XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO*

EVERTON DAS NEVES GONÇALVES

SAMANTHA RIBEIRO MEYER-PFLUG

SUSANA CAMARGO VIEIRA

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito econômico e desenvolvimento [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS; Coordenadores: Everton Das Neves Gonçalves, Samantha Ribeiro Meyer Pflug, Susana Camargo Vieira – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-041-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Economia. 3. Desenvolvimento. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO*

Apresentação

Apresentação do GT: DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO

Evento: XXIV Encontro Nacional do CONPEDI Aracajú, SE.

Honra-nos o convite para a coordenação do Grupo de Trabalho (GT) Direito Econômico e Desenvolvimento feito pela Direção do XXIV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) que, neste ano de 2015, completa seus vinte e cinco anos de existência. O evento transcorreu entre os dias 03 a 06 de junho próximo passado. Uma jornada e tanto de árduo e profícuo trabalho iluminando os caminhos da Pós-Graduação em Direito no Brasil. Destarte, cumpriu-nos a fácil e, da mesma forma, difícil tarefa de avaliação e seleção dos artigos submetidos ao GT Direito Econômico e Desenvolvimento. Fácil, porque foi, indubitavelmente, prazeroso ler o trabalho de gente apaixonada pelo nosso, sempre, indispensável Direito Econômico e, por óbvio, difícil, pelo fato de termos que selecionar, dentre os tantos trabalhos submetidos, excelentes trinta e dois artigos. Na tarde da bela Aracaju, em Sergipe, reunimo-nos, apresentamos textos e discutimos academicamente, defendemos teorias e apontamos necessidades de mudanças para a economia nacional indelevelmente dirigida pela Lei de Direito Econômico. Resta, cada vez mais, visível o interesse das Escolas de Direito e dos Programas de Pós-Graduação pelo estudo do Direito Econômico ombreado pela Análise Econômica do Direito apontando para as necessárias soluções de política econômica, normativa e judicial, segundo promissora e eficiente criação e aplicação do Direito Brasileiro.

Há dez anos, desde 2005, o CONPEDI vem trabalhando as áreas do Direito Econômico e da Análise Econômica do Direito em GT ´s específicos, sempre, com a submissão de número expressivo de trabalhos acadêmicos. Assim, é notório o interesse dos pesquisadores, estruturando seus grupos de pesquisa, estudando os problemas sócio-econômicos e propondo soluções que extrapolam as discussões na Academia para encontrarem aplicabilidade no mundo real.

Como é de conhecimento geral, a economia brasileira atravessa momento difícil. Por isso mesmo sempre é bom lembrar que nosso mercado é bem público, constitucionalmente protegido. E não poderia haver melhor momento para que nossos estudiosos de Direito Econômico se dediquem a reflexões sobre o papel que esse mesmo Direito Econômico;

enquanto lei e práxis normativo-jurídica, deve e pode desempenhar na busca de um novo modelo de desenvolvimento, de caráter sustentável, que preserve conquistas arduamente alcançadas, mas leve em conta o contexto atual de crise ambiental e social.

Já se disse que nosso Direito e, em especial a Ordem Pública da Economia, veem flexibilizando as relações entre capital e trabalho, trazendo mudanças que precisam ser analisadas sob viés distinto daquele do tradicional direito individualista - que desconsidera a reciprocidade entre os agentes econômicos, sujeitos de direito que precisam de persuasão para tomada de decisão na direção de um ótimo que, se eficiente, não pode desconsiderar todos os valores (variáveis) que se apresentam para o cálculo econométrico-jurídico (quiçá ao abrigo do Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES).

Tanto esforço dispendido no estudo do Direito encontra guarida no CONPEDI evento que vem se agigantando a ponto de merecer, agora, reforma institucional. Registre-se, pois, nosso orgulho por ter ouvido pesquisadores de Direito Econômico que buscam tão desejável desenvolvimento. É com prazer que constatamos, neste XXIV CONPEDI, a evolução na qualidade dos artigos apresentados (o que se pode presumir se deva tanto a novos parâmetros estabelecidos pela Organização quanto à conscientização da importância da qualidade da pesquisa por parte de instituições de ensino e de seus docentes e discentes), bem como a continuidade e fortalecimento do fundamental diálogo acadêmico entre (tão) diferentes regiões do Brasil.

Como prova o número de artigos selecionados (depois de rigoroso e competitivo processo) para este GT, afirma-se, na Academia, o papel do Direito Econômico como indutor da única forma de desenvolvimento que se deveria buscar, se o objetivo final for chegar a desenvolvimento justo (tanto inter quanto intragerações), que atenda e preserve interesses de todos e assegure a sobrevivência da vida na Terra o Desenvolvimento Sustentável, fundado no tripé economia, meio ambiente e direitos humanos.

Buscamos aqui organizar os trabalhos de maneira a conduzir a reflexão d(o) (a) leitor (a) sobre o processo de reorganização social hoje vivido (com maior ou menor consciência) não só em escala nacional, mas também planetária. Qual o nosso papel, enquanto Acadêmicos, no desenho desse novo Contrato Social? Qual o papel de antigas (e novas) Instituições? E, mais especificamente, como o Direito pode ser usado para promover e induzir Desenvolvimento?

A ideia não é nova mas tem crucial importância. Em 2012 a LXXV Conferência da International Law Association , que desde a década de setenta vinha discutindo em seus Comitês Internacionais o papel do Direito Econômico na busca do desenvolvimento (no

contexto da decretação, pela Organização das Nações Unidas, das Décadas do Desenvolvimento que levaram à discussão da Nova Ordem Econômica Internacional-NOEI) um longo percurso que começou com a discussão sobre a existência (ou não) de um direito ao Desenvolvimento criou o Comitê Internacional que atualmente discute o papel do Direito Internacional na gestão sustentável dos recursos naturais para o desenvolvimento . Talvez o aspecto mais relevente, nessa discussão, seja o papel do Direito como indutor de comportamentos desejáveis, indo além da obviamente importante preocupação com punir os indesejáveis.

Um rápido olhar sobre o índice deste volume mostra a preocupação de nossos acadêmicos em não apenas analisar e diagnosticar problemas, mas em contribuir para esse processo novos desafios exigem novas soluções. Daí nosso orgulho e satisfação em ver o CONPEDI e mais especificamente, nosso GT - atingindo seu objetivo de tornar-se um canal de discussão, reflexão, e propositura de ideias e soluções, compartilhando-as com as forças jurídico-político-econômicas institucionalizadas em nosso País na busca de nosso tão falado e desejável Bem Comum.

Assim, escolhemos, dentre os trinta artigos apresentados no GT, três grupos de trabalhos que, harmonizados em Capítulos específicos, podem contribuir tanto com a Revista de Direito Econômico do Desenvolvimento quanto com o Livro de Direito Econômico do Desenvolvimento. Assim, distribuímos os artigos em três Capítulos: Direito Econômico e Intervenção Estatal; Direito Econômico e Desenvolvimento Sustentável; e, finalmente, Direito Econômico e o futuro?

Apresentemos, então, os trinta trabalhos submetidos ao crivo público da Academia no harmonioso espaço da Universidade Federal de Sergipe (Capital de povo tão alegre e atencioso para com todos nós).

Ao fazê-lo, desejamos a todos profícua leitura.

Aracajú, SE, 06 de junho de 2015.

Coordenadores do Grupo de Trabalho

Professora Doutora Samantha Meyer Pflug - Uninove

Professora Doutora Susana Camargo Vieira - UIT

Professor Doutor Everton das Neves Gonçalves UFSC

PARTE I: DIREITO ECONÔMICO E INTERVENÇÃO ESTATAL

AS CLÁUSULAS DE CONTEÚDO LOCAL E A LIVRE CONCORRÊNCIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA COM ENFOQUE NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL BRASILEIRA

Matheus Simões Nunes

Yanko Marcius De Alencar Xavier

PLANO DE DESENVOLVIMENTO MINEIRO INTEGRADO: OPÇÃO PELO ESTADO REGULADOR OU PELO ESTADO GARANTIDOR?

Giovani Clark

Berenice Reis Lopes

A INTERVENÇÃO INDUTORA DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO: INCENTIVOS FISCAIS À MINERAÇÃO INDUSTRIAL NO PARÁ E A GARANTIA DE CONTRAPARTIDA À SOCIEDADE

Prudêncio Hilário Serra Neto

Suzy Elizabeth Cavalcante Koury

INFLUÊNCIA DAS NORMAS REGULATÓRIAS NA ESTRUTURAÇÃO JURÍDICA DE PROJETOS DE CONCESSÃO DE CRÉDITO PARA O SETOR DE BIOCOMBUSTÍVEIS

Alexandre Ferreira de Assumpção Alves

Carolina Schabbach Oliveira Ribeiro

O NOVO MODELO DE DISTRIBUIÇÃO E APLICAÇÃO DOS ROYALTIES DO PRÉ-SAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Francisco Carlos Duarte

Alcides Goelzer de Araújo Vargas e Pinto

RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA E O DIREITO PÚBLICO PARA A COMPREENSÃO DO MARCO JURÍDICO DO PRÉ-SAL

Rafael Alem Mello Ferreira

REGULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO A PARTIR DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO

Karlla Karolinne França Lima

Maria Clara Damião de Negreiros

ANÁLISE CRÍTICA DA CONTRARREFORMA DO MARCO REGULATÓRIO DO SETOR PETROLÍFERO

Daniele de Oliveira Nunes

A REGULAÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL E SEUS IMPACTOS SOBRE O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Gustavo Assed Ferreira

UMA PERSPECTIVA ESPACIAL DO DIREITO ECONÔMICO: REPASSE CRÍTICO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (DECRETO N.º 6.047, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2007)

Roberto Guilherme Leitão

EVOLUÇÃO COMPARATIVA DAS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DE CONCEITOS MODERNOS DE DESENVOLVIMENTO

Felipe Felix e Silva

A GOVERNANÇA CORPORATIVA E O CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY SOB O PRISMA DA LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA

Carolina Araujo De Azevedo

José Eduardo Araujo de Azevedo Siqueira

A FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA: UMA ANÁLISE CONTRIBUTIVA PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO SOB A PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE

Léa Aragão Feitosa

Kely Cristina Saraiva Teles Magalhães

PARTE II. DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O EMPREENDEDORISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 COMO AXIOMA PARA O DESENVOLVIMENTO

Rafael Carmezim Nassif

Carlos Eduardo Pereira Dutra

A TUTELA JURÍDICA DA ÁGUA SUBTERRÂNEA NO ESTADO DO AMAZONAS

Bárbara Dias Cabral

Taynah Litaiff Isper Abrahim Carpinteiro Péres

ECONOMIA SUSTENTÁVEL A PARTIR DA SOCIEDADE DE CONSUMO: DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Rodrigo dos Santos Azevedo

José Querino Tavares Neto

REGULAÇÃO DA ENERGIA ÉOLICA E DESENVOLVIMENTO HUMANO: EXPERIÊNCIAS NO SEMIÁRIDO POTIGUAR

José Albenes Bezerra Júnior

Raquel Araújo Lima

PLANEJAMENTO ENERGÉTICO: USO RACIONAL DAS ENERGIAS RENOVÁVEIS PARA GARANTIA DE UM DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO NO BRASIL

Grazielly Dos Anjos Fontes

DA CRISE À SUSTENTABILIDADE ENERGÉTICA: OS DESAFIOS DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

Sérgio Alexandre De Moraes Braga Junior

Victor Hugo Gurgel Costa

A OMC E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA RODADA DO MILÊNIO

Norma Sueli Padilha

Mariangela Mendes Lomba Pinho

PARTE III. DIRETO ECONOMICO E O FUTURO?

INVESTIMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO COMO REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E HUMANO

Ely Jorge Trindade

Roberta Trindade Martins Lira

A CONCRETIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO POR MEIO DA EFETIVA PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Marcus Pinto Aguiar

Luiz Alberto Gomes Barbosa Neto

O DESENVOLVIMENTO DA ORDEM SOCIOECONÔMICA E A BUSCA PELA FELICIDADE

Guilherme Misugi

Natália Brasil Dib

DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO CAMINHO AO ABANDONO DA PRECIFICAÇÃO DO HOMEM E A BUSCA PELA VALORAÇÃO DO SER: UM DESAFIO JURÍDICO NO SÉCULO XXI

Alana Ramos Araujo

José Flôr de Medeiros Júnior

DOS PRIMÓRDIOS DE ROCHDALE À CONSOLIDAÇÃO DO COOPERATIVISMO COMO FONTE DE DESENVOLVIMENTO

Paulo Ricardo Opuszka

Pedro Augusto Cruz Porto

CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO HUMANO EM FORTALEZA: ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS IDEALIZADAS NOS PLANOS PLURIANUAIS 2010 - 2013 E 2014-2017

José Diego Martins de Oliveira e Silva

Julianne Mendonça Barreto

ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO, TRIBUTAÇÃO E JUSTIÇA SOCIAL

Fernanda Priscila Ferreira Dantas

Maria Dos Remédios Fontes Silva

A (IN) CAPACIDADE CONTRIBUTIVA DO SUPERENDIVIDADO

Jean Eduardo Aguiar Caristina

A QUEBRA DA ISONOMIA ENTRE OS CONSUMIDORES PELA EXIGÊNCIA DA PRÁTICA DE PREÇOS UNIFORMES NAS VENDAS REALIZADAS MEDIANTE PAGAMENTO VIA CARTÃO DE CRÉDITO

Fabrício Orpheu Araújo

Marcelo Luiz Seixas Cabral

É POSSÍVEL A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO DO CONSUMIDOR?

Orlando Celso Da Silva Neto

O NOVO MODELO DE DISTRIBUIÇÃO E APLICAÇÃO DOS ROYALTIES DO PRÉ-SAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

THE NEW MODEL OF DISTRIBUTION AND APPLICATION OF PRE-SALT ROYALTIES AND THEIR IMPORTANCE IN THE NACIONAL DEVELOPMENT

Alcides Goelzer de Araújo Vargas e Pinto
Francisco Carlos Duarte

Resumo

O artigo analisa as inovações legislativas que vieram após a descoberta do pré-sal, verificando, ainda, as políticas públicas que serão implementadas com os recursos do pré-sal e que poderão modificar a realidade socioeconômica do Brasil. Para tal fim, foi necessária a utilização da metodologia teórico-descritiva, buscando a compreensão, do ponto de vista jurídico-econômico, das normas que regulam o Pré-Sal brasileiro, e ainda de pesquisa bibliográfica correspondente ao tema, bem como do método indutivo, pois se trata de assunto extremamente atual e sem entendimento previamente fixado, de essencial importância para preencher as lacunas daquilo não estudado e debatido pela sociedade. Assim, será necessário examinar algumas noções históricas fundamentais sobre a intervenção do Estado brasileiro no petróleo pátrio. O artigo ainda discorrerá sobre as enormes vantagens que os estados produtores tinham em detrimentos dos não produtores e como isso afetava os desequilíbrios regionais já existentes. Posteriormente será analisada a lei 12.734/2.012 e verificado que a mesma atende os princípios constitucionais da eficiência, da dignidade da pessoa humana e da busca pela erradicação da pobreza, pois promove uma melhor equação sobre as receitas advindas da exploração petrolífera. Finalmente compreender-se-á que o Brasil deixou de realizar uma política de governo e passou a realizar uma política de Estado, pois a obrigatoriedade de investimentos na educação e na saúde com os recursos provenientes dos royalties do pré-sal certamente contribuirão para efetivar direitos fundamentais.

Palavras-chave: Pré-sal, Royalties, Desenvolvimento, Políticas públicas, Atividade econômica.

Abstract/Resumen/Résumé

The article analyses the legislative innovations that came after pre-salt discovery, checking also the public policies that will be implemented with the resources of the pre-salt and that may change the socioeconomic reality of Brazil. It was used a theoretical and descriptive methodology, seeking understanding, from a legal-economic perspective, the Brazilian pre-salt regulation, moreover was used relevant literature of the topic, and an inductive method, because it is a topical issue without previously established understanding, essential to fill in the gaps of what not studied and debated by society. Under this perspective it is of extreme need that we examine some fundamental points on the history of the Brazilian`s government

intervention in the national oil industry. The paper also puts in discussion the enormous advantage that producers states had in detriment non-producers states and how it can affect regional imbalances. Further on it will be analyzed the Law 12.734/2.012 and verified that it respect constitutional principles as efficiency, human dignity and poverty eradication, because it aims to promote a better equation from oil exploration. Last, but not least, will be explained that Brazil stopped to do government policy and started to do states policy, and the reason of that was the requirement for investments in education and health sector with all resources from pre-salt royalties. That will certainly contribute to actualize fundamental rights.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Pre-salt, Royalties, Development, Public policies, Economic activity.

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente estudo é fazer uma análise crítica acerca das alterações legislativas que ocorreram após a descoberta do pré-sal. Ademais, busca-se analisar as políticas públicas que serão implementadas com as receitas provenientes dos *royalties* do petróleo e que visam efetivar direitos fundamentais.

Para tal, necessário se faz a compreensão da evolução histórica do setor petrolífero no Brasil até a descoberta do pré-sal e a promulgação das leis que modificaram a forma de distribuição dos *royalties* e que instituiu a obrigatoriedade de vultuosos investimentos em dois setores basilares: saúde e educação.

Assim, o primeiro capítulo descreve a atual importância do petróleo e explica o processo histórico vivenciado no Brasil em relação a essa fonte de energia não renovável. Busca-se evidenciar que sempre houve interferência governamental neste setor, sendo que quando o monopólio estatal foi flexibilizado houve forte avanço que auxiliou na descoberta do pré-sal.

O segundo capítulo se inicia com a conceituação de *royalties* para então analisar as enormes vantagens econômicas obtidas pelos estados "produtores" em detrimento dos estados "não produtores". Verifica-se, posteriormente, que os recursos minerais são bens da União, não devendo existir diferenciação na distribuição dos *royalties* para "produtores" e "não produtores" de petróleo, evidenciando a necessidade de uma mudança legislativa que findasse a injustiça cometida com os demais entes federados e que efetivamente ocorreu com a promulgação da Lei 12.734/2012, contribuindo, consequentemente, para uma distribuição mais equitativa, justa e igualitária.

O terceiro capítulo destaca que o Congresso Nacional deixou de ter uma visão imediatista dos problemas nacionais e realizou um planejamento político nacional de longo prazo. Tal modificação é de fundamental importância para modificação da realidade socioeconômica nacional.

Neste sentido, a primeira mudança está relacionada à ambição de efetivar o direito fundamental à educação, e para tal foi aprovado o repasse obrigatório de 75% (setenta e cinco por cento) dos *royalties* do pré-sal para tal setor. Esses enormes investimentos comprovam a existência de problemas quantitativos e qualitativos na educação nacional, mas percebe-se, também, a busca pela erradicação desse infortúnio.

A segunda está relacionada à saúde, pois a lei 12.858/2013 destinou 25% (vinte e cinco por cento) dos *royalties* para tal setor, demonstrando a luta do legislador para efetivar direitos sociais e revolucionar a precária estrutura hospitalar existente no Brasil.

O último capítulo é conclusivo, onde se busca demonstrar que a descoberta do petróleo no Brasil é extremamente relevante, e que os recursos provenientes do pré-sal podem remodelar todo Brasil. Entretanto, temos que ter em mente que se trata de um produto não renovável, motivo pelo qual não podemos deixar de investir em outros setores da economia, sob pena de estarmos em um país que viva um desenvolvimento momentâneo, mas fadado ao fracasso.

1. A DESCOBERTA DO PRÉ-SAL BRASILEIRO

O petróleo é considerado uma fonte de energia não renovável, possuindo origem fóssil e sendo matéria-prima da indústria petrolífera e petroquímica (BECKMANN, 2014, p. 39). Notoriamente conhecido como de essencial importância para a vida moderna, pois se trata de componente base para mais de seis mil produtos, como: gasolina, gás de cozinha, lubrificantes, borrachas, combustível de aviação, tintas, plásticos e, inclusive, para energia elétrica (GAUTO, 2011, p. 3).

Sua composição, segundo os geólogos, é resultado da ação da própria natureza, que transforma o material orgânico de restos de animais e vegetais em óleo e gás natural. Tal conversão ocorre devido à ação do calor e da pressão, por milhões de anos, que atuam sobre diversas camadas de depósito de restos animais e vegetais, encontradas nos fundos dos mares e lagos, transformando essa matéria orgânica em petróleo.

Em paralelo com a história internacional do petróleo, o Brasil, em 1864, ainda durante o Governo do Segundo Reinado, deu início aos primeiros estudos acerca da possibilidade de existência do óleo em território nacional, mas apenas com o início da primeira guerra mundial que a procura por jazidas se estendeu por todo território brasileiro, haja vista a sua importância como combustível para todos os tipos de motores da época (COSTA, 2009, p. 27).

Tal relevância econômica fez com que houvesse controle e intervenção estatal nas atividades da indústria petrolífera, o que é evidenciada pela promulgação do Decreto-lei nº 395/38 que é a primeira legislação do setor petrolífero no Brasil.

Seguindo a trilha do nacionalismo e influenciado diretamente por movimentos políticos nacionais e pela imprensa brasileira, tem-se o aumento da intervenção estatal neste

setor econômico, sendo editado, em 1941, o Decreto-lei nº 3.236, que declarou que as jazidas de petróleo e gases naturais existentes em todo território nacional pertenciam à União, ou seja, o óleo existente no subsolo deixava de ser propriedade privada e passava a ser de interesse coletivo e, portanto, pertencente a todos (COSTA, 2009, p. 30).

Exatamente através deste movimento nacionalista é que surge o *slogan "o petróleo é nosso"* e que defendia o monopólio estatal em sua forma integral, objetivando principalmente defender o petróleo sob a alegação de segurança nacional, impedindo a atuação dos estrangeiros, e, desta forma, supostamente conservava-se a soberania nacional sobre os recursos minerais (ESPIONOLA, 2013, p. 20).

Nesta época ocorreram diversos debates públicos, sendo sancionada por Getúlio Vargas, em 03/10/1953, a Lei Federal nº 2.004, que dispõe *"sobre a política nacional do petróleo, define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a sociedade por ações Petróleo Brasil Sociedade Anônima, e dá outras providências"*. Essa lei, claramente intervencionista, criou a Petrobrás e ainda definiu como monopólio da União a pesquisa e lavra de jazidas de petróleo, o transporte marítimo do petróleo e de seus derivados, bem como a refinação (COSTA, 2009, p. 34).

A criação da empresa estatal supramencionada foi tida como um marco da luta do povo brasileiro em busca da soberania e do desenvolvimento nacional. Era a vitória das manifestações pró-monopólio e o início da batalha pela autossuficiência da produção brasileira em derivados de petróleo.

Esse modelo de atuação direta do Estado na economia ocorreu por muitos anos, inclusive após a promulgação da Constituição Federal de 1988, entretanto, com a queda do muro de Berlin temos uma reviravolta política e ideológica, dando início a debates e transformações, que levaram a promulgação da Emenda Constitucional nº 9/1995 que flexibilizou o monopólio estatal em relação ao petróleo, reformulando toda base petrolífera nacional e dando início, 2 (dois) anos depois, aos processos de concessões dos blocos de exploração.

Foi exatamente essa flexibilização e a possibilidade de investimentos por parte do setor privado que fez com que a questão petrolífera fosse levada a sério no Brasil. Em menos de 10 (dez) anos a produção brasileira de petróleo praticamente dobrou, e isso ocorreu principalmente devido à liberação do controle estatal absoluto e pelo afastamento dos problemas burocráticos e orçamentários vivenciados pelo controle do Estado (RAPPEL, 2011, p. 49).

Todo progresso legislativo, aliado a avanços científicos e tecnológicos, levaram a descoberta, em 2007, de um dos maiores tesouros brasileiros: o pré-sal. Essa descoberta fora divulgada pela Resolução nº 6 do Conselho Nacional de Politica Energética que informou que testes realizados pela Petrobras apontavam para a existência de

> uma nova e significativa província petrolífera no Brasil, com grandes volumes recuperáveis estimados de óleo e gás. Esses volumes, se confirmados, mudarão o patamar das reservas do País, colocando-as entre as maiores do mundo (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA, 2007).

Pesquisas aprofundadas acabaram confirmando a existência do petróleo no pré-sal, o que constitui um marco para a indústria petrolífera nacional. A província é realmente imensa, contando com 800 (oitocentos) quilômetros de extensão e 200 (duzentos) quilômetros de largura, estando distribuída pelas bacias do Sul e Sudeste do Brasil, compreendendo os estados de Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo (TOLMASQUIM, 2011, p. 21).

Imperioso expor que tal reserva encontra-se na zona econômica exclusiva do nosso país e que, portanto o Estado brasileiro possuí soberania e tem o direito de explorar os recursos naturais do subsolo (GIBERTONI, 2014, p. 40-41). Isso fica claro pela análise do art. 7º da Lei nº 8.617/93, que informa:

> Art. 7º Na zona econômica exclusiva, o Brasil tem direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não-vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e no que se refere a outras atividades com vistas à exploração e ao aproveitamento da zona para fins econômicos (BRASIL, 1993).

Há, portanto, um enorme reservatório do pré-sal, onde se vê, ainda, a existência de diversos blocos exploratórios e que apenas podem ser explorados pelo Estado brasileiro. Hodiernamente ainda ocorrem pesquisas na região e possivelmente há novos reservatórios do pré-sal e blocos exploratórios a serem descobertos em curto prazo e dentro da zona econômica exclusiva do Brasil.

Analisando o descomunal potencial econômico da exploração petrolífera nessa região, bem como o baixo risco exploratório, o Poder Executivo Federal, em conjunto com o Congresso Nacional, visando melhor atender o interesse público e o direcionamento dessas riquezas aos objetivos de desenvolvimento nacional, resolvem estabelecer um novo marco regulatório.

Esse marco legal definiu um novo modelo como regime de exploração do petróleo nos reservatórios do pré-sal, e para tal utilizou como base o sistema de partilha de produção, mas com diversas peculiaridades e forte intervenção do Estado.

É evidente que cada nacionalidade possui suas especificidades, principalmente no tocante a regimes políticos, quadro jurídico-institucional e características particulares da indústria de petróleo, e deste modo é compreensível à diversidade existente quanto aos marcos regulatórios (TOLMASQUIM, 2011, p. 21), entretanto o modelo brasileiro é realmente incomum.

Outro forte debate que tivemos entre os Poderes Executivo e Legislativo está relacionado à distribuição e aplicação dos *royalties* provenientes do pré-sal, principalmente tendo em vista que as arrecadações governamentais serão bilionárias e que poderão efetivar direitos fundamentais, mudando, com isso, o panorama socioeconômico do nosso Estado.

2. A REGULAMENTAÇÃO DOS *ROYALTIES* DO PETRÓELO

Primeiramente devemos compreender que a palavra Royalty possui origem inglesa e faz referência a uma importância cobrada pelo proprietário de uma patente de produto, processo de produção, marca, entre outros, ou pelo autor da uma obra, para permitir seu uso ou comercialização (GLOSSÁRIO DO SENADO, 2012).

Para compreender o verdadeiro significado de *royalties* em território nacional na questão petrolífera, basilar se faz a análise do Glossário do Senado que informa seu conceito:

> No caso do petróleo, os Royalties são cobrados das concessionárias que exploram a matéria prima, de acordo com sua quantidade. O valor arrecadado fica com o poder público (GLOSSÁRIO DO SENADO, 2012).

Dito isso, necessário expor que há discussão doutrinária acerca da natureza jurídica dos *royalties*, pois alguns dizem que os mesmos devem ser considerados como tributos, outros afirmam que possuem natureza indenizatória.

Esse debate já ocorreu perante o Supremo Tribunal Federal através do RE 228.800-5/DF, sendo constatado que os *royalties* possuem, na verdade, natureza indenizatória, pois são compensações financeiras decorrentes da exploração de bem da União, possuindo natureza originária, não sendo, consequentemente, um tributo (ALBUQUERQUE, 2014, p. 37).

Desta forma, verifica-se que *royalties* nada mais são do que o valor indenizatório que deve ser pago pela empresa privada ao Estado brasileiro por estar explorando o petróleo, ou seja, um recurso natural nacional não renovável.

Evidencia-se, portanto, que o pagamento dos *royalties* não tem relação com reparação de dano ambiental, pois a Constituição Federal estabelece em seu art. 225, § 2º, que aquele que explorar os recursos minerais, que é o caso do petróleo, fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, o que não ocorre mediante o pagamento dos *royalties*, pois essa participação governamental, como já dito, é apenas uma compensação financeira pela produção de petróleo e gás natural (BECKMANN, 2014, p. 154).

Feita essas considerações preliminares, passamos então a análise de como era realizada a distribuição dos *royalties* do petróleo no Brasil e como ficou após a promulgação da lei 12.734/12.

Havia imensa desproporção na distribuição desses *royalties*, evidenciada pelo fato de o estado do Rio de Janeiro, segundo dados da Agência Nacional do Petróleo, receber, em 2009, 70,12% desse montante, enquanto o estado do Paraná recebia apenas 0,01% do montante total (G1, 2014).

Necessário mencionar que não havia relação alguma entre os benefícios recebidos pelas regiões denominadas "produtoras" de petróleo com a quantidade demográfica do Município ou Estado. Por exemplo: em 2012 o estado do Rio de Janeiro concentrava 8,25% da população brasileira, mas recebia 75,37% das receitas governamentais do petróleo, já o Paraná possuía 5,51% da população total, entretanto percebia apenas 0,45% do total dos *royalties* (CAIADO, 2014).

Ocorre que com a descoberta do pré-sal e a visibilidade por parte dos estados e municípios "não produtores" da renda que seria auferida com a exploração econômica do petróleo existente em baixo do mar nacional, iniciou-se diversos movimentos sociais e políticos que requeriam uma divisão mais equânime dos *royalties* provenientes da exploração petrolífera no pré-sal (SEIXAS, 2014, p. 153).

Tendo em vista tamanha disparidade, o deputado Onyx Lorenzoni, do Democratas do Rio Grande do Sul, fez uma proposta de redistribuição das receitas dos *royalties* do petróleo, buscando efetivação de uma justiça social, pois todos os brasileiros contribuíram e continuam contribuindo para a produção petrolífera em território nacional.

Nas palavras de Beckman, a disputa ficou caracterizada da seguinte forma:

> Em suma, nós temos, de um lado, os Estados e Municípios produtores que não abrem mão de bilhões e afirmam ter direito, e de outro, os Estados e Municípios que não produzem petróleo, e se acham no direito de receber uma parte dos recursos provenientes do petróleo hoje extraído de acordo com os contratos vigentes, assim como dos recursos que virão com os contratos de partilha do petróleo a ser extraído da camada pré-sal, em nome do pacto federativo (BECKMANN, 2014, p. 155).

Ocorre que não se vê Justiça em beneficiar poucos Estados em detrimento de muitos outros. Na verdade benefício financeiro elevado ocorreria apenas para Santa Catarina, São Paulo e Rio de Janeiro, ignorando a existência e deixando de beneficiar financeiramente os demais 24 (vinte e quatro) estados que também fazem parte da federação.

Um dos argumentos mais utilizados pelos Estados e Municípios "produtores" é de que os *royalties* deveriam ser pagos em sua integralidade para aqueles que produzissem o petróleo e o gás natural, ou, no mínimo, que grande parte das arrecadações fosse destinadas á eles, pois são ambientalmente prejudicados.

Ocorre que a questão ambiental já fora analisada anteriormente e compreendido que os *royalties* não foram criados e nem possuem como fundamento a recuperação ambiental, não devendo, desta forma, aceitar o argumento da compensação ambiental, pois tal recurso, por óbvio, não se refere a tal fato (BECKMANN, 2014, p. 154).

Vale mencionar, ainda, que são as Forças Armadas que protegem as riquezas nacionais existentes em mar aberto, sendo que a mesma é inteiramente custeada pela União e não pelos Estados e Municípios costeiros.

Ademais, a descoberta do petróleo existente no pré-sal foi realizada pela Petrobras, que, como todos sabem, é uma empresa pública e, consequentemente, pertencente a todos os cidadãos brasileiros (BECKMANN, 2014, p. 154-155). Vale lembrar que todos os estados custaram, por meio da União, para que a Petrobras pudesse realizar as pesquisas que levaram a descoberta do nosso "ouro negro".

Resta evidenciado que o pré-sal é um tesouro nacional, e não regional, pois trata-se de um recurso natural classificado como bem da União, não havendo, desta forma, que se falar em prejuízo para os que se julgam "produtores" (SEIXAS, 2014, p. 162).

Neste sentido vejamos o que impõe o art. 20 da Constituição Federal:

> Art. 20. São bens da União:
> (...)
> V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
> VI - o mar territorial;
> (...)
> IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
> (...)

> § 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração (BRASIL, 1988).

Note-se, novamente, que estamos tratando de um produto que é bem da União, não podendo existir diferenciação entre "produtores" e "não produtores", pois nenhum deles pode ser considerado como proprietário ou produtor, haja vista que a riqueza existente na plataforma continental é pertencente a todos os brasileiros (SEIXAS, 2014, p. 163).

É perceptível, ainda, que a Constituição Federal determina a criação de um federalismo cooperativo (MENDES, 2014, p. 142), nos termos do art. 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;
> IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Pelo exposto e após muito debate no Congresso Federal, foi sancionada a Lei 12.734/2012 que modificou a distribuição dos *royalties* provenientes do petróleo, diminuindo consideravelmente os recursos da União, estados e municípios "produtores" e aumentando os valores destinados para aqueles que não são produtores.

Tal mudança se demonstra uma vitória para uma distribuição mais justa entre os entes federados, pois todos participaram, inclusive financeiramente, para as descobertas e produções petrolíferas. Assim, os estados e municípios "não produtores" passam, através desses valores, a ter condição de promover um verdadeiro desenvolvimento regional (ALBUQUERQUE, 2014, p. 42).

Vejamos, então, um quadro comparativo de como era a distribuição antes da Lei 12.734/2012 e como ficará tal distribuição nos próximos anos:

***ROYALTIES:* valores recebidos das empresas pela exploração do petróleo**			
	Blocos petrolíferos já licitados	**Blocos petrolíferos licitados em 2013**	**Blocos petrolíferos a serem licitados em 2020**

UNIÃO	30%	20%	20%
ESTADOS "PRODUTORES"	26,25%	20%	20%
MUNICÍPIOS "PRODUTORES"	26,25%	15%	4%
ESTADOS "NÃO PRODUTORES"	1,75%	21%	27%
MUNICÍPIOS "NÃO PRODUTORES"	7%	21%	27%
MUNICÍPIOS "AFETADOS"	8,75%	3%	2%
TOTAL	100%	100%	100%

Como se percebe, os novos percentuais apenas terão validade para os novos contratos, ou seja, para os blocos que forem leiloados após a promulgação da lei, pois houve uma forte preocupação na manutenção da segurança jurídica.

Era a vitória brasileira no que diz respeito a uma distribuição dos *royalties* de forma equitativa, justa e igualitária, principalmente tendo em vista que a utilização dessa receita visa alavancar o desenvolvimento social. Esse, inclusive, foi o entendimento de Tarso Genro (JUS BRASIL, 2012):

> A nossa estrutura constitucional traz no seu núcleo o conceito de União Federal, que parte da continuidade da integração do território e do compromisso dos estados federados. Portanto, não há motivo para haver uma separação do subsolo do País. Afinal, o processo de composição histórica e ancestral das jazidas não respeitava os limites atuais de cada estado (...).

Através da leitura da lei 12.73/2012, sistematizada pela tabela acima, verifica-se um enorme aumento da porcentagem que os Estados e Municípios "não produtores" passarão a receber nos próximos anos, ao mesmo tempo em que há uma justa diminuição nos valores auferidos pelos estados e municípios "produtores", bem como pelos municípios afetados.

Como se pode perceber os Estados "não produtores" recebiam apenas 1,75% do total dos *royalties* do petróleo, entretanto passarão a receber 27%. Não se trata de pagamento de montante exagerado aos "não produtores", mas apenas de justiça por fazerem parte da federação tal como os estados que se julgam "produtores".

Ocorre que logo após a promulgação da lei 12.734/2012 os estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo, bem como a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, ajuizaram Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

A ação que recebeu o primeiro despacho foi a ajuizada pelo Estado do Rio de Janeiro, sendo que todas as outras foram apensadas e distribuídas por prevenção à Ministra do Supremo Tribunal Federal Dra. Carmen Lúcia, que em decisão monocrática suspendeu o efeito de diversos artigos da lei em questão, fazendo com que houvesse o pedido de *amicus curiae* por diversos estados e entidades, sendo que a maioria delas foram aceitas devido a relevância da matéria (SCAFF, 2014, p. 289).

Assim, as inovações legislativas dependem da análise judicial, todavia nunca podemos deixar de ter em vista que a manutenção da lei 12.734/2012, assim como foi aprovada, é fundamental para desenvolvimento nacional como um todo. Sobre o tema Scaff salienta que:

> Ampliar a distribuição dos Royalties alcançando todos os Estados e Municípios brasileiros permitirá reduzir as desigualdades regionais, e, ao invés concentrar esses recursos nos Estados e Municípios confrontantes, só incrementará a desigualdade. Observado a realidade nacional, constata-se que o rateio desses recursos encontra-se vinculado a três dos Estados mais desenvolvidos do país e também dos mais populosos – São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo (SCAFF, 2014, p. 289).

Scaff ainda questiona se o mesmo discurso utilizado pelos três estados que ajuizaram as Ações Diretas de Inconstitucionalidade ocorreria em caso de a descoberta de poço petrolífero amplamente produtivo ocorresse em Roraima ou no Amapá, localidades com poucos habitantes e menor força política, concluindo que, neste hipotético caso, as alegações de que os *royalties* deveriam pertencer ao Estado onde se brotam não seriam levados a sério (SCAFF, 2014, p. 289-290).

Evidencia-se assim que a lei 12.734/2012 atende os princípios constitucionais da eficiência, da dignidade da pessoa humana e da busca pela erradicação da pobreza, pois visa promover uma melhor equação sobre as receitas advindas da exploração petrolífera, realizando, para tanto, uma distribuição mais equitativa entre os entes federados, pois todos contribuíram para a descoberta do petróleo abaixo do oceano, possibilitando o crescimento de todos, e não apenas dos poucos estados e municípios privilegiados que já possuem o benefício da vista marítima.

Assim, demonstra-se que o novo modelo de distribuição dos royalties do pré-sal é de fundamental importância, pois estamos tratando de volumes gigantescos de receitas públicas,

que caso seja distribuído de forma desigual poderá ampliar significativamente as disparidades regionais já existentes. Ademais, pelo fato de se tratar de recursos expressivos, o gerenciamento tem que ocorrer em um arranjo macroeconômico que envolva um conjunto de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da nação como um todo (GOBETTI, 2011, p. 30).

3. *ROYALTIES* DO PRÉ-SAL E SUA RELAÇÃO COM A EDUCAÇÃO E A SAÚDE

É notório que na última década o governo brasileiro teve uma visão imediatista dos problemas nacionais, não criando políticas públicas de longo prazo, elegendo, como sua meta-síntese, o combate à pobreza (BARBOSA, 2012, p. 140).

Desta maneira o foco central era a redução numérica momentânea de pobres, sempre visando concretizar o sonho da transformação do Brasil em uma "nação desenvolvida", entretanto sem atuar sobre os processos que realmente reduziriam de forma efetiva a pobreza existente em nosso país (BARBOSA, 2012, p. 140).

Ocorre que a descoberta do pré-sal possibilitou mudar a realidade e o planejamento político nacional, fazendo com que fosse aprovada a Lei 12.858/2013 e que enfrentou de forma direta dois problemas centrais do Brasil: educação e saúde.

3.1 EDUCAÇÃO

Antes de tudo devemos lembrar que a educação tem relação direta com o princípio da dignidade da pessoa humana, fazendo com que a política pública que vise sua implementação deva ser considerada prioritária, pois se trata da busca pela efetivação um direito fundamental (GOMES, 2006, p. 186).

Ocorre que um dos principais problemas brasileiros é a deficiência quantitativa e qualitativa do sistema educacional, assim sua reestruturação se faz basilar para contribuir com a mudança social e econômica do nosso país (GOMES, 2006, p. 38).

Apenas para compreender a deficiência educacional existente devemos trazer em tela os últimos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que informam a existência de 3.846.109 (três milhões, oitocentos e quarenta e seis mil, cento e nove) crianças e adolescentes, com idade entre 4 (quatro) e 17 (dezessete) anos, fora da escola (UNICEF, 2014).

Ocorre que a Constituição Federal brasileira impõe ao Poder Público o dever de garantir o acesso à educação a todas, destacando-se, entre as normas constitucionais, os artigos 23, V, 205 e 208, que consagram, com clareza solar, o direito fundamental à educação (RESENDE, 2014, p. 343).

Outras normas infraconstitucionais também expõe a importância da educação, como, por exemplo, a Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) em seu art. 4 e a Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) em seu art. 4, IV, ambas evidenciam o dever do estado em garantir e promover o desenvolvimento da educação nacional (RESENDE, 2014, p. 343).

Entretanto, conforme os dados do IBGE supramencionados, é de fácil percepção a existência de exclusão escolar e que só pode ser modificado por uma verdadeira revolução de prioridades no Brasil, e a ênfase, para tanto, deve ser em políticas públicas e programas sociais que visem aumentar e melhorar a educação, pois ela é base sustentadora para toda e qualquer modificação que vise à erradicação da pobreza, a redução das desigualdades regionais e a inclusão social (GOMES, 2006, p. 38).

Analisado os dados, e tendo em vista a descoberta das imensas jazidas de petróleo no Brasil, começou a ser discutido pelo Congresso Nacional a possibilidade de maiores investimentos na educação, utilizando como exemplo o ocorrido com Doha, capital do Quatar, que destinou as receitas da exploração petrolífera para fomentar a educação e hoje é considerada a sede da "cidade da educação", uma área destinada à pesquisa e educação e que melhorou a qualidade de vida da sua população (SEIXAS, 2014, p. 167).

Sendo assim, o governo fez uma proposta que previa o repasse integral dos *royalties* do pré-sal para a área educacional, entretanto a "bancada da saúde" conseguiu apoio da maior parte dos deputados e senadores e modificou parte da aplicação desses recursos, fazendo com que 75% (setenta e cinco por cento) dos *royalties* fossem necessariamente destinados à educação, e os demais 25% (vinte e cinco por cento) fossem obrigatoriamente aplicados na saúde (GLOBO, 2013).

Tal mudança foi aprovada na Câmara em 14 de agosto de 2013 após votação do senado, e então foi sancionada sem vetos pela presidente Dilma Rousseff. Mesmo assim não pode ser afirmado que o setor da educação saiu derrotado, pois os novos investimentos certamente serão gigantescos, lembrando, ainda, que a saúde também é questão prioritária e um direito fundamental, demonstrando que o Congresso Nacional atuou com visão estratégica e com sensibilidade social (GLOBO, 2013).

O direcionamento legal da maior parcela dos *royalties* do pré-sal apenas comprova a existência de problemas qualitativos e quantitativos no ensino brasileiro, entretanto finalmente a questão do financiamento da educação foi revista pela Congresso Nacional e cria-se uma verdadeira euforia para que os próximos anos possam significar uma mudança efetiva na educação brasileira (COSTA, 1996, p. 41-42).

Por obvio a melhoria da educação é indissociável do sistema orçamentário, e as novas verbas se demonstram suficientes para ser uma política de Estado e não uma mera política de governo (GOMES, 2006, p. 178). A mudança poderá ocorrer de norte a sul, de leste a oeste, afinal, a nova distribuição dos *royalties*, como já visto, passou a ser igualitária.

Não basta, entretanto, que apenas os ventos soprem na direção correta, é necessária determinação política para que com o dinheiro dos *royalties* do pré-sal ocorra uma verdadeira transformação que permita a efetivação do direito humano à educação e que a mesma beneficie todos os nacionais (GOMES, 2006, p. 338).

Assim, o primeiro passo para a revolução educacional foi realmente dado, e o Estado deixa de ser omisso, ao menos em princípio, na luta pela garantia da plenitude ao acesso à educação, protegendo esse importantíssimo instrumento de formação do ser humano e buscando reduzir a pobreza e a exclusão social.

3.2. SAÚDE

Outro direito humano universal que deve ser efetivado no Brasil é o direito à saúde. Neste sentido, estabelece a Constituição Federal em seu art. 196 que:

> A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988).

Ademais, há varias leis infraconstitucionais que também tratam da saúde pública, evidenciando que há um sistema normatizado de maneira abrangente, com esteio em princípios constitucionais (SILVA, 2010, p. 168).

Ocorre que há notória precariedade nos serviços públicos relacionados à saúde, mesmo sabendo que o mesmo é um direito fundamental, o que fica evidenciado por uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) que expôs que 700 (setecentos) municípios brasileiros, 15% (quinze por cento) do total, não possuem um único

profissional de saúde, sem contar os evidentes problemas relacionados a falta de leitos e demora no atendimento (LEITE, 2013).

Como se percebe, a efetivação do direito fundamental à saúde está vinculado a prestações estatais positivas, e que na prática tem relação direta com a reserva do possível, ou seja, é dependente da disponibilidade do recurso orçamentário para sua efetivação (LEITE, 2011, p. 128).

Pode-se afirmar, então, que a escassez de recursos, a reserva do possível e o custo dos direitos acabam recebendo grande importância não apenas nas decisões políticas, mas também na apreciação do Poder Judiciário, quando invocado, demonstrando a necessidade de maiores investimentos na área da saúde (WANG, 2010, p. 369).

Nesse tocante, quando o Poder Judiciário condena o poder público demandado a fornecer alguma prestação relacionada à saúde, estaremos tratando de uma sentença aditiva, pois implicará em um aumento de custos para o erário, obrigando-o ao reconhecimento de um direito social não previsto originalmente no orçamento (SCAFF, 2010, p. 133).

O grande problema dessas "sentenças que custam" está no fato de que há limites orçamentários, e a obrigatoriedade desses pagamentos de forma imediata acaba destruindo a possibilidade de um planejamento financeiro público, solapando, assim, a capacidade organizacional do governo (SCAFF, 2010, p. 142).

Além disso, a parcela mais carente da população não possuí acesso qualificado ao Poder Judiciário, fazendo com que a pequena parcela dos mais ricos se beneficiem em detrimento dos mais pobres, o que nos parece inadmissível em um Estado de Direito Democrático (LEITE, 2011, p. 130).

Todavia, conforme já exposto, o setor da saúde se beneficiou com os *royalties* provenientes do pré-sal, pois a União, os estados e os municípios obrigatoriamente utilizarão 25% (vinte e cinco por cento) dessa receita em investimentos na saúde.

Assim, a Lei dos Royalties veio exatamente para criar condições para efetivação do direito à saúde, aumentando consideravelmente a verba destinada a tal setor e que deverá minimizar a judicialização excessiva de ações individuais que visam a concessão de medicamentos ou de tratamentos médicos.

Apenas para se ter ideia, estima-se que 25% (vinte e cinco por cento) dos *royalties* do pré-sal representará um repasse para a saúde de 28 bilhões de reais nos próximos 10 (dez) anos, ou seja, uma média de 2,8 bilhões por ano (PORTAL DO BRASIL, 2013). Vale mencionar, ainda, que os investimentos pelo Governo Federal, em 2013, no Ministério da Saúde foi de 3,89 bilhões de reais, ou seja, haverá um aumento significativo nos

investimentos públicos relacionados ao direito à saúde (CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA, 2014).

Por todo exposto, buscou-se demonstrar que a Lei 12.858/2013 (Lei dos *Royalties*) visa dar eficácia aos direitos sociais, principalmente ao direito à saúde e á educação, que são integrantes do catálogo dos direitos humanos e fundamentais (LEITE, 2011, p. 128), e, portanto, de essencial importância para o exercício da cidadania e para efetivação do respeito aos direitos humanos.

Nota-se, portanto, que o tema do desenvolvimento e dos direitos fundamentais econômicos e sociais passou a integrar, ao menos em princípio, a agenda do Direito Administrativo social hodierno, possibilitando, assim, que ocorra uma transformação efetiva na estrutura socioeconômica brasileira (HACHEM, 2013, p. 392).

4. CONCLUSÃO

O Brasil viveu por 44 (quarenta e quatro) anos sob o monopólio da exploração do gás natural e do petróleo. A esperada flexibilização veio apenas com a Emenda Constitucional nº 9, que levou a promulgação da Lei do Petróleo. Dava-se início a época das concessões e uma verdadeira revolução no setor petrolífero nacional. As empresas estrangeiras, com forte poder monetário, alavancaram a extração de petróleo em território pátrio e dobraram a produção nacional.

Restou-se demonstrado que o monopólio não é a forma mais adequada para exploração das jazidas, pois a falta de concorrência faz com que a empresa estatal estagne-se e não tenha poder financeiro para desenvolva-se tal como requer uma sociedade em crescimento.

O início da era das concessões fez com que fossem realizados diversos investimentos em pesquisas e que acabou auxiliando no desenvolvimento da própria Petrobras, pois a estatal passou a ter concorrentes e teve que investir em inovação, fatores esses que auxiliaram na descoberta do maior tesouro brasileiro: o pré-sal.

O encontro das jazidas que ficam embaixo da camada de sal, e que possuem enorme volume de petróleo e gás natural, se mostram com relevante papel geopolítico para o Brasil, o que pode alavancar a economia brasileira, melhorar a qualidade de vida de sua população, e ainda efetivar direitos fundamentais.

Tendo isso em vista, o Congresso Nacional, em parceria com o Poder Executivo Federal, debateram sobre a criação de um novo marco regulatório, visando aumentar o saldo

da balança comercial, gerar novos empregos e auxiliar o desenvolvimento nacional, resultando em uma nova distribuição dos *royalties* do pré-sal e ainda a destinação obrigatória de tais recursos em 75% (setenta e cinco por cento) para a educação e 25% (vinte e cinco por cento) para a área da saúde.

No que diz respeito a nova distribuição findou-se os privilégios existentes para os estados e municípios "produtores", ou seja, para aqueles que ficavam mais próximos das jazidas de petróleo, o que se demonstrou totalmente adequado, pois o "tesouro negro" é e deve ser pertencente a todos os brasileiros, pois tem potencial para modificar o panorama social e econômico do país inteiro, erradicando a pobreza, diminuindo os desequilíbrios regionais e consumando direitos sociais previstos na Constituição Federal.

Ocorre que os estados que se autodenominam "produtores" ajuizaram ações diretas de inconstitucionalidade da lei 12.734/2012, o que coloca em risco a grandiosa decisão governamental de realizar uma equânime distribuição dos royalties. Justiça seja feita, essa é a esperança da maioria dos brasileiros que "infelizmente" não vivem nos "estados produtores".

Por sua vez, o estabelecimento prévio de que os recursos provenientes dos *royalties* do pré-sal serão destinados à educação e à saúde demonstraram um acerto por parte do Congresso Nacional que visa remodelar o Estado nacional através da efetivação de dois direitos basilares do homem e que está sendo desrespeitando em nosso país há muito tempo.

Sabe-se, então, que encontramo-nos em posição privilegiada no que diz respeito à oferta de gás natural e petróleo, possibilitando o desenvolvimento nacional em níveis antes inimagináveis, entretanto não podemos aceitar que o governo federal drene investimentos em outros setores e despreze outras formas de produzir riquezas, pois, como vimos, o petróleo é um bem finito, e o Estado não pode deixar de buscar maximizar os direitos fundamentais econômicos e sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Karina Ferreira Soares de. **A importância de políticas públicas na aplicação dos recursos provenientes de royalties do petróleo.** Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2014.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. **Brasil real:** a desigualdade para além dos indicadores. São Paulo: Outras expressões, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 06 de março de 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em 06 de março de 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8617.htm. Acesso em 06 de março de 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 10 de março de 2015.

BRASIL. **Lei 12.734, de 30 de novembro de 2012.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12734.htm. Acesso em 20 de fevereiro de 2015.

BRASIL. **Lei 12.858, de 9 de setembro de 2013.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm. Acesso em 02 de março de 2015.

BECKMANN, Wellington. **Pré-sal, comércio internacional e poder judiciário: roylaties – histórico, doutrina e comentários.** São Paulo: Lex Editora, 2014.

CAIADO, Ronaldo. **Entenda tudo sobre os royalties do petróleo.** Disponível em http://www.ronaldocaiado.com.br/entenda-tudo-sobre-os-royalties-do-petroleo/. Acesso em 01 de março de 2015.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **Saúde representa só 8% do total de investimentos públicos no Brasil.** Disponível em: http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=24511:saude-representa-so-8-do-total-de-investimentos-publicos-no-brasil&catid=3. Acesso em 11 de março de 2015.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA. **Resolução no 06/2007**. Disponível em: < http://nxt .anp.gov.br/nxt/gateway.dll/leg/folder_resolucoes/resolucoes_cnpe /2007/rcnpe%206%20-%202 007.xml#art2>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2015.

COSTA, Maria D`Assunção. **Comentários à lei do petróleo: lei federal nº 9.478, de 6-8-1997.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

COSTA, Messias. **O Brasil e seu future:** um estudo das fragilidades nacionais. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1996.

ESPINOLA, Aida. **Ouro negro – petróleo no Brasi: pesquisa em terra, na plataforma continental e em águas profundas.** 1 ed. Rio de Janeiro: Interciência, 2013.

G1. **Entenda como funciona o pagamento de *royalties* do petróleo no Brasil.** Disponível em: http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1283318-9356,00.html. Acesso em 05 de março de 2015.

GAUTO, Marcelo Antunes. **Petróleo S.A. Exploração, produção, refino e derivados.** Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna Ltda., 2011.

GIBERTONI, Carla Adriana Comitre. **Teoria e prática do direito marítimo.** 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

GLOBO. **Câmara destina 75% dos royalties para educação e 25% para saúde.** Disponível em: http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/camara-destina-75-dos-royalties-para-educacao-e-25-para-saude.html. Acesso em 02 de março de 2015.

GOBETTI, Sérgio Wulff; SERRA, Rodrigo Valente. **Tópicos Especiais de Finanças Públicas:** Novo marco regulatório do petróleo – desafios na transição do regime de concessão para o regime de partilha. Finanças Públicas – XVI Prêmio Tesouro Nacional – 2011.

GOMES, Maria Tereza Uille. **Políticas públicas e a efetividade do direito humano à educação.** Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006.

HACHEM, Daniel Wunder. **A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento.** In: Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 13, n. 13, 2013.

JUS BRASIL. **Ato público defende distribuição igualitária dos royalties do petróleo.** Disponível em: http://al-rs.jusbrasil.com.br/noticias/2851591/ato-publico-defende-distribuicao-igualitaria-dos-royalties-do-petroleo. Acesso em 01 de março de 2015.

LEITE, Paulo Moreira; TORRES, Izabelle. **O Brasil tem metade dos médicos que precisa.** Istoé Brasil, n° Edição 2277, 05/Jul/2013. Disponível em http://www.istoe.com.br/reportagens/313133_O+BRASIL+TEM+METADE+DOS+MEDICOS+QUE+PRECISA. Acesso em 13 de março de 2015.

MENDES, Christine Keler de Lima. **Breves considerações sobre recursos provenientes de *royalties* do petróleo como instrumentos propulsores do desenvolvimento regional.** Revista de direito econômico e socioambiental, 2014.

PORTAL DO BRASIL. **Sancionada lei que destina *royalties* do petróleo para a saúde e para a Educação.** Disponível em: http://www.brasil.gov.br/governo/2013/09/sancionada-lei-que-destina-royalties-do-petroleo-para-saude-e-educacao. Acesso em 11 de março de 2015.

RAPPEL, Eduardo. **A exploração econômica do pré-sal e os impactos sobre a indústria brasileira do petróleo.** Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2011.

RESENDE, Augusto César Leite de; PACHECO, Lucas Cardinalli. **Eficácia do direito social à educação infantil.** In: Direito econômico e socioambiental. São Paulo: Iglu, 2014.

ROYALTIES. Glossário do Senado. Disponível em: http://pt.scribd.com/doc/77253917/GLOSSARIO-SENADO. Acesso em 12 de fevereiro de 2015.

SCAFF, Fernando Facury. **Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SCAFF, Fernando Facury. **Sentenças aditivas, direitos sociais e reserve do possível. .** 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SEIXAS, José Lauro. **Os *royalties* do petróleo:** aspectos legais, políticas públicas e sua distribuição justa e igualitária. PIDCC, Aracaju, Ano III, Edição jun/2014.

SILVA, Ricardo Augusto Dias da. **Direito fundamental à saúde:** o dilema entre o mínimo existencial e a reserva do possível. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

TOLMASQUIM, Mauricio Tiomno. **Marcos regulatórios da indústria do petróleo.** Rio de Janeiro: Synergia: EPE, 2011.

UNICEF. **O enfrentamento da exclusão escolar no Brasil.** Brasília, DF: UNICEF, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2014. p. 11. Disponível em http://www.foradaescolanaopode.org.br/downloads/Livro_O_Enfrentamento_da_Exclusao_Escolar_no_Brasil.pdf. Acesso em 02 de março de 2015.

WANG, Daniel Wei Liang. **Escassez de recursos, custos dos direitos e reserve do possível na jurisprudência do STF.** 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.