

INFLUÊNCIA DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO NO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

THE INFLUENCE OF THE OIL ROYALTIES IN THE NATIONAL DEVELOPMENT

Maria Clara Damião de Negreiros¹
Patrícia Borba Vilar Guimarães²

RESUMO

O principal objetivo deste estudo é analisar a influência dos royalties do petróleo no desenvolvimento como uma garantia do desenvolvimento sustentável. Conceitua-se aqui o desenvolvimento sustentável com base em dois economistas, Ignacy Sachs e Amartya Sen, Para Sachs o desenvolvimento é tido como um tripé, com aspectos sociais ambientais e econômicos. Para Sen, o desenvolvimento é tido como liberdade, para ele, o desenvolvimento requer que se movam as principais fontes de privação de liberdade, como a pobreza e a tirania, por exemplo. Adiante, analisa-se o conceito de Gilberto Bercovici, no qual o desenvolvimento regional, assim como o desenvolvimento social não caracterizam uma finalidade, para ele, o objetivo é a elevação das condições sociais de vida, e redução das desigualdades sociais e econômicas “a mínimos toleráveis”, entre as diversas regiões do país. Adiante, analisa-se que a Lei do Pré-sal mostra um grande avanço no que tange a destinação dos *royalties* para a garantia do desenvolvimento sustentável e a minimização das desigualdades sociais, entretanto, para que isto ocorra é necessário a participação governamental com a efetivação de políticas públicas adequadas. Por fim, conclui-se que o federalismo cooperativo é apontado como uma possível solução para minimizar as desigualdades sociais, pois tem o intuito de diminuir as desigualdades entre os entes federativos numa preocupação constitucional, de forma a obter a repartição de rendas e a inclusão social, conforme descritos como objetivos da República Federativa do Brasil.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável; federalismo; Petróleo; *royalties*.

ABSTRACT

The goal of this study is to analyze the influence of oil royalties in development as a guarantee of sustainable development. Is conceptualized here sustainable the development based on two economists, Ignacy Sachs and Amartya Sen, to Sachs, development is seen as a tripod, with environmental, economic and social aspects. For Sen, development is seen as freedom, for him, the development requires to move the main sources of deprivation of liberty, such as poverty and tyranny, for example. Forward, analyzes the concept of Gilberto Bercovici, in which regional development as well as social development are not characterize as purpose for him, the goal is to increase the social conditions of life, and reducing social and economic inequalities "the

¹ Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Bolsista do Programa de Recursos Humanos – Direito do Petróleo, Gás Natural, Biocombustível, PRH-ANP. Advogada

² Doutora em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mestre pelo Programa Interdisciplinar em Ciências da Sociedade, na área de Políticas Sociais, Conflito e Regulação Social, pela Universidade Estadual da Paraíba. Advogada e Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte

minimum tolerable ", between the various regions of the country. After, it is analyzed that the Law of the Pre-salt shows a major breakthrough regarding the allocation of royalties for ensuring sustainable development and minimizing social inequalities, however, for this to occur the government participation is necessary to execution of appropriate public policies. Finally, it is concluded that the cooperative federalism is shown as a possible solution to minimize the social disparities,, it aims to reduce the inequality between the federal entities in a constitutional concern, in order to obtain the distribution of income and social inclusion, as described as objectives of the Federative Republic of Brazil.

Keywords: Sustainable Development; federalism; oil; royalties.

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento sustentável é o aspecto mais amplo do desenvolvimento, é este que será adotado neste artigo, para tanto faz necessário uma análise dos conceitos de desenvolvimento a partir dos economistas Ignacy Sachs e Amartya Sen. Sachs fala de um desenvolvimento socialmente incluyente e ambientalmente sustentável e, ainda, economicamente sustentado, como um tripé: aspectos ambientais, sociais e econômicos, para ele, os três aspectos coexistem não podem ser tratados de forma separada. O economista Amartya Sen, defende o desenvolvimento como liberdade, para ele, o desenvolvimento de um país está diretamente ligado às oportunidades que ele oferece à população de fazer escolhas e exercer sua cidadania e principalmente sua liberdade.

Adiante, analisa-se o conceito de Gilberto Bercovici, no qual o desenvolvimento regional, assim como o desenvolvimento social não caracterizam uma finalidade, para ele, o objetivo é a elevação das condições sociais de vida, e redução das desigualdades sociais e econômicas “a mínimos toleráveis”, entre as diversas regiões do país. Salienta ainda que o desenvolvimento deve conduzir um salto de uma estrutura social para outra, acompanhado da elevação do nível econômico e do nível cultural-intelectual comunitário. Por isso, destacaremos neste artigo a necessidade de políticas públicas eficazes para a promoção do desenvolvimento sustentável nacional.

Discute-se neste trabalho a destinação dos royalties advindos da exploração da camada do pré-sal, e qual a importância que o “fundo social” presente no art. 47 da lei nº 12.351 tem para o fomento ao desenvolvimento sustentável.

Busca-se aqui demonstrar como os recursos fruto da exploração petrolífera podem garantir a sustentabilidade. Ademais, pesquisar e analisar as desigualdades socioeconômicas provenientes da má gerência dos recursos financeiros advindos da exploração petrolífera e sua estrutura jurídica.

No tocante ao desenvolvimento na indústria do petróleo, é importante ressaltar que com o advento da descoberta do pré-sal, e posteriormente com a publicação da “lei do Pré-sal”, a Lei Federal nº 12.351 de Dezembro de 2010 foi criado o Fundo Social com o objetivo de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia, meio ambiente, bem como de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

De fundamental importância para este artigo é o princípio do federalismo cooperativo que tem como objetivo diminuir as desigualdades entre os entes federativos numa preocupação constitucional, de forma a obter a repartição de rendas e a inclusão social. Observa-se que a Constituição Federal, no art. 3º, inc. II, prevê como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a garantia do desenvolvimento nacional. Diante disto, a pesquisa busca apontar como o direito pode ser um instrumento ativo para o desenvolvimento nacional e regional, através minimização das desigualdades e efetividade dos objetivos constantes na constituição, garantindo, desta forma, o desenvolvimento sustentável, a partir da correta destinação dos *royalties* petrolíferos.

1. O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O conceito de desenvolvimento tem primordial importância para este artigo, e aqui será tratado o desenvolvimento em seu aspecto mais complexo, que é o desenvolvimento sustentável, este é o resultado do desenvolvimento econômico em conjunto com a melhoria da qualidade de vida da população. Este conceito está presente na conjugação dos artigos 3º, II³, 170, VI⁴, e 225,

³ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: 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.

⁴ 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:... 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.

da Constituição Federal, estes artigos prezam pelo desenvolvimento econômico da nação, assim como pela preservação do meio ambiente, ressaltando o uso racional dos recursos naturais.

O artigo 170 assegura a defesa ao meio ambiente como um princípio geral da ordem econômica, o que significa dizer que toda a ordem econômica deve ser gerida de acordo com o respeito, e adequação à defesa ao meio ambiente. Adiante, o artigo 225 da Carta Magna é dedicado à defesa do meio ambiente, este dispositivo garante, em seu *caput*, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Após a análise sistemática destes dispositivos constitucionais fica claro que o legislador trata de um desenvolvimento sustentável, respeitando o conceito formulado na conferencia da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento⁵ na década de 1980. Nesta ocasião, lançou-se a definição de desenvolvimento sustentável na qual dizia que este é “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades”, este foi um dos primeiros conceitos e na atualidade serve como base na conceituação do desenvolvimento sustentável. Posto isto, o desenvolvimento sustentável tentar conciliar a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico, buscando garantir condições dignas de vida para os seres humanos sem o esgotamento dos recursos naturais (ANTUNES, 2006).

O economista Ignacy Sachs (2004) trata do desenvolvimento sustentável a partir de um tripé com aspectos sociais ambientais e econômicos; para ele o desenvolvimento tem que ser socialmente incluyente, ambientalmente sustentável e economicamente sustentado. Desta forma, são indissociáveis, para Sachs, o crescimento econômico, a preservação ambiental e a equidade social, ou seja, é necessário tratar do meio ambiente como algo não separado do problema social e econômico.

⁵ A Comissão Mundial do Meio Ambiente e do Desenvolvimento, publicou o protocolo "Nosso Futuro Comum", mais conhecido como a declaração Brundtland. Este protocolo pode considerar-se como ponto de partida para a necessidade atualmente aceite de um desenvolvimento sustentável, em que é necessária uma proteção do ambiente a longo prazo para que este, por sua vez, permita por si próprio, desenvolvimento econômico. A publicação do relatório Brundtland desencadeou um processo de debate, que conduziu a que, no ano de 1989, as Nações Unidas convocassem uma "Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD)", no Rio de Janeiro, para Junho de 1992. Fonte: <http://www.agenda21-ourique.com/pt/go/desenvolvimento-sustentavel>

Sachs defende que é essencial que o Brasil ingresse na trajetória de desenvolvimento incluído sustentado por um crescimento com alta densidade de empregos. Para que isto ocorra é necessário elaborar uma estratégia voltada, simultaneamente, à busca de alta produtividade no núcleo modernizador da economia nacional, à promoção de crescimento puxado pelo emprego nos setores produtivos onde é ainda possível avançar por meio de métodos intensivos em mão-de-obra e, à expansão dos instrumentos de ação direta sobre o bem estar da população sob a forma de redes públicas de serviços de base como a educação, a saúde, o saneamento e a habitação.

Para complementar o conceito de desenvolvimento sustentável, faz-se necessário o conceito de Amartya Sen (2010), este economista defende que desenvolvimento de um país está diretamente ligado às oportunidades que ele oferece à população de fazer escolhas e exercer sua cidadania e principalmente sua liberdade.

Sen sobrealça o conceito de desenvolvimento como liberdade, para ele, o desenvolvimento requer que se movam as principais fontes de privação de liberdade, como a pobreza e a tirania, a carência de oportunidades econômicas e a destituição social sistemática, a negligência dos serviços públicos e a intolerância ou a interferência excessiva de Estados repressivos.

Nota-se, que o conceito adotado por ele está em consonância com a Constituição Federal ao observar em seu artigo 3º, que se constituem na condição de objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a garantia do desenvolvimento nacional, bem como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, assim como a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Neste contexto, o conceito de Sen encontra guarida na Constituição Federal, no que se refere à indústria do petróleo, também encontra amparo na Lei do Petróleo, Lei Federal n. 9.478/97, quando apresenta como um dos seus objetivos promover o desenvolvimento nacional em seu artigo 1º⁶, como objetivo norteador da política energética nacional, dentre diversas outras finalidades que remetem ao artigo 3º e 170 da Carta Magna.

⁶ Art. 1º As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos: I - preservar o interesse nacional; II - promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos; III - proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos; IV - proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia; V - garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, nos termos do [§ 2º do art. 177 da Constituição Federal](#); VI - incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural; VII - identificar as soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do País; VIII - utilizar fontes alternativas de energia, mediante o aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis; IX - promover a livre concorrência; X - atrair

2. O DESENVOLVIMENTO ENQUANTO HOMOGENEIZAÇÃO SOCIOECONOMICA

Após a análise da visão de Ignacy Sachs e de Amartya Sen, percebe-se que o desenvolvimento é um fator fundamental para a homogeneização socioeconômica. Neste tópico será tratado, com base em Gilberto Bercovici, o desenvolvimento e o Princípio do federalismo cooperativo como agente minimizador das desigualdades regionais, e adiante será tratada a função estatal como agente proporcionador do desenvolvimento e minimizador das desigualdades sociais.

Na visão de Gilberto Bercovici (2003) o desenvolvimento regional, assim como o desenvolvimento social não caracterizam uma finalidade, para ele, o objetivo é a elevação das condições sociais de vida, e redução das desigualdades sociais e econômicas “a mínimos toleráveis”, entre as diversas regiões do país.

Vale ressaltar o conceito de homogeneização social de Celso Furtado:

O conceito de homogeneização social não se refere à uniformização dos padrões de vida, e sim a que os membros de uma sociedade satisfazem de forma apropriada as necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação e ao lazer e a um mínimo de bens culturais. (FURTADO. 1992. p. 23)

Importa observar, na visão de Bercovici (2003), os princípios da igualdade e da solidariedade como pressupostos da construção de um Estado Social, e que geram obrigações para a União e para os entes federados, orientando no sentido de suas diversas competências no sentido de homogeneizar as condições sociais, ou as necessidades básicas da população. Ademais, no que diz respeito ao desenvolvimento e as desigualdades sociais, para Bercovici a simples modernização ocorre quando há mero crescimento sem desenvolvimento, ou seja, não há alteração nas bases econômicas e sociais.⁷

investimentos na produção de energia; XI - ampliar a competitividade do País no mercado internacional; XII - incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional.

⁷ Neste contexto, observa-se a posição do economista Kenneth Dam (2006) considera que o crescimento econômico se iguala ao desenvolvimento econômico, deixando claro que este conceito está ultrapassado e que esta não é a visão adotada pelo desenvolvimento sustentável, o qual toma por base o tripé de Ignacy Sachs, já bem explicitado neste artigo. KENNETH DAM. **The Law-growth Nexus: The Rule of Law and Economic Development**, 2006.

Bercovici (2005) bem salienta que é possível depreender dos princípios fundamentais do texto constitucional brasileiro, o qual reveste fins sociais e econômicos com um fino verniz de fim jurídico. Sob essa perspectiva, a Constituição de 1988 é claramente orientada a busca de uma nova feição à realidade brasileira.

Salienta ainda que o desenvolvimento deve conduzir um salto de uma estrutura social para outra, acompanhado da elevação do nível econômico e do nível cultural-intelectual comunitário. Por isso, destacaremos neste artigo a necessidade de políticas públicas eficazes para a promoção do desenvolvimento sustentável nacional.

O princípio da igualação das condições sociais de vida significa que os cidadãos das regiões menos desenvolvidas têm o direito de que o Estado providencie para eles a mesma qualidade de serviços públicos essenciais que usufruem os cidadãos das regiões mais desenvolvidas. (BERCOVICI. 2003, p. 241)

Com propriedade, Gilberto Bercovici (2006) assenta que no caso brasileiro a principal política pública é o desenvolvimento nacional, cuja síntese representa o desenvolvimento econômico e social, por meio da eliminação das desigualdades, e se tratando da história econômica brasileira recente Passeggi (2009), assevera que os programas de desenvolvimento econômico foram essencialmente baseados na exploração imoderada de recursos naturais para alcançar metas de crescimento, indispensável ao pagamento das dívidas externa e interna, a busca do pleno emprego e a promoção social conforme aspectos da ideologia liberal.

Ainda de acordo com Passeggi, observa-se que o conceito de desenvolvimento atual tem em vista a finitude dos recursos naturais e que é preciso administrá-los racionalmente para não comprometer as gerações futuras.

Desta forma o Poder Público passa a ter a necessidade de desenvolver ações pautadas na preservação ambiental, de forma a preservar os recursos naturais para as futuras gerações, consagrando assim o desenvolvimento sustentável. Observar-se também o constante crescimento da importância das políticas públicas no setor energético, como forma de ponderar a melhor opção para a realização dos objetivos do Estado brasileiro, e de importância basilar para este artigo, a diminuição das desigualdades sociais.

Observa-se adiante, que o federalismo é um instrumento de integração essencial para a configuração do espaço econômico, posto que a unificação do espaço econômico é uma garantia da unidade nacional.

O princípio do federalismo cooperativo, tem o intuito de diminuir as desigualdades entre os entes federativos numa preocupação constitucional, de forma a obter a repartição de rendas e a inclusão social. De acordo com Bercovici (2003) não é plausível um Estado Federal em que não haja um mínimo de colaboração entre os diversos níveis de governo, para ele, a colaboração mútua faz parte da própria concepção de federalismo.

Conforme descritos nos objetivos da República Federativa do Brasil, em especial no art. 3º da Carta Magna⁸, o federalismo de cooperação apresenta-se como possível solução para o quadro de disparidade entre a região onde se localiza a jazida e as regiões beneficiadas com a exploração petrolíferas, visto que este busca uma decisão comum que satisfaça o interesse de todos os entes federados, adaptando às necessidades próprias de cada um deles.

A Constituição Federal de 1988 procura deixar claro o papel harmonizador ao firmar o compromisso nacional de supressão das desigualdades regionais no núcleo de suas finalidades políticas, garante também o direito ao desenvolvimento no artigo art. 3º, inc. II; e no art. 225 garante a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e atribui ao poder público o dever de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

3. A DESTINAÇÃO DOS *ROYALTIES* COMO FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

O princípio do federalismo cooperativo, como visto, representa uma possível solução para diminuição das desigualdades sociais, desta forma, no que concerne a política energética, os *royalties* petróleo deverão ser destinados de acordo com este princípio, bem como com o princípio da *igualação de condições sociais*, o qual garante “que os cidadãos das regiões menos desenvolvidas têm o mesmo direito de que o Estado providencie para eles a mesma qualidade de serviços públicos essenciais que usufruem os cidadãos de regiões mais desenvolvidas” BERCOVICI (2003 p. 241)”.⁸

O conceito de Política Pública aqui adotado será com base em Maria Paula Dallari Bucci, para ela, as políticas públicas abrangem as funções coordenação e de fiscalização dos agentes

⁸ O artigo 3º da Carta Magna versa sobre a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como o desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais e regionais.

públicos e privados. O que justifica o surgimento das políticas públicas são os direitos sociais, ou seja, aqueles que estão dentro do rol de direitos fundamentais do homem e que se concretizam através de prestações positivas do Estado. Para Bobbio (1992), os direitos sociais são os direitos de segunda geração e só podem ser realizados se for imposto a outros, incluídos aqui os órgãos públicos, certo número de obrigações positivas.

No ordenamento jurídico brasileiro a origem normativa das políticas públicas é o Poder Legislativo, estas se expressam, em regra, por meio de leis. Como se pode observar, o artigo 165⁹ da Constituição Federal de 1988 define os orçamentos públicos como instrumentos de fixação das “diretrizes, objetivos e metas” (§ 1º), além das “prioridades”(§ 2º) da administração pública, e no §4, fala também em “planos e programas”, o que afirma que as políticas públicas podem assumir diversas formas.

Nesta sentença, o processo de formação de uma política pública dependente da interação de fatores econômicos, políticos e ideológicos, assim, o sucesso delas não depende apenas da coerência econômica, mas também da viabilidade política e das opções institucionais.

Para isto, nas palavras de Toledo (2004. P. 293) a política deverá estar submetida a dois fatores:

- a) ser elaborada com observância das regras e fundamentos principiológicos consagrados na Constituição;
- b) ser *compatível* com a *realidade material* a que se dirige e *visa modificar ou aperfeiçoar*, no sentido de estar apta a enfrentar as *verdades sócio-político-econômicas* do país, para que não se torne ineficaz ou materialmente inviável.

Cedição o conceito de políticas públicas destaca-se a Lei do Pré-sal (Lei 12.351 de 22/12/2010) que mostra um progresso no que tange a destinação dos *royalties* para a garantia do desenvolvimento sustentável e a minimização das desigualdades sociais, e ressalta que, para que isto ocorra é necessário a participação governamental com a efetivação de políticas públicas adequadas, ou, como sugeriu Serra (2007) premiar aqueles municípios que gastam renda em

⁹ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. § 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. § 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. § 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

promoção da justiça intergeracional. Instituir mecanismos de controle social específico sobre as rendas petrolíferas ou vincular, legalmente, uma parte ou a totalidade das rendas petrolíferas a determinadas funções e programas do governo em nível local. Estas seriam possíveis soluções para o fomento ao desenvolvimento sustentável, o os *royalties* do petróleo se mostram instrumentos financeiros para este fim.

Com base na legislação vigente os *royalties* advindos da exploração petrolífera deverão ser destinados de forma a garantir o desenvolvimento sustentável, respeitando o tripé de Sachs, no qual o desenvolvimento social, o desenvolvimento econômico e o respeito ao meio ambiental caminham de forma harmônica.

Ainda na visão de Bucci (1997), a política de energia é vista como uma política setorial que não se fundamenta na realização imediata dos direitos sociais. Vistas como políticas setoriais inseridas numa política de desenvolvimento, essas têm, como fundamento, o próprio conceito de desenvolvimento, “processo de elevação constante e harmônica do nível de vida e da qualidade de vida de toda uma população”¹⁰.

No que se refere a indústria do petróleo, os *royalties* são os valores em dinheiro pagos pelas empresas produtoras aos governos para ter direito à exploração, e de acordo com a finalidade deste trabalho, deveram ser geridos com o objetivo de gerar investimentos produtivos, com efeitos duradouros para a sociedade. Desta forma, a destinação dos *royalties* do petróleo deverá ser destinada à garantia o desenvolvimento sustentável e para minimizar as desigualdades sociais, observando-se o princípio do federalismo cooperativo. Embora não haja lei específica que trate do desenvolvimento sustentável, este pode ser encontrado na interpretação sistêmica dos artigos da Constituição Federal¹¹, como já dito anteriormente. Assim, aplicação dos recursos petrolíferos deverá levar em conta a aplicação constitucional sistêmica, o que irá garantir o desenvolvimento sustentável nacional, que é uma norma vinculante para toda a Administração.

Neste sentido, salientam Canotilho e Leite (2007) que a voz do constituinte surge por objetivos públicos vinculantes a serem seguidos pelo Estado na formulação de Políticas de qualquer tipo. O gestor público, deverá utilizar as receitas públicas, neste caso, os *royalties* de petróleo, como financiador do desenvolvimento. Ainda nesse sentido, Serra (2007) faz algumas

¹⁰ Processo de causação circular e cumulativa, Professor Fábio Konder Comparato, conceito exposto em aula no curso de Direito do Desenvolvimento no programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da USP, no 2º semestre de 1995.

¹¹ O conceito do desenvolvimento sustentável está inserido na conjugação dos artigos arts. 3º, II, 170, VI e 225, da Constituição Federal.

indagações relevantes, questiona por que não incluir critérios meritórios no processo de rateio das rendas petrolíferas, no sentido de premiar aqueles municípios que gastam renda em promoção da justiça intergeracional¹²? Ele questiona também o porquê de não instituir mecanismos de controle social específico sobre as rendas petrolíferas ou porque não vincular, legalmente, uma parte ou a totalidade das rendas petrolíferas a determinadas funções e programas do governo em nível local.

Estas questões, poderiam se tornar soluções para o problema da destinação dos *royalties* do Petróleo, de forma a garantir o desenvolvimento sustentável e minimizar as desigualdades sociais. Neste ínterim, a Lei 12.351/2010 (Lei do Pré-sal¹³), destina 75% dos royalties do petróleo para a educação e 25% para a saúde. A lei ainda prevê que 50% do Fundo Social do Pré-Sal também devem ir para as áreas da educação e saúde¹⁴. Esta lei obriga o governo federal, estados e municípios a aplicar esses recursos, obtidos como compensação ao Poder Público pela produção de petróleo nas duas áreas específicas supracitadas (saúde e educação).

4. CONCLUSÃO

Neste artigo, o desenvolvimento sustentável é conceituado com base em dois economistas, Ignacy Sachs e Amartya Sen. Para Sachs o desenvolvimento é tipo como um tripé, com aspectos sociais ambientais e econômicos. Para Sen, o desenvolvimento é tido como liberdade, para ele, o desenvolvimento requer que se movam as principais fontes de privação de liberdade, como a pobreza e a tirania, por exemplo.

Acerca do desenvolvimento sustentável na indústria do petróleo, discutiu-se políticas públicas de destinação dos *Royalties* do petróleo contribua para a minimização das desigualdades sociais, Discutiu-se o porquê destes recursos não serem repassados igualmente em prol da maior distribuição das riquezas e da minimização das desigualdades, para tanto, adotou como marco teórico o autor Gilberto Bercovici.

¹² O conceito de justiça intergeracional foi introduzido em 1974 pelo economista James Tobin, que escreveu: “Os administradores de instituições detentoras de patrimônio são os guardiões do futuro contra as reivindicações do presente. Sua tarefa, ao administrar esse patrimônio, é preservá-lo entre gerações.” O uso sustentável de recursos naturais leva à justiça intergeracional. J. Tobin, “O que é Receita do Patrimônio Permanente?” *American Economic Review* 64, (Maio 1974).

¹³ A lei do pré-sal dispõe sobre a exploração e a produção do petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha e de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos. Altera a lei 9.478/97.

¹⁴ <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/09/governo-publica-lei-dos-royalties-do-petroleo.html>

Neste contexto observou-se que o “fundo social” presente no art. 47 da Lei Federal nº 12.351/10 tem papel fundamental para o fomento ao desenvolvimento sustentável, uma vez que constitui fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptações a mudanças climáticas.

Por fim, conclui-se que a Lei do Pré-sal mostra um grande avanço no que tange a destinação dos *royalties* para a garantia do desenvolvimento sustentável e a minimização das desigualdades sociais, entretanto, para que isto ocorra é necessário a participação governamental com a efetivação de políticas públicas adequadas.

Adotou-se aqui como possível solução para diminuir as desigualdades sociais entre os entes federativos o princípio do federalismo cooperativo, o qual tem o objetivo de obter a repartição de rendas e a inclusão social, conforme descritos como objetivos da República Federativa do Brasil, em especial no art. 3º da Carta Magna. Desta forma, a pesquisa analisou como os *royalties* do petróleo podem ser destinados para o fomento ao desenvolvimento sustentável, como as políticas públicas criadas a partir do marco legal do pré-sal, adotando como principal solução para minimizar as desigualdades sociais o princípio do federalismo cooperativo.

Referências:

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 9ª Ed. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2006, p. 14.

Alves, Victor Rafael Fernandes. Aplicação Dos *Royalties* De Petróleo e a Garantia constitucional do desenvolvimento sustentável. Victor Rafael Fernandes Alves. Orientador: Yanko Marcus de Alencar Xavier. Natal, 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Federal do Rio Grande do Norte

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

_____, Constituição Econômica e desenvolvimento. Uma leitura a partir da Constituição de 1988. Malheiros : São Paulo, 2005, p. 107

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro : Campus, 1992. p. 21: Sobre os fundamentos dos direitos do homem.

CANOTILHO, Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. São Paulo : Saraiva, 2007.

Direito do petróleo, gás natural e biocombustíveis: estudo em homenagem à professora Helenice Vital/ Yanko Marcus de Alencar Xavier, Fabricio Germano Alver, Patricia Borba Vilar Guimaraes, José Orlando Ribeiro Rosário – Natal, RN: EDUFRN, 2013. (V. 10)

COSTA, Maria D'Assunção. Comentários à Lei do Petróleo: lei federal n 9.478, de 6-8-1997/Maria D'Assunção Costa – 2. Ed. – São Paulo: Atlas, 2009

GUTMAN, José. Participações governamentais : passado, presente e futuro. p.40. In: Petróleo e região no Brasil : o desafio da abundância. (Org.) Rosélia Piquet e Rodrigo Serra. Rio de Janeiro : Garamond, 2007, p. 35-76.

Instituto de Pesquisa Econômica para Aplicada – **IPEA** 2013. Texto para discussão/ instituto de pesquisa econômica aplicada. – Brasília : Rio de Janeiro : IPEA, 1990. Autora: Patrícia Borba Vilar Guimarães, 2013.

J. Tobin, “O que é Receita do Patrimônio Permanente?” *American Economic Review* 64, (Maio 1974).

KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. Coimbra, Armênio Amado, 1974.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2008..

Manoel, Cacio de Oliveira. Natureza Jurídica dos *royalties* no ordenamento jurídico brasileiro. Cacio Olliveira Manoel; Orientador: Edilson Pereira Nobre Junior. Natal 2003. Monografia (Graduação em Direito) Universidade Federal do Rio Grande do Norte

MOTA, José Aroudo. O valor da Natureza : Economia e política dos recursos ambientais. Rio de Janeiro : Garamond, 2006.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. Agências reguladoras. São Paulo, Manole, 2003.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Mutações no Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

REZENDE, Samuel Bruno Herculano. O papel de controle e fiscalização da Agência Nacional de Combustíveis. Monografia (Graduação em Direito) Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2009.

RIBEIRO, Maria Rosado de Sá. Direito do Petróleo: as *joint ventures* na indústria do petróleo. 2ª Ed. Rio de janeiro: Renovar, 2003.

SACHS, Ignacy (1986). *Ecodesenvolvimento. Crescer sem Destruir*. São Paulo: Vértice.

_____. (1993). “Estratégias de transição para o século XXI”. In: BURSZTYN, Marcel (org.). Para pensar o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Brasiliense, ENAP, IBAMA.

_____. *Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado*. Prefácio de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SEN, Amartya desenvolvimento como liberdade / Amartya Sen ; tradução Laura Teixeira Motta ;
revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. — são Paulo : companhia das letras, 2010

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUZA, Nali de Jesus de. Desenvolvimento econômico. São Paulo: Atlas, 1993

SUDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo Ordenador. São Paulo: Malheiros, 2003.

TAVARES, André Ramos. Direito constitucional econômico. 2. ed. rev. e atual. São Paulo:
Método, 2006

TOLEDO, Gastão Alves de. *O direito constitucional econômico e sua eficácia*. Rio de Janeiro:
Renovar, 2004. p. 293.