



# A influência da Constituição de 1988 na formação institucional recente da região Amazônica

Dualyson de Abreu Borba<sup>1</sup>

Recebido em: 06-12-2023

Aceito em: 05-05-2024

## Resumo

Este artigo analisa como a Constituição brasileira de 1988 influenciou na trajetória institucional recente da Amazônia Legal. As contribuições teóricas de Douglass North se mostram importantes para um melhor entendimento sobre como as instituições formais e informais podem favorecer ou inibir o desenvolvimento. Igualmente, suas lições possibilitam a identificação de características comuns entre as nações e regiões subdesenvolvidas, a partir da definição de Ordens de Acesso Limitadas (OALs) e Ordens de Acesso Abertas (OAA). Ademais, opiniões de outros estudiosos como Amartya Sen e Celso Furtado corroboram a ideia de que o conceito de desenvolvimento não se limita ao progresso econômico, sendo também necessário levar em conta as necessidades mais básicas da população e propiciar um ambiente no qual a sociedade seja guiada por valores como inclusão social, solidariedade, cooperação mútua e cidadania participativa. Ademais, o desenvolvimento deve ser visto como um direito, o qual pode inclusive ser exercido coletivamente pelos habitantes de determinadas regiões. O Brasil tem experimentado a difusão de preceitos neoconstitucionalistas desde 1988, o que tem permitido uma nova abordagem do Direito proeminentemente relacionada à eficácia das normas constitucionais. Entretanto, a Constituição brasileira não tem sido bem-sucedida em reduzir as desigualdades entre a Amazônia Legal e outras regiões do Brasil. Por isso, é preciso uma ação coordenada envolvendo todas as entes federativos. Mas também é necessária uma reação em favor da efetividade constitucional, incluindo a incorporação de uma cultura de desenvolvimento por parte dos amazônidas e esforço próprio destes, mediante a efetiva utilização de mecanismos constitucionais já disponíveis.

**Palavra-Chave:** Amazônia Legal. Desenvolvimento. Constituição Brasileira. Neoconstitucionalismo. Nova Economia Institucional.

## *The influence of the 1988 Constitution on the recent institutional formation of the Amazon Region*

### Abstract

*This article analyzes how the 1988 Brazilian Constitution has influenced the recent institutional pathway of the Legal Amazon. Douglass North's theoretical contributions are important for a better understanding of how formal and informal institutions can favor or inhibit development. Likewise, its lessons make it possible to identify common characteristics among underdeveloped nations and regions, based on the definition of Limited Access Orders (LAOs) and Open Access Orders (OAOs). Furthermore, opinions from other scholars such as Amartya Sen and Celso Furtado corroborate the idea that the concept of development is not limited to economic progress, it is also necessary to take into account the most basic needs of the population and provide an environment in which society is guided for values such as social inclusion, solidarity, mutual cooperation and participatory citizenship. Furthermore, development must be seen as a right, which can even be exercised collectively by the inhabitants of certain regions. Brazil has experienced the diffusion of neoconstitutionalist precepts since 1988, which has allowed a new approach to Law prominently related to the effectiveness of constitutional norms. However, the Brazilian Constitution has not been successful in reducing inequalities between the Legal Amazon and other regions of Brazil. Therefore, coordinated action involving all federal entities is necessary. But a reaction in favor of constitutional effectiveness is also necessary, including the incorporation of a culture of development on the part of Amazonians and their own efforts, through the effective use of constitutional mechanisms already available.*

**Keywords:** Legal Amazon Area. Development. Brazilian Constitution. New Constitutionalism. New Institutional Economics.

<sup>1</sup> Mestrado em Gestão Pública (UFPA). E-mail: [ab\\_dualyson@hotmail.com](mailto:ab_dualyson@hotmail.com).

## 1 Introdução

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) representou, sob o ponto de vista jurídico e político-administrativo, a instauração de um novo pano de fundo para as interações sociais na realidade brasileira. Fruto de uma verdadeira revolução democrática, o novo Texto Constitucional contemplou diversos avanços no que tange aos direitos e garantias fundamentais, além de ter reforçado os mecanismos de descentralização de políticas públicas, por meio de um modelo federalista cooperativo.

Nesse sentido, mostra-se necessário compreender por que, após mais de três décadas de vigência, a Constituição de 1988 não foi concretizada em seus anseios mais nobres e icônicos, tais como a promoção do desenvolvimento e redução das desigualdades regionais, ou seja, investigar que manobras eventualmente distorceram aspectos fundamentais do Texto Constitucional, como já sugeria Armando Dias (Costa, 2014). Para tanto, o presente artigo dedica-se a estudar, especificamente, a realidade vivenciada pela Região Amazônica, a qual, embora possua extensão territorial que ocupa cerca de 59% do território nacional (Brasil, 2008), bem como seja uma das áreas mais notáveis e estratégicas no que se refere à biodiversidade e à presença de riquezas naturais, permanece assolada por uma realidade socioeconômica periférica, subdesenvolvida e altamente desigual, sobretudo quando comparada a outros espaços regionais do Brasil.

Investigar-se-á, assim, a influência da Constituição vigente no âmbito da Amazônia Legal, buscando-se, primeiramente, respostas na trajetória histórico-institucional regional, conforme prescrito nas lições neoinstitucionais de Douglass North. Além disso, tratar-se-á do novo paradigma do desenvolvimento, com apoio de contribuições teóricas advindas de autores como Amartya Sen e Celso Furtado. No mais, além da visão socioeconômica, o desenvolvimento será analisado sob o prisma jurídico, debatendo-se quanto à extensão, necessidade de concretização e eventuais destinatários.

Ademais, para melhor compreensão do papel da Constituição Federal na formação institucional regional, será necessário discorrer sobre a experiência neoconstitucionalista brasileira Pós-1988. Para tanto, será necessário destacar as principais características dessa corrente teórica, a qual transformou drasticamente a visão jurídica contemporânea no que se refere ao papel jurídico e político-social das Constituições.

Cabe destacar que este artigo, além da introdução e considerações finais, será desdobrado em três seções. A primeira delas apresenta o desenvolvimento como resultado de

um processo de mudança de trajetória institucional, a teor do que propõe a Nova Economia Institucional, consubstanciando-se por meio da extensão de liberdades substantivas e da inclusão social.

Na segunda parte, será apresentado um breve apanhado histórico-institucional da Amazônia Legal, com foco em sua conjuntura socioeconômica, buscando-se as raízes do cenário hodierno regional. Por sua vez, na terceira e última seção, tratar-se-á da relação entre o direito posto e cultura, de aspectos relevantes a respeito da experiência neoconstitucionalista brasileira, do desenvolvimento em uma perspectiva jurídica, bem como sobre eventuais impactos da entrada em vigor da CF/88 para a formação institucional contemporânea da Região Amazônica.

## **2 Instituições, organizações e desenvolvimento estatal**

O conceito e eventuais métodos de alcance do desenvolvimento são questões que há muito tempo ocasionam acirradas discussões teóricas, sobretudo no âmbito das Ciências Econômicas. Nessa perspectiva, Da Silva e Ravena (2015) explicam que as mudanças econômicas, políticas e sociais, oriundas da globalização, ganharam magnitude na década de 1980, com o processo de reestruturação e reforma estatal na maior parte dos países industrializados e emergentes – incluindo o Brasil –, provocando, também, modificações no paradigma do desenvolvimento.

Nesse aspecto, a Nova Economia Institucional (NEI) passa a conceber às instituições e organizações o papel de verdadeiras protagonistas no processo de desenvolvimento estatal. Assim sendo, Douglass North, um dos maiores nomes dessa corrente, revolucionou as teorias econômicas elaboradas até então, agregando elementos inovadores a suas análises, tais como a proeminência das instituições para explicação de fenômenos econômicos, a apreciação da história das economias nacionais e também a investigação das transformações econômicas ao longo de determinados períodos (Bianchi, 2013; Aguilar Filho, 2019).

Ao tratar da diferenciação entre organizações e instituições, o autor aduz, de maneira simplificada, que as instituições são as regras do jogo, enquanto as organizações representam os próprios jogadores (North, 1993). Detalhando melhor sua teoria, North (1993) afirma que as instituições são as limitações que os homens impõem às próprias interações humanas, podendo ser tanto de natureza formal (a exemplo das constituições), quanto informal (tais como as regras de boa conduta). São elas que reduzem as incertezas da vida em sociedade, ao passo que

proporcionam estruturas estáveis, limitando e definindo o conjunto de escolhas disponíveis aos indivíduos (North, 2013).

As organizações, por sua vez, consistiriam em grupos de indivíduos interligados por determinados objetivos comuns, podendo tratar-se de organizações econômicas (como as empresas ou sindicatos), organizações políticas (tais como o Senado) ou mesmo organizações sociais (a exemplo das entidades religiosas). Nesse sentido, o nascimento e evolução das organizações são fatores primordialmente fundamentados na matriz institucional em que estão inseridas (North, 2013).

Ao considerar que as instituições constituem guia para a ação humana, o desenvolvimento, na visão do autor, dependeria de uma mudança institucional aprimorada, a qual afetaria, em um determinado momento histórico, o tipo de escolha realizado pelos agentes econômicos (North, 2014). A esse respeito, North relembra, ainda, que a interação entre instituições e organizações determina a própria direção de eventuais transformações institucionais. Além disso, tais alterações tendem a ocorrer, geralmente, de maneira gradual, pois mutações em grande escala ameaçariam a existência das organizações já existentes, as quais, automaticamente, apresentariam resistência (North, 1993).

Nesse seguimento, a teoria de North concebe também, ao processo de mudança institucional, primazia às restrições informais, as quais seriam provenientes de informações transmitidas socialmente, consubstanciando-se naquilo que chamamos de herança cultural. Em função das contribuições de Douglas North, a cultura passou a ocupar um importante papel como fator explicativo para o sucesso ou mesmo fracasso de países, regiões e cidades, quando estes são analisados sob a matriz teórica derivada da Nova Economia Institucional (Costa, 2019).

Entretanto, o autor reconhece que as instituições formais constituem uma fonte muito importante do conjunto de restrições que conformam as escolhas disponíveis aos indivíduos, podendo, inclusive, modificar, revisar ou substituir limitações informais. Ao tratar mais detidamente a respeito das restrições formais, North afirma que estas incluem regras políticas (e judiciais), regras econômicas e contratos. Ademais, sob o ponto de vista hierárquico, tais limitações iriam desde aquelas que são tipicamente constitucionais (mais difíceis de serem alteradas), até estatutos, leis comuns, disposições especializadas e, finalmente, os contratos individuais (North, 2014).

Aliás, no que tange ao desenvolvimento, sob uma perspectiva regional, North (1961) explica que em países como o Estados Unidos, Índia ou Brasil, as regiões consistem em grupos de entidades regionais em que a quantidade de fatores e recursos diferem entre si e no qual os

índices de crescimento das diferentes parcelas da economia não são iguais no tempo. Dessa forma, segundo o autor, a boa compreensão das características gerais do desenvolvimento depende de uma avaliação da estrutura e do próprio desenvolvimento das diversas regiões que constituem o país.

Até aqui, as lições de Douglass North, colaboram para a compreensão de que a mudança de trajetória institucional é necessária para alcance do *desenvolvimento*. Entretanto, resta ainda delimitar o sentido que terá a palavra *desenvolvimento* daqui por diante, já que tal conceituação não é unânime e vem sofrendo profundas modificações ao longo do tempo, com a agregação de diferentes valores.

Ao tratar sobre desenvolvimento, Douglass North *et al* (2007) contribuem com uma classificação das sociedades a qual permite agregá-las em três ordens sociais distintas: ordem social primitiva (OSP), ordem social de acesso limitado (OAL) e ordem social de acesso aberto (OAA). Tal categorização auxilia na compreensão dos principais fatores determinantes para que se possa caracterizar uma nação como desenvolvida ou não.

Para os autores (North *et al*, 2007), a ordem social primitiva consiste naquela adotada pelas sociedades de caçadores e coletores, motivo pelo qual não mereceriam tanta atenção hodiernamente. Já as OALs corresponderiam àquelas sociedades que não alcançaram o desenvolvimento, enquanto as OAAs – uma pequena minoria – se refeririam às nações desenvolvidas.

North *et al* (2007) aduzem que as OALs são marcadas por basear seus sistemas sociais, econômicos e políticos tanto na limitação do ingresso de novos atores quanto na restrição das formas de geração de renda. Suas elites utilizam a renda para preservar a ordem social, tendo em vista que controlam a violência formando coalizões dominantes, as quais limitam aos grupos de elite o acesso a recursos valiosos (terra, trabalho e capital) e, também, a atividades com expressão econômica (tais como o cumprimento de contratos, cumprimento do direito de propriedade, acordos comerciais e educação). Assim, a geração de renda por meio da criação de direitos exclusivos e privilégios, bem como a supressão seletiva da competição, são questões centrais no âmbito das OALs, gerando forte pessoalidade nas transações.

Já as OAAs seriam sustentadas pela competição, especialmente aquela travada no meio político, o que explicaria o fato de que quase todos os países desenvolvidos são avançados tanto no sentido econômico quanto politicamente. Enquanto nas OALs as elites organizadas exercem grande influência na repartição de riqueza em todo o espectro social, com uma sistemática manipulação de rendas, nas OAAs isso não ocorre, já que o cenário ali arquitetado provoca um

equilíbrio de forças e permite com que uma vasta gama de interesses sociais e econômicos passem a competir mais livremente pelo poder (North *et al*, 2007).

Celso Furtado esboça um pensamento bastante semelhante, embora com abordagem distinta. Antes de mais nada, o autor faz questão de centralizar, em parte de sua obra, a problemática do subdesenvolvimento. Nesse ponto, Furtado (1992) assevera que a teoria do subdesenvolvimento cuida dos processos sociais em que o aumento da produtividade e assimilação de novas técnicas, mesmo ocasionando elevação do nível médio de vida da população, não conduzem à homogeneização social.

Celso Furtado também menciona outros fatores que são característicos do subdesenvolvimento, tais como a existência de amplo segmento da população privado de qualquer qualificação profissional. Ademais, o autor enfatiza que o combate ao subdesenvolvimento requer modificações estruturais contempladas em um projeto político apoiado por amplos setores sociais, fundando-se em profundo conhecimento da realidade vivenciada pela população (Furtado, 1992).

Ideias como a de North *et al* e Furtado demonstram que o paradigma do desenvolvimento passa a saltar de uma perspectiva macro (com foco nas riquezas do Estado) para uma perspectiva micro (distribuição equitativa das riquezas estatais em prol do bem-estar dos indivíduos individualmente considerados). O desenvolvimento deixou, desse modo, conforme relembra Bercovici (2003), de ser um fim em si mesmo, passando a ter como principal meio e fim a expansão da liberdade humana.

Tal forma de pensar guarda consonância com as teorias de Amartya Sen, o qual, partindo da compreensão do desenvolvimento humano, afirma que este deve estar associado ao aumento das liberdades e capacidades de realização que são mais importantes para a vida de cada indivíduo (SEN, 1993). Nesse sentido, Amartya Sen concebe o desenvolvimento como um processo de expansão de liberdades reais das quais as pessoas disfrutam, o que confere bastante originalidade a sua contribuição teórica (Sen, 2010; Costa, 2020).

Sen (1993) ressalta que a prosperidade econômica é apenas uma das maneiras de se enriquecer a vida das pessoas, assim sendo, o mero incremento da riqueza econômica pode não ser eficaz para a consecução de finalidades sociais realmente valiosas. Isso, porque aquilo que as pessoas conseguem realizar seria consequência das oportunidades econômicas, liberdades políticas e poderes sociais dos quais dispõem, além de condições pessoais, tais como saúde e educação.

Dessa forma, para Sen (2010), as liberdades substantivas, tais como a liberdade de participação política ou oportunidade de receber educação básica, são componentes constitutivos do desenvolvimento. O autor também observa que as liberdades não são apenas fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais, de modo que, com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem delinear seus próprios destinos, deixando de ser vistos como meros favorecidos passivos de programas de desenvolvimento.

A partir de tal arcabouço teórico, o desenvolvimento pode ser compreendido – e assim será tratado neste trabalho – como um estado socioeconômico inclusivo e culturalmente ordenado para tanto, resultante de uma mudança de trajetória institucional calcada em valores atinentes à liberdade humana, à satisfação de necessidades sociais básicas e à democratização de acesso aos bens mais preciosos de uma sociedade, viabilizando-se assim um panorama político-econômico minimamente isento de monopolização por parte de grupos sociais específicos, a ponto de conformar uma matriz institucional dinâmica, competitiva e eficientemente produtiva.

### **3 Contexto histórico-institucional amazônico anterior a 1988**

Embora não seja objetivo da presente pesquisa uma análise historiográfica minuciosa da Amazônia Legal, mostra-se pertinente buscar, com base nos preceitos neoinstitucionais já abordados, elementos da trajetória histórico-institucional regional que possam colaborar com a compreensão da situação de subdesenvolvimento atualmente vivenciada pelo povo amazônico. Desse modo, passa-se a analisar, especificamente, fatos ocorridos no período anterior à promulgação da Constituição de 1988.

O primeiro centenário de colonização da Amazônia (século XVI), após a chegada dos portugueses ao Brasil, foi pouco expressivo. No século seguinte, tal movimento começou a ser intensificado, com a instalação de missões jesuítas ao longo dos principais afluentes do Rio Amazonas, as quais começaram a transformar a realidade sociocultural indígena, sobretudo por meio da implementação do sistema de aldeamento, porém, permanecendo ainda escasso o povoamento europeu (Schmink; Wood, 2012; Sousa, 2002).

Com a transferência da capital do estado do Grão-Pará e Maranhão para Belém, em 1751, a presença dos jesuítas passou a ser tida como indesejada, sobretudo pela necessidade de captação de mão de obra indígena, o que culminou com a expulsão das missões jesuítas em 1759, tornando vários assentamentos, já consolidados, sob o poder de diretórios laicos, os quais

ficaram responsáveis pela realocação da mão de obra indígena para colonos e autoridades coloniais, inaugurando a primeira tentativa de “modernização” da Amazônia (Schmink; Wood, 2012). A partir de então, as riquezas naturais amazônicas passaram a ser, cada vez mais intensamente, alvo de cobiça por parte de muitos atores econômicos.

A borracha, por exemplo, foi uma matéria prima que marcou fortemente a economia amazônica entre o final do século XIX e meados do século XX. Schmink e Wood (2012) afirmam que o aumento de demanda nacional e internacional fez com que a retirada de látex passasse a ser conduzida em uma hierarquia de intermediários dominada pelas casas de exportação, em Belém e Manaus. Tal fator delineou um complexo e hierarquizado sistema conhecido como *aviamento*. Nele, processamento e controle de mão de obra eram marcados pela pessoalidade nas relações entre os agentes, bem como imobilização das forças de trabalho por meio de endividamento ou até mesmo coerção violenta. Grande parte dos trabalhadores eram migrantes do Nordeste, sobretudo em decorrência da seca e declínio da comercialização de algodão na região em questão.

Nesse contexto, conforme relembra Cherobim (1983), os seringalistas eram, ao mesmo tempo, detentores da terra (representada pelos seringais), locadores de mão de obra (os seringueiros), comerciantes (na intermediação de transações referentes ao produto extraído) e financiadores (por meio de um sistema de crédito com relação aos seringueiros). Os seringueiros – na condição de principal mão de obra disponível na região –, por outro lado, eram proibidos até mesmo de exercer outras atividades econômicas (Schmink; Wood, 2012).

Após ser coletado, o produto percorria todo o fluxo estrutural de *aviamento* até chegar nas casas de exportação – geralmente controladas por estrangeiros –, para então ser vendido para o mundo (Schmink; Wood, 2012). Verifica-se, assim, forte presença das características pertinentes às OALs, já que a violência era controlada pelos agentes que ocupavam o topo no sistema de *aviamento*, com forte monopolização dos meios de produção, inviabilização de exploração independente, baixa impessoalidade nas transações e estrutura social estratificada, com poucas chances de ascensão. Tudo isso gerava, conseqüentemente, baixa competitividade local no âmbito da atividade explorada e um ambiente institucional pouco favorável ao desenvolvimento.

Tais fatores contribuíram para que a produção de borracha na Região Amazônica ocorresse de forma cíclica, com períodos sucessivos de ascensão e declínio. Urge destacar que as tentativas do governo central em estimular eventuais retomadas da comercialização dessa matéria prima amazônica acabavam atendendo mais a interesses internacionais ou de outras



regiões do País do que propriamente colaborando com o desenvolvimento regional. Uma das investidas mais marcantes, conforme observa Costa (2002), foi a execução dos Acordos de Washington (1942-1947), firmados entre o Brasil e os Estados Unidos da América (EUA), avenças tais que visavam a abastecer os países aliados da II Guerra Mundial, sobretudo os EUA, em decorrência da chamada “Batalha da Borracha”.

Posteriormente, a preocupação com a intensificação na produção de borracha foi motivada pela necessidade de suprimento de demanda na Região Sudeste brasileira, em razão do avanço do processo de industrialização o qual requeria a utilização em larga escala daquele produto primário. Nessa oportunidade, o governo disponibilizou inclusive amplas linhas de crédito por meio da transformação do Banco de Crédito da Borracha em Banco de Crédito da Amazônica (Costa, 2002).

Em casos muito raros, o mercado da borracha amazônico se mostrou pouco competitivo e o fatídico sistema de aviamento não foi capaz de trazer estabilidade para a economia regional. Nesse sentido, Schmink e Wood (2012) observam que o aumento de divisas no País, gerado no auge da comercialização da borracha, colaborou para a industrialização do sul do Brasil, mas os efeitos para a região amazônica foram poucos, pois o sistema de aviamento operava contrariamente à acumulação de capital na região e à criação de um mercado interno que pudesse propiciar desenvolvimento regional.

A partir daí, em maior ou menor grau, o governo central tratou de tomar medidas as quais, em tese, proporcionariam o desenvolvimento amazônico. Diversos planos foram criados e, junto com eles, um aparato administrativo público complexo e altamente burocratizado passou a fazer parte do cenário regional, modernizando em parte a sua matriz institucional, porém, mostrando-se ineficiente no que tange a possibilitar uma mudança de trajetória efetivamente favorável.

O Plano de Valorização da Amazônia (PVA), por exemplo, criado pela Lei nº 1.806/1953, tinha como objetivo incrementar o desenvolvimento da produção agrícola, pecuária, mineral, industrial e comercial da região, a fim de possibilitar melhores padrões sociais de vida e suporte econômico às populações regionais, mas também de expandir as riquezas do País (Brasil, 1953). A execução do PVA ficaria a cargo da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), por meio de planos quinquenais. Na prática, porém, o Primeiro Plano Quinquenal elaborado pela SPVEA jamais foi aprovado no âmbito do Congresso Nacional e aquela superintendência não exerceu controle sobre a alocação de seus recursos próprios, gerando-se

uma pulverização dos montantes disponíveis e aplicação em projetos inexpressivos (Costa, 2002).

Com a tomada do poder pelos militares, em 1964, iniciou-se um processo de grandes transformações institucionais, bem como intensificação da presença da União na Região Amazônica. O primeiro deles foi a chamada “Operação Amazônia”, representando um conjunto de leis, decretos-leis e criação de órgãos federais para atuação regional (Carvalho, 2012).

A estratégia militar de intervenção na Amazônia Legal fundava-se no binômio “segurança nacional” e “desenvolvimento”, buscando, sobretudo, o alcance dos seguintes objetivos: (i) abertura de novos mercados para os produtos industrializados do Centro-Sul do País; (ii) empregar a população excedente de outras regiões do país, sobretudo a oriunda do nordeste; (iii) explorar o potencial econômico mineral, madeireiro e pesqueiro, a fim de equilibrar a balança comercial brasileira; (iv) abrir novas terras para exploração por parte do capital estrangeiro e do Centro-Sul brasileiro; e (v) defender a segurança nacional (Carvalho, 2012; Chmink; Wood, 2012).

Para cumprir com seus objetivos, o governo central valeu-se de várias instituições formais, as quais, em muitos casos, corresponderam simultaneamente à criação de diversas organizações públicas, algumas delas inovadoras, já outras, foram resultantes da transformação de órgãos e entidades já existentes. A SPVEA, por exemplo, foi extinta, dando lugar à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), a fim de se ter um órgão de planejamento e execução de políticas estatais menos influenciado pelos interesses regionais (Marques, 2014). Ainda assim, a cultura centralista do governo central, na condição de restrição informal, nunca permitiu com que a SUDAM conduzisse, na prática, a atuação federal na Região Amazônica (Costa, 2002; Marques; Trindade, 2014).

Além disso, as instituições informais também se revelaram como instrumentos poderosos para o governo, sobretudo. Diversas propagandas governamentais prometiam um futuro próspero àqueles que se aventurassem a povoar o novo território que guardava incontáveis riquezas a serem exploradas. Entretanto, o movimento não foi acompanhado por um direcionamento de recursos aos setores produtivos regionais e para infraestrutura básica, tais como saúde, educação, saneamento básico, entre outros, resultando em mazelas urbanas os quais impactam até os tempos atuais (Santos, 2017; Schmink; Wood, 2012).

Ainda no campo das instituições formais, os incentivos fiscais foram uma estratégia bastante utilizada pelo governo para atrair investimentos para a região, a exemplo da Lei nº 5.174/1966, a qual dispôs sobre uma série de incentivos fiscais especificamente direcionados à Amazônia Legal (BRASIL, 1966). Posteriormente, foi editado o Decreto-Lei nº 288/1967,

regulando a Zona Franca de Manaus (ZFM) e estabelecendo sua administração pela Superintendência da Zona Franca de Manaus – SZFM (Brasil, 1967c).

A União também interferiu fortemente no domínio das terras amazônicas. Inicialmente, estabeleceu-se que a faixa de dez quilômetros em cada lado das rodovias federais seriam disponibilizados ao Governo Federal; posteriormente, essa faixa foi aumentada para cem quilômetros, o que reduziu consideravelmente a área de disponibilidade de terras para os estados da região, como é o caso do Pará, que passou a contar com menos de menos de 30% das terras de seu território (Marques; Trindade, 2014).

O setor de mineração também foi fortemente alvo de restrições formais. Com a entrada em vigor da Constituição de 1967 e respectiva regulamentação por parte do Decreto-Lei nº 227/1967 (Novo Código de Minas), estabeleceu-se o regime *res nullius*, ou seja, que o dono da terra não seria proprietário das riquezas do subsolo. Tal fato, acompanhado de outras medidas, possibilitou a criação das empresas de mineração, garantindo o predomínio do setor privado no setor (Brasil, 1967a, 1967b; Marques; Trindade, 2014).

A intenção era regular a atividade, motivo pelo qual o Novo Código de Mineração estabelecia várias medidas que visavam a evitar a monopolização das referidas atividades comerciais, como a limitação a cinco autorizações por ano para pesquisa de jazidas da mesma classe. Entretanto, as companhias mineradoras sempre encontravam subterfúgios para transgredir as regras, por meio da criação de empresas “fantasmas”, por exemplo, reforçando a ideia de que algumas instituições informais disseminadas entre os agentes econômicos regionais foram marcantes na trajetória institucional amazônica (Schmink; Wood, 2012).

Ainda na prevalência da doutrina da integração nacional, o Governo Federal lançou, no auge do colapso do sistema monetário internacional e da primeira crise mundial do petróleo, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), o qual abrangeria o período de 1975 a 1979. O II PND influenciou na implementação do chamado “ciclo dos grandes projetos” na Amazônia Legal, os quais colaborariam para interesses nacionais e setoriais, sobretudo no que tange à entrada de capital estrangeiro, destacando-se empreendimentos tais como o Ferro-Carajás, a Albrás-Alunorte, a Usina Hidrelétrica de Tucuruí, a Mineração Rio Norte, dentre outros (Costa, 2002).

Em síntese, Santos (2017) destaca que, no que tange ao II PND, o governo federal instituiu à Amazônia a incumbência de captar de recursos financeiros externos, com a finalidade de melhorar a situação de déficit da balança comercial nacional, submetendo a região, essencialmente, à condição de exportadora de matérias-primas ao mercado externo, com vistas ao financiamento de importações de bens de capital à indústria situada no Sudeste. Nesse

sentido, o autor destaca que foram priorizados programas setoriais, com destaque para a pecuária de corte, extração e industrialização de madeira, mineração, indústria eletroquímica, lavouras de caráter comercial, pesca empresarial e turismo.

#### **4 Constituição de 1988 e o desenvolvimento amazônico**

##### **4.1 Direito posto e cultura**

Conforme já evidenciado, as instituições formais e informais são elementos relevantes na análise das trajetórias vivenciadas por unidades socio-geográficas, como é o caso da Amazônia. Nesse sentido, Eros Grau apresenta uma teoria que se mostra bastante pertinente para uma compreensão, sob o ponto de vista jurídico, da relação entre instituições formais e informais. Trata-se da diferenciação que o autor faz entre direito posto e direito pressuposto, esboçando uma percepção mais abrangente quanto às normas jurídicas.

Na visão de Grau (2014), ao instituir normas jurídicas (o direito posto), o Estado está tão somente transformando relações jurídicas pré-existentes (o direito pressuposto) em direito positivo. Nesse sentido, para o autor, o direito pressuposto brota na sociedade, motivo pelo qual o legislador não seria livre para criar qualquer direito positivo, pois o direito pressuposto condicionaria tal processo de elaboração. Por outro lado, ao ser positivado, o próprio direito pressuposto também seria alvo de transformações pelo direito posto.

Nessa perspectiva, para Grau (2014), o direito pressuposto seria um produto cultural, ou melhor, a síntese de padrões culturais de uma sociedade, refletindo valores produzidos nas demais instâncias da estrutura social (política, religiosa, ideológica, dentre outras). Ademais, Grau assevera, ainda, que o direito pressuposto compreende normas, regras e, especialmente, princípios. Por ser o direito um produto cultural, instala-se de acordo com cada modo de produção social, de forma individualizada, não podendo ser concebido como um fenômeno atemporal, por estar sempre em evolução.

A compreensão do fenômeno jurídico, portanto, na visão de Grau (2014), deve levar em consideração as condições históricas da sociedade na qual o direito se manifesta. O autor vai ainda além, afirmando que o povo produz o direito pressuposto, enquanto o Estado produz o direito posto – o qual conhecemos como “direito moderno” ou “direito formal” –, além disso, apenas o direito produzido pelo povo seria realmente comprometido com a justiça.

Os ensinamentos de Eros Grau podem, assim, ser relacionados à teoria de Douglass North, visto que o direito pressuposto se aproximaria da concepção de instituições informais, nascidas no seio social, enquanto o direito posto guardaria relação com as instituições formais, já que estas representam, direta ou indiretamente, reflexos das normas jurídicas positivadas, emanadas pelo Estado. Assim, também é possível observar, em uma perspectiva jurídica, que nem sempre as instituições formais (neste caso, o direito posto) logram êxito em cumprir suas finalidades, pois restrições informais (tais como o direito pressuposto) podem atuar de maneira totalmente contrária, sobrepondo-se.

Em sentido semelhante, porém tratando especificamente do direito posto constitucional, Häberle (2016), afirma que a Constituição não é somente um texto jurídico ou um conjunto de regras normativas, mas também a expressão de um estágio de desenvolvimento cultural, representando um meio da própria afirmação cultural de um povo e fundamentando novas esperanças. Constituições vivas, na visão do autor, são uma obra de todos os intérpretes constitucionais da sociedade aberta.

Ao tratar da força normativa constitucional, Hesse (2009) ressalta que a Constituição está condicionada à realidade histórica, convertendo-se em força ativa que influi na realidade política e social. Entretanto, a intensidade da força normativa constitucional, segundo o autor, apresenta-se primeiramente como uma questão de vontade normativa, ou seja, quanto mais covação os responsáveis pela vida constitucional tiverem sobre a inviolabilidade da Constituição, mais normativamente forte esta será.

A partir disso, é possível afirmar que a eficácia da Constituição, enquanto instituição formal (direito posto), não decorre da mera previsão explícita de princípios e regras, sendo necessário, antes de tudo, que o Texto Constitucional reflita o resultado dos anseios mais nobres nutridos culturalmente pela sociedade em um determinado contexto histórico-social. Se não há essa correlação ou se a Constituição não é capaz de gerar mudanças culturais por intermédio de ações concretas dos aplicadores das regras Constitucionais, seja por ineficiência ou mesmo por falta de interesse destes, a tendência é que o Texto Constitucional se resuma a um mero alibi para que os grupos dominantes permaneçam no poder, chegando-se a uma situação de constitucionalização meramente simbólica (Neves, 1994).

Tais ideias refletem discussões teóricas que passaram a predominar no Direito contemporâneo, a partir da difusão do chamado Neoconstitucionalismo. Assim sendo, para a presente pesquisa, é importante compreender as principais características dessa corrente

teórica, bem como investigar como ela tem influenciado no Direito brasileiro, conforme se buscará esclarecer a seguir.

#### 4.2 A Experiência neoconstitucionalista brasileira

A Constituição Federal de 1988 e o respectivo processo de redemocratização por ela entabulado marcam, historicamente, o início de uma difusão mais solidificada do neoconstitucionalismo na realidade brasileira, fazendo com que a Constituição passe a ser encarada como viga mestre no ordenamento jurídico nacional (Barroso, 2006). Isso, porque, conforme explica Sarmiento (2009), “até 1988, a lei valia muito mais do que a Constituição no tráfico jurídico, e, no Direito Público, o decreto e a portaria ainda valiam mais do que a lei”.

Buritica e Garay (2020) relembram que o termo “neoconstitucionalismo” foi utilizado pela primeira vez por Susanna Pazzolo, em 1997. Esclarecem ainda, os autores, que é possível identificar dois usos principais para a referida expressão: por um lado faz referência às mudanças nas estruturas jurídicas e políticas experimentadas por vários países europeus e, de forma mais recente, pela maioria dos países sul-americanos; por outro, alude a um conjunto de discursos teóricos e homogêneos que descrevem, teorizam e avaliam as mudanças históricas dessas estruturas jurídicas.

Ao tratar da gênese do movimento neoconstitucionalista, Sarmiento (2009) aponta que, até a Segunda Guerra Mundial, prevalecia na Europa uma cultura jurídica centrada nas leis, sendo estas tratadas como fonte quase exclusiva do direito, não se atribuindo força normativa às constituições. Os direitos fundamentais, por sua vez, só teriam validade se resguardados explicitamente pela legislação ordinária. Após a Segunda Guerra, percebeu-se como as maiorias políticas podiam tanto ser autoras quanto omitir-se diante de atrocidades – a exemplo do nazismo alemão –, motivo pelo qual se via necessário o fortalecimento da jurisdição constitucional e a instituição de proteção aos direitos fundamentais, inclusive em face do próprio legislador ordinário.

Barroso (2006) destaca que o neoconstitucionalismo representa uma aproximação entre constitucionalismo e democracia. Nesse contexto, tal movimento teria como marco filosófico o pós-positivismo, indo-se além da legalidade estrita. O autor aponta, ainda, as seguintes características do pós-positivismo: (i) a atribuição de normatividade aos princípios; (ii) a reabilitação da razão prática e da argumentação jurídica; (iii) a formação de uma hermenêutica

constitucional; e (iv) o desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais edificada sobre o fundamento da dignidade humana.

No que tange ao marco teórico neoconstitucionalista, Barroso (2006) salienta a defesa da força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática de interpretação constitucional. Quanto à primeira característica, o autor esclarece que uma das grandes mudanças de paradigma ocorridas ao longo do século XX foi a de se conceber a Constituição como norma jurídica, atribuindo a ela imperatividade e superando-se o antigo modelo de Constituição como um documento eminentemente político.

Barroso (2005) também explica que, em decorrência da força normativa da Constituição, a doutrina jurídica pátria e a jurisprudência nacional passaram a adotar um elenco próprio de princípios aplicáveis à interpretação constitucional, quais sejam: a supremacia da Constituição, a presunção de constitucionalidade das normas e atos do Poder Público, a interpretação conforme a Constituição, a unidade, a razoabilidade e a efetividade.

#### 4.3 Desenvolvimento na perspectiva jurídica

Além do sentido econômico, conforme tratado anteriormente, o desenvolvimento também tem sido, nas últimas décadas, objeto de investigação no âmbito do Direito. Um grande exemplo é a Resolução nº 41/128, de 04 de dezembro de 1986, emanada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a qual consagra, em seu artigo primeiro, o desenvolvimento como um direito humano inalienável, além de contemplar, em seu artigo segundo, a centralidade do desenvolvimento no próprio ser humano, sendo este encarado como beneficiário e sujeito ativo do desenvolvimento (Organização das Nações Unidas, 1986).

Assim sendo, Rister (2007) propõe uma abordagem de desenvolvimento, no sentido jurídico, sob duas frentes: o sentido objetivo e o sentido subjetivo. Na primeira acepção, o desenvolvimento, como busca de uma situação ideal, diz respeito a um conjunto de metas a serem atingidas pelo Estado, consubstanciando-se em um interesse difuso, ou seja, de cunho metaindividual, com titularidade indeterminada e insuscetível de apropriação por pessoas determinadas.

Por sua vez, o desenvolvimento subjetivo, para a autora, poderia ajustar-se tanto a interesses individuais quanto a coletivos. Segundo Rister (2007), considerando-se o egoísmo exacerbado dos indivíduos – o que pode conduzir a conflitos generalizados em busca do

desenvolvimento próprio –, são necessários mecanismos que fomentem a cooperação e redução de desigualdades, de modo que os sentidos objetivo e subjetivo se complementem mutuamente.

Rister (2007) estende a compreensão de direito subjetivo ao desenvolvimento às pessoas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), ressaltando que o art. 18, da Constituição, ao conceder autonomia aos Entes Federativos, estaria, em princípio, permitindo que cada um buscasse subjetivamente o seu próprio desenvolvimento, sem limites de qualquer natureza. Entretanto, a autora alerta para o fato de que é necessário um condicionamento do tipo objetivo, para que se evitem situações indesejadas, a exemplo da “guerra fiscal” entre entes federativos.

Em sentido semelhante, Anjos Filho (2013) ressalta que, na perspectiva individual, o Estado possui responsabilidade primária pela criação de condições favoráveis à concretização do desenvolvimento, ocupando, assim, a posição de sujeito passivo em relação às pessoas individualmente consideradas. Nesse sentido, o Estado deve formular políticas nacionais voltadas para o desenvolvimento, as quais possam propiciar o bem-estar de toda a população – não apenas de parte dela –, permitindo uma participação social ativa, livre e significativa.

A despeito das incumbências do Estado, Anjos Filho (2013) salienta que a responsabilidade quanto ao desenvolvimento deve ser compartilhada, motivo pelo qual os indivíduos e as pessoas jurídicas de direito privado também são corresponsáveis quanto ao seu próprio desenvolvimento, o que os torna, de forma simultânea, sujeitos ativos e passivos do direito ao desenvolvimento. Ademais, para o autor, o regime de princípios adotados pela Constituição, bem como os tratados internacionais nos quais o Brasil é signatário, levam à conclusão de que o desenvolvimento é um verdadeiro direito fundamental implícito.

No que tange ao direito subjetivo ao desenvolvimento, em uma perspectiva coletiva, Anjos Filho (2013) afirma que as coletividades internas regionais podem ser concebidas como sujeitos ativos, tendo em vista ser possível identificar, no âmbito interno do Estado, grupos com significativas diferenças sociais, políticas e econômicas. Abordando tais aspectos dentro da realidade brasileira, Bercovici (2003) afirma que a existência de desigualdades regionais é um problema da sociedade nacional como um todo, não apenas das regiões menos desenvolvidas. Nesse sentido, para o autor, o papel da União seria fundamental, já que os entes subnacionais não podem suprir o planejamento e a execução de políticas públicas que exijam abordagens suprarregionais, incluindo a aplicação de grande volume de recursos financeiros.

Nesse passo, Bercovici (2003) destaca que o Brasil sempre teve dificuldade de formular e executar uma política de desenvolvimento continuada, já que se traçam planos, mas não há



efetivo planejamento. Aliás, na visão do autor, as políticas regionais, na realidade brasileira, sempre foram secundárias por parte da União, tendo-se como consequência, muitas vezes, a mera pulverização de recursos, bem como a perpetuação de incentivos fiscais e financiamentos públicos de projetos que não se concretizam.

Bercovici (2003), assim como Rister, também menciona “guerra fiscal” entre os entes subnacionais de esfera estadual, asseverando que esta é resultante da inexistência de uma sólida política nacional de desenvolvimento. Em acréscimo, o autor explica que, nesse contexto, ao invés de colaborarem entre si para o desenvolvimento nacional, os estados acabam disputando uns contra os outros, utilizando-se de mecanismos de atratividade fiscal para motivar a instalação de novas indústrias em suas respectivas circunscrições territoriais.

Bercovici (2003) relembra ainda que, com base na restauração do federalismo pela Constituição de 1988, as políticas de desenvolvimento regional devem ser elaboradas e implementadas com coordenação e cooperação da União e de todos os entes federados. Nesse ponto, o autor destaca o princípio da solidariedade, o qual prescreve a necessidade de homogeneidade social, já que esta estaria intimamente ligada à Democracia.

#### 4.4 Constituição e desenvolvimento amazônico pós-1988

Ante os preceitos até agora expostos, a Constituição de 1988 pode ser encarada como uma instituição formal, a qual trouxe, de forma analítica, uma série de modificações no ordenamento jurídico brasileiro, o que, em tese, limitaria sobremaneira a atuação dos atores sociais em diversos níveis. Ela é resultante de uma genuína herança cultural nacional, ou seja, é um direito posto que carrega consigo mais de cinco séculos de história, consubstanciando-se como fruto dos mais profundos anseios sociais.

Muitos dos importantes ideais que motivaram a revolução democrática brasileira da década de 1980 funcionaram bem com a entrada em vigor do novo Texto Constitucional decorrente, ao menos no sentido formal: eleições periódicas, voto secreto e universal, separação dos poderes, descentralização administrativa por meio de um federalismo multinível, entre outros. Por outro lado, muitas aspirações almejadas pelo povo brasileiro, e estampadas na Constituição, têm sido totalmente negligenciadas, como é possível perceber, sobretudo, no âmbito das regiões mais periféricas, a exemplo da Amazônia Legal.

A esse respeito, urge destacar que apesar de muitos avanços formais no Texto Constitucional de 1988 (direito posto), houve um certo descaso do legislador constituinte para

com a Região Amazônica. Embora desde a década de 1950 se venha consolidando um entendimento de que a Amazônia Legal compreenderia territórios que vão além da tradicional configuração dos sete estados que compõem o que se entende por “Região Norte”, não foram previstas expressamente, no Texto Constitucional, ações específicas voltadas para o desenvolvimento da Amazônia brasileira, como unidade particularmente considerada, o que a deixou submetida ao arbítrio da legislação infraconstitucional federal (art. 43, da CF/88).

O legislador constituinte preferiu utilizar a classificação convencional em cinco regiões (Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste) para instituir, de pronto, medidas que supostamente seriam tendentes a reduzir desigualdades regionais. Foi o caso do art. 159, I, “c”, o qual reservou percentual do produto de arrecadação de impostos federais para aplicação em programas de financiamento do setor produtivo, mencionando-se que o referido montante seria rateado entre “Norte”, “Nordeste” e “Centro-Oeste”.

Assim sendo, a Amazônia brasileira só foi contemplada pela Constituição de 1988, explicitamente, em três perspectivas: (i) como bioma pertencente ao patrimônio nacional, passível de preservação (art. 225, §4º, CF/88); (ii) como principal região concentradora de novas unidades territoriais, ou seja, de novos estados que antes figuravam como territórios federais (art. 12, do ADCT); e (iii) como local de moradia dos seringueiros que foram recrutados para trabalhar durante a Segunda Guerra Mundial (art. 54, do ADCT). Entretanto, a Amazônia Legal não foi reconhecida, em momento algum, como uma unidade geográfica e socioeconômica carente de ações e projetos hábeis à promoção de um efetivo desenvolvimento.

No que se refere aos Princípios Fundamentais, estampados explicitamente no Título I da Constituição de 1988, tem-se que pouco representam a realidade mais recente da grande maioria dos amazônidas. Exemplificando, a Constituição garante a dignidade da pessoa humana como um fundamento da República (art. 1º, III), a liberdade como uma garantia fundamental inviolável (art. 5º, *caput*), bem como prescreve uma série de direitos aos trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º, incisos, da CF/88). Entretanto, entre 2009 e 2019, conforme dados do Ministério da Economia, foram identificados no Estado do Pará, pela equipe de inspeção do trabalho, 2.382 trabalhadores em condições análogas à de escravo. No mesmo período, a título de comparação, foram identificadas 760 pessoas no estado do Paraná nas mesmas condições, ou seja, três vezes menos (Brasil, 2021d).

Ademais, a erradicação da pobreza e da marginalização constitui um objetivo fundamental da República, assim como redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III). Entretanto, conforme dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

(Brasil, 2021b), a renda domiciliar per capita do Distrito Federal, em 2020, foi mensurada em R\$ 2.475,00 (dois mil, quatrocentos e setenta e cinco reais); no Rio Grande do Sul, representava R\$ 1.779,00 (mil setecentos e setenta e nove reais); no Amazonas era de apenas R\$ 852,00 (oitocentos e cinquenta e dois reais); enquanto no Maranhão, não passava de R\$ 676,00 (seiscentos e setenta e seis reais).

Por outro lado, embora esses e outros índices socioeconômicos da Amazônia Legal se mostrem bastante inferiores aos de outras regiões do Brasil, mesmo com o advento da “Constituição Cidadã”, a região ainda continua sustentando interesses do poder central ou de outras localidades, sem que haja uma contrapartida razoável e proporcional. É o que se pode observar, por exemplo, analisando-se a capacidade de produção de energia elétrica da Região Amazônica. Segundo dados da ANEEL (Brasil, 2021a), existem atualmente 1.511 empreendimentos de energia hídrica no Brasil que geram uma potência total um pouco superior a 111 milhões de kW. Nesse passo, o estado do Pará, sozinho, é responsável por uma potência de pouco mais de 22 milhões kW, ou seja, cerca de vinte por cento da potência total.

Por outro lado, percebe-se que existe uma grande discrepância no que tange à contrapartida tributária na arrecadação de ICMS (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação), quando a energia é destinada a outras regiões do País. É que, com base no art. 155, §2º, inciso X, alínea “b”, da CF/88, o Supremo Tribunal Federal solidificou, recentemente, o entendimento de que, na comercialização interestadual de energia elétrica, a integralidade do produto de arrecadação do ICMS devido pertenceria ao estado de destino (Brasil, 2020).

Essa previsão constitucional causa prejuízos enormes a áreas com grande potencial hidrelétrico, a exemplo do já mencionado estado do Pará e da Região Amazônica, de um modo geral. Prova disso é que, em estudo sobre o tema, verificou-se que a ausência de cobrança de ICMS pelo estado de origem, em tais operações, fez com que o Pará deixasse de arrecadar mais de 14 bilhões de reais em termos nominais, no período compreendido entre 2004 e 2014, valores estes que, até dezembro de 2015, já ultrapassavam 21 bilhões, se corrigidos pelo IPCA (Pará, 2016).

No mesmo sentido, segundo dados do Portal de Estatísticas de Comércio Exterior do Brasil (Brasil, 2021c), os estados do Pará e do Mato Grosso, considerados conjuntamente, exportaram em 2020 cerca de 38,8 bilhões de dólares em produtos, na modalidade *free on board* (FOB), o que corresponde a cerca de 18,5% das exportações totais. Tal valor foi, inclusive, um pouco superior à soma das exportações de todos os estados da Região Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio

Grande do Sul), a qual equivaleu a aproximadamente 38,6 bilhões de dólares. Nesse sentido, a Região Amazônica continua a colaborar consideravelmente para a balança comercial brasileira, auxiliando na estabilidade econômica nacional, como já o fez em outras épocas mencionadas anteriormente.

Essas disparidades ficaram bastante evidenciadas, nacional e internacionalmente, por meio de notícias veiculadas recentemente pelos mais diversos meios de comunicação. Episódios como a falta de oxigênio hospitalar que causou a morte de pacientes infectadas pela Covid-19 no Amazonas, quando o insumo ainda não estava em falta a nível de Brasil (Portal G1, 2021), bem como a interrupção do fornecimento regular de energética por mais de vinte dias no Amapá, em meio à Pandemia (Portal Uol, 2020), demonstram quão crítica é a situação de heterogeneidade social vivenciada no âmbito da Amazônia Legal.

## **5 Considerações finais**

Três décadas após a promulgação da Constituição de 1988, a Amazônia Legal permanece em uma situação socioeconômica bastante inferior à de outras regiões do País. Em outras palavras, existe um cenário nacional de profunda heterogeneidade com relação, sobretudo, à eficácia de direitos e garantias fundamentais explicitamente dispostos no Texto Constitucional. Em decorrência disso, torna-se nítido que o direito ao desenvolvimento – entendido como um direito fundamental implícito – não tem sido concretizado em favor da coletividade regional amazônica.

Desse modo, a Constituição Federal de 1988 ainda não logrou êxito em restringir as decisões dos principais atores socioeconômicos cujos poderes de influência refletem sobre a Amazônia Legal. Restrições informais herdadas da trajetória histórico-institucional regional, tais como a corrupção sistêmica, corporativismo, clientelismo, além da tradição do poder central em compreender a região como mero fornecedor de produtos primários com baixo valor agregado, têm impossibilitado a eficácia do direito posto constitucional em muitos de seus aspectos mais icônicos.

Por conta disso, a Amazônia brasileira, mesmo após a promulgação da chamada “Constituição Cidadania”, continua aprisionada em uma estrutura hermética de ordem social de acesso limitado. É frequentemente lembrada por muitos movimentos nacionais e internacionais como um santuário ecológico a ser preservado, mas esquecida enquanto um espaço-geográfico

habitado por povo que vem, incessantemente, colaborando com a construção da nação, embora privado das liberdades substanciais mais básicas e indissociáveis à dignidade humana.

Tal situação requer, urgentemente, que sejam buscados elementos viabilizadores de uma mudança de trajetória para a Região Amazônica. Embora o Texto Constitucional não tenha sido completamente justo para com a Região – inclusive tendo praticamente se omitido com relação a ela –, é certo que a concretização de grande parte dos preceitos constitucionais (sobretudo os princípios e garantias fundamentais) colaboraria sobremaneira para a formação de uma matriz institucional regional sólida, estável e propícia ao desenvolvimento.

Para tanto, mostra-se imprescindível uma ação nacional, devidamente planejada e coordenada pela União, mas apoiada por todos os demais entes políticos, conforme assim se exige de federalismo cooperativo. Desse modo, o princípio da solidariedade deve ser levado em consideração no processo de criação de eventuais instituições a serem criadas para esse propósito. Assim sendo, a Região poderá deixar de ser enxergada como um depósito a céu aberto de riquezas naturais, como santuário intocável ou como alternativa indiscriminada para a resolução de problemas alheios à região, podendo então ser finalmente encarada com um espaço socio-geográfico a ser singularmente considerado para fins de desenvolvimento.

Por outro lado, muitas mudanças são requeridas também internamente. Forças externas não são capazes, sozinhas, de modificar os arranjos institucionais que foram se formando ao longo de séculos. É necessário que os atores locais se esforcem, na medida de suas respectivas possibilidades, a fim de se tornarem coatores do próprio desenvolvimento. O direito pressuposto de exclusão deve dar espaço aos mais diversos dispositivos constitucionais de caráter inclusivo. Nesse sentido, a busca pela concretização do princípio da solidariedade e da justiça social também necessita ocorrer regionalmente, no plano interno.

Para isso, o povo amazônico deve incorporar uma cultura voltada ao desenvolvimento e exercer, com compromisso e dedicação, todos os mecanismos correlatos à cidadania participativa que já são disponibilizados pela Constituição: liberdade de expressão, de imprensa, de reunião e de associação (art. 5º, incisos IX, XIV, XVI e XVII, da CF/88); eleições periódicas (art. 60, §4º, inciso II, da CF/88); ação popular (art. 5º, inciso LXXIII, da CF/88); publicidade dos atos e informações de caráter público (art. 37, *caput*, da CF/88); entre outros. Isso, porém, não será possível se a maioria da população, marginalizada e carente de liberdades substantivas, não contar com o apoio de organizações econômicas, políticas e sociais, já que a possibilidade de mudança de trajetória institucional aumenta as incertezas dos grupos dominantes quanto à manutenção do próprio *status quo* e, por isso, tende a enfrentar severa resistência.

## Referências

AGUILAR FILHO, Hélio Afonso de. O Lugar das Teorias: Institucionalismo Econômico e Economia Neoclássica na Perspectiva do Realismo Crítico. **XXIV Econtro Nacional de Economia Política – UFES**, Vitória, 2019. Disponível em: [https://sep.org.br/anais/2019/Sessoes-Ordinarias/Sessao3.Mesas21\\_30/Mesa21/211.pdf](https://sep.org.br/anais/2019/Sessoes-Ordinarias/Sessao3.Mesas21_30/Mesa21/211.pdf). Acesso: 30 Jan. 2020.

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. **Direito ao Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. **Revista Quaestio Iuris**, v. 2, n. 1, p. 1-48, 2006.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BIANCHI, José Flávio. **O debate sobre direito e desenvolvimento no Brasil e o neoinstitucionalismo econômico**. 2013. 170 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: [http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNB\\_c79532bd6b4e577b0f6b0c14502b8f82](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNB_c79532bd6b4e577b0f6b0c14502b8f82). Acesso: 30 Jan. 2020.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BRASIL. ANEEL. **Capacidade Instalada Por Estado**. Brasília: Superintendência de Concessão e Autorizações de Geração, 2021a. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNjc4OGYyYjQtYWM2ZC00YjllLWJlYmEtYzdkNTQ1MTc1NjM2IiwidCI6IjQwZDZmOWI4LWVjYTctNDZhMi05MmQ0LWVhNGU5YzAxNzBlMSIsImMiOiR9>. Acesso: 25 Mar. 2021.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Portal da Presidência da República (Planalto). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso: 20 Jan 2021.

BRASIL. **Constituição (1967)**. Portal da Presidência da República (Planalto). Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1967a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso: 25 Jan 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 227, de 28 de Fevereiro de 1967**. Dá nova redação ao Decreto-lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940 (Código de Minas). Brasília: Presidência da República, 1967b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0227.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm). Acesso: 05 Mar. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 288, de 28 de Fevereiro de 1967**. Altera as disposições da Lei número 3.173, de 6 de junho de 1957, e regula a Zona Franca de Manaus. Brasília: Presidência da República, 1967c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0288.htm) Acesso: 05 Mar. 2021.

BRASIL. IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Rendimento Domiciliar Per Capita 2020)**. Brasília: Diretoria de Pesquisas, 2021b. Disponível em: [https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Renda\\_domiciliar\\_per\\_capita/Renda\\_domiciliar\\_per\\_capita\\_2020.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Renda_domiciliar_per_capita/Renda_domiciliar_per_capita_2020.pdf). Acesso: 23 Mar. 2021.

BRASIL. IPEA. **O que é? Amazônia Legal**. Desafios do Desenvolvimento, 2008, ed. 44, 08/06/2008. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2154:catid=28&Itemid](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2154:catid=28&Itemid). Acesso: 31 Jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 5.174, de 27 de Outubro de 1966**. Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais em favor da Região Amazônica e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L5174.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L5174.htm). Acesso: 02 Mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 1.806, de 6 de Janeiro de 1953**. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a Superintendência da sua execução e dá outras providências. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1953. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/1950-1969/L1806.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/1950-1969/L1806.htm). Acesso: 02 Mar. 2021.

BRASIL. **Portal de Estatísticas de Comércio Exterior do Brasil**. Brasília: Comex, 2021c. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>. Acesso: 25 Mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil (Trabalho Escravo)**. Brasília: Ministério da Economia, 2021d. Disponível em: <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>. Acesso: 23 Mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 748.543**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Sessão Plenária de 05 ago. 2020. Brasília: Plenário do STF, 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4402648&numeroProcesso=748543&classeProcesso=RE&numeroTema=689#>. Acesso: 25 Mar. 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. Malheiros: São Paulo, 2011.

BURITICA, Esteban Arango; GARAY, Kennier Herazo. Neoconstitucionalismo, positivismo y validez. **Rev. derecho (Valdivia)**, v. 33, n. 1, p. 31-52, jun. 2020. Disponível em: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-09502020000100031&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502020000100031&lng=es&nrm=iso). Acesso: 20 Mar. 2021. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502020000100031>.

CARVALHO, André Cutrim. **Expansão da fronteira agropecuária e a dinâmica do desmatamento na Amazônia Paraense**. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Campinas, SP: [s.n.], 2012.

CHEROBIM, Mauro. Trabalho e comércio nos seringais amazônicos. Perspectivas: **Revista de Ciências Sociais**, v. 6, 1983.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. A cultura como chave para a dependência da trajetória na teoria institucionalista de Douglas North. **Revista Nova Economia**, v.29, Número Especial, p.1359-1385, 2019.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. **Armando Dias Mendes: O Colóquio “Impossível” e o Legado de um Intérprete da Amazônia**. In.: COSTA, Eduardo José Monteiro da. Armando Dias Mendes: vida e obra de um intérprete da Amazônia. Belém, PA: Marques Editora, 2014.

COSTA, Eduardo José Monteiro da; MACHADO, Luiz Alberto de Souza Aranha. **Reflexões sobre Cultura e Desenvolvimento: Celso Furtado, Douglass North e Amartya Sen**. Cadernos CEPEC, Volume 09, N° 01, Junho de 2020.

COSTA, José Marcelino Monteiro da. **Ocupação, Integração e Desenvolvimento da Amazônia: 60 Anos de Ação Federal**. In.: MENDES, Armando Dias (Org.). A Amazônia e o seu Banco.

- Manaus: Editora Valter/Banco da Amazônia, 2002. José Marcelino Monteiro da. Ocupação, Integração e Desenvolvimento da Amazônia: 60 Anos de Ação Federal. In.: MENDES, Armando Dias (Org.). A Amazônia e o seu Banco. Manaus: Editora Valter/Banco da Amazônia, 2002.
- FURTADO, Celso. O subdesenvolvimento revisitado. **Revista Economia e Sociedade**. Instituto de Economia UNICAMP, v. 1, p. 5-19, 1992
- GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014
- HÄBERLE, Peter. Constituição da “Cultura” e Constituição “como Cultura”: um Projeto Científico para o Brasil (2008). **RDU**, Porto Alegre, Vol. 13, n. 72, 2016, pp. 9-32, nov-dez 2016. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2846/pdf>>. Acesso: 27 jan. 2021.
- KONRAD, Hesse. **A força normativa da Constituição**. Tradução: Gilmar Mendes. In: Temas Fundamentais do Direito Constitucional. Saraiva: São Paulo, 2009.
- MARQUES, Gilberto S.; TRINDADE, José Raimundo Barreto. **Para além da SPEVEA: Elementos para uma interpretação da intervenção estatal na Amazônia**. In: TRINDADE, José Raimundo Barreto. Seis décadas de intervenção estatal na Amazônia: a Spevea, auge e crise do ciclo ideológico do desenvolvimento brasileiro. Belém: Paka-Tatu, 2014. pp. 153-182.
- NEVES, Marcelo. **Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.
- NORTH, Douglass C. **Five Propositions about Institutional Change**. Munich: University Library of Munich, 1993.
- NORTH, Douglass C. O Crescimento Econômico Regional: Quatro Conferências do Professor Douglass C. North. **Revista Brasileira de Economia**, 15(3), 5–72, 1961. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/download/1829/2684>. Acesso: 06 Fev. 2021.
- NORTH, Douglass C., WALLIS, John Joseph, WEBB, Steven B., WEINGAST, Barry R. **Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development**. World Bank, Policy Research working paper n. WPS 4359, 2007. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1015978>. Acesso: 09 mar. 2021.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução nº 41/128, de 04 de dezembro de 1986**. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Nova York: Assembleia Geral, 1986. Disponível em: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/41/128](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/41/128). Acesso: 23 mar. 2021.
- PARÁ. **Nota Técnica: Estimativa das perdas de arrecadação do ICMS de energia elétrica no Estado do Pará (2004 – 2014)**. Belém: Fapespa, 2016. Disponível em: <http://www.fapespa.pa.gov.br/upload/Arquivo/anexo/907.pdf?id=1474449950>. Acesso: 25 Mar. 2021.
- PORTAL G1. **Mortes por falta de oxigênio em hospitais do AM serão investigadas pelo Ministério Público**, 17 Jan. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2021/01/17/mortes-por-falta-de-oxigenio-em-hospitais-no-am-serao-investigadas-pelo-ministerio-publico.ghtml>. Acesso: 27 jan. 2021.
- PORTAL UOL. **Amapá volta a ter 100% de energia após 22 dias de apagão**, 24/11/2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/11/24/amapa-volta-a-ter-100-de-energia-apos-22-dias-de-apagao.htm>>. Acesso: 27 Mar. 2021.



RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SANTOS, João Pereira dos. **Do Extrativismo à Industrialização da Amazônia: Uma Análise Institucionalista-Pós-Keynesiana**. Tese de Doutorado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, 2017.

SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. **Filosofia e teoria constitucional contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 113-146, 2009.

SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 313-334, Apr. 1993. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451993000100016&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100016&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 20 Fev. 2021.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad.: Laura Teixeira Motta. Companhia de Bolso: São Paulo, 2010.

SCHMINK, Marianne e WOOD, Charles H. **Conflitos Sociais e Formação da Amazônia**. Belém: EDUFPA, 2012.