativa em face da trilateralidade supostamente requerida pelo instituto da concessão; à impossibilidade de se garantir o concessionário com bens de fundos específicos e de empresas estatais ou recursos públicos<sup>234</sup>; regulação normativa de lei complementar (direito financeiro) por lei ordinária<sup>235</sup> etc. Entretanto, a problemática, os objetivos e os limites espaciais deste trabalho desviam a atenção dessas pontuais questões de constitucionalidade, muitas das quais

---

<sup>232</sup> NOVELINO, Marcelo. Formas de declaração da inconstitucionalidade. Fonte: Teoria da Constituição e controle de constitucionalidade. Salvador: Juspodium, 2008. Material da 8ª aula da disciplina Direito Constitucional Aplicado, ministrada no curso de pós-graduação lato sensu televirtual em Direito Público – Anhanguera-UNIDERP/REDE LFG. p. 07.

<sup>233</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. As Parcerias público-privadas – PPP's no direito positivo brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.º 2, mai-jun-jul, 2005. p. 18. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 02.06.2009.

<sup>234</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 772-790.

<sup>235</sup> FERREIRA, Luiz Tarcísio Teixeira. **Parcerias público-privadas: aspectos constitucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 136-142.



já resolvidas doutrinariamente por Carlos Ari Sundfeld<sup>236</sup>, José dos Santos Carvalho Filho<sup>237</sup>, Gustavo Binenbojm<sup>238</sup>, Alexandre Aragão<sup>239</sup> etc.

#### 4.2.3 Sujeitos e Natureza Jurídica

Os sujeitos deste pacto não se limitam às partes contratante, parceiros públicos e privados, pois os usuários, as instituições financeiras do projeto e beneficiários dos resultados do serviço concedido são também titulares de direitos e obrigações nesse peculiar pacto.

Os parceiros privado e público, obviamente, são os principais sujeitos das PPPs, já que funcionaram imediatamente como contratante e contratados do complexo contratual negociado, sendo os que mais contraem obrigações e receberam as prestações correspondentes, tais quais a construção de obra e execução do serviço a ela atrelado e o pagamento pecuniário. Porém, é curial a participação das instituições financeiras como as que patrocinaram ou garantiram o aporte pecuniário necessário para o início das atividades/obras contratadas, sobretudo por se tratar de empreendimento concebido na lógica do *Project finance*. De todo modo, não se pode esquecer dos destinatários do interesse público: os cidadãos. Estes são os beneficiários de toda essa investida contratual, de modo que também é sujeito importante nas PPPs, tanto que lhes são garantidos direitos e exigidos deveres, conforme arts. 3.º e 4.º, II, da Lei Federal n.º 11.079/04, c/c o arts. 23, VI, e 7.º, da Lei Federal n.º 8.987/95, bem como com o art. 2.º, IV, da Lei Estadual n.º 3.363/08.

Entretanto, vale enfatizar que as empresas estatais não podem figurar como contratante da concessão da Lei n.º 11.079/04 na condição de titular da maioria do capital social da sociedade de propósito específico, nos termos do art. 9.º, §4.º, do referido diploma legal.

---

<sup>236</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari. (Coord.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros 2006. p. 15-44.

<sup>237</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Curso de Direito Administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 403-423.

<sup>238</sup> BINENBOJM, Gustavo. As parcerias público-privadas (PPPs) e a constituição. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.º 02, mai-jun-jul, 2005. p. 1-18. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 10 ago. 10.

<sup>239</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. As Parcerias público-privadas – PPP's no direito positivo brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.º 2, mai-jun-jul, 2005. p. 1-41. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 02.06.2009.

Saliente-se que o art. 2.º, I, da Lei 8.987/95, estipula como concedente apenas os entes federativos (União, Estados-Membros, Município e Distrito Federal), mas Sundfeld entende que nada impede que “a legislação específica estabeleça quem é, em cada âmbito federativo, o órgão ou ente que atuará como concedente, isto é, como contratante de concessões”<sup>240</sup>.

Marcelo Ribeiro e Lucas Prado<sup>241</sup> concordam com esse entendimento, asseverando que a presença do ente federativo é totalmente prescindível em casos de concessão de atividade econômica em sentido estrito e que nada impede a repartição legal (setorização perante a generalidade da Lei n.º 8.987/95), com outras pessoas da Administração Pública, de competências concernentes ao exercício da titularidade do serviço público, principalmente porque não há vedação constitucional. Afirmam ainda que decreto e lei podem distribuir as competências entre os órgãos do ente federativo detentor da titularidade dos serviços, assim como que os sujeitos de direito privado também podem ser concedentes, bastando autorização legal específica nesse sentido.

Assim, a Lei n.º 11.079/04, em seu primeiro dispositivo, permite que, entre outros, órgãos, empresas estatais e autarquias contratem (como concedente) Parcerias Público-Privadas nas modalidades patrocinadas e administrativas.

Quanto à natureza jurídica das PPPs, é evidente que se trata de contrato administrativo na modalidade concessão, em consonância com o *caput* do art. 2.º da referida Lei Federal, bem como porque há acordo de vontades bilaterais e prestações comutativas e sinalagmáticas entre Estado e particular, na conformidade com a lei, que cria obrigações entre os contratantes para satisfazer o interesse público<sup>242</sup>.

#### 4.2.4 Concessão Patrocinada e Concessão Administrativa

A Lei das PPPs criou duas novas modalidades de concessão: patrocinada e administrativa.

---

<sup>240</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari. (Coord.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros 2006. p.31.

<sup>241</sup> RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à lei de PPP: parceria público-privada**. Malheiros: São Paulo, 2007. p. 58-63.

<sup>242</sup> CRETELLA NETO, José. **Comentários à lei das parcerias público-privadas (PPP)**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 35.

Na primeira, o objeto concedido é a prestação de serviço público, e a remuneração do parceiro privado é complexa ao compreender a cobrança de tarifas dos usuários e a prestação pecuniária paga pela Administração Pública (art. 2.º, §1.º). Exemplo: A concessão estatal ao particular da construção de estações de metrô e da prestação do serviço de transporte público coletivo correspondente (serviço público), competindo a este parceiro remunerar-se por meio da exploração da atividade concedida (cobrando tarifas) cumulada com contraprestações pecuniárias estatais.

O objeto dessas concessões especiais é, no caso da patrocinada, a concessão de serviços públicos, precedidos ou não da construção de obras públicas em razão da qual se prestará o serviço concedido. Ou seja, quanto ao objeto, não existe qualquer distinção entre a esta concessão e a rebatizada concessão comum da Lei nº 8.987/95, haja vista que ambas podem versar sobre concessão de serviços públicos de caráter econômico, de titularidade exclusiva do Estado, precedido ou não de obra pública<sup>243</sup>.

Logo, a concessão patrocinada assemelha-se à própria concessão comum de serviços públicos precedidos ou não de obras públicas, mas elas se distinguem já na forma de remuneração da atividade contratada, pois aquela envolve necessariamente contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado junto com a tarifa cobrada dos usuários. Na concessão comum, porém, a duplicidade remuneratória é prescindível, nos termos do art. 11, da Lei 8.987/95.

Essa conjugação de fontes remuneratórias do serviço público concedido (ainda que seja em função de construção de obra pública), pressuposto da concessão patrocinada, serve de recompensa ao Parceiro Privado por seus investimentos, sendo-lhe ainda possível o recebimento de contraprestação pecuniária estatal a responder por mais de 70% da sua remuneração integral, desde que haja autorização legislativa (lei específica) para isso, de acordo com o art. 10, §3º, da Lei Federal das PPPs.

Ressalte-se que o art. 6.º, da Lei 11.079/04 prevê certas formas de contraprestação pecuniária da Administração Pública ao concessionário, tais como: ordem bancária (inciso I), cessão de créditos não-tributários (inciso II), bem assim outras receitas alternativas (não pecuniária, como as previstas no art. 11, da Lei das Concessões Comuns) também pagáveis ao concessionário para remunerá-lo, quais sejam, outorga de direitos em face da Administração Pública (inciso III) e sobre bens dominicais (inciso IV). A diversidade de vias remuneratórias

---

<sup>243</sup> FERREIRA, Luiz Tarcísio Teixeira. **Parcerias público-privadas**: aspectos constitucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 55.

visa a reduzir os riscos de inadimplemento do parceiro privado e, por corolário, facilitar o financiamento externo do particular (evidenciando a natureza de *project finance*).

Entretanto, o ponto caracterizador da concessão patrocinada não é apenas a complexidade remuneratória do parceiro privado, pois obrigatoriamente parte da contraprestação provém do Parceiro Público e a outra é oriunda de tarifas exigidas pela prestação do serviço público (em regra, sem autossustentação econômica) e/ou pela construção de obra. Deveras, conforme entendimento de Luiz Teixeira Ferreira<sup>244</sup>, o que distingue a “concessão subvencionada” da concessão comum (Lei n.º 8.987/95) é o regime jurídico inerente a elas. É apenas a primeira que se peculiariza pela presença de cláusulas reveladoras dessa nova contratação da Administração Pública, quais sejam, grande vulto do investimento/financiamento privado (da ordem de R\$ 20.000.000,00); contratos longos e pré-fixados de, no mínimo 05, e de, no máximo, 35 anos; compartilhamento de riscos e de ganhos econômicos resultantes da diminuição de risco do crédito do parceiro-privado; garantias e penalidades recíprocas; pluralidade remuneratória sempre a incluir contraprestação da Administração Pública; sujeição a procedimento licitatório parcialmente distinto da Lei n.º 8.666/93 etc. Aqui, cumpre-se registrar que haverá maior adensamento sobre o regime jurídico das PPPs posteriormente.

Dentre as outras características dessa concessão, denotam-se as pertencentes às concessões comuns (como as cláusulas essenciais previstas no art. 23, da Lei 8.987/95); a observância das diretrizes de financiamento do setor privado; a imprescindibilidade de prévia disponibilização do objeto (serviço) da concessão especial para a contraprestação da Administração Pública (art. 7.º); a repartição objetiva dos riscos (5.º, III); a responsabilidade fiscal (art. 4.º, IV e arts. 22 até 28,); e a sustentabilidade financeira do empreendimento (art. 4.º, VII, e art. 10, I, “a”).

Na concessão administrativa, qualquer serviço, envolvendo ou não a execução de obra e/ou o fornecimento de bens, pode ser concedido ao particular, o qual se remunera exclusivamente por prestação pecuniária estatal (art. 2.º, §§ 2.º e 3.º) e tem a Administração Pública como usuária direta (qualquer serviço prestado diretamente ao Estado nos moldes do art. 6.º, da Lei n.º 8.666/93) ou indireta (*verbi gratia*, serviço público na forma da Lei n.º 8.987/95, mas com remuneração do particular realizada, reitere-se, exclusivamente pelo

---

<sup>244</sup> FERREIRA, Luiz Tarcísio Teixeira. **Parcerias Público-Privadas**: aspectos constitucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 57-58.

Estado)<sup>245</sup>. Como exemplos dessa modalidade de concessão especial, Alexandre Aragão destaca:

(1) serviços públicos econômicos em relação aos quais o Estado decida não cobrar tarifa alguma dos usuários (ex. rodovia em uma região muito pobre); (2) serviços públicos sociais, como a educação, a saúde e a cultura e o lazer em geral, que também podem ser prestados livremente pela iniciativa privada. Lembremos, por exemplo, de algumas experiências já vividas em algumas entidades da federação de “terceirização” da administração de hospitais públicos; (3) atividades preparatórias ou de apoio ao exercício do poder de polícia, que, em si, é indelegável à iniciativa privada, nos termos aliás também expressamente estabelecidos no art. 4º, III, da lei nº 11.079/04. Seriam os casos da hotelaria em presídios, da colocação de pardais eletrônicos em vias públicas, prestação de serviços de reboque para a remoção de veículos estacionados irregularmente etc.; (4) atividades internas da Administração Pública, em que o próprio Estado, aí incluindo os seus servidores, é o único beneficiário do serviço (ex., construção e operação de uma rede de creches ou restaurantes para os servidores públicos, construção e operação de um centro de estudos sobre a gestão administrativa para a elaboração de projetos para a maior eficiência do Estado etc.).<sup>246</sup>

Como se percebe, as concessões administrativas atraem a prestação dos serviços normalmente regidos pela Lei n.º 8.666/93 com seu limite temporal de 05 anos de contrato e se lhes aplica a lógica econômica e a tradição jurídica da concessão de serviços públicos para que empreendimentos de maior investimento financeiro possam ser realizados de forma eficiente pelo concessionário que, por sua vez, terá maior tempo e prerrogativas para enfrentar os riscos da exploração do serviço (amortização e remuneração do dispendido com a exploração lucrativa do serviço, maior flexibilidade de meios em face da prevalência de indicadores de resultado etc.).<sup>247</sup>

Para Carlos Ari Sunfeld<sup>248</sup>, as concessões administrativas podem ser do tipo serviços públicos e de serviços ao Estado. A primeira tem como objeto o serviço público versado no art. 175, da CF, sendo que o concessionário se remunera não pelos usuários, através da execução da atividade em si (mediante tarifas), mas pelo parceiro público, usuário indireto, através de contraprestação pecuniária somada ou não a outras receitas alternativas. Relativamente à concessão administrativa de serviços ao Estado, esta tem como objeto o oferecimento de utilidades à própria Administração Pública (e não ao administrado), ou seja,

<sup>245</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 152.

<sup>246</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. As Parcerias público-privadas – PPP’s no direito positivo brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 2, p. 13-14, mai-jun-jul, 2005. Disponível na Internet: < <http://www.direito.doestado.com.br>>. Acesso em 02.06.2009.

<sup>247</sup> RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à lei de PPP**: parceria público-privada. Malheiros: São Paulo, 2007. p. 67-74.

<sup>248</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari. (Coord.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros 2006. p. 29-31.

tem o mesmo objeto dos contratos administrativos da Lei 8.666/93 (art. 6º), com a diferença de que não se restringe à prestação de serviços ou fornecimento de bens, mas exige, além disso, o investimento do concessionário de, pelo menos, R\$ 20 milhões, durante 05 a 35 anos (prazo para amortização do investimento), na criação, ampliação ou recuperação da infraestrutura e na gestão do serviço concedido, de acordo com o art. 2º, §§2º e 4º, I e II, da Lei das PPPs.

Sob a perspectiva da Administração Pública como usuária, Fernão Justen de Oliveira<sup>249</sup> classifica a concessão administrativa em quatro espécies, sendo três como usuárias diretas e uma como usuária indireta. A primeira se refere a um contrato, cujo objeto é a prestação de um serviço distinto do que se entende por serviço público (delegável mediante concessão comum), em prol única e diretamente do Poder Público e observando o elevado investimento e o prazo alargado necessários, conforme o art. 2º, §4º, I e II, c/c art. 5º, I, da Lei PPPs. A segunda espécie trata-se de concessão da prestação de serviço (que não será serviço público), juntamente com a contratação de obra pública, em favor direta e unicamente do Parceiro Público. A terceira figura de concessão administrativa reside na idéia da outorga de serviço público, em que a Administração é usuária direta (não exclusiva) juntamente com os demais membros da coletividade, ambos gozadores da atividade prestada. A última hipótese é relativa ao contrato de prestação de serviço público, em que o ente público é o usuário indireto, apesar de ser o remunerador integral do parceiro privado (como nas demais formas de concessão administrativa).

Por fim, ressalte-se que, em se tratando de concessão patrocinada, aplica-se subsidiariamente a Lei Geral das Concessões (Lei 8.987/05) e as leis que lhe são correlatas. Relativamente à concessão administrativa, aplica-se adicionalmente os artigos 21 (disponibilização aos licitantes de estudos, projetos, obras e despesa ou investimentos efetuados pelo concedente, obrigando o vencedor ao ressarcimento consoante previsão editalícia); 23 (cláusulas essenciais como a do inciso VI, sobre os direitos e deveres dos usuários para a obtenção e utilização do serviço); 25 (responsabilização do concessionário pelos danos gerados); 27 a 39 (anuência do concedente para transferir a concessão ou o controle societário da concessionária; encargos do poder concedente e do concessionário; intervenção no serviço; extinção da concessão), todos da Lei nº 8.987/95, bem assim o preceituado no art. 31, da Lei 9.074/95 (os autores ou os responsáveis economicamente pelos

---

<sup>249</sup> OLIVEIRA, Fernão Justen de. **Parceria público-privada: aspectos de direito público econômico** (Lei nº 11.079/2004). Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 140-142.

projetos básicos ou executivo podem participar, direta ou indiretamente, da licitação de obras e serviços).

#### 4.2.5 Regime Jurídico

A peculiaridade dessa espécie de PPP (*stricto sensu*) é o seu regime jurídico. Tanto as concessões patrocinadas como as concessões administrativas caracterizam-se por:

- a) envolver investimentos do parceiro privado na órbita de, no mínimo, R\$ 20 milhões, pelo prazo de 05 a 35 anos (arts. 2.º, §4.º, I e II);
- b) não admitir objeto contratual que se limite ao fornecimento de serviço, à construção de obra ou ao fornecimento e instalação de equipamentos (art. 2.º, §4.º, III);
- c) exigir que o licitante vencedor, antes da celebração da concessão, crie sociedade de propósito específico (SPE) responsável pela implantação e a gestão do empreendimento concedido (art. 9.º), sendo ainda possível a assunção do seu controle societário pelos financiadores do projeto (art. 5.º, §2º);
- d) proteger o concessionário contra o inadimplemento do parceiro público ao não precisarem recorrer aos precatórios, diante de, por exemplo, garantias prestadas por fundo de personalidade jurídica de direito privado (arts. 8.º, V, c/c o art. 14);
- e) possibilitar maior liberdade para repartição de riscos e ganhos econômicos entre os parceiros (art. 4.º, VI, c/c o art. 5.º, III e IX);
- f) prever a sustentabilidade financeira do empreendimento (art. 4º, VII, e art. 10, I, a); e
- g) permitir a utilização da arbitragem para resolver eventuais conflitos do contrato (art. 11, III).

Denota-se do regime jurídico da Lei n.º 11.079/04 que a estrutura econômica dos contratos administrativos da Lei n.º 8.666/94 e das concessões comuns da Lei n.º 8.987/95 foi aproveitada para instituir um regime jurídico adaptado aos *project finance*, de forma que o particular fosse atraído a construir obras e a prestar serviços de elevada vultosidade financeira (incapazes de se sustentarem apenas pela cobrança de tarifa dos usuários) sem que isso imediatamente impactasse ainda mais o endividamento público.

A carência orçamentária estatal para tais empreendimentos é enfrentada com a transferência dessa imediata responsabilidade financeira ao parceiro privado. Consoante o art. 5.º, I, da Lei 11.079/04, o concessionário, em contrapartida, tem a sua remuneração e amortização de seu investimento realizada de forma bem diluída no tempo (de 05 a 35 anos), por intermédio da exploração da infraestrutura construída e do serviço prestado, bem como (ou exclusivamente) por meio do recebimento de prestações pecuniárias do Estado, conforme o caso (se concessão patrocinada ou administrativa), nos termos do art. 2.º, da Lei 11.079/04.

A eficiência dos serviços e obras contratados, por sua vez, decorre da própria lógica gerencial da iniciativa privada (flexibilidade, agilidade, qualidade e governança corporativa) a ser empregada na execução do contrato. Ademais, nas PPPs, a transferência, para o particular, da responsabilidade estatal de criar, manter e explorar uma infraestrutura, ao mesmo tempo em que justifica a vultosidade e extensão do prazo do contrato, também garante a eficiência do serviço concedido, porque o art. 4.º, I, c/c o art. 7.º, da Lei n.º 11.079/04, impõe o início do pagamento do parceiro privado apenas quando este disponibiliza o serviço concedido e em conformidade com a qualidade contratualmente esperada, isto é, utilizando os exemplos referidos acima, quando inicia o funcionamento satisfatório do transporte de metrô ou quando efetivamente oferece a alimentação adequada no restaurante instalado para os funcionários da própria Administração Pública. Em assim sendo, o particular também assume os riscos de superfaturamento contratual e de atraso e/ou baixa qualidade dos serviços concedidos, porque o investimento inicial é de sua responsabilidade e a sua remuneração depende da disponibilização do objeto contratado nas condições (qualidade) previstas com o parceiro público. A preocupação estatal, por sua vez, se concentra nos resultados (desempenhos) do objeto concedido, havendo maior flexibilidade com os procedimentos adotados pelo concessionário (projeto, tecnologia, engenharia etc.).<sup>250</sup>

Desde então, é possível evidenciar a influência das britânicas *Private Finance Initiative*, pautadas em *project finance* de concessão, pois os patrocinadores constituem uma SPE (art. 9.º, da Lei n.º 11.079/04) a ser financiada também externamente, sobretudo pelo Estado, mas sem prejuízo de terceiros financiadores (organismos internacionais, acionistas da bolsa de valores etc.), para viabilizar e assegurar (repartindo riscos e ganhos econômicos) o investimento afinado ao interesse público e privado.

Quanto à responsabilidade fiscal a ser observada nas concessões especiais, destacam-se os arts. 10, 22 e 28 da Lei das PPPs. No primeiro, ratifica-se o respeito às disposições da

---

<sup>250</sup> RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à lei de PPP: parceria público-privada**. Malheiros: São Paulo, 2007. p. 35-36.



Constituição Federal, da Lei Complementar nº 101/2000 e das demais leis de finanças públicas. No segundo, a Lei condiciona a contratação de PPPs a dois requisitos cumulativos: a) a proibição da soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas não excederem, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício; e b) a proibição das despesas anuais dos contratos vigentes, nos 10 (dez) anos subsequentes, não excederem a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. No terceiro, consoante a nova redação formulada pela Lei n.º 12.024/09, estipulam-se as sanções de não concessão de garantia e/ou realização de transferência voluntária ao respectivo ente federativo que inobservar os seguintes limites: a) a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes, no ano anterior, superando 3% da receita corrente líquida do exercício; e b) a soma das despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes passando de 3% da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. Para melhor garantir o cumprimento da *ratio legis* desses dispositivos (resguardar a higidez fiscal do Parceiro Público), é muito importante que a geração de passivo contingenciado ao Poder Público seja devidamente refletida em sua contabilidade e que haja, em contrapartida ao *off-balance sheet* (não afetação dos pagamentos públicos no montante da dívida consolidada), adequada transferência dos riscos do empreendimento ao Parceiro Privado, bem como definição contratual de limite máximo da contraprestação pública<sup>251</sup>.

As peculiaridades então ressaltadas fazem com que as PPPs brasileiras sejam de aplicação excepcional e subsidiária. Nesse sentido, o art. 10, I, *a*, da Lei 11.079/04, exige a prévia demonstração de sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria, devendo haver estudo técnico que demonstre a conveniência e oportunidade da contratação, a ser arrazoado com os motivos justificadores da opção pela concessão especial. Trata-se da *Best Value for Money*, que pondera inúmeras variantes (demanda pelo serviço, elementos do projeto básico, estudos ambientais etc.) a fim de escolher a melhor relação custo-benefício entre as opções disponíveis.<sup>252</sup>

Conforme Maurício Ribeiro e Lucas Prado<sup>253</sup>, a contratação de PPPs segue um determinado processo. Primeiro, escolhem-se os projetos prioritários, isto é, os de maior impacto social. Segundo, delibera-se a respeito da modelagem geral do projeto, esboçando-se

---

<sup>251</sup> RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à lei de PPP: parceria público-privada**. Malheiros: São Paulo, 2007. p. 97-100.

<sup>252</sup> ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 295.

<sup>253</sup> RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à lei de PPP: parceria público-privada**. Malheiros: São Paulo, 2007. p. 89-91.

o desenho institucional do empreendimento com premissas técnicas, econômico-financeiras, jurídicas, análises de custo e as vantagens de sua viabilização na forma de PPP, isto é, realiza-se a *Value for Money* acima referido. Terceiro, apura-se se o projetado como PPP pode ser realizado em face da disponibilidade financeira do Estado, a envolver a sua capacidade de endividamento cujo limite deve suportar o aumento dos gastos com essa espécie especial de concessão (*affordability analysis*), o que deve se apoiar, para a avaliação dos custos globais do contrato, em base de dados que reúna outros projetos contratuais. Quarto, confecciona-se o complexo projeto de PPP no plano técnico, financeiro e jurídico, com o apoio, de preferência, de consultorias privadas a serem contratadas após os indícios da conveniência dessa concessão após as fases anteriores. Quinto, inicia-se a fase externa do rito de contratação, isto é, o procedimento licitatório.

Por oportuno, enfatize-se a preocupação ambiental da Lei das PPPs. O seu art. 10, VII, condiciona a abertura do correspondente certame licitatório à existência de licença ambiental prévia ou de expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato o exigir. Aqui, ao contrário do que entende Toshio Mukai<sup>254</sup>, não há inconstitucionalidade, pois, apesar das PPPs se voltarem a grandes empreendimentos de infraestrutura, cujo potencial ambientalmente lesivo é evidente, nem todos os objetos das concessões especiais possuem essa conotação. Vale lembrar que é plenamente possível a celebração de Parcerias Público-Privadas para a construção de simples estabelecimentos administrativos (restaurantes de funcionários públicos, por exemplo) cumulada com a gestão dos serviços a eles vinculados sem que tal empreendimento ofereça potencial lesivo ao meio ambiente. Também importa assinalar que a suficiência da apresentação de elementos do projeto básico, em nome da busca por eficiência das PPPs, termina por justificar a aptidão das diretrizes para o licenciamento ambiental, nos termos principalmente da Resolução CONAMA 237/1997, em lugar dos rigores da licença ambiental prévia, então mais consentânea ao projeto básico de engenharia.<sup>255</sup> Portanto, pode haver situações que o objeto contratual de PPP não exija o estudo prévio de impacto ambiental. De qualquer forma, sempre que tal risco existir as PPPs devem se preocupar com a preservação do meio ambiente, dando cumprimento ao disposto no art. 225, §1.º, da CF/88, c/c a primeira parte do inciso VIII do art. 10 da Lei n.º 11.079/04.

---

<sup>254</sup> MUKAI, Toshio. et al. **Parcerias público-privadas**: comentários à lei federal n.º 11.079/04, às Leis Estaduais de Minas Gerais, Santa Catarina, São Paulo, Distrito Federal, Goiás, Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e à Lei do Município de Vitória/ES. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005. p. 17.

<sup>255</sup> RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à lei de PPP**: parceria público-privada. Malheiros: São Paulo, 2007. p. 268-269.

Além das exigências ambientais, as PPPs devem se pautar na transparência dos procedimentos e das decisões. Nesse ponto, o legislador pretendeu não apenas promover a integração entre os parceiros, os usuários e os financiadores das informações envolvendo a concessão especial. Buscou-se também a viabilização do controle e da participação social nos rumos desses empreendimentos que comprometem por muito tempo os cofres públicos, podendo o cidadão interessado averiguar a adequação do contrato às leis orçamentárias desde a fase pré-contratual. Assim, a abertura da licitação das PPPs também está condicionada à submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital (art. 10, VI). Não só isso, o art. 14, §§ 5.º e 6.º, determina que os relatórios das PPPs enviados ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas também sejam disponibilizados à consulta pública.<sup>256</sup>

Em resumo, percebe-se que, ao contrário do que se aparenta, a principal motivação para a adoção das PPPs não é a economia de recursos públicos, mas a busca por ganhos de eficiência por via da participação da iniciativa privada na prestação de serviços de interesse do Estado, bem como a expectativa de que esses ganhos sejam transferidos e usufruídos pelos usuários (cidadão e Administração Pública), pois, na verdade, quanto maior o montante de dinheiro envolvido, maior também o potencial de geração de eficiência pelo concessionário. É como se os altos ganhos de eficiência compensassem os elevados dispêndios dos cofres públicos.<sup>257</sup>

#### 4.3 Balizas Normativas da Lei Amazonense n.º 3.363/08

Após exatos 04 anos da publicação da Lei Federal de PPPs, veio à tona a Lei Amazonense n.º 3.363, de 30 de dezembro de 2008, para dispor sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas. Nela, houve ratificação do modelo negocial genericamente

---

<sup>256</sup> OLIVEIRA, Fernão Justen de. **Parceria público-privada**: aspectos de direito público econômico (Lei n.º 11.079/2004). Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 125.

<sup>257</sup> RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à lei de PPP**: parceria público-privada. Malheiros: São Paulo, 2007. p. 76.

estabelecido por aquele diploma legal, pois há identidade de sujeitos (art. 5.º) e semelhança de diretrizes (art. 2.º), bem como adoção material dos contratos de concessão patrocinada e administrativa (art. 6.º, c/c art. 11). O regime jurídico peculiar, por sua vez, foi corroborado com a limitação contratual de, pelo menos, R\$ 20 milhões durante 05 a 35 anos (art. 6.º, §2.º, IV, c/c art. 10, VI), limitação do objeto contratual (art. 6.º, §2.º, c/c art. 7.º), criação de sociedade de propósito específico com as mesmas condições federais (art. 18), garantias contra o inadimplemento de obrigações pecuniárias do concedente (art. 16), repartição contratual de riscos e ganhos (art. 10, VIII, c/c art. 14, V), sustentabilidade econômica da atividade (art. 2.º, V) e previsão de arbitragem (arts. 13 e 22).

Entretanto, por meio de simples confronto de suas disposições (25 dispositivos legais), constata-se o total descuro normativo dos parlamentares da região, pois é evidente a reprodução quase integral e *ipsis litteris* da Lei Mineira de PPPs n.º 14.868/03 e da Lei Paulista de PPPs n.º 11.688/04. Da análise redacional do Diploma do Amazonas, é possível depreender que o seu art. 1º é reprodução completa da Lei Mineira, e o seu art. 2º é composto de cópias dos arts. 2º das Leis de Minas Gerais e de São Paulo. Os arts. 3º e 4º são réplicas dos mesmos artigos paulistas, enquanto que, a partir do art. 5º até o art. 9º as normas amazonenses correspondem à legislação mineira (arts. 4º a 6º). Do art. 10 até o art. 17, a Lei Nortista tem praticamente o mesmo conteúdo dos arts. 10 *usque* 17 de Minas Gerais. A contar do art. 18, da Lei n.º 3.363/08, é a lei federal que serve de modelo. Os derradeiros arts. 23 e 24 voltam a se valer dos preceitos da Lei de Minas Gerais.

Como as Leis das PPPs de Minas Gerais e de São Paulo vieram à tona antes das normas gerais da Lei Federal das PPPs e com disposições distintas das presentes nesta, a referida reprodução normativa do Amazonas implica certos problemas de validade normativa. O Amazonas também perdeu a oportunidade de criar princípios e regras de PPPs mais atrelados à realidade amazônica (exploração sustentável de recursos florestais, fluviais e indígenas, *verbi gratia*).

Interessante destacar ainda que se tem a impressão de que, quando o legislador amazonense teve o intuito de legislar com identidade própria (sem a assimilação normativa do sudeste), incorreu na elaboração de normas de constitucionalidade notoriamente questionável. Por exemplo, o art. 24, da Lei Amazonense de PPPs cria cargos em comissão (Diretor de Projeto e de Gerente de Programa) e respectivas remunerações (R\$ 11.000,00 e R\$ 8.000,00) a serem usufruídos por agentes incumbidos de serviços ligados ao amazonense órgão gestor de PPPs. Tal preceito não responde positivamente ao filtro constitucional do art. 37, X, da CF/88.

Situações como essas poderiam ser evitadas com o estudo mais responsável dos efeitos de harmonização entre as pretéritas normas estaduais em função das supervenientes normas genéricas federais. Tudo isso seria relevante para avigorar a segurança jurídica das PPPs e resguardar a eficiente alocação dos riscos entre o setor público, os financiadores (internos e externos) do projeto e os usuários, de forma a garantir obras e serviços de melhor economicidade (boa relação custo-benefício). Afinal de contas, as incertezas jurídicas pertinentes à harmonia entre normas estaduais e federais, certamente potencializa o inadimplemento dos contraentes e o risco de demandas judiciais sobre o sentido/extensão de cláusulas contratuais e dispositivos legais, circunstâncias essas aptas a gerar o aumento dos custos do empreendimento e a deficiência dos serviços e obras concedidas.

De qualquer forma, incumbe ao intérprete da norma concebê-las como componente de um sistema: o sistema jurídico, buscando harmonizar as disposições normativas eventualmente divergentes. Para resolver essa harmonização na medida do possível constitucionalmente, vale-se da técnica de interpretação conforme a Constituição.

No caso da Lei Amazonense n.º 3.363/08 em face da Lei Federal n.º 11.079/04, merecem maior destaque 03 pontos de divergência: a) a ampliação estadual do conceito e das diretrizes das PPPs federais (arts. 1.º, c/c 2.º); b) o alargamento dos casos que não podem ser objeto de PPPs; e c) a instrumentalização de PPPs por concessões de serviços públicos ou obra pública, por permissão e por subconcessão de serviço público (art. 11).

#### 4.3.1 A Ampliação Amazonense do Conceito e das Diretrizes das PPPs Federais (arts. 1.º, c/c 2.º)

O conceito do legislador amazonense sobre as PPPs está no parágrafo único do art. 1º, da Lei n.º 3.363/08:

[...] contratos de colaboração entre o Estado e o particular por meio dos quais, nos termos estabelecidos em cada caso, o ente privado participa da implantação e do desenvolvimento de obra, serviço ou empreendimento público, bem como da exploração e da gestão das atividades deles decorrentes, cabendo-lhe contribuir com recursos financeiros, materiais e humanos e sendo remunerado segundo o seu desempenho na execução das atividades contratadas.

Assim, os diplomas legais federal e amazonense possuem redações divergentes quanto a conceitos e diretrizes das PPPs. A Lei Federal, como visto, restringiu-se a caracterizá-las minimamente (de forma basilar) pelas concessões patrocinadas e administrativas e arrola sete diretrizes a serem trilhadas. O legislador amazonense, por sua vez, optou por realçar a natureza colaborativa do contrato (financeira, material e humana) e a sua complexa implantação nos segmentos de obra ou serviço público, bem como por arrolar catorze diretrizes, incluindo o estímulo à competitividade na prestação do serviço, a responsabilidade ambiental e a participação popular mediante consulta pública. O referido cuidado de preservar a harmonia dessas leis resulta na ilação de que o Amazonas não ofende, nesses pontos, a lei federal, porque conceitualmente a divergência é meramente formal (redacional) e as diretrizes adicionadas encontram-se disseminadas na *ratio legis* da Lei Federal nas perspectivas de eficiência e respeito aos interesses dos administrados.

Marco Aurélio Barcelos da Silva<sup>258</sup> esclarece que, nem mesmo a legislação pioneira de PPPs, a Lei Mineira n.º 14.868/03 (ora reproduzida pelo Amazonas nesses temas), teve o objetivo de criar uma nova modalidade licitatória e de contratação administrativa, mas de viabilizar um novo método de aplicação de modalidade contratual já existente, formatadas a partir do “chassis” da clássica concessão de serviços públicos. Nele, consolidou-se a remuneração do concessionário com prestações pecuniárias do concedente, assim como se assegurou a amortização do investimento e a mitigação de riscos com as suas alocações eficientes e garantia de crédito em havendo inadimplemento estatal. Buscava-se permitir a contratação pública do particular para desenvolver, em condições econômicas e jurídicas adequadas, a exploração de serviço e obra pública e de outros empreendimentos públicos (concessão administrativa – complexo de atividades de exploração e gestão de recursos financeiros, materiais e humanos).

O mesmo acontece com a discriminação amazonense das hipóteses alvos de PPPs. Ou seja, não há ofensa à lei federal, desde que observado o limite do seu art. 2.º e ss., pois esta abarca a abrangência daquelas, envolvendo inúmeras atividades (a construção, a ampliação, a manutenção, a reforma e a gestão de instalações de uso público em geral, bem como de terminais estaduais e de vias públicas; a implantação e a gestão de empreendimento público, incluindo a administração de recursos humanos, materiais e financeiros), inclusive, outras áreas de interesse social ou econômico.

---

<sup>258</sup> SILVA, Marco Aurélio de Barcelos. Parcerias público-privadas no Brasil: o papel da lei do Estado de Minas Gerais. In: SOUZA, Mariana Campos de (Coord.). **Parceria público-privada: aspectos jurídicos relevantes**. São Paulo: Quartier Latin. 2008, p. 116-123.

#### 4.3.2 O Alargamento dos Casos que Não Podem Ser Objeto de PPPs

Enquanto o art. 2.º, §4.º, da Lei Federal de PPPs, veda essa contratação especial para apenas três casos (contrato inferior a R\$ 20.000.000,00, prestação do serviço por menos de 05 anos e que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública), a Lei Amazonense prescreve, no art. 6.º, §2.º, as hipóteses de desconsideração de PPPs e, no art. 7.º, as proibições do contrato.

No primeiro dispositivo da Lei do Amazonas, não são tidas como concessão patrocinada ou administrativa: a) a realização de obra de uso público em geral sem atribuição ao contratado do encargo de mantê-la e explorá-la por, no mínimo, quarenta e oito meses; b) a terceirização de mão-de-obra que seja objeto único de contrato; c) a prestação isolada, que não envolva conjunto de atividades; e d) o contrato de concessão ou de permissão com prazo inferior a cinco anos e valor inferior a R\$ 20.000.000,00.

Como se percebe, o art. 6.º, §2.º, da Lei Amazonense, se amolda bem ao disposto no art. 2.º, §4.º, da Lei Federal, com exceção da exigência à realização de obra de uso público, em que se atribui ao contratado o encargo de mantê-la e explorá-la por, no mínimo, 48 (quarenta e oito) meses. Essa exigência provém de reprodução integral da Lei Mineira de PPPs (art. 5.º, §2.º, da Lei n.º 14.868/03) e inexistente na Lei n.º 11.079/04. Assim, a princípio, seria inconstitucional, pois, conforme Cardoso e Schwind<sup>259</sup> quando dos comentários ao dispositivo legal mineiro, a norma contraria o art. 5.º, I, da Lei Federal de PPPs, que estabelece um prazo mínimo de 05 anos. Por corolário, se a norma de Minas Gerais se quedou ineficaz com o advento da Lei n.º 11.079/04, nos termos do art. 24, §4.º, da CF, o superveniente dispositivo legal do Amazonas só poderia ser tido como inconstitucional por violar a competência normativa genérica da União.

Nada obstante, impende enfatizar que é possível uma interpretação conforme a Constituição. Basta compreender o preceito amazonense como o tempo mínimo de gestão do empreendimento compreendido dentro do quinquênio limite de concessão. Ou seja, o concessionário, dentro dos 05 anos ou mais concedidos para a construção da obra e gestão do serviço delegado, deve resguardar 48 meses desse período para exploração da atividade correspondente ao empreendimento. A partir dessa interpretação, sem desprezar o limite

---

<sup>259</sup> PEREIRA, Cesar A. Guimarães; CARDOSO, André Guskow; SCHWIND, Rafael Wallbach. As leis estaduais de PPP e a lei 11.079/04. In: TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Mônica Spezia (Coords.). **Parcerias público-privadas: um enfoque multidisciplinar**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 131.

federal, o particular ainda preserva a eficiência da PPP e o seu retorno financeiro, pois reserva um tempo mínimo para revelar, perante o uso da Administração Pública e dos usuários, a qualidade dos investimentos, bem como para reaver ao concessionário o seu investimento.

Ainda no âmbito amazonense, o art. 7.º veda as PPPs para os casos de: a) edição de ato jurídico com fundamento em poder de autoridade de natureza pública; b) atribuições de natureza política, policial, judicial, normativa e regulatória e as que envolvam poder de polícia; c) direção superior de órgãos e entidades públicos, bem como a que envolva o exercício de atribuição indelegável; e d) atividade de ensino que envolva processo pedagógico.

Os seus três primeiros casos se enquadram nas atividades inerentes ao Poder Público e por ele indelegáveis, conforme o art. 3.º, III, Lei das PPPs federais, remanescendo como de duvidosa constitucionalidade apenas o último inciso da Lei Amazonense, no qual não se denota desarmonia com a Lei n.º 11.079/04, mas com a Lei Federal n.º 9.394/96 (Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional), cujos arts. 12, I; 13, I; e 14, I; e 15 legalmente outorgam aos estabelecimentos de ensino a elaboração e execução da proposta pedagógica, envolvendo a participação dos profissionais de educação, de forma a viabilizar autonomia de pedagogia às unidades escolares. Assim, o referido inciso IV amazonense é inconstitucional por proibir o concessionário de receber, em concessão patrocinada ou administrativa, o processamento pedagógico, quando, na verdade, a União genericamente legislou sobre o tema na Lei Federal de Diretrizes e Bases da Educação, de forma a claramente possibilitar essa delegação.

#### 4.3.3 A instrumentalização de PPPs por concessões de serviços públicos ou obra pública, por permissão e por subconcessão

Já fora examinado que o legislador federal instituiu as PPPs com natureza jurídica de contrato administrativo na modalidade concessão. Isso se deu, inclusive, para aproveitar a estrutura jurídica e econômica já existente na Lei n.º 8.987/95. Todavia, o parlamentar do Amazonas normatizou o tema no art. 11 do seu diploma legal, prescrevendo que a realização das PPPs são instrumentalizadas por concessões de serviço público, precedida ou não de obra pública (inciso I); concessão de obra pública (inciso II); permissão de serviço público (inciso III); e subconcessão (inciso IV).



Primeiramente, os dois primeiros instrumentos de concessão (incisos I e II do art. 11 da Lei Amazonense) correspondem respectivamente às concessões patrocinada e administrativa, principalmente porque o regime jurídico destas está ratificado nos arts. 2.º; 4.º; 9.º; 14; 15 e 16, todos da Lei n.º 3.363/08. O último inciso (subconcessão), porém, só se aplica à concessão patrocinada, nos termos do §1.º do art.3.º da Lei Federal de PPPs, pois o *caput* desse dispositivo claramente afastou o art. 26, da Lei n.º 8.987/95, que trata exatamente da subconcessão.

Ademais, aparenta-se, a *priori*, que o legislador amazonense não positivou claramente sobre a concessão administrativa instituída de forma expressa pela Lei Federal de PPPs, não se atentando sequer para as modalidades genericamente instituídas na forma de concessão patrocinada e administrativa e restringindo as PPPs apenas para os casos envolvendo serviços públicos ou obras públicas. Também possibilitou que outra fonte obrigacional, que não as concessões, viabilizasse esse empreendimento: as permissões.

No que concerne à impressão de que apenas as delegações atreladas a serviços públicos e/ou obras públicas seriam possíveis, abre-se margem para que se entenda que o parlamentar do Amazonas evidenciara a instrumentalização contratual de PPPs apenas por concessão patrocinada, pois esta é a modalidade genericamente destinada, pela União, para atender a obras e serviços públicos (art. 2.º, §1.º, da Lei Federal n.º 11.079/04).

Contudo, deve-se realizar um esforço hermenêutico para vislumbrar a possibilidade amazonense de pactuar PPPs com objetos contratuais distintos de serviços públicos e obras públicas e, conseqüentemente, possibilitar as concessões administrativas (art. 2.º, §2.º, do diploma federal). Há de se interpretar sistematicamente a Lei Estadual n.º 3.363/08, pois, a partir de então, será possível elucidar que os arts. 1.º (empreendimento público), 6.º, IV (implantação e a gestão de empreendimento público, incluída a administração de recursos humanos, materiais e financeiros) e IV (a exploração de direitos de natureza imaterial de titularidade do Estado) podem tratar de concessão de serviços outros que não se enquadram como “serviço público” ou simplesmente “obra pública”. Dessa forma, é possível compreender que, para o Amazonas, também a concessão administrativa é viável como meio de contratar o particular para concretizar atividades econômicas em sentido estrito ou atividades internas da Administração Pública.

Quanto à permissão de serviço público, este instituto estatal não mais se restringe a sua concepção como ato precário da Administração que, mediante licitação, delega contratualmente a prestação de serviços públicos para particular e por conta e risco deste (art. 40 da Lei n.º 8.897/95). Isso se dá sobretudo em razão da CF/88, cujo art. 175 equiparou a

natureza contratual da concessão à permissão. Por tal razão, José dos Santos Carvalho Filho lembra que o STF, na ADI n.º 1491-DF (Rel. Min. Carlos Velloso, julgado em 1.º/07/98), também reconheceu a identidade contratual entre a concessão e a permissão, de forma que:

[...] Até mesmo o sentido adotado anteriormente, de que a concessão se destinaria a serviços públicos que implicassem investimentos mais vultosos, enquanto que a permissão seria apropriada para delegação de serviços menos dispendiosos – até mesmo essa anterior distinção, repita-se, fica hoje comprometida diante da disciplina normativa vigente.

Realmente, como concluiu o mais alto Pretório, é mais lógico admitir-se que entre a permissão e a concessão não mais se vislumbrem diferenças do que tentar identificar pontos distintivos incongruentes, inócuos e não-convincentes.<sup>260</sup>

Sem embargo, parte da doutrina ainda diferencia os institutos, de modo a inviabilizar a permissão de Parcerias Público-Privadas *stricto sensu*, pois ainda há quem entenda que a permissão se determina quando da desnecessidade do permissionário realizar investimentos para desenvolver o objeto que lhe fora delegado, o que, conseqüentemente, torna despiciendo também um prazo para amortizar o dispêndio do particular:

Sempre que uma delegação do serviço público importar um prazo mínimo de garantia para delegatário ou impuser a ele a realização de obrigações de investimento, cuja amortização dependerá da exploração do serviço por um período mínimo de tempo, será aplicável o regime da concessão do serviço público.

O entendimento foi consagrado na doutrina há muito tempo, surgindo a expressão ‘permissão qualificada’ ou ‘permissão condicionada’. MEIRELLES TEIXEIRA afirmou que permissão que assegure certos direitos ao permissionário não se subordina ao regime da precariedade. HELY LOPES MEIRELLES, CAIO TÁCITO, MIGUEL REALE, EROS ROBERTO GRAU e EDMIR NETTO DE ARAÚJO se manifestaram no mesmo sentido. CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO afirma que a realização de investimentos por parte do permissionário conduz a uma estabilidade ‘análoga’ à concessão.<sup>261</sup>

Odete Medauar<sup>262</sup>, reconhecendo a evolutiva confusão dos institutos, esclarece que concessão e permissão ainda se distinguem, além da impossibilidade da concessão ser atribuída à pessoa física, também no aspecto de que a primeira destina-se a serviços de longa duração para permitir o retorno dos altos investimentos do concessionário, ao contrário da permissão que se restringe a vínculos de duração média ou curta.

Vale ressaltar que Mário Engler Pinto Júnior<sup>263</sup>, comentando a Lei Paulista de PPPs (Lei n.º 11.688/04), advoga que os Estados possuem competência legislativa para normatizar

<sup>260</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 398.

<sup>261</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 794.

<sup>262</sup> MEDAUAR, Odete. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 340.

<sup>263</sup> PINTO JÚNIOR, Mário Engler. Experiências em parcerias no Estado de São Paulo. In: SUNDFELD, Carlos Ari. (Coord.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros 2006. p. 562.

seus próprios programas de PPPs a ponto de não se restringirem às modalidades de concessão previstas na Lei Federal n.º 11.079/04.

Todavia, a segurança jurídica, na qual se fundamenta a busca elementar da eficiência das PPPs, recomenda que não se criem modalidades contratuais divergentes das normas genericamente positivadas pela União e, ainda assim, confira-se o regime jurídico que esta aplicou a outras.

Assim, a título de evitar maiores confusões quando do cumprimento do contrato de PPPs, bem como considerando que a lei federal as consolidou na modalidade de concessão, aqui, mais uma vez, faz-se importante interpretar conforme a Constituição no sentido de compreender a expressão “permissão de serviço público”, disposta no art. 11, III, da Lei do Amazonas n.º 3.363/08, como contrato com regime jurídico de concessão, que, em se tratando de PPPs, deve ser nas modalidades administrativa ou patrocinada, conforme o caso, pois esses pactos exigem grandes investimentos e prazos contratuais longos incompatíveis com as permissões de atos unilaterais e curtos, mas com as permissões “qualificadas ou condicionadas”, ora sujeitas a normas idênticas às da concessão.

Em suma, verifica-se que a não previsão expressa da concessão administrativa pelo Estado do Amazonas, sobretudo ligada a atividades diferentes de obras e serviços públicos, não inviabiliza a utilização dessa modalidade contratual, pois a compreensão sistemática da Lei n.º 3.363/08 (arts. 1º, c/c o 6º, IV e VI) reflete objetos contratuais que não se identificam com o serviço público ou obra pública, o que autoriza a ilação de que se trata também de atividades econômicas em sentido estrito ou de atividade interna do Poder Público, a envolver os mesmos serviços enquadráveis no art. 2º, §2º, da Lei Federal n.º 11.079/04. Ademais, esse diploma legal repeliu a subconcessão administrativa, e, quanto aos pactos de permissões, as incertezas que rondam o instituto (desde a sua natureza contratual até as suas características de exigir ou não investimentos financeiros do permissionário) não recomendam a sua utilização, salvo se vierem a ser celebrados com idêntica estrutura das concessões (patrocinada ou administrativa).

#### 4.4 A Capacidade desenvolvimentista das PPPs

A despeito de todas as inconveniências da Lei Amazonense n.º 3.363/08, relativas à reprodução quase integral da combinação das pretéritas Leis Mineiras e Paulistas de PPPs,

constata-se que o diploma legal amazonense guarda amparo constitucional e harmonia com a lei federal, salvo quanto à indelegabilidade do processo pedagógico e desde que se interpretem alguns de seus dispositivos em conformidade com a Constituição (restringindo a sua compreensão para se conformar com as normas genéricas federais – art. 22, XXVII, c/c o art. 24, §§ 1.º e 2.º, ambos da CF), compreendendo o prazo mínimo de 48 meses do seu art. 6.º, §2.º, como incluído no quinquênio do art. 5.º, I, da Lei Federal, assim como permitindo a subconcessão apenas na modalidade patrocinada e analisando a Lei do Amazonas sistematicamente para viabilizar as concessões administrativas e adequadamente para entender as permissões com natureza das concessões patrocinada ou administrativa.

Encontrado o êxito na conformação dos textos normativos, apesar da identificação de relevantes e aparentes divergências, envidou-se esforço jurídico para assegurar a máxima viabilidade das PPPs amazonenses e a consecução dos objetivos que motivaram a sua instituição. Isso porque a redução e o afastamento das incertezas jurídicas sobre a extensão, validade e eficácia dos dispositivos legais e contratuais aplicáveis às PPPs, oportuniza a diminuição dos riscos de inadimplemento estatal e obsta o descumprimento do particular, de maneira a aperfeiçoar a eficiência dessa concessão especial tanto em prol da economia do Estado do Amazonas como, sobretudo, da dignidade humana dos usuários da região.

Para tanto, a Lei Amazonense de PPPs, então pautada na sustentabilidade econômica e na responsabilidade social e ambiental (art. 2.º, V, XIII e XIV), disponibiliza as concessões especiais entre Estado e empresas para prestar serviço público e/ou construir, ampliar, manter, reformar e gerir instalações, bens ou equipamentos de uso público (art. 6.º, II e III); ou para conceder ao particular direitos de natureza imaterial de titularidade do Estado, incluídos marcas, patentes e bancos de dados, métodos e técnicas de gerenciamento e gestão (art. 6.º, VI). Tudo isso, a ocorrer nas áreas de educação, saúde, assistência social, transporte, saneamento básico, segurança e justiça, ciência, pesquisa e tecnologia, agronegócio e outras áreas de interesse socioeconômico (art. 6º, §1.º).

A partir de então, as PPPs estaduais podem melhor servir à efetivação do direito ao desenvolvimento sustentável no Amazonas, otimizando o modelo da Zona Franca de Manaus, sobretudo nos pontos logísticos que ainda obstaculizam a sua produção/exportação fabril e nos potenciais florestais (bens ecológicos, biotecnologia e conhecimentos tradicionais) cuja desafinação do PIM permanece fragilizando o processo desenvolvimentista da região ao ainda fazê-la dependente de fatores externos (demandas internacionais por produtos de tecnologia estrangeira).

A forma como se efetiva essa capacidade contributiva das PPPs é o que se passa a examinar.

## 5 POTENCIALIDADES ECONÔMICAS DO AMAZONAS E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs)

Como visto, as potencialidades amazônicas devem ser o objeto de maiores atenções das políticas públicas para a efetivação do desenvolvimento sustentável, e a identificação delas com os correspondentes indicativos de exploração estão sendo traçados pelo Poder Público, por exemplo, no Plano Amazônia Sustentável (PAS), de iniciativa do governo federal, e nos Arranjos Produtivos Locais (APL), de elaboração do governo estadual amazonense. Revelado o funcionamento das políticas públicas sobre as potencialidades amazônicas, serão destacados os sujeitos envolvidos e as atividades demandadas para a exploração dos segmentos lá indicados, de modo a permitir examinar a adaptabilidade e as dificuldades do uso das PPPs, sobretudo as conferidas pela Lei do Amazonas n.º 3.363/08, nessa seara.

Para tanto, inicia-se pelo destaque às estratégias do PAS sobre o manejo das potencialidades amazônicas mais consentâneas com o desenvolvimento sustentável. Em seguida, passa-se às potencialidades identificadas nos APL's do Amazonas a fim de se desencadear a devida operação das PPPs.

### 5.1 Estratégias Delineadas no Plano Amazônia Sustentável (PAS)

O Plano Amazônia Sustentável (PAS) se iniciou de debates do Ministério do Meio Ambiente (a partir do documento “Amazônia Sustentável – Diretrizes e Prioridades do Ministério do Meio Ambiente para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Brasileira”), a quem competiria executar o PAS, e do Ministério da Integração Nacional, a quem competiu coordenar o plano. Após, discussões envolvendo os governos dos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia, Roraima, Pará, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão, houve a junção e o amoldamento do que havia sido elaborado até então com as propostas de representações sociais trazidas de reuniões promovidas pelas secretarias estaduais e de consultas públicas organizadas pela Secretaria Geral da Presidência em meados de 2003.<sup>264</sup>

---

<sup>264</sup> BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF, 2008. p. 13-16.

Após a interlocução dos órgãos responsáveis pelo trato do desenvolvimento regional e do meio ambiente, juntamente com as manifestações sociais envolvidas, veio à tona o plano que tem o apuro estratégico (e não o operacional) de elencar diretrizes e estratégias de articulação das ações federais, estaduais e municipais em solo amazônico para a correta confecção e efetivação de programas (tática) e projetos (operacional) sub-regionais. Essas estratégias devem ir além das tradicionais atenções às desigualdades de renda para alcançar a priorização das regiões de menor nível de desenvolvimento e se harmonizar com a diversidade singular da região, que, afinando-se com os potenciais endógenos do desenvolvimento, clama pelo predomínio da exploração das especificidades locais às quais se deve agregar valor para a criação de oportunidades de emprego e renda sustentáveis.<sup>265</sup>

O plano está dividido em duas partes: a primeira abrange um diagnóstico econômico, social, ambiental e institucional da região; a segunda, os objetivos e as diretrizes gerais e específicas das estratégias para a consecução do desenvolvimento regional.

A parte de diagnóstico já foi exposta nos capítulos anteriores, o que autoriza o imediato destaque dos objetivos alinhavados pelo plano na região. O escopo genérico para a Amazônia é, *in verbis*:

[...]a implantação de um novo modelo pautado na valorização de seu enorme patrimônio natural e no aporte de investimentos em tecnologia e infraestrutura, voltado para a viabilização de atividades econômicas dinâmicas e inovadoras com a geração de emprego e renda, compatível com o uso sustentável dos recursos naturais e a preservação dos biomas, e visando a elevação do nível de vida da população.<sup>266</sup>

Destarte, os objetivos específicos podem ser sintetizados em cinco pontos: a) realizar o ordenamento territorial e a gestão ambiental (combate à grilagem, resolução de conflitos fundiários, controle sobre a exploração ilegal de recursos naturais e proteção dos ecossistemas regionais); b) incentivar desenvolvimentos econômicos baseadas no uso sustentável dos recursos naturais com inovação tecnológica, agregação de valor e valorização da biodiversidade e dos conhecimentos tradicionais, estimulando a criação de emprego e renda e avigorando a segurança alimentar e a melhoria da competitividade mercadológica (desde a regional até a internacional); c) viabilizar o planejamento, a construção e a manutenção das obras de infraestrutura nos setores de energia, transportes, comunicações e na instalação de equipamentos urbanos, visando à melhoria socioeconômica e à diminuição dos reflexos negativos dessas intervenções na região; d) otimizar a inclusão social e a cidadania por

<sup>265</sup> BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF, 2008. p. 14-15.

<sup>266</sup> BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF, 2008. p. 56.

processos de gestão das políticas públicas e de garantias do acesso dos amazônidas a políticas de educação, saúde, segurança pública e previdência social; e e) fundamentar a edificação de um modelo novo de financiamento na Amazônia destinado à redução das desigualdades sociais e regionais, e, como já exposto, à criação de emprego e renda e uso sustentável dos recursos naturais.<sup>267</sup>

Desses objetivos, advieram as diretrizes estratégicas para o desenvolvimento sustentável da região resumidas nos seguintes 04 eixos: a) Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental; b) Produção Sustentável com Inovação e Competitividade; c) Infraestrutura para o Desenvolvimento; e d) Inclusão Social e Cidadania.<sup>268</sup>

Do eixo referente à ordenação territorial e gestão ambiental, destacam-se a integração dos diferentes instrumentos de ordenamento e de gestão ambiental (zoneamento ecológico-econômico, criação de unidades de conservação, regularização de terras indígenas, concessão de florestas públicas, criação de assentamentos rurais etc.), bem como o monitoramento e controle ambiental com a consolidação do quadro normativo referente ao acesso e à repartição de benefícios da utilização econômica da biodiversidade, respeitando os conhecimentos e os direitos das populações tradicionais etc.<sup>269</sup>

Relativamente ao eixo da sustentabilidade produtiva com apuro inovador e de competitividade, busca-se o fomento das tecnologias inovadoras afinadas às características da Amazônia que atendam às demandas locais para estruturação das cadeias produtivas de indução do desenvolvimento local sustentável. Intenta-se ainda o manejo florestal que confira incentivos ao trato de produtos madeireiros e não-madeireiros e à manutenção de serviços ambientais de preservação e ao uso sustentável, tais como a regulação de sistemas climáticos, manutenção dos regimes hidrológicos e a conservação da biodiversidade. Pretende-se diminuir a pressão das áreas já desmatadas por via do incentivo à produção agropecuária (agricultura e pecuária sustentáveis), reduzindo a pressão sobre a floresta restante, bem como à utilização econômica da fauna (pesca, aquicultura etc.) atentando-se para as necessidades da pesca artesanal e das comunidades ribeirinhas. Programa-se também o desenvolvimento sustentável do turismo e do ecoturismo que se afine com o respeito e à admiração da diversidade cultural e com o engajamento das comunidades autóctones no processo de

---

<sup>267</sup> BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF, 2008. p. 55.

<sup>268</sup> BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF, 2008. p. 57-59.

<sup>269</sup> BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF, 2008. p. 60.



desenvolvimento do setor, havendo funcionamento sinérgico dos entes federativos e inúmeras atividades de infraestrutura, tecnologia, pesquisa e financiamento. Há, ademais, a preocupação com a produção industrial cuja cadeia agregue valor à produção local, gere emprego e renda e reduza desigualdades sociais e regionais.<sup>270</sup>

Para melhor elucidação desse eixo sobre produção sustentável e inovadora, destacam-se sinteticamente as questões de inovação, ecoturismo e produção industrial.

O incentivo às inovações tecnológicas perpassa pela valorização da fruição sustentável da biodiversidade e dos conhecimentos das populações tradicionais, assim como pelo incentivo às atividades produtivas que garantam a manutenção de serviços ambientais prestados pelos biomas existentes na Amazônia Legal, com benefícios nas escalas local, nacional e global. Para tanto, vale-se da Ciência & Tecnologia como instrumento para dar azo à produção de técnicas inovadora do manejo da biodiversidade amazônica com a inclusão social atenta às demandas locais de estruturação da cadeia produtiva correspondente. Essas tecnologias abrangem pesquisas em biotecnologia, em novas áreas de pesquisa industrial (como química fina), facilitação normativa do acesso aos conhecimentos tradicionais com o consentimento prévio e a repartição justa dos benefícios oriundos do desenvolvimento de novos produtos, iniciativas de resgate e conservação de fitogenéticos ligados ao uso da biodiversidade por parte dos povos tradicionais (índios, quilombolas etc.), bem como a utilização de instrumentos econômicos (incentivos fiscais e tributários, políticas de preço mínimo etc.) para auxiliar a produção garantidora de serviços ambientais que conservem a Floresta Amazônica.<sup>271</sup>

A fruição do turismo e do ecoturismo envolve meios que agreguem valor ao produto turístico da Amazônia, o que requer, por exemplo, a urgente melhoria das formas de transporte e de acesso à região; a qualificação profissional dos regionais para a elaboração de projetos sensíveis às peculiaridades locais e aos negócios turísticos com a adoção de tecnologia inovadora nesses segmentos; o fortalecimento dos saberes e tradições culturais locais; a efetiva e concreta participação das comunidades locais nos processos de planejamento, gestão e operação de projetos turísticos e ecoturísticos, a envolver a realização e execução de projetos de base comunitária, abrangendo comunidades tradicionais e indígenas; a facilitação do crédito a pequenos e microempreendimentos de turismo; infraestruturas básicas, sobretudo, as relacionadas ao saneamento ambiental dos municípios

---

<sup>270</sup> BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF, 2008. p. 64-70.

<sup>271</sup> BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF, 2008. p. 63-65.

turísticos; fomento ao associativismo e ao cooperativismo para organização de *trade* turístico; o planejamento de *marketing* especial para o ecoturismo amazônico quando da elaboração e divulgação de roteiros e produtos turísticos nos mercados nacional e internacional.<sup>272</sup>

A produção industrial, por sua vez, toca à exploração de *commodities* agropecuárias, florestais e minerais para o mercado internacional, integrando as áreas de alimento e bebidas e vestuários com o apoio às economias populares e solidárias. Exige-se facilitação normativa da parte sanitária e fiscal relativa à produção de fitoterápicos, e a consolidação de atividades industriais de consumo de massa com agregação de valor econômico na região (como o Polo Industrial de Manaus) e inovações tecnológicas. Clama-se ainda pela promoção de novas dinâmicas econômicas regionais que sejam baseadas em industrialização dos recursos naturais autóctones por meio da formação de pólos industriais especializados como o gás-químico, cloro-químico, de material de transporte fluvial e similares.<sup>273</sup>

O eixo da infraestrutura para o desenvolvimento abarca a questão energética, logística e de comunicações.

O prisma energético mais se afina com o desenvolvimento de fontes de energias alternativas, sobretudo das renováveis (biomassa, biocombustíveis, maré motriz e solar etc.), atentando-se às necessidades socioambientais de realidades distintas (de grandes centros urbanos a povos isolados das cidades), à realização de parcerias institucionais para a constituição tecnológica de atividades que aproveitem as capacidades dos povos regionais e ao fomento à pesquisa das alternativas energéticas com o aproveitamento das potencialidades da região pelo uso de espécies nativas (babaçu, tucumã, buriti, murumuru etc.) sob sistemas diversificados e sustentáveis de produção agroflorestal e florestal (sem a substituição da vegetação nativa para o plantio e aproveitando áreas já degradadas), assim como efetivando a participação de pequenos produtores rurais e comunidades tradicionais nos segmentos de produção, processo e comércio dos biocombustíveis, a se valer, inclusive, de organizações sociais.<sup>274</sup>

O prisma logístico envolve o aprimoramento, a ampliação e a integração de sistema intermodal de transporte, ligando as vias de transporte ferroviária, hidroviária, rodoviária e aeroviária da Amazônia, e o reconhecimento do segmento fluvial como essencial para as cadeias produtivas de base sustentável e que ainda requer reduzidos investimentos

<sup>272</sup> BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF, 2008. p. 68.

<sup>273</sup> BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF, 2008. p. 69.

<sup>274</sup> BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF, 2008. p. 70-71.

comparativamente com os demais setores de transporte<sup>275</sup>, bem como a melhoria do escoamento produtivo de pequenos produtores, pescadores artesanais, de comunidades tradicionais e de arranjos produtivos locais sustentáveis, por via da implantação de infraestrutura de armazenagem e de terminais e entrepostos harmonizados com as potencialidades da região e com as necessidades das comunidades locais.<sup>276</sup>

O prisma das comunicações expressa-se como suporte a políticas de educação, saúde, segurança pública etc., de modo exigir a implantação de telecentros e outras vias para aumentar e facilitar a democratização da informação pelas populações locais, melhorando, por exemplo, o acesso popular à expansão e à otimização dos serviços de banda larga e a inovações tecnológicas, isto é, melhorar a assimilação informativa desde as escolas, órgãos públicos e correios, até as redes sociais.<sup>277</sup>

Por fim, o eixo da Inclusão Social e Cidadania orienta-se por medidas de melhoria da qualidade de vida amazônica na educação, saúde, saneamento básico, segurança pública, previdência e assistência social, cultura e gênero, de onde emanam as diretrizes de garantia do respeito aos direitos humanos, elevação da qualidade de vida das populações amazônicas, fortalecimento e integração das políticas universais nas áreas de educação, saúde, saneamento básico, segurança pública, previdência e assistência social e ampliação e qualificação da participação da sociedade civil na formulação e no acompanhamento das políticas públicas. Na questão educacional, destacam-se a integração do sistema de ensino às cadeias produtivas pautadas no uso sustentável da biodiversidade e de forma articulada com as políticas de ciência, tecnologia e inovação, bem como a oferta de cursos voltados às necessidades e características locais, inclusive com a facilitação de acesso dos egressos de escolas públicas, do meio rural ou de minorias étnicas. Na questão da saúde, merece relevo a valorização dos conhecimentos de populações tradicionais sobre o uso da biodiversidade amazônica na saúde articuladamente com pesquisas científicas, bem como dos programas de atendimento de menor complexidade, tendo em vista as contribuições de tratamentos alternativos como da fitoterapia e homeopatia. Na questão do saneamento básico, salienta-se a proposta de reordenar institucionalmente o setor pela indução da eficiência, capacidade de investimento e apoio à fixação de novos paradigmas para a prestação dos serviços com a ampliação da

---

<sup>275</sup> BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF, 2008. p. 86.

<sup>276</sup> BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF, 2008. p. 71-72.

<sup>277</sup> BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF, 2008. p. 72-73.

participação da iniciativa privada e da proposição de instrumentos de regulação e controle. Na questão da valorização da diversidade cultural, destacam-se o realce às identidades e expressões culturais dos povos amazônicos, o desenvolvimento de pesquisas e da preservação do patrimônio histórico e cultural, principalmente, de sítios arqueológicos, e a inclusão, nos programas de ensino de todos os níveis de formação, de conteúdo regionalizado sobre essa diversidade cultural da região.<sup>278</sup>

Assim, o PAS incumbe o protagonismo da promoção do desenvolvimento ao Estado e finca a ampliação da sua presença em todas as esferas federativas para melhorar a sua governabilidade, orientar o uso do território e de seus recursos, induzir a modernização da base produtiva e garantir a eficiente prestação de serviços públicos essenciais (educação, segurança, saúde, habitação, regularização fundiária, justiça etc.), mas tendo a cognição das diferentes realidades e singularidades regionais como pressuposto de execução das políticas pertinentes sobre as quais incidirão, bem como que sempre deverá haver simultaneamente cuidados de conservação da Floresta Amazônica e a potencialidade econômica do manejo de produtos florestais da biodiversidade com a devida agregação de valor e, conseqüente, geração de renda e emprego para os amazônidas.<sup>279</sup>

Para acelerar o processo modificador da produção regional, enfatizam-se ainda as estratégias de investimentos em infraestrutura econômica e os aportes em tecnologia, a abrigar a valorização da floresta com incentivo ao trato de produtos madeireiros e não-madeireiros e a manutenção de serviços ambientais associados à preservação e ao uso sustentável, e com a estruturação de algumas cadeias produtivas, sobretudo as atreladas a *commodities* agropecuárias, florestais e minerais.<sup>280</sup> Outrossim, não se ignora a importância de um melhor padrão de financiamento que, em face da limitada capacidade financeira estatal, combine fontes de recursos já existentes (verbas orçamentárias e fundos constitucionais), com outras as oportunidades e fontes de novos recursos, como as parcerias com o setor privado, prevendo-se, ainda, contrapartidas das grandes empresas beneficiárias de crédito e/ou incentivo fiscal, consistente na sua desenvoltura em programas como de regularização e monitoramento ambiental de fornecedores de bens primários (madeira e produtos agropecuários).<sup>281</sup>

---

<sup>278</sup> BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF, 2008. p. 73-77.

<sup>279</sup> BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF, 2008. p. 79-82.

<sup>280</sup> BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF, 2008. p. 83-84.

<sup>281</sup> BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF, 2008. p. 87-88.

No que se refere à efetividade dessas estratégias, o PAS crava ser imprescindível uma contundente coordenação institucional de natureza tanto política como técnica, que seja, antes de tudo, apta a garantir a cooperação entre várias organizações governamentais e não-governamentais componentes do atual mosaico institucional de atores da região.<sup>282</sup>

Pelo exposto, percebe-se que o país estrategicamente prevê o uso de parcerias entre o setores público e o privado para viabilizar os eixos da sustentabilidade produtiva com inovação e competitividade, da infraestrutura voltada ao desenvolvimento, e da inclusão social e cidadania, de maneira a se criar tecnologia atrelada à biodiversidade amazônica (biotecnologia) e à demanda de sua população por melhor infraestrutura de escoamento da produção florestal (art. 3.º, III, da Lei n.º 11.284/06), a envolver o manejo sustentável de produtos madeireiros e não madeireiros (fitocosméticos e fitoterápicos), e os serviços florestais na forma de exploração ecoturística (art. 3.º, IV, da Lei n.º 11.286/06).

## 5.2 Potencialidades Delineadas por Estudos Realizados pelo Governo Estadual

O governo amazonense elaborou seu plano regional de desenvolvimento através da confecção de Arranjos Produtivos Locais (APLs), em seguimento à diretriz do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Foram produzidos em meio a reuniões e oficinas que discutiam o protagonismo local e suas ações presentes e futuras para superar os obstáculos à progressão da competitividade, da pesquisa e inovação em prol da sustentabilidade.

Os Arranjos Produtivos Locais são um tipo específico de concentração empresarial e de agentes econômicos em determinado local (*clusters*) constituído por pequenas e médias empresas acerca de certa atividade, destacando-se o desempenho entre as empresas e as instituições envolvidas (cooperação e competitividade), como a troca de cultura comum e a interação socioambiental local, para a socialização do conhecimento e a redução de custos que visem à consecução do desenvolvimento sustentável com a substituição da atuação individual pela atuação conjunta de vários agentes econômicos. Tende-se, assim, a beneficiar o desenvolvimento das vocações, potencialidades e oportunidades locais, a ampliação da

---

<sup>282</sup> BRASIL. Presidência da República. **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF, 2008. p. 92.

duração e capacidade de competição local e de sustentabilidade no mercado, a inclusão social com o empreendedorismo e o incremento do protagonismo local.<sup>283</sup>

Em outras palavras, as APL's são:

[...] aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, com foco em um conjunto específico de atividades econômicas, que podem apresentar vínculos e interdependência. Geralmente, envolvem a participação e a interação de empresas – que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros – e suas variadas formas de representação e associação. Podem incluir diversas outras instituições públicas e privadas voltadas para formação e capacitação de recursos humanos, como escolas técnicas e universidades, pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento. Engloba o conceito de “pólo” [*sic*] como um aglomerado de empresas de um setor (um ou mais de um elo da cadeia produtiva) em um determinado espaço geográfico (conceito utilizado pelos Fóruns de Competitividade, com base em conceito da UFRJ).<sup>284</sup>

Após o levantamento dos indicadores socioeconômicos e ambientais e o estudo da viabilidade dos potenciais locais, extraíram-se 10 APL's: Artesanato e Culinária Regional (com pólo em Tabatinga), Base Mineral/Cerâmico-Oleiro (com polo em Presidente Figueiredo), Construção Naval (com polo em Manaus), Farinha e Fécula de Mandioca (com pólo em Manacapuru), Fitoterápicos e Fitocosméticos (com polo em Manaus), Madeira-Móveis-Artefatos (com polo em Manaus), Polpas-Extratos e Concentrados de Frutas Regionais (com pólo em Itacoatiara), Produção de Pescado (com polo em Tabatinga), Produtos Florestais não Madeireiros (com polo em Boa Vista do Ramos) e Turismo Ecológico e Rural (com polo em Manaus).<sup>285</sup>

Dentre esses APL's, destacam-se os de Fitoterápicos e Fitocosméticos, de Turismo Ecológico e Rural, assim como o de Madeira-Móveis e Artesanato.

### 5.2.1 Arranjos Produtivos Locais (APL) de Fitoterápicos e Fitocosméticos

A numerosa quantidade de plantas amazônicas com potencial de deterem princípios ativos para a saúde desperta interesse mundial do setor farmacêutico e de cosméticos na

<sup>283</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **Arranjos Produtivos Locais (APL)**. Disponível em: <<http://www.seplan.am.gov.br/pagina.php?cod=121>>. Acesso em: 19 dez. 2010.

<sup>284</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos**. Brasília, DF, 2006. p. 42. Disponível em: <[http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nacional\\_fitoterapicos.pdf](http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_fitoterapicos.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2011.

<sup>285</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **Arranjos Produtivos Locais – APL: APL's 2009 – contemplados no Estado do Amazonas**. Disponível em: <<http://www.seplan.am.gov.br/pagina.php?cod=122>>. Acesso em: 19 dez. 2010.

região e acende a importância da bioprospecção para localizá-las, sempre se valendo do já adquirido conhecimento dos povos tradicionais.<sup>286</sup>

Esse interesse se justifica no potencial econômico dos produtos fitoterápicos e fitocosméticos. Conforme a Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (SEPLAN), estima-se que as vendas de fitoterápicos envolvam um mercado mundial de US\$ 320 bilhões, alcançando a cifra de US\$ 7 bilhões na União Europeia, sendo que o Amazonas tem o potencial de, em 10 anos, gerar sua participação mercadológica com uma parcela de US\$ 20,8 bilhões de dólares, agregando à região o valor de US\$11 bilhões desse montante, a geração de 357.000 postos de trabalho e a receita de US\$ 653 milhões de dólares em impostos estaduais diretos e indiretos.<sup>287</sup> De outro lado, os cosméticos se inserem em um mercado mundial que movimenta US\$ 400 bilhões.<sup>288</sup> Dentro desse quadro, as empresas amazônicas despontam a vantagem de acesso ao mercado regional que lhes são mais próximos e de maior tradição no uso de plantas medicinais, embora ainda padeçam de dificuldades da falta de recursos para melhor divulgação de seus produtos e dos altos preços de frete.<sup>289</sup>

Não só isso. A Organização Mundial da Saúde (OMS) avalia que 85% da população mundial (quase 4 bilhões de pessoas) usam plantas medicinais para curar suas doenças, principalmente os habitantes de países pobres e em desenvolvimento, embora aproximadamente 120 produtos originários de plantas de uso indígena ainda estejam em estudo clínico. Especificamente no Brasil, o mercado brasileiro de medicamentos e cosméticos movimentou 25 bilhões de dólares em 2003, cabendo ao mercado de fitoterápicos a participação de cerca de 340 milhões de dólares. Aliás, juntando a potencialidade dos

<sup>286</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Fitoterápicos e Fitocosméticos**, 2009, p. 11. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_fitoterap\\_fitocosm\\_v\\_4\\_0.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_fitoterap_fitocosm_v_4_0.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

<sup>287</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Fitoterápicos e Fitocosméticos**, 2009, p. 25-26. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_fitoterap\\_fitocosm\\_v\\_4\\_0.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_fitoterap_fitocosm_v_4_0.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

<sup>288</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Fitoterápicos e Fitocosméticos**, 2009, p. 48. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_fitoterap\\_fitocosm\\_v\\_4\\_0.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_fitoterap_fitocosm_v_4_0.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

<sup>289</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Fitoterápicos e Fitocosméticos**, 2009, p. 27. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_fitoterap\\_fitocosm\\_v\\_4\\_0.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_fitoterap_fitocosm_v_4_0.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

fitoterápicos com a dos fitocosméticos, há expectativas de que o Brasil, em virtude da sua biodiversidade amazônica, possa produzir anualmente US\$ 958 bilhões.<sup>290</sup>

No Regulamento Técnico para Medicamentos Fitoterápicos, conceitua-se o fitoterápico como:

[...] medicamento obtido empregando-se exclusivamente matérias-primas ativas vegetais. É caracterizado pelo conhecimento da eficácia e dos riscos de seu uso, assim como pela reprodutibilidade e constância de sua qualidade. Sua eficácia e segurança é validada através de levantamentos etnofarmacológicos de utilização, documentações tecnocientíficas em publicações ou ensaios clínicos fase 3. Não se considera medicamento fitoterápico aquele que, na sua composição, inclua substâncias ativas isoladas, de qualquer origem, nem as associações destas com extratos vegetais.<sup>291</sup>

Os fitoterápicos podem desencadear produtos no mercado de xaropes, chás, unguentos, emplastos, tinturas, cápsulas, pomadas, cremes, soluções e pós.<sup>292</sup>

No cenário amazônico, é o guaraná o fitoterápico de maior sucesso na pasta amazônica de exportação para os Estados Unidos, destacando-se ainda o Pau d'Arco (adstringente, antiinflamatório e analgésico) e a Suma (regulador dos sistemas endócrino, nervoso, muscular-esquelético e digestivo). Os dois primeiros produtos também estão, juntamente com a copaíba e a andiroba, entre os seis principais produtos naturais da Amazônia em termos de produção.<sup>293</sup>

O Amazonas ainda apresenta grande potencial na extração de óleos de sementes de andiroba, cumaru etc., envolvendo considerável participação da população rural local que tradicionalmente já desenvolve essa atividade, principalmente a residente nas calhas dos rios Madeira, Jutai e Purus. De outro lado, a semente do cupuaçuzeiro, de onde se extrai óleo para cosméticos, também se implica manejo de planta nativa tradicionalmente cultivada pela população da região, mas, sobretudo da residente nas cidades. Toda essa mão de obra, por já ser tradicionalmente apta ao manejo desses bens naturais que há muito lhe servem de subsistência e de meio de geração de renda, não requer outras grandes qualificações técnicas,

<sup>290</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Fitoterápicos e Fitocosméticos**, 2009. p. 48. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_fitoterap\\_fitocosm\\_v\\_4\\_0.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_fitoterap_fitocosm_v_4_0.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

<sup>291</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Resolução – RDC N.º 48, de 16 de março de 2004. Dispõe sobre o registro de medicamentos fitoterápicos. Disponível em: <[http://www.sindifar-pr.org.br/Legislacao\\_visualizar.aspx](http://www.sindifar-pr.org.br/Legislacao_visualizar.aspx)>. Acesso em: 20 dez. 2010.

<sup>292</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Fitoterápicos e Fitocosméticos**, 2009. p. 25. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_fitoterap\\_fitocosm\\_v\\_4\\_0.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_fitoterap_fitocosm_v_4_0.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

<sup>293</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Fitoterápicos e Fitocosméticos**, 2009. p. 18-19. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_fitoterap\\_fitocosm\\_v\\_4\\_0.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_fitoterap_fitocosm_v_4_0.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.



e esses produtos encontram-se disseminados no solo amazense, pois, por exemplo, a andiroba pode ser encontrada, tanto nas terras firmes de Coari/Anori e Parintins, como na área de várzea do Alto Rio Juruá (na área de várzea).<sup>294</sup>

Esse cenário consolida o paradoxo da grande potencialidade e catalogação de produtos fitoterápicos, sendo que a maioria deriva de material vegetal oriundo de outras regiões ou países e dependente do interesse mercadológico exterior, ensejando desincentivo ao melhor desenvolvimento de produtos fitoterápicos locais em face de sua dependência direta ao consumo mundial de fitoterápicos e de suplementos de nutrição. Regionalmente, o segmento envolve apenas empresas de pequeno e médio porte com gestão familiar e atuação local baseada em poucos produtos (óleo de copaíba e de andiroba e compostos à base de mel e extratos vegetais), assim como com baixo nível de pesquisa, irrelevante apuro inovador e muito dependente das tendências dos produtos lançados no mercado exterior. Apesar das vantagens de menores custos (concentração de atividades no sócio-proprietário e nos familiares) e de maior confiança, o formato familiar dessas empresas contraria a experiência empresarial de sucesso que pressupõe a opção pela contratação de pessoal especializado (gerador de mais eficiência e de empregos).<sup>295</sup>

Ademais, segundo o APL de Fitoterápicos e Fitocosméticos, os maiores problemas para a rejeição dos produtos amazônicos e para o desinteresse de investimento na região são a falta de infraestrutura que gera irregularidades de fornecimento a envolver o cultivo, colheita e/ou coleta e má distribuição, bem como, juntamente com a falta de corpo técnico, dificuldades na qualidade e na busca pelos medicamentos.<sup>296</sup> De acordo com o APL correspondente, as dificuldades de fornecimento nas quantidades desejadas e de fornecimento permanente de matéria-prima da mesma espécie vegetal envolvem a falta de controle de qualidade e meios para evitar o excesso de peróxido nos extratos de plantas amazônicas (sem

---

<sup>294</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Fitoterápicos e Fitocosméticos**, 2009. p. 44-45. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_fitoterap\\_fitocosm\\_v\\_4\\_0.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_fitoterap_fitocosm_v_4_0.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

<sup>295</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Fitoterápicos e Fitocosméticos**, 2009. p. 11-13. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_fitoterap\\_fitocosm\\_v\\_4\\_0.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_fitoterap_fitocosm_v_4_0.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

<sup>296</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Fitoterápicos e Fitocosméticos**, 2009. p. 16-17. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_fitoterap\\_fitocosm\\_v\\_4\\_0.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_fitoterap_fitocosm_v_4_0.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011. p. 16-17.

a existência de unidades de purificação), eliminando ou reduzindo-os a níveis aceitáveis internacionalmente, e a ausência de certificação ambiental.<sup>297</sup>

Quanto aos fitocosméticos, trata-se de preparações advindas de substâncias naturais voltadas exclusiva ou principalmente ao uso na parte externa do corpo humano para limpar, perfumar, melhorar a aparência e/ou proteger a pele, o cabelo, as unhas, os lábios, os dentes, as membranas mucosas etc. das pessoas. A indústria de cosméticos é composta dos segmentos de perfumaria, produtos para cabelo, maquiagem e cosméticos dermatológicos (incluindo os bronzeadores), corporais ou faciais, e, apesar das facilidades de bioprospecção, vem sendo reorientada para a valorização dos extratos e óleos essenciais que, por sua vez, muito se valem do conhecimento tradicional para o manejo socioeconômico das receitas para rejuvenescimento, hidratação e relaxamento da pele e dos cabelos etc.<sup>298</sup> Os cosméticos se relacionam com a biodiversidade por associação ao extrativismo (maior relação do povo com a floresta e de empresas comunitárias, mas menor produtividade) ou por bioprospecção (com sintetização química, a exigir a institucionalização da coleta de materiais).<sup>299</sup>

De acordo com dados da Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos<sup>300</sup>, essa indústria demonstra crescimento anual de 10,5%, em média, de 1996 a 2009, enquanto que a indústria em geral e o PIB do país apresentaram média de crescimento anual de, respectivamente, 2,3% e 2.9%. Ademais, ela ainda desponta ascendência das exportações em 249,7% entre 2000 e 2009 contra 121% de aumento das importações no mesmo período, de modo a viabilizar, no final desse intervalo de tempo, o superávit de US\$ 131 milhões. Um dos fatores para esse sucesso é a utilização de tecnologia de ponta com reflexo no aumento da produtividade, o que contribui para a manutenção dos preços praticados pelo setor abaixo dos índices de aumento de preços da economia em geral.

Dentre os fitocosméticos, destacam-se o óleo de copaíba, urucum (corante natural), andiroba (protetor solar) e pau-rosa (fixador de perfumes). Eles servem como óleos fixadores;

<sup>297</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Fitoterápicos e Fitocosméticos**, 2009. p. 22. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_fitoterap\\_fitocosm\\_v\\_4\\_0.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_fitoterap_fitocosm_v_4_0.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

<sup>298</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Fitoterápicos e Fitocosméticos**, 2009. p. 20-21. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_fitoterap\\_fitocosm\\_v\\_4\\_0.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_fitoterap_fitocosm_v_4_0.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

<sup>299</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Fitoterápicos e Fitocosméticos**, 2009. p. 22-23. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_fitoterap\\_fitocosm\\_v\\_4\\_0.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_fitoterap_fitocosm_v_4_0.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

<sup>300</sup> Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos. **Panorama do Setor**. 2010. p. 1-5. Disponível em <[http://www.abihpec.org.br/conteudo/Panorama\\_do\\_setor\\_20092010\\_Portugues\\_12\\_04\\_10.pdf](http://www.abihpec.org.br/conteudo/Panorama_do_setor_20092010_Portugues_12_04_10.pdf)>. Acesso em: 18 jan. 2011.

extratos vegetais; óleos essenciais; corantes; xampus; cremes; sabonetes; colônias; perfumes; batons; maquiagens; desodorantes; dentifrícios; óleos; talcos; sais; e loções. Todavia, a baixa tecnologia de exploração vem gerando exploração predatória desses elementos naturais, de modo a prejudicar a qualidade do produto final, elevar seus preços e torná-los até sob risco de extinção.<sup>301</sup>

Há ainda dificuldades de disseminação de bons resultados de pesquisas científicas e de conhecimentos tradicionais sobre o melhor manejo de fitoterápicos e fitocosméticos, o que prejudica a comunidade técnica, profissional e empresarial e os consumidores, onde todos desconhecem o poder nutritivo e salutar da utilização dos produtos da região. Tanto é assim que existem apenas 08 empresas produtoras de fitoterápicos (seis em Belém e duas em Manaus), número esse ínfimo que desponta, ao mesmo tempo, a oportunidade da existência de espaço para novos empreendimentos e entraves consistentes na irregularidade no fornecimento baseado na falta de estrutura de coleta, nas dificuldades de extração das matérias-primas e no curto prazo para pagamento. Essas dificuldades, para que se mantenha a qualidade dos produtos, geram riscos muito grandes a serem superados com financiamentos de aquisição de equipamentos e/ou com parcerias entre tais empresas e pequenos produtores, a envolver o fornecimento de sementes selecionadas, tecnologia de plantio, cultivo, coleta e secagem e a garantia da compra da produção.<sup>302</sup>

Assim, exsurge à evidência a potencialidade econômica dos fitoterápicos e dos fitocosméticos, bem como a importância determinante da participação da comunidade tradicional amazônica e dos ribeirinhos amazonenses, pois a concretização do grande proveito financeiro desses produtos perpassa pela devida e sustentável aplicação do conhecimento adquirido e titularizado pelos amazônidas quanto ao manejo eficaz das plantas e dos outros bens naturais da biodiversidade amazônica, o que há de se condicionar ao constante progresso desse *know-how* sustentável com o retorno em bem-estar aos povos da floresta. Isso, por óbvio, põe em relevo a afinidade do APL de Fitoterápicos e Fitocosméticos com o eixo da produção sustentável com inovação e competitividade, e com o eixo da inclusão social e cidadania.

---

<sup>301</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Fitoterápicos e Fitocosméticos**, 2009. p. 23-25. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_fitoterap\\_fitocosm\\_v\\_4\\_0.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_fitoterap_fitocosm_v_4_0.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

<sup>302</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Fitoterápicos e Fitocosméticos**, 2009. p. 45-46. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_fitoterap\\_fitocosm\\_v\\_4\\_0.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_fitoterap_fitocosm_v_4_0.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

Relativamente aos entraves para a melhor desenvoltura dos fitoterápicos e fitocosméticos, constatam-se as dificuldades de fornecimento e do preço decorrente dos altos fretes a serem enfrentados pelas empresas e grupos atuantes no segmento. Há ainda as dificuldades de tecnologia para a extração das toxidades das plantas e de melhor publicidade desses produtos no cenário regional, nacional e internacional, a fim de consolidar e expandir o mercado interno e criar maior independência com ganhos de novos consumidores no cenário internacional.

De todo modo, os altos custos logísticos que dificultam o fornecimento da produção e a fixação preços, os óbices tecnológicos para a purificação dos ativos ambientais e a melhor publicidade mercadológica destes são três pontos que tocam diretamente em, pelo menos, dois dos raios de atuações indicados pelo PAS, quais sejam, os eixos da produção sustentável com inovação e competitividade, e o da infraestrutura para o desenvolvimento.

### 5.2.2 Arranjos Produtivos Locais (APL) de Madeira, Móveis e Artefatos

A grandeza amazonense na qual se inscreve a biodiversidade amazônica denuncia a riqueza de recursos florestais na região. A exploração desse potencial florestal vem se caracterizando, para fins madeireiros (a envolver a indústria moveleira e de artefatos), pelo extrativismo vegetal empírico.<sup>303</sup> Seu objeto de exploração, a madeira, é o único recurso natural do Amazonas a estar presente em praticamente todo o Estado e a denotar alta liquidez mercadológica a ponto de ensejar ao dono de singelo espaço florestal bem manejado de madeira fácil conversão comercial apto a servir à composição de sua renda. Essa premissa ganha em importância no Amazonas, cujo território tem mais de 95% da sua cobertura florestal preservada e em torno de 60% (90 milhões de hectares) disponível para uso sustentável de suas florestas, apresentando potencial madeireiro de 30 milhões de m<sup>3</sup>/ano, o que corresponde à toda madeira que a Amazônia produz anualmente.<sup>304</sup>

---

<sup>303</sup>AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Madeira, Móveis e Artefatos**, 2009. p. 8. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_madeira\\_moveis\\_e\\_artefatos%20v\\_4\\_0\(1\).pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_madeira_moveis_e_artefatos%20v_4_0(1).pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

<sup>304</sup>AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Madeira, Móveis e Artefatos**, 2009. p. 15. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_madeira\\_moveis\\_e\\_artefatos%20v\\_4\\_0\(1\).pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_madeira_moveis_e_artefatos%20v_4_0(1).pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

O cenário mercadológico desse segmento está rapidamente crescendo interna e externamente, e, localmente, já se projeta demanda de 15.300 peças anualmente, sobretudo porque despontam proximidade (como as regiões de Manaus e Itacoatiara) das fontes de matéria-prima. O SEBRAE/AM estipula que uma indústria produtora das referidas 15.300 peças obteria lucro bruto de US\$ 117.867,00 a.a., considerando o auferimento provável de receita total de cerca de US\$ 194.732,00, com custo total de US\$ 76.865,00. Ademais, as 113 empresas cadastradas no IBAMA na categoria “Indústria de Madeira Serrada e Indústria de Beneficiamento de Madeira”, entre 1999 e 2000, somaram faturamento médio anual de aproximadamente R\$ 28.420.000,00, gerando em torno de 2.400 empregos formais, números que, mesmo assim, representam redução em 42 % do quadro existente em 1997.<sup>305</sup>

Atualmente, a exploração madeireira não se restringe aos rios de água branca como na década de 70, passando, desde a década seguinte, a se utilizar também as madeiras de florestas de terras-firmes, muito em razão das rodovias nos arredores de Manaus e de seu distrito agropecuário atrelado à SUFRAMA. Essa exploração mais se caracteriza pela seletividade por quatro espécies para a produção de laminados (sumaúma, copaíba, muiratinga e virola) e quatro dezenas de outras espécies para a produção de serrados (angelim-pedra, louros etc.). Por ser bastante influenciada pelas enchentes dos rios, a região das várzeas exige que os cortes se dêem durante a vazante dos rios (agosto a novembro) e o transporte das toras, fluvialmente, durante as cheias dos rios (fevereiro a junho). Já os cortes em terra firme tocam em segmento concentrado mais em Manaus, onde está a maioria das empresas do setor madeiras-móveis em razão das rodovias (BR-174, AM-010 e AM-070) e, ao se vincular mais com o crescimento da fronteira agrícola, liga-se também mais ao desmatamento (corte raso), de modo que as serrarias pouco se compatibilizam com a integração sistemática entre floresta e indústria.<sup>306</sup>

A madeira advinda das árvores de terra firme tem preços que oscilam entre 15 a 44 dólares por m<sup>3</sup> de tora e entre 50 a 100 dólares por m<sup>3</sup> na forma de prancha, de acordo com o município, a distância, o transporte e a espécie. Dentre essas madeiras, destacam-se 38 espécies voltadas à serraria, mas se destacam: Angelim pedra; Louros; Jacareúba; Assacu; Copaíba; Cupiúba; Cedrinho; Sucupira; Piquiá; Virola; Andiroba; Mulateiro; Guariúba;

<sup>305</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Madeira, Móveis e Artefatos**, 2009. p. 9. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_madeira\\_moveis\\_e\\_artefatos%20v\\_4\\_0\(1\).pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_madeira_moveis_e_artefatos%20v_4_0(1).pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

<sup>306</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Madeira, Móveis e Artefatos**, 2009. p. 8. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_madeira\\_moveis\\_e\\_artefatos%20v\\_4\\_0\(1\).pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_madeira_moveis_e_artefatos%20v_4_0(1).pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

Cedro; Tintarana; e Itaúba. A instalação das indústrias aumentou na década 1980 e, na década de 1990, estabilizaram-se as serrarias.<sup>307</sup>

A contribuição da produção da Amazônia tem sido modesta. Está em torno de 5 milhões m<sup>3</sup>/ano (menos de 10% do mercado internacional), apesar de seu potencial volumétrico de madeira em pé. Dentro da própria região, os principais produtores continuam sendo Pará, Rondônia e Mato Grosso, enquanto o Amazonas é o que menos contribui (em torno de 4%) para a produção anual total, embora seja o maior Estado da federação e o de menor taxa anual de desmatamento. Atualmente, o Estado produz, por ano, 900.000 m<sup>3</sup> de madeira, isto é, menos da metade da produção de Rondônia e 15 vezes menos que a paraense. A renda fica em torno de US\$ 13 milhões por ano em exportações, sendo que a renda paraense é de mais de US\$ 300 milhões.<sup>308</sup>

No Amazonas, também vale salientar que o manejo da madeira se dá normalmente sem critérios por inúmeras comunidades ribeirinhas, assentados e indígenas; o abastecimento ainda dispõe de pequenas embarcações (jangadas com toras de madeira de baixa densidade); inexistente fomento à atividade florestal e falta matéria-prima legalizada. Isso tudo viabiliza o seguinte quadro de desafios: a) desmatamentos e concorrência com madeireiros ilegais; b) assistência técnica insuficiente com falta de investimento em assistência técnica ao manejo florestal; c) poucos investidores e apoio financeiro; d) falhas de escoamento produtivo, sobretudo no segmento de infraestrutura viária e energética; e) defeituosa fiscalização fronteiriça em face dos extratores ilegais; f) problemas sociais, por exemplo, nas questões de educação e de controle do consumo de bebidas alcoólicas; g) ausência de política oficial para regularizar o mercado de modo a garantir preços compatíveis à atividade; h) falta de plano de manejo nas Unidades de Conservação de uso sustentável; e i) elevada alíquota de 17% do ICMS.<sup>309</sup>

De outro lado, tais desafios também despontam oportunidades para, por exemplo, instalar e efetivar medidas de comando e controle atreladas a alternativas econômicas ao

<sup>307</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Madeira, Móveis e Artefatos**, 2009. p. 12. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_madeira\\_moveis\\_e\\_artefatos%20v\\_4\\_0\(1\).pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_madeira_moveis_e_artefatos%20v_4_0(1).pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

<sup>308</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Madeira, Móveis e Artefatos**, 2009. p. 15-18. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_madeira\\_moveis\\_e\\_artefatos%20v\\_4\\_0\(1\).pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_madeira_moveis_e_artefatos%20v_4_0(1).pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

<sup>309</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Madeira, Móveis e Artefatos**, 2009. p. 34. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_madeira\\_moveis\\_e\\_artefatos%20v\\_4\\_0\(1\).pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_madeira_moveis_e_artefatos%20v_4_0(1).pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

desmatamento com a educação para o manejo sustentável; elaborar meios de acesso a recursos madeireiros, melhorando as normas em face dos sistemas extrativistas; viabilizar a madeira como garantia de financiamento; instituir portfólio de linhas de crédito disponíveis para comunidades e pequenos produtores; vincular os critérios de avaliação à rentabilidade do projeto (não às garantias oferecidas em financiamentos); reduzir e estudar meios de redução do custo de transporte, a envolver novas estradas, financiamentos para o transporte das comunidades mais longínquas e o incentivo à associação dos produtores e à continuidade da vida em comunidade; ampliar a rede de energia elétrica; apoiar atividades sociais como o esporte, o lazer e a cultura; capacitar tecnicamente os detentores; estender os programas de assistência técnica em manejo florestal; tabelar preços mínimos para produtos florestais, incentivando a agregação de valor à madeira; criar e efetivar política de comercialização da madeira etc.<sup>310</sup>

Embora a atividade madeireira contribua para o maior percentual produtivo dos países desenvolvidos e lhes sirva de indicador socioeconômico do desenvolvimento por formarem um bom contingente de produtores, os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento não incluem os pequenos produtores nas políticas oficiais ao se valerem de sistemas com grandes empresas. Assim, o Brasil precisa estimular a efetiva participação dos micro e pequenos empreendedores no processo de produção, consolidando procedimentos tecnológicos afinados com as peculiaridades socioeconômicas da região. Entretanto, os desmatamentos do sul e os já sentidos até mesmo no Alto Solimões revelam que o Amazonas está sendo atingido pelo processo de expansão econômica desordenado do Pará, Mato Grosso e Rondônia.<sup>311</sup>

Visando atender o desenvolvimento equilibrado do setor florestal/madeireiro sem deixar de considerar uma maior contribuição social para os povos da floresta, o governo estadual estabeleceu os seguintes parâmetros: a) delimitação da área de produção florestal baseada na produção atual e nas projeções de crescimento do setor sob taxa anual de 5% para os próximos 10 anos; b) adoção do manejo sustentado pautado nos princípios e diretrizes aceitas em níveis nacional e internacional e nas características das florestas em questão, considerando, como indicativo inicial, um conservador incremento da floresta sob manejo

---

<sup>310</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Madeira, Móveis e Artefatos**, 2009. p. 34-35. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_madeira\\_moveis\\_e\\_artefatos%20v\\_4\\_0\(1\).pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_madeira_moveis_e_artefatos%20v_4_0(1).pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

<sup>311</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Madeira, Móveis e Artefatos**, 2009. p. 15. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_madeira\\_moveis\\_e\\_artefatos%20v\\_4\\_0\(1\).pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_madeira_moveis_e_artefatos%20v_4_0(1).pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

sustentado de 0,7 m<sup>3</sup>/ha/ano, e um volume de retirada de 20 m<sup>3</sup>/ha; c) adoção do mercado como elemento chave na implementação da sustentabilidade do setor florestal, reservando 50% do produzido ao mercado internacional e o restante para o nacional; d) transformação produtiva do potencial florestal em serrados e laminados/compensados, estimulando-se os produtos de maior valor agregado para que, a médio prazo, aumentem as receitas geradas pelo setor em desfavor do aumento da quantidade de produtos primários; e) instalar unidades de produção de pequeno e médio porte.<sup>312</sup>

Nesse segmento, o governo do Amazonas vem promovendo o manejo florestal sustentável em pequena escala com o programa Zona Franca Verde, estimulando-se o processo de escolha e especificação de madeira adequada para cada tipo de uso, de modo a ajudar a produção de 95.000 m<sup>3</sup> com atestado de origem. Vem ainda efetivando atividades relativas à cadeia produtiva da madeira, incentivando o manejo florestal em pequena escala (comunitário e empresarial) com certificação socioambiental. Esse empreendimento, no começo, envolveu 26 planos de manejo em execução e outros 156 licenciados pelo IPAAM (maior parte no alto Solimões) que produziram 40.000 m<sup>3</sup> de madeira em tora anualmente, obtendo faturamento bruto em torno de R\$ 3,1 milhões. Agora, o desafio governamental e madeireiro é chegar à escala de sustentabilidade nesse processo.<sup>313</sup>

Logo, o APL de Madeira, Móveis e Artefatos se relaciona com os eixos da produção sustentável com inovação e competitividade, da infraestrutura para o desenvolvimento, e da inclusão social e cidadania, pois clama por manejo sustentável da produção de madeira com instigação à disseminação de boas práticas e facilitação de crédito a pequenos produtos, de modo a melhorar competição no mercado. Exigem-se também relevantes melhorias no sistema de transporte para o devido escoamento da produção, tudo para reduzir custos e melhorar a qualidade produtiva a ponto de desencadear geração de renda e de acesso a serviços públicos.

---

<sup>312</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Madeira, Móveis e Artefatos.** Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_madeira\\_moveis\\_e\\_artefatos%20v\\_4\\_0\(1\).pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_madeira_moveis_e_artefatos%20v_4_0(1).pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011. p. 11.

<sup>313</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Madeira, Móveis e Artefatos.** Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_madeira\\_moveis\\_e\\_artefatos%20v\\_4\\_0\(1\).pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_madeira_moveis_e_artefatos%20v_4_0(1).pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011. p. 10.



### 5.2.3 Arranjos Produtivos Locais (APL) de Turismo Ecológico e Rural

O turismo compõe o setor terciário, sendo o serviço que inclui as atividades de transporte de passageiros, hospedagem (hotelaria e pousadas), restaurantes, recreação, lazer e cultura. É inter-relacionado e complexo, pois se atrela a questões culturais, consuetudinárias, hereditárias e/ou genéticas, a tocar no patrimônio histórico-cultural de uma localidade e sempre movimentando inúmeros setores econômicos, de modo a gerar emprego e renda e melhorias estruturais para a região turística em prol dos seus habitantes e turistas. Dessa atividade turística, depreende-se o turismo ecológico, ecoturismo ou turismo de natureza, consistente no turismo que se vale sustentavelmente do patrimônio natural e cultural, incentivando a sua preservação e visando à conscientização para a proteção da biodiversidade juntamente com a promoção do bem-estar das pessoas participantes desse meio.<sup>314</sup>

Sobre o tema, Celso Antônio Pacheco Fiorillo<sup>315</sup> lembra que o turismo visa a atender ao direito ao lazer (garantia de exercício de atividades prazerosas voltadas a sensações e emoções agradáveis decorrentes da satisfação de necessidades), que, por sua vez, integra o princípio da dignidade da pessoa humana e deve ser realizado e atendido também por fornecedores de produtos e serviços dentro de ordem econômica capitalista tutelada por valores sociais e de livre iniciativa. Nesse sentido, o ecoturismo, ao advir da atividade ligada essencialmente ao turismo adaptado ao âmbito natural do meio ambiente, revela-se como:

[...] *atividade econômica destinada a viabilizar viagens de lazer, usando principalmente bens ambientais* (o meio ambiente natural, cultural, artificial e mesmo do trabalho), ‘transformados’ em produtos ou mesmo serviços, além de satisfazer as diferentes necessidades dos consumidores e em proveito do lucro para os diferentes fornecedores de serviços vinculados à realização de aludidas atividades prazerosas.<sup>316</sup>

A Amazônia, como já destacado, dispõe de arcabouço genético composto por 2.500 espécies de peixes, 950 de pássaros, 300 de mamíferos, mais de 100 de anfíbios, incontáveis espécies de insetos e plantas. A isso se somam a sua beleza exótica, o valor medicinal e cosmético dos seus elementos bióticos e abióticos, o seu o potencial hídrico e cultura dos seus

<sup>314</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Turismo Ecológico e Rural**, 2009. p. 6. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_%20turismo\\_ecologico\\_e\\_rural%20v\\_4\\_0.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_%20turismo_ecologico_e_rural%20v_4_0.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

<sup>315</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 664.

<sup>316</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 665.

povos tradicionais. Esse cenário é ideal para a exploração e desenvolvimento do ecoturismo.<sup>317</sup>

O turismo, nos anos de 2007 a 2009, vem gerando uma receita cambial média de mais de 883 bilhões de dólares, dos quais o Brasil participa com a geração média de US\$ 5 bilhões ao movimentar cerca de 4,9 milhões de turistas. Contudo, a despeito da relevância absoluta dos valores brasileiros, eles ressentem-se de melhor projeção relativa. Essa receita representa apenas 0,60% daquele montante mundial, e a movimentação de turistas está muito aquém da média dos países líderes nesse segmento, como os Estados Unidos, a Espanha e a França que, respectivamente, vêm recebendo mais de 55, 54 e 75 milhões de turistas e mais de 93, 53, 49 bilhões de dólares com receita cambial. O turismo brasileiro também é bastante inferior aos números de países como Turquia e Áustria, que vêm recebendo mais de, em média por ano, 21 milhões de turistas e auferindo mais de US\$ 20 bilhões. De outro lado, o Brasil quase que quintuplicou a geração de receita cambial entre 1999 e 2009, saindo de US\$ 1,63 bilhões para US\$ 5,30 bilhões, enquanto a soma mundial sequer duplicou nesse intervalo de tempo (de US\$ 445,00 a US\$ 852,40).<sup>318</sup>

Ademais, segundo estudo de demanda turística internacional do Ministério do Turismo, durante os anos de 2008 e 2009, mais de 40% do turismo brasileiro se motivou em viagens de lazer, percentual dentro da qual se destaca que mais de 22,2% desse lazer consistiu no desempenho de atividades ligadas à natureza, ao ecoturismo ou à aventura. Isto é, o turismo ecológico (ou a ele ligado) só perde na motivação turística de lazer para as questões de sol e praia (com mais de 50% dos motivos da viagem). Não só isso. Mais de 63% dos turistas internacionais, nesse mesmo interregno, não se aproveitou de pacotes ou serviços avulsos para chegarem ao país<sup>319</sup>, o que demonstra que, mesmo sem a segurança e a estrutura conferida por agências de viagens, os ecoturistas continuam a vir ao país para a realização desse lazer.

No Amazonas, o ecoturismo está crescendo a taxas de 6% ao ano em razão de melhorias em infraestrutura e no ramo de serviços, de modo que o Estado foi eleito pelo

<sup>317</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de turismo ecológico e rural**, 2009. p. 6. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqueditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_%20turismo\\_ecologico\\_e\\_rural%20v\\_4\\_0.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqueditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_%20turismo_ecologico_e_rural%20v_4_0.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011. p. 6.

<sup>318</sup> BRASIL. Ministério do Turismo. **Estatísticas básicas de turismo**, 2010. p. 7-13. Disponível em <[http://www.dadosefatosturismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatosturismo/estatisticas\\_indicadores/downloads\\_estatisticas/Estatisticas\\_Basicas\\_do\\_Turismo\\_-\\_Brasil\\_2004\\_a\\_2009.pdf](http://www.dadosefatosturismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatosturismo/estatisticas_indicadores/downloads_estatisticas/Estatisticas_Basicas_do_Turismo_-_Brasil_2004_a_2009.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2011.

<sup>319</sup> BRASIL. Ministério do Turismo. **Anuário Estatístico de Turismo 2010**. 2010. p. 146. Disponível em: <[http://www.dadosefatosturismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatosturismo/anuario/downloads\\_anuario/Anuario\\_2010\\_-\\_Ano\\_Base\\_2009\\_Final\\_internet.pdf](http://www.dadosefatosturismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatosturismo/anuario/downloads_anuario/Anuario_2010_-_Ano_Base_2009_Final_internet.pdf)>.

governo federal como o “Estado Referência para o Ecoturismo no Brasil”, tanto que, já na década de 90, se desenvolveu o Programa de Ecoturismo para a Amazônia Legal (PROECOTUR), que, contando com o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), viabilizará investimentos da ordem de US\$ 210 milhões nesse segmento (sendo US\$ 100 milhões em prol da iniciativa privada), de modo a possibilitar empreendimentos rentáveis como *ecolodges*, *eco-resorts*, operadoras de receptivo, agenciamento de cruzeiros fluviais-marítimos, pesca esportiva, safáris ecológicos etc. A partir desse programa, projeta-se, inicialmente, que a unidade de conservação Parque Estadual do Rio Negro (a 45 minutos de barco de Manaus), seja sede da instalação do Parque Ecoturístico do Rio Negro, competindo à iniciativa privada a sua exploração lucrativa no ramo do turismo, a envolver a infraestrutura de serviços ao turista/visitante, com central de atendimento, alimentação, venda de *souvenirs* etc.<sup>320</sup>

Aliás, o referido Parque Estadual tem grande capacidade turística. Criado em 1995 e composto por dois setores (Norte e Sul), possui o primeiro área de 146.028,00 hectares de florestas de terra firme e igapó que podem servir de atração com suas campinas, cachoeiras, ruínas, sítios arqueológicos e visitação de animais ameaçados de extinção (sauim-de-coleira e sauim-de-mão dourada); enquanto que o segundo possui área de 157.807,00 hectares com potencialidade para trilhas, visitas a sítios arqueológicos, praias, cachoeiras e florestas de igapó e terra firme, bem como a comercialização artesanal local pelas comunidades tradicionais.<sup>321</sup>

Também está sendo alvo de projeção para investimento privado de algo em torno de US\$ 250 milhões, contando ainda com o auxílio governamental na infraestrutura correspondente, o Complexo Turístico da Ponta Negra, então instalado na região de Manaus às margens do Rio Negro (Praia da Ponta Negra) que abrange cerca de 02 milhões de m<sup>2</sup>, denota ambiente com grande potencial hoteleiro, de exploração naval com marina, de serviços e de entretenimentos com centro de convenções e parques temáticos voltados à biodiversidade, à cultura indígena e ao folclore regional.<sup>322</sup>

---

<sup>320</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Turismo Ecológico e Rural**, 2009. p. 7. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_%20turismo\\_ecologico\\_e\\_rural%20v\\_4\\_0.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_%20turismo_ecologico_e_rural%20v_4_0.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

<sup>321</sup> AMAZONAS. Portal do Governo do Estado do Amazonas. **Notícias**: Amazonas prepara parques estaduais para a copa de 2014. Disponível em: <<http://www.amazonas.am.gov.br/noticia.php?cod=4540>>. Acesso em: 12 fev. 2011.

<sup>322</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Turismo Ecológico e Rural**, 2009. p. 7-8. Disponível em:

No interior do Amazonas, o governo estadual escolheu 12 municípios com potencial para a exploração e evolução do ecoturismo, de maneira a integrar o Polo de Ecoturismo do Estado do Amazonas, ora composto por Barcelos, Presidente Figueiredo, Rio Preto da Eva, Itacoatiara, Silves, Novo Airão, Iranduba, Manacapuru, Careiro, Careiro da Várzea, Autazes e Manaus. Esse polo ecoturístico, hoje, dispõe de 16 hotéis de selva, 21 empresas exploradoras de cruzeiros fluviais, 06 empresas voltadas à área de pesca esportiva e 23 agências de receptivo especializadas nesse mesmo segmento.<sup>323</sup>

Assim, o APL de Turismo Ecológico se propõe a transformar o Amazonas em um local de turismo diferenciado, competitivo e ecologicamente correto sob a perspectiva da sustentabilidade ambiental com distribuição de renda, geração de emprego, exercício de cidadania e responsabilidades na administração social, econômica e cultural. Para tanto, buscam-se, dentre outros: a) desenvolver negócios atrelados ao turismo; b) instalar e manter a infraestrutura turística complexa necessária (centros de atendimento turísticos, terminais fluviais e aeroportos e atividades de apoio à atividade turística); c) desenvolver produtos turísticos; d) incentivar o turismo denominado “da melhor idade” na ótica do ecoturismo; e) descentralizar o planejamento do turismo ecológico para que o tema seja também de criação, implantação e gestão dos municípios, que devem observar os parâmetros de equilíbrio da sustentabilidade; f) viabilizar a gestão estratégica do ecoturismo baseada na participação comunitária efetiva.<sup>324</sup>

O APL de Turismo Ecológico e Rural também se enquadra nos eixos do PAS concernentes à produção sustentável com inovação e competitividade, à infraestrutura para o desenvolvimento, e à inclusão social e cidadania. Isso porque se volta à exploração de serviço florestal que tem como pressuposto a própria preservação e conservação dos recursos ambientais, a abranger o Estado, as empresas e, sobretudo, a participação dos habitantes do interior do Estado em relação à divulgação daquilo que já lhes é familiar. Desse modo, é de grande importância o transporte intermodal a ser criado, melhorado e mantido para permitir o acesso às belezas cênicas da floresta e a implantação de criativos incrementos na exposição da

---

<[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_%20turismo\\_ecologico\\_e\\_rural%20v\\_4\\_0.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_%20turismo_ecologico_e_rural%20v_4_0.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

<sup>323</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Turismo Ecológico e Rural**, 2009. p. 8. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_%20turismo\\_ecologico\\_e\\_rural%20v\\_4\\_0.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_%20turismo_ecologico_e_rural%20v_4_0.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

<sup>324</sup> AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Turismo Ecológico e Rural**, 2009. p. 10. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_%20turismo\\_ecologico\\_e\\_rural%20v\\_4\\_0.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_%20turismo_ecologico_e_rural%20v_4_0.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

cultura dos povos tradicionais da região e na estruturação turística com restaurantes de comida típica amazônica, rede hoteleira afinada à natureza etc.

### 5.3 Aplicabilidade das PPPs

Voltada para a melhor consagração de ganhos de eficiência em prol dos usuários da prestação de serviços de interesse da Administração Pública, a envolver a execução de serviços públicos ou não, as Parcerias Público Privadas muito podem contribuir para viabilizar a efetivação das potencialidades alinhadas pelo PAS e identificadas nos APLs acima destacados. Isso ocorre em razão dessas potencialidades envolverem grandes investimentos financeiros na complexa estruturação, fiscalização e regulação de empreendimentos que não alcançariam metas de qualidade e liquidez creditícia tão altas acaso desenvolvidos diretamente pelo Poder Público ou exclusivamente pelo particular.

A viabilidade dessa idéia das PPPs no contexto amazônico advém da investida federal no “Projeto de Irrigação Pontal”<sup>325</sup>. Trata-se da contratação de particular, por 25 anos, para a construção de obras, manutenção de infraestrutura e ocupação, para fins de irrigação, de cerca 7.717 hectares em um perímetro de 33.526 hectares da cidade de Petrolina/PE, região que vem exportando mais de US\$ 100 milhões em frutas por ano. Lá, já se encontra infraestrutura logística de exportação com três portos, estradas e proximidade com o aeroporto da cidade, bem como se pretende conceder ao Parceiro Privado a finalização da construção, operação e manutenção dessa infraestrutura e a ocupação irrigável do lugar em 06 anos, podendo escolher o que vai plantar (fruta, algodão, coco etc.), desde que aloque, pelo menos, 25% da terra a pequenos agricultores da região, que terão a possibilidade de escolher as culturas que desejam e serão integrados à cadeia produtiva da concessão. Em contrapartida a esse investimento do concessionário, então orçada em US\$ 50 milhões, prevê-se que ele seja remunerado por contraprestações pecuniárias do Estado e pela cobrança de tarifas a serem pagas pelos agricultores usuários da água da irrigação. A vitória da empresa Tetto, do investidor Eugênio Holanda, revelou que a contraprestação estatal será no montante de US\$

---

<sup>325</sup>BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Notícias:** primeira PPP federal será em irrigação. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/noticias/2010/100923\\_tetto.html](http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/noticias/2010/100923_tetto.html)>. Acesso em: 02 fev. 2011.

198,4 milhões e que a integração dos pequenos produtores será de 52% da área irrigável, possibilitando a geração de 20 mil empregos diretos e indiretos.<sup>326</sup>

Como se percebe, a experiência federal indica a viabilidade da concessão quando existe a reunião das seguintes características: a) complexa atividade constituída pela criação e conservação de grandes obras de infraestrutura e pela administração do serviço a elas vinculado; b) destinação do serviço à exploração de segmento de grande potencialidade econômica; e c) participação da comunidade do local afetado na gestão do empreendimento. A partir de tais premissas, parte-se ao exame da viabilidade das PPPs baseadas no PAS e nos APL's acima apontados.

Quando confrontadas tais características da PPP federal com as potencialidades encontradas nos APLs acima explanados, observa-se a capacidade de êxito de PPPs estaduais nesses setores.

### 5.3.1 PPPs e APL dos Fitoterápicos e Fitocosméticos

O APL dos Fitoterápicos e Fitocosméticos revela estável crescimento econômico desse segmento no mundo e inequívoca capacidade de extração e descoberta de essências e princípios ativos das plantas e animais residentes na biodiversidade amazônica. Tais empreendimentos claramente se afinam aos eixos de produção sustentável com inovação e competitividade e com o de inclusão social e cidade, pois os povos ribeirinhos e tradicionais detêm relevante e eficaz conhecimento empírico sobre o manejo de ervas e frutos de plantas e óleos de origem animal que denotam apuro lucrativo para a sua exploração econômica geradora de renda e de facilidades a melhores instruções para tanto, de modo a ensejar progressão social. Tudo isso podendo ser realizado sem grandes impactos à natureza, cuja preservação é pressuposto manifesto para a continuidade e crescimento dessa atividade.

Para tanto, é plenamente possível viabilizar PPPs com a concessão de empreendimentos complexos compostos pela atuação concorrencial na exploração de fitoterápicos e/ou fitocosméticos envolvendo as atividades desde infraestrutura de escoamento produtivo até as de investimentos científicos em bioprospecção, cujas descobertas seriam

---

<sup>326</sup> PROJETO DE IRRIGAÇÃO PONTAL. **Projeto.** Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/noticias/2010/100923\\_tetto.html](http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/noticias/2010/100923_tetto.html)>. Acesso em: 02 fev. 2011>. Acesso em: 02 fev. 2011.

iniciadas e promovidas com as comunidades tradicionais reunidas em cooperativas locais, e ficariam sob a titularidade destas. De outro lado, o Parceiro Privado receberia pela construção estrutural e científica do empreendimento, contraprestações pecuniárias do Estado do Amazonas, sem prejuízo da liberdade de pesquisas dos centros universitários da região e das investidas econômicas autônomas das referidas comunidades tradicionais.

Como se percebe, esse modelo proposto obedece à lógica da concessão administrativa ao não prever remuneração do concessionário também pela via tarifária.

De todo modo, é ainda viável a concessão patrocinada, acaso essa proposta acabe ficando muito onerosa ao Parceiro Privado, sendo possível exigir, a seu prol, o pagamento de tarifas das comunidades tradicionais se estas se voltarem à exploração lucrativa dos fitoscométicos e/ou fitoterápicos com a utilização da infraestrutura logística construída por aquele.

Ora, como visto acima, o mercado de fitoterápicos está estimado em centena de bilhões de dólares no mundo, reservando-se ao Amazonas a capacidade de render mais de 20 bilhões de dólares em 10 anos, com a criação de outras centenas de milhares de empregos, e esse quadro de ascensão também existe para os fitocosméticos, tudo por conta da proximidade da matéria-prima dos centros urbanos da região e do conhecimento tradicional dos povos amazônicos a respeito desses temas. Em face do grande potencial lucrativo da exploração dessas descobertas, os concessionários poderiam, por exemplo, assumir o risco de investir 10 anos na infraestrutura logística e científica do empreendimento para que, durante os 10 ou 25 anos seguintes, passassem a receber o pagamento estatal somado ou não às tarifas dos usuários da logística criada, de modo que se ganha em eficiência de transporte e de descobertas e gestão de fitoterápicos e fitocosméticos, havendo ainda geração de rendas às comunidades tradicionais do Amazonas, inclusive do interior do Estado, com grande harmonia à manutenção da grande cobertura verde nativa da região, sem a qual os sujeitos sabem que não poderão aumentar os rendimentos e eficiência do empreendimento proposto.

Não se pode olvidar também que certas Unidades de Conservação integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza também não impedem a celebração de PPPs em seus territórios.

Nos termos do art. 20, da Lei n.º 9.985/90, até mesmo por intermédio das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, é possível pesquisar e produzir fitocosméticos e fitoterápicos sob concessão. Aqui, além de se envolver diretamente a participação de populações tradicionais dependentes do manejo sustentável de bens ambientais garantidor da proteção e da diversidade ambiental, expressamente se incentiva a pesquisa e se autoriza a

exploração de bens ambientais equilibradamente. Autoriza-se, inclusive, a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, desde que tudo esteja harmonizado com o zoneamento, as limitações da lei e o Plano de Manejo correspondente. Nesse particular, o art. 33, do referido diploma legal, ora regulado pelos arts. 25 a 30, do Decreto 4.340/02, permite a exploração comercial de produtos ou serviços derivados dos recursos ambientais (a envolver a imagem) dessa unidade de conservação, dependendo-se, dentre outros requisitos, de prévia autorização e sujeição a pagamento do explorador, então pessoas físicas ou jurídicas escolhidas na forma licitatória.

Sob esse viés, é lícito e possível projetar a concessão patrocinada ao concessionário de toda a infraestrutura logística e científica para a pesquisa fitoterápicas e fitocosméticas das comunidades de determinada Reserva de Desenvolvimento Sustentável, cabendo ao Parceiro Privado as contraprestações pecuniárias do Estado e o pagamento tarifário dessas comunidades fixado em percentual incidente sobre as transações dos produtos ambientais descobertos e/ou viabilizados por estas quando do uso das vias de transporte por aquele criado e disponibilizado. Nesse formato, interessa ao concessionário a qualidade das vias de transporte e as boas condições científicas conferidas às comunidades tradicionais para que estas possam produzir renda com base no qual o Poder Público fixará a contraprestação a que fará jus e incidirá a tarifa que almeja.

### 5.3.2 PPPs e APL de Madeira, Móveis e Artefatos

O funcionamento da indústria moveleira e de artefatos, então decorrentes do setor madeireiro, tem como matéria-prima recurso de fácil encontro em quase toda a região e com grande capacidade de exploração lucrativa, tanto que se registrou, como visto, faturamento de dezena de milhões de reais médio em 10 anos para as indústrias moveleiras de toda Amazônia. No caso do Estado do Amazonas, há muito a ser explorado, pois se produz muito menos que os líderes regionais Pará, Rondônia e Mato Grosso, apesar de ser o maior Estado Amazônico.

Tal setor impescinde de grandes obras de infraestrutura para o escoamento da produção de madeiras. Isso abrange desde a construção de rodovias e portos, até o serviço de transporte fluvial e aeroviário. Necessita-se ainda de expressa e rígida delimitação territorial a fim de melhor apurar o impacto ambiental da atividade por via do EIA e do RIMA. Importa



também a devida organização dos produtores madeireiros em pequenos grupos cooperativos. Há, desse modo, grande harmonia com os eixos previstos no PAS no tocante à infraestrutura para o desenvolvimento e inclusão produção social e cidadania.

Outrossim, a contratação de particular para executar atividades em florestas nacionais, estaduais e municipais, apesar de serem de domínio público, pode licitamente ocorrer quando da gestão direta desses terrenos pelo Estado. É o art. 5.º, da Lei n.º 11.284/06, que permite tal negociação, desde que se cuide da execução de atividades subsidiárias, onde perfeitamente se inserem a construção de infraestrutura de acesso para a visitação pública e pesquisa científica, juntamente, com o serviço de transporte correspondente.

De tais premissas, exsurge plenamente possível que o Poder Público licite a concessão e pague prestações pecuniárias por complexo empreendimento composto pela construção, manutenção e operação das vias de transporte, de preferência, intermodal (rodoviária, aquática e aeroviária) que menos atentem contra o equilíbrio ecológico do local. Juntamente com essas obras, deve-se conceder a gestão da maior parte da área delimitada ao manejo florestal, reservando-se parte dela às referidas pequenas cooperativas de pequenos madeireiros que, em contrapartida, poderiam pagar tarifas pelo uso das vias de transporte construídas para o melhor manejo da parte que lhes foi reservada. Assim, para o setor madeireiro é possível a utilização das duas espécies de concessão de PPPs.

### 5.3.3 PPPs e APL de Turismo Ecológico e Rural

O setor do ecoturismo já denota complexidade que se harmoniza com as PPPs ao abranger segmentos culturais, econômicos e ambientais. Cuida ainda de atividade bastante rentável para a região notoriamente composta por floresta densa e rios caudalosos recheados de milhares de espécies de peixes, centena de tipos de pássaros e mamíferos, sendo ainda domicílio de grupos indígenas produtores de artesanato, tudo a constituir um cenário de grande interesse turístico. Isso, somado ao maior lucro no segmento de países de menor diversidade, esclarece o grande potencial amazônico na exploração do ecoturismo na região.

Denota-se ainda a existência de Unidades de Proteção Integral que, na espécie de Parques Nacional, Estadual e/ou Municipal, se voltam à preservação ecológica e da beleza cênica de determinada região, juntamente com a realização de pesquisas científicas, de

recreação em meio natural e do turismo ecológico, nos termos do art. 11, da Lei n.º 9.985/2000.

Desse modo, apreende-se a possibilidade da concessão a Parceiros Privados também da construção, operação e manutenção da infraestrutura logística intermodal (fluvial, rodoviária e aeroviária) para o transporte de turistas e da edificação estrutural de *ecolodges* e/ou *eco-resorts*, cruzeiros fluviais-marítimos etc., voltados à realização de passeios ecológicos, pescas esportivas, visitação de zoológicos e desportos de aventura (arborismo, rapel, canoagem, *trekking* etc.) entre outros. Esse empreendimento, obviamente, deve ser inserido dentro de áreas rigidamente delimitadas a fim de melhor apurar, controlar e reduzir eventual impacto ambiental a ser indicado nos EIAs e RIMAs correspondentes, de maneira que, como exposto acima, poderia ser instalado no Parque Estadual do Rio Negro, lá se permitindo, inclusive, a instalação de representações indígenas e de outros povos tradicionais para que, assim, possam divulgar suas culturas e costumes, bem como vender seus produtos, tais como, artesanatos.

Investida de tal monta poderia dedicar 10 anos para a instalação estrutural necessária à prestação do serviço ecoturístico para que, nos anos seguintes (até 25 anos), se possa iniciar a receber a contraprestação pública. É possível ainda que aqueles que resolverem promover edificações hoteleiras e a exploração do transporte de turistas possam ainda contribuir com a remuneração do investimento e com o lucro do concessionário por via do pagamento de tarifas pelo uso da infraestrutura de transporte e de água e energia elétrica por ele fornecidos.

Recentemente, o governo amazonense deu sinais de que contará com o apoio da iniciativa privada para concretizar o acesso público (com a infraestrutura necessária) na forma turística de parte das 41 Unidades de Conservação do Estado, a equivaler 19 milhões de hectares de áreas protegidas. Pretende-se estruturar, com o apoio da iniciativa privada, os Parques Estaduais com aparelhagem voltada ao turismo, de maneira a permitir o acesso da população à beleza cênica oferecida por esses lugares e à prática de atividades esportivas ao ar livre, o turismo cultural e educacional, a pesca esportiva etc. A princípio, será privilegiado, dentre outros (Reservar de Desenvolvimento Sustentável do Rio Negro e Parque Estadual Sumaúma), justamente o referido Parque Estadual do Rio Negro (Setor Norte e Sul) ao se tomar como critérios de escolha a participação das comunidades locais para a visitação pública, a existência de parcerias entre estas e o Estado, a infraestrutura de visitação etc. Estima-se ainda que o Poder Público cobrará ingressos para a visitação e os reverterão ao

Parque Estadual, bem como incentivará parcerias público-privadas, a incluir a contratação de instituições do ramo de turismo.<sup>327</sup>

Essa notícia institucional de uso turístico de unidades de conservação não é clara quanto à utilização da peculiar PPP estudada nesse trabalho para tal desiderato, mas torna evidente a potencialidade econômica do turismo amazônico e a importância da participação simultânea entre comunidades locais, iniciativa privada (empresas) e Estado, bem como, principalmente, da eficiência na prestação de serviço a fim de viabilizar a geração de renda e o progresso social com preservação e conservação ambiental. Essa eficiência, por sua vez, é o principal fator de deflagração da conveniência e oportunidade da escolha das PPPs genericamente previstas na Lei Federal n.º 11.079/04, e especificamente regulada pela Lei Estadual n.º 3.363/08.

Assim, tanto a concessão administrativa, como a patrocinada, são, em tese, viáveis para o desenvolvimento de PPPs na seara do ecoturismo amazônico, o que bem se compatibiliza com os eixos do Plano Amazônia Sustentável relativos à infraestrutura para o desenvolvimento e o da inclusão social e cidadania.

#### 5.4 PPPs e Concessões Florestais

Cumprido esclarecer que as concessões florestais previstas na Lei n.º 11.284/06 tratam, nos exatos termos do seu art. 3.º, VII, de delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (art. 35). Antes de viabilizar tais concessões, porém, o art. 6.º, daquele diploma legal, determina que as florestas públicas devam ser identificadas para serem destinadas às comunidades locais que as ocupam ou utilizam por meio de, dentre outros, criação de reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável, bem como por concessão de uso.

---

<sup>327</sup> AMAZONAS. Portal do Governo do Estado do Amazonas. **Notícias**: Amazonas prepara parques estaduais para a copa de 2014. Disponível em: < <http://www.amazonas.am.gov.br/noticia.php?cod=4540> >. Acesso em: 12 fev. 2011.

Como se observa, as concessões florestais restringem a participação das comunidades locais na desenvoltura do manejo sustentável de bens ambientais, deixando obscura a viabilização das condições para que eles melhorem suas rendas com esses empreendimentos e/ou para que possam melhor contribuir (isto é, diretamente) com a conservação e a proteção ecológica. De outro lado, a singela destinação do manejo a tais comunidades reduz a participação e a responsabilização das empresas no desenvolvimento sustentável da região, afastando desse segmento o apuro da eficiência que lhes é peculiar e a capacidade financeira que lhes é inerente e apta a superar as dificuldades logísticas de que padecem os amazônidas.

No mesmo diapasão, a pós-doutoranda no PROCAM/USP, Amália Maria Goldberg Godoy, entende que o governo brasileiro concebeu o manejo sustentável dos bens ambientais sob a lógica particular *versus* público, optando pela gestão privada dos recursos e se esquecendo da possibilidade de outros arranjos sociais que transcendem a referida dicotomia e garantam maior participação às populações tradicionais da Floresta Amazônica:

O governo brasileiro, ao colocar o dilema gestão pública versus gestão privada, ignorou, assim como Hardin, uma série de outros arranjos sociais, que deveriam estar contemplados ou ser incentivados no projeto de gestão das florestas.

Primeiro porque o governo, ao delimitar e reconhecer as reservas extrativas e as reservas de desenvolvimento sustentável, concede a essas populações um papel marginal e limitado. Segundo, para as populações tradicionais poderem concorrer, elas deverão formar associações comunitárias ou cooperativas para, como pessoas jurídicas, terem o mesmo tratamento que as empresas, o que mostra uma inversão de valores e prioridades.

O que também se pode enfatizar é que os recursos florestais não escaparam à tendência de descentralização. Nesse contexto, ocorrem alguns problemas. O processo de descentralização não é único, ele ocorre de diferentes formas e com diversos níveis de responsabilidade. Além disso, como se aplicam em ambientes com culturas, hierarquias, relações e históricos específicos, as repostas não são as mesmas.

Para concluir, a gestão sustentável dos recursos florestais não pode ficar restrita à discussão se esta deve ser implementada pelo setor privado ou público. O assunto envolve outras formas organizativas e merece maiores reflexões.<sup>328</sup>

Portanto, embora sejam de maiores riscos e dispêndios financeiros, as PPPs despontam moldagem complexa subjetiva e objetiva mais condizente com a composição do desenvolvimento sustentável, influenciando de forma mais evidente na participação do Estado, das empresas e das pequenas comunidades amazônicas, bem como alinhando a superação de desafios logísticos com a rentabilidade do manejo de bens ambientais. Aqui, não se está a

---

<sup>328</sup> GODOY, Amália Maria Goldberg. A gestão sustentável e a concessão das florestas públicas. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, Instituto de Economia da UFRJ, vol.10, n. 3, p.631-654, dez, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rec/v10n3/07.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

reduzir a importância das concessões florestais, mas tão somente a ressaltar que a complexidade das PPPs apresenta, ao menos em tese, atuação simultaneamente mais eficiente para a deflagração do desenvolvimento sustentável.

### 5.5 Dificuldades de Aplicação das PPPs nos APLs

As características da biodiversidade amazônica e das PPPs, ao mesmo tempo em que expõem a grande potencialidade socioeconômica da região e do empreendimento, denunciam também dificuldades delas se harmonizarem entre si.

A complexa e sensível biota da Amazônia e a falta de amadurecimento científico e político da/para região dificultam investidas governamentais e empresariais mais contundentes em busca de seu desenvolvimento sustentável. A sensibilidade e a harmonia dos elementos bióticos e abióticos que compõem o sistema amazônico, como visto no item 2, revela que, praticamente, qualquer empreendimento na sua floresta desponta, pelo menos, risco de dano ambiental, de maneira que se coloca de grande rigor a realização séria e profunda do Estudo de Impacto Ambiental para tanto. A experiência da região noticia, porém, que tais avaliações multidisciplinares registram pendências tamanhas nos projetos “desenvolvimentistas” da região, que estes terminam por sofrerem redução dos seus graus de influência territorial e populacional ou simplesmente se quedam inviáveis de concretização, sobretudo quando se trata de obras de infraestrutura (tido como maior gargalo socioeconômico da região) que cuidam de notório poderio lesivo à natureza e quando os governos federal e amazônicos insistem em projetos logísticos ainda mais lesivos, como o são os exclusivamente rodoviários (BR-319), deixando-se ao largo a via intermodal de transporte.

De outra banda, os pressupostos práticos para a confecção das PPPs não se encontram facilmente no Brasil, ponto que se agrava em recanto mais isolado do acesso aos incrementos técnicos, científicos e financeiros, como é o Amazonas.

Como indicado no capítulo 3, a elaboração da PPP perpassa por estudos técnicos, de viabilidade econômica financeira e estudos jurídicos. O primeiro é composto pela mensuração e projeção da demanda pelo serviço (levantamento da quantidade e da capacidade de pagamento dos usuários efetivos e em potencial, projeção de expansão e de desvios de uso, e comparação do serviço com alternativas equivalentes), por projetos operacional e de engenharia sob indicadores de desempenho com programação de investimentos (a se registrar

nos elementos do projeto básico com especificação do objeto do serviço) e por estudos ambientais (impacto do empreendimento, formas de mitigação e compensação). A viabilidade econômico-financeira se funda na revisão das fases anteriores para a projeção das formas e condições da obtenção de crédito para o empreendimento em concessão, envolvendo a avaliação das contraprestações estatais, tarifárias e a remuneração dos financiadores. Os estudos jurídicos, por fim, referem-se à elucidação de melhor forma de se adequar às normas pertinentes ao empreendimento para mitigar riscos, o que envolve a reunião de pareceres, assessoria técnico-jurídica, otimização de minutas de editais e contratos etc. Contudo, o Estado não dispõe do melhor aparato administrativo para realizar diretamente todas essas diligências necessárias à viabilização prévia das PPPs, salvo no tocante ao estudo da conveniência e oportunidade dessa contratação especial e o estudo sobre o seu impacto fiscal, recorrendo à iniciativa privada para a consecução da maior parte das fases da contratação de PPPs.

Nada obstante, o cenário da iniciativa privada expõe poucas empresas especializadas na realização desses estudos e avaliações a respeito das PPPs no Brasil, e o Poder Público, por sua vez, carece de banco de dados sobre projetos de concessões que sirvam eficazmente para a avaliação e aplicação do *Value for Money* versado no capítulo 3. Ademais, como bem ressaltam Maurício Ribeiro e Luis Prado<sup>329</sup>, a “cultura contratual brasileira” ainda prefere os contratos baseados em obrigações de investimento (realização de obras e de investimentos específicos, inclusive com a fixação de modo e forma de execução, independentemente de impacto que terão sobre os índices de serviço) em detrimento das obrigações de performance (resultados/*output*) típicas das PPPs. De outro lado, essa prevalência do desempenho pelo meio/forma enseja grande risco de produção de eficiência com externalidades negativas ou descumprimento da lei, a abranger questões de preservação e conservação ambiental, inobservância da legislação trabalhista e irregular atendimento às normas tributárias.

O país ainda padece da falta de empresas especializadas e financeiramente capazes de, em regime de concorrência licitatória, participarem desse empreendimento em meio ecologicamente sensível. Tanto é assim que a maioria das PPPs se encontram no segmento de exploração de serviços públicos, tais como, saúde, prestação de água encanada, coleta de lixo etc., nada se percebendo quanto a empreendimentos logísticos atrelados ao manejo sustentável de produtos e serviços florestais, como ora proposto.

---

<sup>329</sup> RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à lei de PPP: parceria público-privada**. Malheiros: São Paulo, 2007. p. 139-142.

Ora, se o Brasil como um todo já se ressenete de iniciativa privada apta para estudar a viabilidade dessas PPPs Amazônicas ou de executarem esse empreendimento, maior dificuldade se encontrará certamente no Amazonas, cujo estágio, como revelado no item 2, ainda é de subdesenvolvimento, a despeito do seu polo industrial.

Além de tudo isso, não se pode olvidar da dificuldade de fiscalização dos elevados gastos públicos com as PPPs no Amazonas, já que sua baixa densidade demográfica e reduzido grau de instrução do seu povo dificultam um melhor cuidado com a coisa pública em decorrência do menor número de cobranças populares, diferentemente dos grandes centros urbanos do país.

## 6 CONCLUSÃO

Ao contrário do crescimento econômico marcado por ciclos com singelo aumento produtivo dependente de fatores externos, o desenvolvimento é processo global, permanentemente dinâmico, subjetiva e objetivamente complexo e autonomamente gerado por forças endógenas, pois é composto pela atuação simultânea de vários atores sociais (Estado, particular, empresas, Terceiro Setor etc.) na promoção de saltos de qualidade nas atividades socioeconômicas atreladas à questão ecológica sem descurar da importância dos segmentos políticos, culturais etc., tudo a viabilizar a evolução da atual e futura pessoa humana individual e coletivamente quanto à expansão de suas liberdades. Tem-se, então, o desenvolvimento como processo geneticamente já autossustentável, mas que muito interessa ser adjetivado como “sustentável”, em razão da justificável relevância que a preservação ambiental vem assumindo e da notória consagração que a expressão ganhou para identificar o conceito acima referido. Historicamente, esse desenvolvimento sempre restou abalado quando se preponderou o segmento econômico em detrimento das dimensões socioambientais, políticas e culturais. Todo o esboço histórico anteriormente exposto revela ainda que, em cenário globalizado e interligado, o declínio econômico de poucos pode afetar a todos, inclusive, socioambientalmente, impondo-se a reunião de esforços dos atores sociais na disseminação do processo de desenvolvimento atento à interdependência dos segmentos econômicos, sociais, culturais, políticos, ambientais etc.

Diante de tamanha importância, o desenvolvimento não mais se contenta em ser simples meta. A sua grande valorização o eleva à categoria de direito que, em última análise, encerra todos os direitos humanos. Nesse particular, o desenvolvimento desponta como direito no plano objetivo e no plano subjetivo. Na primeira hipótese, o desenvolvimento vem à tona como instituto, desatrelando-se da ótica individual e personalizada para servir de diretriz e paradigma de validade e eficácia da ação dos atores sociais, a envolver a criação e aplicação de normas e políticas públicas. Como tal, o desenvolvimento se dissemina na CF/88, atestando-se a realidade (subdesenvolvimento, a injustiça e o egoísmo social, a fome e as desigualdades sociais e regionais) que se visa superar pela prescrição do desenvolvimento nacional (art. 3.º, II, da CF/88). Na feição subjetiva, o desenvolvimento se apresenta como direito subjetivo do mais alto grau de relevância: como direito humano reconhecido internacionalmente (Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 da ONU) e como direito fundamental cristalizado sistematicamente na CF/88. É direito inalienável à



prestação que gera dever de exigibilidade de que se desenvolva o país nacional e regionalmente com a satisfação simultânea de todos os direitos humanos (civis, políticos, sociais, econômicos e culturais) e com a exigência de participação e desfrute de todos.

Para efetivar esse desenvolvimento a partir dessas premissas (abstratas), é imprescindível a identificação das peculiaridades e valores de certa sociedade. As potencialidades, carências socioeconômicas e singularidades históricas e ambientais de determinada lugar devem ser consideradas em paridade de importância com a conjuntura global a fim de garantir eficiência e eficácia das medidas ao desenvolvimento (sustentável) *in concreto*. Logo, destacam-se a promoção da tecnologia e da inovação e a melhoria da estrutura logística regional, pois a primeira pode gerar progresso econômico e social sem ofensa ambiental, e a segunda o escoamento produtivo e o acesso ao ocidente amazônico.

A concretização do desenvolvimento sustentável do Amazonas se deu a partir da investigação história e socioeconômica da região, de onde se constata ciclos econômicos.

O período cíclico do comércio de “drogas do sertão”, durante o colonialismo dos séculos XVIII e XIX, foi marcado pela tentativa de garantia da soberania de Portugal na Amazônia e na não emancipação dos nativos amazônicos. A seguir, vieram os Ciclos da Borracha (I Ciclo na segunda metade do século XIX até o início do século XX, e II Ciclo durante a Segunda Guerra Mundial), cujo insucesso veio a confirmar a insuficiência, para o desenvolvimento, do mero crescimento econômico consubstanciado em débeis elementos socioambientais e econômicos (indiferença ambiental, falta de liberdades formais e materiais de seringueiros e índios, dependência de fator externo acidental: falta de concorrência no mercado gomífero e grande demanda por borracha).

O Plano de Valorização Econômica da Amazônia (PVEA) previsto no art. 199, da CF/46, e gerido pela Superintendência de mesmo nome (SPVEA), também se caracterizou como simples crescimento, já que a importância da Amazônia era muito mais de garantia da soberania nacional, tendo-se a atividade econômica e seu fomento apenas como instrumento. A expansão das liberdades dos amazonidas não era o foco principal do empreendimento, conforme se depreende da própria nomenclatura do plano e de suas disposições normativas.

Já com o Decreto-lei n.º 288/67, que operacionalizou a Zona Franca de Manaus (ZFM), criou-se área de livre comércio de exportação e importação de produtos na capital amazonense, visando à criação local de centros comercial, industrial e agropecuário com a concessão de 30 anos de incentivos fiscais. Atendia-se ao desenvolvimentismo (substituição das importações e indução estatal para indústria e comércio) e à soberania nacional (ocupação amazônica pela economia e pelo povoamento, afastando-se os riscos de invasão estrangeira).

Após mais de 40 anos de existência, a ZFM encontra-se mantida pela CF/88 (arts. 40 e 92, do ADCT), até o ano 2023. Hoje, as suas legislações federal, estadual e municipal normatizam prerrogativas tributárias condicionadas a diligências socioambientais, como criação de postos de trabalho, transferência de renda a ensino e pesquisa científica, manejo responsável dos recursos naturais à luz do desenvolvimento sustentável etc. Por ter polo industrial desatrelado dos recursos florestais, gerou ainda crescimento econômico com faturamentos bilionários de seu parque industrial e ajudou a preservar mais de 97 % da cobertura vegetal do Amazonas.

Nada obstante, 04 fatores ainda maculam o desempenho da Zona Franca de Manaus (ZFM). A sua estruturação alinhada a diretrizes internacionais para a industrialização (isenções tributárias e facilidades de crédito) não se harmonizou com as potencialidades ambientais da região, tanto que o PIM importa quase  $\frac{3}{4}$  dos insumos de que necessita, restringe o interior da Amazônia à produção de produtos sem valor agregado, e seus maiores segmentos (duas rodas e eletroeletrônico) envolvem multinacionais que não se valem substancialmente das potencialidades naturais da região. O progresso social também não foi verificado efetivamente em todo o Amazonas, pois a pujança industrial e as riquezas da região se centralizaram em Manaus que, por sua vez, despontou pequena capacidade de retenção do capital acumulado. Ademais, passado mais 40 anos de vigência e duas prorrogações, a ZFM ainda não foi capaz de vencer o percalço topográfico que justificou a sua criação, porque o escoamento produtivo remanesce muito caro pela falta de infraestrutura adequada, bem como o seu término ainda está constitucionalmente previsto, gerando instabilidade mercadológica nas fábricas do PIM e nas empresas e trabalhadores vinculados a elas.

A solucionar tais dificuldades, vislumbra-se o redirecionamento da ZFM e do seu PIM, para que se pautem nos bens ambientais de grande capacidade de utilização econômica, e para centralizar todo o seu processo de desenvolvimento na expansão das liberdades humanas dos amazônidas, permitindo-lhe maior autonomia dos incentivos fiscais (fator externo do crescimento). A auxiliar essa ideia, propõe-se que os óbices inerentes à complexidade amazônica e ao processo complexo do desenvolvimento sejam enfrentados também pelas Parcerias Público-Privadas (PPPs) em sentido estrito, norteadas pela Lei Federal n.º 11.079/04 e aplicáveis pela Lei Amazonense n.º 3.363/08, pois são pactos que atendem à complexidade tanto subjetiva (Estado e particulares) como objetiva (construção de grandes obras juntamente com a prestação do serviço que lhe corresponde) postulada pelo desenvolvimento.

As PPPs em sentido estrito estruturam-se em *project finance*, e conjugam contratualmente o Poder Público e o setor privado para a realização de empreendimentos

financeiramente vultosos e insustentáveis, acaso remunerados apenas com o pagamento tarifário dos usuários, competindo ao particular construir a estrutura necessária, mantê-la e até gerir o serviço que lhe correspondente, calibrando-se os riscos entre as partes após apuração do *Value for Money* e a participação de instituição financiadora. Essas PPPs estão agasalhadas pela CF/88 ao se consubstanciarem como instrumento que se presta ao desenvolvimento por conta de sua incidência multifuncional e unificadora do Estado e do particular em sintonia com o propósito de satisfazer o interesse público, bem como porque servem como veículo de “presença estatal” na exploração de atividades econômicas (serviços públicos ou atividades econômicas em sentido estrito), nos termos dos arts. 22, XXVII; 37, XXI; 173; 175; 196; 203; e 205; da CF/88, que prevêm a importância da pactuação do Estado para o desenvolvimento.

Dispondo a União de competência para legislar genericamente sobre licitação e contratos, ela instituiu as PPPs com a Lei n.º 11.079/04, reservando aos Estados a competência para atuar legislativamente com liberdade na parte que lhes for condizente com suas peculiaridades regionais. Criaram-se duas novas espécies de concessões (a patrocinada e administrativa), bem como se instituiu singular regime jurídico que exige, principalmente, investimentos do parceiro privado de, no mínimo, R\$ 20 milhões, pelo prazo de 05 a 35 anos; objeto contratual não limitado ao fornecimento de serviço, à construção de obra ou ao fornecimento e instalação de equipamentos; garantias do concessionário contra o inadimplemento do parceiro público, a envolver, *v.g.*, garantias prestadas por fundo de personalidade jurídica de direito privado; repartição de riscos e ganhos econômicos entre os parceiros; e sustentabilidade financeira do empreendimento etc.

Atento à Lei Federal n.º 11.079/04, o Amazonas normatizou as suas PPPs com a Lei Estadual n.º 3.363/08, ratificando a normativa federal, sobretudo o seu regime jurídico peculiar. Todavia, em razão da reprodução quase integral de leis estaduais outras que antecederam a normatização federal e que já não se adequavam totalmente à novel legislação, a Lei Amazonense apresenta pontos de divergência com a Lei Federal que, salvo quanto à inconstitucional indelegabilidade do processo pedagógico, devem ser interpretados conforme a Constituição (enquadrando-se com as normas genéricas federais) para se: a) compreender o prazo mínimo de 48 meses do seu art. 6.º, §2.º, como incluído no quinquênio do art. 5.º, I, da Lei Federal; b) permitir a subconcessão apenas na modalidade patrocinada; c) analisar a Lei do Amazonas sistematicamente a fim de viabilizar as concessões administrativas; e d) entender as permissões com natureza das concessões patrocinada ou administrativa.

De qualquer forma, a Lei Amazonense de PPPs, então pautada na sustentabilidade econômica e na responsabilidade social e ambiental (art. 2.º, V, XIII e XIV), disponibiliza as

concessões especiais entre Estado e empresas para prestar serviço público e/ou construir, ampliar, manter, reformar e gerir instalações, bens ou equipamentos de uso público (art. 6.º, II e III); ou direitos de natureza imaterial de titularidade do Estado, incluídos marcas, patentes e bancos de dados, métodos e técnicas de gerenciamento e gestão (art. 6.º, VI). Tudo isso, a ocorrer nas áreas de educação, saúde, assistência social, transporte, saneamento básico, segurança e justiça, ciência, pesquisa e tecnologia, agronegócio e outras áreas de interesse socioeconômico (art. 6.º, §1.º).

A partir da constatação dos segmentos em que podem atuar as PPPs para contribuir com a ZFM na realização do processo de desenvolvimento do Amazonas, enveredou-se para o exame das políticas públicas federais traçadas para a região no Plano Amazônia Sustentável (PAS) e nos Arranjos Produtivos Locais (APLs) do governo amazonense, de onde se extraem razoável adequação entre as potencialidades regionais afetas a seu desenvolvimento e a utilização das PPPs do Amazonas.

O PAS fincou diretrizes estratégicas nos seguintes eixos: a) Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental; b) Produção Sustentável com Inovação e Competitividade; c) Infraestrutura para o Desenvolvimento; e d) Inclusão Social e Cidadania.

Relativamente ao eixo da sustentabilidade produtiva com apuro inovador e competitividade, fomentam-se o manejo florestal de produtos madeireiros e não-madeireiros, os serviços ambientais de preservação e uso sustentável, o turismo e o ecoturismo (cooperativismo para organização de *trade* turístico), bem como as inovações tecnológicas que valorizem a biodiversidade (biotecnologia) e os conhecimentos das populações tradicionais. Assim, deve-se utilizar a Ciência & Tecnologia com inclusão social e atenção às demandas locais de estruturação da cadeia produtiva, e facilitar normas de acesso aos conhecimentos de povos tradicionais (índios, quilombolas etc.) com prévio consentimento e justa repartição dos benefícios advindos da elaboração de novos produtos ligados ao uso da biodiversidade, sem se descurar da utilização de incentivos econômicos.

O eixo da infraestrutura para o desenvolvimento abarca, dentre outras, a questão logística que envolve o aprimoramento, a ampliação e a integração de sistema intermodal de transporte, ligando entre si as vias ferroviária, hidroviária, rodoviária e aeroviária da região, e reconhecendo o segmento fluvial como o mais importante e barato meio de escoamento das cadeias produtivas sustentáveis de pequenos produtores e pescadores, e de arranjos produtivos locais sustentáveis, juntamente com a implantação de armazenagem, terminais e entrepostos.

O eixo da inclusão social e cidadania orienta-se por melhorias da qualidade de vida amazônica com o respeito aos direitos humanos dos povos da localidade, fortalecimento e

integração das políticas universais nas áreas de educação, saúde, saneamento básico, segurança pública, previdência e assistência social e ampliação e qualificação da participação da sociedade civil na formulação e no acompanhamento das políticas públicas.

O PAS, ciente das restrições dos cofres públicos, propõe ainda a melhoria do padrão de financiamento que combine fontes de recursos já existentes (verbas orçamentárias e fundos constitucionais) com outras oportunidades e recursos de parcerias com o setor privado.

Por outro lado, o governo amazonense elaborou seu plano regional de desenvolvimento através da confecção de Arranjos Produtivos Locais (APLs) que visam à constituição de *clusters* (reunião de pequenas e médias empresas de certa atividade para a socialização do conhecimento e a redução de custos). Dentre esses APLs, destacam-se os de Fitoterápicos e Fitocosméticos, de Turismo Ecológico e Rural, assim como o de Madeira-Móveis e Artesanato. A viabilidade das PPPs, aqui, funda-se na experiência federal do “Projeto de Irrigação Pontal”, onde houve a concessão de complexa atividade composta pela criação e conservação de grandes obras de infraestrutura e pela administração do serviço a elas vinculado, destinando-se o serviço à exploração de segmento de grande potencialidade econômica e com participação da comunidade local afetada na gestão do empreendimento.

No caso dos fitoterápicos, trata-se basicamente de medicamento obtido com o exclusivo emprego de matérias-primas ativas vegetais para a produção de xaropes, chás, tinturas, cápsulas, pomadas, cremes, soluções etc. O mercado mundial desse setor movimenta US\$ 320 bilhões. No caso dos fitocosméticos, cuida-se de preparações extraídas de substâncias naturais destinadas à produção de xampu, sabonete, maquiagem, hidratante, bronzeador, perfumes etc., tudo a se inserir em mercado cujo superávit foi de US\$ 131 milhões de 1996 a 2009. Fitoterápicos e fitocosméticos ainda padecem de carências logísticas, dependência da demanda internacional, dificuldades de pesquisa etc.

Tais empreendimentos claramente se afinam aos eixos de produção sustentável com inovação e competitividade e com o de inclusão social e cidadania, pois os povos ribeirinhos e tradicionais detêm relevante e eficaz conhecimento empírico sobre o manejo de ervas, frutos e óleos de origem animal que denotam apuro lucrativo para a sua exploração econômica geradora de renda e de melhores instruções educacionais, de modo a ensejar progressão social. Tudo isso podendo ser realizado sem grandes impactos à natureza, cuja preservação é pressuposto manifesto para a continuidade e crescimento dessa atividade.

Para tanto, é plenamente possível viabilizar as PPPs com a concessão de empreendimentos complexos compostos pela atuação concorrencial na exploração de fitoterápicos e/ou fitocosméticos envolvendo as atividades desde infraestrutura de escoamento

produtivo até as de investimentos científicos em bioprospecção (art. 6.º, II e III, e §1.º, da Lei Amazonense de PPPs), cujas descobertas seriam iniciadas e promovidas com as comunidades tradicionais reunidas em cooperativas locais, e ficariam sob a titularidade destas ou do Estado (art. 6.º, VI, da Lei Amazonense de PPPs). De outro lado, o Parceiro Privado poderia receber ou não tarifariamente pelo uso da construção estrutural e científica do empreendimento, mais contraprestações pecuniárias do Estado do Amazonas, sem prejuízo da liberdade de pesquisas dos centros universitários da região e de autônomas investidas das comunidades tradicionais.

O APL de Madeira, Móveis e Artefatos, por sua vez, tem a madeira com grande disponibilidade na região e alta liquidez mercadológica, apresentando o Estado potencial de produzir sozinho toda a madeira produzida na Amazônia anualmente. Todavia, a contribuição produtiva estadual é muito baixa comparada com a produção nacional e a paraense, e a exploração desse segmento ainda está maculada pela falta de critérios de manejo de várias comunidades locais, abastecimento com insuficientes embarcações e faltas de matéria-prima legalizada e de incentivo estatal à atividade, o que muito contribui para o desmatamento.

Aqui, é possível que o Poder Público conceda a construção, manutenção e operação das vias de transporte intermodais que priorizem a via aquática e/ou menos atentem contra o equilíbrio ecológico local (art. 6.º, II e III, e §1.º, da Lei Amazonense de PPPs), pagando prestações pecuniárias ao particular. Deve-se conceder ainda a gestão da maior parte da área delimitada ao manejo florestal, reservando-se outra parte dela às cooperativas de pequenos madeireiros que, em contrapartida, poderiam (ou não) pagar tarifas pelo uso das vias de transporte construídas para o melhor manejo da parte que lhes foi reservada. Assim, para o setor madeireiro é possível a utilização das duas espécies de concessão de PPPs que, ao demandar obras de infraestrutura logística para o escoamento da produção de madeiras com grande participação e organização das comunidades locais e com sérios estudos de impactos ambientais, harmoniza-se aos eixos do PAS relativos à produção sustentável com inovação e competitividade, à infraestrutura para o desenvolvimento e à inclusão social e cidadania.

O APL de Turismo Ecológico envolve a atividade turística que sustentavelmente usufrui e preserva o patrimônio natural e cultural, conscientizando-se para a proteção da biodiversidade e à promoção do bem-estar das pessoas participantes desse meio. Essa atividade tem progressiva participação na receita do turismo de lazer do Brasil, dispondo o Amazonas de grande mercado na área em decorrência da sua biodiversidade e da sua notória beleza exótica. Nesse trilhar, o Estado vem ganhando investimentos, inclusive estrangeiros, na construção de *ecolodges*, *eco-resorts*, agenciamento de cruzeiros, pesca esportiva, safáris ecológicos etc., a se destacar o projeto no Parque Estadual do Rio Negro.

Para o ecoturismo, admitem-se as PPPs na construção, operação e manutenção da infraestrutura logística intermodal (fluvial, rodoviária e aeroviária) para o transporte de turistas, e da edificação estrutural de *ecolodges* e/ou *eco-resorts*, cruzeiros fluviais-marítimos etc. (art. 6.º, II e III, e §1.º, da Lei Amazonense de PPPs), bem como a exploração de passeios ecológicos, pescas esportivas, visitação de zoológicos e desportos de aventura, momento em que o concessionário passaria a receber contraprestações públicas sem prejuízo do pagamento tarifário dos usuários pelo uso da infraestrutura logística construída (transporte, água, energia elétrica etc.). Esse empreendimento, obviamente, deve ser inserido dentro de áreas rigidamente delimitadas a fim de melhor apurar, controlar e reduzir eventual impacto ambiental. Poder-se-ia, inclusive, instalá-lo no Parque Estadual do Rio Negro, onde se estruturariam representações indígenas e de outros povos tradicionais para que possam divulgar suas culturas e costumes, bem como vender seus produtos artesanais.

Por outro lado, a investida das PPPs não pode ser imediatamente obstada pelas dificuldades inerentes à complexidade e à sensibilidade da biota amazônica, tampouco a eventual imaturidade científica e empresarial da região e a desconfiança política sobre o controle dos gastos públicos podem servir de empecilho para o estudo de aplicabilidade das concessões patrocinadas e administrativas. Tais embaraços existem para qualquer tipo de proposta de desenvolvimento amazonense e, antes de cravar a inaplicabilidade das PPPs, denotam a urgente necessidade de preparação política e socioeconômica dos amazônidas para a utilização dessa peculiar contratação na região, devendo o governo estadual começar a divulgar intenções estratégicas nesse sentido, as empresas se reestruturarem para a criação de projetos financeiros, o Terceiro Setor se instruir para fiscalizar o empreendimento etc. Isso porque as PPPs pautadas na Lei Estadual n.º 3.363/08 muito se adéquam às premissas do desenvolvimento e bem se harmonizam com as diretrizes traçadas pelo governo federal e com as potencialidades amazônicas concretamente encontradas pelo governo amazonense, sendo os altos riscos que as envolvem equivalentes à grande eficiência que despontam para desenvolver a região e muito menores que os atuais danos às liberdades humanas dos amazônidas, que permanecem alijados social e ambientalmente das riquezas potenciais ou efetivas da região.

Portanto, as PPPs estaduais podem melhor servir à efetivação do direito ao desenvolvimento sustentável amazonense, otimizando o modelo da Zona Franca de Manaus, sobretudo nos pontos logísticos que ainda obstaculizam a sua produção/exportação fabril e nos potenciais florestais da região (bens ecológicos, biotecnologia e conhecimentos tradicionais) que se desafinam com PIM, e permanece fragilizando o processo de

desenvolvimento do Amazonas ao fazê-lo ainda dependente de fatores externos provisórios (incentivos fiscais e demandas internacionais por produtos de tecnologia estrangeira).



## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Resolução – RDC N.º 48**, de 16 de março de 2004. Dispõe sobre o registro de medicamentos fitoterápicos. Disponível em: <[http://www.sindifar-pr.org.br/Legislacao\\_visualizar.aspx](http://www.sindifar-pr.org.br/Legislacao_visualizar.aspx)>. Acesso em: 20 dez. 2010.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito econômico**: do direito nacional ao supranacional. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

AMAZONAS. Portal do Governo do Estado do Amazonas. **Notícias**: Amazonas prepara parques estaduais para a copa de 2014. Disponível em: <<http://www.amazonas.am.gov.br/noticia.php?cod=4540>>. Acesso em: 12 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **APL de Fitoterápicos e Fitocosméticos**, 2009. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_fitoterap\\_fitocosm\\_v\\_4\\_0.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_fitoterap_fitocosm_v_4_0.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. **APL de Madeira, Móveis e Artefatos**, 2009. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_madeira\\_moveis\\_e\\_artefatos%20v\\_4\\_0\(1\).pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_madeira_moveis_e_artefatos%20v_4_0(1).pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. **APL de Turismo Ecológico e Rural**, 2009. Disponível em: <[http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp\\_apl/pdp\\_apl\\_%20turismo\\_ecologico\\_e\\_rural%20v\\_4\\_0.pdf](http://www.seplan.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/projetos/pdp_apl/pdp_apl_%20turismo_ecologico_e_rural%20v_4_0.pdf)>. Acesso em: 04 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. **Arranjos Produtivos Locais (APL)**. Disponível em: <<http://www.seplan.am.gov.br/pagina.php?cod=121>>. Acesso em: 19 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **Arranjos Produtivos Locais – APL**: APL's 2009 – contemplados no Estado do Amazonas. Disponível em: <<http://www.seplan.am.gov.br/pagina.php?cod=122>>. Acesso em: 19 dez. 2010.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. As Parcerias público-privadas – PPP's no direito positivo brasileiro. **Revista eletrônica de direito administrativo econômico**, Salvador, Instituto de

Direito Público da Bahia, nº 2, mai-jun-jul, 2005. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 02.06.2009.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE HIGIENE PESSOAL, PERFUMARIA E COSMÉTICOS. **Panorama do Setor**. 2010. Disponível em <[http://www.abihpec.org.br/conteudo/Panorama\\_do\\_setor\\_20092010\\_Portugues\\_12\\_04\\_10.pdf](http://www.abihpec.org.br/conteudo/Panorama_do_setor_20092010_Portugues_12_04_10.pdf)>. Acesso em: 18 jan. 2011.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Ecocivilização: ambiente e direito no limiar da vida**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

BARRAL, Welber. Direito e desenvolvimento: um modelo de análise. In: BARRAL, Welber (Org.). **Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica sob a ótica do desenvolvimento**. São Paulo: Singular, 2005. p. 31-72.

BATISTA, Djalma. **O complexo da amazônia: análise do processo de desenvolvimento**. 2. ed. Manaus: Valer, 2007.

BELO, Manoel Alexandre C. As forças sociopolíticas e o processo de desenvolvimento nas áreas de transição. **Direito e Desenvolvimento**. João Pessoa, ano 1, n. 1, jan – jun, p. 14-15, 2010.

BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia: um pouco-antes e além-depois**. 2 ed. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2010.

\_\_\_\_\_. **Zêmite ecológico e nadir econômico-social: análises e propostas para o desenvolvimento sustentável da Amazônia**. 2 ed. Manaus: Valer, 2010.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, Joaquim Gomes; e LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento. **Revista da FBDE**, Belo Horizonte, nº 01, p. 161-180, out-mar. 2008. Disponível em: <<http://www.fbde.org.br/revista/n1.V.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 09.

\_\_\_\_\_. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Revista Jurídica**. Brasília, v. 10, n. 90, abr/mai, 2008. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_90/Artigos/PDF/GilbertoBercovici\\_Rev90.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_90/Artigos/PDF/GilbertoBercovici_Rev90.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 10.

BINENBOJM, Gustavo. As parcerias público-privadas (PPPs) e a constituição. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.º 02, mai-jun-jul, 2005. p. 1-18. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 10 ago. 10.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros. 2003.

BOTELHO, Antônio José. **Redesenhando o projeto**: zona franca de Manaus. Manaus: Valer, 2006.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Declaração do rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=576/>>. Acesso em: 27 ago 09.

\_\_\_\_\_, Ministério do Planejamento, orçamento e gestão. **Notícias**: primeira PPP federal será em irrigação. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/noticias/2010/100923\\_tetto.html](http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/noticias/2010/100923_tetto.html)>. Acesso em: 02 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos**. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <[http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nacional\\_fitoterapicos.pdf](http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_fitoterapicos.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Anuário Estatístico de Turismo 2010**. 2010. p. 146. Disponível em: <[http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatos/anuario/downloads\\_anuario/Anuxrio\\_2010\\_-\\_Ano\\_Base\\_2009\\_Final\\_internet.pdf](http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatos/anuario/downloads_anuario/Anuxrio_2010_-_Ano_Base_2009_Final_internet.pdf)>.

\_\_\_\_\_. **Estatísticas básicas de turismo**, 2010. Disponível em <[http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatos/estatisticas\\_indicadores/downloads\\_estatisticas/Estatxsticas\\_Bxlicas\\_do\\_Turismo\\_-\\_Brasil\\_2004\\_a\\_2009.pdf](http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatos/estatisticas_indicadores/downloads_estatisticas/Estatxsticas_Bxlicas_do_Turismo_-_Brasil_2004_a_2009.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF, 2008.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 927-3/RS**, Brasília, DF. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346697>>. Acesso em: 29 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **ADI 3540 MC/DF**. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 01 de janeiro de 2005. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=desenvolvimento meio ambiente proporcionalidade&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=desenvolvimento+meio+ambiente+proporcionalidade&base=baseAcordaos)>. Acesso em: 11 set. 09.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **RE 466343/SP**. Rel. Min. Cezar Peluso. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 03 de dezembro de 2008. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(466343.NUME. OU 466343.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(466343.NUME.+OU+466343.ACMS.)&base=baseAcordaos)>. Acesso em: 11 set. 09.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Plano amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF, 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/plandi.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm)>. Acesso em: 09 mar. 2011.

BRÜSEKE, Franz Josef. O Problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. 3 ed. São Paulo: Cortez. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2001. p. 29-40.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 34, n.º 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/198>>. Acesso em: 14 abr. 2010.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COSSALTER, Philippe. A “private finance initiative”. In: TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Mônica Spezia (Coords.). **Parcerias público-privadas**: um enfoque multidisciplinar. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 425-489.

COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor público**: reforma administrativa, estabilidade, empregado público, direito adquirido. Curitiba: Juruá, 2009.

CRETELLA NETO, José. **Comentários à lei das parcerias público-privadas (PPP)**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

CRUZ, Branca Martins da. Desenvolvimento sustentável e responsabilidade ambiental. In: MARQUES, José Roberto (Org.). **Sustentabilidade e temas fundamentais de direito ambiental**. Campinas: Millennium, 2009. p. 1-48.

DALLARI, Pedro. **Desenvolvimento sustentável em favor da justiça social**. In: PÁDUA, José Augusto (Org.). Desenvolvimento, justiça e meio ambiente. Belo Horizonte: UFMG; São Paulo: Peirópolis, 2009. p. 194-215.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DINIZ, Marcelo Bentes; MOTA, José Aroudo; RIVAS, Alexandre. O desmatamento da amazônia em perspectiva. In: RIVAS, Alexandre; MOTA, José Aroudo; MACHADO, José Alberto da Costa (Orgs.). **Instrumentos econômicos para a proteção da amazônia**: a experiência do polo industrial de Manaus. Curitiba: CRV, 2009. p. 52-63.

ENEI, José Virgílio Lopes. **Project finance**: financiamento com foco em empreendimentos (parcerias público-privadas, leveraged, buy-outs e outras figuras afins). São Paulo: Saraiva, 2007.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira Alencar Mayer. Desenvolvimento Econômico e Direitos Humanos. **Boletim de Ciências Econômicas**. Coimbra. v. LII. p. 3-26. 2009.

\_\_\_\_\_. **Paradigmas inconclusos**: os contratos entre a autonomia privada, a regulação estatal e a globalização dos mercados. Coimbra: Coimbra, 2007.

FERREIRA, Gustavo Assed. Desenvolvimento sustentável. In: BARRAL, Welber (Org.). **Direito e desenvolvimento**: análise da ordem jurídica sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005. p. 73-94.

FERREIRA, Luiz Tarcísio Teixeira. **Parcerias público-privadas**: aspectos constitucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FURLAN, Valéria. Tributação da zona franca de manaus. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes; e PEIXOTO, Marcelo Magalhães. **Tributação na zona franca de Manaus**: comemoração aos 40 anos da ZFM. São Paulo: MP. 2008. p. 17-52.

FURTADO, Celso. **Em busca de novo modelo**: reflexões sobre a crise contemporânea. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra. 2002.

\_\_\_\_\_. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2003.

GARCIA, Etelvina. **Modelo de desenvolvimento zona franca de manaus**: histórias, conquistas e desafios. 2. ed. Manaus: Norma, 2004.

GODOY, Amália Maria Goldberg. A gestão sustentável e a concessão das florestas públicas. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, Instituto de Economia da UFRJ, vol.10, n. 3, p. 631-654, set-dez, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rec/v10n3/07.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Amazônia, amazônias**. São Paulo: Contexto, 2008.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2008.

GUSMÃO, Omara Oliveira de. Zona franca de manaus: extrafiscalidade, desenvolvimento regional e preservação ambiental. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes; e PEIXOTO, Marcelo Magalhães. **Tributação na zona franca de Manaus**: comemoração aos 40 anos da ZFM. São Paulo: MP. 2008. p. 159-175.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Comunicado n.º 58 do IPEA**: Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil. Rio de Janeiro. 13 de jul. 10. Disponível em: <[http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/comunicado/100713\\_comunicadoipea58.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/comunicado/100713_comunicadoipea58.pdf)>. Acesso em: 14 ago. 10.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LESSA, Carlos. Infraestrutura e logística no brasil. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). **Contribuições do Conselho de orientação do IPEA**. Livro 1. Brasília: [s.n.], 2009. p. 77-100.

MEDAUAR, Odete. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso. D. de Albuquerque. Direito internacional do desenvolvimento. In: **Direito internacional econômico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva. 2010.

MINORI, Alan Fernandes; COUTINHO, Ana Luísa Celino. Breve análise social e jurídica do terceiro setor no brasil. In: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) (Org.). **Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI**. Fortaleza: Fundação Boiteux, 2010. p. 2066-2077.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento Sustentável e Intervenção Estatal na Ordem Econômica: Uma análise do Modelo da Zona Franca de Manaus. In: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) (Org.). **Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**. Santa Catarina: Fundação Boiteux, 2009. p. 4120-4145.

MODESTO. Reforma do estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando fronteiras dos conceitos de “serviço público”, “serviços de relevância pública” e “serviços de exploração econômica” para as parcerias público-privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros 2006. p. 433-486.

MUKAI, Toshio, et. al. **Parcerias público-privadas**: comentários à lei federal n.º 11.079/04, às Leis Estaduais de Minas Gerais, Santa Catarina, São Paulo, Distrito Federal, Goiás, Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e à Lei do Município de Vitória/ES. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 3. ed. Campinas: Millennium, 2010.

NASSER, Salem Hikmat. Desenvolvimento, costume internacional e *softlaw*. In: AMARAL JÚNIOR, Amaral do (org.). **Direito Internacional e Desenvolvimento**. Barueri: Manole, 2005. p. 201-218.

NOVELINO, Marcelo. Formas de declaração da inconstitucionalidade. Fonte: Teoria da Constituição e controle de constitucionalidade. Salvador: Juspodium, 2008. Material da 8ª aula da disciplina Direito Constitucional Aplicado, ministrada no curso de pós-graduação lato sensu televirtual em Direito Público – Anhanguera-UNIDERP/REDE LFG.

NUNES, António José Avelãs. **Neoliberalismo e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar. 2003.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento econômico – um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO. Calixto (coord.) **Regulação e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 11-24.

\_\_\_\_\_. Sustentabilidade. In: MARQUES, José Roberto (Org.). **Sustentabilidade e temas fundamentais de direito ambiental**. Campinas: Millennium, 2009. p. 145-157.

NWAUCHE, E. S.; NWOBIKE, J. C. Implementação do direito ao desenvolvimento. **Revista internacional de direitos humanos**: SUR, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 06-16, 2005. Disponível em: [http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/21979/implementacao\\_direito\\_desenvolvimento.pdf?sequence=1](http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/21979/implementacao_direito_desenvolvimento.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 15 jul. 2010.

OLIVEIRA, Fernão Justen de. **Parceria público-privada**: aspectos de direito público econômico (Lei n.º 11.079/2004). Belo Horizonte: Fórum, 2007.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Direito ao desenvolvimento na constituição brasileira de 1988. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 16, dez/ fev. 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-16-NOVEMBRO-2008-GUSTAVO%20JUSTINO.pdf>>. Acesso em: 22 jul 09.

OLIVEIRA JR., Aristides da Rocha; MACHADO, José Alberto da Costa. O polo industrial de Manaus e sua dinâmica. In: RIVAS, Alexandre; MOTA, José Aroudo; MACHADO, José



Alberto da Costa (Orgs.). **Instrumentos econômicos para a proteção da Amazônia: a experiência do polo industrial de Manaus**. Curitiba: CRV, 2009. p. 31-51.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. **Declaración sobre el derecho al desarrollo**. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/41/128>>. Acesso em: 10 set. 09.

PEREIRA, Cesar A. Guimarães; CARDOSO, André Guskow; SCHWIND, Rafael Wallbach. As leis estaduais de PPP e a lei 11.079/04. In: TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Mônica Spezia (Coords.). **Parcerias público-privadas: um enfoque multidisciplinar**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 120-140.

PEREIRA, Deusamir. **Amazônia insustentável: Zona Franca de Manaus: estudo e análise**. 2. ed. Manaus: Valer, 2006.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. Os primeiros passos da reforma gerencial do estado de 1995. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**. Salvador, n. 16, dez. jan. fev. , 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-16-DEZEMBRO-2008-LUIZ%20CARLOS%20BRESSER.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2009.

PETTER, Lafayette Josué. **Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e o alcance do art. 170 da constituição federal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PINTO JÚNIOR, Mário Engler. Experiências em parcerias no Estado de São Paulo. In: SUNDFELD, Carlos Ari. (Coord.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros 2006. p. 544-566.

PROJETO DE IRRIGAÇÃO PONTAL. **Projeto**. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/noticias/2010/100923\\_tetto.html](http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/noticias/2010/100923_tetto.html)>. Acesso em: 02 fev. 2011>. Acesso em: 02 fev. 2011.

RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à lei de PPP: parceria público-privada**. Malheiros: São Paulo, 2007.

RICUPERO, Rubens. Inserção internacional brasileira. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). **Contribuições do Conselho de orientação do IPEA**. Livro 1. Brasília: [s.n.], 2009. p. 15-47.

RIVAS, Alexandre; MACHADO, José Alberto da Costa; MOTA, José Aroudo. Mecanismos compensatórios para os efeitos positivos do polo industrial de manaus. In: RIVAS, Alexandre; MOTA, José Aroudo; MACHADO, José Alberto da Costa (Orgs.). **Instrumentos**

**econômicos para a proteção da amazônia:** a experiência do polo industrial de Manaus. Curitiba: CRV, 2009. p. 177-183.

\_\_\_\_\_. Os benefícios do polo industrial de Manaus: para além do puramente econômico. In: RIVAS, Alexandre; MOTA, José Aroudo; MACHADO, José Alberto da Costa (Orgs.). **Instrumentos econômicos para a proteção da amazônia:** a experiência do polo industrial de Manaus. Curitiba: CRV, 2009. p. 192-194.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Terceiro setor.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

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

SALATI, Eneas et. al. **Amazônia:** desenvolvimento, integração e ecologia. São Paulo: Brasiliense; Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1983.

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

SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e Desenvolvimento. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (coord.). **Regulação e Desenvolvimento.** São Paulo: Malheiros, 2002. p. 29-63.

SANTOS, Boaventura de Souza. A reinvenção solidária e participativa do estado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo, São Paulo: MARE, 1998. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewArticle/26171>>. Acesso em 20 nov. 09.

\_\_\_\_\_. **Pela mão de alice:** o social e o político na pós-modernidade. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SEN, Amartya. **O desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. Reforma jurídica e reforma judicial no processo de desenvolvimento. In: BARRAL, Welber (Org.). **Direito e Desenvolvimento:** análise da ordem jurídica sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005. p. 13-30.

SERÁFICO, José; SERÁFICO, Marcelo. A zona franca de Manaus e o capitalismo no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 99-113, ago, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n54/05.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 10.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2004.

SILVA, José Afonso da Silva da. **Direito ambiental constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SOUZA, Washington Peluso Albino, **Direito econômico**. São Paulo: Saraiva, 1980.

SUNDFELD, Carlos Ari. Guia Jurídico das Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari. (Coord.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros 2006. p. 15-44.

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. Critérios de recursos financeiros da SUFRAMA. **Desenvolvimento regional**. Disponível em: <[http://www.suframa.gov.br/zfm\\_desenvolvimento\\_regional\\_carfs.cfm](http://www.suframa.gov.br/zfm_desenvolvimento_regional_carfs.cfm)>. Acesso em: 11 set. 09.

\_\_\_\_\_. Interiorização do desenvolvimento. **Desenvolvimento regional**. Disponível em: <[http://www.suframa.gov.br/zfm\\_desenvolvimento\\_regional\\_interiorizacao.cfm](http://www.suframa.gov.br/zfm_desenvolvimento_regional_interiorizacao.cfm)>. Acesso em: 11 set. 09.

\_\_\_\_\_. Interiorização do desenvolvimento. **História**. Disponível em: <[http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/RelatorioIndicadoresDesempenho\\_junho\\_2010\\_29072010.pdf](http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/RelatorioIndicadoresDesempenho_junho_2010_29072010.pdf)>. Acesso em: 14 ago. 10.

\_\_\_\_\_. **Incentivos**. Disponível em: <[http://www.suframa.gov.br/zfm\\_incentivos.cfm](http://www.suframa.gov.br/zfm_incentivos.cfm)>. Acesso em: 13 ago. 10.

\_\_\_\_\_. **Indicadores de desempenho do polo industrial de manaus**: história do PIM em tabelas e gráficos – 1988 a 2006. Disponível em: <[http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/indicadores\\_desempenho\\_1988\\_a\\_2006.pdf](http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/indicadores_desempenho_1988_a_2006.pdf)>. Acesso em: 14 ago. 10.

\_\_\_\_\_. Pesquisa científica comprova contribuição do PIM para a redução do desmatamento na Amazônia. **Notícia de 15/09/2008.** Disponível em: <[https://www.suframa.gov.br/suf\\_pub\\_noticias.cfm?id=7255](https://www.suframa.gov.br/suf_pub_noticias.cfm?id=7255)>. Acesso em: 11 set. 09.

SILVA, Marco Aurélio de Barcelos. Parcerias público-privadas no Brasil: o papel da lei do Estado de Minas Gerais. In: SOUZA, Mariana Campos de (Coord.). **Parceria público-privada: aspectos jurídicos relevantes.** São Paulo: Quartier Latin. 2008, p. 116-112-133.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional econômico.** 2. ed. São Paulo: Método. 2006.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. 1999. v. 2.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. Visão moderna da sustentabilidade ambiental. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). **Contribuições do Conselho de orientação do IPEA.** Livro 1. Brasília: [s.n.], 2009. p. 101-114.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro setor e as parcerias com a administração pública.** Uma análise crítica. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

WALD, Arnoldo. A estabilidade do direito e o custo Brasil. **Revista Jurídica.** Brasília, vol. 1, n. 6, out/nov. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_06/Estabilidade\\_direito.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_06/Estabilidade_direito.htm)>. Acesso em: 22 ago. 10.

WALD, Arnoldo; MORAES, Luiza Rangel de; WALD, Alexandre de M. **O direito de parceria e a nova lei de concessões: análise das Leis 8.987/95 e 9.074/95.** São Paulo: Revista dos Tribunais. 1996.

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas.** Belo Horizonte: Fórum, 2005.

**ANEXO A – LEI ORDINÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS N.º 3.363, de 30/12/2008**

Ementa:

DISPÕE sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas, e dá outras providências.

Texto

**CAPÍTULO I****DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1.º Esta Lei institui o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (PEPPP), destinado a disciplinar e promover a realização de parcerias público-privadas no âmbito da Administração Pública Estadual.

Parágrafo único. As parcerias público-privadas de que trata esta Lei constituem contratos de colaboração entre o Estado e o particular por meio dos quais, nos termos estabelecidos em cada caso, o ente privado participa da implantação e do desenvolvimento de obra, serviço ou empreendimento público, bem como da exploração e da gestão das atividades deles decorrentes, cabendo-lhe contribuir com recursos financeiros, materiais e humanos e sendo remunerado segundo o seu desempenho na execução das atividades contratadas.

Art. 2.º O Programa observará as seguintes diretrizes:

- I - eficiência na execução das políticas públicas e no emprego dos recursos públicos;
- II - qualidade e continuidade na prestação dos serviços;
- III - universalização do acesso a bens e serviços essenciais;
- IV - respeito aos direitos dos usuários e dos agentes privados responsáveis pelo serviço;
- V - garantia de sustentabilidade econômica da atividade;
- VI - estímulo à competitividade na prestação de serviços;
- VII - responsabilidade fiscal na celebração e execução de contratos;
- VIII - indisponibilidade das funções política, normativa, policial reguladora, controladora e fiscalizadora do Estado;
- IX - publicidade e clareza na adoção de procedimentos e decisões;
- X - remuneração do contratado vinculada ao seu desempenho;
- XI - participação popular, mediante consulta pública;
- XII - transparência dos procedimentos e decisões;
- XIII - responsabilidade social;
- XIV - responsabilidade ambiental.

§ 1.º O PEPPP será desenvolvido por meio de adequado planejamento, que definirá as prioridades quanto à implantação, expansão, melhoria, gestão ou exploração de bens, serviços, atividades, infra-estruturas, estabelecimentos ou empreendimentos públicos.

§ 2.º A execução dos projetos de parcerias público-privadas deverá ser acompanhada permanentemente para avaliação de sua eficiência, por meio de critérios objetivos previamente definidos.

Art. 3.º Fica criado o Conselho Gestor do PEPPP, vinculado ao Gabinete do Governador, integrado pelos seguintes membros:

- I - o Secretário-Chefe da Casa Civil;
- II - o Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Econômico;
- III - o Secretário da Fazenda;
- IV - o Secretário da Ciência e Tecnologia;
- V - o Procurador Geral do Estado;
- VI - até 3 (três) membros de livre escolha do Governador do Estado.

§ 1.º Caberá ao Governador indicar, dentre os membros do Conselho, o Presidente e quem, nas suas ausências ou impedimentos, deverá substituí-lo.

§ 2.º Poderão substituir os membros a que se referem os incisos I a V deste artigo representantes que venham a ser por eles indicados, desde que mantenham vínculo com a Administração Pública Estadual e atuem nas áreas do membro originalmente integrantes.

§ 3.º Participarão das reuniões do Conselho, com direito a voz, os demais titulares de Secretarias de Estado que tiverem interesse direto em determinada parceria, em razão de vínculo temático entre o objeto desta e o respectivo campo funcional.

§ 4.º O Conselho deliberará mediante voto da maioria de seus membros, tendo o Presidente direito ao voto de qualidade.

§ 5.º Caberá ao Conselho Gestor:

I - aprovar projetos de parceria público-privadas, observadas as condições estabelecidas no artigo 4º;

II - recomendar ao Governador do Estado a inclusão no PEPPP de projeto aprovado na forma do item I;

III - fiscalizar a execução das parcerias público-privadas;

IV - opinar sobre alteração, revisão, rescisão, prorrogação ou renovação dos contratos de parceria público-privadas;

V - fixar diretrizes para a atuação dos representantes do Estado;

VI - fazer publicar no Diário Oficial do Estado, as atas de suas reuniões.

§ 6.º Ao membro do Conselho é vedado:

I - exercer o direito de voz e voto em qualquer ato ou matéria objeto do PPP em que tiver interesse pessoal conflitante, cumprindo-lhe cientificar os demais membros do Conselho de seu impedimento e fazer constar em ata a natureza e extensão do conflito de seu interesse;

II - valer-se de informação sobre processo de parceria ainda não divulgado para obter vantagem, para si ou para terceiros.

§ 7.º A participação no Conselho não será remunerada, sendo considerada serviço público relevante.

§ 8.º Caberá à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, por meio de unidade específica, executar as atividades operacionais e de coordenação de parcerias público-privadas, assessorar o Conselho Gestor do PPP e divulgar os conceitos e metodologias próprios dos contratos de parceria, apoiada por equipe técnica.

§ 9.º O Conselho Gestor remeterá para a Assembléia Legislativa, semestralmente, relatório detalhado das atividades desenvolvidas no período e de desempenho dos contratos de parceria público-privadas.

§ 10. O Presidente do Conselho Gestor e o Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Econômico comparecerão, semestralmente, à Assembléia Legislativa, para, em reunião conjunta das Comissões de Economia e Planejamento, de Serviços e Obras Públicas e de Fiscalização e Controle, prestar esclarecimentos sobre as atividades do órgão e apresentar os resultados de parcerias auferidos no semestre.

Art. 4.º São condições para a inclusão de projetos no PEPPP:

I - efetivo interesse público, considerando a natureza, relevância e valor de seu objeto, bem como o caráter prioritário da respectiva execução, observadas as diretrizes governamentais;

II - estudo técnico de sua viabilidade, mediante demonstração das metas e resultados a serem atingidos, prazos de execução e de amortização do capital investido, bem como a indicação dos critérios de avaliação ou desempenho a serem utilizados;

III - a viabilidade dos indicadores de resultado a serem adotados, em função de sua capacidade de aferir, de modo permanente e objetivo, o desempenho do ente privado em

termos qualitativos e quantitativos, bem como de parâmetros que vinculem o montante da remuneração aos resultados atingidos;

IV - a forma e os prazos de amortização do capital investido pelo contratado;

V - a necessidade, a importância e o valor do serviço ou da obra em relação ao objeto a ser executado.

Parágrafo único. A aprovação do projeto fica condicionada ainda ao seguinte:

I - elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro;

II - demonstração da origem dos recursos para seu custeio;

III - comprovação de compatibilidade com a lei orçamentária anual, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual.

## CAPÍTULO II

### DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Art. 5.º As parcerias público-privadas serão celebradas pelo Estado, e por entidade de sua Administração Indireta, com o ente privado, por meio de contrato de concessão, nos termos do artigo 11 desta Lei.

Art. 6.º Podem ser objeto de parceria público-privada:

I - a prestação de serviços públicos;

II - a construção, a ampliação, a manutenção, a reforma e a gestão de instalações de uso público em geral, bem como de terminais estaduais e de vias públicas, incluídas as recebidas em delegação da União;

III - a instalação, a manutenção e a gestão de bens e equipamentos integrantes de infraestrutura destinada a utilização pública;

IV - a implantação e a gestão de empreendimento público, incluída a administração de recursos humanos, materiais e financeiros;

V - a exploração de bem público;

VI - a exploração de direitos de natureza imaterial de titularidade do Estado, incluídos os de marcas, patentes e bancos de dados, métodos e técnicas de gerenciamento e gestão.

§ 1.º As atividades descritas nos incisos do caput deste artigo poderão ser desenvolvidas nas seguintes áreas:

I - educação, saúde e assistência social;

II - transportes públicos;

III - saneamento básico;

IV - segurança, sistema penitenciário, defesa e justiça;

V - ciência, pesquisa e tecnologia;

VI - agronegócio, especialmente na agricultura irrigada e na agroindustrialização;

VII - infra-estrutura na área de desporto;

VIII - outras áreas públicas de interesse social ou econômico.

§ 2.º Não serão consideradas parcerias público-privadas:

I - a realização de obra prevista no inciso II do caput deste artigo sem atribuição ao contratado do encargo de mantê-la e explorá-la por, no mínimo, quarenta e oito meses;

II - a terceirização de mão-de-obra que seja objeto único de contrato;

III - a prestação isolada, que não envolva conjunto de atividades;

IV - o contrato de concessão ou de permissão com prazo inferior a cinco anos e valor inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais).

§ 3.º É vedado ao ente privado o acesso a banco de dados que contenha informações de natureza sigilosa.

Art. 7.º Na celebração de parceria público-privada, é vedada a delegação a ente privado, sem prejuízo de outras vedações previstas em lei, das seguintes competências:

I - edição de ato jurídico com fundamento em poder de autoridade de natureza pública;

II - atribuições de natureza política, policial, judicial, normativa e regulatória e as que envolvam poder de polícia;

III - direção superior de órgãos e entidades públicos, bem como a que envolva o exercício de atribuição indelegável;

IV - atividade de ensino que envolva processo pedagógico.

§ 1.º Quando a parceria envolver a totalidade das atribuições delegáveis da entidade ou órgão público, a celebração do contrato dependerá de prévia autorização legal para a extinção do órgão ou entidade.

§ 2.º Não se inclui na vedação estabelecida no inciso II deste artigo a delegação de atividades que tenham por objetivo dar suporte técnico ou material às atribuições nele previstas.

§ 3.º Não serão objeto de parcerias público-privadas a mera terceirização de mão-de-obra e as prestações singelas ou isoladas.

Art. 8.º Poderão figurar como contratantes nas parcerias público-privadas os entes estatais a quem a lei, o regulamento ou o estatuto confirmam a titularidade dos bens ou serviços objeto da contratação, incluindo autarquias, fundações instituídas ou mantidas pelo Estado, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Art. 9.º As parcerias público-privadas determinam para os agentes do setor privado:

I - a assunção de obrigações de resultado definidas pelo Poder Público, com liberdade para a escolha dos meios para sua implementação, nos limites previstos no instrumento;

II - a submissão a controle estatal permanente dos resultados;

III - o dever de submeter-se à fiscalização do Poder Público, permitindo o acesso de seus agentes às instalações, informações e documentos inerentes ao contrato, inclusive seus registros contábeis;

IV - a incumbência de promover as desapropriações decretadas pelo Poder Público, quando prevista no contrato.

### CAPÍTULO III

### DOS PROJETOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

#### Seção I

#### Dos Requisitos dos Projetos de Parceria Público-Privada

Art. 10. Os projetos de parceria público-privada, sem prejuízo dos requisitos estabelecidos em regulamento, deverão conter estudo técnico que demonstre, em relação ao serviço, obra ou empreendimento a ser contratado:

I - a vantagem econômica e operacional da proposta para o Estado e a melhoria da eficiência no emprego dos recursos públicos, relativamente a outras possibilidades de execução direta ou indireta;

II - a viabilidade dos indicadores de resultado a serem adotados, em função da sua capacidade de aferir, de modo permanente e objetivo, o desempenho do ente privado em termos qualitativos e quantitativos, bem como de parâmetros que vinculem o montante da remuneração aos resultados atingidos;

III - a viabilidade de obtenção pelo ente privado, na exploração do serviço, de ganhos econômicos suficientes para cobrir seus custos;



- IV - a forma e os prazos de amortização do capital investido pelo contratado;
- V - a necessidade, a importância e o valor do serviço em relação ao objeto a ser executado.
- VI - o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação;
- VII - as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual, fixadas sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida, e às obrigações assumidas;
- VIII - a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato príncipe e álea econômica extraordinária;
- IX - os fatos que caracterizem a inadimplência pecuniária do parceiro público, os modos e os prazos de regularização e, quando houver, a forma de acionamento da garantia;
- X - compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado.
- XI - a realização de vistoria dos bens reversíveis, podendo o parceiro público reter os pagamentos ao parceiro privado, no valor necessário para reparar as irregularidades eventualmente detectadas.
- Parágrafo único. Fica assegurado acesso público aos dados e às informações que fundamentem o estudo técnico de que trata este artigo.

## Seção II

### Dos Instrumentos de Parceria Público-Privada

Art. 11. São instrumentos para a realização de parceria público-privada:

- I - a concessão de serviço público, precedida ou não de obra pública;
- II - a concessão de obra pública;
- III - a permissão de serviço público;
- IV - a subconcessão.

Art. 12. Os instrumentos de parceria público-privada previstos no artigo 11 desta Lei reger-se-ão pelas normas gerais do regime de concessão e permissão de serviços públicos e de licitações e contratos e atenderão às seguintes exigências:

- I - indicação das metas e dos resultados a serem atingidos pelo contratado e do cronograma de execução, definidos os prazos estimados para o seu alcance;
- II - definição de critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante adoção de indicadores capazes de aferir a qualidade do serviço;
- III - estabelecimento de prazo vinculado à amortização dos investimentos, quando for o caso, e remuneração do contratado pelos serviços oferecidos;
- IV - apresentação, pelo contratante, de estudo do impacto orçamentário-financeiro do contrato no exercício em que deva entrar em vigor e nos subseqüentes, abrangida a sua execução integral.

§ 1.º Os editais e contratos de parceria público-privada serão submetidos a consulta pública, na forma de regulamento.

§ 2.º Os contratos de parceria público-privada deverão prever que, no caso de seu objeto reportar-se a setores regulados, as regras de desempenho das atividades e serviços deverão ficar submetidas àquelas determinadas pela agência reguladora correspondente.

§ 3.º Ao término da parceria público-privada, a propriedade do bem móvel ou imóvel objeto do contrato caberá à Administração Pública, salvo disposição contratual em contrário.

Art. 13. Os instrumentos de parceria público-privada previstos no art. 9º desta Lei poderão estabelecer mecanismos amigáveis de solução de divergências contratuais, inclusive por meio de arbitragem.

§ 1.º Na hipótese de arbitragem, os árbitros serão escolhidos dentre pessoas naturais de reconhecida idoneidade e conhecimento da matéria, devendo o procedimento ser realizado de conformidade com regras de arbitragem de órgão arbitral institucional ou entidade especializada.

§ 2.º A arbitragem terá lugar na Capital do Estado, em cujo foro serão ajuizadas, se for o caso, as ações necessárias para assegurar a sua realização e a execução da sentença arbitral.

Art. 14. São obrigações do contratado na parceria público-privada:

I - demonstrar capacidade econômica e financeira para a execução do contrato;

II - assumir compromisso de resultados definido pela Administração Pública, facultada a escolha dos meios para a execução do contrato, nos limites previstos no instrumento;

III - submeter-se a controle estatal permanente dos resultados;

IV - submeter-se à fiscalização da Administração Pública, sendo livre o acesso dos agentes públicos às instalações, informações e documentos relativos ao contrato, incluídos os registros contábeis;

V - sujeitar-se aos riscos do empreendimento, salvo nos casos expressos previstos no contrato e no edital de licitação, modalidade concorrência.

VI - incumbir-se de atos delegáveis da desapropriação, quando prevista no contrato e mediante outorga de poderes pelo Poder Público, caso em que será do contratado a responsabilidade pelo pagamento das indenizações cabíveis.

Parágrafo único. Ao Poder Público, por ato exclusivo do Chefe do Poder Executivo Estadual, compete declarar de utilidade pública área, local ou bem que sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao objeto do contrato e à implementação de projeto associado, bem como, ressalvada a hipótese do inciso VI deste artigo, promover a sua desapropriação diretamente.

Art. 15. O contratado poderá ser remunerado por meio de uma ou mais das seguintes formas:

I - tarifa cobrada dos usuários, nos contratos regidos pela lei federal de concessão e permissão de serviços públicos;

II - recursos do Tesouro estadual ou de entidade da Administração Indireta Estadual;

III - cessão de créditos do Estado ou de entidade da Administração Indireta estadual;

IV - transferência de bens móveis e imóveis, na forma da lei;

V - títulos da dívida pública, emitidos com observância da legislação aplicável;

VI - cessão do direito de exploração comercial de bens públicos e outros bens de natureza imaterial, tais como marcas, patentes, bancos de dados;

VII - outras receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados.

§ 1.º A remuneração do contratado será variável, vinculada ao seu desempenho na execução do contrato, e se dará a partir do momento em que o serviço, obra ou empreendimento contratado estiver disponível para utilização.

§ 2.º Desde que haja previsão expressa no contrato de parceria público-privada, o Estado poderá efetuar o pagamento das parcelas devidas ao contratado, apuradas nos termos do §1.º deste artigo, diretamente em favor da instituição que financiar o objeto do contrato.

Art. 16. Os créditos do contratado poderão ser protegidos por meio de:

I - garantia real, pessoal, fidejussória e seguro;

II - atribuição ao contratado do encargo de faturamento e cobrança de crédito do contratante em relação a terceiros, salvo os relativos a impostos, prevista a forma de compensação dos créditos recíprocos de contratante e contratado;

III - vinculação de recursos do Estado, inclusive por meio de fundos específicos.

Art. 17. O contrato e o edital de licitação poderão prever, para a hipótese de inadimplemento da obrigação pecuniária a cargo do Estado, sem prejuízo das demais sanções estabelecidas na legislação federal aplicável, que:

I - o débito será acrescido de multa de 2% (dois por cento) e juros, segundo a taxa em vigor para a mora do pagamento de impostos devidos à Fazenda Estadual;

II - o atraso superior a noventa dias conferirá ao contratado a faculdade de suspensão dos investimentos em curso bem como a suspensão da atividade que não seja estritamente necessária à continuidade de serviços públicos essenciais ou à utilização pública de infraestrutura existente, sem prejuízo do direito à rescisão judicial;

III - o débito poderá ser pago ou amortizado com os valores designados para este fim em fundo específico a ser criado e designado no contrato.

#### CAPÍTULO IV DA SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO

Art. 18. Antes da celebração do contrato, deverá ser constituída sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria.

§ 1.º A transferência do controle da sociedade de propósito específico estará condicionada à autorização expressa da Administração Pública, nos termos do edital e do contrato, observado o disposto no parágrafo único do artigo 27 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

§ 2.º A sociedade de propósito específico poderá assumir a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos a negociação no mercado.

§ 3.º A sociedade de propósito específico deverá obedecer a padrões de governança corporativa e adotar contabilidade e demonstrações financeiras padronizadas, conforme regulamento.

§ 4.º Fica vedado à Administração Pública ser titular da maioria do capital votante das sociedades de que trata este Capítulo.

§ 5.º A vedação prevista no § 4.º deste artigo não se aplica à eventual aquisição da maioria do capital votante da sociedade de propósito específico por instituição financeira controlada pelo Poder Público em caso de inadimplemento de contratos de financiamento.

#### CAPÍTULO V DA LICITAÇÃO

Art. 19. A Contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

I - autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:

a) a conveniência e a oportunidade de contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada;

b) que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo referido no § 1.º do artigo 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa; e

c) quando for o caso, conforme as normas editadas na forma do artigo 25 da Lei nº. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, a observância dos limites e condições decorrentes da aplicação dos artigos 29, 30 e 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelas obrigações contraídas pela Administração Pública relativas ao objeto do contrato;

II - elaboração de estimativa do impacto orçamentário - financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada;

III - declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual;

IV - estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública;

V - seu objeto estar previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado;

VI - submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital;

e

VII - licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir.

§ 1.º A comprovação referida nas alíneas b e c do inciso I do caput deste artigo conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, observadas as normas gerais para consolidação das contas públicas, sem prejuízo do exame de compatibilidade das despesas com as demais normas do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

§ 2.º Sempre que a assinatura do contrato ocorrer em exercício diverso daquele em que for publicado o edital, deverá ser precedida da atualização dos estudos e demonstrações a que se referem os incisos I a IV do caput deste artigo.

§ 3.º As concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica.

Art. 20. O instrumento convocatório conterà minuta do contrato, indicará expressamente a submissão da licitação às normas desta Lei e observará no que couber, os §§ 3.º e 4.º do artigo 15, os artigos 18,19 e 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, podendo ainda prever:

I - exigência de garantia de proposta do licitante, observado o limite do inciso III do artigo 31 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

II - o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato.

Parágrafo único. O edital deverá especificar, quando houver, as garantias da contraprestação do parceiro público a serem concedidas ao parceiro privado.

Art. 21. O certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos e também ao seguinte:

I - o julgamento poderá ser precedido de etapa de qualificação de propostas técnicas, desclassificando-se os licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, os quais não participarão das etapas seguintes;

II - o julgamento poderá adotar como critérios, além dos previstos nos incisos I e V do artigo 15 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, os seguintes:

- a) menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública;
- b) melhor proposta em razão da combinação do critério da alínea a com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital;

III - o edital definirá a forma de apresentação das propostas econômicas, admitindo-se:

- a) propostas escritas em envelopes lacrados; ou
- b) propostas escritas, seguidas de lances em viva voz;

IV - o edital poderá prever a possibilidade de saneamento de falhas, de complementação de insuficiência ou ainda de correções de caráter formal no curso do procedimento, desde que o licitante possa satisfazer as exigências dentro do prazo fixado no instrumento convocatório.

§ 1.º Na hipótese da alínea b do inciso III do caput deste artigo:

I - os lances em viva voz serão sempre oferecidos na ordem inversa da classificação das propostas escritas, sendo vedado ao edital limitar a quantidade de lances;

II - o edital poderá restringir a apresentação de lances em viva voz aos licitantes cuja proposta escrita for no máximo 20% (vinte por cento) maior que o valor da melhor proposta.

§ 2.º O exame de propostas técnicas, para fins de qualificação ou julgamento, será feito por ato motivado, com base em exigências, parâmetros e indicadores de resultado pertinentes ao objeto, definidos com clareza e objetividade no edital.

Art. 22. O edital poderá prever a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, hipótese em que:

I - encerrada a fase de classificação das propostas ou o oferecimento de lances, será aberto o invólucro com os documentos de habilitação do licitante mais bem classificado, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

II - verificado o atendimento das exigências do edital, o licitante será declarado vencedor;

III - inabilitado o licitante melhor classificado, serão analisados os documentos habilitados do licitante com a proposta classificada em 2º (segundo) lugar, e assim, sucessivamente, até que um licitante classificado atenda às condições fixadas no edital;

IV - proclamado o resultado final do certame, o objeto será adjudicado ao vencedor nas condições técnicas e econômicas por ele ofertadas.

## CAPÍTULO VI DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 23. Fica criada a Unidade Gestora de Parcerias Público-Privadas - UGP, vinculado à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico do Estado do Amazonas, cuja regulamentação dar-se-á por meio de Decreto.

Parágrafo único. Caberá ao UGP elaborar o Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas e aprovar os editais, os contratos, seus aditamentos e prorrogações.

Art. 24. Ficam criados os cargos de provimento em comissão no Quadro de Pessoal da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, constantes no Anexo Único desta Lei, destinados a prover de recursos humanos necessários à execução dos serviços relacionados à Unidade Gestora de Parcerias Público-Privadas a que se refere o artigo anterior.

Parágrafo único. A remuneração dos titulares de cargos de provimento em comissão de Diretor de Projeto e de Gerente de Programa é fixada em R\$ 11.000,00 (onze mil reais) e R\$ 8.000,00 (oito mil reais), respectivamente.

Art. 25. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO ÚNICO  
CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO

QUANTIDADE CARGO SIMBOLOGIA

01 Diretor de Projeto -

01 Gerente de Programa -

04 Assessor I AD-1