

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS - UEA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL

REJANE DA SILVA VIANA

**O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:
OS *ROYALTIES* DE PETRÓLEO DE COARI-AMAZONAS**

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

ORIENTADOR: Prof. Dr. Sandro Nahmias Melo

CO-ORIENTADOR: Prof. Dr. Álvaro A. Sánchez Bravo

Manaus
2006

TERMO DE APROVAÇÃO

REJANE DA SILVA VIANA

O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: OS *ROYALTIES* DE PETRÓLEO DE COARI-AMAZONAS

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

Manaus, 28 de julho de 2006

Presidente: Prof. Dr. Sandro Nahmias Melo
Universidade do Estado do Amazonas

Membro: Prof. Dr. Álvaro A. Sánchez Bravo
Universidad de Sevilla-Andalucía

Membro: Prof. Dr. Serguei Aily Franco de Camargo
Universidade do Estado do Amazonas

DEDICATÓRIA

Dedico a presente dissertação a minha mãe, Dona Irene, que, pela determinação e generosidade, foi e é um exemplo a ser seguido, pois, apesar da pouca escolaridade, sempre me incentivou aos estudos; e ao meu companheiro Valmir Sidney Levinthal de Oliveira, pai de Joseph e Mathaus, da Joanne e do Igor, pela paciência e compreensão.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, à minha família pela paciência, aos meus professores, especialmente ao Professor Doutor Sandro Nahmias, meu orientador, pelo apoio e orientações recebidas, ao meu co-orientador, Professor Doutor Álvaro A. Sánchez Bravo, pelas valiosas sugestões, ao Professor Doutor Walmir Albuquerque pelas conversas tão proveitosas, à Professora Doutora Solange Teles pelas oportunas sugestões, ao Professor Doutor Fernando Dantas pelo apoio e amizade à frente da coordenação do Curso, sempre solidário com todos nós, alunos. Agradeço ainda à Universidade do Estado do Amazonas pela oportunidade de fazer este curso e ao apoio da FAPEAM, de onde fui bolsista durante esses dois anos de aprendizado. Espero que este trabalho traga alguma contribuição para a discussão do espaço amazônico.

*O que somos é o presente que a vida
nos deu; o que nos tornamos é o
presente que damos à vida.*

Herbert de Souza - Betinho

*O que mata um jardim não é o abandono... O
que mata um jardim é esse olhar vazio de
quem por ele passa indiferente.*

Mário Quintana

RESUMO

O presente trabalho pretendeu demonstrar que, diante do extraordinário crescimento nas receitas de *royalties* ou compensações financeiras resultantes da exploração e produção de petróleo e gás natural, abre-se um novo cenário no município de Coari, no Estado do Amazonas, pela importância desses recursos em sua receita. O trabalho partiu do Direito Constitucional ao desenvolvimento e das perspectivas para a Amazônia com a prospecção de petróleo na Bacia do Solimões. O ponto principal de análise foi verificar de que maneira esses benefícios estão sendo utilizados pelas administrações municipais, quais são os resultados dos investimentos que já podem ser percebidos. A metodologia adotada foi a consulta bibliográfica com levantamento dos índices de desenvolvimento socioeconômico do município de Coari, além de informações dos municípios de seu entorno, utilizando os indicadores de desenvolvimento humano e de qualidade de vida. Entre os principais resultados, obteve-se a confirmação de que os *royalties* e participações especiais são importantes na composição da receita municipal oferecendo o recurso necessário para os investimentos locais, não sendo possível determinar a sua exata utilização. Nem se verificaram ações concretas para a promoção de um projeto de sustentabilidade e de diversificação da base produtiva local. A utilização dos *royalties*, de forma direcionada para a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, justifica-se pelo risco potencial de danos ambientais inerente à atividade de produção de petróleo e como forma de indenização pela exploração de um recurso não-renovável, de modo a prevenir o declínio econômico, sendo legítimo que tais recursos sejam utilizados para viabilizar as potencialidades da região.

Palavras-chave: Amazônia; Desenvolvimento Sustentável; Direito Ambiental; *Royalties*; Petrobras.

ABSTRACT

The present work intended to demonstrate, that ahead of the extraordinary growth in prescriptions of *royalties* or financial compensations as a result of the exploration and production of oil and natural gas, a new scene begins to appear in the city of Coari in the State of Amazonas supporting the importance of these resources in its prescription confides. The work left of the Constitucional Law to the development and the perspectives for the Amazônia with the prospection of oil in the Basin of the Solimões. The main point of analysis will be to verify how these benefits are being used by the municipal administrations, the results of the investments, that already can be perceived. The adopted methodology was bibliographical consultation with survey and the analysis of social and financial facts of the city of Coari, adding information of the cities near by and using the pointers of human development and quality of life. Between the main results, it was gotten confirmation that royalties and special participations are important in the composition to the local governments offering the necessary resource for many investments, not being possible to determine its accurate use, or if verifying concrete actions for the promotion of a project of sustentabilidade and diversification of the local productive base. The use of royalties of form directed for the improvement in the quality of life of its habitants, justifies for the potential risk of ambient damages inherent to the activity of oil production and as form of indemnity for the exploration of resources you did not renew in order to prevent the economic decline being legitimate that such resources are used to make possible the potentialities of the region

Words key: Amazônia; Sustainable development; Enviromental law; *Royalties*; Petrobras.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Figura 1 Foto da Igreja de Santana em Coari – AM
- Figura 2 Imagem Landsat do Estado do Amazonas com a divisão dos municípios
- Figura 3 Imagem Landsat do Estado do Amazonas com destaque para a microrregião Coari e a localização do empreendimento da Petrobras
- Figura 4 Vista aérea do Pólo Arara da Unidade de Negócios da Bacia do Solimões - UN-BSOL
- Figura 5 Foto de esfera de armazenamento de gás liquefeito de petróleo – GLP
- Figura 6 Foto de parte da tubulação de passagem de petróleo e gás
- Figura 7 Foto das cinco turbinas dos termos-geradores
- Figura 8 Gráfico do grau de escolaridade dos empresários de Coari em 2005

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 População do Município de Coari/Am, de 1970 a 2005
- Tabela 2 IDHM dos municípios de Anamã, Anori, Beruri, Caapiranga, Coari e Codajás – 1991
- Tabela 3 IDHM dos municípios de Anamã, Anori, Beruri, Caapiranga, Coari e Codajás – 2000
- Tabela 4 Renda *per capita* dos municípios de Anamã, Anori, Beruri, Caapiranga, Coari e Codajás – 1991 e 2000
- Tabela 5 Indicador de porcentagem de pobreza dos municípios de Anamã, Anori, Beruri, Caapiranga, Coari e Codajás – 1991 e 2000
- Tabela 6 Esperança de vida ao nascer e mortalidade até um ano de idade nos municípios de Anamã, Anori, Beruri, Caapiranga, Coari e Codajás – 1991 e 2000
- Tabela 7 *Royalties* repassados ao município de Coari/AM pela ANP entre 2001 e 2005 e total acumulado até abril de 2006
- Tabela 8 Produção agro-pecuária de Coari – 1990 a 2002

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AMARN	Associação das Mulheres Indígenas do Rio Negro
ANP	Agência Nacional do Petróleo
CDA-AM	Centro de Defesa Ambiental da Amazônia
CDB	Convenção de Diversidade Biológica
CF	Constituição Federal
CNP	Conselho Nacional de Petróleo
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CTN	Código Tributário Nacional
DARF	Documento de Arrecadação de Receitas Federais
EA	Estudos Ambientais
ECO92	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
E&P	Exploração e Produção
EPIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
EST	Escola Superior de Tecnologia
EVA	Estudo de Viabilidade Ambiental
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GLP	Gás Liquefeito de Petróleo
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IDESE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPRS	Índice Paulista de Responsabilidade Social
INPA	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
IPAAM	Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
Lpper	Licença Prévia para Perfuração
Lppro	Licença Prévia de Produção para Pesquisa
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
OTC	Offshore Technology Conferense
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônico
PCA	Projeto de Controle Ambiental
PE	Participações Especiais
Petrobras	Petróleo Brasileiro S.A.
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômico, Sociais e Culturais
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RAA	Relatório de Avaliação Ambiental
RCA	Relatório de Controle Ambiental
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SNUC	Sistema de Unidades de Conservação da Natureza
SAGE	Strategic Action Group on the Environment
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa
Sesi	Serviço Social da Indústria
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCA	Tratado de Cooperação Amazônico
TCE	Tribunal de Contas Estadual
TCU	Tribunal de Contas da União
UFAM	Universidade Federal do Amazonas

UN-BSOL	Unidade de Negócios da Bacia do Solimões
UPGN	Unidade de Processamento de Gás Natural
UN-Reman	Unidade da Refinaria de Manaus
UTAM	Universidade Tecnológica do Amazonas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO I. MEIO AMBIENTE E DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	19
1.1 INTERDISCIPLINARIDADE DO DIREITO AMBIENTAL.....	20
1.2 DIREITO AO MEIO AMBIENTE: DIREITO HUMANO.....	23
1.2.1 O princípio da dignidade da pessoa humana.....	28
1.2.2 Os direitos sociais.....	31
1.3 A RELATIVIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	34
1.4 O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO: DIREITO FUNDAMENTAL	36
1.4.1 O potencial de desenvolvimento econômico do Estado do Amazonas	41
CAPÍTULO II. O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	47
2.1 DIREITO ECONÔMICO.....	48
2.2 A GLOBALIZAÇÃO E A APROPRIAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS.....	50
2.3 A ORDEM ECONÔMICA, A DEFESA DO MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	53
2.4 A SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO E A POLÍTICA AMBIENTAL.....	54
2.5 PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR E USUÁRIO-PAGADOR.....	57

	14
CAPÍTULO III. A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL.....	62
3.1 A VALORAÇÃO DO BEM AMBIENTAL.....	63
3.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR E DO USUÁRIO-PAGADOR.....	65
3.3 RECEITA TRIBUTÁRIA E COMPENSAÇÃO AMBIENTAL: DIREITO E DEVER.....	67
3.4 UM BREVE PANORAMA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DOS <i>ROYALTIES</i>	72
3.5 OS <i>ROYALTIES</i> DE PETRÓLEO: NATUREZA, DESTINAÇÃO E FISCALIZAÇÃO.....	77
CAPÍTULO IV. A EXTRAÇÃO PETROLÍFERA NO COMPLEXO DE URUCU ...	84
4.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A REALIDADE AMAZÔNICA.....	85
4.2 MUNICÍPIO DE COARI.....	87
4.3 O EMPREENDIMENTO DA PETROBRAS NO COMPLEXO PETROLÍFERO DE URUCU, A RESPONSABILIDADE SÓCIO-AMBIENTAL E A IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES MITIGADORAS.....	93
4.4 A GESTÃO MUNICIPAL E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM FAVOR DA MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO	104
4.4.1 A gestão dos <i>royalties</i> no município de Coari.....	107
CONCLUSÃO.....	118
REFERÊNCIAS.....	122

INTRODUÇÃO

A arrecadação de tributos e *royalties* gerados pela Petrobras, com a implantação do empreendimento na Bacia do Solimões, certamente alcança seus acionistas, beneficia o estado e o município, por meio da geração de impostos. Partindo dos dados estatísticos socioeconômicos e do levantamento dos valores dos *royalties* repassados para o município, será possível verificar o que foi implementado na área das políticas públicas que objetivaram uma melhor qualidade de vida da população do município.

Diante dessa busca por fontes de recursos, os *royalties* do petróleo, compensações financeiras pela exploração e produção de petróleo e gás natural, portanto pelo uso de recursos naturais, representam importante receita para municípios e estados brasileiros. Apesar da enorme capacidade de investimento proporcionada pelas “indenizações” do petróleo, na esfera local não se observam resultados significativos que destaquem o município em relação às demais cidades do estado.

O tema suscita uma discussão, pois não se pode desconsiderar o isolamento em que vive o cidadão do interior do Estado do Amazonas, privado do acesso a vários bens e serviços, considerando a obrigação do Estado em garantir níveis mínimos de direitos sociais, portanto uma vida digna a seus cidadãos. Se os *royalties* constituem uma compensação pela degradação ambiental, o objetivo deste trabalho é realizar uma avaliação empírica do Pólo de

Coari, demonstrando se tal compensação propicia o desenvolvimento sustentável, ou seja, se foi atingida uma sadia qualidade de vida com exploração mínima do meio ambiente ou se o meio ambiente foi apenas danificado de forma irreversível.

O desenvolvimento de uma ação democrática e participativa da população poderá indicar caminhos a serem seguidos, mediante políticas públicas direcionadas para a real necessidade dos grupos sociais locais, como o acesso à moradia digna, saneamento, transporte e outros serviços públicos básicos que garantam uma melhor qualidade de vida, promovendo uma política mais transparente de aplicação desses recursos.

Sendo o petróleo um recurso natural não-renovável, buscar-se-á indagar sobre a necessidade da aplicação dos recursos provenientes das compensações ambientais em projetos ou atividades econômicas que promovam uma diversificação de suas bases produtivas, bem como a criação de novas alternativas de desenvolvimento sustentável para o município, considerando que o petróleo tende a se exaurir.

O campo de análise do presente trabalho é o município de Coari, maior beneficiário dos *royalties* de petróleo dentro do Estado do Amazonas, embora tenha sido necessário o levantamento de dados do espaço geográfico de cidades do seu entorno, todas da chamada microrregião de Coari,¹ com o intuito de facilitar a visualização dos indicadores socioeconômicos e do Índice Municipal de Desenvolvimento Humano (IDH-M).

As cidades da microrregião de Coari têm características semelhantes, possibilitando a comparação dos seus desempenhos, porém as receitas são bem inferiores às do município de Coari.

É preciso esclarecer que este trabalho não trata da exploração de gás natural, que apenas começará a ser explorado comercialmente a partir de 2007, com o término das obras

¹ As cidades da microrregião Coari são Anamá, Anori, Beruri, Caapiranga, Coari e Codajás.

de construção do gasoduto.² Desde que foi iniciada a exploração de petróleo no Amazonas, o gás natural é reinjetado nos poços. A parte analisada refere-se ao poliduto, que transporta petróleo e gás liquefeito de petróleo (GLP), através de dutos até as margens do rio Solimões.

A região de construção do poliduto da Petrobras sofreu grande impacto, com sérios reflexos sociais, desde sua construção e a importância desta análise está na possibilidade de a situação vir a se repetir com a exploração de gás natural, para indicar possíveis caminhos a serem seguidos, considerando que todas as cidades envolvidas no gasoduto também terão arrecadações bem mais significativas, pois passarão a ser beneficiadas com o recebimento de *royalties* pela passagem do gás natural.

Das cidades que compõem a microrregião de Coari, com exceção de Beruri, todas as demais fazem parte do trajeto do gasoduto, têm características semelhantes e, certamente, sofreram a influência da construção do Poliduto, na década de 90 do século passado e poderão vir a sofrer as mesmas influências positivas e negativas do gasoduto Coari – Manaus.

O presente trabalho, *O direito ao desenvolvimento sustentável: os royalties de petróleo de Coari-Amazonas* é composto de quatro capítulos. O objeto central de análise será a utilização dos *royalties* de petróleo na melhoria de vida da população de Coari.

No primeiro capítulo, analisamos os fundamentos constitucionais do direito ao desenvolvimento e do direito ambiental, ambos direitos fundamentais dos cidadãos em busca da realização do princípio da dignidade humana.

Em seguida, analisamos o desenvolvimento sustentável como direito que deverá considerar não só a questão econômica, mas também a questão social e ambiental.

No terceiro capítulo, será verificada a natureza dos *royalties* de petróleo e a possibilidade de ter essa receita com destinação vinculada e direcionada para a mitigação dos

² O gasoduto terá cerca de 400 quilômetros e transportará gás natural desde o terminal Solimões em Coari atravessando os municípios de Codajás, Anori, Anamá, Caapiranga, Manacapuru, Iranduba até chegar à refinaria de Manaus.

efeitos do próprio empreendimento, proporcionando uma melhor qualidade de vida aos habitantes locais.

No quarto e último capítulo, coloca-se o complexo petrolífero de Urucu, situado no município de Coari e o seu significado para a Região Amazônica com a exposição dos índices socioeconômicos da região.

CAPÍTULO I – MEIO AMBIENTE E DIREITOS FUNDAMENTAIS

A cidadania é o direito a ter direitos, pois a igualdade em dignidade e direitos dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva, que requer o acesso ao espaço público.

Hannah Arendt

Para um desenvolvimento lógico do estudo, faz-se necessário falar da interdisciplinaridade do Direito Ambiental, uma característica que permeia todo este trabalho e que nos ajuda a compreender a grande extensão da questão dos *royalties* de petróleo na Amazônia.

A exploração racional das riquezas da região e o retorno em melhoria da qualidade de vida de sua gente é um desafio para o Direito Ambiental, um direito, como dizem Fiorillo e Ferreira, “vinculado à cidadania [...] adaptado ao conceito de igual dignidade social, independente da inserção econômica, social, cultural e política”,³ que no confronto com o Direito ao Desenvolvimento, também um direito fundamental assegurado na Constituição Brasileira de 1988, busca a harmonia.

³ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA; Renata Marques. *Direito ambiental tributário*. São Paulo: Saraiva, 2005, p.5.

Assim, trataremos dos fundamentos do Direito ao Desenvolvimento e do Direito Ambiental e seus pontos de confluência.

1.1 A INTERDISCIPLINARIDADE DO DIREITO AMBIENTAL

A evolução das ciências, que se depara com situações cada vez mais complexas, levou essas ciências a uma especialização, não sendo diferente na área do Direito. Atualmente, não se pode mais pensar o Direito como um compartimento estanque, isolado. Verifica-se uma nova tendência que busca a interdisciplinaridade e, especialmente no Direito Ambiental, ela é necessária, enriquecedora.

O Direito Ambiental busca auxílio em muitas outras áreas do Direito, como o Direito Internacional, o Direito Constitucional e o Direito Administrativo, ou em outras matérias aparentemente alheias a ele, como a Economia, a Biologia ou Antropologia, o que lhes confere *status* de ferramenta no auxílio à manutenção da própria sobrevivência do planeta.

Como afirma Leite e Ayala:⁴

O Direito Ambiental é um Direito que está desvinculado do tradicional direito público e privado, pois visa à proteção de um bem pertencente à coletividade como um todo e não ao caráter dicotômico (do Direito). O Direito Ambiental demonstra autonomia, pois é alicerçado por princípios de Direito Ambiental. Além disso, pressupõe uma visão transdisciplinar para o seu aprimoramento, não esquecendo que a vida humana que se protege no texto constitucional não é a vida atual, mas simultaneamente, o potencial, como a própria vida que se protege não pode ser somente a humana, que estaria inserida no conjunto global dos interesses e direitos das futuras gerações [...]

A necessidade de buscar conhecimentos que se interpenetram e se completam é explicada, já que as questões ambientais extrapolam os limites do Direito. São problemas

⁴ LEITE, José Rubens Morato ; AYALA, Patrick de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p.64-65.

sociais, humanos e políticos e conhecê-los nas mais variadas óticas alarga a compreensão do Direito e do próprio mundo, pois hoje já não se pode ignorar e muito menos dispensar a contribuição de outros saberes.

A política ambiental brasileira foi aprovada pela Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981 e marca um grande avanço de nossa legislação, pelo caráter inovador da lei, que em seu artigo 3º, inciso I, diz: “entende-se por meio ambiente o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Mas o que significa *em todas as suas formas*?

O meio ambiente visto em seus vários aspectos é um recurso puramente didático, que vem esclarecer que é uma construção cultural que depende de cada sociedade e de cada momento histórico, não é apenas a natureza, este é apenas um de seus aspectos, chamado de meio ambiente natural,⁵ que é o primeiro que nos vem à mente, pois sofre a ação direta do homem e das fontes poluidoras, definida a sua composição por Silva:

composto da fauna, da flora, das águas, da biosfera, do solo, do ar atmosférico, com a interação dos seres vivos e de seu meio formando a biota (todas as espécies de plantas e animais existentes dentro de uma determinada área), ou seja, formando o conjunto dos componentes vivos (bióticos) de um ecossistema.⁶

Outro aspecto é o meio ambiente construído,⁷ produzido pela interferência humana, onde se inclui as cidades ou espaços urbanos, hoje fonte de inúmeros problemas que afetam diretamente a qualidade de vida, indicando a necessidade de um planejamento para elas. Segundo Silva, para alguns autores o meio ambiente construído ou artificial “deve ser

⁵ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 225, *caput* e § 1º.

⁶ SILVA, Américo Luís Martins da. *Direito do meio ambiente e dos recursos naturais*. São Paulo: RT, 2005, p. 59.

⁷ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 21, XX, 182 e segs., art. 225.

definido como aquele no qual o homem tenta reproduzir algo semelhante ao ambiente natural”,⁸ para não entrar em choque com a definição de meio ambiente cultural.

O meio ambiente cultural⁹ é outra faceta do meio ambiente e refere-se ao patrimônio cultural, “é patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”, incluídas aí as formas de expressão¹⁰ e manifestações artístico-culturais,¹¹ bem como sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico,¹² responsáveis pela preservação e valorização da cultura de um povo.

O último aspecto é o meio ambiente do trabalho, que compreende o local onde são desenvolvidas atividades laborais,¹³ onde se passa boa parte da vida. Envolve as instalações físicas, que devem oferecer um ambiente saudável para a prestação do serviço e que não traga riscos à saúde física e psicológica do trabalhador.

Assim, embora considerando os seus vários aspectos, o meio ambiente é uno, pois ele é “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”,¹⁴ incluído o meio ambiente do trabalho.

O Direito a “uma sadia qualidade de vida” é assegurado no *caput* do art. 225 e a defesa do meio ambiente é elevada a princípio da ordem econômica no art. 170, ambos da Constituição de 1988, mostrando-nos a exigência constitucional para que o desenvolvimento fique atrelado ao respeito ao meio ambiente e que seja capaz de proporcionar aos cidadãos uma sadia qualidade de vida, que é mais do que viver ou conservar a vida; é um passo além

⁸ Ibidem, p.60.

⁹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 215 e 216.

¹⁰ Ibidem, art.216, inciso I.

¹¹ Ibidem, art.216, inciso IV.

¹² Ibidem, art. 216, inciso V.

¹³ Ibidem, art. 200, VIII.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2002, p.20.

do direito à vida, é o direito a uma vida saudável em um ambiente sadio. “O direito a um meio ambiente sadio como um direito individual de gestão coletiva”¹⁵. “A Organização das Nações Unidas (ONU) anualmente faz uma classificação dos países em qualidade de vida, pelo menos em três fatores: saúde, educação e produto interno bruto”.¹⁶

A Constituição Federal atribui não somente ao poder público, mas a todos, essa responsabilidade. “Há um dever do poder público, que não exclui o dever dos cidadãos. O art. 225 é taxativo ao dizer que todos são responsáveis”¹⁷ e aponta na direção de um Estado que proporcione o bem-estar social, respeitando os direitos sociais e individuais, por meio de uma política econômica que valorize, em primeiro lugar, esses objetivos sociais.

É mediante a política do meio ambiente que deverá ser propiciada condição de crescimento por longo prazo, desde que sejam consideradas todas as facetas do meio ambiente e do próprio desenvolvimento. A Constituição brasileira assegura, em vários artigos, a proteção do ser humano, as condições dignas de sobrevivência, estendendo-se à geração presente e futura, à proteção ao ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida.

1.2 DIREITO AO MEIO AMBIENTE: DIREITO HUMANO

Os direitos humanos foram reconhecidos concretamente com a Revolução Francesa em 1789 e, posteriormente, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948, após as atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial. Já a preocupação com o meio ambiente ganha maior destaque após a Primeira Conferência Internacional sobre o meio ambiente humano, realizada em 1972, em que, no princípio 1º da Declaração de

¹⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.48. *Apud* Annuaire de L’Institut de Droit International, Session de Strasbourg. V.67, II.

¹⁶ *Ibidem*, p.48.

¹⁷ FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição federal e a efetividade das normas ambientais*. 2ª ed. São Paulo: RT, 2002, p. 10.

Estocolmo,¹⁸ estabeleceram-se os fundamentos da vinculação entre direitos humanos e proteção do meio ambiente, declarando “...Princípio 1º - O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permite levar uma vida digna e gozar de bem-estar [...]”¹⁹, confirmado na Declaração do Rio em 1992.

A carta da ONU, de 1947, estabelece o dever dos Estados-membros de promover os direitos humanos, direitos esses elencados na Declaração Universal de 1948, com o caráter de declaração e não de Tratado, faltava à Declaração Universal de 1948 a força jurídica para assegurar a observância desses direitos. A proposta, portanto, deveria ser em forma de Tratado e esse processo foi concluído em 1966, com a elaboração de dois tratados internacionais – O Pacto Internacional dos Direitos Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais,²⁰ vinculantes e obrigatórios, que, integrados à Declaração Universal de 1948, formam a Carta Internacional dos Direitos Humanos. Embora elaborados em 1966, entraram em vigor apenas em 1976, quando o número necessário de ratificações foi alcançado, portanto dez anos após a sua aprovação.²¹

A visão de ruptura deixada pelos Pactos Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos deve ser superada e não significa nenhuma hierarquia entre direitos, existindo, na

¹⁸ Em 1972, a Organização das Nações Unidas (ONU) promoveu a Conferência de Estocolmo, na Suécia, para debater questões relacionadas à ecologia e ao meio ambiente. Desse encontro, surgiu a comemoração do Dia Internacional do Meio Ambiente. Dez anos depois, o tema voltou a se discutido na Conferência Rio-92, no Brasil, incluindo duas convenções: uma sobre Mudança do Clima e outra sobre Biodiversidade, e também uma Declaração sobre Florestas. A Conferência aprovou, igualmente, documentos de objetivos mais abrangentes e de natureza mais política: a Declaração do Rio e a Agenda 21. Ambos endossam o conceito fundamental de desenvolvimento sustentável, que combina as aspirações compartilhadas por todos os países ao progresso econômico e material com a necessidade de uma consciência ecológica. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/eventos/data_com/dia_ambiente/view?searchterm=estocolmo>. Acesso em: 12 de maio de 2006.

¹⁹ Princípio 1º da Declaração sobre o ambiente humano firmada por ocasião da Conferência das Nações Unidas, Estocolmo, Suécia, 5-15 de junho de 1972.

²⁰ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2004, p.164.

²¹ *Ibidem*, p.166.

verdade, uma interdependência, de forma que, quando são violados os direitos civis e políticos, resulta em afetação dos direitos sociais e culturais e vice-versa.²²

O desmembramento em dois pactos distintos foi apenas para facilitar a busca de um consenso e a sua vinculação aos ordenamentos de cada país, pois eles, na verdade, possuem caráter complementar, embora seja preciso considerar que, “[...] enquanto os direitos civis e políticos são auto-aplicáveis e passíveis de cobrança imediata, os direitos sociais, econômicos e culturais são programáticos e demandam realização progressiva”,²³ portanto com a necessidade de adoção de instrumentos diferenciados para a implementação de cada um, pois direitos civis e políticos geram obrigações negativas ou de abstenção, enquanto os direitos econômicos ou sociais implicam uma obrigação positiva.²⁴

O objetivo de conferir responsabilidades aos Estados signatários em caso de violação dos direitos elencados no Pacto Internacional dos Direitos Econômico, Sociais e Culturais (PIDESC) impunha também em cada Estado o dever de monitorar a situação desses direitos, comprometendo-se a apresentar à ONU relatórios periódicos com avaliação do grau de implementação.

O relatório foi entregue ao Comitê da ONU em Genebra e, simultaneamente, ao governo brasileiro e divulgado no Brasil, sendo produzido por dezenas de colaboradores voluntários, por meio de dezessete audiências públicas estaduais com coleta de dados em dezenove estados brasileiros,²⁵ com a participação de representantes de trezentas instituições públicas, igrejas, movimentos sociais e organizações não-governamentais, reunindo cerca de

²² Ibidem, p.200.

²³ ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2002, p. 20.

²⁴ Ibidem, p. 21.

²⁵ Para realizar as audiências públicas, foram constituídos Grupos de Trabalho em dezessete Estados - São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Pará, Acre, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Em dois outros Estados, Espírito Santo e Tocantins, embora não tenham sido realizadas audiências públicas, foram reunidos dados e coletadas informações.

2.000 voluntários em todo o país, com indicadores obtidos por instituições oficiais que fizeram o levantamento rigoroso de dados.

Embora o Brasil tivesse a responsabilidade de fazer o relatório, desde que aderiu ao PIDESC, em 1992, os resultados da implementação de programas em atendimento aos direitos constantes dos Pactos foi deliberado apenas na Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em 13 e 14 de maio de 1999 pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, quando Trindade se manifestou:

De que vale o direito à vida sem o provimento de condições mínimas de uma existência digna, se não de sobrevivência (alimentação, moradia, vestuário)? De que vale o direito à liberdade de locomoção sem o direito à moradia adequada? De que vale o direito à liberdade de expressão sem o acesso à instrução e educação básica? De que valem os direitos políticos sem o direito ao trabalho? De que vale o direito ao trabalho sem um salário justo, capaz de atender às necessidades humanas básicas? De que vale o direito à liberdade de associação sem o direito à saúde? De que vale o direito à igualdade perante a lei sem as garantias do devido processo legal? E os exemplos se multiplicam. Daí a importância da visão holística ou integral dos direitos humanos, tomados todos conjuntamente. Todos experimentamos a indivisibilidade dos direitos humanos no cotidiano de nossas vidas. Todos os direitos humanos para todos, é este o único caminho seguro para a atuação lúcida no campo da proteção dos direitos humanos. Voltar as atenções igualmente aos direitos econômicos, sociais e culturais, face à diversificação das fontes de violações dos direitos humanos, é o que recomenda a concepção, de aceitação universal em nossos dias, da inter-relação ou indivisibilidade de todos os direitos humanos ²⁶.

É interessante examinarmos algumas considerações constantes no primeiro relatório da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, ²⁷ que constata profundas desigualdades sociais e econômicas, identifica a legislação existente no país e, depois de identificar os problemas e reivindicações dos diferentes setores, faz propostas para que se chegue à efetivação do direito examinado.

Ao examinarmos algumas considerações que constam no relatório, constata-se que não se chega à efetivação do direito examinado.

²⁶ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado, em palestra na *IV Conferência Nacional de Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/conferencias/dh/br/iiconferencia.html>. Acesso em: 31 março de 2006.

²⁷ IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/conferencias/dh/br/iiconferencia.html>> Acesso em: 26 de maio de 2006.

Em última análise, direitos humanos são aqueles direitos que são dados pelo povo a si mesmo. Não são dados por nenhuma autoridade, nem derivados de um superior princípio natural ou divino. São direitos humanos porque são reconhecidos como tal por uma comunidade de povos, oriundos de sua própria concepção de dignidade humana, a qual esses direitos supõem-se inerentes. Uma vez que são aceitos através de um processo de consenso, eles se tornam assegurados ao menos para aqueles que são participantes do processo de aceitação.²⁸

A ordem jurídica coloca os direitos humanos como princípio fundamental e objetivo do Estado, aliás, Bobbio assevera que o problema grave do nosso tempo com relação aos direitos do homem não é mais fundamentá-los, mas sim, protegê-los.²⁹

Para Luño, os direitos humanos representam o conjunto de faculdades e instituições que a cada momento histórico concretizam as exigências da dignidade, da liberdade e da igualdade humanas. Quando produzido no direito interno, serão direitos fundamentais, e no plano internacional, a denominação será direitos humanos,³⁰ que, com seus atributos de universalidade e indivisibilidade, devem ser evocados como referências à esperança de todos em relação a uma vida mais feliz.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado decorre do direito à vida “em sua aceção enquanto qualidade de vida”³¹, tendo sido formalmente declarado como direito fundamental desde a Conferência de Estocolmo em 1972³². Em nossa Constituição, ele também assume o *status* de direito fundamental, como explica Antônio Herman Benjamin, que entende que, além de instituir o *dever de não-degradar*, a Constituição de 1988 elevou “a tutela ambiental ao nível não de um direito qualquer, mas de um *direito fundamental*, em pé

²⁸ IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em:<
<http://www.dhnet.org.br/dados/conferencias/dh/br/iiconferencia.html>> Acesso em: 26 de maio de 2006.

²⁹ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 25.

³⁰ LUÑO, Antonio Enrique Pés. *Teoría del derecho – Una Concepción de la Experiencia Jurídica*. Madrid: Tecnos, 2005, p. 222.

³¹ NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; DRUMMOND, José Augusto. *Amazônia dinamismo econômico e conservação ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, p. 192.

³² *Ibidem*, p. 193.

de igualdade com outros também previstos no quadro da Constituição, entre os quais se destaca, por razões óbvias, o direito de propriedade privada”.³³

Os direitos humanos não se restringem aos enumerados no artigo 5º nem somente aos do Título II: “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, mas se encontram em muitos outros artigos, por força do § 2º do artigo 5º, que afirma: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou os tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”, incluindo assim os direitos econômicos, sociais e culturais expressos nos Títulos VII e VIII.³⁴

O reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a obrigação dos poderes públicos e da coletividade de defendê-lo, conforme o art. 225 da Constituição de 1988 passa também a integrar a política econômica e social, que, no art. 170, inciso VI, prevê a livre iniciativa e a valorização do trabalho humano para assegurar a existência digna, porém observado o princípio da defesa do meio ambiente.

1.2.1 O princípio da dignidade da pessoa humana

Não se pode falar em direitos humanos sem falar em um de seus pilares, que é o respeito à dignidade da pessoa humana. “Dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem”,³⁵ é um *valor* que orienta as demais normas constitucionais e o ordenamento jurídico como um todo, sendo a condição de pessoa o único requisito para a titularidade desses direitos.

O direito à vida é o mais primário dos direitos. Considerando o *caput* do art. 5º da

³³ BENJAMIN, Antonio Herman. *Meio ambiente e constituição: uma primeira abordagem*. Disponível em: <<http://www.idea.org.py/rda/1/html/constitucionymedio.htm>> Acesso em: 14 de abril de 2006.

³⁴ Em decorrência da edição da Emenda 45, que acrescentou o parágrafo 3º ao art. 5º, os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que foram aprovados pelo Congresso Nacional passaram a ter força de Emenda Constitucional.

³⁵ SILVA, José Afonso da Silva. *Curso de direito constitucional Positivo*. 13ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 106.

Constituição Federal de 1988, conjugado com o princípio da dignidade da pessoa humana, chegamos ao direito à vida digna, que impõe limites à atuação do Estado, de forma a impedir que o poder público o viole, além de implicar uma perspectiva programática, de modo que o Estado tenha como meta permanente a concretização de uma vida com dignidade para todos,³⁶ que está prevista também no artigo 170 da Constituição brasileira, portanto a ordem econômica deve assegurar uma existência digna.

Uma vida com dignidade reclama a satisfação dos valores mínimos fundamentais descritos no art. 6º da Constituição Federal de forma a exigir do Estado que sejam assegurados, mediante o recolhimento de tributos, educação, saúde, trabalho, moradia, segurança lazer, entre outros direitos básicos, indispensáveis ao desfrute de uma vida digna.³⁷

E onde não houver as condições mínimas para uma existência digna, onde os direitos fundamentais não forem minimamente assegurados, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana e esta pessoa será apenas um objeto de arbítrio e injustiça.³⁸

A dignidade está, assim, intimamente relacionada com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e com o direito ao desenvolvimento como um direito humano que resguarda o direito de viver, tendo satisfeitas as necessidades básicas. A sua dimensão é mais ampla e partilha simultaneamente a natureza de direito individual e social.

Portanto, em primeiro lugar a dignidade humana não é a garantia de que a pessoa não vai ser objeto de ofensas, mas supõe também o pleno desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo,³⁹ assim como o direito à vida não é apenas o direito de nascer e manter-se vivo, mas é o direito de desenvolver plenamente o potencial humano, explorando todas as possibilidades como pessoa humana. O Estado deverá fornecer condições que possibilitem a

³⁶ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2004, p. 108.

³⁷ FIORILLO, Antonio Celso Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 5ª ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 55.

³⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p.59.

³⁹ LUÑO, Antonio Enrique Péres. *Teoria del derecho: una concepción de la experiencia jurídica*. Madrid: Tecnos, 2005, p.223.

realização desse direito, tornando a vida digna, por meio da efetivação dos direitos sociais, tais como o direito à saúde, o direito à educação, o direito à moradia e o direito ao emprego.

Em segundo lugar, a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelece, em seu artigo 2º, o objetivo geral da política ambiental como sendo o de “[...] preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida visando assegurar no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses à segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana [...]”.⁴⁰

Segundo Sirvinskas,⁴¹ no decorrer das últimas décadas, desenha-se uma nova posição da sociedade humana em face do meio ambiente, chamada de Biocentrismo, “pois se por um lado temos os excessos do consumismo sem limites, por outro, temos as péssimas condições de vida que afetam mais de dois terços da família humana”.

Embora seja difícil falar do meio ambiente sem falar do homem, é preciso superar a visão antropocêntrica clássica, em que o homem é considerado o senhor e dono da natureza.⁴²

Fica a pergunta: proteger o homem ou a natureza? “Proteger o ambiente não significa impedir que o País se desenvolva e crie empregos”.⁴³

Como explicam Leite e Ayala,⁴⁴

Postula-se um antropocentrismo alargado, impondo-se uma verdadeira comunhão e solidariedade de interesses entre o homem e a natureza, como condição imprescindível a assegurar o futuro de ambos. No sistema jurídico brasileiro, prevalece a adoção do antropocentrismo alargado, pois protege-se o meio ambiente no que concerne à capacidade de aproveitamento deste para o uso do homem, mas também no que diz respeito ao bem ambiental, autonomamente, para manter o equilíbrio ecológico e sua capacidade funcional.

⁴⁰ BRASIL. *Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Art. 2º.

⁴¹ SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 8.

⁴² OLIVEIRA, Flávia de Paiva M. de; GUIMARÃES, Flávio Romero. *Direito, meio ambiente e cidadania: uma abordagem interdisciplinar*. São Paulo: WVC, 2004, p. 28.

⁴³ MILARÉ, Edis; COIMBRA, José de Ávila Aguiar. Antropocentrismo x ecocentrismo na ciência jurídica. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo. ano 9, n. 36, p. 24. out./dez, 2004.

⁴⁴ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 64.

Homem e natureza, “duas faces distintas, porém inseparáveis, da mesma e única realidade que constitui o planeta Terra”.⁴⁵ Deve-se estabelecer uma convivência saudável da humanidade com os demais seres, e o porquê está no fato de constituírem ambos o ecossistema planetário, não esquecendo que existe um único caminho e ele nos leva para uma convergência sempre maior.⁴⁶

1.2.2 – Os direitos sociais

Os direitos sociais são os chamados direitos de segunda dimensão,⁴⁷ significando que os direitos que até então tratavam do indivíduo passam a considerá-lo como membro de um grupo.

O artigo 6º da Constituição Brasileira afirma que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”, fixando um piso vital mínimo de direitos que deve ser assegurado pelo Estado, não podendo ser desvinculado dele o direito ao meio ambiente, à sadia qualidade de vida, bem como a satisfação dos valores da dignidade da pessoa humana.

Silva⁴⁸ define assim os direitos sociais:

Os Direitos Sociais como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de

⁴⁵ MILARÉ, Edis.; COIMBRA, José de Ávila Aguiar. Antropocentrismo x ecocentrismo na ciência jurídica. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: ano 9, n. 36, out./dez, 2004, p. 41.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 41.

⁴⁷ Considerados os de primeira dimensão os direitos individuais, e os de terceira dimensão os direitos transindividuais, também chamados direitos coletivos e difusos, como os direitos do consumidor e os direitos relacionados ao meio ambiente. Fala-se ainda em direitos de quarta dimensão que compreenderiam os direitos de biotecnologia e bioengenharia e os de 5ª dimensão: os advindos com a chamada realidade virtual ou cibernética.

⁴⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005

vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condições mais compatíveis com o exercício efetivo da liberdade.⁴⁹

O Estado de Direito tem origem no estado liberal burguês com o objetivo fundamental de assegurar o princípio da legalidade, pelo qual a atividade estatal teria de submeter-se à lei, não significando com isso que fosse promovida a justiça e, sendo apenas legal, poderia estar a serviço de qualquer ideologia, permitindo injustiças e mostrando a necessidade da justiça social. Para Garcia,⁵⁰ “os direitos fundamentais sociais correspondem a posições jurídicas apenas realizáveis num contexto político que priorize as bases ideológicas de um Estado Social e Democrático de Direito”.

“A democracia, como realização de valores (igualdade, liberdade e dignidade da pessoa) de convivência humana, é conceito mais abrangente do que o de Estado de Direito,”⁵¹ visando a garantir os direitos fundamentais da pessoa humana. O Estado Democrático de Direito une o significado de Estado Democrático e Estado de Direito.

O Direito começa a adquirir feições mais sociais porque principia a sofrer pressão da sociedade que pretende impor a necessidade de elaboração de novas leis com aspectos sociais mais amplos. Há uma tendência de se observar as necessidades de todas as classes sociais, enquanto agrupamentos de pessoas com as mesmas condições culturais e econômicas.

Forma-se, assim, uma nova visão do homem: o homem social, tendo como base o direito de cada um, formando um conjunto solidário. O Direito positivo é isso tudo, devido ao grande distanciamento socioeconômico das classes existentes, com o empobrecimento de milhões em relação ao enriquecimento de poucos. Desse modo, surge campo para um "Direito Social", com fundamento nos aspectos sociais da Nação, tendo como base os anseios sociais

⁴⁹Ibidem, p. 286.

⁵⁰ GARCIA, Emerson. *A efetividade dos direitos sociais*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004, p. 401.

⁵¹ Ibidem, p. 112.

não reconhecidos normativamente, visualizando-se uma dicotomia no Direito com grande evolução desse Direito Social emergente.

O art.1º da Constituição de 1988 afirma que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a soberania e a cidadania, palavras que revelam um grande significado. Soberania, “direito de um país definir quais são os limites do direito imposto a seu povo”.⁵² A cidadania é a razão da própria Constituição, porque nela serão colocados os direitos dos cidadãos, sendo a esses cidadãos que ela se destina;⁵³ portanto estará resguardando o interesse do povo, refletindo ainda mais as necessidades sociais pelo anseio do próprio cidadão.

O art. 3º, incisos I, III e IV, diz que constituem objetivos fundamentais da República a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade social, bem como a promoção do bem comum e a proibição da discriminação; o art. 5º garante os direitos individuais, os arts. 6º e 7º dizem respeito aos direitos sociais, incluindo a proteção da saúde do trabalhador. Todos esses artigos apontam a necessidade de serem programadas ações direcionadas ao bem comum para a realização de uma justiça social concreta ou, em outras palavras, políticas públicas direcionadas ao atendimento desses objetivos.

O art. 170 da Constituição Brasileira quer compatibilizar as questões da livre iniciativa com as do bem-estar social, o “governo do povo, pelo povo e para o povo - aponta para a realização dos direitos políticos, que apontam para a realização dos direitos econômicos e sociais, que garantem a realização dos direitos individuais, de que a liberdade é a expressão mais importante”.⁵⁴

⁵² MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Conheça a constituição*. São Paulo: Manole, 2005, p. 15

⁵³ *Ibidem*. p. 16

⁵⁴ SILVA, José Afonso da Silva. *Curso de direito constitucional positivo*. 25ª ed., São Paulo: Malheiros, 2005, p. 132.

É necessário ressaltar o valor dos direitos econômicos, sociais e culturais porque é por meio desses direitos que todos se beneficiam do progresso social, colocando, dentro de um espírito de solidariedade, a pessoa humana como o centro do processo de desenvolvimento.

Como fala Silva, “o Título da Ordem Econômica explicita que o desenvolvimento das riquezas dos bens de produção nacionais deve ser compatível com o ganho de qualidade de vida de toda a população [...] é dizer mais: a produção de riquezas orienta-se sob o princípio distributivo da ação interventiva do Estado na ordem econômica”.⁵⁵

1.3 A RELATIVIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental,⁵⁶ ou seja, um direito humano, positivado na Constituição Brasileira, como outros direitos também fundamentais, caso do direito à vida ou o direito à saúde, ambos necessários a uma vida digna, pois ter uma vida digna é viver com saúde em um ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim como dizem Scaff e Tupiassu:⁵⁷

O interesse protegido não é o da atual geração, mas sua preservação para as futuras gerações. Não é mais um interesse *do indivíduo contra o Estado*, ou inerente apenas a certa *coletividade*, mas um interesse *difuso* e que abrange não apenas as atuais, mas as *futuras gerações*, que deve ser interpretado de comum acordo com a idéia de globalização, de forma a abranger toda a espécie humana, atualmente existente e a ser futuramente gerada.

A Constituição Brasileira adotou o princípio do desenvolvimento sustentável e a ordem econômica tem como princípio a defesa do meio ambiente⁵⁸ e isso significa que o nosso modelo econômico deve permitir que as gerações futuras tenham condições de se desenvolver, a economia deve considerar a variante ambiental de forma a não comprometer a

⁵⁵ SILVA, Guilherme Amorim Campos da. *Direito ao desenvolvimento*. São Paulo: Método, 2004, p. 63.

⁵⁶ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 225.

⁵⁷ SCAFF, Fernando Facury, TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e Políticas Públicas: O ICMS Ecológico. *Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia*. Manaus, ano 2, n.º 2, jan./jul., 2004, p.20.

⁵⁸ Idem, art. 170.

própria sobrevivência humana, mas sem o respeito ao desenvolvimento sustentável não será possível atender às necessidades das presentes e futuras gerações.

A busca de um meio ambiente ecologicamente equilibrado tem sido uma preocupação do Estado moderno. A nossa Carta Magna⁵⁹ de 1988, em seu art. 170, elenca a livre concorrência e a proteção ao meio ambiente como princípios da ordem econômica e financeira, demonstrando a necessidade de harmonizar áreas aparentemente conflitantes.

Como compatibilizar desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente? Como compatibilizar dois direitos que podem colidir? A resposta vem nas palavras de Nahmias, dizendo que “há de se reconhecer que, na maioria das situações em que está em causa um direito do homem, constatamos o enfrentamento de dois direitos igualmente fundamentais, não sendo possível proteger um deles sem relativizar o outro”.⁶⁰

Essa relativização também tem suas limitações, não podendo chegar a um esvaziamento do direito relativizado, para assegurar a efetividade deste mesmo direito. “O princípio de proteção do núcleo essencial destina-se a evitar o esvaziamento do conteúdo do direito fundamental decorrente de restrições descabidas, desmesuradas ou desproporcionais”.

⁶¹

Estado e empresa têm encargos na área social e ambiental. A busca pelo desenvolvimento e pelo lucro tenta separar necessidades econômicas, sociais e ambientais, mas o desenvolvimento deve ser harmonizado e, como explica Edis Milaré⁶², deve assentar-se em três princípios: respeitar e cuidar dos seres vivos; melhorar a qualidade da vida humana; conservar a vitalidade e a diversidade do planeta Terra.

⁵⁹BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

⁶⁰ MELO, Sandro Nahmias. A garantia do conteúdo essencial dos direitos fundamentais In *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo, 2003, p. 95.

⁶¹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO; Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. p.243. *Apud* HESSE, Grunzüge des Verfassungsrechts, p.134.

⁶² MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 3. ed., São Paulo: RT, 2004, p. 55.

Assim, meio ambiente e desenvolvimento não constituem desafios separados, mas estão interligados, à medida que diminuem as funções do Estado, há uma incrementação da iniciativa privada, que deve ser estimulada para assumir a sua responsabilidade social.

Na realidade, existe uma implantação progressiva de novos direitos, pois as necessidades mudam e as prioridades também sofrem alterações, novos grupos passam a reivindicar direitos e no confronto de direitos fundamentais, a situação será analisada caso a caso, buscando-se, por meio da ponderação e da razoabilidade, relativizar parte desses direitos, para que seja possível chegar a uma decisão equilibrada, não existindo, assim, direito absoluto.

Mendes e Coelho alertam-nos, dizendo que as restrições aos direitos fundamentais são limitadas:

Da análise dos direitos individuais pode-se extrair a conclusão errônea de que direitos, liberdades, poderes e garantias são passíveis de limitação ou restrição. É preciso não perder de vista, porém, que tais restrições são limitadas. Cogita-se aqui dos chamados limites iminentes ou “limites dos limites” (SCHRANKEN-SCHANKEN), que balizam a ação do legislador quando restringe direitos individuais. Esses limites, que decorrem da própria Constituição, referem-se tanto à necessidade de proteção de um núcleo essencial do direito fundamental, quanto à clareza, determinação, generalidade e proporcionalidade das restrições impostas.⁶³

A garantia do núcleo essencial tem por finalidade “evitar o esvaziamento do conteúdo do direito fundamental decorrente de restrições descabidas, desmesuradas ou desproporcionais”,⁶⁴ mas é importante que não se retroceda nos direitos adquiridos, respeitando o núcleo daquele direito.

1.4 O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO: DIREITO FUNDAMENTAL

⁶³ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO; Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Hermenêutica Constitucional e direitos fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 241.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 243.

O Direito ao Desenvolvimento, segundo Varella⁶⁵, nasceu a partir de 1950, no âmbito da Organização das Nações Unidas e das organizações internacionais, mediante resoluções sobre o abandono do princípio da reciprocidade comercial, no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT.⁶⁶

Na Constituição de 1988, art. 3º, inciso II, o desenvolvimento nacional é alçado à categoria de princípio fundamental do Estado Democrático de Direito que é, ao mesmo tempo, condição de existência da República.⁶⁷

Para Silva, o art. 174 da Constituição Federal pode ser visualizado como um direito fundamental – direito ao desenvolvimento nacional planejado, que é dever do Estado, portanto deve “promover o desenvolvimento econômico nacional, com qualidade de vida de cada cidadão”⁶⁸ e continua:

O direito ao desenvolvimento nacional impõe-se como norma jurídica constitucional, de caráter fundamental, provida de eficácia compatível 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.⁶⁹

O Direito ao Desenvolvimento é considerado, ao mesmo tempo, um direito individual e coletivo. A implementação de inúmeros direitos econômicos e sociais depende da concretização desse direito, com conhecimento e aproveitamento das potencialidades locais, em busca do interesse coletivo, caso do petróleo da Bacia do Solimões, Estado do Amazonas, tendo na sua exploração uma forma de garantir a concretização dos direitos fundamentais dos próprios cidadãos da região.

⁶⁵ VARELLA, Marcelo Dias. *Direito Internacional Econômico Ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 8.

⁶⁷ SILVA, Guilherme Amorim Campos da. *Direito ao desenvolvimento*. São Paulo: Método, 2004, p. 79.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 66.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 66.

Como observa Milaré, o princípio do desenvolvimento é “o direito do ser humano de desenvolver-se e realizar as suas potencialidades,”⁷⁰ e direitos humanos são direitos compartilhados por todos, sendo a única exigência *ser humano*, sem distinção, tendo os recursos de um país como instrumento necessário para alcançar esses objetivos.

Se a melhoria do bem-estar do povo, baseada no gozo de direitos e liberdades é o objetivo do desenvolvimento, crescimento econômico baseado na acumulação de riqueza e PIB não seria um fim em si mesmo. Pode ser um dos fins, e pode também ser um meio de chegar a outros fins, quando "bem-estar" é equivalente à realização dos direitos humanos. Como podemos colocar, uma próspera comunidade de escravos, que não tem direitos políticos e civis, não pode ser considerada uma comunidade com bem-estar.

A equivalência de oportunidades e condições no acesso a serviços públicos, tais como educação, proteção à saúde e moradia, é defendida por Sachs, que diz que “todos os cidadãos devem ter acesso, em igualdade de condições, a programas de assistência [...] voltados para a compensação das desigualdades”,⁷¹ chamado por ele de desenvolvimento incluyente.

A Declaração do Direito ao Desenvolvimento, que examinaremos a seguir, foi adotada pelas Nações Unidas em 1986 e colocou o direito ao desenvolvimento como um direito humano e teve um único voto contrário, o dos Estados Unidos. Essa declaração chegou quase 38 anos após a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Dessa forma, coloca o conceito do direito ao desenvolvimento como de “um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político”.⁷² O direito ao desenvolvimento é um direito fundamental, portanto inalienável, não podendo ser negociado.

⁷⁰ MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 3ª ed., São Paulo: RT, 2004, p. 148.

⁷¹ SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004, p. 39.

⁷² Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Adotada pela Resolução nº. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Desenvolvimento/texto/texto_3.html> Acesso em: 28 de abril de 2006, art. 1º.

O direito ao desenvolvimento é reafirmado também na Declaração de Viena,⁷³ de 1993, que, em seu art. 10, esclarece: conforme “estabelecido na Declaração sobre o Direito ao desenvolvimento, enquanto direito universal e inalienável e parte integrante dos Direitos do homem fundamentais”⁷⁴ e no art. 33 reafirma o papel do Estado nos dois tratados.

A Conferência Mundial sobre Direitos do Homem reafirma que os Estados estão moralmente obrigados, conforme estipulado na Declaração Universal dos Direitos do Homem, no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e noutros instrumentos internacionais sobre Direitos do homem, a garantir que a educação tenha o objetivo de reforçar o respeito pelos Direitos do homem e as liberdades fundamentais.

Ainda na Declaração de Viena, vem reafirmando a pessoa humana como “sujeito central do desenvolvimento, quer seja como participante ativo ou como beneficiário do direito ao desenvolvimento” e que todos têm obrigações com a comunidade, mas o Estado tem a responsabilidade maior, ou seja, “o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população”.

A Declaração ao Desenvolvimento também ratifica, no artigo 3º, a responsabilidade dos Estados na concretização das condições de desenvolvimento e diz que as medidas devem ser tanto nacionais quanto internacionais, tendo os Estados a obrigação de “cooperar uns com os outros para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento” e que esta obrigação é permanente.⁷⁵ E quando se tratar de desrespeito aos direitos humanos, especialmente em relação às discriminações, as medidas serão mais enfáticas.⁷⁶

⁷³ Esta Convenção tem por objetivo prevenir e eliminar todas as formas de discriminação contra as pessoas portadoras de deficiência e propiciar a sua plena integração à sociedade.

⁷⁵ Ibidem, art. 4º.

⁷⁶ Ibidem, art. 5º.

Existe a necessidade de transpor os obstáculos à realização dos direitos políticos, civis, econômicos, sociais e culturais, já que a promoção e proteção desses direitos são essenciais para a realização do direito ao desenvolvimento.⁷⁷

O artigo 7º fala de paz e segurança internacional num estímulo ao desarmamento, demonstrando preocupação com os países em desenvolvimento, reforçando que deve ser incentivada a participação da população, pois existem responsabilidades que devem ser partilhadas por todas as partes envolvidas, erradicando todas as injustiças sociais e assegurando, ainda, que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento.

78

O artigo 9º recoloca a indivisibilidade dos direitos contidos na Declaração e condena qualquer tentativa de violar esses direitos. O último artigo reforça a necessidade de programar tanto medidas nacionais, quanto internacionais, para propiciar o direito ao desenvolvimento.

A Declaração do Direito ao Desenvolvimento, portanto, adota uma abordagem do desenvolvimento, que o eleva a um direito humano, articulando-se não só com os direitos econômicos como também com os direitos sociais, culturais, civis e políticos, realizados mediante um conjunto de políticas nacionais e internacionais, com a participação de Estado e população e que possibilite acesso justo dos benefícios desse desenvolvimento.

Para Amartya Sen,⁷⁹ a liberdade ocupa um lugar central dentro do processo de desenvolvimento e cita duas razões para a sua afirmação: 1) um avanço do desenvolvimento é um avanço das liberdades; 2) avançar no desenvolvimento depende do avanço das possibilidades para as pessoas exercerem sua livre iniciativa chamada por ele função de agente.⁸⁰

⁷⁷ Ibidem, art. 6º.

⁷⁸ Idem, art. 8º.

⁷⁹ SEN, Amartya. *Un nouveau modèle économique : développement, justice, liberté*. Paris: Odile Jacob, 2000.

⁸⁰ Ibidem, p. 14. “ La liberté occupe une place centrale dans le processus de développement pour deux raisons: 1) une raison d’ evaluation : tous jugement sur le progrès n’ ai de sens que rapporté aux libertés : une avancée est

Para modificar a vida do homem, é preciso que haja um avanço das liberdades, do acesso ao conhecimento para transformá-lo em “agente” capaz de buscar o melhor caminho, visando ao desenvolvimento sustentável, atendendo às demandas das populações locais, o que se traduz em um grande desafio.

1.4.1 O potencial de desenvolvimento econômico do Estado do Amazonas

Não é possível falar da Amazônia, ou do Amazonas, sem primeiramente falarmos um pouco de sua história.

A história do Amazonas, como explica Reis,⁸¹ teve duas fases, sendo uma espanhola e outra portuguesa. Pelo Tratado de Tordesilhas, a região fazia parte da Espanha. “Essa história não começa no Atlântico, mas no Pacífico”,⁸² o descobrimento da Amazônia foi feito primeiramente pelos espanhóis, que, no ano de 1539, partindo de Quito, atingem o oceano Atlântico, explorando as riquezas minerais. Posteriormente, em 1616, chegam ao delta do rio Amazonas os luso-brasileiros, que, em 1637, refazem o caminho dos espanhóis, só que na direção contrária, ou seja, partindo do oceano Atlântico em direção ao interior, mas continuava sendo uma ocupação baseada na exploração de nossas especiarias, que foram transformadas em matéria-prima do sistema colonial e que até hoje permanecem nos projetos de desenvolvimento regional.

une avancée des libertés; 2) Une raison d’efficacité: avancer dans le développement dépend avant tout de la possibilité pour les gens d’exercer leur libre initiative, ce que j’appelle leur fonction d’agent”.

⁸¹ REIS, Arthur César Ferreira. *Súmula da história da Amazonas*. Manaus: Sérgio Cardoso, 1965.

⁸² *Ibidem*, p. 13.

Entre 1890 e início do século XX, a cidade de Manaus atingiu o seu apogeu econômico, embalada pelo fato de o Estado do Amazonas ser o único produtor mundial de borracha natural.

Segundo Costa,⁸³ em 1905, Manaus foi visitada pelo então presidente da República que, considerando a cidade tão bonita, disse: “Manaus é uma revelação”.⁸⁴ Em 1904, permanecia a cultura do extrativismo, embora tenha sido a época em que a cidade gozava de tecnologias ainda não conhecidas por outras cidades do Brasil, sendo a primeira cidade do país a ter luz elétrica, galerias pluviais e serviços de tratamento de águas e esgotos. Possuía um porto flutuante, que continua até hoje em funcionamento, importado da Inglaterra, que acompanha a *vazante* e a *enchente* do rio. Uma cidadezinha pacata, mas com bondes elétricos, avenidas construídas sobre pântanos aterrados, edifícios imponentes e luxuosos. Governantes e comerciantes locais importaram engenheiros, arquitetos e paisagistas europeus que construíram prédios públicos como o Mercado Municipal, a Alfândega, o Palácio do Governo e o Teatro Amazonas, inaugurado em 31 de dezembro de 1896, projetado para exibir as principais companhias de ópera da época. Belém também implantou serviços exemplares de centrais elétricas, transporte coletivo e telefonia pública. Nessa mesma época, houve também a construção da estrada de ferro Madeira-Mamoré, mas sem consolidar as grandes conquistas em estabilidade socioeconômica da região.⁸⁵

Com o contrabando das sementes da borracha para a Malásia, que a transformaria no principal produtor mundial, a Amazônia começa a declinar com a perda do mercado, pois, em 1913, o continente asiático apresentava uma produção superior à brasileira.⁸⁶ Os seringais são abandonados e a cidade de Manaus entra em um período de decadência e abandono que vigorou até a implantação da Zona Franca em 1967, uma área de livre comércio para

⁸³ COSTA, Rosa do Espírito Santo. *História do Amazonas*. Manaus: Sérgio Cardoso, 1965.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 135.

⁸⁵ ALCEMI, Renato Vanderlei. *Amazônia uma abordagem multidisciplinar*. São Paulo: Ícone, 2004, p. 54.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 44.

desenvolver a Amazônia Ocidental com incentivos fiscais e onde estão concentradas as principais indústrias brasileiras de aparelhos eletroeletrônicos, relógios, bicicletas, motocicletas e computadores, entre outros.

Mesmo durante o período da borracha, pode-se dizer que a economia sempre foi marcada pelo isolamento da região em relação ao resto do Brasil. O extrativismo vegetal era a base da estrutura econômica da região, exercido de maneira rudimentar e precária com altos custos de transportes devido às enormes distâncias e dificuldades de acesso. A necessidade de integrar tão vasto território passou a ser uma questão de segurança para o governo federal e, como a região permanecia em atraso em relação ao resto do país para desenvolver, instituiu-se a Zona Franca de Manaus,⁸⁷ fechando o ciclo de desenvolvimento da região. Abre-se, então, o terceiro e último até o momento, *Terceiro Ciclo ou Ciclo Agropecuário ou ainda Zona Franca Verde*.

Durante muito tempo, o desenvolvimento e o equilíbrio ambiental foram tratados como temas incompatíveis, parecendo impossível encontrar o caminho da harmonia, mas “o rei da selva amazônica chama-se mesmo diversidade”. A floresta abastece a medicina caseira, as florestas tropicais fornecem matéria para 25% de todas as essências farmacêuticas utilizadas pela medicina.⁸⁸ O conhecimento sobre a floresta e os demais recursos naturais da região e o seu uso sustentável abrem possibilidades significativas de desenvolvimento da região a longo prazo, para servir à melhoria de vida das gerações futuras, mas também da presente.

A Zona Franca está garantida até 2023, mas até lá o desafio enfrentado será, como diz Samuel Benchimol, tanto da economia como da sociedade, que tem pouco tempo e poucas

⁸⁷ Idealizada e criada pela Lei n. 3.173, de 6 de junho de 1957, o Decreto n. 92.560, de 16 de abril de 1986, prorrogou, nos termos do Decreto-Lei n. 288, o prazo de vigência das isenções tributárias nele previstas, por mais dez anos, ou seja, até o ano 2007 e agora prorrogada até 2023.

⁸⁸ ALCEMI, Renato Vanderlei. *Amazônia: uma abordagem multidisciplinar*. São Paulo: Ícone, 2004, p. 54.

opções, em um curto prazo, para encontrar um novo formato,⁸⁹ porém já podemos dizer que esse novo formato aponta para a exploração do potencial da biodiversidade amazônica.

A definição dada pela CDB⁹⁰ deixa claro que se trata de toda variedade de vida existente em nosso planeta e a importância de sua conservação vai além do valor estético, econômico ou científico, existindo funções ainda desconhecidas ou pouco compreendidas.

Dessa maneira, a sua conservação e estudo são de grande importância, seja pela função no próprio ciclo da vida, seja pelas perspectivas de desenvolvimento na área das pesquisas, sendo o Brasil “o país que abriga a maior diversidade biológica entre os 17 países megadiversos, os quais reúnem 70% das espécies animais e vegetais catalogadas até o presente no mundo. As estimativas são que o Brasil tenha entre 15 e 20% de toda a diversidade biológica mundial e o maior número de espécies endêmicas do globo [...]”,⁹¹ além de uma megadiversidade cultural.

A megadiversidade cultural é representada por mais de 200 povos indígenas, com 170 línguas, e por um grande número de comunidades locais e “quilombolas” que detêm um considerável conhecimento das espécies de flora e fauna, e dos sistemas tradicionais de manejo dos recursos naturais renováveis.⁹²

Segundo Velloso e Albuquerque, “calcula-se que existam cerca de 120 produtos baseados em plantas de uso indígena que também são comercializados na França, Itália e Reino Unido”.⁹³

Biodiversidade inclui, assim, a totalidade dos recursos vivos e seus componentes, responsável pelo equilíbrio e estabilidade dos ecossistemas e fonte de imenso potencial de uso

⁸⁹ BENCHIMOL, Samuel. *Comércio exterior da Amazônia Brasileira*. Manaus: Valer, 2000. p. 36.

⁹⁰ O artigo 2º da Convenção de Diversidade Biológica - CDB define a biodiversidade, ou diversidade biológica, da seguinte forma: [...] é a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas.⁹⁰

⁹¹ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=37>. Acesso em: 10 de abril de 2006.

⁹² MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=37>. Acesso em: 10 de abril de 2006.

⁹³ VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE Roberto Cavalcanti de. *Amazônia vazia de Soluções? Desenvolvimento Moderno Baseado na Biodiversidade*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2002, p. 96.

econômico nas diversas atividades, podendo ser, também, uma base para a estratégica indústria da biotecnologia, que pode ser revertida na melhoria da qualidade de vida, sendo importante o uso sustentável dessa diversidade.

Um problema que nos acompanha há muito tempo é a questão da matriz energética, fator limitador para a implantação de qualquer modelo, sobretudo no interior do estado. Hoje, o modelo usado são, principalmente, as usinas termoelétricas movidas a diesel e óleo combustível, caras e altamente poluentes e ainda complementadas pelo sistema hidrelétrico de Balbina. A produção de petróleo na província de Urucu atinge 45.000 barris/dia e 1.200t de gás liquefeito/dia e, com a entrada do gás natural, “teremos condições de baratear os custos de produção de energia elétrica [...] considerando os enormes recursos que vão ficar disponíveis para a Amazônia em geral e o Amazonas em particular [...]”.⁹⁴

A questão ganha ainda mais importância, quando se observa que “parte da Amazônia vai continuar deserdada do setor elétrico”.⁹⁵ Fonseca, numa análise do mapa de distribuição do Plano Decenal da Eletrobrás, constata que só serão implantadas três centrais termoelétricas para sete estados da Região Norte, o que não atende às necessidades das cidades do interior e das comunidades isoladas, impossibilitando qualquer tipo de desenvolvimento, perpetuando esse enorme espaço territorial “desocupado, fragilizado e exposto”.⁹⁶

Cerca de 24 milhões de pessoas moram nessa região, a diversidade em todos os sentidos é característica marcante, seus solos são na maioria pobres e o oxigênio produzido aqui é consumido pela própria floresta e destes cerca de um milhão constituído de índios em mais de 370 grupos, além de mestiços, caboclos, brancos, pretos, habitantes de áreas urbanas, migrantes provenientes das mais distintas regiões, com tradições as mais diversas. A Amazônia é, na realidade, um dos maiores, diversos, complexos e ricos domínios do mundo.⁹⁷

⁹⁴ BENCHIMOL, Samuel. *Zênite ecológico e nadir econômico social*. Manaus: Valer, 2001, p. 200 e 201.

⁹⁵ FONSECA, Ozório J. M. *Amazonidades*. Manaus: Silva, 2004, p. 105.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 106.

⁹⁷ ARAGÓN, Luis E. *Há futuro para o desenvolvimento sustentável na Amazônia?* In: O futuro da Amazônia: Dilemas, oportunidades e desafios no limiar do século XXI. Brasília: MDIC, 2004. Disponível em: http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sti/publicacoes/futAmaDilOportunidades/futAmazonia_02.pdf. Acesso em: 28 de maio de 2006.

Portanto, pode-se inferir que, mesmo considerando que a região é estratégica para o país, sua influência não se reflete no volume de investimentos, porque “a real importância da Amazônia para o Brasil só assumirá feições nacionais quando o Estado brasileiro integrá-la a um projeto republicano, um projeto que crie perspectivas reais de cidadania para as suas populações e para todo o povo brasileiro”.⁹⁸

Muito se especula para verificar as formas como poderá ser satisfeita a necessidade de geração de energia. Como afirma Reis, “o planejamento necessário para garantir o suprimento adequado da demanda esperada”,⁹⁹ o que não dispensa uma análise cautelosa a respeito das medidas políticas e tecnológicas necessárias. “O maior aumento de demanda é esperado nos países em desenvolvimento, onde grandes populações ainda não têm acesso adequado à energia e a outros serviços”.¹⁰⁰

De qualquer forma, a Bacia do Solimões é a terceira bacia sedimentar em produção de óleo no Brasil, com uma reserva de 132 milhões de barris de petróleo,¹⁰¹ embora sua principal vocação seja o gás natural com a segunda maior reserva brasileira do país, com um total de 44,5 bilhões de metros cúbicos.

⁹⁸ FREITAS, Marcílio. *Amazônia e desenvolvimento sustentável: um diálogo que todos os brasileiros deviam conhecer*. Petrópolis: Vozes, 2004, p. 20.

⁹⁹ REIS, Lineu Bélico; SILVEIRA, Semida. *Energia elétrica para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Edusp, 2001, p. 32.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 34.

¹⁰¹ PEREIRA, Newton. *Bacia sedimentar do Amazonas é a terceira em produção de petróleo*. Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/petroleo/pet12.shtml>. Acesso em 30/04/2006.

CAPÍTULO II. O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Todo amazônida tem o dever de lutar pelos seus direitos à saúde, educação, transporte, obras de infra-estrutura que permitam o desenvolvimento individual e de suas comunidades.

Samuel Benchimol

No presente capítulo, é apresentado o desenvolvimento sustentável, um modelo que harmoniza as questões econômicas e ambientais. À medida que objetiva a sadia qualidade de vida, também tem uma faceta social, portanto “a qualidade de vida proposta na finalidade do

direito econômico deve ser coincidente com a qualidade de vida almejada nas normas de direito ambiental”.¹⁰²

Para Silva,¹⁰³ política econômica, bem como o direito econômico estão sujeitos aos ditames da justiça social “para assegurar a todos existência digna [...] o que dá à justiça social um conteúdo precioso e possibilita a compreensão de que o capitalismo concebido há de humanizar-se [...]”.¹⁰⁴

Desenvolvimento é mais do que produzir riqueza, é um meio de assegurar a existência digna, respeitando o meio ambiente, seguindo os princípios da ordem econômica.

2.1 – DIREITO ECONÔMICO

As bases do Direito econômico encontram-se na Constituição Federal nos artigos 170 a 192. O artigo 170, em seu *caput*, já mostra a finalidade do direito econômico, que é o de “assegurar a todos existência digna”, bem como os seus fundamentos “valorização do trabalho humano e da livre iniciativa” e em seus incisos os princípios gerais da atividade econômica.

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

- I – soberania nacional;
- II – propriedade privada;
- III – função social da propriedade;
- IV – livre concorrência;
- V – defesa do consumidor;
- VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
- VII – redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII – busca do pleno emprego;
- IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País

¹⁰² DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 2ª. ed., São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 81.

¹⁰³ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 16ª. ed., São Paulo: Malheiros, 1999.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 64.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Como explica Derani,¹⁰⁵ o Direito Econômico é a normatização da política econômica como meio de implementar as práticas econômicas, visando “assegurar a todos existência digna”, mas a política econômica é também orientada pelo Direito econômico e tem nos seus fundamentos “o ponto de partida para o seu desenvolvimento”.¹⁰⁶

Os princípios, por sua vez, estão nos nove incisos do art. 170 e são os pilares na tentativa de ordenar comportamentos para atingir a sua finalidade. “Política econômica e, conseqüentemente, o direito econômico relacionam-se com a organização da economia e com a direção do processo econômico”,¹⁰⁷ mas o direito econômico não pode ser reduzido a “mero servidor da economia [...] como também não pode renunciar à realização da justiça e, conseqüentemente, fluir na conformidade das relações sociais [...]”.¹⁰⁸

Para Derani, estaria aí a “dupla dimensão do Direito Econômico: garantidor da iniciativa econômica privada e implementador do bem-estar social”.¹⁰⁹

Se a finalidade do direito é a paz social, basicamente com a manutenção das estruturas do sistema produtivo com que se relaciona, é forçoso concluir que o direito deve fornecer as condições necessárias para o desenvolvimento. Assim o direito econômico ao visar à manutenção do sistema produtivo, trabalha necessariamente com institutos de implementação do desenvolvimento. O Direito Econômico é então o Direito do Desenvolvimento Econômico.

A dupla dimensão do Direito Econômico é promover a paz social e manter o sistema produtivo, que coincide com os objetivos da República Federativa do Brasil que se encontra no art. 3º da Constituição vigente.

¹⁰⁵ DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 2ª. ed., São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 61.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 62.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 62.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 65.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 70.

No inciso II do art. 3º, consta o objetivo de garantir o desenvolvimento nacional e, no inciso III, o objetivo é erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Ainda encontra harmonia com o Título VIII da Ordem Social, art. 193, que registra como objetivos o bem-estar e a justiça sociais, não podendo separar os objetivos da ordem econômica dos objetivos da ordem social.

A defesa do meio ambiente, elencado como princípio da ordem econômica, art. 170, inciso VI, completa o tripé que deve buscar harmonização com o atendimento das regras ambientais que têm finalidades econômicas e sociais.

Para Pena-Vega,¹¹⁰ há uma ligação entre a problemática do desenvolvimento e o pensamento ecológico. “O pensamento ecológico nos conduz, necessariamente, ao pensamento complexo e o pensamento integrará necessariamente em si a dimensão ecológica”.¹¹¹

atualmente, a ecologia está em condições de redirecionar as modalidades do progresso técnico e do crescimento econômico. Sabemos que os custos ecológicos de hoje serão os custos sociais das gerações de amanhã, sem esquecer que a degradação do ecossistema afeta mais fortemente as condições de vida dos menos favorecidos.¹¹²

Substitui-se a noção de desenvolvimento pela de desenvolvimento durável, sustentável ou eco desenvolvimento ou ainda desenvolvimento integrado, que não é uma simples questão semântica, mas uma questão ética.¹¹³

O crescimento econômico é necessário, mas esse crescimento deve também procurar ser endógeno, ter capacidade de decisão autônoma e estar apoiado na lógica das necessidades

¹¹⁰ PENA-VEGA, Alfredo. *O despertar ecológico: Edgar Morin e a ecologia complexa*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

¹¹¹ Ibidem, p.44.

¹¹² Ibidem, p. 43.

¹¹³ Ibidem, p. 44.

identificadas pela população. Necessidades essas que são materiais e imateriais, de natureza ética, política, social, cultural e econômica.¹¹⁴

2.2 A GLOBALIZAÇÃO E A APROPRIAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS

A globalização tem produzido diversos efeitos na área ambiental em escala crescente, pois “a lógica das relações de mercado é uma lógica individual e expansionista”,¹¹⁵ o que pode levar a um combate entre Estados soberanos pelo controle dos recursos naturais, cada vez mais escassos.¹¹⁶

“O meio ambiente é um bem do planeta [...] é neste sentido que a questão ecológica globaliza a Amazônia redefinindo sua feição interna e suas características continentais,”¹¹⁷ mas “os problemas da Amazônia têm solução no desenvolvimento e nas medidas de implementação do desenvolvimento auto-sustentado”,¹¹⁸ problemas esses apresentados pelo Relatório Brudtland como aculturação dos povos indígenas, garimpagem de ouro, pobreza, falta de infra-estrutura e despreparo das elites dirigentes, entre outros.

Nessa busca em desenvolver, preservando a Amazônia, partes tão diferentes de um todo grandioso, assinou-se o Tratado de Cooperação Amazônico (TCA).¹¹⁹ Como explica Arnaud, “é nos casos de organizações criadas para promoverem a integração econômica que a noção de soberania começa de fato a ser minada de maneira violenta [...] os Estados têm

¹¹⁴ RAMPAZZO, Sonia Elisete; BECKER, Denizar Fermiano (coord.). *A questão ambiental no contexto do desenvolvimento econômico*. In *Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005, p. 164.

¹¹⁵ DERANI, Cristiane; FONTOURA COSTA, José Augusto. *Globalização & Economia*. Curitiba: Juruá, 2004, p. 249.

¹¹⁶ *Ibidem*, p.249.

¹¹⁷ FREITAS, Marcílio; SILVA, Marilene Corrêa da. *Estudos da Amazônia contemporânea: Dimensões da Globalização*. Manaus: Edua, 2000, p. 10.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 12.

¹¹⁹ Surgiu em 1978, firmado por Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. O artigo 1º do TCA diz que aos países “convém realizar esforços e ações conjuntas a fim de promover o desenvolvimento harmônico de seus respectivos territórios amazônicos, de modo que essas ações conjuntas produzam resultados equitativos e mutuamente proveitosos, assim como a preservação do meio ambiente e a conservação e utilização racional dos recursos naturais desses territórios”, e em 2002 transformou-se no primeiro organismo internacional da região, com sede permanente em Brasília.

renunciado a setores importantes de sua soberania”,¹²⁰ mas é o direito internacional que tem um papel significativo na proteção do meio ambiente e “apesar dos imperativos locais, o desenvolvimento de um país constitui-se sempre a partir de um contexto global”.¹²¹

A defesa do meio ambiente é um princípio da atividade econômica, inserido no inciso VI, artigo 170, da Constituição Brasileira e segundo Silva,¹²² é um princípio de integração juntamente com a defesa do consumidor, a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego, já tratados em outros artigos da Constituição Federal, no caso do meio ambiente, no artigo 225.

Para Silva, o “efeito de condicionar a atividade produtiva ao respeito do meio ambiente possibilita ao poder público interferir drasticamente, se necessário, para que a exploração econômica preserve a ecologia”.¹²³

Não podemos esquecer que a natureza não é apenas fornecedora de matéria-prima. Derani define meio ambiente como o “conjunto das condições de existência humana, que integra e influencia o relacionamento entre homens, sua saúde e seu desenvolvimento”.¹²⁴

Portanto, não deve existir oposição entre economia e meio ambiente porque estratégias de desenvolvimento, hoje, devem incorporar a sustentabilidade como elemento indispensável para alcançar os objetivos econômicos. A “qualidade de vida, proposta na finalidade do direito econômico deve ser coincidente com a qualidade de vida almejada nas normas de direito ambiental”.¹²⁵

¹²⁰ ARNAUD, André-Jean; MELLO, Celso de Albuquerque (coord.). *Dossiê Anuário: direito e globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 19.

¹²¹ DERANI, Cristiane; FONTOURA COSTA, José Augusto. *Globalização & Economia*. Curitiba: Juruá, 2004, p. 251.

¹²² SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 16ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 770.

¹²³ *Ibidem*, 770.

¹²⁴ DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 2ª. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001, p.75.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 81.

A natureza pode ser compreendida de diversas maneiras, podendo, por exemplo, ser meio de sobrevivência, mas pode também, ser apenas reservas de matéria-prima ou receptora de materiais danosos¹²⁶ de que necessita a sociedade capitalista.

“O nivelamento das culturas e o desaparecimento das tradições abriram espaço para um mundo uniformizado de vida”.¹²⁷ No contexto da globalização, a natureza é divulgada como um patrimônio de toda a humanidade e sua conservação também adquire uma perspectiva mundial não só pela destruição ambiental que desconhece fronteiras como ainda por sua vinculação à dinâmica do mercado internacional.¹²⁸

Diante da mundialização da cultura e da globalização da economia, a territorialidade altera-se, quer pela facilidade de comunicação, quer pela mobilidade de capital, provocando a desnacionalização financeira sobre a qual os Estados possuem cada vez menos controle.

Para Lafer, a globalização da economia e a expansão do modelo de livre mercado “têm agravado desigualdades sociais entre países ricos e pobres e aumentado o número dos excluídos”.¹²⁹ Esse modelo é facilmente detectado no sucesso das bolsas de valores tidas como mais significativas e importantes que o investimento na saúde ou educação.

2.3 A ORDEM ECONÔMICA, A DEFESA DO MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A ordem econômica está presente no artigo 170 da nossa Constituição e, como ensina Derani, a ordem econômica cuida da manutenção do equilíbrio da economia.¹³⁰ Dentre os princípios constantes no art. 170, temos a defesa do meio ambiente, a soberania, a livre iniciativa e todos esses direitos acabam sendo relativizados, pois, para que se promova o

¹²⁶ Ibidem, p.74.

¹²⁷ Ibidem, p.124.

¹²⁸ Ibidem, p.126.

¹²⁹ LAFER, Celso. *Comércio, desarmamento, direitos humanos*. São Paulo; Paz e Terra, 1999, p. 171.

¹³⁰ DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 240.

desenvolvimento, terá de haver equilíbrio entre todos esses fatores e o Estado intervirá para buscar tal equilíbrio. “A concretização de uma qualidade satisfatória, capaz de atingir toda sociedade, está intrinsecamente relacionada ao modo de como esta sociedade dispõe da apreensão e transformação de seus recursos, ou seja, de como desenvolve sua atividade econômica”.¹³¹

O desenvolvimento econômico, conseqüentemente, deverá ser buscado dentro de uso sustentável em respeito às normas constitucionais da defesa do meio ambiente, constantes no artigo 225, em equilíbrio com os princípios da ordem econômica do art. 170, sendo desenvolvimento econômico a “garantia de um melhor nível de vida coordenada com um equilíbrio na distribuição de renda e de condições de vida mais saudável”.¹³²

“É a necessidade de assegurar a base natural da vida que coloca novos matizes na política econômica”, sendo esse o desafio das políticas econômicas.¹³³

2.4 A SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO E A POLÍTICA AMBIENTAL

A noção de direito sustentável surge da Declaração sobre o Ambiente Humano de 1972, destacando-se o princípio 2.¹³⁴

Os recursos naturais da terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna e, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras, mediante um cuidadoso planejamento ou administração adequada.

¹³¹ Ibidem, p. 240.

¹³² Ibidem, p. 242.

¹³³ Ibidem, p. 243.

¹³⁴ PHILIPPI JR, Arlindo; ALVES, Alaôr Caffé. *Curso interdisciplinar de direito ambiental*. São Paulo: Manole, 2005, p. 05.

Ainda em 1972, o estudo Limites de Crescimento tratava do crescimento desordenado, da poluição, industrialização, produção de alimentos e da diminuição dos recursos naturais. Em 1987, o relatório Brundtland foi elaborado pela Comissão Mundial da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida por Gro Harlem Brundtland e Mansour Khalid e dizia:

A humanidade é capaz de tornar o desenvolvimento sustentável – de garantir que ele atenda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem as suas. O conceito de desenvolvimento sustentável tem, é claro, limites - não limites absolutos, mas limitações impostas pelo estágio atual da tecnologia e da organização social, no tocante aos recursos ambientais e pela capacidade da biosfera de absorver os efeitos da atividade humana.

O objetivo era elaborar estratégias para deter a degradação ambiental, em âmbito nacional e internacional, e promover o desenvolvimento sustentável. Marcando os 20 anos dos inícios das discussões ambientais internacionais, foi realizada, em 1992, no Rio de Janeiro, a maior conferência mundial sobre os problemas ambientais, conhecida como ECO 92, que reafirma e dá seguimento à Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 1972. Destacamos os seguintes princípios:

Princípio 4

Para se alcançar um desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve ser parte integrante do processo de desenvolvimento (e não pode ser considerada separadamente).

Princípio 5

A tarefa fundamental de erradicar a pobreza como condição indispensável ao desenvolvimento sustentável, de forma a reduzir as disparidades nos níveis de vida e melhor satisfazer as necessidades da maioria dos povos do mundo.

A Declaração destaca que existe o direito dos Estados de explorarem seus recursos naturais, porém esta exploração não pode ameaçar o meio ambiente, mas deve protegê-lo para as gerações presentes e futuras, lutando contra a pobreza.

O Direito Econômico tem uma dupla dimensão, como “garantidor da iniciativa econômica privada e como implementador do bem-estar social”¹³⁵ e não pode se restringir às questões meramente arrecadatórias, mas tratará das políticas econômicas, que influenciarão o comportamento da camada empresarial. “O direito econômico visa à manutenção do sistema produtivo, trabalha necessariamente com institutos de implementação de desenvolvimento. O direito econômico é então o direito do desenvolvimento econômico”.¹³⁶

A grande questão consiste em conciliar a preservação com a necessidade de assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, ou seja, a busca do desenvolvimento sustentável.

Derani explica:

O Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito à vida e à manutenção das bases que a sustentam. Destaca-se da garantia fundamental à vida exposta nos primórdios da construção dos direitos fundamentais, porque não é simples garantia à vida, mas este direito fundamental é uma conquista prática pela conformação das atividades sociais, que devem garantir a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, absterem-se de sua deterioração, e construir a melhoria geral das condições de vida na sociedade.¹³⁷

Sendo assim, o desenvolvimento sustentável será o “Desenvolvimento pelo qual as ações a serem realizadas no momento atual devem ser pensadas, levando-se em consideração as conseqüências futuras, no intuito de preservar o meio ambiente”,¹³⁸ para atender às necessidades atuais e as das próximas gerações.

A expansão econômica é facilmente detectável, mas, para que haja desenvolvimento, tem de haver, necessariamente, melhoria dos indicadores sociais e de preservação ambiental,

¹³⁵ DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 2ª. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001, p.70.

¹³⁶ Ibidem, p.71.

¹³⁷ DERANI, Cristiane. *Meio Ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômica*. In: Temas de Direito ambiental e urbanístico. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 97.

¹³⁸ PELLEGRINI FILHO, Américo. *Dicionário enciclopédico de ecologia e turismo*. São Paulo: Manole, 2000, p. 71.

sendo o desenvolvimento sustentável o resultado das medidas para promover o desenvolvimento econômico em equilíbrio com as medidas de defesa do meio ambiente.

Tendo como base a gestão racional dos recursos e a prudência no longo prazo, a Lei n. 6.938/81 enumera ainda, no art.2º, entre seus princípios, o do planejamento e fiscalização do uso dos recursos naturais¹³⁹ e do acompanhamento do estado da qualidade ambiental,¹⁴⁰ como forma de uma política de desenvolvimento, para que não venhamos a ter de suportar altos custos ecológicos, mas possamos usá-los como forma de redução das desigualdades sociais.

Para desenvolver um país, é preciso proteger os recursos naturais, portanto desenvolvimento e meio ambiente são questões que não podem ser tratadas separadamente, pois ambiente protegido é o ambiente onde o crescimento leva em conta a pressão exercida sobre os recursos ambientais.

A possibilidade de incrementar a arrecadação proveniente de futuros empreendimentos ou investimentos, muitas vezes faz com que certas exigências legais para licenciamento sejam negligenciadas, acarretando problemas posteriores e com um elevado custo para o Estado. Por outro lado, temos visto que, diante das exigências cobradas, o órgão licenciador tem sido acusado de cometer exageros, emperrando o desenvolvimento e afugentando empreendedores.

O desenvolvimento diz-se sustentável porque não pode ser alcançado, por meio de empreendimentos que contaminem o meio ambiente ou criem ilhas de riqueza cercadas de pobreza, onde predominem os interesses de investidores e sejam esquecidos os direitos dos cidadãos.

Temos a síntese nas palavras do professor Benchimol, que indica quatro condicionantes para um desenvolvimento positivo:

¹³⁹ BRASIL. *Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Art. 2º, III. In: *Coletânea de legislação de direito ambiental*. Organizador Odete Medauar. 4ª ed. São Paulo: RT, 2005, p. 771.

¹⁴⁰ *Idem*, art. 2º, VII.

Ele deverá ser “Economicamente viável, ecologicamente adequado, politicamente equilibrado e socialmente justo”.¹⁴¹

2.5 PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR E USUÁRIO-PAGADOR

Como explica Abelha, o postulado do *poluidor-pagador* surgiu oficialmente na política ambiental por intermédio da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE),¹⁴² que assim definiu o referido princípio:

O princípio a ser usado para alocar custos das medidas de prevenção e controle da poluição, para encorajar (estimular) o uso racional dos recursos ambientais escassos e para evitar distorções do comércio internacional e investimentos é denominado de princípio do poluidor-pagador. Este princípio significa que o poluidor deve suportar os custos do implemento das medidas acima mencionadas, decididas pelas autoridades públicas para assegurar que o ambiente possa ficar num nível aceitável. Em outros termos, o custo dessas medidas deveria refletir-se no preço dos bens e serviços, cuja produção e consumo são causadores de poluição. Tais medidas não deveriam ser acompanhadas de subsídios, porque criariam distorções significativas ao comércio e investimentos internacionais.

O poluidor-pagador foi consagrado também no princípio 16 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento-ECO 92, numa reafirmação da Conferência de Estocolmo, realizada trinta anos antes.

Princípio 16: “As autoridades nacionais devem esforçar-se para promover a internalização dos custos de proteção do meio ambiente e o uso dos instrumentos econômicos, levando-se em conta o conceito de que o poluidor deve, em princípio, assumir o custo da poluição, tendo em vista o interesse público, sem desvirtuar o comércio e os investimentos internacionais”.

Em nosso ordenamento jurídico, o princípio do poluidor-pagador foi introduzido pela

¹⁴¹ BENCHIMOL, Samuel. *Amazônia: Quatro Visões Milenaristas*. Belém: Basa, 1999, p. 9.

¹⁴² OCDE (Organismo intergovernamental fora do sistema das Nações Unidas) responsável por diversas diretrizes na área econômico ambiental, sendo a pioneira a lançar a definição sintética do poluidor - pagador por intermédio da *Recomendação do Conselho sobre os princípios orientadores relativos aos aspectos econômicos internacionais das políticas ambientais* C (72) 128 de 26-5-1972.

Lei n. 6.938 de 1981, conhecida como a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, artigo 4º, inciso VII, complementado pelo artigo 14, § 1º, da mesma Lei e acrescentado à Constituição de 1988, no artigo 225, §§ 2º e 3º, que obriga o poluidor ou explorador a recuperar e reparar eventuais danos ao meio ambiente: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” .

Para que se tenha uma compreensão mais detalhada de seu teor, é importante analisar:

Na concepção de *internalização dos custos externos*, considera-se que, do processo produtivo, resultam externalidades negativas recebidas pela coletividade, sendo o lucro da produção particular. Assim, o custo no processo deve ser agregado às externalidades negativas, impondo sua internalização e obrigando o poluidor a pagar pelas externalidades negativas geradas no seu processo produtivo. Esse custo social da poluição deve ser imputado ao poluidor. Em todo o processo de produção, ter-se-ão as externalidades negativas, que variam em seu grau. O Poder Municipal Ambiental – PMA irá auferir esse grau de acordo com os impactos que a atividade possa vir a causar na realidade do município, como também ao território, engendrando, assim, mecanismos capazes de responsabilizar o poluidor a pagar.¹⁴³

Deve-se também evidenciar, que não se trata de autorizar, mediante pagamento, que se polua, mas a finalidade do princípio é evitar o dano ambiental, ou seja, não permitir que alguém polua o meio ambiente mediante o pagamento de certa quantia, pois o meio ambiente tem um valor inestimável, sendo impossível para a sociedade avaliar seu valor.

Mesmo diante da possibilidade de inibir essas práticas, temos de admitir, como explica Salazar, que “o sistema de preços de mercado não inclui os custos sociais e ambientais das doenças profissionais, do envenenamento das águas e do ar, da proliferação de doenças

¹⁴³ BANUNAS, Ioberto Tatsch. *Poder de polícia ambiental e o município*. Porto Alegre: Sulina, 2003, p. 49.

respiratórias e degenerativas por efluentes tóxicos, do lançamento de lixo e resíduos sólidos que contaminam a natureza”.¹⁴⁴

Segundo Fiorillo, o princípio do poluidor-pagador tem o caráter preventivo e repressivo, ou seja, “duas órbitas de alcance: a) busca evitar a ocorrência de danos ambientais (caráter preventivo); e b) ocorrido o dano, visa sua reparação (caráter repressivo)”,¹⁴⁵ fazendo com que os recursos naturais sejam utilizados de forma mais racional, de modo a evitar a degradação do meio ambiente.

Para Abelha, não foi por acaso que, no artigo 170 da Constituição Brasileira, princípios da ordem econômica, o legislador referiu-se à defesa do meio ambiente, significando que *defesa* seria porque “reconhece que a atividade econômica presume-se impactante do ambiente e, como tal, todas as cautelas de prevenção, proteção e ressarcimento do ambiente devem ser aprioristicamente imputadas e reputadas como advindas da atividade econômica”.¹⁴⁶

Relevantes são as considerações de Derani, ao afirmar que esse princípio relaciona as normas de direito econômico e de direito ambiental. Essa autora entende que, com base no princípio do poluidor-pagador, “o causador da poluição arca com os custos necessários à diminuição, eliminação ou neutralização deste dano e ele pode, desde que isso seja compatível com as condições da concorrência no mercado, transferir estes custos para o preço do seu produto final”.¹⁴⁷

¹⁴⁴ SALAZAR, Admilton Pinheiro. *Amazônia globalização e sustentabilidade*. Manaus: Valer, 2004, p. 129.

¹⁴⁵ FIORILLO, Antonio Celso Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 5ª. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 28.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 223.

¹⁴⁷ DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 2ª. ed., São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 162.

Dessa forma, não se estaria permitindo o pagamento para poder poluir, mas, caso alguém polua, ele irá pagar os danos, pois o bem ambiental é “antes de tudo imprescindível para a sobrevivência do planeta e de todas as formas de vida”.¹⁴⁸

Surgiu recentemente o princípio do usuário-pagador, sendo que alguns autores consideram que este comporta o princípio do poluidor-pagador. Assim, o princípio do usuário-pagador seria a incidência de um custo pela utilização dos bens naturais, pois sendo os recursos naturais bens da coletividade, o seu uso garante uma compensação financeira para ela, não importando se o meio ambiente corre risco ou não de ser poluído.

Hoje em dia, com o reconhecimento da esgotabilidade do bem ambiental e diante da “necessidade de uso racional para a manutenção das funções essenciais à vida, passa a ser admitida a fixação de preço pelo uso do bem ambiental”.¹⁴⁹

A exploração de petróleo e gás enquadra-se bem nos dois princípios. Na esfera do princípio do poluidor-pagador, à medida que internaliza os custos, caso dos seguros com cobertura para danos causados pela poluição, por exemplo, riscos de derrame de petróleo por navios ou prospecção e produção tanto *on shore* como *off shore*. Como explica Polido,¹⁵⁰ trata-se de um ramo de seguro novo, porém “nas coberturas oferecidas compreende danos físicos para riscos de construção de plataformas fixas ou móveis, suas operações, equipamentos envolvidos, mas também a responsabilidade civil”.¹⁵¹

Tanto no poliduto do complexo petrolífero de Urucu, que transporta o petróleo e GLP através de dutos, para posterior abastecimento dos navios, quanto nas futuras instalações do gasoduto que transportará o gás natural por cerca de 400 km até Manaus, qualquer acidente

¹⁴⁸ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos do direito ambiental*. 2. ed.rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2005, p. 228.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 229.

¹⁵⁰ POLIDO, Walter. *Seguros para riscos ambientais*. São Paulo: RT, 2004.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 284.

poderá responsabilizar Petrobras e Estado, caso de responsabilidade civil objetiva, própria nos casos de dano ambiental.

CAPÍTULO III – A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

Os recursos não-renováveis da terra devem empregar-se de forma que se evite o perigo de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização.

Neste capítulo trataremos dos *royalties*, uma compensação financeira, mas que ainda levanta questões quanto a sua natureza, além da sua aplicação e fiscalização.

Percebem-se muitas discrepâncias na forma de distribuição e pouco resultado efetivo na utilização desses recursos. As reservas de petróleo e gás natural brasileiras encontram-se 90% no mar, chamadas de *off shore*, e apenas 10% *on shore*, ou seja, em terra, caso da Bacia do Solimões.

Nas explorações *off shore*, por exemplo, já existem inúmeras propostas legislativas tentando alterar a forma de distribuição. Questiona-se, por exemplo: sendo a União a proprietária do subsolo e da plataforma continental, não deveria a arrecadação beneficiar a sociedade como um todo, dona do recurso?

Se o *royalty* é uma compensação advinda da utilização de um recurso natural exaurível e as populações dos municípios sofrem os impactos desde o início da exploração, essas populações não deveriam ter a garantia da utilização desses recursos na melhoria da sua qualidade de vida? São questões que necessitam ser pensadas e repensadas.

3.1 A VALORAÇÃO DO BEM AMBIENTAL

A valoração do bem ambiental não é só econômica, mas também social, aliás a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) reconhece, em seu preâmbulo, além desses valores, os intrínsecos, os ecológicos, genéticos, científicos, educacionais, culturais, recreativos e estéticos, tanto da diversidade biológica, quanto de seus componentes.

Quando se fala em Amazônia, essa discussão de valores vem à tona pela dimensão da floresta tropical e de sua importância para o mundo, seja em termos de biodiversidade, seja em matéria de regulação do clima. Como afirma Benchimol, pela grandeza do patrimônio que

é a Amazônia, “jamais pode ser pecuniarizado, avaliado para leilão, ou colocado à venda nas bolsas de valores”,¹⁵² pois um patrimônio de tamanha grandeza, como dizia, tem valor, mas não tem preço.

Não se trataria então de dar preço de mercado à Amazônia ou a outro bem ambiental, mas, hoje, a cada dia a população percebe que esses bens não são inesgotáveis e existe a necessidade do seu uso racional para manutenção das funções essenciais à vida, como afirma Abelha,¹⁵³ e desta forma passa a ser admitida a fixação de “preço” pelo uso do bem ambiental como forma de impor um uso eficiente e racional para as presentes e futuras gerações.

Silva¹⁵⁴ distingue duas espécies de recurso ambiental: os renováveis ou não exauríveis, que são aqueles que, uma vez aproveitados em um determinado lugar e num dado tempo, são suscetíveis de ser aproveitados nesse lugar, após um período de tempo relativamente curto.¹⁵⁵ Os recursos naturais exauríveis ou recursos naturais não renováveis “são aqueles sobre os quais toda exploração traz consigo, inevitavelmente, sua irreversível diminuição”,¹⁵⁶ aqui se incluem o petróleo e as jazidas minerais. Assim, tanto o petróleo como o gás de Coari podem ser classificados como recursos exauríveis ou não-renováveis.

Aumenta, dessa forma, a preocupação com a escassez dos recursos naturais e a Economia tenta incorporar dados monetários aos bens ambientais. A necessidade dessa valoração econômica é destacada pelos economistas como “um importante critério no processo de tomada de decisões na definição de políticas ambientais e de desenvolvimento sustentável”¹⁵⁷ e é, muitas vezes, capaz de gerar eficiência no uso dos recursos ambientais.

¹⁵² BENCHIMOL, Samuel. *Amazônia: a guerra na floresta*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992, p. 279.

¹⁵³ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2000, p. 229.

¹⁵⁴ SILVA, Américo Luís Martins da. *Direito do meio ambiente e dos recursos naturais*. São Paulo. RT. 2005, p. 90.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 90.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 91.

¹⁵⁷ MAIA, Alexandre Gori; ROMEIRO, Ademar Ribeiro; REYDON, Bastian Philip. *Valoração de recursos ambientais-metodologias e recomendações*. Campinas: IE UNICAMP, 2004. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/publicacoes/textos/download/texto116.pdf>>. Acesso em: 20 de maio de 2006.

Como explicam Maia, Romeiro e Reydon:¹⁵⁸

Da mesma forma que as características ambientais, tais como qualidade do ar e da água, afetam a produtividade da terra, e acabam influenciando o preço de algumas propriedades, podemos imaginar o valor de cada recurso ambiental como uma função de seus atributos.

É importante lembrar que, sem conhecimento do ambiente, não se faz valoração. Assim, diante da complexidade ambiental e da incerteza de sua capacidade de regeneração, a eficiência dos métodos gera dúvidas, não havendo como precisar o real valor de um recurso ambiental, seja seu valor intrínseco, ecológico, cultural ou científico, dentre outros, que possam ser valorados economicamente.

Embora partam do mesmo princípio da racionalidade econômica, os métodos de valoração apresentam resultados muitas vezes divergentes, mas concordam que “os atuais preços correntes dos produtos naturais são quase todos subavaliados, pois não incorporam os custos da extração de recursos renováveis além de sua capacidade de regeneração”.¹⁵⁹

3.2 – A IMPLEMENTAÇÃO DO PRINCÍPIO DO POLUIDOR - PAGADOR E DO USUÁRIO - PAGADOR

Nos dois instrumentos internacionais, o princípio do poluidor - pagador tem uma raiz na teoria econômica,¹⁶⁰ que diz que aquele que não seja poluidor, mas simples usuário do bem ambiental, deve também pagar pela utilização do componente ambiental que utilizou, pois os bens ambientais são de uso comum e pertencem a toda a coletividade.

Assim, tanto aquele que polui e deixa um dano – que deve ser recomposto – quanto o que utiliza os bens ambientais e os restitui nas mesmas condições deverão pagar a conta pelo

¹⁵⁸ Ibidem.

¹⁵⁹ Ibidem.

¹⁶⁰ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental*. 2ª. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2000, p. 190.

seu uso, isso porque teria havido um cerceamento do uso normal do bem ambiental, ou se privilegiou para algum usuário,¹⁶¹ neste caso ele será o usuário-pagador e não poluidor.

Abelha afirma que a “tutela ambiental dos componentes ambientais deve ser vista como sendo um bem jurídico que, apesar de usos múltiplos e funções coletivas diversas, é antes de tudo imprescindível para a sobrevivência do planeta e de todas as formas de vida e, por isso com função ecológica precedente e prioritária a qualquer outra forma de utilização que o homem lhe destine”.¹⁶² Para ele:

Quando a CF/88 assegura o uso comum dos bens ambientais como fator ambiental preponderante ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, está dizendo, ao mesmo tempo em que:

- a) Qual a função ecológica dos bens ambientais precede a qualquer outra, pois é responsável pela vida e sobrevivência do planeta;
- b) Representa que o uso comum não pode ser impedido ou violado sob qualquer forma de uso (social ou econômico) que possa se pretender atribuir ao bem ambiental;
- c) Em respeito ao princípio constitucional da isonomia e, por ser o bem ambiental (e seus componentes) um bem jurídico de uso múltiplo, de interesse público, que compete ao Poder Público exercer o domínio eminente sobre o referido bem, regulamentando e gerindo o referido componente ambiental de forma a propiciar a implementação do direito assegurado no *caput* do art. 225.

Para Abelha, não haveria *bis in idem*,¹⁶³ quando a mesma pessoa tivesse de arcar com os custos de usuário-pagador e de poluidor-pagador. “No primeiro caso responde pelo uso incomum de um bem que é de uso comum do povo e no segundo responde pela degradação do bem de uso comum do povo. Portanto, as hipóteses de incidência são diversas, assim como os fatos que a elas se subsumem”.¹⁶⁴

No entanto, somente se poderá falar em usuário-pagador, quando as funções essenciais do bem ambiental estiverem satisfeitas, ou seja, quando já tiver sido garantida a sua função essencial, “não sendo lícito” impor a cobrança para fins essenciais da pessoa, não esquecendo

¹⁶¹ Ibidem, p. 228.

¹⁶² Ibidem, p. 228.

¹⁶³ Pagamento feito duas vezes, porém, pelo mesmo fato.

¹⁶⁴ Ibidem, p. 229.

que a população sempre teve em mente que os bens que compõem o ambiente seriam gratuitos.¹⁶⁵

Quando falamos de gerar recursos para a proteção do meio ambiente, normalmente vem à mente a possibilidade de novos impostos no nosso ordenamento jurídico, o que aumentaria ainda mais a carga tributária, que é considerada das maiores do mundo, com um grande número de tributos. Existem, ainda, aspectos legais que impedem a Administração Pública de vincular a destinação da arrecadação do imposto ambiental a atividades dessa natureza.¹⁶⁶

Os bens ambientais servem como matéria-prima para a produção de bens, mas após seu uso, acabam sendo utilizados como depósitos do que foi consumido. Abelha¹⁶⁷ afirma que a degradação do meio ambiente se dá na produção e/ou no consumo de bens e o fato gerador de qualquer cobrança seria tanto a atividade de produção como a atividade de consumo, razão pela qual o caminho seria a internalização no preço do bem produzido e/ou consumido de um valor que corresponda ao custo suportado pelo ambiente.¹⁶⁸

Para Abelha a cobrança pelo uso do bem ambiental, caso do uso econômico¹⁶⁹, já deveria, há muito ter sido cobrado. “É claro que a cultura do usuário pagador terá de ser implementada aos poucos, especialmente quando se está diante de pagamento pelo uso comum, porque a população sempre teve em mente que tais bens que compõem o ambiente seriam gratuitos”¹⁷⁰.

Para exemplificar a aplicação do princípio do usuário-pagador, tem-se o exemplo dos *royalties*, considerados compensação ambiental, que é devida, independentemente de causar

¹⁶⁵ Ibidem, p. 229.

¹⁶⁶ Ibidem, p. 238.

¹⁶⁷ Ibidem, p. 239.

¹⁶⁸ Ibidem, p. 234.

¹⁶⁹ Um exemplo de cobrança pelo uso de um bem ambiental está na Lei de Gerenciamento dos Recursos Hídricos- Lei n. 9433/97.

¹⁷⁰ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental*. 2ª. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2000, p. 229.

dano, mas, pelo simples uso do bem ambiental, pois os bens ambientais são de uso comum e pertence a toda a comunidade.

3.3 – RECEITA TRIBUTÁRIA E COMPENSAÇÃO AMBIENTAL: DIREITO E DEVER

O conceito de tributo, no Brasil, está legalmente determinado no art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN),¹⁷¹ que diz que “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Como explica Machado,¹⁷² toda prestação pecuniária visa atender e assegurar ao Estado os meios financeiros de que necessita para a consecução de seus objetivos, por isto é de natureza pecuniária. É compulsória pela obrigatoriedade, ou seja, “a compulsoriedade da prestação tributária caracteriza-se pela ausência do elemento, vontade no suporte fático da incidência da norma de tributação. O dever de pagar tributo nasce independentemente da vontade”,¹⁷³ em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, a prestação tributária é pecuniária, “em outras palavras, nosso Direito desconhece os tributos *in natura*¹⁷⁴ e *in labore*¹⁷⁵, que não constitua sanção de ato ilícito, pois o tributo difere da penalidade porque a sua hipótese de incidência é sempre algo ilícito.”¹⁷⁶

¹⁷¹ BRASIL. *Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional)* Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e Institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. In: *Obra Coletiva da Legislação Brasileira*. 31ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 34.

¹⁷² MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 51.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 51.

¹⁷⁴ Por exemplo, um imposto sobre comercialização do ouro cuja lei instituidora determinasse que, em cada quilo de ouro negociado, cem gramas seriam entregues à entidade tributante.

¹⁷⁵ Tributo *in labore* seria aquele instituído também sem qualquer referência à moeda. Por exemplo, um imposto sobre a atividade profissional cuja lei instituidora determinasse que todo profissional liberal seria obrigado a dar um dia de serviço por mês à entidade tributante.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 53.

Quanto à cobrança mediante atividade administrativa plenamente vinculada, quer significar que a autoridade administrativa não pode preencher com seu juízo pessoal, subjetivo.

O art. 3º do CTN é, portanto, um gênero, do qual o art. 5º do mesmo Código indica como espécies os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria [...] Temos, portanto, em nosso Sistema Tributário, cinco espécies de tributo, a saber: os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, as contribuições sociais e os empréstimos compulsórios.

As contribuições sociais, que se subdividem em contribuições de intervenção no domínio econômico e contribuições do interesse de categorias profissionais ou econômicas, e contribuições de seguridade social.¹⁷⁷

O que nos interessa das espécies de tributo seria o imposto que tem sua definição no art. 16 do CTN: “Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.¹⁷⁸

Portanto, o imposto é um tributo que não pode ter sua arrecadação ou exação vinculada, isto é, independentemente de atividade estatal específica. “Quando se diz que o imposto é uma exação não vinculada, o que se está afirmando é que o fato gerador do imposto não se liga a atividade estatal específica relativa ao contribuinte”.¹⁷⁹ O contribuinte, ao pagar o imposto, não espera qualquer contraprestação efetiva ou potencial de natureza pessoal, o fato gerador do imposto não está ligado a nenhuma atividade estatal específica. “O CTN elegeu o fato gerador como determinante da sua natureza jurídica, dizendo irrelevantes tanto a destinação quanto a denominação”.¹⁸⁰

“A concepção do tributo como um dever do contribuinte tem sido freqüentemente defendida como uma forma de torná-lo, por sua própria natureza, justificável e, sobretudo,

¹⁷⁷ Ibidem, p. 58

¹⁷⁸ Ibidem, p. 58.

¹⁷⁹ Ibidem, p. 58.

¹⁸⁰ PAUSEN, Leandro. *Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. 6ª ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004, p. 650.

inquestionável”,¹⁸¹ portanto é dever do contribuinte pagar certa quantia em dinheiro ao Estado, independentemente de o Poder Público lhe ter prestado algum favor ou serviço.

A lei exige o tributo, que deve ser pago pelo cidadão, restando a identificação da categoria desse contribuinte e deve ser cumprido compulsoriamente, independentemente de sua vontade e mesmo de suas possibilidades econômicas, que se presumem existentes.¹⁸²

A obrigação de pagar o tributo deflui tão-somente de ter o contribuinte se inserido em algumas situações hipoteticamente descritas pela norma como geradoras da obrigação tributária. Por meio de tributo, o Estado abastece os seus cofres para poder satisfazer as suas necessidades. Não é a única via, mas é a mais importante no Estado Moderno.¹⁸³

O tributo também é um direito e a literatura tradicional ensina que se trata de um Direito do Estado, que para isso deve respeitar os direitos do contribuinte.¹⁸⁴

A função da atividade tributária do Estado, em princípio, é arrecadatória, e com a captação da receita proveniente dos tributos, impulsiona os serviços públicos para manter a estrutura do próprio Estado, bem como para promover políticas públicas sociais, mas os tributos também podem ser usados como instrumento de regulação econômica em favor de atividades ou bens sujeitos à tributação menos onerosa para proteção da indústria doméstica.

Como explica Oliveira,¹⁸⁵ “nesse último sentido, os tributos se dizem extrafiscais, porque eles não visam arrecadar fundos para financiamento da Despesa [...] sua finalidade é de outra natureza, econômica ou política, isto é, dirigir a economia visando a um fim político”.

¹⁸¹ NOGUEIRA, Alberto. *A reconstrução dos direitos humanos da tributação*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 141.

¹⁸² *Ibidem*, p. 142.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 162.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 158.

¹⁸⁵ OLIVEIRA, José Marcos Domingues; MARINS, James. (coord.) *Proteção ambiental e sistema tributário – Brasil e Japão: Problemas em comum*. In: *Tributação e meio ambiente*. Curitiba: Juruá, 2002, p. 116.

Os tributos ambientais podem ter uma função fiscal que corresponde ao atendimento do princípio do poluidor-pagador,¹⁸⁶ ao sentido positivo do princípio poluidor-pagador e uma função extrafiscal, que corresponde ao sentido seletivo do princípio cujo objetivo é a conscientização ambiental.

Da mesma forma que os Tributos, os *royalties*, também responsáveis por valores significativos de arrecadação, atenderiam ao princípio do usuário-pagador, pois não se fala em poluição, mas no uso ou fruição do bem ambiental e por meio de sua arrecadação propiciarão os meios para que o Estado promova o bem-estar e a sadia qualidade de vida dos seus cidadãos.

Considerando, no nosso caso, a prospecção de petróleo, recurso ambiental não renovável juntamente com o conceito de compensação financeira dos *royalties*, o uso desse recurso deveria buscar minimizar os impactos causados pelo empreendimento, além de buscar alternativas para o momento em que não mais haverá este bem para ser explorado.

A Constituição traça, no art. 3º, os objetivos fundamentais do Estado brasileiro; I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Assim, “preche de conteúdo ideológico e valorativo, o preceito retrata os objetivos do Estado [...] tem um destino a cumprir e deve satisfação às finalidades encampadas no ordenamento normativo”¹⁸⁷ e para atender a esses objetivos traçados no ordenamento jurídico, o Estado tem de se instrumentalizar, pois esta é sua razão de existir.

Como explica Martins:¹⁸⁸

¹⁸⁶ Ibidem, p. 117.

¹⁸⁷ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Receitas não tributárias (taxas e preços públicos)*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 20.

¹⁸⁸ MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Curso de direito tributário*. Belém: Centro de Extensão Universitária, 1995, p. 9.

A imposição tributária, como decorrência das necessidades do Estado em gerar recursos para sua manutenção e a dos governos que o administram, é fenômeno que surge no campo da Economia, sendo reavaliado na área de Finanças Públicas e normatizado pela Ciência do Direito.

Da mesma forma que os Tributos, os *royalties* também são responsáveis por valores significativos de arrecadação e aumentam significativamente a receita dos municípios, não esquecendo que as futuras gerações não poderão usufruir desse recurso, pois é finito.

Distinto da compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei do Sistema de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC),¹⁸⁹ que vinculou o licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental à implantação e manutenção de unidade de conservação. Os *royalties* são devidos pela utilização do recurso natural não-renovável, não dependem, portanto, da ocorrência de dano ao meio ambiente. Na lei do SNUC, o empreendedor destinará um percentual dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, que será fixado pelo órgão ambiental licenciador, considerando o grau de impacto provocado pelo empreendimento e levará em conta o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) e seu Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).

3.4 – UM BREVE PANORAMA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DOS *ROYALTIES*

¹⁸⁹ A Lei n. 9.985/00 regulamenta o art. 225 da Constituição Federal, e institui o Sistema de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). A compensação ambiental é condicionante no âmbito do licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental.

A exploração da Petrobras é iniciada no final da década de 50, sendo criada por meio da Lei n. 2.004,¹⁹⁰ de 3 de setembro de 1953. Na época, a atividade petrolífera era monopólio da União e a Petrobras, a única empresa responsável pela sua exploração no Brasil, tendo o antigo Conselho Nacional do Petróleo (CNP) a função fiscalizadora sobre o setor.

A exploração inicia-se primeiramente em terra e somente na década de 60 começam as pesquisas em mar aberto, onde a Petrobras desenvolveu uma tecnologia de exploração em águas profundas. Em 1974, a profundidade era de 100 metros e hoje as profundidades são superiores a 2.000 metros, tornando a Petrobras detentora de tecnologia própria, única no mundo, chegando em 2006 à auto-suficiência na produção de petróleo, contando com uma rede de fornecedores¹⁹¹ de bens e serviços, abrangendo desde fabricantes de materiais e equipamentos, passando por companhias de construção civil e montagem industrial, estaleiros, até centros de pesquisa capazes de adaptar e desenvolver tecnologia de ponta.

A Petrobras tornou-se líder em distribuição de derivados no país, colocando-se entre as quinze maiores empresas petrolíferas na avaliação internacional; premiada duas vezes, em 1992 e 2001, pela Offshore Technology Conference (OTC), o mais importante prêmio do setor; responsável pela entrada do Brasil no grupo dos 16 países produtores de mais de 1 milhão de barris de óleo por dia. Chega à marca de 1,8 milhão de barris de produção de petróleo por dia, atingindo a auto-suficiência brasileira no dia 21 de abril, com a plataforma P-50 da Albacora Leste, na Bacia de Campos.¹⁹²

A Lei n. 2.004/53 é a primeira lei a tratar da questão dos *royalties* de petróleo, estabelecendo um percentual de 5% sobre o valor da produção terrestre de óleo extraído ou do

¹⁹⁰ BRASIL. Lei n. 2.004, de 3 de outubro de 1953. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=366242>. Acesso em: 20 de abril de 2006.

¹⁹¹ Cerca de 2.000 fornecedores diretos, de porte médio e grande, e mais de 30.000 subfornecedores indiretos, cuja maior parte são pequenas e médias empresas.

¹⁹² Disponível em: <<http://www2.petrobras.com.br/portal/Petrobras.htm>> Acesso em: 28 de maio de 2006.

xisto ou do gás com periodicidade de pagamento trimestral, devendo ser pagos pela Petrobras e suas subsidiárias aos estados, territórios e municípios.

Em 1957, ocorre a primeira modificação na legislação dos *royalties* do petróleo, por meio da lei n. 3.257,¹⁹³ que estabeleceu os mesmos critérios da lei anterior, alterando apenas os percentuais de distribuição, ficando para estados e territórios 4% e apenas 1% para os municípios.

A Lei n. 7.453,¹⁹⁴ em 1985, estabeleceu um maior detalhamento acerca dos pagamentos dos *royalties* do petróleo, mantendo os percentuais da lei anterior para a produção em terra, mas fixando novos valores para a produção marítima em 1,5% para os estados e territórios; 1,5% para os municípios, 1% para o Ministério da Marinha e 1% para um Fundo Especial para estados, territórios e municípios.

A Lei n. 7.525,¹⁹⁵ de 1986, estabeleceu normas complementares, detalhando as áreas a serem consideradas para efeito da indenização a ser calculada na extração de petróleo da plataforma.

O monopólio da União permaneceu sendo exercido pela Petrobras até 1995, quando ocorre a alteração do artigo 177 da Constituição de 1988, que se deu por meio da Emenda Constitucional n. 9, permitindo que empresas privadas pudessem também executar atividades de exploração e produção: “A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a

¹⁹³ BRASIL. Lei n. 3.257, de 2 de setembro de 1957. Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei n. 2004, de 3 de outubro de 1953 (dispõe sobre a política nacional do petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=354742>. Acesso em: 19 de abril de 2006.

¹⁹⁴ BRASIL. Lei n. 7.453, de 27 de dezembro de 1985. Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei n. 2004, de 3 de outubro de 1953, alterado pela Lei n. 3257, de 2 de setembro de 1957, que “dispõe sobre a Política Nacional de Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima e dá outras providências”. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=367985>. Acesso em: 20 de abril de 2006.

¹⁹⁵ BRASIL. Lei n. 7.525, de 22 de julho de 1986. Estabelece normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei n. 2.004, de 3 de outubro de 1953, com a redação da Lei n. 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=368230>> . Acesso em: 19 de abril de 2006.

realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo, observadas as condições estabelecidas em lei”, marcando o início de um novo período, no qual o Estado, o detentor dos recursos minerais, transfere as atividades de exploração e produção às empresas, por meio de contratos de concessão celebrados com a União.

Assim, nesse novo panorama, surge a Lei n. 9.478,¹⁹⁶ de 6 de agosto de 1997, que fica conhecida como a *Lei do Petróleo* e é considerada uma evolução na legislação dos *royalties* de petróleo.

Para Agel,¹⁹⁷ essa lei veio também regulamentar o art. 238 de nossa Constituição, instituiu o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), aumentando para 10% a alíquota básica para o pagamento dos *royalties*, embora possa ser feita uma fixação menor do que a prevista no *caput*, nunca inferior a cinco por cento.

O artigo 49 da Lei do Petróleo determina a distribuição dos *royalties*, da seguinte forma:

Art. 49. A parcela do valor do *royalty* que exceder a cinco por cento da produção terá a seguinte distribuição:

I – Quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres:

- a) 52,5% aos Estados onde ocorrer a produção;
- b) 15,0% aos municípios onde ocorrer a produção;
- c) 7,5% aos municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP;
- d) 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo.

Da mesma maneira, o tratamento será diferenciado quando se tratar de exploração *on shore* ou *off shore*.

II – Quando a lavra ocorrer na plataforma continental:

- a) 22,5% aos Estados produtores confrontantes;

¹⁹⁶ BRASIL. Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=365401>>. Acesso em: 20 de abril de 2006.

¹⁹⁷ AGEL, Sonia; ROSADO, Marilda (coord.) *O processo administrativo e a aplicação de penalidades nas atividades de distribuição e revenda de combustível*. Estudos e Pareceres Direito do Petróleo e Gás Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 295.

- b) 22,5% aos Municípios produtores confrontantes;
- c) 15,0% ao Ministério da Marinha para atender aos encargos de fiscalização e proteção dos territórios de produção;
- d) 7,5% aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP;
- e) 7,5% para constituição de um fundo especial, a ser distribuído entre todos os Estados, territórios e municípios, mediante critérios do IBGE;
- f) 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo.

Assim vigoram duas regras de distribuição, uma para a lavra em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres e outra para a lavra na plataforma continental.

Os critérios para cálculo dos *royalties* foram estabelecidos pelo Decreto n. 2.705, de 3 de agosto de 1998, para serem pagos com relação a cada campo, a partir do mês em que ocorrer a data de início da respectiva produção, não sendo permitida qualquer dedução.¹⁹⁸

Os repasses dos *royalties* passam a ser realizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), pagos mensalmente em moeda nacional, utilizando-se o Banco do Brasil, tendo a ANP o controle dos dados e o cálculo de distribuição, como a entidade reguladora governamental, cuja finalidade é destacada no art. 2º do Decreto Presidencial n. 2.455, de 14 de janeiro de 1998:

A ANP tem por finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, de acordo com o estabelecido na legislação, nas diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE e em conformidade com os interesses do País.¹⁹⁹

A alíquota dos *royalties* é prevista pela ANP no edital de licitação de cada bloco, considerados, entre outros fatores, os riscos geológicos e as expectativas de produção. Para se chegar aos valores de pagamentos dos *royalties*, é necessário o total da produção de petróleo dos municípios beneficiados, fornecido mensalmente pela Petrobras, ficando a cargo da ANP

¹⁹⁸ BRASIL. *Decreto n° 2.455, de 14 de janeiro de 1998*. Implanta a Agência Nacional do petróleo – ANP, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. In: *Coletânea de Petróleo e Gás*. Organizadores: Alfredo Ruy Barbosa e Marcos Alberto Sant’Anna Bitelli. São Paulo: RT, 2004, p. 182.

¹⁹⁹ BRASIL. *Decreto n° 2.455, de 14 de janeiro de 1998*. Implanta a Agência Nacional do petróleo – ANP, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. In: *Coletânea de Petróleo e Gás*. Organizadores: Alfredo Ruy Barbosa e Marcos Alberto Sant’Anna Bitelli. São Paulo: RT, 2004, p. 157.

a apuração dos resultados. Cada concessionário deverá recolhê-los à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, em moeda nacional, até o último dia útil do mês subsequente àquele em que ocorreu a produção,²⁰⁰ que repassa aos Governos dos estados e municípios beneficiados.

Portanto, percebe-se um aumento substancial na arrecadação dos *royalties* para os municípios beneficiados, que além do aumento da alíquota, apresenta novas variáveis, que também influenciaram como a taxa de câmbio, pois o valor de referência²⁰¹ utilizado no cálculo passou a basear-se no mercado internacional pela cotação do petróleo *Brent Dated*.

Além de tributos federais, estaduais e municipais exigidos de qualquer empresa, cabe nas atividades de E&P o pagamento dos *royalties* e de uma compensação financeira extraordinária chamada de participação especial, o bônus de assinatura e o pagamento pela ocupação ou retenção de área sendo as três últimas introduzidas pela primeira vez na legislação por meio da *Lei do Petróleo*.

A participação especial é o pagamento devido pelos campos com grande volume de produção ou grande rentabilidade e, da mesma forma que os *royalties*, é repassada à população uma parcela do lucro gerado.

Para ser calculada a participação especial é utilizada a receita bruta da produção, deduzidos os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na lei²⁰². É apurada, trimestralmente, pelo concessionário e deverá ser paga até o último dia útil do mês subsequente a cada trimestre do ano civil, cabendo ao concessionário encaminhar à ANP um demonstrativo da apuração, em formato por ela

²⁰⁰ Ibidem, p. 31.

²⁰¹ A Portaria ANP n.º 155/98, estabelece que os preços do petróleo nacional, para fins de indenização dos *royalties* e participações especiais passam a acompanhar os preços do petróleo internacional.

²⁰² Art.50, § 1º da Lei n. 9478, de 1997.

padronizado, acompanhado de documento comprobatório do pagamento, até o quinto dia útil após a data de pagamento.²⁰³

A Lei n. 9.478/97 estabelece de que forma serão repassados esses recursos e destina 40% ao Ministério de Minas e Energia; 10% ao Ministério do Meio Ambiente; 40% ao estado onde ocorre a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental e 10% para o município produtor²⁰⁴.

O bônus de assinatura é um pagamento feito antes do início da exploração, devido pela empresa vencedora da licitação. O valor mínimo do bônus é estabelecido no edital de licitação e destina-se, em parte, à ANP, para custeio de suas necessidades operacionais.

O pagamento pela ocupação ou retenção de área também vem estipulado no edital de licitação e nas cláusulas contratuais e é um valor a ser pago anualmente pelos concessionários, iniciando na data de assinatura do contrato.

Nesse trabalho consideramos primordialmente os *royalties*, por serem os valores mais significativos recebidos.

3.5 – OS *ROYALTIES* DE PETRÓLEO: NATUREZA, DESTINAÇÃO E FISCALIZAÇÃO

O instituto da compensação ou *royalties* encontra-se constitucionalizado no § 1º do art. 20 da Constituição Federal, que diz o seguinte:

§ 1º – É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território,

²⁰³ SANTOS, Sérgio Honorato dos. *Royalties do petróleo à luz do direito positivo*. Rio de Janeiro: Adcoas, 2001, p. 26.

²⁰⁴ Art.50, § 2º e incisos da Lei n. 9478, de 1997.

plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Assim, atribui aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural ou compensação financeira.

Os *royalties*, segundo o art. 11 do Decreto n. 2.705/98, “são uma compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo e gás natural”, representando a apropriação da sociedade da parcela da renda gerada pela exploração do petróleo e gás natural, recursos naturais escassos e não-renováveis e são pagos mensalmente.

Também a participação especial é “uma compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural”,²⁰⁵ tendo incidência somente nos casos de grande volume de produção, conforme os critérios definidos no art. 22 do Decreto n. 2.705/98.

A divisão dessa compensação pelo uso do recurso natural está elencada na Lei n. 9.478/97, que estabelece a forma de divisão dos *royalties* e participações especiais, mas não esclarece onde se deve utilizar essa receita, embora nem sempre tenha sido assim, pois a Lei n. 2.004/53 estabelecia no art. 27, § 4º, que a aplicação desses recursos deveria ser “preferentemente, na produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias”, porém em 1985, mediante a Lei n. 7.453, ficou estabelecida uma ampliação da aplicação dos recursos, redigida da seguinte forma”: Preferentemente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento”.

Em 1985, a Lei n. 7.453²⁰⁶ estabeleceu uma utilização diferente dos recursos, dizendo que eles deveriam ser aplicados “[...] preferencialmente, em energia elétrica, pavimentação de

²⁰⁵ Ibidem, p. 26.

²⁰⁶ BRASIL. Lei n. 7.453, de 27 de dezembro de 1985. Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei n. 2004, de 3 de outubro de 1953, alterado pela Lei n. 3257, de 2 de setembro de 1957, que “dispõe sobre a Política Nacional de Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por Ações Petróleo

rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico”.

As alterações foram sucessivas e, em 1986, a Lei n. 7.525 estabelecia normas complementares para o cumprimento do art. 27 da Lei n. 2.004/53 que passou a vigorar com a seguinte redação:

§ 3º – Ressalvados os recursos destinados ao Ministério da Marinha, os demais recursos previstos neste artigo serão aplicados pelos Estados, Territórios e Municípios, exclusivamente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.

A Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989,²⁰⁷ modificou a redação do art. 27 da Lei n. 2.004/53, porém manteve a mesma redação no § 3º, redação dada pela Lei n. 7.525/86, que, no seu art. 8º, instituiu uma nova regulamentação para o uso:

Art. 8º – O pagamento das compensações financeiras previstas nesta lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos municípios e aos órgãos de Administração Direta da União até o último dia útil do mês subsequente ao do fato gerador, vedada a aplicação dos recursos em pagamentos de dívidas e no quadro permanente de pessoal.²⁰⁸

Brasileiro Sociedade Anônima e dá outras providências”. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=367985>. Acesso em: 20 de abril de 2006.

²⁰⁷ BRASIL. *Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989*. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=372285>>. Acesso em: 20 de abril de 2006.

A Lei n. 8.001 altera percentuais. BRASIL. *Lei n. 8.001, de 13 de março de 1990*. Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. In: *Coletânea de Petróleo e Gás*. Organizadores: Alfredo Ruy Barbosa e Marcos Alberto Sant’Anna Bitelli. São Paulo: RT, 2004.

Atualmente, o artigo 8º recebeu um parágrafo que abre uma exceção para o pagamento de dívidas com a União com a edição da Lei n. 10.195,²⁰⁹ de 14 de fevereiro de 2001, ou seja, a vedação da utilização dos recursos, quando se tratar de dívidas para com a União e suas entidades. Com o advento da Lei n. 9.478/1997, a Lei n. 2.004/1953 foi revogada e a Lei do Petróleo silenciou quanto ao destino que os estados e municípios deveriam dar aos recursos dos *royalties* e aos recursos da participação especial.

Essa grande lacuna é destacada por Santos,²¹⁰ referindo-se ao silêncio da Lei n. 9.478/97 quanto ao destino que os estados e municípios deveriam dar aos recursos dos *royalties* e aos recursos da participação especial.

São recursos públicos federais, cuja utilização não poderia como ato discricionário, ficar ao alvedrio do administrador público estadual ou municipal. A pergunta é: Por que somente os recursos destinados aos Estados, Distrito Federal e Municípios não foram carimbados, isto é, não foram vinculados a nenhuma fonte de despesa? Observe que as receitas provenientes das participações governamentais a título de *royalty* e participação especial, alocadas para órgãos da administração pública federal, tiveram a destinação definidas na própria Lei do Petróleo.²¹¹

Santos destaca, analisando os dispositivos referentes à destinação do *royalty* e participação especial, alocados para órgãos da administração pública federal, que, contrariamente à parcela dos estados e municípios, tiveram a destinação definida na própria Lei do Petróleo. A parte do Ministério da Ciência e Tecnologia²¹² foi destinada para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico, a parte destinada ao Ministério, hoje Comando da Marinha, destina-se à fiscalização e proteção das áreas de produção; a parte do Ministério de Minas e Energia destina-se ao financiamento de

²⁰⁹ BRASIL. *Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001*. Institui medidas adicionais de estímulo e apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal dos Estados e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10195.htm. Acesso em: 20 de abril de 2006.

²¹⁰ SANTOS, Sérgio Honorato dos. *Royalties do petróleo: legislação atual apresenta deficiências quanto à aplicação*. *Royalties do Petróleo – Legislação atual apresenta deficiências quanto à aplicação*. Petróleo, Royalties & Região. Boletim do Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro: ano 2, boletim n.º 6, dez. 2004, p. 09.

²¹¹ *Ibidem*, p. 10.

²¹² Regulamentado pelo Decreto n.º 2.851, de 30-11-98.

estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural; o Ministério do Meio Ambiente deve destinar os recursos ao desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pelas atividades da indústria do petróleo.

Considerando que “a natureza e a fonte dos recursos são as mesmas”,²¹³ não resta clara a razão da omissão em relação aos estados e municípios. Nesse contexto, o silêncio daquela lei não tem o condão de deixar ao livre-arbítrio do gestor a decisão de escolher o destino a ser dado aos recursos.

Levantada a ausência de destinação específica desses recursos, hoje valores tão significativos, tem-se ainda a questão da fiscalização, considerada, até bem pouco tempo como incumbência do Tribunal de Contas da União (TCU) “órgão auxiliar de Controle Externo do Congresso Nacional tem por objetivo examinar os aspectos financeiros, contábeis, orçamentários, operacionais e patrimoniais dos diferentes órgãos da administração pública direta ou indireta”.²¹⁴

Segundo Antunes, auditorias operacionais do TCU examinam cada vez mais, os aspectos ambientais das atividades das diferentes entidades públicas. Essa análise permite que o Tribunal passe a desempenhar um papel importante no contexto da proteção ambiental, fazendo com que os órgãos ambientais tenham de alterar procedimentos administrativos, para cumprir o que foi determinado pelo Tribunal.²¹⁵

Assim, embora a Lei n. 7.525/86 atribua ao TCU, a competência para fiscalizar a destinação dos *royalties*, desde 1996, com a edição da Instrução Normativa n. 09/96, os

²¹³ Ibidem, p. 9.

²¹⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Proteção ambiental nas atividades de exploração e produção de petróleo: aspectos jurídicos*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003, p. 23.

²¹⁵ Ibidem, pp. 23-24.

recursos de *royalties* do petróleo passaram a ser fiscalizados por meio de inspeções e auditorias, ficando dispensada a apresentação de contas de estados e municípios ao TCU.²¹⁶

Em 2002, em razão de decisão do Supremo Tribunal Federal, a fiscalização sobre a aplicação dos *royalties* do petróleo voltou a ser considerada competência dos Tribunais de Contas dos Estados.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, mediante Mandado de Segurança contra o TCU, alegou que, quando se dá a transferência dos *royalties* aos estados e aos municípios, age a União na qualidade de intermediária de repasse de receita própria dos Estados e municípios, defendendo ser o Tribunal de Contas do Estado o responsável pela sua fiscalização.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em fevereiro de 2002, deferiu o mandado de segurança impetrado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro contra decisão do Tribunal de Contas da União e declarou a inconstitucionalidade do art. 1º, inciso XI, e do art. 198, II, ambos do Regimento Interno do TCU e do art. 25, parte final, do Decreto 1/91. Considerou-se ser da competência do Tribunal de Contas Estadual (TCE) e não do TCU. A fiscalização da aplicação dos *royalties* de petróleo, tendo em conta o art. 20, § 1º, da Constituição Federal:

[...] qualificou os *royalties* como receita própria dos Estados, Distrito Federal e Municípios, devida pela União àqueles a título de compensação financeira. Entendeu-se também, não se tratar, no caso, de repasse voluntário, não havendo enquadramento nas hipóteses previstas pelo art. 71, VI da CF²¹⁷ que atribui ao Tribunal de Contas da União a fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.²¹⁸

²¹⁶ SANTOS, Sérgio Honorato dos. *Royalties do petróleo à luz do direito positivo*. Rio de Janeiro: Adcoas, 2001, p. 85.

²¹⁷ O inciso referido na decisão é o seguinte: “VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município”.

²¹⁸ *Royalties e Fiscalização do TCU. MS 24.312-RJ, rel. Ministra Ellen Gracie, 19.2.2003. (MS-24312)* Disponível em: <http://www.stf.gov.br/noticias/informativos/anteriores/info298.asp#Royalties%20e%20Fiscalização%20do%20TCU> . Acesso em: 20 de abril de 2006.

Diante da importância dos numerários arrecadados, Martins ainda nos lembra, referindo-se à arrecadação tributária, mas que bem poderia se aplicar aos *royalties*, “que o homem não é confiável no poder e tende a identificar-se com o mesmo, tornando o povo não o destinatário final de seu serviço, mas servidor de seus interesses” e assim “não sendo a natureza confiável, Montesquieu formulou a teoria do poder autocontrolável, posto que, se o poder não controlar o poder, este se corromperá e se deteriorará”.²¹⁹

Com o reconhecimento, pelo STF, da competência de fiscalização do TCE, muitos estados começam a se organizar, para que a parte a eles destinada seja fiscalizada pela Secretaria de Estado da Fazenda, caso do Estado de Sergipe. De acordo com a Lei n. 5.854, de 22 de março de 2006²²⁰, art. 19 § 3º, as empresas devem disponibilizar à Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ) todos os meios para que seja efetuada a medição nos navios transportadores de petróleo para outra unidade da federação. Assim, o Estado de Sergipe dispõe-se a acompanhar e fiscalizar as compensações financeiras, decorrentes da exploração de petróleo.

²¹⁹ Ibidem, p. 11.

²²⁰ BRASIL. *Lei n. 5.854 de 16 de março de 2006*. Dispõe sobre o acompanhamento e fiscalização, pelo Estado de Sergipe, da exploração de recursos minerais e hídricos, inclusive petróleo e gás natural, e também quanto a compensações financeiras, receitas não tributárias, decorrentes da referida exploração, e dá providências correlatas. Disponível em: http://www.al.se.gov.br/Detailhe_Lei.asp?Numerolei=5944. Acesso em 10 de junho de 2006.

CAPÍTULO IV – A EXTRAÇÃO PETROLÍFERA NO COMPLEXO DE URUCU

O Brasil tem vivido como nação atlântica e algumas vezes como nação platina. Nunca se realizou como nação amazônica.

Arthur César Ferreira Reis, ex-governador do Estado do Amazonas

No quarto e último capítulo, colocaremos o caso que serviu de base para este trabalho, como forma de observar na prática, as questões jurídicas dos *royalties* de petróleo numa região aparentemente longínqua. A Província Petrolífera de Urucu é a segunda maior produtora de gás natural do país; possui 48 dos 75 maiores poços produtores terrestres, colocando o Estado do Amazonas como o terceiro maior produtor de petróleo em terra, que abastece a região Norte do país, Maranhão e parte do Nordeste; maior unidade de processamento de gás natural (UPGN) do país, que fará do Estado do Amazonas o maior produtor de gás natural em terra com metade da produção nacional.²²¹

Serão apresentados índices que não têm a pretensão de ser inquestionáveis, mas pretendem, apenas, mostrar tendências e trazer à reflexão a importância de haver um direcionamento na utilização da receita proveniente dos *royalties* de petróleo no município de Coari-Amazonas, bem como o seu monitoramento.

²²¹ Dado da Petrobras. Disponível em: <www.petrobras.com.br>. Acesso em: 15 de abril de 2006.

4.1 – BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A REALIDADE AMAZÔNICA

Quando se fala em Amazônia, evidencia-se o aspecto natural do meio ambiente pela sua indiscutível grandiosidade, facilmente constatada devido à sua “continentalidade” descrita assim por Samuel Benchimol:

Um vigésimo da superfície terrestre; um quinto das disponibilidades mundiais de água; um terço das florestas latifoliadas; um décimo da biota universal; três quintos do território brasileiro a despeito dessa massa de grandeza física e de grandeza potencial de recursos florestais, hídricos, minerais e energéticos.²²²

Há riqueza em biodiversidade, uma enorme reserva de recursos naturais, mas a Amazônia continua a ser uma região economicamente pobre, com baixa qualidade de vida e falta de oportunidades para a população.

A pobreza humana é consequência da falta ou insuficientes serviços básicos ou de infra-estrutura social, política, educacional, científica, tecnológica, que permitam a exploração de todo o potencial de sua geo-bio-eco-diversidade em bases sustentáveis. Agravados pela grande distância e pela carência de cadeias produtivas que assegurem emprego, renda e tributo para fazer face aos elevados custos da administração pública.²²³

Nos últimos anos, surgiram novas ameaças, sobretudo com o avanço da fronteira agrícola, que provoca desmatamento, ocupação desordenada da terra, numa tentativa de trazer modelos de desenvolvimentos implementados em outras regiões, mas não apropriados para a Amazônia e que nem sempre correspondem aos interesses locais. Quando se desmata para garimpar ou implantar pastagens, perde-se biodiversidade ainda desconhecida.

²²² BENCHIMOL, Samuel. *Desenvolvimento sustentável da Amazônia*. Manaus: Valer, 2002, p. 11.

²²³ *Ibidem*, p. 11.

Sua diversidade biológica de ecossistemas, espécies e germoplasma é a mais intensa, complexa e rica do planeta. Cerca de 30% de todas as espécies de fauna e flora do mundo encontram-se na região. Sua hidrografia inclui rios de águas negras, brancas e cristalinas; lagos de diversas origens e características e certamente o recurso natural mais importante do presente século será a água potável.²²⁴

A floresta não é homogênea, tem sido ocupada por diferentes povos e culturas e seu valor já existia antes da chegada do conquistador, mas os investimentos parecem não ser diretamente proporcionais à importância da região. A falta de continuidade nos investimentos provoca períodos de isolamento e abandono, evidenciando a necessidade de uma estratégia governamental para a região, que se preocupe em desenvolver uma tecnologia brasileira diante do incalculável valor da diversidade biológica da Amazônia.

Um modelo de desenvolvimento precisa levar em conta as necessidades da região, mediante a ampliação dos conhecimentos científicos, sempre em busca das melhores alternativas.

Toda a questão de desenvolvimento passa pela necessidade de gerar energia para então viabilizar a opção adequada, mas na Amazônia, de uma maneira geral, existem muitas dificuldades, já que, para grande parte dos municípios, o acesso é possível apenas por via fluvial. Projetos hidrelétricos não produzem poluentes, mas causam grandes danos ao meio ambiente, quer pela formação de grandes lagos, quer pela interferência nos cursos dos rios e desequilíbrios na fauna e flora.

O projeto de prospecção de petróleo em Coari trouxe a possibilidade da mudança da matriz energética para o gás, que é a esperança para muitas localidades onde não existe nenhuma outra possibilidade a curto ou médio prazo.

A utilização de fontes não-renováveis, como é o caso do petróleo, não elimina a necessidade de buscar alternativas limpas e com a produção mínima de resíduos, e é

²²⁴ ARAGÓN, Luis E. *Há futuro para o desenvolvimento sustentável na Amazônia?* In: O futuro da Amazônia: Dilemas, oportunidades e desafios no limiar do século XXI. Brasília: MDIC, 2004. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sti/publicacoes/futAmaDilOportunidades/futAmazonia_02.pdf> Acesso em: 28 de maio de 2006.

necessário que se busque, já que o petróleo é um bem finito, mas é uma alternativa de baixo custo e com possibilidades de, em curto prazo, promover oportunidades para regiões hoje esquecidas.

4.2 – MUNICÍPIO DE COARI

O município de Coari encontra-se no centro do Estado do Amazonas e é banhado pelo rio Solimões na direção oeste a leste, com seus 57.529,7 km². O município tem uma área pouco maior que o Estado da Paraíba.²²⁵

Situa-se na margem sul do rio Solimões, na foz do lago de Coari. A cidade emerge suavemente das margens do Lago Coari. No ponto mais alto foi construída a igreja matriz²²⁶. Se a observa desde o lado do rio, ela se ergue majestosamente por sobre o Rio Solimões. Graças a este panorama, a cidade recebe o título de “Rainha do Solimões”.²²⁷

Figura 1– Foto da Igreja de Santana em Coari – AM



FONTE: DENISON SILVAN, 2006

²²⁵ A área do Estado da Paraíba tem 56.584 km².

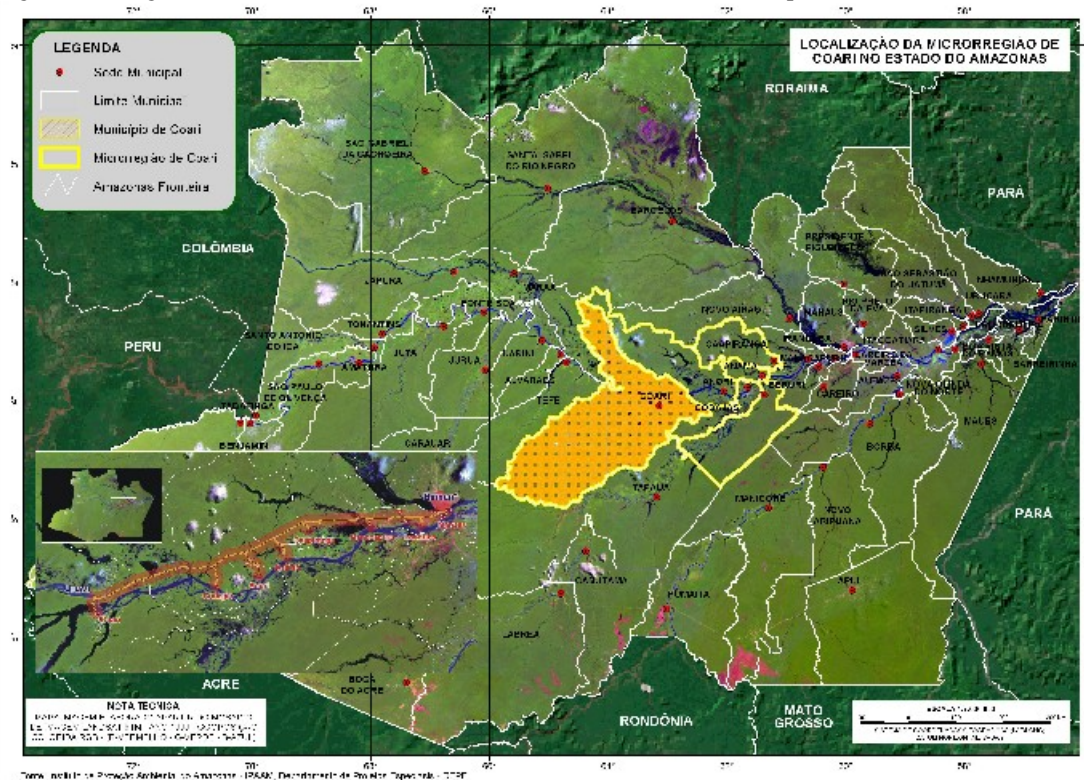
²²⁶ Figura 1

²²⁷ GAWORA, Dieter. *Urucu-Impactos Sociais, ecológicos e econômicos do Projeto de petróleo e gás “Urucu” no Estado do Amazonas*. Manaus:Valer, 2003, p. 107.

Com uma temperatura média de 33° Celsius, a média pluviométrica anual é de 2.500 milímetros e o período de chuvas vai de meados de dezembro até maio.

Coari, que no vocabulário indígena significa “rio de Ouro” e “rio dos Deuses”, origina-se da missão Religiosa Santana de Coari, fundada pelos jesuítas no final do século XVII, sendo elevada, em 1759, a lugar, com o nome de Alvelhos, e em 1833 passou à categoria de freguesia, vinculada a Tefé.²²⁸ “O município foi criado pela Lei n. 287, de 1º de maio de 1874, com área desmembrada do antigo município de Ega, hoje Tefé. Em 1932, foi Coari elevada à categoria de cidade por força do Ato Estadual n. 1.665, de 2 de agosto do mesmo ano”.²²⁹

Figura 2 – Imagem Landsat do Estado do Amazonas com a divisão dos municípios.

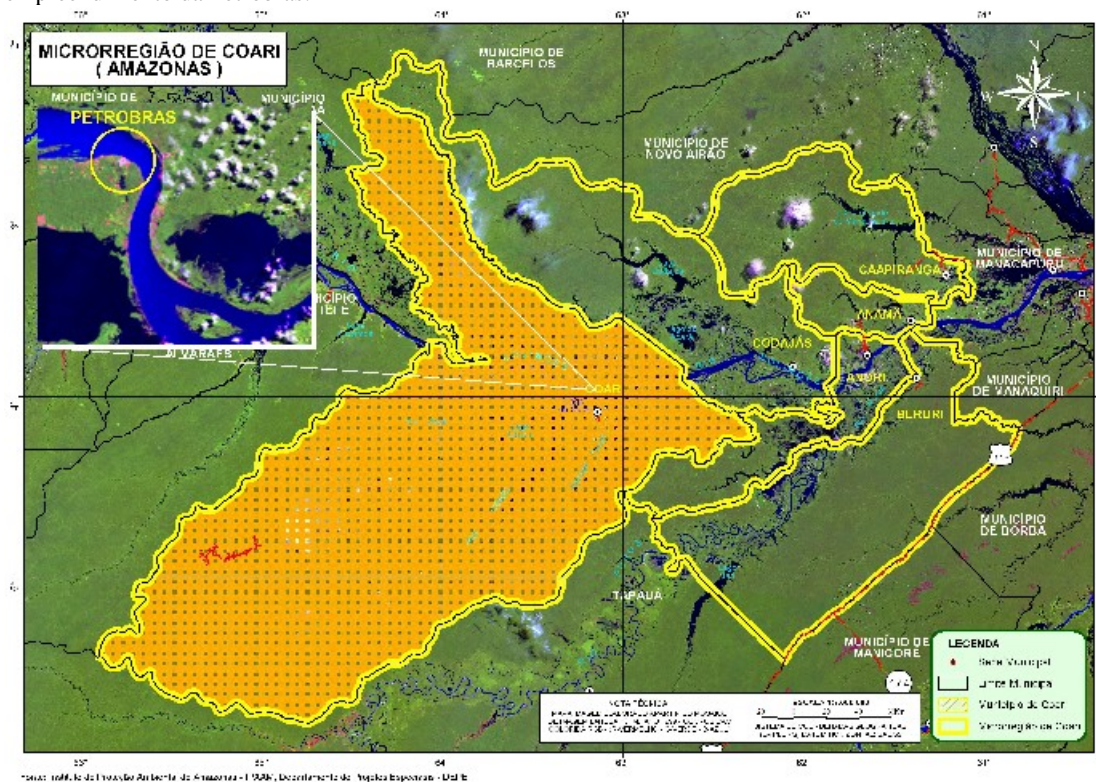


FONTE: IPAAM, 2006

²²⁸ FRAIXE, Terezinha. *Homens anfíbios: Etnografia de um campesinato das águas*. São Paulo: Annablume, 2000, p. 30.

²²⁹ Delegacia do IBGE no Estado do Amazonas, Seção de Divulgação e Biblioteca – Sedib. Disponível em: www.ibge.gov.br.

Figura 3 – Imagem Landsat do Estado do Amazonas com destaque para a microrregião Coari e a localização do empreendimento da Petrobras.



FF

FONTE: IPAAM. DEPARTAMENTO DE PROJETOS ESPECIAIS, 2006

Localiza-se à margem direita do lago Coari, a 40 m acima do nível do mar. A distância da sede do município de Coari à cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, é de 463 km.

A parte destacada de laranja, na Figura 2 e 3, identifica o município de Coari sendo que a Figura 3 traz uma visão ampliada da microrregião de Coari, que será utilizada posteriormente no levantamento socioeconômico.

Na Amazônia, existem duas estações anuais: “o período de chuvas e o período de secas. O período de chuvas corresponde, no uso geral da linguagem, ao inverno, e o período de secas, ao verão”,²³⁰ resultando em variações dos níveis de água, fazendo com que a várzea

²³⁰ GAWORA, Diéter. *Urucu – impactos sociais, ecológicos e econômicos do projeto de petróleo e gás “Urucu” no Estado do Amazonas*. Curitiba: Vales, 2003, p. 92.

fique inundada durante o período de chuvas,²³¹ já no período de seca ou estiagem, diminui o nível das chuvas e, conseqüentemente, o nível de água dos rios.

Como salienta Fraxe,²³² a especificidade da Região Amazônica, mostra-nos a tripla inserção do camponês:

A produção agroflorestal municipal, sendo o serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Amazonas – Sebrae/AM (1995), apresenta-se assentada na produção familiar, organizada em comunidades formais. De acordo com o levantamento, realizado em 1996, pela Emater/AM, para quantificar as comunidades por municípios, Coari foi o município amazonense que apresentou o maior número de comunidades rurais.

O extrativismo vegetal é representado, principalmente, pela madeira, castanha, gomas não-elásticas, essência de pau-rosa e óleo de copaíba. O extrativismo animal destaca-se pela pesca artesanal, no setor pesqueiro, e pela pecuária, na criação de bovinos (corte e leite), suínos, eqüinos e ovinos.

A agricultura, baseada na produção de banana, mandioca, laranja, limão, abacaxi, tangerina, melancia, cacau, tucumã, açai, malva, juta, além de grãos (feijão, milho etc.) e hortaliças (alface, coentro, pimentão, pimenta-de-cheiro, couve, repolho, cebolinha), tem uma participação expressiva no mercado regional, sendo Coari o maior produtor de banana do Estado do Amazonas.²³³

A cultura ribeirinha atual, apesar de receber forte influência de outras culturas, “é a sucessora direta da cultura indígena”.²³⁴ A população de Coari, como também grande parte da população do interior do Amazonas, descende das populações indígenas ribeirinhas, originais da várzea que foi dizimada nos primeiros dois séculos de colonização,²³⁵ assim, parte do conhecimento indígena foi herdado pela população ribeirinha atual, uma população de origem mista formada de antepassados indígenas, europeus e mais tarde também africanos.

²³⁶

Uma vez que os colonizadores eram, em sua maioria homens, é de se supor que especialmente o conhecimento indígena fora herdado pelas mulheres, inclusive na cultura ribeirinha atual. Além disto, fazia parte da política oficial da colonização portuguesa recomendar o casamento entre os soldados e índias.²³⁷

²³¹ Ibidem, p. 92.

²³² FRAXE, Terezinha. *Homens anfíbios: Etnografia de um campesinato das águas*. São Paulo: Annablume, 2000.

²³³ Ibidem, p. 30-31.

²³⁴ GAWORA, Diéter. *Urucu – impactos sociais, ecológicos e econômicos do projeto de petróleo e gás “Urucu” no Estado do Amazonas*. Curitiba: Vales, 2003, p. 49.

²³⁵ Ibidem, p.43.

²³⁶ Ibidem, p. 48.

²³⁷ Ibidem, p. 48.

Os ribeirinhos vivem sempre às margens de rios ou outros aguadouros com uma forma de organização da economia não especializada, mas sim diversificada. O peixe é um alimento diário para as famílias e é com ele que se supre uma grande parte da necessidade de proteínas²³⁸, sendo a pesca praticada por quase todas as famílias, “em uma pesquisa feita em quatro microrregiões da várzea se constatou que entre 90% das famílias praticam a pesca e para a maioria das famílias o peixe é capturado apenas para a subsistência”.²³⁹

A caça é um outro complemento da alimentação dos ribeirinhos²⁴⁰, mas peixe e farinha são os elementos principais da alimentação, tanto para os ribeirinhos de terra firme como para os de várzea.²⁴¹

O sítio é área cultivada em torno ou perto da casa da família e os produtos são utilizados “na alimentação da família, servem para ração para animais de pequeno porte e como matéria-prima para a fabricação de utilitários”.²⁴² A mandioca é o produto mais cultivado, bem como o feijão e o milho. “É característico para a economia de roça, a plantação mista, de várias culturas, sendo a extensão de terra firme a única permanentemente cultivada, por muitos anos, em uma forma tradicional e sustentável de economia”.²⁴³

Com relação ao extrativismo, o que mais é extraído para a subsistência é a madeira que é usada como lenha e como material para a construção de casas, canoas e telhados, além da coleta do mel, essências de óleos como andiroba, copaíba e vários tipos de frutas.

No período de seca ou estiagem, diminui o nível das chuvas e, conseqüentemente, o nível de água dos rios, criando vários lagos dentro da várzea, os quais, muitas vezes, possuem um canal de ligação com o rio principal. Esses lagos são áreas de reprodução de muitas espécies de peixes da Amazônia, caso do lago de Coari.

²³⁸ Ibidem, p. 56.

²³⁹ Ibidem, p. 57.

²⁴⁰ Ibidem, p. 66.

²⁴¹ Ibidem, p.73.

²⁴² Ibidem, p. 61.

²⁴³ Ibidem, p. 63.

Segundo Gawora, a cidade de Coari não foi marcada de forma tão intensa pelo auge do período da borracha no fim do século XIX e no começo do século XX, portanto permanece relativamente intocada, mesmo após a primeira descoberta de petróleo no rio Urucu, em 1986, localizada a 280 quilômetros a oeste da cidade. A exploração de petróleo inicia-se em 1988, mas a cidade sofreu uma alteração profunda apenas a partir de 1996, com o início da construção do poliduto Urucu – Coari e do depósito de petróleo no Terminal do Solimões.²⁴⁴

O índice utilizado para mostrar o perfil da região de Coari foi o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Esse índice foi elaborado pelo PNUD²⁴⁵ e não considera apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana. O relatório de desenvolvimento humano foi idealizado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq (1934-1998) com a colaboração do economista indiano Amartya Sen,²⁴⁶ sendo atualmente publicado em mais de cem países. Com o objetivo de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. O IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano.

Para Veiga, “o IDH permite ilustrar com clareza a diferença entre rendimento e bem-estar”,²⁴⁷ embora também padeça de limitações, o que provocou o aparecimento dos chamados outros índices, com destaque para o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) e o DNA-Brasil.²⁴⁸

A não utilização dos demais índices citados anteriormente se deve ao fato de os dois primeiros disponibilizarem dados dos municípios do Estado de São Paulo e do Estado do Rio

²⁴⁴ Ibidem, p. 110.

²⁴⁵ O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é uma instituição multilateral e uma rede global presente hoje em 166 países, pois está consciente de que nenhuma nação pode gerir sozinha a crescente agenda de temas do desenvolvimento, visa prioritariamente o combate à pobreza, possuindo uma rede de especialistas em desenvolvimento.

²⁴⁶ Ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998.

²⁴⁷ VEIGA, José Eli da. *Meio ambiente e desenvolvimento*. São Paulo: Senac, 2006, p. 27.

²⁴⁸ Ibidem, p. 29.

Grande do Sul respectivamente. O DNA-Brasil compara os dados do Brasil com dados de outros países.

O Atlas de Desenvolvimento Humano, de onde foi colhida a maior parte dos dados, é um banco de dados eletrônico dos 5.507 municípios brasileiros e das 27 Unidades da Federação, baseado nos dados dos censos de 1991 e de 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sendo um sistema que disponibiliza informações sobre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), com indicadores de população, educação, habitação, longevidade, renda, desigualdade social e características físicas do território.²⁴⁹

O IDH-M permitiu uma comparação dos índices de desenvolvimento de Coari com mais cinco cidades da chamada microrregião Coari, ou seja, municípios de seu entorno, que apresentam similaridades segundo a classificação adotada pelo IBGE no censo de 1991 e 2000.

4.3 – O EMPREENDIMENTO DA PETROBRAS NO COMPLEXO PETROLÍFERO DE URUCU, A RESPONSABILIDADE SÓCIO-AMBIENTAL E A IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES MITIGADORAS

A indústria do petróleo é dividida em dois segmentos. O primeiro é chamado de *upstream*, inclui as fases de exploração, desenvolvimento e produção, já o segundo compreende transporte, refino e distribuição e é chamado de *downstream*.²⁵⁰

A fase de prospecção, momento em que os poços são perfurados concentra a parte mais significativa dos investimentos existindo poucos grupos capazes de executá-la, dado o nível de sofisticação tecnológica exigido.

²⁴⁹ Disponível no site www.pnud.org.br.

²⁵⁰ CARDOSO, Luiz Cláudio dos Santos. *Logística do petróleo: Logística e armazenamento*. Rio de Janeiro: Interciência, 2004, p. 3.

Além da tecnologia, a atividade petrolífera caracteriza-se por altos riscos, especialmente na fase de pesquisa e produção e dada a complexidade da atividade e à necessidade de minimizar tais riscos, aumentam-se as exigências das licenças ambientais, que passam a ser exigidas desde a etapa de pesquisa das jazidas até as etapas de produção.

O licenciamento ambiental das atividades relacionadas à exploração e lavra tem procedimento específico, regulamentado pela Resolução CONAMA n. 23, de 7 de dezembro de 1994, que, de forma a evitar o risco ambiental, estabelece um procedimento rígido para sua expedição, com várias etapas diferenciadas, que necessita de Estudos Ambientais (EA),²⁵¹ Relatório de Controle Ambiental (RCA),²⁵² Estudo de Impacto Ambiental e respectivo relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA)²⁵³ e o Estudo de Viabilidade Ambiental (EVA),²⁵⁴ e compreende as seguintes licenças:²⁵⁵

- **Licença prévia para perfuração – Lpper**, que exige para sua concessão a elaboração do Relatório de Controle Ambiental – RCA e, autoriza a atividade de perfuração; (13).
- **Licença prévia de produção para pesquisa - LPpro**, que exige para sua concessão a elaboração do Estudo de Viabilidade Ambiental – EVA, através do qual autoriza a produção para pesquisa da viabilidade econômica da jazida;
- **Licença de instalação – LI**, que autoriza, após aprovação do Estudo de Impacto Ambiental – EIA para os empreendimentos a serem instalados ou do Relatório de Impacto Ambiental - RAA para as atividades já existentes a instalação de unidades necessárias à produção;
- **Licença de operação –LO** que autoriza, após aprovação do Projeto de Controle Ambiental – PCA, o início da operação.
- **Relatório de Avaliação Ambiental – RAA**, contendo diagnóstico ambiental da área onde já se encontra implantada a atividade, de acordo com a Resolução CONAMA n.º. 23/94.
- **Projeto de Controle Ambiental - PCA**, contendo os projetos executivos de minimização dos impactos ambientais, segundo a Resolução CONAMA n.º. 23/94.

²⁵¹ Para as atividades de sísmica marinha, de acordo com a Lei n. 6.938/81 e seu Decreto Regulamentador n. 99.274/90.

²⁵² Com a descrição da atividade de perfuração, riscos ambientais, identificação dos impactos e medidas mitigadoras, de acordo com a Resolução CONAMA n. 23/94;

²⁵³ De acordo com as diretrizes fixadas pelas Resoluções CONAMA n. 001/86, 23/94, 237/97, visando à emissão de LI para as atividades de produção de petróleo e gás natural, a serem instaladas.

²⁵⁴ Contém plano de desenvolvimento da produção para a pesquisa pretendida, segundo a Resolução CONAMA n.º. 23/94, visando à emissão de LI para as atividades desde já instaladas;

²⁵⁵ FONTENELLE, Miriam; AMENDOLA, Cynthia Marques. *O licenciamento ambiental do petróleo e gás natural*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003, p. 13.

As licenças “expressamente nominadas na Resolução CONAMA 23/94, o IBAMA também tem exigido das empresas de petróleo e gás licença específica para a realização de atividades sísmicas”.²⁵⁶

Sendo as atividades complexas, de risco e altamente especializadas, as atividades ficam restritas a um grupo reduzido de empresas, cujo papel central é exercido pelas operadoras de petróleo chamadas de *majors ou oil company*, que constituem um pequeno grupo de empresas, tais como a Texaco, Shell e a Petrobras.

O Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) é um conjunto de análises que estuda e tenta prever todos os impactos possíveis decorrentes da instalação e funcionamento de empreendimentos de considerável impacto ambiental, junto a este estudo é anexado o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), que é o documento final que reúne dados do EPIA e traduz os estudos em linguagem não-técnica, para que assim todos possam ter a compreensão dos impactos e conseqüências advindas do empreendimento.

O EPIA juntamente com o RIMA devem conter, ainda, as ações mitigadoras, ou seja, as providências e ações que deverão ser tomadas para minimizar os impactos previstos.

Comparando o estudo do Poliduto²⁵⁷ da Petrobras com o do Gasoduto²⁵⁸, percebemos que o primeiro foi extremamente simples, para a envergadura da obra, já nos estudos e levantamentos para o gasoduto, percebe-se o quanto se avançou nesse tipo de estudo, estando muito mais completo e detalhado, assim contemplando também a parte dos impactos sociais, com consultas à população e número maior de audiências públicas.

De acordo com os dados fornecidos pela Unidade de Negócios da Bacia do Solimões (UN-BSOL), a produção de petróleo no Amazonas, em outubro de 2002, foi de 58.074 barris

²⁵⁶ MARTINS, Carolina de O.; ROSADO, Marilda (coord.) *Project finance na indústria do petróleo brasileira*. Estudos e Pareceres Direito do Petróleo e Gás Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 471.

²⁵⁷ *RELATÓRIO DE IMPACTOS AMBIENTAIS (RIMA) DO POLIDUTO DE COARI-AM*. Arquivado no Instituto de Proteção ambiental do Estado do Amazonas-IPAAM. (indisponível em meio eletrônico).

²⁵⁸ *RELATÓRIO DE IMPACTOS AMBIENTAIS (RIMA) DO GASODUTO COARI – MANAUS*. Disponível em: <www.ipaam.br> . Acesso em: 20 de janeiro de 2006.

de óleo por dia, o que representa 3,8% da produção do país (1.524.953 barris/dia) no mesmo período.

Figura 4 – Vista aérea do Pólo Arara da Unidade de Negócios da Bacia do Solimões (UN-BSOL)



FONTE: AMAZONAS HOJE, MANAUS: ABRIL/MAIO 2004, p. 36.

O empreendimento da Petrobras no município de Coari-Amazonas²⁵⁹ é a terceira bacia sedimentar em produção de óleo no Brasil, com uma reserva de 132 milhões de barris de petróleo, embora toda a expectativa seja em relação à exploração de gás natural²⁶⁰, que deverá ser iniciada em 2007, uma reserva estimada em 44,5 bilhões de metros cúbicos, a segunda maior do Brasil.

É na Amazônia que se encontra o melhor petróleo em qualidade do Brasil e dele são tirados derivados mais nobres como diesel e nafta. É um petróleo extremamente leve, comparado ao produzido no Oriente Médio, portanto não possibilita a produção de asfalto, hoje se tem de importar petróleo pesado da Venezuela, de nome leona, com o único objetivo de produzir o asfalto necessário para o abastecimento do mercado regional. A Região

²⁵⁹ Figura 4.

²⁶⁰ O gás natural começará a ser comercializado a partir de 2007. A figura 5 mostra o armazenamento de GLP, já comercializado.

Amazônica já é auto-suficiente em petróleo e parte de sua produção é exportada para outras refinarias da Petrobras, localizadas em diferentes regiões do país.

A utilização do petróleo traz grandes riscos para o meio ambiente e esse riscos vão desde o processo de extração, transporte, refino, até o consumo, com a produção de gases que poluem a atmosfera. Os piores danos acontecem durante o transporte de combustível, com vazamentos em grande escala de oleodutos e navios petroleiros, assim, em 2000, foi instalado o Centro de Defesa Ambiental da Amazônia (CDA-AM), uma central de logística preparada para responder, de forma rápida e eficaz, a qualquer emergência nos rios amazônicos, atuando na contenção e redução de riscos ambientais no caso de vazamentos de petróleo.²⁶¹

Figura 5– Foto de esfera de armazenamento de gás liquefeito de petróleo – GLP



FONTE: REJANE DA SILVA VIANA, 2005

²⁶¹ REVISTA ELETRÔNICA DE JORNALISMO CIENTÍFICO DA SBPC COMCIÊNCIA. *O petróleo e a agressão ao meio ambiente*. Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/petroleo/pet09.shtml>. Acesso em: 30 de abril de 2006.

Na base de Urucu no Amazonas, o petróleo resultante da prospecção precisa ser transportado para a refinaria em Manaus, onde é processado e transformado em produtos de maior utilidade e valor agregado, como gasolina, nafta, querosene. O transporte, primeiramente, é feito por oleodutos, conforme figura 6, depois é transportado por navios até Manaus.

Figura 6– Foto de parte da tubulação de passagem de petróleo e gás



FONTE: REJANE DA SILVA VIANA, 2005

Em todas as etapas, são utilizadas técnicas próprias que devem ser acompanhadas da devida segurança e monitoração. Igualmente importantes são as ações de recuperação da vegetação nas áreas de exploração de petróleo em Urucu, mediante convênios entre entidades de pesquisa e preservação do meio ambiente e órgãos governamentais da região, caso do Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (IPAAM), Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e Universidade Tecnológica da Amazônia (UTAM), hoje Escola Superior de Tecnologia (EST).

A dimensão da gestão ambiental e de responsabilidade social está sendo considerada uma das principais chaves para a solução dos mais graves problemas, que afligem atualmente o mundo moderno com ações voltadas para melhorar a qualidade de vida ou preservar o meio ambiente.²⁶²

No caso da Petrobras, são realizadas campanhas internas junto às comunidades para a conscientização da questão ambiental e a reciclagem de resíduos orgânicos, sucata e papel. O dinheiro arrecadado com a venda dos materiais reciclados é revertido para atividades filantrópicas da empresa.

Figura 7 -Foto das cinco turbinas dos termos-geradores



FONTE: REJANE DA SILVA VIANA, 2005

A Unidade da Refinaria de Manaus (UN-Reman) também vem desenvolvendo ações para minimizar os impactos ao meio ambiente e conta com um sistema de tratamento de efluentes líquidos, que garante a qualidade da água devolvida ao rio Negro. Os resíduos sólidos, oriundos do processo de refino, contam com um centro de tratamento de resíduos e coleta seletiva de lixo, para evitar riscos ao meio ambiente, além de projetos sociais,

²⁶² Ibidem, p. 77.

educativos, culturais e de treinamento profissional junto às comunidades próximas às suas instalações.²⁶³

A Petrobras foi certificada pelas normas ISO 9002, ISO 14001 e OHSAS 18001, A UN-Reman foi a primeira refinaria da Petrobras a obter as certificações nessas três normas que formam um único sistema de gestão.

A “International Organization for Standardization” (ISO) é uma federação internacional de organizações de normatização técnica fundada em 1946 e com sede em Genebra, na Suíça. No Brasil, ela é representada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), seguindo o sucesso da linha de ISO 9000, implementa normas de qualidade ambiental originadas na Comunidade européia, a linha da ISO 14000.²⁶⁴

A ISO é formada por entidades normativas de âmbito nacional provenientes de 111 países e seu objetivo, como nos mostra Cavalcante Filho, seria o seguinte:

facilitar o livre comércio de bens e serviços. Ela é estruturada com 180 comitês técnicos, aproximadamente, e os países-membros fornecem informações, juntamente com os demais setores interessados, antes de uma norma ser promulgada. Após sua aprovação, cada país-membro adota a norma com sua versão nacional.²⁶⁵

A certificação ambiental impõe normas padrão de gestão de qualidade, o Strategic Action Group on the Environment (SAGE), Grupo de Ação Estratégica para o Meio Ambiente, constituído ISO, em 1991, após estudos de padrões para atender às normas ambientais internacionais, relacionadas à gestão ambiental, que abrangem compromissos com

²⁶³ Destaca-se o Programa de Criança, que atende cerca de 150 meninos e meninas moradores de bairros carentes de Manaus. As crianças participam de práticas esportivas, incentivo ao canto com a formação do coral "Plantando o Futuro" e reforço à merenda escolar, nas atividades de capacitação profissional realizadas em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), em que são oferecidos cursos profissionalizantes à população de Manaus, parceria com a Associação dos Deficientes Físicos do Amazonas (Adefa), a UN-Reman vem contratando portadores de deficiência física. Atualmente, 14 portadores de deficiência física prestam serviços na Refinaria. O programa *Pequeno Trabalhador* abre espaço para que jovens de 16 a 18 anos de idade tenham oportunidade de realizar um aprendizado prático em tarefas administrativas e com isso possam posteriormente competir no mercado de trabalho.

²⁶⁴ SALES, Rodrigo. *Auditoria ambiental: aspectos jurídicos*. São Paulo: LTR, 2001, p. 62.

²⁶⁵ CAVALCANTE FILHO, Gabriel de Oliveira. FREITAS; Wladimir Passos.(Coord.). *A ISO 14000 e o direito ambiental em evolução-Concretização do desenvolvimento sustentável através da qualidade ambiental. Direito ambiental em evolução* In: Direito Ambiental em evolução. vol. 02 Curitiba: Juruá, 2002, p. 101.

a prevenção, redução ou controle da poluição, identificando os impactos ambientais significativos associados a sua atividade, projetando objetivos e metas tangíveis, dentro de prazos para os objetivos traçados dentro de uma estrutura que deve fornecer os recursos humanos, físicos, técnicos e financeiros para se atingir uma gestão ambiental eficaz.

Operações, embora aparentemente simples, requerem treinamento e especialização do operador, por envolverem o manuseio de produtos de elevadíssimo valor comercial, sem contar a agressividade que poderiam causar ao meio ambiente em casos de acidente, tanto a atividade de exploração como a de produção ou nas operações de transferência e estocagem.

266

Os funcionários envolvidos em tarefas que possam causar um impacto ambiental devem receber um significativo treinamento, ressaltando a importância e os benefícios ambientais decorrentes de um melhor desempenho profissional.

Nas operações deve haver um controle de todos os documentos exigidos pela norma, que devem ser atualizados periodicamente, e deve ser estabelecido um controle operacional, estipulando critérios nos procedimentos para responder a situações de acidentes e emergências, buscando prevenir ou mitigar os impactos ambientais que possam a elas estar associados, revisando e testando em intervalos regulares tais procedimentos.

Deverá ainda ser monitorado e analisado, em determinados períodos, o desempenho ambiental, com posterior documentação, com adoção de ação corretiva ou preventiva, quando necessário, com registros ambientais dos treinamentos recebidos e de auditorias sofridas inclusive.²⁶⁷

Para Tachizawa, a responsabilidade social também se está transformando num referencial de excelência com influência ecológica nos negócios. “As organizações

²⁶⁶ CARDOSO, Luiz Cláudio dos Santos. *Logística do petróleo: Transporte e armazenamento*. Rio de Janeiro: Interciência, 2004, p. 9.

²⁶⁷ CAVALCANTE FILHO, Gabriel de Oliveira; FREITAS, Wladimir Passos (coord.). *A ISO 14000 e o direito ambiental em evolução-Concretização do desenvolvimento sustentável através da qualidade ambiental. Direito ambiental em evolução*. vol. 02. Curitiba: Juruá, 2002, p.101-103.

socialmente responsáveis devem abordar suas responsabilidades perante a sociedade como um exercício da cidadania, por meio dos estágios que vão desde uma fase embrionária até sua fase mais avançada”.²⁶⁸

Tanto a responsabilidade social como a ambiental podem ser resumidas no conceito de “efetividade”, como o alcance de objetivos do desenvolvimento econômico-social. Portanto, uma organização é efetiva quando mantém uma postura socialmente responsável [...] as organizações que tomarem decisões estratégicas integradas à questão ambiental e ecológica conseguirão significativas vantagens competitivas, quando não, redução de custos e incremento nos lucros a médio e longo prazo.²⁶⁹

Como explica Cavallazzi Filho,²⁷⁰ a Função Social da Empresa decorre da interpretação do artigo 170, inciso III, da Constituição Brasileira, segundo o qual a empresa, como atividade organizada, se sujeita ao Princípio da Função Social da Propriedade Privada, em que um poder não se exerce exclusivamente no interesse próprio, mas também em relação à coletividade e impondo à empresa e a seus acionistas uma responsabilidade de cunho comunitário, atendendo a toda comunidade na qual está inserida, na verdade uma redefinição do conceito, que deixa de ser caracterizada como de cunho exclusivamente individual, para assumir um caráter social.

A Propriedade Privada em regime de Empresa possui uma função ativa, originada da imposição de comportamentos positivos ao titular da Propriedade, que não só pode e deve empenhar-se particularmente para a obtenção do lucro, mas também geri-la em consonância com os interesses sociais da comunidade na qual está inserida, como, por exemplo, a geração de postos de trabalho, o atendimento às normas tributárias, ambientais e sociais, dentre outros.²⁷¹

A Função Social ordena a propriedade privada e ganha *status* de garantia Constitucional, ajustando-se ao sistema econômico brasileiro caracterizado pela livre iniciativa. Para Cavallazzi, o princípio da função social da propriedade, estatuído pela nossa

²⁶⁸ TACHIZAWA, Takeshy. *Gestão ambiental e Responsabilidade Social Corporativa*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 85.

²⁶⁹ *Ibidem*, p. 73.

²⁷⁰ CAVALLAZZI FILHO, Tullo. *A função social da empresa e seu fundamento constitucional*. Florianópolis: OAB-SC, 2006.

²⁷¹ *Ibidem*, p.130.

Constituição, pode ser entendido como o conjunto dos efeitos que um instituto jurídico exerce sobre a sociedade com o intuito de atender às suas aspirações.²⁷²

Na esfera infraconstitucional brasileira, duas legislações comportam a aplicação do Princípio da Função Social da Empresa. A primeira delas é a Lei das Sociedades Anônimas,²⁷³ que impõe à empresa e a seus acionistas uma responsabilidade de cunho comunitário, para que não fique adstrita apenas aos interesses particulares, mas também os estenda a toda a comunidade na qual está inserida.

A segunda é a Lei Falimentar Brasileira²⁷⁴, restando demonstrado que a Função Social da Empresa é elemento de salutar importância para que seja proporcionado um tratamento que favoreça a recuperação das empresas em crise econômica.

A responsabilidade social está associada à noção de sustentabilidade, pois visa conciliar o aspecto social com o aspecto econômico. O comportamento da empresa diante da sociedade e de seus próprios funcionários, juntamente com a implementação de ações na área social, traz um impacto positivo estabelecendo vínculos entre empresa e comunidade, assumindo a empresa, compromisso de um desenvolvimento completo, que inclui as facetas social e ambiental.

A Petrobras, atendendo a essa responsabilidade social, apóia projetos no Amazonas e por intermédio da UN-BSOL, patrocina programas de alfabetização nas cidades de Coari,

²⁷² Ibidem, p.132.

²⁷³ Art. 16, parágrafo único da Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976. “O acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender”. Art. 154 caput “O administrador deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa” e § 4º do mesmo artigo, “O conselho de administração ou a diretoria podem autorizar a prática de atos gratuitos razoáveis em benefício dos empregados ou da comunidade de que participe a empresa, tendo em vista suas responsabilidades sociais”.

²⁷⁴ BRASIL. *Lei n. 11.101, de 9 de fevereiro de 2005*. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em :< https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11101.htm>. Acesso em: 10 de abril de 2006.

Carauari e Careiro da Várzea, um projeto indicado pela ONU como um dos mais bem sucedidos, com queda nas taxas de analfabetismo nas três cidades.²⁷⁵

O projeto Samaúma leva cursos profissionalizantes em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (Sebrae), nas áreas de informática básica, padeiro, confeitiro, eletricitista e marceneiro, nas cidades de Manicoré, Borba, Urucurituba, Boa Vista do Ramos e Maués.

Outros projetos são levados em parceria com a Universidade Federal do Amazonas (UFAM), em busca da geração de alternativas de emprego e renda; convênio com a Associação das Mulheres Indígenas do Rio Negro (AMARN); e a Escola Esperança, um projeto de alfabetização em parceria com o Serviço Social da Indústria (Sesi).²⁷⁶

4.4 – A GESTÃO MUNICIPAL E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM FAVOR DA MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO

As necessidades coletivas são satisfeitas por meio de políticas públicas, que, como diz Bucci, são “instrumentos de ação do governo”²⁷⁷ originadas de “uma realidade desejada pela sociedade”.²⁷⁸

Segundo Derani,²⁷⁹ as políticas públicas são ações comandadas pelos agentes estatais, destinadas a alterar as relações sociais existentes. São manifestações das relações de forças sociais refletidas nas instituições diversas, produzindo efeitos modificadores da vida social, ou seja, em função do interesse coletivo.²⁸⁰

²⁷⁵ Disponível em: www.petrobras.com.br.

²⁷⁶ Disponível em: www.petrobras.com.br.

²⁷⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 252.

²⁷⁸ *Ibidem*, p. 269.

²⁷⁹ DERANI, Cristiane. *Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

²⁸⁰ *Ibidem*, p. 239.

Três são os momentos da política pública. O primeiro, de decisão por agentes públicos competentes. O segundo, de alterações institucionais no interior do Estado, constituindo o planejamento de ações modificadoras. O terceiro momento é o das ações públicas e privadas desencadeadas a partir das alterações institucionais.²⁸¹

“Considera-se como política pública o espaço de tomada de decisão autorizada ou sancionada por intermédio de atores governamentais, compreendendo atos que viabilizam agendas de inovação em políticas ou que respondem a demandas de grupos de interesse”.²⁸² São concretizações específicas de normas políticas, focadas em determinados objetivos concretos e a sua realização pelo Estado concretiza preceitos, o cumprimento de um dever, cabendo a ele a ação normativa e a ação executiva.²⁸³ Porém “são dirigidas e focadas no sentido de solucionar problemas políticos, demandas de determinados setores sociais relevantes, com visibilidade pública e capacidade de pressão”.²⁸⁴

As políticas públicas oriundas “de um determinado estágio de desenvolvimento da sociedade [...] passam para além do seu papel de polícia e ganha uma dinâmica participativa na vida social por uma participação distinguida pelo poder de impor e pela coerção.”²⁸⁵ Assim é construída a política e sua criação ocorre a partir do reconhecimento de uma situação concreta, visando à concreção futura de valores não existentes. A finalidade é o norte pelo qual deve guiar-se a política. Ela representa um valor, que estará invariavelmente inscrito no texto constitucional, representando o fundamento último da atuação ética do Estado e da sociedade.²⁸⁶

Sendo um processo político, o sucesso na elaboração de políticas públicas está ligado “à clareza das prioridades e dos meios para realizá-las”.²⁸⁷

²⁸¹ Ibidem, p. 240.

²⁸² COSTA, Nilson do Rosário. Políticas Públicas, Justiça distributiva e inovação. São Paulo: Hucitec, 1998, p.7.

²⁸³ DERANI, Cristiane. *Política pública e a norma política*. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: SER/UFPR, 2004, p.19.

²⁸⁴ LEÓN, Oscar Dávila; FREITAS, Maria Virgínia de (coord.); PAPA, Fernanda de Carvalho. (coord.). *Políticas públicas: juventude em pauta*. São Paulo: Cortez, 2003, p.78.

²⁸⁵ Ibidem, p. 24.

²⁸⁶ Ibidem, p. 21.

²⁸⁷ Ibidem, p. 269.

É por meio de serviços de interesse geral, mobilizando pessoas e bens para satisfazer às necessidades coletivas, que o Estado realiza serviço público imprescindível à coletividade.

os governos locais, com seus múltiplos e variados papéis, estão em uma posição estratégica para fazer avançar as metas do desenvolvimento sustentável- seja como fornecedores diretos ou indiretos de serviços, ou como reguladores; seja como líderes pelo exemplo, informantes à comunidade, defensores, conselheiros, parceiros, mobilizadores de recursos comunitários e iniciadores de diálogos e debates.²⁸⁸

Para Pontual,²⁸⁹ as políticas públicas teriam três dimensões: a primeira seria da inclusão, que estaria em oposição às desigualdades existentes; a segunda, dimensão da diversidade, que seria o acesso de todos; e a terceira, o desafio da participação, que consiste em criar espaços deliberativos para as pessoas.

Algumas modalidades de participação social, com importância mais política que jurídica de gestão pública, compartilhada com a consulta popular, envolvendo demandas da comunidade; audiências públicas no momento de implantação de projetos ou política pública²⁹⁰ utilizada no licenciamento ambiental, caso da Petrobras em Coari.

Como explica Veiga,²⁹¹ “As pessoas são a verdadeira riqueza das nações. Na verdade, o objetivo básico do desenvolvimento é alargar as liberdades humanas. O processo de desenvolvimento pode expandir as capacidades humanas, ampliando as escolhas que as pessoas têm para viver vidas plenas e criativas”.²⁹²

²⁸⁸ SATTERTHWAITTE, David. MENEGAT, Rualdo (coord.); ALMEIDA, Gerson (coord.). *Como as cidades podem contribuir para o desenvolvimento sustentável*. In: Desenvolvimento Sustentável e gestão ambiental das cidades. Porto Alegre: UFRGS, 2004, p. 156.

²⁸⁹ PONTUAL, Pedro; FREITAS, Maria Virgínia de (coord.); PAPA, Fernanda de Carvalho (coord.). *Políticas públicas: juventude em pauta*. São Paulo: Cortez, 2003, p. 113.

²⁹⁰ LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul. EDUNISC, 2004, p. 977.

²⁹¹ VEIGA, José Eli da. *Meio ambiente e desenvolvimento*. São Paulo: Senac, 2006.

²⁹² *Ibidem*, p. 24.

A política pública trata de fixar prioridades e há dois critérios úteis na identificação das capacidades mais importantes para avaliar o progresso mundial na realização do bem-estar humano, objetivos dos *relatórios*. Em primeiro lugar; essas capacidades devem ser universalmente valorizadas. Em segundo, devem ser básicas para a vida, no sentido de que sua ausência impediria muitas outras escolhas. Por essas razões, os *Relatórios* incidem nas quatro capacidades mencionadas anteriormente: vida longa e saudável, conhecimento, acesso aos recursos necessários para um padrão de vida digno e participação na vida da comunidade.²⁹³

Todo este processo não exclui a necessidade de uma avaliação das políticas públicas implementadas. “A avaliação de política pública é um dos instrumentos de aperfeiçoamento da gestão do Estado que visam ao desenvolvimento de ações eficientes e eficazes em face das necessidades da população”.²⁹⁴ A avaliação é um instrumento fundamental para conhecer, compreender, aperfeiçoar e orientar as ações de indivíduos ou grupos, olhando o passado e o presente com vistas ao futuro.²⁹⁵

4.4.1 – A gestão dos *royalties* no município de Coari

Dentre os seis municípios comparados, os dados mostram que Coari é o que possui a maior população, embora, entre 1991 e 2000, tenha havido um crescimento na taxa de urbanização em todas as cidades analisadas.

O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil relata que, no período 1991-2000, a população de Coari teve uma taxa média de crescimento anual de 6,56%, passando de 38.678 em 1991, para 67.096 em 2000.

A taxa de urbanização cresceu 8,2%, passando de 54,50% em 1991, para 58,88% em 2000, a população do município representava 2,39% da população do estado, e 0,04% da população do país. Os dados parciais do IBGE, mostrados na tabela 1, apontam para um crescimento tanto rural, quanto urbano, com índices de crescimento muito próximos.

²⁹³ Ibidem, p.24.

²⁹⁴ BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luzia Costa de. *Metodologia de avaliação em políticas públicas*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2003, p. 14.

²⁹⁵ Ibidem, p.14.

Importante destacar que entre 1980 e 2005 dobrou o número de habitantes no município, conforme Tabela 1.

Tabela 1- População do Município de Coari/Am, de 1970 a 2005

ANO	1970	1980	1991	2000	2005
ÁREA URBANA	8.878	14.805	21.081	39.504	49.638
ÁREA RURAL	18.758	27.804	17.597	27.592	34.671
TOTAIS	27.636	42.609	38.678	67.096	84.309

FONTE: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE

Comparando as tabelas 2 e 3, observa-se que, no período de 1991 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Coari cresceu 15,68%, passando de 0,542 em 1991, para 0,627 em 2000. Segundo a classificação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o município está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano.²⁹⁶

Segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano, se o município de Coari mantivesse a taxa de crescimento do IDH-M, apresentada até 2000, data do último censo, levaria 22,7 anos para alcançar São Caetano do Sul-SP, o município com o melhor IDH-M do Brasil (0,919) e 12,5 anos para alcançar Manaus, o município com melhor IDH-M do Estado do Amazonas, que é de 0,774.

Em relação aos outros municípios do Estado do Amazonas, Coari apresenta uma situação intermediária: ocupa a 33ª posição, sendo que 32 municípios, ou seja, 51,6% do total dos municípios amazonenses estão em situação melhor e 29 municípios, que equivalem a 48,4%, estão em situação pior ou igual. Dentre os seis municípios da microrregião de Coari, ele ocupava a 3ª posição em 1991 e em 2000 cai, passando a ocupar a 4ª posição, conforme mostra a tabela 3.

²⁹⁶ IDH entre 0,5 e 0,8, segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, em relação aos outros municípios do Brasil, Coari apresenta uma situação ruim: ocupa a 4176ª posição, sendo que 4175 municípios (75,8%) estão em situação melhor e 133 municípios (24,2%) estão em situação pior ou igual.

Tabela 2 – IDHM dos municípios de Anamã, Anori, Beruri, Caapiranga, Coari e Codajás – 1991

MUNICÍPIOS	IDHM 1991	Educação 1991	Longevidade 1991	Renda 1991
ANAMÃ	0,586	0,656	0,590	0,511
ANORI	0,568	0,596	0,595	0,513
BERURI	0,494	0,440	0,590	0,452
CAAPIRANGA	0,541	0,466	0,647	0,509
COARI	0,542	0,543	0,590	0,494
CODAJAS	0,564	0,538	0,563	0,591

FONTE: DADOS DO ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL

Tabela 3 – IDHM dos municípios de Anamã, Anori, Beruri, Caapiranga, Coari e Codajás – 2000

MUNICÍPIOS	IDHM 2000	Educação 2000	Longevidade 2000	Renda 2000
ANAMÃ	0,637	0,741	0,634	0,536
ANORI	0,634	0,700	0,675	0,526
BERURI	0,575	0,605	0,642	0,477
CAAPIRANGA	0,624	0,717	0,654	0,500
COARI	0,627	0,672	0,703	0,507
CODAJAS	0,593	0,679	0,615	0,484

FONTE: DADOS DO ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL

Analisando o IDHM-educação, o município de Coari tem um desempenho inferior a quatro dos cinco municípios usados na comparação. Assim, Anamã, Caapiranga, Anori e Codajás obtiveram índices superiores aos do município de Coari. O índice longevidade mostra elevação mais significativa para o município de Coari, porém com números muito próximos em todas as demais cidades.

A renda *per capita* é definida como a razão entre a soma da renda de todos os membros da família e o número de membros dessa família e, no município, ela cresceu 8,14%, passando de R\$ 75,06, em 1991, para R\$ 81,17 em 2000, embora com números ainda abaixo dos municípios de Anamã e Anori, conforme tabela 4.

Tabela 4 – Renda *per capita* dos municípios de Anamã, Anori, Beruri, Caapiranga, Coari e Codajás – 1991 e 2000

MUNICÍPIOS	RENDA PER CAPITA 1991	RENDA PER CAPITA 2000
ANAMÃ	83,46	96,83
ANORI	84,26	91,12
BERURI	58,44	67,95
CAAPIRANGA	82,10	78,02
COARI	75,06	81,17
CODAJÁS	134,66	70,90

FONTE: DADOS DO ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL

A pobreza é medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 75,50, equivalente à metade do salário mínimo vigente em agosto de 2000 e diminuiu 4,64%, passando de 74,94%, em 1991 para 71,46 em 2000, conforme tabela 5. A desigualdade cresceu: o Índice de Gini ²⁹⁷ passou de 0,54 em 1991, para 0,58% em 2000.

Tabela 5 – Indicador de porcentagem de pobreza dos municípios de Anamã, Anori, Beruri, Caapiranga, Coari e Codajás – 1991 e 2000

MUNICÍPIOS	% DE POBRES 1991	% DE POBRES 2000
ANAMÃ	69,51	69,36
ANORI	64,11	68,54
BERURI	79,85	77,14
CAAPIRANGA	70,59	71,29
COARI	74,94	71,46
CODAJAS	67,22	79,83

FONTE: DADOS DO ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL

Todos os indicativos da frequência escolar nos três níveis – fundamental, médio e superior – sofreram elevação, sendo as mais significativas no ensino fundamental, com resultados positivos em todas as seis cidades, porém com referência ao ensino fundamental, o município de Coari ainda se encontra com índices inferiores aos do município de Anamã e

²⁹⁷ Mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade, a 1, quando a desigualdade é máxima.

Caapiranga e inferior aos de Anori no ensino médio; com relação ao ensino superior, o índice é inferior ao do município de Caapiranga²⁹⁸.

A taxa de mortalidade infantil do município diminuiu 36,60%, passando de 61,77 (por mil nascidos vivos) em 1991 para 39,16 (por mil nascidos vivos) em 2000, e a esperança de vida ao nascer cresceu 6,7 anos, passando de 60,40 anos em 1991 para 67,16 anos em 2000.

Tabela 6 - Esperança de vida ao nascer e mortalidade até um ano de idade nos municípios de Anamá, Anori, Beruri, Caapiranga, Coari e Codajás – 1991 e 2000

MUNICÍPIOS	Esperança de vida ao nascer 1991	Esperança de vida ao nascer 2000	Mortalidade até um ano de idade 1991	Mortalidade até um ano de idade 2000
ANAMÃ	60,40	63,05	61,77	55,28
ANORI	60,71	65,50	60,44	45,30
BERURI	60,40	63,53	61,77	53,21
CAAPIRANGA	63,79	64,21	50,90	50,40
COARI	60,40	67,16	61,77	39,16
CODAJAS	58,79	61,87	68,95	60,47

FONTE: DADOS DO ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL

Como ensina Pereira,²⁹⁹ “as necessidades coletivas são satisfeitas por meio de serviços de interesse geral, mobilizando pessoas e bens, para satisfazer às necessidades coletivas, e realizar serviço público. Assim, serviço público é todo aquele imprescindível à coletividade e, como tal, declarado pelos poderes competentes, cuja prestação é feita pelo Estado [...] desenvolvida em quatro áreas afins: receita pública (obter); despesa pública (despender); orçamento público (gerir); e crédito público (criar)”³⁰⁰.

A Constituição Federal deu ao município autonomia política, financeira e administrativa. Carraza³⁰¹ descreve assim os três níveis dessa autonomia:³⁰²

²⁹⁸ ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em: 15 de abril de 2006.

²⁹⁹ PEREIRA, José Matias. *Finanças Públicas: a política orçamentária do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2003.

³⁰⁰ Ibidem, p. 41.

³⁰¹ CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de direito constitucional tributário. 18ª ed. Revista, ampl. e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2002.

³⁰² A autonomia municipal vem normatizada no art. 18 da Constituição de 1988.

A autonomia política foi assegurada pela eleição direta e universal de todos os prefeitos e vereadores. A autonomia administrativa, pela possibilidade de auto-organização de todo o sistema burocrático dos serviços municipais. E a autonomia financeira, pelos tributos próprios, pela efetiva participação nas receitas tributárias de outras pessoas políticas (União e Estados-membros) e pela ampla possibilidade de arrecadação dos tributos de sua competência.³⁰³

Para Meirelles,³⁰⁴ os fins da administração pública resumem-se em um único objetivo: “O bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a administração senão como meio de atingir o bem-estar social.”

Assim, será por meio das finanças públicas,³⁰⁵ que o administrador transforma em realidade esse objetivo, compreendida pela receita pública, que é o ingresso de dinheiro nos cofres públicos e que não esteja condicionada à sua devolução ou baixa patrimonial, caracteriza-se como um ingresso definitivo de recursos ao patrimônio público³⁰⁶ e pela despesa pública, que é definida como a aplicação de determinada quantia em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, com base numa autorização legislativa, para execução de um fim a cargo do governo.³⁰⁷

³⁰³ Ibidem, p.160.

³⁰⁴ MEIRELLES, Eli Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p.80-81.

³⁰⁵ Ibidem, p.48. É o estudo da atividade fiscal desempenhada pelos poderes públicos com o objetivo de obter e aplicar recursos para a manutenção da rede de serviços públicos. E será extrafiscal quando for utilizado instrumental financeiro para alcançar determinados resultados econômicos e políticos.

³⁰⁶ PEREIRA, José Matias. *Finanças Pública: a política orçamentária do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2003, p. 41-42. “As receitas podem ser originárias quando compreendem rendas provenientes dos bens e empresas comerciais ou industriais do Estado, que as explora á semelhança de particulares ou derivadas quando o Estado arrecada são as rendas que o Estado, por meio do poder de coerção, arrecada do setor privado através dos tributos, multas e confisco.

³⁰⁷ Ibidem, p.48. As despesas públicas podem ser entendidas como o conjunto de dispêndios do Estado ou de outra pessoa do direito público, para o funcionamento dos serviços públicos. A despesa, como parte do orçamento, compreende as autorizações para gastos com as varias atribuições e correspondem à distribuição e ao emprego das receitas para custeio podendo ser orçamentárias e extra-orçamentárias, dependendo de estar ou não incluídas no orçamento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal Brasileira³⁰⁸ deve garantir a ausência de desvios apoiada em quatro eixos: 1) planejamento; 2) transparência; 3) controle; 4) responsabilização.

O planejamento será aprimorado pela criação de novas metas, arrecadação de receitas, geração de despesas, operações de créditos. A transparência exige a divulgação ampla, pela internet inclusive, do planejamento e dos resultados da gestão pública que permitam identificar as receitas e despesas, prevendo a participação popular na elaboração orçamentária e fiscalização de sua execução. O controle também está sendo aprimorado pela maior transparência e qualidade das informações, impondo um efetivo e rigoroso controle. A responsabilização ocorrerá sempre que houver o descumprimento das regras de gestão fiscal, indo até a responsabilização com base na Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal.³⁰⁹

Assim, desde 2004, muitas informações acerca das finanças públicas são encontradas no portal criado pela Controladoria-Geral da União em 2004,³¹⁰ inclusive os repasses feitos aos municípios, o que confere maior transparência à administração pública, tornando possível um acompanhamento das receitas e despesas do Estado na área federal, mas embora a implantação do portal da transparência seja uma realidade, a linguagem das finanças pública restringe-se pela difícil compreensão e extensão dos dados.

Em matéria dos *royalties*, tanto a Agência Nacional de Petróleo (ANP), quanto a Secretaria Estadual de Fazenda (SEFAZ) dispõem dos dados da distribuição feita aos municípios nos últimos cinco anos, embora ainda não esteja sendo feito um acompanhamento, pois, como já foi dito, só recentemente as Secretarias de Estado da Fazenda brasileiras começaram a se mobilizar para uma fiscalização efetiva, motivadas pela significativa

³⁰⁸ RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. *Responsabilidade fiscal: Aspectos Fundamentais da lei complementar n. 101/2000*. Manaus, Via Legis, 2002, p. 35.

³⁰⁹ BRASIL. *Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 10 de abril de 2006.

³¹⁰ Disponível em: <www.portaldatransparencia.gov.br>

arrecadação proporcionada por esse segmento. No Estado do Amazonas, o maior contribuinte de ICMS é a Petrobras desde 1999.³¹¹

A tabela 7 apresenta o levantamento dos repasses feito pela Agência Nacional de Petróleo (ANP) para Coari nos últimos cinco anos. Os valores são crescentes e sobre eles não existe controle de sua utilização, apesar da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tabela 7 – *Royalties* repassados ao município de Coari/AM pela ANP entre 2001 e 2005 e total acumulado até abril de 2006.

ANO	R\$
2001	19.143.801,09
2002	22.405.387,67
2003	29.018.847,10
2004	37.547.252,94
2005	46.608.715,17
Até abril 2006	13.179.441,14

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS DADOS DA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO - ANP

A avaliação é um dos instrumentos de aperfeiçoamento da gestão do Estado, que visam ao desenvolvimento de ações eficazes em face das necessidades da população³¹² “um instrumento fundamental para conhecer, compreender, aperfeiçoar e orientar as ações de indivíduos ou grupos. É uma forma de olhar o passado e o presente sempre com vistas ao futuro”.³¹³

Portanto, é necessário desenvolver esforços na elaboração de metodologias que possibilitem a avaliação da eficiência de políticas públicas ou de instituições.³¹⁴

É importante lembrar que a receita de Coari não se limita aos *royalties*, como ensina Teles:

³¹¹ 500 maiores contribuintes de ICMS do Estado do Amazonas de 1999 a 2005. Disponível <http://www.sefaz.am.gov.br/indexssl.asp>. Acesso em 20 de março de 2006.

³¹² Ibidem, p.11.

³¹³ Ibidem, p. 14.

³¹⁴ BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luzia Costa de. *Metodologia de avaliação em políticas públicas*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

Para os impostos o texto constitucional de 1988 determina expressamente a competência dos entes federativos para sua instituição e regulamentação, e também estabelece a repartição de receitas tributárias entre eles. Em matéria de repartição do ICMS, o inciso IV do art. 158 da CF de 1988, estabelece que pertencem aos municípios 25% do produto da arrecadação do ICMS. O município é, portanto, beneficiário de parcela do produto arrecadado pelos Estados. Para efetuar a redistribuição desta parcela dos 25% do produto do ICMS aos municípios, a Constituição Federal de 1988 também fixa critérios quantitativos e qualitativos a serem seguidos pelos Estados.³¹⁵

Dentre os produtos comercializados pelo município de Coari, destaca-se, na área agrícola, a banana, a laranja e o cacau. Na agropecuária, embora tenham criações de suínos e bovinos, salienta-se a criação de aves, mas a atividade que gera a receita mais significativa vem da atividade petrolífera.

Tabela 8- Produção agro-pecuária de Coari -1990 a 2002

	1990	1991	1992	1993	1995	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
BOVINOS	1.605	1.654	1.782	1.960	2.154	2.347	2.203	2.313	2.428	2.476	2.525	2.583	2.673
SUÍNOS	1.835	1.890	1.898	2.087	2.294	2.514	4.793	5.175	5.536	5.812	6.101	6.420	6.981
FRANGOS	25.930	26.189	28.000	30.800	33.880	37.268	30.994	33.473	35.816	37.964	37.964	39.178	43.095

FONTE: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE)

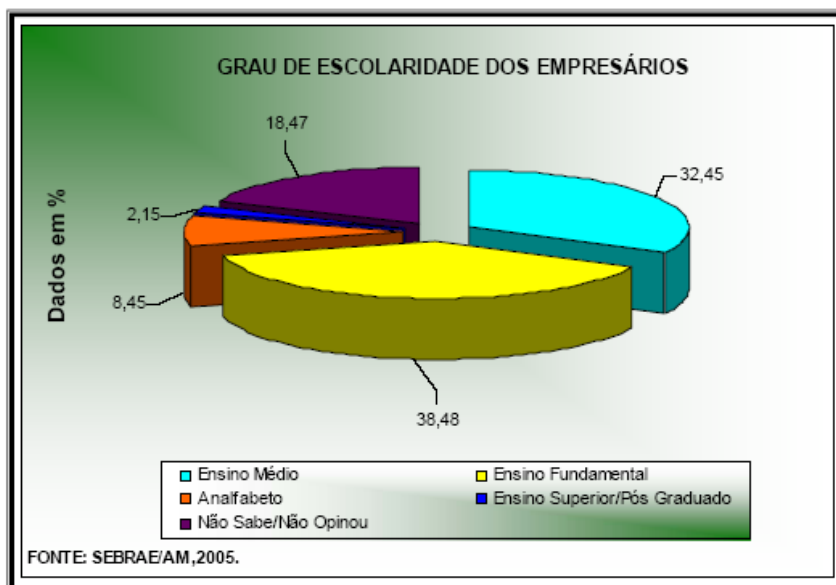
Essa situação preocupa, pois, por serem receitas muito elevadas, os administradores públicos não têm a preocupação de garantir outras fontes de arrecadação, ou seja, não se esforçam em incentivar atividades que gerem riquezas para o município. A garantia de uma vultosa soma impede a diversificação da base produtiva local e as atividades ficam restritas à esfera do petróleo.

Em recente censo empresarial elaborado pelo Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (Sebrae), foi elaborado um perfil do empresário do município de Coari, cujo resultado aparece indicado na figura 8, revelando que 38,48% do empresariado têm como grau de escolaridade apenas o ensino fundamental e 32,45%, o ensino médio. O censo foi

³¹⁵SILVA Solange Teles; KISHI; Sandra Akemi Shimada (coord.); SILVA; Solange Teles da. (coord.); SOARES, Inês Virgínia Prado (coord.). *Reflexões sobre o ICMS ECOLÓGICO*. In: Desafios do Direito Ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005, p.756.

solicitado pela prefeitura do município de Coari para a implementação de um Fundo, que deverá incentivar novos empreendimentos, numa tentativa de diversificar as atividades. O projeto foi idealizado pelo fomento as linhas de crédito para a pequena e microempresas.

Figura 8 – Gráfico do grau de escolaridade dos empresários de Coari em 2005



FONTE: SEBRAE/ SENSO EMPRESARIAL DE COARI/AM

Givisiez e Oliveira,³¹⁶ analisando o Indicador de Pobreza Humana Municipal (IPH-M), detectaram que a falta de um direcionamento nas receitas dos *royalties* se repete na maioria dos municípios produtores de petróleo, onde grandes somas entram nos cofres públicos, porém sem um retorno na qualidade de vida da população. Coari é classificado como um município de “alto” grau de arrecadação de *royalties* e com um indicador de pobreza “médio alto”.

Os autores afirmam que a maior parte dos municípios recebe *royalties* a tempo suficiente para que já tivesse produzido mudanças importantes na estrutura social e para que

³¹⁶ GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves; OLIVEIRA, Elzira Lúcia. *A Pobreza e a riqueza nas cidades do petróleo*. In *Royalties do Petróleo – Legislação atual apresenta deficiências quanto à aplicação*. Petróleo, Royalties & Região. Boletim do Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro: ano 3, boletim n. 12, jun. 2006.

aparecessem efeitos positivos provenientes da aplicação desses recursos. “Seria necessária uma aplicação racional, no longo prazo, para mudar o patamar do indicado de pobreza verificado nestes locais”.³¹⁷

A preocupação com o desempenho e a gestão do Estado é crescente, principalmente quando percebemos que existem recursos e esse são utilizados de maneira inadequada ou sem a preocupação com as reais necessidades dos seus cidadãos.

A prospecção de petróleo é um segmento em crescimento no Brasil e no município de Coari não é diferente, pois além da grande produtividade dos poços de petróleo, estamos prestes a iniciar a prospecção de gás natural com projeções elevadas de arrecadação de *royalties*.

³¹⁷ Ibidem, p.10.

CONCLUSÃO

Destaca-se a cada dia, a relevância da receita dos *royalties*, tanto para os municípios beneficiados, como para os estados. Os valores arrecadados são expressivos, principalmente após a edição da Lei do Petróleo, que elevou a alíquota de 5% para até 10%, passando a ser a principal fonte de receita para boa parte dos municípios beneficiados.

A estimativa de utilização das reservas de petróleo da Bacia do Solimões em Coari é de pouco mais de dez anos, considerando os campos em prospecção, assim, há a necessidade de serem viabilizados novos meios de sustentabilidade econômica para a região, diante da esgotabilidade do recurso explorado.

O levantamento dos valores dos *royalties* repassados para o município de Coari mostra valores muito significativos, porém o município não apresenta destaque quanto ao seu desempenho, quando comparamos seus índices socioeconômicos, com os índices das cidades de seu entorno.

Hoje não existe qualquer vinculação na utilização desse recurso, nem qualquer garantia de que os valores arrecadados serão transformados em investimentos sociais ou ambientais, bem como nenhuma verificação é feita no sentido de identificar a sua real destinação.

Os royalties de petróleo têm a natureza de compensação, proveniente da utilização de um bem ambiental não renovável, portanto um ressarcimento pelo uso de um bem que é de

todos e a sua vinculação garantiria investimentos sociais mínimos, além de garantir a infraestrutura necessária para suportar a presença da indústria do petróleo na região, o que os direcionaria para a sua verdadeira finalidade.

Diferente dos impostos, que não podem ter suas receitas vinculadas, nada impede que a lei vincule os *royalties* à recuperação do meio ambiente, à implementação de políticas públicas que beneficiem a população local, ou ainda, que busquem desenvolver novas tecnologias, lembrando que se trata de um recurso natural não-renovável, sendo a compensação devida pela utilização desse recurso.

A vinculação da receita dos *royalties* para a implementação dessas políticas públicas traria desenvolvimento real, sustentável, minimizando o custo social comum em empreendimentos de tal envergadura, pois, à medida que atrai grandes números de pessoas para a região, também provoca um crescimento desordenado e vários problemas sociais.

Embora seja mais cômodo para os administradores públicos terem as receitas livres de qualquer vinculação, haveria maior segurança para o cidadão dos municípios beneficiados, já que a receita proveniente dos *royalties* ficaria destacada das demais receitas, possibilitando um maior controle por parte da população e dos poderes constituídos.

Destaca-se, ainda, a importância de um processo avaliativo com características distintas, considerando as peculiaridades da Região Amazônica, ou seja, um índice próprio, que traria maiores possibilidades de compreensão das dimensões e implicações das políticas públicas implementadas, seguindo o exemplo do IDESE em São Paulo e do IPRS no Rio Grande do Sul, com a possibilidade de incluir índices ambientais.

A construção de uma ação democrática e participativa da população poderá ajudar, indicando o caminho a seguir, mediante políticas públicas direcionadas para a real necessidade da população local, com um investimento significativo em políticas públicas,

visando reverter ou impedir os processos de empobrecimento, buscando moradia digna, saneamento, transportes, e outros serviços públicos básicos para a população.

Partindo do direito à vida, o mais primário dos direitos da pessoa humana, conjugado com o princípio da dignidade da pessoa humana, chegamos ao direito à vida digna, que impõe limites à atuação do Estado, de forma a impedir que o poder público o viole, além de implicar uma perspectiva programática de modo a que seja meta permanente a concretização de uma vida com dignidade para todos.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado também é um direito fundamental, da mesma forma que o direito à saúde, ambos necessários a uma vida digna, pois ter uma vida digna é viver com saúde em um ambiente ecologicamente equilibrado.

Portanto, o desenvolvimento das riquezas dos bens de produção nacionais também deve ser compatível com o ganho de qualidade de vida de toda a população,³¹⁸ completando o tripé que deve buscar harmonização entre os objetivos da ordem econômica, objetivos da ordem social e regras ambientais.

Como nos fala Veiga, existe desenvolvimento, quando seus benefícios servem à ampliação das capacidades humanas “entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser, ou fazer, na vida [...] que são ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter acesso aos recursos necessários para um nível de vida digna e ser capaz de participar da vida da comunidade”.³¹⁹

Não esqueçamos, ainda, que o direito ao desenvolvimento sustentável deverá guardar o direito dos que ainda não nasceram. A dimensão da pessoa humana é projetada no futuro, não mais apenas como a dimensão civilista do *nascituro*, mas de toda uma futura geração de pessoas humanas.³²⁰

³¹⁸ SILVA, Guilherme Amorim Campos da. *Direito ao desenvolvimento*. São Paulo: Método, 2004, p. 63.

³¹⁹ VEIGA, José Eli da. *Meio ambiente e desenvolvimento*. São Paulo: Senac, 2006, p.23.

³²⁰ SCAFF, Fernando Facury, TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. *Tributação e Políticas Públicas: O ICMS Ecológico*. Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia. Manaus: ano 2, n.º 2, jan./jul, 2004, p.19.

O Amazonas, pelo difícil acesso e distância física dos demais Estados, aparenta ser um mar de tranquilidade, onde nada ou pouco acontece, o que não corresponde à verdade, ele ferve de acontecimentos e merece ser lembrado não apenas como floresta, mas como um espaço onde sua gente busca harmonizar trabalho e natureza.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madrid: Trotta, 2002.

AGEL, Sonia; ROSADO, Marilda (coord.). **O processo administrativo e a aplicação de penalidades nas atividades de distribuição e revenda de combustível**. Estudos e Pareceres Direito do Petróleo e Gás. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. Disponível em: http://www.anp.gov.br/participacao_gov/royalties.asp. Acesso em: 18 de abril de 2006.

ALCEMI, Renato Vanderlei. **Amazônia: uma abordagem multidisciplinar**. São Paulo: Ícone, 2004.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Proteção ambiental nas atividades de exploração e produção de petróleo: aspectos jurídicos**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

ARAGÓN, Luis E. **Há futuro para o desenvolvimento sustentável na Amazônia?** In: O futuro da Amazônia: Dilemas, oportunidades e desafios no limiar do século XXI. Brasília: MDIC, 2004. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/sti/publicacoes/futAmaDilOportunidades/futAmazonia_02.pdf> Acesso em: 28 de maio de 2006.

ARNAUD, André-Jean. MELLO, Celso de Albuquerque (coord.). **Dossiê anuário: direito e globalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em: 15 de abril de 2006.

BANUNAS, Ioberto Tatsch. **Poder de polícia ambiental e o município**. Porto Alegre: Sulina, 2003.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luzia Costa de. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia: quatro visões milenaristas**. Belém: BASA, 1999.

_____. **Comércio exterior da Amazônia Brasileira.** Manaus: Valer, 2000.

_____. **Desenvolvimento sustentável da Amazônia.** Manaus: Valer, 2002.

_____. **Amazônia: A guerra na floresta.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

_____. **Zênite ecológico e nadir econômico social.** Manaus: Valer, 2001.

BENJAMIN, Antonio Herman. **Meio ambiente e constituição:** uma primeira abordagem. Disponível em: <<http://www.idea.org.py/rda/1/html/constitucionymedio.htm>>. Acesso em: 14 de abril de 2006.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 5 de abril de 2006.

BRASIL. **Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 10 de abril de 2006.

BRASIL. **Lei n. 2.004, de 3 de outubro de 1953.** Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=366242>. Acesso em: 20 de abril de 2006.

BRASIL. **Lei n. 2.455, de 14 de janeiro de 1988.** Implanta a Agência Nacional do petróleo – ANP, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. In: Coletânea de Petróleo e Gás. Organizadores: Alfredo Ruy Barbosa e Marcos Alberto Sant’Anna Bitelli. São Paulo: RT, 2004.

BRASIL. **Lei n. 2.705, de 3 de agosto de 1998.** Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências. In: Coletânea de Petróleo e Gás. Organizadores: Alfredo Ruy Barbosa e Marcos Alberto Sant’Anna Bitelli. São Paulo: RT, 2004.

BRASIL. **Lei n. 3.257, de 2 de setembro de 1957.** Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei n. 2004, de 3 de outubro de 1953 (dispõe sobre a política nacional do petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=354742>. Acesso em: 19 de abril de 2006.

BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. In: *Obra Coletiva da Legislação Brasileira*. 31ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. **Lei n. 5.854, de 16 de março de 2006.** Dispõe sobre o acompanhamento e fiscalização, pelo Estado de Sergipe, da exploração de recursos minerais e hídricos, inclusive petróleo e gás natural, e também quanto a compensações financeiras, receitas não tributárias, decorrentes da referida exploração, e dá providências correlatas. Disponível em: http://www.al.se.gov.br/Detalhe_Lei.asp?Numerolei=5944. Acesso em: 10 de junho de 2006.

BRASIL. **Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976.** Dispõe sobre as Sociedades por Ações Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L6404consol.htm>. Acesso em: 12 de abril de 2006.

BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. In: *Coletânea de legislação de direito ambiental*. Organizador Odete Medauar. 4ª ed. São Paulo: RT, 2005.

BRASIL. **Lei n. 7.453, de 27 de dezembro de 1985.** Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei n. 2004, de 3 de outubro de 1953, alterado pela Lei n. 3257, de 2 de setembro de 1957, que “dispõe sobre a Política Nacional de Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima e dá outras providências”. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=367985>. Acesso em: 20 de abril de 2006.

BRASIL. **Lei n. 7.525, de 22 de julho de 1986.** Estabelece normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei n. 2.004, de 3 de outubro de 1953, com a redação da Lei n. 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=368230>> . Acesso em: 19 de abril de 2006.

BRASIL. **Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989.** Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=372285>>. Acesso em: 20 de abril de 2006.

BRASIL. **Lei n. 8.001, de 13 de março de 1990.** Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. In: Coletânea de Petróleo e Gás. Organizadores: Alfredo Ruy Barbosa e Marcos Alberto Sant'Anna Bitelli. São Paulo: RT, 2004.

BRASIL. **Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=365401>>. Acesso em: 20 de abril de 2006.

BRASIL. **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III, e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: www.anp.gov.br/ibamaperfuracao/leis_PDFs/9985_00_LEIFED.PDF. Acesso em: 12 de abril de 2006.

BRASIL. **Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001.** Institui medidas adicionais de estímulo e apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal dos Estados e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10195.htm. Acesso em: 20 de abril de 2006.

BRASIL. **Lei n. 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.** Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11101.htm>. Acesso em: 10 de abril de 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002.

CARDOSO, Luiz Cláudio dos Santos. **Logística do petróleo: Transporte e armazenamento.** Rio de Janeiro: Interciência, 2004.

CARDOSO, Luiz Cláudio dos Santos. **Logística do petróleo**: logística e armazenamento. Rio de Janeiro: Interciência, 2004. Disponível em: <http://www2.petrobras.com.br/portal/Petrobras.htm>. Acesso em: 28 de maio de 2006.

CAVALCANTE FILHO, Gabriel de Oliveira; FREITAS, Wladimir Passos de(Coord.). **A ISO 14000 e o direito ambiental em evolução-Concretização do desenvolvimento sustentável através da qualidade ambiental**. In: Direito Ambiental em evolução. Vol. 2 Curitiba: Juruá, 2002.

CAVALCANTI, Bianor Scelza; RUEDIGER, Marco Aurélio; SOBREIRA, Rogério. **Desenvolvimento e construção nacional: Políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CAVALLAZZI FILHO, Tullo. **A função social da empresa e seu fundamento constitucional**. Florianópolis: OAB-SC, 2006.

CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sbf/chm/cdb/dpreambl.html>. Acesso em: 21/06/2006.

COSTA, Nilson do Rosário. **Políticas Públicas, Justiça Distributiva e Inovação**. São Paulo: Hucitec, 1998.

COSTA, Rosa do Espírito Santo. **História do Amazonas**. Manaus: Sérgio Cardoso, 1965.

DERANI, Cristiane; FONTOURA COSTA, José Augusto. **Globalização & soberania**. Curitiba: Juruá, 2004.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 2^a. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

_____. **Meio Ambiente ecologicamente equilibrado**: direito fundamental e princípio da atividade econômica. In Temas de Direito ambiental e urbanístico. São Paulo: Max Limonad, 1998.

_____. **Política pública e a norma política**. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: SER/UFPR, 2004.

_____. **Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DNA-Brasil. Disponível em: <
<http://www.dnabrasil.org.br/site/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>>. Acesso em:
15 de abril de 2006.

FIORILLO, Antonio Celso Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro.** 5ª ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA; Renata Marques. **Direito ambiental tributário.** São Paulo: Saraiva, 2005.

FONSECA, Ozório J. M. **Amazonidades.** Manaus: Silva, 2004.

FONTENELLE, Miriam; AMENDOLA, Cynthia Marques. **O licenciamento ambiental do petróleo e gás natural.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

FRAXE, Terezinha. **Homens anfíbios: Etnografia de um campesinato das águas.** São Paulo: Annablume, 2000.

FREITAS, Marcílio. **Amazônia e desenvolvimento sustentável: um diálogo que todos os brasileiros deviam conhecer.** Petrópolis: Vozes, 2004.

FREITAS, Marcílio; SILVA, Marilene Corrêa da. **Estudos da amazônia contemporânea: dimensões da globalização.** Manaus: EDUA, 2000.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais.** 2ª ed. São Paulo: RT, 2002.

GAWORA, Diéter. **Urucu – impactos sociais, ecológicos e econômicos do projeto de petróleo e gás “Urucu” no Estado do Amazonas.** Curitiba: Vales, 2003.

GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves; OLIVEIRA, Elzira Lúcia. **A pobreza e a riqueza nas cidades do petróleo.** In: *Royalties do Petróleo – Legislação atual apresenta deficiências quanto à aplicação.* Petróleo, Royalties & Região. Boletim do Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro: ano 3, boletim nº 12, jun, 2006.

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO – IDESE. Disponível em:
www.scp.rs.gov.br/uploads/IDESE_MUNI_20024.pdf. Acesso em: 10 de abril de 2006.

ÍNDICE PAULISTA DE RESPONSABILIDADE SOCIAL – IPRS. Disponível em: http://www.al.sp.gov.br/web/forum/iprs03/index_iprs.htm. Acesso em: 10 de abril de 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2001/default.shtm>. Acesso em: 22 de abril de 2006.

LAFER, Celso. **Comércio, desarmamento, direitos humanos.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco.** Rio de Janeiro: Forense, 2004.

LEÓN, Oscar Dávila; FREITAS, Maria Virgínia de (Coord.); PAPA, Fernanda de Carvalho (coord.). **Políticas públicas: juventude em pauta.** São Paulo: Cortez, 2003.

LUÑO, Antonio Enrique Péres. **Teoría del derecho: una concepción de la experiencia jurídica.** Madrid: Tecnos, 2005.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário.** São Paulo: Malheiros, 2001.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MAIA, Alexandre Gori; ROMEIRO, Ademar Ribeiro; REYDON, Bastian Philip. **Valoração de recursos ambientais-metodologias e recomendações.** Campinas: IE UNICAMP. 2004. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/publicacoes/textos/download/texto116.pdf>. Acesso em: 20 de maio de 2006.

MARTINS, Carolina de O.; ROSADO, Marilda (coord.) **Project finance na indústria do petróleo brasileira.** Estudos e pareceres direito do petróleo e gás. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Curso de direito tributário.** Belém: Centro de Extensão Universitária, 1995.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Conheça a constituição**. São Paulo: Manole, 2005.

MELO, Sandro Nahmias. A garantia do conteúdo essencial dos direitos fundamentais. **In: Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: RT, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO; Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

MILARÉ, Edis; COIMBRA, José de Ávila Aguiar. Antropocentrismo x ecocentrismo na ciência jurídica. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 9, n. 36, out./dez. São Paulo: RT, 2004.

_____. **Direito do ambiente**. 3ª. ed. São Paulo: RT, 2004.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/gfm/situacao.htm>>. Acesso em: 16 de abril de 2006.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sbf/chm/capa>. Acesso em: 10 de abril de 2006.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=37>. Acesso em: 10 de abril de 2006.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; DRUMMOND, José Augusto. **Amazônia dinamismo econômico e conservação ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

NOGUEIRA, Alberto. **A reconstrução dos direitos humanos da tributação**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

OLIVEIRA, Flávia de Paiva M. de; GUIMARÃES, Flávio Romero. **Direito, meio ambiente e cidadania: uma abordagem interdisciplinar**. São Paulo: WVC, 2004.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues; MARINS, James. (coord.). **Proteção ambiental e sistema tributário – Brasil e Japão: Problemas em comum**. In: Tributação e meio ambiente. Curitiba: Juruá, 2002.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Receitas não tributárias (taxas e preços públicos)**. São Paulo: Malheiros, 1994.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICO – OTCA. Disponível em: <www.otca.org.br>. Acesso em: 22 de abril de 2006.

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência.** 6ª ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

PELLEGRINI FILHO, Américo. **Dicionário enciclopédico de ecologia e turismo.** São Paulo: Manole, 2000.

PENA-VEJA, Alfredo. **O despertar ecológico: Edgar Morin e a ecologia complexa.** Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas: a política orçamentária do Brasil.** São Paulo: Atlas, 2003.

PEREIRA, Newton. **Bacia sedimentar do Amazonas é a terceira em produção de petróleo.** Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/petroleo/pet12.shtml>. Acesso: em 30 de abril de 2006.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. Disponível em: www.petrobras.com.br. Acesso em: 30 de abril de 2006.

PHILIPPI JR, Arlindo; ALVES, Alaôr Caffé. **Curso interdisciplinar de direito ambiental.** São Paulo: Manole, 2005.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** São Paulo: Max Limonad, 2004.

POLIDO, Walter. **Seguros para riscos ambientais.** São Paulo: RT, 2004.

PONTUAL, Pedro; FREITAS, Maria Virgínia de (coord.); PAPA, Fernanda de Carvalho (coord.). **Políticas públicas: juventude em pauta.** São Paulo: Cortez, 2003.

IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em:<<http://www.dhnet.org.br/dados/conferencias/dh/br/iiconferencia.html>>. Acesso em: 26 de maio de 2006.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Responsabilidade Fiscal: Aspectos Fundamentais da lei complementar nº 101/2000**. Manaus: Via Legis, 2002.

RAMPAZZO, Sonia Elisete; BECKER, Denizar Fermiano (coord.). **A questão ambiental no contexto do desenvolvimento econômico**. Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

REIS, Arthur César Ferreira. **Súmula da história da Amazonas**. Manaus: Sergio Cardoso, 1965.

REIS, Lineu Bélico; SILVEIRA, Semida. **Energia elétrica para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Edusp, 2001.

RELATÓRIO DE IMPACTOS AMBIENTAIS- RIMA DO GASODUTO COARI – MANAUS. Disponível em: <www.ipaam.br> . Acesso em: 20 de janeiro de 2006.

REVISTA ELETRÔNICA DE JORNALISMO CIENTÍFICO DA SBPC COMCIÊNCIA. *O petróleo e a agressão ao meio ambiente*. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/petroleo/pet09.shtml>> Acesso em: 30 de abril de 2006.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos do direito ambiental**. 2ª. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2005.

Royalties e Fiscalização do TCU. MS 24.312-RJ, rel. Ministra Ellen Gracie, 19.2.2003. (MS-24312) (MS-24312) Disponível em: <http://www.stf.gov.br/noticias/informativos/anteriores/info298.asp#Royalties%20e%20Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20TCU>. Acesso em: 20 de abril de 2006.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SALAZAR, Admilton Pinheiro. **Amazônia globalização e sustentabilidade**. Manaus: Valer, 2004.

SALES, Rodrigo. **Auditoria ambiental: aspectos jurídicos**. São Paulo: LTR, 2001.

SANTOS, Sérgio Honorato dos. **Royalties do petróleo: legislação atual apresenta deficiências quanto à aplicação**. In: *Royalties do Petróleo – Legislação atual apresenta*

deficiências quanto à aplicação. Petróleo, Royalties & Região. Boletim do Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes. Rio de Janeiro: ano 2, boletim n. 6, dez. 2004.

_____. **Royalties do petróleo à luz do direito positivo.** Rio de Janeiro: Adcoas, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SATTERTHWAITE, David; MENEGAT, Rualdo (coord.); ALMEIDA, Gerson (coord.). **Como as cidades podem contribuir para o desenvolvimento sustentável.** Desenvolvimento Sustentável e gestão ambiental das cidades. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

SCAFF, Fernando Facury, TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação e Políticas Públicas: O ICMS Ecológico.** Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia. Manaus, ano 2, n. 2, jan./jul., 2004.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. Disponível em: <www.sefaz.am.gov.br>. Acesso em: 22 de março de 2006.

SEN, Amartya. **Un nouveau modèle économique: développement, justice, liberté.** Paris: Odile Jacob, 2000.

SILVA, Américo Luís Martins da. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais.** São Paulo: RT, 2005.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao desenvolvimento.** São Paulo: Método, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 25ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Curso de direito constitucional positivo.** 16ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. **Direito ambiental constitucional.** São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Solange Teles; KISHI, Sandra Akemi Shimada (coord.); SILVA, Solange Teles da (coord.); SOARES, Inês Virgínia Prado (coord.). **Reflexões sobre o ICMS ECOLÓGICO**. In: Desafios do Direito Ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2003.

TACHIZAWA, Takeshy. **Gestão ambiental e Responsabilidade Social Corporativa**. São Paulo: Atlas, 2004.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Palestra proferida na IV Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/conferencias/dh/br/iiconferencia.html>. Acesso em: 31/06/2006.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Econômico Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

VEIGA, José Eli da. **Meio ambiente e desenvolvimento**. São Paulo: Senac, 2006.

VELLOSO, João Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **Amazônia vazia de Soluções? desenvolvimento moderno baseado na biodiversidade**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2002.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.