

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP,
FACULDADE DE DIREITO DO LARGO DE SÃO FRANCISCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
DEPARTAMENTO DE DIREITO ECONÔMICO, FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO**

**PLANEJAMENTO INTERGERACIONAL NA
UTILIZAÇÃO DOS *ROYALTIES***

ROGÉRIO CESAR MARQUES

Orientador: Professor Regis Fernandes de Oliveira

SÃO PAULO
Janeiro de 2021

ROGÉRIO CESAR MARQUES

**PLANEJAMENTO INTERGERACIONAL NA
UTILIZAÇÃO DE *ROYALTIES***

Projeto de tese de Doutorado a ser apresentado para a Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de concentração de Direito Econômico, Financeiro e Tributário, sob a orientação do Professor Regis Fernandes de Oliveira.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO
Janeiro de 2021

NOME: ROGÉRIO CESAR MARQUES

TEMA: PLANEJAMENTO INTERGERACIONAL NA UTILIZAÇÃO DE ROYALTIES

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO ECONÔMICO, FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO.

ORIENTADOR: PROFESSOR RÉGIS FERNANDES DE OLIVEIRA.

DEZEMBRO DE 2020

BANCA EXAMINADORA

PROFESSOR: _____

INSTITUIÇÃO: _____

JULGAMENTO: _____

ASSINATURA: _____

PROFESSOR: _____

INSTITUIÇÃO: _____

JULGAMENTO: _____

ASSINATURA: _____

PROFESSOR: _____

INSTITUIÇÃO: _____

JULGAMENTO: _____

ASSINATURA: _____

PROFESSOR: _____

INSTITUIÇÃO: _____

JULGAMENTO: _____

ASSINATURA: _____

PROFESSOR: _____

INSTITUIÇÃO: _____

JULGAMENTO: _____

ASSINATURA: _____

AGRADECIMENTOS

*Vá e Vença,
Que Por Vencido não os conheça!!*

*À Deus, pela força e luz nos momentos cinzentos!!
Aos meus pais, pelo apoio e paciência ao longo de todos os anos!!
Ao meu tio e padrinho Fernando e meu avô Roque (in Memoriam)
pelos exemplos e lições de vida!!
Ao meu orientador, Professor Régis Fernandes de Oliveira, pela convivência dos últimos
anos e orientação sem a qual este trabalho não seria possível!!
À todos aqueles que me deram força e estiveram ao meu lado!!*

RESUMO

A exploração e utilização de receitas decorrentes da extração dos recursos naturais não renováveis devem ser utilizadas com base em um planejamento estratégico intergeracional, em linha com o princípio da solidariedade entre gerações, em investimentos estratégicos, por meio da criação de fundos estatais específicos, objetivando a constituição de um legado para as gerações futuras. Para se atingir tal mister, considerando que o orçamento é elemento central da atividade financeira do Estado, ao dispor sobre a aplicação das receitas decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis, deve fazê-lo com base no princípio da solidariedade intergeracional, ou seja, deve prever investimentos os quais permitam a sustentabilidade das instituições, preservando-as e incrementando-as para as futuras gerações.

Desse modo, principalmente quando diz respeito a utilização de recursos naturais não renováveis, cujas receitas são uma forma importante de financiamento estatal, devem ser consideradas suas consequências as gerações futuras, implicando na necessidade de um planejamento estratégico para sua utilização de modo a que gerem benefícios intergeracionais. Assim, quando da utilização de recursos estratégicos há a necessidade de elaboração de um planejamento estratégico para sua utilização de modo a que gerem benefícios intergeracionais, tanto em sua exploração, quanto da utilização das receitas dali decorrentes.

Entende-se que, quando da elaboração do orçamento, o princípio da solidariedade intergeracional deve orientar o administrador público, em especial quando da obtenção de receitas decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis os quais, devem ser destinados à investimentos que beneficie, a sociedade ao longo do tempo. Portanto, caberá ao Poder Público a observância do referido preceito de modo a desigualdades, garantias fundamentais e liberdades necessárias ao desenvolvimento socioeconômico da sociedade, proteção do patrimônio histórico-cultural, investimentos na saúde e educação, utilização para projetos estratégicos de infraestrutura.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Recursos naturais não renováveis; 2. *Royalties*; 3. Orçamento, 4. Princípio da solidariedade intergeracional; 5. Gerações futuras; 6. Planejamento estratégico.

ABSTRACT

The exploitation and use of revenues resulting from the extraction of non-renewable natural resources must be used based on an intergenerational strategic planning, in line with the principle of solidarity between generations, in strategic investments, through the creation of specific state funds, aiming at building a legacy for future generations. To achieve these objectives, considering that the budget is a central element of the financial activity of the State, when disposing about the application of the revenues derived from the exploitation of non-renewable natural resources, it must do so based on the principle of intergenerational solidarity, that is, it must foresee investments which allow the sustainability of the institutions, preserving and increasing them for future generations.

Thus, especially when it comes to the use of non-renewable natural resources, whose revenues are an important form of state funding, their consequences for future generations must be considered, implying the need for strategic planning for their use so that they generate benefits intergenerational. In this sense, when using strategic resources, there is a need to develop a strategic plan for their use so that they generate intergenerational benefits, both in their exploration and in the use of the resulting revenues.

It is understood that, when preparing the budget, the principle of solidarity between generations should guide the public administrator, especially when obtaining revenues from the exploitation of non-renewable natural resources which, should be used for investments that benefit, society throughout of time. Therefore, it will be up to the Public Power to comply with the precept in such a way as inequalities, fundamental guarantees and freedoms necessary for the socioeconomic development of society, protection of historical and cultural heritage, investments in health and education, use for strategic infrastructure projects.

KEY WORDS: 1. Non-renewable resources; 2. *Royalties*, 3. Budget, 4. Principle of solidarity between generations; 5. Future generations, 6. Strategic planning.

RIASSUNTO

Lo sfruttamento e l'utilizzo dei ricavi derivanti dall'estrazione di risorse naturali non rinnovabili deve essere utilizzato sulla base di una pianificazione strategica intergenerazionale, in linea con il principio di solidarietà tra generazioni, in investimenti strategici, attraverso la creazione di fondi statali specifici, finalizzati a costruire un'eredità per le generazioni future. Per raggiungere questi obiettivi, considerato che il bilancio è un elemento centrale dell'attività finanziaria dello Stato, quando dispone dell'applicazione delle entrate derivanti dallo sfruttamento di risorse naturali non rinnovabili, lo deve fare in base al principio di intergenerazionale solidarietà, cioè deve prevedere investimenti che consentano la sostenibilità delle istituzioni, preservandole e aumentandole per le generazioni future.

Pertanto, soprattutto quando si tratta dell'uso di risorse naturali non rinnovabili, i cui ricavi sono un'importante forma di finanziamento statale, è necessario considerare le loro conseguenze per le generazioni future, implicando la necessità di una pianificazione strategica per il loro utilizzo in modo che generino benefici intergenerazionali. Pertanto, quando si utilizzano risorse strategiche, è necessario sviluppare un piano strategico per il loro utilizzo in modo che generino benefici intergenerazionali, sia nella loro esplorazione che nell'utilizzo dei ricavi risultanti.

Resta inteso che, nella preparazione del bilancio, il principio di solidarietà intergenerazionali dovrebbe guidare l'amministratore pubblico, soprattutto quando ottiene entrate dallo sfruttamento di risorse naturali non rinnovabili che dovrebbero essere utilizzate per investimenti a beneficio della società nel tempo. Spetterà quindi al Potere Pubblico conformarsi al precetto precetto in modo tale che disuguaglianze, garanzie fondamentali e libertà necessarie allo sviluppo socioeconomico della società, tutela del patrimonio storico e culturale, investimenti in sanità e istruzione, utilizzo per progetti infrastrutturali strategici.

PAROLE CHIAVE: 1. Risorse non rinnovabili; 2. *Royalties*; 3. Budget, 4. Principio di solidarietà intergenerazionali; 5. Generazioni future; 6. Pianificazione strategica.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. Recursos minerais e sua importância	14
1.1. <i>Evolução histórica do tratamento dos recursos minerais</i>	15
1.2. <i>Soberania sobre os recursos minerais</i>	24
1.3. <i>Definição como commodity e seus impactos financeiros</i>	32
1.4. <i>Importância dos recursos naturais não renováveis e rigidez locacional</i>	35
1.5. <i>Questões ideológicas envolvendo a exploração dos recursos minerais</i>	38
2. Royalties sobre os recursos naturais não renováveis no sistema jurídico brasileiro	41
2.1. <i>Conceito de royalties</i>	41
2.2. <i>Regime de exploração na Constituição Federal de 1988</i>	50
2.3. <i>O tratamento dos royalties da Constituição Federal de 1988</i>	56
2.3.1. <i>Compensação Financeira pela exploração de Recursos Mineiras (CFEM)</i>	66
2.3.2. <i>Royalties sobre o Petróleo e participação especial</i>	70
2.3.3. <i>Compensação pelo Uso de Recursos Hídricos (CFURH)</i>	87
2.3.4. <i>Os royalties devidos pela Usina Hidroelétrica de Itaipu</i>	89
3. Problemas decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis	91
3.1. <i>Rent Seeking – o problema do rentismo Estatal</i>	91
3.2. <i>Doença Holandesa</i>	96
3.3. <i>Maldição dos Recursos</i>	100
3.4. <i>Deterioração dos termos de troca e impacto para países em desenvolvimento</i>	104
3.5. <i>Impactos ao meio ambiente</i>	108
4. O conflito entre gerações e a solidariedade intergeracional	111
4.1. <i>A atividade financeira e a teoria hobbesiana da nutrição do Estado</i>	112
4.2. <i>O mínimo existencial como objetivo da atividade financeira do Estado</i>	117
4.3. <i>O conceito de justiça intergeracional</i>	125

4.4.	<i>A solidariedade intergeracional e o conflito entre gerações</i>	137
4.5.	<i>O conceito de poupança e a justiça intergeracional</i>	149
4.6.	<i>Solidariedade intergeracional e os direitos das futuras gerações</i>	161
4.7.	<i>O conflito intergeracional na exploração de recursos não renováveis</i>	169
5.	Planejamento público na utilização dos <i>Royalties</i>	177
5.1.	<i>Planejamento e as leis orçamentárias</i>	178
5.2.	<i>A política e o planejamento – conflito político, paixões e interesses</i>	182
5.3.	<i>O planejamento como forma de dominação</i>	192
5.4.	<i>O planejamento e a eficiência da Administração Pública</i>	198
5.5.	<i>Planejamento estratégico</i>	201
5.6.	<i>Importância do planejamento na utilização dos recursos não renováveis</i>	208
5.7.	<i>A corrupção e seus impactos na exploração dos recursos não renováveis</i>	214
6.	Importância do planejamento na utilização das receitas dos <i>royalties</i>	222
6.1.	<i>O mito do patrimônio das gerações futuras e o paradoxo de sua utilização</i>	223
6.2.	<i>Solidariedade intergeracional como direito fundamental das futuras gerações</i>	228
6.3.	<i>O planejamento estratégico e sua ótica intergeracional</i>	238
6.4.	<i>O planejamento intergeracional da utilização de recursos estratégicos</i>	247
6.5.	<i>Iniciativas internacionais para utilização das receitas dos <i>royalties</i></i>	255
6.6.	<i>Experiência Brasileira e Perspectivas para o Futuro</i>	269
6.6.1.	<i>Fundo Intergeracional</i>	270
6.6.2.	<i>Diminuição das desigualdades</i>	283
6.6.3.	<i>Auxílio na busca pelo mínimo existencial</i>	293
6.6.4.	<i>Financiamento de conteúdo artístico e cultural</i>	309
6.6.5.	<i>Investimentos em infraestrutura e diversificação econômica</i>	322
	CONCLUSÃO	329
	BIBLIOGRAFIA	335

INTRODUÇÃO

“Cada geração deve, além de preservar os ganhos em cultura e civilização e manter intactas as instituições justas que foram estabelecidas, também poupar a cada período um montante adequado de capital. Essa poupança pode assumir várias formas, do investimento líquido em máquinas e outros meios de produção ao investimento na escolarização e na educação.”¹

O trecho de John Rawls ilustra aquilo que pode ser denominado princípio da solidariedade intergeracional, segundo o qual a geração atual deve se preocupar em assegurar instrumentos de sobrevivência e desenvolvimento para as gerações futuras, viabilizando meios para que aqueles vindouros possam usufruir de uma estrutura básica da sociedade funcional, que permitam um desenvolvimento socioeconômico sustentável duradouro.

É a partir desta ideia que surge a principal questão a ser analisada no presente trabalho, qual seja: a aplicabilidade do princípio da solidariedade intergeracional, o qual pode ser considerado faceta dos direitos fundamentais de terceira geração, no planejamento da exploração e aplicação das receitas decorrentes de recursos naturais não renováveis. Este princípio, surgido inicialmente na esfera do direito ambiental com a ideia da necessidade de preservação dos recursos naturais para as futuras gerações, faz parte de um entendimento amplo de justiça distributiva, remetendo à noção de John Rawls de justiça intergeracional.

Em outras palavras, tem-se que a tese central a ser defendida é a ideia de que as receitas decorrentes da exploração dos recursos minerais devem ser utilizadas com base em um planejamento estratégico intergeracional, em linha com o princípio da solidariedade entre gerações, em investimentos, por meio da criação de fundos estatais específicos, objetivando a constituição de um legado para as gerações futuras, na constituição de uma poupança, ou ainda por meio em investimentos para reparação dos impactos ambientais decorrentes da atividade humana. Ademais, a própria exploração destes bens há de ser objeto de um planejamento

¹. RAWLS, John. Uma Teoria de Justiça. 3ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2008; pp. 355 e 356.

estratégico adequado de sorte a ser extrair o máximo de valor possível da exploração, de modo a maximizar as receitas estatais daí advindas.

Para se atingir esses objetivos, o Estado deve se utilizar dos institutos financeiros, com a busca do equilíbrio entre as taxas de consumo, investimento e poupança as quais permitam o bem-estar presente e futuro, maximizando as expectativas dos menos favorecidos, não apenas da geração presente, como também das vindouras. Assim, considerando que o orçamento é elemento central da atividade financeira do Estado, ao dispor sobre a aplicação das receitas decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis, deve fazê-lo com base no princípio da solidariedade intergeracional, ou seja, deve prever investimentos os quais permitam a sustentabilidade das instituições, preservando-as para as futuras gerações.

Esta nova dimensão dos direitos fundamentais, que deve se fazer presente quando da análise e interpretação dos princípios dispostos no ordenamento jurídico, são responsáveis pela sustentação do princípio da solidariedade intergeracional. Assim, seguindo este entendimento, não se deve pensar o direito financeiro e seus institutos apenas como um instrumento que disciplina as receitas e despesas públicas, mas também, e fundamentalmente, como um instrumento para a consecução de políticas públicas.

Portanto, o referido preceito deve nortear a prática financeira estatal, dentro da noção de planejamento estratégico, o qual deve abarcar a proteção de direitos fundamentais das futuras gerações, sempre de modo a buscar bem-estar presente e futuro, maximizando as expectativas dos menos favorecidos, não apenas da geração presente, como também das vindouras, garantindo-se, de forma perene, uma instituição básica da sociedade que permita um desenvolvimento sócio econômico sustentável.

O que se pretende demonstrar é que o diferimento do gasto público no tempo permite a execução de grandes obras públicas, reduzindo o desemprego e viabilizando o desenvolvimento nacional, justificando o seu financiamento por meio da poupança nacional constituída em um fundo intergeracional composto por receitas decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis, de forma a beneficiar as gerações futuras por esse gasto. Desse modo, seria possível observar o princípio da solidariedade intergeracional e transformar os recursos escassos em um legado para gerações futuras, por meio de investimentos estratégicos.

Conforme buscar-se-á demonstrar, no direito financeiro, o princípio da solidariedade intergeracional está presente, determinando que o Poder Público observe a necessidade de zelo dos recursos financeiros das gerações futuras, não os comprometendo em gastos cujos benefícios sejam exauridos no presente. Caberá a geração presente cuidar para que todos os recursos existentes possam aumentar a capacidade econômica do Estado, bem como permitir a manutenção e evolução das instituições sociais, por meio, dentre outras formas, de uma utilização responsável das receitas decorrentes de recursos naturais não renováveis, inclusive por meio da criação de poupança, em forma de fundo, para investimentos estratégicos.

Esta preocupação ganha contornos particularmente importantes quando se analisam as questões dos *royalties* decorrentes da exploração de recursos minerais e do petróleo. Isto porque, tais riquezas, conferidas às nações pela natureza, são finitas, e, de tal sorte, o Estado não deve programar suas despesas em função delas. Desse modo, principalmente quando diz respeito a utilização de recursos naturais não renováveis, cujas receitas são uma forma importante de financiamento estatal, devem ser consideradas suas consequências as gerações futuras, implicando na necessidade de um planejamento estratégico para sua utilização de modo a que gerem benefícios intergeracionais.

Para tal, será feita uma análise histórica do tratamento dos recursos naturais não renováveis no Brasil, e da atual sistemática de cobrança de *royalties*, e como estes vêm sendo utilizados, principalmente pelos municípios. Analisar-se-á, também, como o orçamento labora na utilização dessas receitas de modo a permitir, alternativamente, investimentos estratégicos, ou a formação de um fundo de poupança intergeracional, uma vez que este instituto financeiro é um importante instrumento de planejamento e de formação da despesa pública.

O principal aspecto que demonstra a importância desta análise no presente caso é o fato de existir uma tendência perversa dos governantes utilizarem tais receitas de forma não planejada, sem qualquer preocupação em investir para gerar benefícios futuros ao país. A falta de planejamento pode tornar a máquina pública dependente de recursos exauríveis de valor volátil, incentivando, assim, para sua manutenção, a utilização destes recursos e forma predatória, acelerando seu esgotamento e criando diversos problemas econômicos graves.

Outro problema que termina ocorrendo é o desenvolvimento da economia em torno exclusivamente do setor minerário ou petrolífero, criando-se estrutura voltada para a exploração e exportação de tais recursos. Este cenário termina ocasionando dependência excessiva destes bens, cujo valor, por se tratar de *comodities*, termina por ser volátil, variando sensivelmente ao longo do tempo em razão de diversas variáveis que estão fora do controle do gestor público, impactando o planejamento orçamentário estatal. Há o risco, inclusive, dependendo do recurso não renovável, que este perca significativamente o seu valor em razão do desenvolvimento de novas tecnologias ou, simplesmente, haja a perda de interesse econômico.

Caberá também a demonstração da importância da presença do planejamento estatal estratégico, voltando para o futuro, de forma a que estas riquezas minerais sejam efetivamente utilizadas na criação de condições de desenvolvimento do país. É mister também que a criação de meios pelos quais estes recursos possam se tornar sustentáveis intergeracionalmente, não se esgotando no presente.

Ademais, serão também traçados comentários sobre a corrupção que termina por gerar importantes impactos no direito financeiro, prejudicando os investimentos para a criação de um legado às gerações futuras, por meio do comprometimento de toda sorte de receitas, incluindo, direta ou indiretamente, àquelas decorrentes de recursos naturais não renováveis.

Isso se deve ao fato de a corrupção drenar significativo volume de recursos públicos para fins escusos, sem gerar quaisquer benefícios para a população. Esta prática termina por deturpar a elaboração do orçamento, ocasionando impactos na execução orçamentária a qual pode gerar, como consequência, o comprometimento das receitas das gerações futuras, em desrespeito ao princípio da solidariedade intergeracional.

Por fim, serão traçadas algumas formas por meio das quais estes recursos podem ser utilizados para melhoria das instituições sociais existentes, bem como analisados exemplos ocorridos em outros países nos quais os *royalties* terminaram por serem responsáveis pela formação de fundos de poupança para as futuras gerações.

1. RECURSOS MINERAIS E SUA IMPORTÂNCIA

A tese central do presente trabalho é que as receitas decorrentes da exploração dos recursos minerais devem ser utilizadas com base em um planejamento estratégico intergeracional, em linha com o princípio da solidariedade entre gerações, em investimentos, por meio ou não da criação de fundos estatais específicos, objetivando a constituição de um legado para as gerações futuras, na constituição de uma poupança, ou ainda por meio em investimentos para reparação dos impactos ambientais decorrentes de sua exploração.

Dessa forma, deve o Poder Público utilizar-se das ferramentas existentes que regulam a atividade financeira no mister de, tanto organizar a forma de exploração dos recursos naturais não renováveis, por meio da alocação de investimentos, previsão de benefícios fiscais, bem como alocação das receitas de forma a que sejam utilizadas no mister de preservar a estrutura básica da sociedade para as futuras gerações.

Porém, como forma de contextualização do tema, inicialmente, é importante tecer comentários acerca da evolução histórica no que diz respeito à evolução do tratamento dos recursos minerais na legislação brasileira, para depois analisar alguns sensíveis aspectos inerentes, tais como a soberania estatal sobre os recursos naturais não renováveis, que irá refletir no planejamento estatal sobre a exploração e da definição de como os recursos daí decorrentes será aplicado e a definição de tais recursos como *comodities* e qual o impacto desta conceituação nas finanças estatais.

Ademais, será analisada a importância estratégica destes bens e suas características inerentes, em especial, a rigidez locacional, uma vez que esta particularidade dos recursos naturais não renováveis termina por impactar em sua exploração, devendo ser considerado pelo ente público quando da elaboração do planejamento de exploração destes recursos.

Por fim, considerando que o fenômeno econômico-financeiro da exploração dos recursos naturais não renováveis trata-se de um elemento que transcende a seara jurídica, serão traçados comentários acerca de algumas características sociais e filosóficas desta exploração, verificando-se as questões ideológicas que orientam esta atividade, bem como a aplicação das receitas daí decorrentes.

1.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO TRATAMENTO DOS RECURSOS MINERAIS

Deve-se iniciar a discussão proposta por meio da contextualização histórica da exploração dos recursos naturais não renováveis, com uma análise da evolução no tratamento jurídico desta atividade no Brasil.

Nesse sentido, partindo da análise desde o tempo colonial, verifica-se que, não obstante ter havido um certo atraso na exploração de minerais no Brasil em comparação com a América Espanhola, muito em decorrência da dificuldade em localizar áreas para sua exploração, Portugal não demorou em editar medidas que defendessem seus interesses junto à sua colônia. Desde o início da colonização do Brasil, foram tomadas providências que assegurassem os seus interesses em relação aos minérios que eventualmente fossem descobertos.

Dentro das medidas adotadas pela Coroa Portuguesa destaca-se o fato de que as Ordenações Filipinas, em seu Livro 2, título XXXIV, já determinavam que as minas fossem domínio da Coroa portuguesa, instituindo, no Brasil, uma distinção entre a propriedade do solo e dos minerais, localizados na maior parte das vezes no subsolo, típica do sistema posteriormente denominado de regaliano.

Assim, de acordo com as regras estabelecidas pela Coroa Portuguesa, os recursos minerais eram do Estado que outorgava o direito de exploração para terceiros mediante o pagamento de *royalties*, sendo esta a sistemática ainda o em vigor até os dias de hoje. No início da exploração, esta somente poderia ser realizada por meio de autorização real para se explorar as minas, denominado, *alvara regium*, que concedia ao explorador a *data*, uma espécie de propriedade resolúvel da área destinada a exploração, distinta da do solo. Esta forma de propriedade era conferida em caráter precário e podia ser revogada a qualquer tempo, perdendo o explorador o direito sobre as minas caso não houvesse sua exploração.

A propriedade e demais direitos sobre os minerais era da Coroa Portuguesa, sendo a permissão de exploração concedida por meio do *alvara regium*, reservando o *quinto* sobre o valor bruto extraído, ou seja, 20% do metal ou pedras preciosas resultados da exploração das

minas existentes. O *quinto*, contraprestação à Coroa portuguesa pela exploração dos recursos minerais, pelas suas características de remuneração pela utilização de bem público, tinha natureza de receita originária, podendo ser considerado como a primeira espécie de *royalties* no país.

Com a independência, adveio uma nova ordem jurídica no país, que culminou com a Constituição de 1824, a qual transferiu para o Império brasileiro todas as propriedades que outrora eram da Coroa Portuguesa. Além desta transferência, a Constituição Imperial nada mencionou sobre a propriedade das minas e demais recursos minerais. Houve a manutenção do sistema regaliano enquanto perdurou o Império, sendo somente alterado com a Proclamação da República.

A partir de então, com o rompimento do sistema monárquico e início da era republicana, passou a vigorar no país o regime de acessão, onde não há separação entre propriedade do solo e dos recursos minerais eventualmente localizados no subsolo, sendo ambos de propriedade do superficiário. Com esta mudança, deixou de ser necessária a autorização do Estado para explorar os recursos minerais, mas sim do proprietário do espaço físico no qual os recursos se encontram, não sendo este obrigado a aquiescer com a exploração. Com esta alteração os *royalties* ao Estado deixaram de existir, passando a haver apenas um acordo entre particulares.

Este sistema perdurou no país até a Revolução de 1930, a qual rompeu a política econômica até então em vigor, introduzindo um nacionalismo econômico que vai justamente se caracterizar pela busca de maior independência econômica, tendo como pressuposto o controle do Estado sobre seus recursos naturais em benefício da economia nacional. Corroborando este entendimento, verifica-se uma mudança no paradigma estatal, reestruturando-o para que este atuasse mais na economia.

Foi dentro deste cenário que se deu o importante processo de nacionalização do subsolo, que culminou, em 1934, com a Constituição e os Códigos de Minas e de Águas, perfazendo, assim, outra mudança no sistema, passando a ser o dominial. O referido processo de nacionalização, que será melhor analisado adiante, também resultou, em 1951, com a criação da Petrobras.

Com estas alterações a exploração dos recursos minerais voltou a ser realizada somente mediante concessão do Governo Federal, o que na prática, implicou no processo inverso ao que ocorreu na República, ou seja, houve a nacionalização destes recursos.

Analisando-se as Constituições sob um ponto de vista histórica, verifica-se que as Constituições que seguiram à de 1934 mantiveram o regime dominial no Brasil, inclusive a Constituição Federal de 1988, a qual, explicitamente, em seu artigo 176, determina serem os recursos minerais de propriedade da União. Verifica-se, de tal modo, que o atual texto constitucional explicita que os recursos são da União, podendo ser explorados por particulares, nos termos do seu artigo 20, por meio do pagamento de *royalties*.

No texto da Constituição Federal de 1988, os recursos minerais, petróleo e os potenciais de energia hidráulica são bens da União, conforme inciso VIII e IX de seu artigo 20. Ademais, o artigo 22, em seus incisos IV e XII, combinado com o artigo 23, inciso XI, determina que pode haver, contudo, competência comum sobre esta matéria, na forma de lei complementar, conforme o artigo 23, parágrafo único do texto constitucional.

Ademais, pela atual sistemática, conforme será exposto em detalhes oportunamente, a União receberá *compensação financeira* ou terá *participação nos resultados* sendo que, do que for arrecadado, será estabelecida uma partilha federativa por meio de lei federal, nos termos do disposto no parágrafo 1º, do artigo 20, da Constituição Federal.

O texto constitucional traz ainda, em seu artigo 176 e 177, determina o regime jurídico para a exploração dos recursos minerais e os potenciais de energia hidrelétrica será o de autorização ou concessão, havendo monopólio da União na exploração da atividade petrolífero. Por sua vez, o artigo 21, inciso XXIII, combinado com artigo 177, aduz que na pesquisa, lavra e outras atividades relativas aos minérios nucleares e seus derivados, também haverá competência exclusiva da União.

Estes recursos se destacarão da propriedade e pertencerão à União, estejam no solo ou no subsolo, sendo compostos por: i) potenciais de energia hidráulica (artigo 20, inciso VIII, da Constituição Federal); ii) os recursos minerais (artigo 20, inciso IX, da Constituição Federal);

e, iii) petróleo, esteja no solo, no subsolo, na plataforma continental, na zona econômica exclusiva ou mar territorial (inciso I, V e VI, do artigo 20, da Constituição Federal), estejam eles (artigo 20, inciso V, Constituição Federal).

Conforme será demonstrado mais adiante, entende-se, pois, que referidos recursos são bens móveis, fungíveis, exauríveis e constituem importante função estratégica e, se explorados adequadamente, podem gerar benefícios importantes para a sociedade. Sob a ótica da classificação legal, contudo, trata-se de um bem dominical pois pertencem ao patrimônio da União, por força de norma constitucional, que dele possui titularidade como se bem privado fosse e cuja finalidade é carrear recursos aos cofres públicos, abastecendo, prioritariamente o mercado interno, no termos no artigo 177, parágrafo 2º, inciso I, da Constituição Federal.

De acordo com por Fernando Facury Scaff², como todos os bens públicos, pode ser alienado, desde que desafetado à função pública que lhe tenha sido atribuída – no caso dos bens dominicais, a função pública precípua que lhes incumbe é a de auferir receitas para os cofres públicos, respeitando o prioritário abastecido do mercado interno, uma vez que os bens dominicais são da essência desse conceito. Segundo o autor³, é importante afirmar que a exploração de recursos naturais não renováveis tem que receber da legislação uma consideração diferenciada, seja em face do patrimônio, seja em face das receitas dele advindas, que devem ser utilizadas de forma a melhor atender ao interesse da sociedade – verdadeira titular “política” das riquezas mencionadas, que, por serem exauríveis, devem ter em conta na análise a questão das futuras gerações. A análise intergeracional será aprofundada adiante.

Nesse sentido, a ADIn 3.273 afirmou que, a despeito de serem bens públicos de igual *status*, os recursos minerais quando extraídos, conforme disposto no artigo 176 da Constituição Federal, tem sua propriedade garantida ao concessionário. Tal garantia, contudo, não é aplicável para a exploração do petróleo e os demais produtos listados no artigo 177 da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal, no referido julgamento, entendeu que a compreensão que o artigo 176 da Constituição Federal, regulando o sistema mineral “*latu senso*” e o artigo

². SCAFF, Fernando Facury. Op. Cit.; p. 63.

³. SCAFF, Fernando Facury. Op. Cit.; p. 63.

177 regula o “estrito senso”, que seria apenas o “subsistema” de exploração (lavra) de petróleo e gás. Ou seja, enquanto o artigo 176 da Constituição Federal garante aos concessionários de exploração mineral (“lato senso”) a manutenção do produto da lavra, o artigo 177 silencia quanto a esse aspecto no que tange aos concessionários da exploração de petróleo e gás (mineração “estrito senso”).

Analisando a questão, Gilberto Bercovici⁴ entende que o relator da ADI nº 3.273-9/DF, Ministro Carlos Ayres Britto, em seu voto, afirmou que o texto constitucional de 1988 incluiu, genericamente, o petróleo e o gás natural como espécies de recursos minerais, o que atribuiria a ele o mesmo regime jurídico dos demais recursos minerais, conforme estabelecem os artigos 20, IX e 176 da Constituição Federal. De acordo com o autor⁵, para o Ministro Carlos Ayres Britto, as regras gerais do artigo 177 da Constituição Federal, também se aplica ao artigo 176, havendo a outorga da propriedade do produto da lavra de petróleo ou gás natural ao concessionário, prevista no artigo 26 da Lei nº 9.478/97, seria inconstitucional, por se tratar de bens referentes à exploração de atividade econômica definida como monopólio estatal.

Dessa forma, Gilberto Bercovici⁶ afirma que o artigo 26, *caput* da Lei nº 9.478/97 elimina o monopólio estatal previsto constitucionalmente no artigo 177 e, se de fato, como entendeu a maioria do Supremo Tribunal Federal, a Emenda Constitucional nº 9/95 e da Lei nº 9.478/97 tornaram aplicável à exploração do petróleo e do gás natural as mesmas regras gerais previstas no artigo 176, especialmente a atribuição da propriedade do produto da lavra ao concessionário, não resta mais nenhuma distinção entre um concessão de exploração de minérios a uma concessão de exploração de petróleo ou gás natural.

Verifica-se, de tal sorte, que os recursos naturais não renováveis constituem patrimônio da União, configurando-se como uma estratégica riqueza nacional, o qual poderá se converter em uma importante fonte de receita pública caso seja explorado. Conforme será aprofundado mais adiante, as receitas patrimoniais decorrentes da exploração de recursos naturais não renováveis, por se tratar de exploração de bens exauríveis, são receitas de especial importância estratégica.

⁴. BERCOVICI, Gilberto. Direito Econômico do petróleo e dos recursos minerais. São Paulo: Quartier Latin, 2011; pp. 292 e 293.

⁵. BERCOVICI, Gilberto. D Op. Cit.; p. 293.

⁶. BERCOVICI, Gilberto. D Op. Cit.; p. 295.

Dessa forma, conforme bem exposto por Fernando Facury Scaff⁷, surge o paradoxo em torno da estratégia e questão geracional da exploração de tais recursos: explorar demais hoje e dissipar os recursos arrecadados sem nenhum critério pode gerar sua exaustão sem legado às futuras gerações; não explorar tais bens pode legar às futuras gerações apenas pedras e óleo sem valor. Segundo o autor⁸, em ambos os casos, as futuras gerações sairão perdendo, pois não usufruirão dos frutos decorrentes da exploração, sendo necessário encontrar as exatas medidas entre a exploração desses recursos e o mais adequado uso dos valores arrecadados utilizando-os em prol das futuras gerações.

Nesse sentido, importante que o Poder Público realize um adequado planejamento para, tanto a exploração dos referidos recursos, com aplicação das receitas daí adivinhas, de modo a se alcançar um adequado equilíbrio entre essas duas situações, a riqueza estática e receitas dinâmicas, é a dificuldade econômica e política a ser enfrentada pelos gestores atuais do patrimônio público caracterizado pelos recursos naturais não renováveis, e que as fórmulas de direito financeiro buscam equacionar.

Fernando Facury Scaff⁹ entende que, embora tenham pequena relevância arrecadatória direta para os cofres públicos nos Estados Fiscais, enquanto receitas decorrentes da exploração patrimonial, são de imensa importância estratégica para seu desenvolvimento. Para o autor¹⁰, sendo o desenvolvimento brasileiro baseado fundamentalmente em matrizes energéticas produzidas no Brasil, a independência nesse aspecto está assegurada, devendo haver a formação de reservas que garantam a expansão da economia brasileira para as próximas décadas.

A doutrina sobre o tema é uníssona em afirmar a importância estratégica desses bens para qualquer Estado, ainda mais para um país em desenvolvimento, com vastas reservas destes recursos, como o Brasil. Assim, é mister um especial atenção em sua gestão, em face de sua exaurabilidade e da identificação da melhor oportunidade econômica e política para sua extração, visando transformar patrimônio em renda. Isto porque, uma maior receita pública atual não implica afirma melhor ou pior uso dos recursos, sendo necessária calibrar com o valor

⁷. SCAFF, Fernando Facury. Op. Cit.; pp. 68 e 69.

⁸. SCAFF, Fernando Facury. Op. Cit.; p. 69.

⁹. SCAFF, Fernando Facury. Op. Cit.; p. 83.

¹⁰. SCAFF, Fernando Facury. Op. Cit.; p. 83.

destes no mercado, sempre com vistas à futura geração, quer por meio deles próprios para futura exploração, que pela sua conversão em receita pública.

Nesse sentido, Gilberto Bercovici¹¹ entende que as rendas provenientes da exportação de produtos exauríveis não são um dado exclusivo a economia, mas rementem ao controle da produção e são fruto da exploração de um privilégio, social e político, devendo ser investidas como parte de uma estratégia de desenvolvimento social.

Ademais, de acordo com Fernando Facury Scaff¹², as transformações do patrimônio público em receita pública geram receitas originárias da exploração patrimonial, diversas das receitas derivadas do poder de império do Estado. O autor¹³ entende ainda que essas receitas podem ser próprias, quando, sob uma ótica federativa, decorrem da exploração do patrimônio do ente federado, ou podem ser transferidas, quando decorrem da exploração do patrimônio de um ente federado e são remetidas para outro.

O texto constitucional determina, ademais, caber a União Federal a legislação privativa, conforme se extrai do inciso XII, artigo 22, da Constituição Federal, sendo de competência comum com os Estados o registro, acompanhamento e a fiscalização das concessões de direitos e pesquisas de exploração, tal qual previsto em seu artigo 23, inciso XI.

Ou seja, verifica-se cabe da União a exploração e instalações dos serviços de energia elétrica, bem como o monopólio da pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, pertencendo-lhe, também, as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica, constituindo-se em propriedade distinta da do solo.

Regis Fernandes de Oliveira¹⁴ entende que os bens públicos, salvo quando destinados a uma determinada atividade, podem e devem ser explorados pelo ente público responsável, configurando-se como importante mister da administração pública a realização dessa

¹¹. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; p. 39.

¹². SCAFF, Fernando Facury. Op. Cit.; p. 85.

¹³. SCAFF, Fernando Facury. Op. Cit.; pp. 85 e 86.

¹⁴. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 6ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014; p. 390.

exploração como forma de obter lucro. Ademais, segundo o autor¹⁵, é dever dos entes federados explorar os bens de modos a convertê-los em fonte de riqueza de modo a suportar as despesas públicas.

Nos últimos anos, conforme a exploração de recursos minerais no Brasil foi se desenvolvendo, a legislação sobre a matéria passou a ter a necessidade de ser alterada. Nesse sentido, verifica-se que nos últimos 30 (trinta) anos, houve uma sucessão de leis promulgadas para regulamentar a cobrança dos *royalties*, sua divisão entre os entes federados, bem como sua aplicação junto aos serviços públicos. Tal processo se intensificou após a descoberta das reservas do Pré-Sal, ao longo da década de 2000, e com a crise econômica da partir de 2013.

Ademais, após a descoberta do Pré-Sal, terminou por se fazer necessário um novo marco regulatório para setor petrolífero, que se deu por meio da edição da Lei nº 12.351/10. Esta terminou por alterar significativamente as regras de exploração e produção de petróleo e seus derivados, por meio da substituição do então vigente sistema de concessão para o sistema de partilha.

Ou seja, a partir da edição da referida lei a União passou a ter a possibilidade de explorar o petróleo e o gás natural através do sistema de concessão (recebendo apenas os *royalties*) ou do sistema de partilha (no qual, além dos *royalties*, receberá em óleo e gás parcela do que tiver sido extraído, a depender do contrato firmado).

Conforme será exposto mais adiante, nos termos do inciso I, do artigo 2º, da Lei nº 12.351/10, a partilha de produção pode ser compreendida como “*regime de exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outro hidrocarbonetos fluídos no qual o contratado exerce, por sua conta e risco, as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção e, em caso de descoberta comercial, adquire o direito À apropriação do custo em óleo, do volume da produção correspondente aos royalties devidos, bem como de parcela do excedente em óleo, na proporção, condições e prazos estabelecidos em contrato*”.

¹⁵. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Op. cit; p. 391.

Ao distinguir ambos, Regis Fernandes de Oliveira¹⁶ afirma que, no sistema de concessão, o concessionário adquiria a propriedade da produção, enquanto, no novo regime, sob sua conta e risco na busca do produto, adquire o direito à apropriação do custo em óleo não sendo mais proprietário da produção, mas sim recebendo sua participação no referido recurso mineral. Nesse sistema, ainda segundo o autor¹⁷, existe uma repartição, entre União e contratado, do produto extraído, assumindo, o último, assume o risco da prospecção e extração.

Contudo, a sistemática de distribuição dos *royalties* continua sendo alvo de intensa controvérsia, sendo alvo de discussão no Supremo Tribunal Federal por meio da ADIN 4.917, por de qual o Governo do Estado do Rio de Janeiro questiona estas novas regras previstas no marco regulatório em questão, por entender que tal norma fere o pacto federativo originário da Constituição Federal de 1988, não podendo ser alterado por meio de lei ordinária.

Ao conceder a liminar na referida ação, a relatora, Ministra Cármen Lúcia ressaltou que a alteração das regras relativas ao regime de participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural ou da compensação pela exploração, sem mudança constitucional do sistema tributário, afeta o frágil equilíbrio federativo nacional e desajusta o regime financeiro dos entes federados. Ademais, entendeu que a criação de um novo regime jurídico somente pode afetar concessões futuras e que as inovações trazidas pela lei sobre as concessões já existentes afetam situações já constituídas há muito tempo nos estados produtores, com expectativa e comprometimento das receitas provenientes da anterior distribuição dos *royalties*.

Esse assunto ainda não foi julgado definitivamente pelo Supremo Tribunal Federal, e poderá ter impacto significativos no orçamento dos entes federados, ainda mais em um ambiente de crise severa em decorrência da crise econômica gerada pela pandemia de Coronavírus de 2020, a qual tornou necessária maiores medidas de investimento de saúde por parte de Estados e Municípios. No momento, a intenção não é esgotar o assunto, o qual será oportunamente retomado, mas tão somente demonstrar sua importância na evolução do tratamento dos *royalties* no direito brasileiro. Este tema será retomado adiante, quando serão tratadas todas as espécies de *royalties* existentes no direito brasileiro.

¹⁶. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Op. cit; p. 411.

¹⁷. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Op. cit; pp. 411 e 412.

1.2. SOBERANIA SOBRE OS RECURSOS MINERAIS

Um tema importante sempre que é tratado o assunto dos recursos naturais não renováveis diz respeito ao controle do Estado sobre tais recursos, bem como o poder de definição de como haverá a sua exploração. Há uma intrínseca relação entre esse assunto e a tese central proposta uma vez que os recursos minerais estiveram, historicamente, vinculados à própria afirmação da soberania estatal, sendo está, portanto, uma relação umbilical, entendido estes como bens estatais passíveis de geração de significativas riquezas se bem explorados.

Esse aspecto remete a discussão sobre a soberania estatal sobre estes bens, uma vez que se trata de propriedade estatal a qual deve ser explorada, conforme tese central defendida, de modo sustentável e planejado, com a aplicação dos recursos daí oriundos de modo a que sejam criados benefícios para as futuras gerações. Tal será possível por meio da transformação dos recursos naturais não renováveis, que são finitos *de per si*, em bens duráveis de modo a que a sociedade possa desenvolver uma estrutura básica funcional, com a preservação e melhoria dos arranjos institucionais existentes, requisito necessário para o desenvolvimento socioeconômico sustentável.

O exercício da soberania estatal se dá, exatamente pela definição, pelo Estado, da forma por meio da qual haverá a referida exploração, bem como a conferência de institutos e arranjos institucionais os quais a permitirá, por exemplo, por meio da concessão e remuneração pelo pagamento de *royalties*. Dentro deste arcabouço de instrumentos jurídicos que merecem destaque aqueles destinados a disciplinar a atividade econômico-financeira do Estado, com especial atenção par ao principal instituto de direito financeiro, o orçamento público.

Conforme destacado por Cesar Augusto de Andrade¹⁸, o orçamento público deixou ao longo dos anos de ser peça meramente contábil, no qual apenas se previam receitas e se autorizavam despesas sem preocupação com planos governamentais, assumindo papel crucial na intervenção na economia e na sociedade, passando a ser um programa de governo. Além disso, para o autor¹⁹, a atividade financeira do Estado deixou de ter caráter apenas fiscal, no sentido de apenas angariar recursos para fazer frente às despesas, sem se preocupar com os

¹⁸. ANDRADE. Cesar Augusto Seijas de. Op. cit.; p. 1160.

¹⁹. ANDRADE. Cesar Augusto Seijas de. Op. cit.; pp. 1160 e 1161.

efeitos dos gastos públicos e da arrecadação de tributos na atividade econômica e passou a ter também natureza extrafiscal, para promover alteração nas estruturas sociais e econômicas.

A Constituição Federal 1988 determina que questões como exercício financeiro, prazos, vigência, elaboração e organização dos orçamentos, normas de gestão financeira e patrimonial sejam objeto de disciplinamento por parte de lei complementar para veiculação de normas gerais. Esta exigência, combinada com aquela que define o orçamento como um dos temas em que a União e os Estados podem legislar concorrentemente, cabendo à primeira estabelecer normas gerais, permite supor a necessidade de revisão dos preceitos até então existentes sobre a padronização do orçamento, de sorte a acomodar as normas gerais contidas na Lei nº 4.320/64, recepcionada como lei complementar, aos novos preceitos constitucionais.

Ao disciplinar o orçamento e, conseqüentemente, os meios pelos quais as despesas públicas devem ser financiadas, esta lei termina por impactar a aplicação dos proventos decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis e, conseqüentemente, seus impactos intergeracionais. Isso porque o orçamento é o meio pelo qual Estado irá expor suas prioridades, por meio da alocação do gasto público, bem como com este será financiado, inclusive dispondo sobre o crédito público e seu custo para as gerações futuras.

O orçamento é a principal ferramenta da elaboração e execução da política fiscal, bem como do planejamento e execução das estratégias governamentais. Além destas características, este instituto deve ser entendido como o ato por meio do qual há a previsão e autorização do poder público, em um determinado período, de realização de despesas públicas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas por lei. É na peça orçamentária, também, que deverá ser pormenorizado os meios pelos quais os gastos públicos serão financiados, sendo o crédito público um destes instrumentos.

Segundo Luiz Emydio F. da Rosa Júnior²⁰, a origem do orçamento decorreu de razões políticas e não financeiras, a partir das revoluções liberais do século XVII e XVIII. Verifica-se, de tal sorte, que o orçamento se faz um importante instrumento de controle do poder Estatal,

²⁰. JÚNIOR, Luiz Emydio F. da Rosa. Manual Direito Financeiro e Direito tributário. 6ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 1990, pp. 62 e 63.

tendo surgido como forma de limitação do poder do soberano do Estado absolutista. Neste sentido, Regis Fernandes de Oliveira²¹ destaca que somente se pode pensar no atual conceito de orçamento hoje com o início do regime representativo, no qual o Poder Legislativo passa ter papel central na discussão e destinação dos recursos públicos, sendo responsável pela aprovação e controle das contas públicas.

No Brasil, a noção de orçamento remete à Constituição de 1824, a qual, conforme destacado por Aliomar Baleeiro²², conferiu ao Parlamento a iniciativa de legislar sobre matéria tributária, determinando ao Ministro da Fazenda a apresentação de um balanço geral das receitas e despesas incorridas, bem como as previsões orçamentárias futuras. Com os dispositivos orçamentários daquela Constituição, iniciou-se a preocupação em se determinar e legitimar, não apenas os gastos do governo, mas também as formas pelas quais o Estado se financia e arca com suas despesas.

O orçamento não pode ser visto como uma mera peça de caráter técnico por possuir aspectos referentes à orientação ideológica do governante, aspectos econômicos e financeiros, reflexos diretos da realidade econômico-social do país. Sob esta óptica passa a ser uma peça essencial para, não apenas a atividade financeira do Estado, mas também de sua atuação perante a sociedade. Por fim, é um instrumento o qual deve possuir um caráter republicano no sentido de ser direcionado à garantia dos direitos fundamentais dos integrantes da sociedade, possibilitando-os vida digna, com o maior grau de felicidade possível.

Para atingir tal mister, a lei orçamentária deve ser configurada como um instrumento republicano, de exercício da soberania estatal, uma vez que se trata do meio pelo qual a atividade financeira será planejada. Ademais, deve ser equilibrado, de sorte a balancear as despesas e as receitas, sendo importante na determinação de como haverá a exploração dos recursos naturais não renováveis, bem como a forma por meio da qual os ingressos decorrentes desta atividade serão despendidos.

Será por meio do orçamento que o Estado exercerá sua soberania, sendo através deste instrumento que será possível a transformação dos recursos naturais não renováveis em bens

²¹. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso...Op. cit., p. 541.

²². BALEEIRO, Aliomar. Op. cit., p. 411.

duráveis de modo a que a sociedade possa desenvolver uma estrutura básica funcional, com a preservação e melhoria dos arranjos institucionais existentes, requisito necessário para o desenvolvimento socioeconômico sustentável. Em outras palavras, será por meio da utilização deste importante instituto de direito financeiro que o Estado, utilizando-se de sua soberania, planejará, efetuará e utilizará das receitas dos *royalties*.

A utilização destes institutos jurídicos é de suma importância para a realização do mister estatal financeiro e, de tal sorte, de sua soberania, a qual abarca a exploração dos recursos ora em análise, sendo importante para o desenvolvimento socioeconômico do país. Nesse sentido, Gilberto Bercovici²³ afirma que a soberania permanente sobre os recursos naturais é parte essencial da independência econômica dos Estados, da sua soberania econômica, tendo os Estados o direito de regular, da forma que entenderem melhor, sobre o tratamento ao capital e aos investimentos estrangeiros, podendo dispor livremente de seus recursos naturais e riquezas, mas para utilizá-los em seu processo de desenvolvimento nacional.

Existem tratados que asseguram a soberania permanente sobre os recursos naturais, tal como a Resolução 1.803/62, da Assembleia-Geral das Nações Unidas, conhecida como Resolução sobre a Soberania Permanente dos Estados sobre os Recursos Naturais, e a Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, aprovada pela Resolução 3.281/74, da ONU, o qual determina, em seu item XVIII:

*“The right of peoples and nations to permanent sovereignty over their natural wealth and resources must be exercised in the interest of their national development and the well-being of the people of the Stat concerned”*²⁴.

Gilberto Bercovici²⁵ entende que, embora a titularidade da soberania permanente sobre os recursos naturais seja do Estado, todas as resoluções adotadas pela Assembleia Geral da ONU determinam de modo explícito que este é obrigado a exercê-la sempre em prol do bem estar da população.

²³. BERCOVICI, Gilberto. Op. Cit.; p. 44.

²⁴. Em tradução livre: “O direito dos povos e nações à soberania permanente sobre suas riquezas e recursos naturais deve ser exercido no interesse de seu desenvolvimento nacional e no bem-estar do povo do Stat em questão”.

²⁵. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; p. 44.

Pode-se entender a Constituição Federal de 1988, seguindo a teoria apresentada, como dirigente sendo que, em seu artigo 3º, há a incorporação de um programa de transformações econômicas e sociais partir de uma série de princípios de política social e econômica que devem ser realizadas pelo Estado brasileiro, tratando-se de um instrumento normativo que transformou fins sociais e econômicos ou jurídicos, atuando como uma linha de desenvolvimento e de interpretação teleológica de todo o ordenamento constitucional.

Nesse sentido, Gilberto Bercovici²⁶ entende que a soberania é um componente essencial da soberania econômica nacional, pois abrange um setor chave da econômica do país, tornando o Estado detentor do dever de tomar decisões autônomas sobre a produção e destino dos seus recursos energéticos, planejando o seu desenvolvimento e evitando a dependência tecnológica e de fatores externos para a produção de energia. Ademais, segundo o autor²⁷, o texto constitucional tem por funções a ordenação da atividade econômica, a satisfação das necessidades sociais e a direção do processo econômico geral, sendo esta função de ordenação da atividade econômica diz respeito à instituição da ordem pública econômica das regras do jogo econômico, especialmente as limitações à liberdade econômica.

A política econômica constitucional está incluída na função de direção do processo econômico geral, objetivando orientar como devem ser praticadas ações e investimentos com objetivos previstos no texto constitucional, com o objetivo e nos dispositivos relativos ao desenvolvimento, pleno emprego, política monetária e distribuição de renda. O rol destas regras pode-se denominar Constituição Econômica, a qual deve ser considerada para as atividades, em especial, quando se trata da exploração de recursos estratégicos.

A função transformadora da Constituição Econômica está prevista nos objetivos da República Federativa do Brasil, com especial atenção para a soberania econômica nacional, tal qual prevista no artigo 170, inciso I, da Constituição de 1988, a qual tem por objetivo viabilizar a participação da sociedade brasileira, em condições de igualdade, no mercado internacional, como parte do objetivo maior de garantir o desenvolvimento nacional, buscando o desenvolvimento.

²⁶. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; p. 234.

²⁷. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; p. 210.

O controle nacional sobre os recursos naturais estratégicos, nos quais se enquadram os recursos naturais não renováveis ora analisados, como minérios e o petróleo, também é decorrente da ideia de soberania econômica, tendo em vista o potencial de geração de riquezas quando devida e planejadamente explorados, sendo disciplinado pela a Constituição Federal de 1988, ao determinar que a propriedade do subsolo e dos bens minerais é da União, nos termos do artigo 20, IX, combinado com o artigo 176, *caput*.

Fernando Facury Scaff²⁸ entende que se pode comercializar em qualquer lugar, a partir das regras estabelecidas pelos Estados nacionais e de acordo com a estratégia de mercado das empresas; porém, para extrair petróleo ou minério, ou produzir hidroeletricidade, é necessário nele se instalar e agir de acordo com s especificidades daquele local. Segundo o autor²⁹, os mecanismos financeiros devem ser estudados e manejados para um melhor proveito de toda a população, presente e futura, de um país, sendo que, mais importante do que a arrecadação é a importância estratégica de sua gestão para o desenvolvimento e a soberania de cada país.

Como forma de demonstrar a cada vez maior preocupação estatal diante de controle e melhor aproveitamento dos recursos naturais não renováveis, o que se dá por meio do exercício de sua soberania, verifica-se uma alteração, no papel do Estado, no que diz respeito a economia do setor minerário. Assim, como forma de utilização de sua soberania sobre estes referidos bens, já qualificados como commodities de importante função estratégica, verifica-se que cada vez mais os Estados vêm ampliando seu papel de empreendedor, uma vez que as empresas multinacionais do petróleo resistem as iniciativas governamentais de aumento de arrecadação em função do cada vez maior aproveitamento de tais recursos.

Nesse sentido Merrie Klapp³⁰ entende que a soberania sobre o território nacional, incluindo seu uso para fins estratégicos, incluindo energia, autoriza o Estado a administrar o mercado de aluguel em terras públicas como as offshore. De acordo com a autora³¹, como empresário, o Estado pode desenvolver três relacionamentos principais com empresas

²⁸. SCAFF, Fernando Facury. Royalties do petróleo, minério e energia – aspectos constitucionais, financeiros e tributários. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014; p. 44

²⁹. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit; p. 84.

³⁰. KLAPP, Merrie G. The State – Landlord or entrepreneur. International Organization Foundation, vol 36, n. 3, 1982; p. 580.

³¹. KLAPP, Merrie G. Op. cit; pp. 580 e 581.

multinacionais de petróleo e atores da indústria doméstica: i) o primeiro fornece ao Estado uma estrutura corporativa, incluindo capacidade operacional e empresa com fins lucrativos; ii) o segundo relacionamento envolve o estado nos negócios por preferências do governo, e não por concorrência; iii) terceiro, o investimento cruzado e a influência política que ela ganha entre os setores permitem ao Estado expandir seu controle econômico nacional em relação aos atores nacionais e internacionais, à medida que o petróleo se torna um setor dominante.

Tal fenômeno remete a ideia de que as empresas estrangeiras podem se concentrar em campos ou minas com maior valor comerciais e potencial retorno, deixando de produzir em outros lugares, reduzindo assim a produção nacional e forçando o estado a encontrar outros dispostos a pagar mais. Ademais, estas empresas podem interferir na oferta, por meio da diminuição da exploração, de modo a incrementar o seu lucro sem qualquer contrapartida, possuindo um inegável poder de barganha econômica.

Merrie Klapp³², afirma que a medida que o estado muda de proprietário para empresário, buscando lucros e operações da indústria, os arrendatários concorrentes da indústria evitam seus papéis como locatários e agem mais como atores políticos que tentam forçar o estado a voltar a ser proprietário, alocando seus usos. De acordo com o autor³³, os Estados poderiam ter aumentado sua participação nos retornos da indústria de petróleo apenas expandindo esse papel de proprietário ou estimulando o crescimento da indústria, o que ocorreria por meio de impostos e taxas que podem ser aumentados sobre os lucros da produção, porcentagens de participação do estado renegociadas em contratos de produção, receitas aumentadas do espaço, ou alguma combinação dessas e de outras táticas

Richard Auty³⁴ afirma que, embora a exploração privada tenha se mostrado mais eficiente que a exploração governamental, a exploração privada muitas vezes precisa ser objeto de incentivos financeiros públicos, procedimentos liberais para aquisição de direitos de exploração e concessões minerais e pesquisas geológicas disponibilizadas pelo governo a possíveis investidores. Segundo o autor³⁵, onde houver pouco interesse privado em explorar

³². KLAPP, Merrie G. Op. cit; p. 575.

³³. KLAPP, Merrie G. Op. cit; p. 577.

³⁴. AUTY, Richard M. *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*: on Routledge, 2005; p. 59.

³⁵. AUTY, Richard M. Op. Cit.; p. 59.

certas áreas, o próprio governo deve oferecer incentivos pouco explorados para viabilizar sua comercialização pela iniciativa privada.

Nesse sentido, James Otto³⁶, os governos usam a tributação para atingir dois objetivos principais, a saber, aumentar as receitas e orientar o comportamento dos contribuintes, cabendo aos governos se posicionarem em uma posição de equilibrar sua receita fiscal com a disposição de uma empresa de investir. Tal se deve uma, de acordo com o autor³⁷, uma vez que, se os encargos a serem cobrados forem muito altos, os investidores podem desistir de investir no país e buscar em outros lugares, enquanto, se forem baixos, o governo poderá desnecessariamente renunciar à receita fiscal, obtendo ingressos menores que podem não ser suficientes para os investimentos necessários para a manutenção de uma estrutura básica da sociedade funcional a ser usufruída intergeracionalmente.

Verifica-se que a preocupação do país em afirmar a sua soberania sobre os referidos recursos deve ocorrer de modo a ter um controle de sua exploração para que esta ocorra observando a busca pelo desenvolvimento socioeconômico e, desse modo, viabilizar investimentos que possam ser usufruídos não apenas pela geração atual, mas também pelas vindouras, por meio da manutenção e incremento das instituições sociais existentes.

Este mister de planejamento financeiro da atividade econômica estatal ocorrerá por meio da utilização dos institutos jurídicos do Estado, dentre os quais merece destaque o orçamento, o instrumento no qual haverá a definição de como as atividades estatais serão financiadas, por meio da previsão de receitas e determinação de despesas, podendo, na primeira, estarem presentes os recursos decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis.

Conforme será oportunamente aprofundado, deve-se objetivar a transformação de recursos exauríveis e finitos, em recursos perenes por meio do planejamento e orçamentação republicada no sentido de, exercendo a soberania estatal sobre tais recursos, investir objetivando a manutenção e incremento da estrutura básica da sociedade.

³⁶. OTTO. James M. Mining Taxation in Developing Countries. Study prepared for UNCTAD, November 2000; p. 1.

³⁷. OTTO. James M. Op. cit.; pp. 2 e 3.

1.3. DEFINIÇÃO COMO COMODITY E SEUS IMPACTOS FINANCEIROS

Faz-se mister, agora, entender o conceito dos recursos naturais não renováveis, dentro do contexto econômico global, bem como, em linhas gerais, seus impactos financeiros dentro da temática proposta no presente trabalho, uma vez que se trata de elemento importante ao desenvolvimento da tese proposta.

Tem-se que, sob o prisma econômico, e isso tem efeitos diretos, conforme será exposto oportunamente, nos regimes de exploração, os recursos naturais não renováveis são *comodities*, tendo importância estratégica em face de sua importância político-econômica, bem como capacidade de geração de riquezas.

Contudo, importante destacar a observação de Gilberto Bercovici³⁸ no sentido de que o negócio petrolífero continua tão ou mais arriscado do que sempre foi, sendo a gestão de risco se tornou uma condição de sobrevivência da indústria petrolífera, muito mais do que oportunidade de lucros, o que remete a ideia de que o petróleo possui especificidade similar a uma *commodity* qualquer, sendo vendido seja para entrega imediata (“spot”) ou para entrega em uma data posterior, nos mercados futuros, como sua cotação presente diretamente nos jornais. De acordo com o autor³⁹, tal fenômeno é negativo, uma vez que, ao equiparar o petróleo a uma *commodity*, cujos preços são fixados pelo mercado internacional, a lógica de um planejamento estratégico para garantir o abastecimento futuro perde seu sentido.

Não obstante a análise do referido autor diga respeito ao setor petrolífero, esta lógica é também extensível aos demais recursos naturais não renováveis, sendo sua observação também extensível ao setor minerário. Contudo, não obsta o enquadramento destes recursos como *comodities* estratégicas de grande importância econômica para os países, sendo que podem gerar grandes riquezas no caso de uma exploração bem planejada. Dessa forma, deve-se conceituar os recursos naturais não-renováveis como *comodities* estratégicas, sendo, atualmente, vitais para a economia moderna é produzido, em sua maior parte, em regiões politicamente instáveis.

³⁸. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; p. 50.

³⁹. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; p. 50.

De acordo com Gilberto Bercovici⁴⁰, a dependência de recurso minerais por parte das grandes potências, fez com que alguns autores desenvolvessem a hipótese da “guerra por recursos”, sendo a escassez de recursos naturais a principal causa das guerras e conflitos armados do século XXI, agravadas pelo crescimento populacional e pelo aumento da demanda por esses recursos naturais. Para o autor⁴¹, o petróleo merece destaque como o principal recurso natural capaz de provocar guerras ou conflitos armados, dada sua importância estratégica para o sistema econômico mundial, entrado na economia norte americana.

Ademais, conforme exposto por Gilberto Bercovici⁴², os recursos naturais são também importantes como objeto da economia política, interferindo nas relações sociais e econômicas de uma sociedade. Nesse sentido, os estudos da CEPAL identificaram um sistema econômico mundial hierarquicamente estruturado entre: i) centro, que tem por características essenciais ser diversificada e homogênea; e, ii) periferia é especializada e heterogênea. Verifica-se, assim, uma situação que permite o surgimento do fenômeno denominado “deterioração dos termos de troca”, significando uma diminuição do poder de compra dos bens primários para aquisição de bens manufaturados com o passar do tempo, gerando menor renda para a periferia e concentrando os frutos do progresso técnico nas economias industrializadas de modo a favorecer a transferência de renda da periferia para o centro.

No contexto econômico global, as variações cíclicas da economia também se manifestam em termos de deterioração dos termos de troca, pois os preços dos produtos primários baixam muito mais que os preços dos produtos manufaturados nos períodos de crise, perdendo o que eventualmente poderiam ter ganho nas fases de expansão, mantendo a propensão ao desequilíbrio externo das economias periféricas.

Dentro na teoria em análise verifica-se que o domínio das empresas multinacionais de petróleo e mineração sobre os preços e o acesso ao mercado podem reduzir a capacidade do Estado de maximizar seus retornos da participação nos lucros ou da venda de *royalties* dos recursos naturais de não renováveis. Essa estratégia, fruto do exercício da soberania estatal, potencialmente causa menos conflito do que tributação, exceto a nacionalização, pois pode

⁴⁰. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit.; p. 51.

⁴¹. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit.; p. 52.

⁴². BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; p. 16.

acrescentar lucros das empresas estatais de petróleo em vez de subtraí-los dos lucros existentes das empresas multinacionais de petróleo.

Nesse sentido, é importante ao Estado, dentro do exercício de sua soberania, verificar a existência de condições favoráveis para a exploração dos recursos naturais não renováveis, tal como, riscos menores de exploração, baixos custos de produção, controle de preços, altos lucros e aumento das receitas do governo. Essa análise incentiva o Estado a adotar uma postura mais empreendedora e, como resultado, criar empresas estatais, de modo a conseguir produzir maior riqueza da exploração dos referidos recursos, sendo esta postura viável quando a arrecadação de *royalties* e outras formas de arrecadação.

Segundo Merrie Klapp⁴³, além dos lucros, os Estados também tentaram ganhar mais controle sobre os setores de exploração de recursos minerais não renováveis que se desenvolvem com suas economias nacionais. Nesse sentido, a autora⁴⁴ afirma que empresas petrolíferas estrangeiras e interesses nacionais não necessariamente coincidem, e os setores petrolíferos costumam ser isolados o suficiente de outros setores para dar às empresas estrangeiras autonomia sobre a tomada crítica de decisões da indústria nacional. Este fenômeno se deve uma vez que os recursos naturais não renováveis são *commodities*, ainda que estratégica, o que termina por deixar o planejamento econômico-financeiro estatal sujeito às oscilações do mercado. Ademais, por se tratar de recursos finitos de alta lucratividade, termina-se por despertar o interesse da iniciativa privada.

A sua exploração deve-se, é importante reforçar esta ideia por se tratar da tese central defendida no presente trabalho, se dar dentro do que James Otto⁴⁵ entende como foco das discussões sobre desenvolvimento sustentável: i) por um lado, alguns podem argumentar que o desenvolvimento mais lento de recursos naturais ajuda a preservar recursos para as gerações futuras; ii) enquanto outros podem argumentar que atualmente a maximização da mineração fornece a infraestrutura e o desenvolvimento relacionado que podem levar a objetivos mais amplos de desenvolvimento sustentável. Ademais, de acordo com o autor⁴⁶, maioria dos

⁴³. KLAPP, Merrie G. Op. cit; pp. 577 e 578.

⁴⁴. KLAPP, Merrie G. Op. cit; p. 578.

⁴⁵. OTTO. James M. Mining Taxation in Developing Countries. Study prepared for UNCTAD, November 2000; p. 2.

⁴⁶. OTTO. James M. Op. Cit.; p. 2.

governos tenta encontrar um equilíbrio entre o governo e as necessidades de receita dos investidores, implementando um sistema "justo e equitativo".

Ainda segundo James Otto⁴⁷, a maioria das nações fornece ao setor de mineração algum tipo de tratamento especial, sendo que em alguns casos, isso na forma de um tipo especial de imposto exclusivo para o setor, como royalties; em outros casos, é através da oferta de incentivos especiais. Ademais, o autor⁴⁸ entende que a indústria de mineração deve ser tratada de maneira diferente de outros setores econômicos em função do seu risco em termos de capital, propensa a grandes flutuações de preços de commodities, e em nações onde a propriedade mineral reside com o Estado, explora uma parte do patrimônio da nação.

Este entendimento termina sendo extensível aos demais recursos naturais não renováveis, demonstrando sua importância estratégica, o que permite, conforme entendimento que se compreende adequado, classificar estes bens como commodities estratégicas as quais podem gerar importantes benefícios para a sociedade se exploradas de acordo com um planejamento adequado.

1.4. IMPORTÂNCIA A DOS RECURSOS NATURAIS NÃO RENOVÁVEIS E RIGIDEZ LOCACIONAL

Os recursos naturais podem ser definidos como aqueles encontrados na natureza, e podem ser explorados pelo homem, abarcando elementos do reino vegetal, animal ou mineral. Podem conceituar os recursos naturais não renováveis como aqueles insusceptíveis de reprodução, portanto, exauríveis conforme sua exploração, inserindo-se, nesse conceito, tanto elementos abióticos, quanto aqueles considerados coletivamente, como as florestas.

Contudo, ao contrário dos demais, uma característica que cerca os recursos naturais não renováveis é o fato de serem esgotáveis, não terem “uma segunda safra”, sendo este um dos principais elementos que o diferenciam dos demais recursos naturais, renováveis. Outro fator de redobrada importância do tema decorrente da descoberta de imensos campos

⁴⁷. OTTO. James M. Op. Cit.; pp. 2 e 3.

⁴⁸. OTTO. James M. Op. Cit.; p. 3.

petrolíferos na costa brasileira, denominado pré-sal, que poderá fazer o Brasil ingressar no grupo dos principais países produtores de petróleo no mundo.

Ademais, importante destacar que o artigo 20 da Constituição Federal inclui, também, entre os bens da União, os potenciais de energia elétrica, referindo-se não a água, mas sim ao potencial de energia hidráulica – o que é diverso. A energia hidráulica possui a característica da impossibilidade de sua acumulação, pois é distribuída na sequência em que tiver sido gerada, ou seja, não existe estoque de energia hidráulica, mas somente de água nos reservatórios das usinas hidrelétricas, controlados pela taxa de vazão. Aqui é mister fazer uma importante segregação no sentido de que, enquanto os minérios e petróleo são recursos naturais não renováveis; energia hidráulica é um recurso natural renovável.

Nesse sentido, importante destacar que, segundo Fernando Facury Scaff⁴⁹, no caso dos minérios e petróleo, a regulação não se encontra voltada ao consumidor final, mas diretamente a sua exploração, que se pretende seja efetuada segundo alguma racionalidade. De acordo com o autor⁵⁰, uma das características mais importantes desses recursos naturais não renováveis é o fato de que são exauríveis, mesmo ocorrendo sua exploração racional, podendo-se considerar seu exaurimento não apenas físico – esgotamento das reservas em razão de seu uso no correr do tempo -, mas igualmente possível em face da tecnologia e da escassez.

Pois bem, faz-se mister destacar outro aspecto intrínseco aos recursos naturais não renováveis diz respeito à sua distribuição naturalmente assimétrica e, por conseguinte, por sua rigidez locacional, gerando, como consequência, uma distribuição assimétrica, que diz respeito à distribuição dessas riquezas ao longo do globo terrestre de forma natural, não respeitando as fronteiras políticas e os interesses estabelecidos pelo homem.

Segundo Fernando Facury Scaff⁵¹, no âmbito internacional, verifica-se que uma vez estabelecidas as fronteiras nacionais dos Estados, estes passam a ter o direito de decidir sobre a exploração de seus recursos naturais, de conformidade com as leis que estabelecerem. De acordo com o autor⁵², a despeito dos recursos em tela serem distribuídos ao longo do território

⁴⁹. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit; p. 41.

⁵⁰. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit; p. 42.

⁵¹. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit; p. 44.

⁵². SCAFF, Fernando Facury. Op. cit; p. 49.

brasileiro, os Estados recebem a fração de compensações financeiras cobradas pela União, o que gera outros impasses de disputa de poder e de recursos.

Verifica-se, aqui, a presença, novamente, da soberania permanente dos recursos naturais não renováveis, tendo em vista que, conforme exposto pelo autor, o regime de exploração e a forma por meio da qual o Estado será remunerada ocorrerá por meio de sua legislação interna, a qual deverá ser observada pelas empresas responsáveis pela exploração.

Assim, pode-se entender a rigidez locacional como uma das mais importantes características dos recursos naturais não renováveis, ou seja, a impossibilidade de alteração do local em que a mina ou poço do petróleo estão localizados. Ademais, diante de tal cenário, as empresas exploradoras e o Poder Público terminam tendo de criar meios de viabilização desta exploração, o que pode gerar benefícios para a região se tal infraestrutura for adequadamente planejada e instalada, de modo a melhorar a qualidade de vida da população.

No Brasil, a despeito de esses recursos naturais serem distribuídos ao longo do território brasileiro, na parte que a organização geopolítica atribui a cada Estado, estes recebem a fração de compensações financeiras cobradas pela União, por meio de regras de partilha e transferência das receitas adquiridas, conforme será exposto mais adiante. Nesse sentido, verifica-se um outro lado da rigidez locacional, qual seja, a possibilidade de aprisionamento das empresas que quiserem explorar os recursos naturais não renováveis à certa unidade federativa.

Em função dessa característica inerente à esta espécie de recursos, tende a surgir um conflito distributivo espacial, dentro do qual as receitas decorrentes da exploração de tais bens passa a ser pleiteada por outros entes além daqueles nos quais ocorre a sua extração. No Brasil este conflito ocorreu quando da descoberta de petróleo no Pré-Sal, quando os Estados brasileiros não produtores passaram a pleitear uma participação na produção, o que levou a uma reforma na legislação sobre o assunto, a qual será analisada oportunamente.

De todas as formas, o que se verifica é que, pelas suas características intrínsecas, existem conflitos distributivos espaciais e temporais dos frutos decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis. Em linha com a ideia central desenvolvida no presente trabalho, os recursos naturais não renováveis devem ser analisados a luz de uma estratégia

intergeracional na produção de riquezas para a sociedade, beneficiando não somente a geração atual, como também as futuras, por meio de seu aproveitamento adequado e planejado, de modo a viabilizar a transformação de uma riqueza inerte e imóvel em um legado para a sociedade.

Desse modo, esta espécie de recursos deve ser encarada como uma espécie de commodities detentoras de importância estratégica, que pode levar a criação de um patrimônio perene para sociedade, obviamente se explorado de forma planejada, bem como por meio de uma responsável aplicação dos recursos decorrentes deste aproveitamento.

1.5. QUESTÕES IDEOLÓGICAS ENVOLVENDO A EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS

Não se pode analisar a utilização e exploração dos recursos minerais sem tecer alguns comentários sobre ideologia. Para tal, deve-se recorrer ao entendimento de Marilena Chauí⁵³, segundo a qual há uma distinção entre ideário e ideologia., sendo o primeiro um conjunto sistemático e encadeado de ideias, enquanto a ideologia propriamente dita refere-se às noções de histórico, social e político que oculta a realidade, e esse ocultamento é uma forma de assegurar e manter a exploração econômica, a desigualdade social e a dominação política.

Pela sistemática em análise, ideologia é um conjunto lógico, sistemático e coerente de representações e práticas de caráter prescritivo, ou seja, normas, regras, ideias e valores indicativos de formas de pensamentos, valores e sentimentos aos membros da sociedade, dando-lhes uma explicação racional para as diferenças sociais, políticas e culturais, sem atribuir tais diferenças à divisão da sociedade em classes.

Nesse sentido, a função da ideologia é apagar as diferenças não meritórias existentes na sociedade, decorrentes de atributos naturais ou hereditários, de modo a fornecer aos membros da sociedade o sentimento de identidade social, encontrando certos referenciais identificadores para todos os membros do corpo social, devendo ser entendida como o rol de ideias, valores, normas e regras de conduta que têm por escopo indicar uma forma de pensamento e de comportamento. Dentro desse conceito, a ideologia indica como as pessoas devem pensar, sentir e se comportar, exercendo um papel de orientação das ações individuais e

⁵³. CHAUI, Marilena. O que é ideologia?. 2ª Edição. São Paulo: Brasiliense, 2006; p. 7.

coletivas, bem como de fornecer aos membros da sociedade o sentimento de identidade social comum, disfarçando a opressão e dominação sofrida.

Existe uma proximidade do conceito de ideologia ora analisado e aquele apresentado pela doutrina marxista, reconhecendo como ponto importante a separação da produção das ideias e as condições sociais e históricas nas quais são produzidas. Neste sentido, a noção principal a ser considerada é a dialética materialista, surgida da divisão social do trabalho, sendo que é a partir da divisão social do trabalho que separou os homens em proprietários e não proprietários, que há o surgimento, para Karl Marx, da ideologia⁵⁴.

Marilena Chauí⁵⁵ corrobora o entendimento de Karl Marx sobre a origem da ideologia como um instrumento de dominação e da luta de classes. De tal sorte tem-se que a ideologia é um dos meios usados pelos dominantes para exercer a dominação, fazendo com que esta não seja percebida pelos dominados. E um dos principais exemplos por ela elencados é a ideologia da competência, por meio da qual se oculta a divisão social das classes ao afirmar que a sociedade se divide entre os competentes, que são aqueles especialistas possuidores de conhecimentos científicos e tecnológicos, e os incompetentes, entendidos como aqueles que executam as tarefas comandadas pelos especialistas.

Verifica-se, de tal modo, há uma dupla função da ideologia no mister dominatório do Estado, qual seja, viabilizar, tanto a criação e manutenção do mito que irá nortear os instrumentos de dominação do Estado, bem como na manipulação da linguagem, que comunica o pensamento ideológico do grupo dominante e, por meio do discurso, auxilia na dominação.

Outro autor que segue a esta corrente é Louis Althusser, segundo o qual⁵⁶, a ideologia é a representação da relação imaginária de indivíduos com suas reais condições de existência, consubstanciando-se como o “*cimento da sociedade*”, assegurando, simultaneamente: i) interpelação dos indivíduos como sujeitos; ii) a sua submissão à classe dominante e ao Estado; iii) o reconhecimento mútuo entre os sujeitos e a classe dominante; iv) reconhecimento do

⁵⁴. CHAUI, Marilena. O que...Op. cit.; pp. 81 e 82.

⁵⁵. CHAUI, Marilena. O que...Op. cit.; p. 109.

⁵⁶. ALTHUSSER, Louis. Ideologia e aparelhos ideológicos de Estado. Martins Fontes: Lisboa, 1985; pp. 111 e 112.

sujeito por ele mesmo; e v) a garantia absoluta que tudo está bem assim, e que, na condição de sujeitos reconhecerem o que eles são, terminará tudo bem.

O principal elemento do conceito de ideologia apontado pelo autor é relativo à reprodução da força de trabalho, a qual deve ser assegurada mediante o fornecimento dos meios materiais para sua reprodução, através do salário. Isso porque, segundo Louis Althusser⁵⁷, para que a força de trabalho se reproduza não se faz suficiente que se assegurem as condições materiais de sua reprodução, afinal a mão de obra deve ser competente, mas faz-se mister também a reprodução da submissão à ideologia vigente.

Os institutos do ordenamento jurídico possuem sensíveis aspectos extrajurídicos, dentro os quais se deve ater para sua acepção ideológica. No direito financeiro este fenômeno também é observado, devendo-se levar em consideração o fato de que a exploração dos recursos minerais, bem como de suas respectivas receitas, pode ser utilizada como meio de imprimir um caráter programático alinhado com a ideologia do grupo político dominante. Esta acepção também se faz importante para se entender este instituto como um meio de dominação.

Destarte, a ideologia dos governantes é comunicada pelo orçamento, o qual irá elencar as suas prioridades de modo a, não apenas exercer a dominação, mas de influenciar a atividade financeira com seu viés ideológico. Isto porque, a despesa carrega a ideologia do administrador público responsável pela elaboração da peça orçamentária. Também servirá, o aspecto ideológico da exploração dos recursos minerais, bem como de suas respectivas receitas, em conjunto com a linguagem nele comunicada, para construir o seu aspecto mimético, conforme exposto no item anterior, que irá suavizar a dominação para aqueles que a sofrem.

Portanto, a ideologia do grupo dominante terá impactar no discurso atinente tanto à exploração dos recursos minerais não renováveis, como também em relação à aplicação dos valores pagos em decorrência desta, uma vez serem tais fontes de receita elemento constante do orçamento, possibilitando sua comunicação à sociedade forma mais ou menos favorável. O impacto ideológico será direto, uma vez que a aplicação desta espécie estratégica e finita de receita será diretamente influenciada pela linha ideológica do governo.

⁵⁷. ALTHUSSER, Louis. Op. cit.; pp. 22 e 23.

2. ROYALTIES SOBRE OS RECURSOS NATURAIS NÃO RENOVÁVEIS

No item anterior procedeu-se uma contextualização do tema ora proposto para discussão, o que se deu por meio da análise da evolução histórica do tratamento dos recursos minerais na legislação brasileira, para depois analisar alguns aspectos sensíveis inerentes, como sua conceituação como *comodity* e aspectos relativos a ideologia de sua exploração.

Esta análise é importante para se compreender a importância da tese central do presente trabalho, uma vez que os conceitos e discussões apresentadas relacionam-se com a ideia de que é necessário um planejamento na exploração e aplicação das receitas decorrentes da exploração dos recursos minerais, de modo a utilizá-los com base em um planejamento estratégico intergeracional.

A ideia central a ser desenvolvida é a de que deve, o Poder Público, de acordo com o princípio da solidariedade entre gerações, utilizar-se das ferramentas existentes que regulam a atividade financeira no mister de organizar a forma de exploração dos recursos naturais não renováveis, objetivando a constituição de um legado para as gerações futuras, na constituição de uma poupança.

Cumpra agora analisar como ocorre a remuneração estatal decorrente da exploração dos recursos naturais não renováveis, que dará por meio dos *royalties*, a ser estipulado por meio do exercício da soberania estatal. Ademais, também serão analisados como são remunerados a exploração desta espécie de bens no Brasil.

2.1. CONCEITO DE ROYALTIES

Os recursos naturais não renováveis são *comodities* estratégicas jungidas a soberania estatal, uma vez que são bens de propriedade do Estado, com a remuneração ocorrendo por meio do pagamento de *royalties*.

Pois bem, importante, agora, analisar o conceito dessa importante forma de remuneração estatal pela exploração dos recursos naturais não renováveis. De acordo com o Banco Mundial, o conceito de *royalties* relaciona-se a “*payments and receipts between*

residents and nonresidents for the authorized use of intangible, non-produced, nonfinancial assets and proprietary rights (such as patents, copyright, trademarks, industrial processes, and franchises) and for the use, through licensing agreements, of produced originals of prototypes (such as films and manuscripts)”.

De tal sorte, *royalty* é o preço que é pago ao proprietário de um bem tangível ou intangível, extraído, inserido ou consumido por meio de processo produtivo, sendo este conceito aplicável toda e qualquer espécie de *royalty*, destinando-se a quem usar uma marca de comércio, um desenho industrial ou extrair um barril de petróleo do fundo do mar deverá pagar o referido encargo ao proprietário daqueles bens, que serão extraídos, inseridos ou consumidos por intermédio de processo produtivo.

Verifica-se, desse modo, que a expressão *royalties* usualmente designa o fluxo de pagamentos ao proprietário de um ativo não-renovável (material-imaterial) que o cede para ser explorado, usado ou comercializado por outras empresas ou indivíduos, com o sentido econômico de incentivar a pesquisa para o desenvolvimento de novas invenções.

Trata-se, o conceito apresentado, de uma ideia ampla de *royalties* a qual, para se adequar ao entendimento que ora se propõe, deve ser transposto para a realidade pública, dentro da sistemática do direito constitucional e financeiro. Nesse sentido, para se compreender a noção de *royalties*, bem como sua natureza jurídica, deve-se, primeiramente, analisar o inciso IX, artigo 20, da Constituição de 1988, o qual estabelece que os recursos minerais são bens da União, sendo que, nos termos do artigo 176 do texto constitucional, jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais são propriedade distinta do solo, somente poderão ser explorados ou aproveitados mediante autorização da União.

No que se refere à natureza jurídica dos *royalties*, Heleno Taveira Torres⁵⁸ afasta o entendimento de que sejam tributos ao afirmar que “*não obstante as várias identidades verificáveis entre ela e a noção corrente de tributo, com esta não se confunde, por se qualificar preliminarmente como uma receita originária*” enquanto aquela se trata de uma receita

⁵⁸. TORRES, Heleno Taveira. A compensação financeira devida pela utilização de recursos hídricos, exploração de recursos minerais ou produção de petróleo, xisto betuminoso e gás naturais (art 20, § 1º, CF) – sua natureza jurídica, in ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). Grandes questões atuais do Direito Tributário – 2º volume. São Paulo: Dialética, 1998; p. 137.

derivada, proveniente do patrimônio privado para o Estado, sem qualquer vinculação com o uso do patrimônio público.

Fernando Facury Scaff⁵⁹ afirma que, no caso de *royalties* pagos ao Estado em função da extração dos Recursos Naturais não Renováveis, esse preço se caracteriza como uma receita pública, decorrente da exploração de um patrimônio público – receita pública para quem recebe; preço público para quem paga. De acordo com o autor⁶⁰, pode-se conceituar *royalty* (em sentido específico, para a exploração de recursos naturais não renováveis) como o preço público pago ao proprietário do recurso natural não renovável que for extraído, inserido ou consumido por processo produtivo. Este é o conceito que se entende mais adequado.

José Agostinho Leal e Rodrigo Serra⁶¹ afirmam que uma outra função passível de ser atribuída aos *royalties* é sua propriedade de “internalizar” os custos sociais relacionados à utilização de derivados de petróleo (poluição do ar, custos de manutenção de rodovias e demais externalidades negativas), sendo que a extração de petróleo e o consumo de seus derivados provocam degradações ambientais e exigem despesas de manutenção de equipamentos públicos que recaem sobre conjunto da sociedade. Segundo os autores⁶², os *royalties* funcionam como forma de restabelecer o equilíbrio de mercado, acrescentando ao preço uma parcela adicional direcionada ao financiamento público dos investimentos necessários à minimização destes custos sociais, como forma de internalização dos custos sociais associados à indústria petrolífera.

A exegese destes dispositivos da Constituição de 1988 demonstra que o regime de exploração que vigora atualmente no país é o regime dominial e, conforme previsão do parágrafo 1º, artigo 20, do texto constitucional⁶³, o Estado está autorizado a cobrar *royalties* daqueles que detiverem o direito de explorar estes recursos.

⁵⁹. SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia – aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014; p. 90.

⁶⁰. SCAFF, Fernando Facury. *Op. Cit.*; p. 90.

⁶¹. LEAL, José Agostinho; SERRA, Rodrigo. Uma investigação sobre os critérios de repartição dos royalties petrolíferos; in PIQUET, Rosélia (org.). *Petróleo, Royalties e Região no Brasil: o Desafio da Abundância*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007; pp. 165 e 166.

⁶². LEAL, José Agostinho; SERRA, Rodrigo. *Op. Cit.*; p. 166.

⁶³. “§ 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”.

Verifica-se que o artigo 20 da Constituição Federal de 1988: i) ao falar de participação estabelece uma *receita patrimonial* originária dos bens da União que deverá ser partilhado entre os entes federados; ii) ao estabelecer uma *compensação financeira* pressupõe que a exploração dos recursos minerais ocasionará danos, prevendo assim uma *indenização*.

Outro não é o entendimento de Régis Fernandes de Oliveira⁶⁴, segundo o qual o referido dispositivo afirma que “*o constituinte não foi técnico ou juridicamente preciso, ao utilizar os termos constantes do § 1º do art. 20 da CF/88*” e conclui “*ambos quiseram referir-se a mesma coisa, ou seja, quando houver a exploração mineral ou de energia elétrica, dos resultados financeiros daí advindos haverá divisão (partilha ou compensação) entre os entes federados*”.

Da mesma forma, Fernando Facury Scaff⁶⁵ entende que o referido dispositivo constitucional estabeleceu duas bases impositivas para os *royalties* por parte da União, proprietária desses bens públicos, ao distinguir entre participação e compensação: i) *participação nos resultados da exploração* permite que seja estabelecida uma exação *ad valorem*, cobrada sobre os lucros da atividade extrativa; ii) a expressão *compensação financeira pela exploração* indica a troca de um bem por outro, ou seja, se por um lado a União entrega um recurso natural não renovável para ser explorado e comercializado, por outro, a empresa que se obriga a pagar um determinado valor por unidade extraída, independentemente do resultado econômico.

No Brasil, atualmente, conforme será apresentado mais adiante, os *royalties* incidentes sobre os recursos naturais não renováveis são cobrados~, preponderantemente, sobre o *faturamento ajustado*, caracterizando-se como uma espécie de compensação. Não seria incorreta, assim, entender que a sua cobrança é o meio pelo qual há a transformação do *patrimônio público* em *receitas originárias*, ou seja, distintos das receitas derivadas.

⁶⁴. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Op. cit.; p. 381.

⁶⁵. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit.; pp. 92 e 93.

O Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do RE 228.800⁶⁶, *in verbis*, relatado pelo Ministro Sepúlveda Pertence, segundo o qual os *royalties* devem ser entendidos como espécie de receitas patrimoniais, ou seja, originárias do patrimônio da União, não podendo ser confundidos com tributo ou indenização. Este acórdão, não obstante balize o entendimento sobre o assunto, é um *obiter dictum*, uma vez que o recurso não foi conhecido.

EMENTA: Bens da União: (recursos minerais e potenciais hídricos de energia elétrica): participação dos entes federados no produto ou compensação financeira por sua exploração (CF, art. 20, e § 1º): natureza jurídica: constitucionalidade da legislação de regência (L. 7.990/89, arts. 1º e 6º e L. 8.001/90). 1. O tratar-se de prestação pecuniária compulsória instituída por lei não faz necessariamente um tributo da participação nos resultados ou da compensação financeira previstas no art. 20, § 1º, CF, que configuram receita patrimonial. 2. A obrigação instituída na L. 7.990/89, sob o título de "compensação financeira pela exploração de recursos minerais" (CFEM) não corresponde ao modelo constitucional respectivo, que não comportaria, como tal, a sua incidência sobre o faturamento da empresa; não obstante, é constitucional, por amoldar-se à alternativa de "participação no produto da exploração" dos aludidos recursos minerais, igualmente prevista no art. 20, § 1º, da Constituição.

Verifica-se, pois, que, quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 228.800 ficou inegável que a receita pública advinda do artigo 20, parágrafo 1º, da Constituição Federal de 1988 se caracteriza como receita patrimonial, afastando a caracterização como receita tributária. Portanto, *royalty* deve ser entendido, corretamente, de acordo com a doutrina e entendimento jurisprudencial apresentado, como preço público pago ao proprietário do recurso natural não renovável que for extraído, no caso à União, inserido ou consumido no processo produtivo, ou seja, uma espécie de receitas patrimoniais originárias do patrimônio da União, não podendo ser confundidos com tributo ou indenização.

De acordo com Fernando Facury Scaff⁶⁷, os *royalties* podem ser considerados uma receita pública decorrente da exploração do patrimônio público, mas que se constitui em um custo privado decorrente da exploração dos recursos naturais não renováveis, sendo que, para

⁶⁶. RE 228800, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 25/09/2001, DJ 16-11-2001 PP-00021 EMENT VOL-02052-03 PP-00471

⁶⁷. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit.; p. 164.

o Estado, trata-se de uma receita patrimonial, enquanto quem na ótica de quem paga, trata-se de um custo imposto pelo Estado para a exploração desses recursos naturais. Dessa forma, para o autor⁶⁸, um investidor que deseje alocar recursos em um empreendimento necessita saber com segurança qual taxa de retorno em face daquele investimento, e os custos fiscais, sejam eles patrimoniais ou não, são um dos componentes individualmente considerados mais elevados de toda a operação, devendo conceber os *royalties* considerando-se todos os outros elementos do sistema tributário para evitar que sejam criadas distorções ou incongruências.

Outro aspecto relevante a ser apresentado é o destaque que Maria Amélia Enríquez⁶⁹ faz ao se destacar em que o ponto da cadeia no qual as economias periféricas e centrais concentram a incidência dos *royalties* varia: i) as economias periféricas enfrentam muitos problemas para alcançar etapas mais avançadas e acabam concentrando esta cobrança nos primeiros elos, arrecadando menos com a exploração dos recursos; ii) as economias centrais, por sua vez, concentram mais nas últimas etapas da cadeia, uma vez que sua economia já se diversificou e permite a manufatura dos recursos em seu território, mitigando, assim, o problema existente nas economias periféricas, com maior valor agregado.

Maurílio de Abreu Monteiro⁷⁰ afirma que, como regra geral há dois tipos principais de *royalties*: i) primeiro é um específico que corresponde a um valor fixo por unidade produzida, o que acaba penalizando os minérios de valor mais baixo e não leva em consideração os custos da exploração e produção; ii) o outro é um *ad valorem*, cuja alíquota é fixada sobre o preço da venda do mineral – sendo este a espécie mais utilizada nos países, assim como no Brasil. Segundo o autor⁷¹, além destes dois tipos, mais comuns, há a cobrança de *royalties* baseada nos lucros das empresas, que busca compensar a renda diferenciada gerada pela valorização dos recursos minerais.

A concentração da cobrança dos *royalties* nas etapas iniciais da cadeia econômica da exploração dos recursos minerais reflete diretamente nas receitas dos países que não conseguem

⁶⁸. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit.; p. 165.

⁶⁹. ENRÍQUEZ, Maria Amélia. Mineração: Maldição ou dádiva? – os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira. São Paulo: Signus, 2008; p. 318.

⁷⁰. MONTEIRO, Maurílio de Abreu; Amazônia: Mineração. Tributação e Desenvolvimento Redional, in, Novos Cadernos NAREA – Núcleo de Altos Estudos Amazonicos, vol 7, nº 2. Belém: IFPA, 2004; p. 173.

⁷¹. MONTEIRO, Maurílio de Abreu. Op. cit; p. 176.

alcançar as etapas mais avançadas deste ciclo, qual seja, o baixo valor agregado destes produtos. O efeito financeiro é evidente, uma vez que impacta no valor recolhido a título de *royalties*, em decorrência do fato de se ter diminuído a base de cálculo.

O Brasil, na atual conjuntura do setor minerário, termina por concentrar mais a incidência dos *royalties* nas etapas iniciais da cadeia produtiva, sendo que o principal desafio hoje é alterar este cenário, movendo o momento de cobrança desta exação para etapas posteriores na cadeia, para aumentar as receitas do Estado.

Por sua vez, no caso de energia elétrica, o pagamento de *royalty* se dá em face da outorga estatal para utilização dos potenciais de hidroenergia, por meio dos quais se transforma energia estática em dinâmica, através de processo mecânico. Aqui importante se destacar, conforme será explorado mais adiante, que o surgimento da obrigação de se pagar o *royalty* surge em razão não da utilização da água em si, mas do potencial existente de energia hidráulica.

Conforme bem destacado por Maria Amélia Enríquez⁷², a incidência dos *royalties* pode ocorrer das seguintes formas: i) *baseado no retorno líquido do smelter*, calculado sobre a quantia recebida pela venda do produto mineral que vai para o ciclo industrial e comercial, sendo que do total recebido pode haver deduções de alguns custos de beneficiamento incorridos, tais como custos de transporte, seguro, fundição, refino, etc.; ii) *baseado no lucro líquido*, que é calculado como uma percentagem da renda monetária percebida pela venda da produção mineral, depois da dedução de todas as despesas realizadas para produzir tal renda; iii) *sobre o resultado bruto*, originário da indústria de petróleo e gás e, atualmente, utilizado na indústria de diamantes e metais preciosos.

Por seu turno, Fernando Facury Scaff⁷³ identifica as seguintes espécies de *royalties*: i) *por unidade produzida*, que consideram a quantidade de produtos minerais extraídos como base de incidência e seu peso, sendo utilizada quando o minério é mais homogêneo e de uso industrial; ii) *ad valorem*, é a forma mais comum de incidência adotada, por meio da qual cobra-se um valor percentual por cada unidade extraída, que, ao final, corresponde a um valor pelo faturamento realizado; e, iii) *com base no lucro*, o qual considera o valor da renda obtida na

⁷². ENRÍQUEZ, Maria Amélia. Op. cit.; p. 316.

⁷³. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit.; pp. 176 e 177.

exploração, é o melhor método para identificar a rentabilidade do empreendimento. Segundo ainda o autor⁷⁴, os sistemas “puros” de cobrança de *royalties* são: i) observando o produto mineral extraído: por unidade produzida; *ad valorem*, com alíquotas fixas ou progressivas; ii) observando o empreendimento minerário: com base no faturamento; com base no lucro.

James Otto⁷⁵ destaca ainda a existência de duas outras fórmulas para cobrança de *royalties*, entendendo-as como aptas a ser aplicadas entre partes privadas – *royalties privados* – e menciona ser comum esse tipo de ajuste no Canadá e vários países da África: i) *NSR – Net Smelter Return*, que corresponde ao pagamento de uma fração do preço pago pelo minério logo após processo de fundição ou de processo físico-químico que separe o minério principal que está sendo buscado; e, ii) *NPI – Net Profit Interest*, que, como o nome indica, é baseado no lucro obtido na exploração da mina, ao invés de ser sobre o preço de venda da mina, levando-se em consideração, aqui, a operação empresarial como um todo, considerados todos os custos envolvidos – é uma variação do *royalty com base no lucro ou na renda*.

O sistema de cobrança por unidade produzida é o que traz maior transparência e de mais fácil apuração pela fiscalização, sendo, contudo, aquele que pode sufocar o empreendimento em face de seu peso relativo, pois é fortemente regressivo. Por sua vez, o modelo *ad valorem*, com alíquota fixa, predominantemente utilizado no Brasil, não obstante uma maior simplicidade operacional, possui caráter extremamente regressivo, uma vez que a amortização do capital e os custos unitários serão tanto menores quanto maior for a produção.

Fernando Facury Scaff⁷⁶ destaca ainda que há a possibilidade de variações dos métodos descritos, como por exemplo a possibilidade do método *ad valorem* ocorrer em uma escala móvel, em que a partir do volume de produção seja cobrado um valor superior. Este e semelhante ao modelo adotado pelo Brasil para a cobrança de participação especial sobre a exploração do petróleo, caracterizando-se uma incidência progressiva.

De acordo com James Otto⁷⁷, uma variação possível para a cobrança de *royalties* é conferir a possibilidade de opção às empresas para efetuarem o pagamento pelo sistema *ad*

⁷⁴. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit.; p. 178.

⁷⁵. OTTO, James. Mining taxation in developing countries. Unctad, 2013; pp. 10 e 11.

⁷⁶. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit.; p. 179.

⁷⁷. OTTO, James. Op. cit.; pp. 11 e 12.

valorem, como o adotado na província de New South Wales, na Austrália, permitindo que as empresas ultrapassem crises cíclicas que atingem o preço dos bens minerais.

Importante destacar que Fernando Facury Scaff⁷⁸ destacam que os governos buscam métodos estáveis e equitativos, que gerem contínuas receitas, fáceis de arrecadar e administra, e que sejam passíveis de distribuição a uma variedade de entidades governamentais e partes interessadas, buscando ainda que as empresas sejam transparentes em suas práticas fiscais e negociais. Nesse sentido, o autor⁷⁹ entende que, para as empresas, o sistema baseado na renda é o mais adequado, pois o pagamento só ocorrerá quando o empreendimento der lucro, não havendo sobreoneração na fase inicial do empreendimento, na qual se concentram os custos de implantação.

Nesse sentido, James Otto⁸⁰ destaca que as empresas, por outro lado, preferem métodos de cobrança de *royalties* que sejam estáveis e previsíveis, com base na sua capacidade de pagamento, permitam a recuperação precoce do capital investidos, respondam às usuais desacelerações dos preços de mercado, não distorçam as decisões de produção, como a vida útil da mina, possam ser deduzidos do imposto de renda geral, não adiciona custos operacionais e sejam passíveis de distribuição diretamente às partes afetadas.

Nos termos da legislação hoje em vigor, os modelos de participações especiais que existem hoje no Brasil, na área petrolífera, caracteriza-se como um método *ad valorem progressivo*, visando capturar uma fração maior do lucro da exploração dos recursos naturais não renováveis, em face de maior produtividade da jazida ou de aumentos extraordinários do preço do bem.

Por fim, destaca-se o fato de que a extração do recurso natural não renovável só ocorre uma única vez e o *royalty* não se caracteriza como receita tributária, mas patrimonial, não sendo possível haver dupla incidência de *royalties* sobre o mesmo produto extraído, pois este se caracteriza como uma receita patrimonial, e não tributária.

⁷⁸. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit.; p. 181.

⁷⁹. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit.; p. 182.

⁸⁰. OTTO, James. Op. cit.; p. 15.

Nesse sentido, segundo Fernando Facury Scaff⁸¹, havendo dano ecológico que impede o aproveitamento econômico do bem extraído ainda assim é devido o pagamento de *royalty*. Para o autor⁸², caso a contaminação ambiental tenha ocorrido na fase pós-extração, certamente será devido o *royalty*, mesmo tendo havido o aproveitamento econômico do bem ou não, sem se afastar a necessidade de se indenizar os danos ocorridos.

Não importa o aproveitamento econômico do bem, mas o fato da ocorrência do aspecto de incidência previsto na norma. Conforme será exposto mais adiante, o risco ambiental é inerente à exploração dos recursos naturais não renováveis, não havendo, os *royalties*, qualquer relação com eventuais indenizações devidas pela degradação ambiental.

Tal fato se deve uma vez que *royalties* e as referidas indenizações possuem pressupostos jurídicos-econômicos completamente distintos: os *royalties* é o preço cobrado pela exploração do bem mineral ou do potencial de energia hidroelétrica – havendo sua extração deverá haver seu pagamento; outra coisa é a indenização ambiental a ser cobrada por quem tiver sido prejudicado pelo dano ocasionado.

2.2. REGIME DE EXPLORAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

De acordo com Gilberto Bercovici⁸³, a política nacional do petróleo, assim como a dos recursos minerais, desde a nacionalização do subsolo na década de 1930, foi concebida e estruturada para ser um dos instrumentos do processo de industrialização do país. De acordo com o autor⁸⁴, a nacionalização dos recursos minerais em 1934 estaca diretamente vinculada à instalação da indústria pesada no Brasil, a ser promovida pela siderurgia de grande porte, a partir de 1941, e pelo controle nacional sobre os recursos petrolíferos.

A proposta de criação da Petrobras ocorreu por força da lei 1.516/51, de autoria do então presidente Getúlio Vargas, dispondo que haveria a constituição de uma sociedade por ações, a qual, dentro de uma política de exploração nacionalista de petróleo, teria o monopólio na exploração de petróleo. A proposta já anunciava que a União deteria, no mínimo, 51% das

⁸¹. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit; p. 227.

⁸². SCAFF, Fernando Facury. Op. cit; p. 228.

⁸³. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; p. 150.

⁸⁴. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; pp. 150 e 151.

ações com direito a voto na sociedade a ser constituída e de suas subsidiárias, enfatizando a imprescindibilidade do controle nacional do setor do petróleo.

Além de ter transferido a competência sobre a exploração dos serviços locais de gás canalizado e a propriedade sobre as águas subterrâneas para os Estados, a Constituição determina que a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição e o registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e explorações dos recursos minerais em seus territórios é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sob direção e coordenação da União e do Distrito Federal.

Por ser um eixo central de um projeto democrático em que a política macroeconômica esteja a serviço dos interesses nacionais, além de poder propiciar um planejamento energético de longo prazo, devendo ter, tanto sua exploração, quanto a aplicação dos recursos desta decorrente, ser aplicado de modo a gerar benefícios às futuras gerações. Do mesmo modo que ocorre em relação à legislação sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalúrgica e sobre as atividades nucleares de qualquer natureza, a União tem a competência exclusiva para legislar sobre energia sendo vedado aos Estados-membros legislarem sobre qualquer forma de uso de energia, salvo se autorizados, de forma supletiva, por lei complementar.

Para que o Brasil possa desenvolver-se socio e economicamente, faz-se necessário a criação de uma infra-estrutura complexa, capaz de articular as várias regiões do país, devendo, assim, a prestação dos serviços públicos de energia, saúde, educação, comunicação, entre outros, de forma mais uniformizada possível, com instalações interligadas.

De acordo com Gilberto Bercovici⁸⁵, a Constituição Federal 1988 não define nenhum modelo econômico que possa ser considerado excludente mas, pelo contrário, é aberta e suscetível de ser moldada a diversos sistemas econômicos, não admitindo qualquer forma de organização econômica nem permite toda e qualquer conduta dos agentes econômicos, mas sim estabelece os fundamentos e regras essenciais da atividade econômica, tanto em seu sentido estrito, quanto em relação aos serviços públicos. Segundo o autor⁸⁶, a atividade econômica em sentido estrito dos agentes econômicos privados, assim como a configuração do mercado, no

⁸⁵. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; p. 260.

⁸⁶. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; pp. 260 e 261.

Brasil, estão subordinados aos parâmetros constitucionais, especialmente os fixados nos artigos 1º, 3º e 179 da Constituição Federal de 1988.

Ademais, a Constituição Federal de 1988 não estabelece limitação de atuação do Estado na atividade econômica em caso de ineficiência ou desinteresse da iniciativa privada, o chamado princípio da subsidiariedade. Nesse sentido, a iniciativa econômica pública não pode impedir a iniciativa econômica privada, nem a iniciativa econômica privada pode bloquear a iniciativa econômica pública, mas ambas devem ocorrer de forma harmônica e compatível, sendo legitimada a atuação do Estado na economia, sem fronteiras espaciais ou temporais para sua atuação.

Pela teoria em questão, a iniciativa econômica pública implica na constatação de que de que livre iniciativa inclui todas as formas de organização econômica, individuais e coletivas, como a iniciativa econômica, individuais e coletivas, como a iniciativa econômica cooperativa e a iniciativa econômica pública. Nesse sentido, o disposto no artigo 173 da Constituição diz respeito à exploração direta pelo Estado de atividade econômica em sentido estrito, não excepcionalidade da intervenção estatal no domínio econômico. Este disposto autoriza o Estado explorar diretamente a atividade econômica em sentido estrito quando esta for necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo.

Verifica-se que a iniciativa econômica pública implica na constatação de que a atuação econômica em uma determinada área não pode ser exclusiva dos particulares, por questões estratégicas, mas pode ser exercida também pelo Estado, por meio de um reconhecimento constitucional dessa atuação.

Nesse sentido, o artigo 170, parágrafo único, da Constituição Federal, deixa explícito que o exercício de qualquer atividade econômica é livre, salvo nos casos previstos em lei, a qual pode limitar a livre iniciativa, não havendo nenhuma proibição à instituição de um novo monopólio estatal, bem como alguma exigência de que o monopólio deva ser criado por reforma constitucional.

Conforme exposto, o petróleo e os recursos minerais não renováveis são bens da União por determinação dos artigos 20, IX e 176, *caput* da Constituição Federal de 1988. No direito

brasileiro, tradicionalmente os bens públicos são divididos em bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais, cuja inalienabilidade está prevista no artigo 99 do Código Civil.

Fernando Facury Scaff⁸⁷ entende ser nítida a predominância da União na titularidade dos recursos naturais não renováveis brasileiro, havendo situações diversas colocadas no mesmo enquadramento: compensação de unidades federadas em face de alargamento de áreas agricultáveis, no caso dos potenciais de energia elétrica; compensações socioambientais no caso da exploração de recursos minerais em área terrestre; e impacto minorado no caso da exploração de petróleo em alto mar. Segundo o autor⁸⁸, todas essas situações geram um sem-número de argumentos em prol da cobrança dos *royalties* pelas unidades federadas beneficiárias do rateio, e uma disputa sem quartel por aquelas que pouco recebem esse repasse.

Ainda segundo Fernando Facury Scaff⁸⁹, somente quando o recurso natural não renovável é extraído é que se transforma em bem móvel, sendo considerado como “parte integrante não essencial” dos imóveis, conforme estabelece o artigo 79 do Código Civil, pois são objeto de direito autônomo em face daqueles em razão dos artigos 1.229 e 1.230 do Código Civil, e dos artigos 20, incisos I, VIII, e IX, e 176, da Constituição Federal. Segundo o autor⁹⁰, estes recursos, quando extraídos, podem também ser classificados como bens fungíveis, divisíveis e singulares, podendo também ser tangíveis (quando as reservas já foram identificadas e mensuradas) e intangíveis (quando as reservas ainda são desconhecidas, mas declaradas como bem público por força da legislação).

Dessa forma, considerando-se que os recursos naturais não renováveis são bens móveis, partes integrantes, não essências dos imóveis, pois possuem direito autônomo em face desses, terminam por e configurar como bens consumíveis. Ademais, as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, pertencendo, nos termos do

⁸⁷. SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia – aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014; p. 47.

⁸⁸. SCAFF, Fernando Facury. *Op. Cit.*; p. 47.

⁸⁹. SCAFF, Fernando Facury. *Op. Cit.*; p. 56.

⁹⁰. SCAFF, Fernando Facury. *Op. Cit.*; p. 57.

artigo 20 da Constituição Federal, à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

Os recursos naturais não renováveis, já identificados como petróleo, gás, os potenciais de energia hidráulica e minerais, se classificados de acordo com a *titularidade*, são bens de propriedade da União; e se classificados de acordo com a *afetação*, possuem a características de serem bens *dominicais*, transformando-se em bem móveis após retirados de seu estado natural.

Os bens públicos são bens afetados, querendo significar que há a possibilidade de se atribuir ou destinar o bem a uma finalidade pública, integrando-o no domínio público, enquanto por outro lado, a desafetação é a submissão do bem do domínio público para ser incorporado ao domínio privado do Estado ou do administrado. Contudo, deve-se destacar que os bens públicos não estão necessariamente fora do comércio, mas revestem-se de uma série de normas específicas para que possam produzir receitas, as quais devem ser previstos em lei, por meio de preços públicos, ou para que possam ser cedidos excepcionalmente para fins privados.

Nos termos da doutrina de direito administrativo, os bens de uso especial constituem bens públicos cuja utilização não é permitida a todos genericamente (como os bens de uso comum), mas a pessoas determinadas, por meio de permissão ou concessão do Estado, geralmente, mas não exclusivamente, para prestação de um serviço público, sendo bens inalienáveis, integrando o patrimônio indisponível do Estado, ou patrimônio administrativo, enquanto estiverem afetados, podendo ser desafetos do domínio público. Os bens dominicais constituem bens privados do Estado, integrantes do denominado patrimônio fiscal, não têm uma única destinação concreta, podendo ser utilizados de forma discricionária a ser alienados a qualquer tempo, nos termos da lei.

Nos termos da legislação administrativa hoje em vigor, o principal instrumento utilizado é a concessão de uso, o qual assegura direitos de utilização privativa de bens públicos para particulares, devendo observar às finalidades essenciais dos bens públicos envolvidos. Ou seja, a utilização dos referidos bens pode se dar por meio da concessão de uso de exploração, como no caso das minas, ou de simples uso, caso o concessionário adquira ou não poder de gestão dominial, substituindo-se à Administração Pública concedente.

Ademais, verifica-se, pela exegese da legislação em vigor, tem-se que a concessão para exploração de recursos minerais é uma concessão de uso, não uma concessão de direito real de uso, prevista para o uso do solo e do espaço aéreo sobre a superfície de terrenos públicos ou particulares, abrangendo um direito real resolúvel, dependendo de autorização legislativa expressa e de concorrência pública e tem por finalidades propiciar meios para a urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social.

Dessa forma, considerando que os poços de petróleo e os recursos minerais são bens públicos de uso especial, indisponíveis cuja destinação pública está definida constitucionalmente, uma vez que a exploração de tais recursos está vinculada aos objetivos fundamentais contidos na constituição, não pode haver a sua venda, mas tão somente a concessão de seu direito de uso, permitindo-se seu direito de exploração à particulares, mediante pagamento de determinado preço, ou seja, *royalties*.

Gilberto Bercovici⁹¹ afirma que, a concessão mineral é um ato administrativo mediante o qual a União, sem transmitir o domínio ou um direito real sobre o subsolo, outorga ao titular da concessão o direito de explorar o subsolo, com os direitos conexos necessários para que possa atuar, inclusive com proteção frente a terceiros. Segundo o autor⁹², a natureza jurídica de concessão de exploração de recursos naturais não renováveis é a de um contrato de concessão de uso de exploração de bens públicos indisponíveis, cujo regime jurídico é distinto em virtude da Constituição e da legislação ordinária, portanto, a de um contrato de direito público, configurando-se como atos administrativos constitutivos pelos quais o poder concedente delega poderes aos concessionários para utilizar ou explorar um bem público.

A garantia do abastecimento do mercado interno de petróleo e combustíveis é considerada estratégica pela própria Constituição Federal, em seu artigo 177 e 238, prevendo, ainda, a instituição de uma contribuição sobre intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e derivados (CIDE-combustíveis).

⁹¹. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; p. 291.

⁹². BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; pp. 291 e 292.

Existe o entendimento e que o Supremo Tribunal Federal teria errado ao julgar o Mandado de Segurança nº 24.312-1/DF, impetrado pelo Tribunal de Contas da União que autorizava a realização de auditorias em vários Municípios e no Estado do Rio de Janeiro para fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos como *royalties*, sendo que os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os recursos minerais são da União, mas a participação ou compensação aos entes federados no resultado da exploração destes bens federais seriam suas “receitas originárias”, desnaturou a característica essencial da participação dos entes federados em uma receita pública originária federal.

Muito embora não se pretenda esgotar o tema, entende-se que de fato o entendimento do referido julgado não se mostrou o mais adequado, uma vez que o artigo 20, parágrafo 1º, da Constituição Federal de 1988 traz em seu bojo várias regras, dentre as quais destaca-se: i) uma regra de repartição de receitas, que assegura aos Estados, Distrito Federal e Municípios a transferência de receitas decorrentes da exploração de alguns Recursos Naturais Não Renováveis; ii) uma regra de vinculação de receitas, quando atribui que parcela do que for arrecadado a órgãos da Administração Direta da União. Ademais, faz-se presente duas distintas formas de incidência dos *royalties*, uma sob a forma de compensação financeira e outra como participação nos resultados.

Ou seja, tem-se que o artigo 20, parágrafo 1º, da Constituição Federal de 1988 se configura, portanto, como norma que estabelece o rateio federativo desses recursos, que indubitavelmente são bens da União, e cuja receita é por esta recebida e transferida aos demais federados – na forma que a lei ordinária federal vier a estabelecer. Nesse sentido, serve como fundamento de validade dessas receitas que a União recebe e rateia com Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que advindas da exploração de seu patrimônio, composto pelos seguintes bens: petróleo, gás natural, recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e outros recursos minerais.

2.3. O TRATAMENTO DOS ROYALTIES NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Após a Constituição Federal de 1988, diversas leis trataram do rateio dos *royalties* sobre os recursos minerais os potenciais de energia hidráulica e sobre o petróleo e gás, seja espacial e/ou temporal, que é a fórmula do Fundo Social brasileiro.

Conforme já anteriormente exposto, a Constituição Federal, em seu artigo 20, determina que são bem da União os recursos naturais da plataforma continental (artigo 20, inciso V) e os recursos minerais, inclusive os do subsolo (artigo 20, inciso IX), ou seja, todo o petróleo e o gás natural, existentes no subsolo terrestre ou marinho (na extensão da plataforma continental), são bens públicos pertencentes à União.

Para se analisar corretamente a questão da classificação das receitas decorrentes dos *royalties*, inicialmente insta destacar que há dois níveis de classificação da receita na Lei 4.320/64 quando considerados não o efetivo ingresso de um determinado montante, mas a sua capacidade de financiar a despesa pública: i) o primeiro deles se baseia na sua categoria econômica, dividindo-as em receitas correntes e de capital; ii) no segundo nível de classificação, é que as receitas públicas são classificadas segundo a sua origem.

Ademais, também é importante destacar que o artigo 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal veda a aplicação de receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e própria dos servidores públicos.

Os *royalties* em geral vêm sendo classificados nas Leis Orçamentárias Anuais de todos os entes federativos como receitas correntes, supostamente devidos pelo particular em contraprestação ao seu direito explorar as reservas de petróleo e gás natural, bem como das minas e potencial de energia elétrica (bens públicos), motivo pelo qual seriam uma receita corrente de natureza patrimonial.

Ademais, analisando especificamente as receitas de *royalties* e as participações especiais, e, futuramente, as receitas obtidas com a venda da parte do óleo extraído, sobre o qual a União mantém sua propriedade, Andressa Guimarães Rego⁹³ afirmam que estas podem, na verdade, ser consideradas um preço pago pelo particular em contraprestação ao petróleo e ao gás natural que lhes foram alienados pelo Estado, tratando-se, portanto, de uma receita de

⁹³. REGO, Andressa Guimarães Torquato Fernandes. Uma análise acerca da classificação das receitas petrolíferas na lei orçamentária, in CONTI, Jose Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011; p. 436.

capital. Essa lógica também se aplica aos *royalties* decorrentes da exploração de minérios (CFEM), bem como do potencial de energia hidroelétrica (CFURH e de Itaipu).

Analisando como os entes federados tratam tais receitas é possível verificar a tendência de registrarem esse tipo de receita em sua Lei Orçamentária como uma receita corrente patrimonial. Isso porque, na contabilidade pública, há receita corrente patrimonial quando há um bem público que está sendo objeto de usufruto pelo particular, por exemplo, no caso do aluguel de um imóvel, sendo estas rendas obtidas, pagas mensalmente, são receitas patrimoniais, pois o Estado continua a ter o domínio sobre o bem, quanto o particular apenas tem o direito de explorá-lo de maneira que lhe aprouver.

De acordo com Andressa Guimarães Rego⁹⁴, classificação da receita arrecada com *royalties* e participação especiais por parte dos entes federativos no Brasil, como sendo uma receita corrente, tem gerado, ao longo dos anos, efeitos nocivos para o país, possibilitando a utilização desses recursos para cobrir gastos com despesas correntes, na qual estão incluídas as despesas de custeio, basicamente pagamento de pessoal e material de consumo. Segundo a autora⁹⁵, é essencial que a aplicação desses recursos seja planejada, sendo investida de modo que as gerações futuras tenham uma fonte de renda quando do esgotamento das reservas.

Nos termos do artigo 8º da Lei nº 7.990/89, as receitas dos *royalties* e das participações especiais não poderiam ser utilizadas no pagamento de dívidas e do quadro permanente de pessoal, de acordo com o artigo 8º. Contudo, verifica-se, na realidade brasileira, a utilização desses ingressos para o pagamento de despesas correntes, entre elas o pagamento de pessoal, com base na interpretação de que a Lei de Responsabilidade Fiscal teria autorizado essa prática ao determinar aos percentuais máximos incidentes sobre a receita corrente líquida para a despesa com pessoal.

Interessante destacar que, segundo Andressa Guimarães Rego⁹⁶, no caso do petróleo e do gás, seja no contrato de concessão, seja no de partilha de produção, as rendas obtidas serão sempre decorrentes da transferência da propriedade desses bens para um particular, devendo,

⁹⁴. REGO, Andressa Guimarães Op. cit; p. 446.

⁹⁵. REGO, Andressa Guimarães Op. cit; p. 447.

⁹⁶. REGO, Andressa Guimarães Op. cit; p. 446.

assim, os *royalties*, as participações especiais, e os futuros arrecadados com a venda do óleo bruto, é enquadrando-os como uma receita de capital, fruto da alienação de bem público.

Considerando que, conforme anteriormente exposto, a natureza jurídica dos poços de petróleo e gás natural é a mesma, nos termos da Constituição Federal, que as minas e os potenciais de energia hidroelétrica, entende-se que tal entendimento é aplicável para as receitas decorrentes da exploração de todos os recursos naturais não renováveis.

De acordo com Andressa Guimarães Rego⁹⁷, a alteração na classificação dos *royalties* e das participações especiais de receitas correntes para receitas de capital, mudaria o seu regime de aplicação, tendo em vista que o artigo 44 da Lei de Responsabilidade fiscal veda a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprios dos servidores públicos.

Ainda conforme Andressa Guimarães Rego⁹⁸, a alteração na classificação dos *royalties* e participações especiais seria de extrema importância para a gestão responsável desses recursos, uma vez que a proibição de sua aplicação no financiamento de despesas correntes impediria que eles continuassem a ser utilizados no custeio da máquina, e obrigações a sua aplicação em despesas de capital, isto é, na realização de investimentos, inversões financeiras e transferência de capital. Para a autora⁹⁹, essa mudança na classificação da receita teria impacto direto também sobre os *royalties* e as participações especiais que, arrecadados pela União, são repassados aos Estados e Municípios em obediência ao disposto na Lei nº 9.478/1997.

Em função da descoberta do Pré-Sal, o Poder Executivo encaminhou para o Congresso Nacional sua proposta de um novo marco legal, composto por quatro projetos que deram origem a três novas leis: i) Lei nº 12.351/2010, que introduziu o regime de partilha de produção e criou o Fundo Social; ii) Lei nº 12.304/2010, que autorizou a criação da Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA); e, iii) Lei nº 12.276/2010, que autorizou a cessão onerosa de direitos de exploração da União e a capitalização da Petrobras.

⁹⁷. REGO, Andressa Guimarães Op. cit; p. 446.

⁹⁸. REGO, Andressa Guimarães Op. cit; pp. 448 e 449.

⁹⁹. REGO, Andressa Guimarães Op. cit; p. 449.

O primeiro projeto a ser aprovado no Brasil foi o que resultou na Lei nº 12.276/2010, o qual autorizou a União a ceder onerosamente à Petrobras o exercício de duas atividades de lavra de petróleo e gás natural nas áreas não concedidas do Pré-Sal, sendo que tal cessão produziria efeitos até a extração do valor equivalente a 5 bilhões de barris de petróleo, autorizando a União a ampliar a participação no valor no capital da Petrobrás, conforme 9º da Lei nº 12.276/2010.

Por sua vez, a Lei nº 12.351/2010 o regime de exploração e produção do petróleo e gás natural das jazidas do Pré-Sal e nas áreas consideradas estratégicas pelo Poder Executivo passam do contrato de concessão para o do contrato de partilha de produção, conforme disposto no artigo 3º da Lei nº 12.351/2010), sendo o modelo de partilha de produção mais apropriado para a exploração do petróleo por concessionários ou contratados, cuja proposta é considerada mais vantajosa de acordo com o critério de oferta de maior excedente em óleo para a União.

De acordo com Paulo Cesar Ribeiro Lima¹⁰⁰, o regime de concessão garante direitos exclusivos para pesquisa, lavra e comercialização do petróleo, extraído de uma determinada área, por um determinado período, permitindo para as empresas petrolíferas disputarem essas regiões através do pagamento de bônus aos Estados. Segundo o autor¹⁰¹, neste regime, se a produção comercial ocorrer, são pagas compensações financeiras para o Estado, normalmente chamadas de *royalties*, conforme estabelecimento no contrato. A principal desvantagem desse tipo de contrato é comercial, sendo comum que ocorra falta de adequado conhecimento sobre o local objeto da concessão, pois, antes das licitações, as atividades exploratórias e as investigações sísmicas tendem a ser reduzidas.

Um dos problemas criados pela Lei nº 12.351/2010 é o da existência de um modelo dual de exploração do petróleo e do gás natural no país, com áreas submetidas ao regime jurídico do contrato de partilha de produção e áreas submetidas ao regime de concessão. Ou seja, a contratação de empresas privadas para a realização das atividades de exploração e produção de petróleo no Brasil pode se dar de duas formas: i) por meio de contrato de concessão, este é a forma genérica adotada no país, e aplica-se para todas as áreas que não

¹⁰⁰.LIMA, Paulo Cesar Ribeiro. Pré-sal, o novo marco legal e a capitalização da Petrobras. Rio de Janeiro: Synergia, 2011; p. 12.

¹⁰¹.LIMA, Paulo Cesar Ribeiro. Op. Cit.; pp. 12 e 13.

fizerem parte do pré-sal; ii) partilha de produção adotado para regiões do pré-sal e outras zonas estratégicas.

Pois bem, o modelo brasileiro de contrato de concessão, regulado pela Lei nº 9.478/1997, segue, de maneira geral, as regras adotadas internacionalmente neste tipo de contrato, ou seja, a empresa deve explorar, por sua conta e risco e, em caso de êxito, produzir o petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade desses bens, após extraídos, com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou contratualmente correspondentes. As participações legais as quais a lei se refere constituem-se, entre outras que possam surgir, das participações governamentais previstas no artigo 45 da Lei do Petróleo, quais seja, o bônus de assinatura, a taxa pela ocupação ou retenção da área, os *royalties* e as participações especiais.

Por sua vez, conforme disposto na Lei nº 12.351/2010, partilha de produção é o regime de exploração e produção de petróleo e gás natural no qual o contratado exerce, por sua conta e risco, as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção e, em caso de descoberta comercial, adquire o direito à apropriação do custo em óleo, do volume da produção corresponde aos *royalties* devidos, bem como de parcela do excedente em óleo, na proporção, condições e prazos estabelecidos em contrato.

Andressa Guimarães Rego¹⁰² afirma que bônus de assinatura é pago em razão das despesas realizadas pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) no processo licitatório, sendo devido o seu pagamento pelo licitante vencedor apenas no momento da assinatura do contrato, enquanto o pagamento pela ocupação ou retenção de área é realizado anualmente, pago em razão da área utilizada para a exploração do bloco. De acordo com a autora¹⁰³, trata-se de um contrato de empreitada no qual o objetivo do contrato celebrado trata-se do petróleo e o gás extraídos, sendo os serviços empreendidos pela contratada, primeiro de explorar os blocos licitados, depois de produzir o petróleo encontrado, seriam meras atividades-meio. No caso de regimes de concessão de outras espécies de recursos naturais não renováveis a lógica aplicável é a mesma.

¹⁰². REGO, Andressa Guimarães Torquato Fernandes. Uma análise acerca da classificação das receitas petrolíferas na lei orçamentária, in CONTI, Jose Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011; p. 440.

¹⁰³. REGO, Andressa Guimarães Torquato Fernandes. Op. Cit.; p. 441.

Nos termos da legislação em vigor, na primeira fase do contrato, isto é, na execução dos serviços de exploração e pesquisa dos blocos, haverá uma obrigação de fazer por parte da empresa contratada, que deverá realizar um “conjunto de operações ou atividades destinadas a avaliar áreas, objetivando a descoberta e a identificação de jazidas de petróleo e gás natural, cabendo à União Federal viabilizar um direito de exclusividade a empresa concessionária para a realização das atividades de pesquisa, e, se for o caso, de produção de petróleo.

Na segunda etapa, segundo Andressa Guimarães Rego¹⁰⁴, atribui-se a empresa a obrigação de fazer, na qual se exige a realização de um conjunto de operações coordenadas de extração de petróleo ou gás natural de uma jazida e de preparo para sua movimentação e de dar, constituindo-se no pagamento de uma porcentagem sobre a produção, representada pelos *royalties* e participações especiais, estas devidas somente nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade do campo, cabendo a União, por sua vez, será a responsável pelo cumprimento de uma obrigação de dar, por meio da qual transferirá a propriedade do petróleo e do gás ao concessionário.

Nesse sentido, verifica-se que os *royalties* são uma contraprestação efetuada pelo particular em decorrência da aquisição de um bem público, visto que a União Federal alienou um bem público e, em contrapartida, recebeu a prestação de um serviço e um valor em dinheiro.

Nesse sentido, importante destacar a opinião de Andressa Guimarães Rego¹⁰⁵, no modelo brasileiro, o contratado presta o serviço de exploração e produção, tal qual ocorre no contrato de concessão, no entanto, não adquire a propriedade do óleo extraído de maneira automática após a passagem do óleo pela boca do poço, mas sim passa a ter o direito ao custo em óleo, ao volume da produção correspondente aos *royalties* devidos, bem como de parcela do excedente em óleo.

O custo em óleo, de acordo com o artigo 2º, inciso II, da Lei nº 12.351/2010, é a parcela da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, exigível unicamente em caso de descoberta comercial, correspondente aos custos e aos investimentos

¹⁰⁴. REGO, Andressa Guimarães Torquato Fernandes. Op. Cit.; pp. 441 e 442.

¹⁰⁵. REGO, Andressa Guimarães Torquato Fernandes. Op. Cit.; pp. 442 e 443.

realizados pelo contratado na execução das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações. Assim, a contratada terá uma obrigação de dar, consistente na entrega de uma parcela do óleo produzido para a União e de pagar dada quantia, representada pelos *royalties*, que nada mais do que uma representação financeira do resultado da exploração que é repassado ao contratante, enquanto, por sua vez, a contrata terá o direito de receber, em óleo, o equivalente aos seus custos para a realização dos serviços de exploração e produção, aos *royalties* pagos e uma parcela de lucro, predeterminado.

A Lei nº 12.351/2010 determina ainda que o excedente em óleo é a parcela da produção a ser repartida entre a União e o contratado, segundo critérios definidos em contrato resultante da diferença entre o volume total da produção e as parcelas relativas ao custo em óleo, aos *royalties* devidos e, quando exigível, à participação do superficiário. Áreas estratégicas são regiões de interesse para o desenvolvimento nacional, delimitadas em ato do Poder Executivo, caracterizadas pelo baixo risco exploratório e elevado potencial de produção. Caberia, a Petrobras, o papel de operador responsável pela condução e execução, direta ou indireta, de todas as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações de exploração e produção.

Vale destacar a medida salutar adotada no Brasil por meio do artigo 46 da Lei nº 12.351/10, segundo o qual as receitas arrecadadas com a venda da quota-parte do excedente em óleo pertencente à União deverão ser aplicadas em um fundo, denominado Fundo Social do Pré-Sal. Essa medida, a qual será analisada mais adiante, demonstra preocupação do legislador pátrio em gerar benefícios futuros a partir da exploração de recursos naturais não renováveis.

Ademais, de acordo com Paulo Cesar Ribeiro de Lima¹⁰⁶ a por intermédio do Ministério de Minas de Energia (MME), a União celebrará contratos de partilha de produção diretamente com a Petrobras, dispensada a licitação, ou mediante licitação na modalidade leilão, sendo que a gestão dos contratos de partilha de produção ficará a cargo da empresa Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), cuja criação foi autorizada pela Lei nº 12.304/2010, cabendo a esta integrar o consórcio como representante dos interesses da União nos contratos de partilha.

¹⁰⁶.LIMA, Paulo Cesar Ribeiro. Op. Cit.; pp. 25 e 26.

Ainda nos termos da Lei nº 12.304/2010, a União, representada pela PPSA, celebrará com os interessados, nos casos em que as jazidas da área do Pré-Sal e das estratégicas se estendam por áreas não concedidas ou não partilhadas, acordo de individualização da produção, cujos termos e condições obrigarão o futuro concessionário ou contratado sob o regime de partilha de produção. Também caberá a PPSA, representando a União, contratar diretamente a Petrobras, dispensada a licitação, como agente comercializador do petróleo e do gás natural destinados à União em decorrência dos contratos de partilha de produção.

Por fim, a Lei nº 12.351/2010 dispõe sobre a criação do Fundo Social do Pré-Sal, cuja finalidade é constituir fonte de recursos para os desenvolvimentos 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 adaptação de mudanças climáticas.

Os objetivos desse fundo foram delineados no artigo 48 da Lei nº 12.351/2010, quais sejam: constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União; oferecer fonte regular de recursos para o desenvolvimento social, na forma de projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, cultura, ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental; e mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis.

Trata-se de uma importante iniciativa, em linha do princípio da solidariedade intergeracional, que tem o condão de, com o seu correto manejo, impactar positivamente as instituições da estrutura básica da sociedade. Este tema será retomado mais adiante, devendo, contudo, ter, desde logo, que o entendimento apresentado deve ser seguido para todos os demais *royalties*, não apenas para aqueles decorrentes da exploração de petróleo e gás natural. Conferiu-se a tais recursos uma destinação própria daquela que deve ser atribuída a uma receita de capital, cuja continuidade no tempo é incerta, devendo, portanto, ser investida de modo a reproduzir o capital, para que as gerações futuras possam gozar dos seus benefícios.

Nesse sentido, de acordo com Fernando Facury Scaff¹⁰⁷ no Brasil, a preocupação atual é maior no Acesso a informações e na Transparência nas Contas Públicas, sem delimitar, contudo, o enfoque específico na questão do uso competente e adequado dos recursos naturais.

No Brasil, os *royalties* seguem, como regra geral, o sistema *ad valorem* podendo ser: i) incidentes sobre os recursos minerais são e o denominados CFEM – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais; ii) sobre hidrelétricos são aqueles incidentes sobre os potenciais de energia hidráulica, denominado por CFURH – Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos, bem como aqueles incidente sobre a produção de energia Hidrelétrica de Itaipu; e, iii) por fim, há as Participações Governamentais da indústria de petróleo e gás, das quais apenas duas possuem características de *royalties: royalty stricto sensu e participações especiais*.

Aqui é importante fazer uma breve apresentação da teoria de Paulo de Barros Carvalho¹⁰⁸, segundo o qual a incidência dos *royalties* através da *regra matriz de incidência* de cada exação a partir das diversas normas esparsas que compõe o todo, seguindo a doutrina de Paulo de Barros Carvalho. Pela análise da teoria em questão, pode-se expor o quadro teórico da regra matriz de incidência é composto por dois âmbitos:

- i) o descritor, denominado de hipótese, suposto ou antecedente, que dará as diretrizes para a identificação de eventos portadores de expressão econômica, englobando:
 - a) o critério material – relativo ao comportamento de alguma pessoa;
 - b) critério temporal – referente ao condicionamento no tempo;
 - c) critério espacial, referente ao espaço dentro do qual deverá ocorrer o evento descrito.

- ii) o prescritor da norma, ou conseqüente – responsável por estatuir o vínculo obrigacional entre o Estado, ou quem lhe faça as vezes, na condição de sujeito ativo, e uma pessoa física ou jurídica, particular ou pública, como sujeito passivo, de sorte que o primeiro terá o direito de exigir, do segundo, o pagamento de determinada quantia em dinheiro, contendo:
 - a) critério pessoal – com o estabelecimento do

¹⁰⁷. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit; p. 173.

¹⁰⁸. CARVALHO, Paulo de Barros. Fundamentos da Incidência. São Paulo: Saraiva; pp. 80 e 81.

sujeito ativo e passivo da obrigação; e, b) critério quantitativo – responsável pela mensuração da obrigação, correspondendo a base de cálculo e alíquota.

Transpondo a regra em questão para o tema em análise, verifica-se que a obrigação de pagar o *royalty* surgirá quando todas as condicionantes acima estabelecidas se concretizaram na realidade, dando ensejo ao denominado fato imponible. A seguir, serão analisadas todas as regras matrizes de incidência dos *royalties* em análise.

2.3.1. *Compensação Financeira pela exploração de Recursos Mineiras (CFEM)*

Outro *royalty* existente dentro da sistemática jurídica brasileira é a Compensação Financeira pela Exploração de Recurso Minerais, a denominada CFEM. Antes de analisá-la, porém, cumpre terce alguns comentários introdutórios sobre o setor de mineração.

Ao analisar a atividade mineradora, Gilberto Bervocivi¹⁰⁹ afirma que esta exige grandes investimentos, cujo retorno apresenta riscos significativos, sendo, por este motivo, que as empresas mineradoras defendem constantemente a necessidade de medidas de garantia de segurança jurídica e de limitação da discricionariedade estatal na administração dos recursos minerais. O autor¹¹⁰ afirma que, o Estado não tem obtido sucesso em estabelecer uma política tributária adequada que consiga estabelecer contrapartidas para compensar o esgotamento dos recursos minerais e dinamizar o desenvolvimento regional nas áreas mineradoras.

De acordo com Gilberto Bercovici¹¹¹, apesar dos interesses das empresas mineradores, a mineração é uma atividade que deve ser tributada de forma adicional, pois esgota os recursos minerais, valendo-se da utilização de bens públicos que não mais estarão disponíveis após sua exploração. De acordo com o autor¹¹², a população, em geral, por meio do Estado, deve se apropriar de parte do valor do bem público concedido de forma exclusiva para uma empresa mineradora, cujos benefícios do seu aproveitamento deveriam ser públicos, sendo a renda minerária, ou *royalty*, é uma compensação ou retribuição paga pelo uso de um direito, no caso, a exploração de um recurso natural exaurível.

¹⁰⁹.BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; p. 326.

¹¹⁰.BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; pp. 326 e 327.

¹¹¹.BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; p. 326.

¹¹².BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; p. 328.

Pois bem, nos termos do sistema constitucional brasileiro, tem-se que o único poder competente para instituir a cobrança de *royalties* no setor mineral, conforme já exposto anteriormente, é o Governo Federal, que o fez por meio da CFEM, a qual pode ser conceituada como uma receita pública originária decorrente da exploração de bens da União.

A CFEM é espécie de *royalty ad valorem* cobrado em decorrência da exploração dos recursos minerários, sendo disciplinada pelas Lei nº 7.990/89, Lei nº 8.001/90 e Lei nº 13.540/17, com a redação dada que delimitam sua regra matriz de incidência e todos os aspectos jurídicos necessários para sua cobrança.

Nos termos da legislação em vigor, a CFEM será devida à União por quem explorar economicamente estes recursos, a alíquota é de: i) 3% sobre alumínio, manganês, sal-gema e potássio; ii) 3,5% sobre ferro, fertilizante, carvão e demais substâncias; iii) 1,5% em se tratando de ouro; iv) 2% na exploração de pedras preciosas, pedras coradas lapidáveis, carbonados e metais nobres. A base de cálculo é o faturamento líquido da venda do produto mineral após a última etapa de beneficiamento antes de sua transformação industrial, com reduções estabelecidas em lei (tributos incidentes sobre a comercialização dos recursos, despesas de transporte e seguro).

Analisada as principais características da CFEM, cumpre destacar que, conforme será a seguir demonstrado, o planejamento estratégico e geracional, conjugado com uma política pública eficiente, é um elemento necessário para que o setor minerário tenha importante papel no desenvolvimento social e econômico de uma determinada sociedade. Da mesma forma, o não planejamento correto do processo de exploração dos recursos minerais pode, ao invés de gerar benefícios para o país, gerar sérios problemas econômicos.

A primeira norma infraconstitucional, no âmbito da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a CFEM foi a Lei nº 7.990/89, a qual veio posteriormente a ser alterada pelas Leis nº 8.001/90 e nº 13.540/17. A exegese conjunta dos referidos textos legais permitem a conclusão de que a compensação financeira pela exploração de recursos minerais, pra fins de aproveitamento econômico, será de até 3,5% sobre o faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado antes de

sua transformação industrial, excluídos os tributos incidentes sobre a comercialização do produto mineral, bem como as despesas de transporte e de seguros.

Dessa forma, pode-se desenhar a seguinte regra matriz de incidência da CFEM:

- i) aspecto material: a exploração dos recursos para fins de aproveitamento econômico;
- ii) aspecto pessoal: a) sujeito ativo: União Federal por meio do DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral; e, b) sujeito passivo: pessoa física ou jurídica que realizar a exploração de recursos minerais para fins de aproveitamento econômico;
- iii) aspecto espacial: território nacional;
- iv) aspecto temporal: o momento da exploração;
- v) aspecto quantitativo: a) a alíquota é variável; b) base de cálculo: faturamento líquido resultante da venda do produto mineral obtidos após a última etapa dos processos de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial, com as reduções estabelecidas em lei (tributos incidentes sobre a comercialização do produto mineral, as despesas de transporte e as de seguro).

O rateio para a CFEM, consoante estabelece o artigo 2º, parágrafo 2º, da Lei nº 8.001/90, na redação dada pela Lei nº 13.540/17:

- i) 7% para a entidade reguladora do setor de mineração;
- ii) 1% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), instituído pelo Decreto-Lei nº 719/69, e restabelecido pela Lei nº 8.172/91, destinado ao desenvolvimento científico e tecnológico do setor mineral;
- iii) 1,8% para o Centro de Tecnologia Mineral (CETEM), vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, criado pela Lei nº 7.677/88, para

a realização de pesquisas, estudos e projetos de tratamento, beneficiamento e industrialização de bens minerais;

- iv) 0,2% para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), para atividades de proteção ambiental em regiões impactadas pela mineração;
- v) 15% para o Distrito Federal e os Estados onde ocorrer a produção;
- vi) 60% para o Distrito Federal e os Municípios onde ocorrer a produção;
- vii) 15% para o Distrito Federal e os Municípios, quando afetados pela atividade de mineração e a produção não ocorrer em seus territórios, nas seguintes situações: a) cortados pelas infraestruturas utilizadas para o transporte ferroviário ou dutoviário de substâncias minerais; b) afetados pelas operações portuárias e de embarque e desembarque de substâncias minerais; e, c) onde se localizem as pilhas de estéril, as barragens de rejeitos e as instalações de beneficiamento de substâncias minerais, bem como as demais instalações previstas no plano de aproveitamento econômico.

Nessa divisão tem-se que uma grande parte termina sendo destinada a uma transferência obrigatória intergovernamental que corresponde um rateio geográfico direito, pois 15% são transferidos para os Estados e 60% para os Municípios onde essa atividade é realizada.

Ademais, a parte da União não contém um rateio, mas uma vinculação legal, sendo:

- i) 8% para o DNPM, que não possui nenhuma restrição legal para utilização desses recursos;
- ii) 2% ao IBAMA, com vinculação estrita a uma atividade específica, que é o uso dos recursos para proteção mineral nas regiões mineradoras; e, iii) 2% ao Fundo Especial, para aplicação e ações de desenvolvimento científico e tecnológico do setor mineral.

De acordo com Fernando Facury Scaff¹¹³, essa vinculação da CFEM à um Fundo Especial pode ser vagamente se caracterizar como tendo uma função no tempo, intergeracional, pois seu escopo não se refere ao rateio geográfico das receitas, e a função estabelecida não se

¹¹³. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit; p. 172.

esgota em uma geração. Ademais, o autor¹¹⁴ destaca ainda que se verifica nessa fórmula de rateio tanto a existência de distribuição geográfica do produto da arrecadação, como vinculações a órgãos federais e a fundos.

Contudo, não obstante a criação desse fundo especial ocorra em observância ao princípio da solidariedade intergeracional, dedicando-se a ações em vistas de desenvolver ações tecnológicas no setor da mineração, tem-se que esta medida ainda está aquém daquela necessária para geração de benefícios para as futuras gerações. O grande risco é que os valores arrecadados pela União e repassados para os demais entes federados terminem se perdendo no caixa do Governo Federal, Estados e Municípios, sendo utilizados para despesas correntes as quais terminaram sem gerar qualquer benefício para as gerações futuras.

2.3.2. *Royalties sobre o Petróleo e participação especial*

De acordo com Gilberto Bercovici¹¹⁵, os principais instrumentos fiscais utilizados pelos países produtores de petróleo como forma de arrecadação são: bônus de assinatura (pago no momento da assinatura do contrato ou na outorga da concessão) e o bônus de produção (pago no momento da descoberta e durante o período de produção); o pagamento pela retenção da área, ou taxa de ocupação (paga anualmente para manter o Estado na administração das atividades petrolíferas); *royalties* (proveniente do privilégio de utilização de um recurso não-renovável); imposto de renda; partilha de lucros extraordinários (quando há produção em campos com lucros extraordinários ou aumento do preço do petróleo) e a participação governamental (pagamento progressivo nos casos de elevado volume de produção).

Em relação aos *royalties* e participações governamentais sobre gás e petróleo, inicialmente é importante destacar a diferença existente entre o modelo de concessão e de partilha de produção.

No modelo de concessão a empresa possui o direito exclusivo de pesquisa, lavra e comercialização do petróleo, referente a uma determinada área, por certo período, sendo, o referido direito, resultado da disputa que ocorreu pelo pagamento de bônus ao Estado.

¹¹⁴. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit; p. 173.

¹¹⁵. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; p. 332.

Outro modelo é o de partilha de produção, que foi inicialmente utilizado na Indonésia em 1966, consistindo em assegurar que a propriedade do petróleo é pública, permitindo-se que empresas privadas gerenciem e operem as instalações de uma determinada área, assumindo todos os riscos exploratórios e, na hipótese de haver produção, esse custo exploratório é abadio e o saldo, denominado *profit oil*, partilhado entre as empresas e o Estado, da forma que estiverem previstas em lei ou contrato. No sistema de partilha de produção os investimentos são realizados pelas empresas privadas e, em havendo produção, recuperados de forma diferida no tempo; os custos de manutenção são abatidos em regime de ano-calendário.

Fernando Facury Scaff¹¹⁶ destaca ainda que um terceiro sistema é o de contratação de serviços, no qual o petróleo pertence ao Estado e este contrata empresas especializadas para prestar os serviços de pesquisa e exploração desse bem, sendo remunerado por isso. Trata-se de uma prestação de serviço, com ou sem cláusula de risco, a qual poderá implicar no direito ou não de ressarcimento da empresa pelos investimentos realizados.

Além dos modelos mais conhecidos de exploração, concessão, partilha de produção e contratação de serviço, existe ainda um quarto tipo, denominado *joint venture*, no qual, ao contrário do que ocorre com os demais, não existem definições e critérios internacionalmente estabelecidos, mas simplesmente o estabelecimento que duas ou mais partes desejam formalizar a realização de certa atividade de uma determinada maneira.

Segundo o Paulo Cesar Riberio Lima¹¹⁷, em países com baixa relação entre reservas e consumo, onde o risco exploratório é alto, predomina o regime de concessão, com pagamento de *royalties*; nos países em que existem grandes reservas e baixo risco exploratório, tende-se a adotar os contratos de partilha de produção; em países onde o regime de partilha não é capaz de atrair investimentos de empresas petrolíferas, são comuns os contratos de *joint venture*; por sua vez, em países com grandes reservas, baixo risco exploratório e baixos custos de produção, são utilizados os contratos de serviço.

¹¹⁶. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit; p. 213.

¹¹⁷. LIMA, Paulo Cesar Ribeiro. Op. Cit.; p. 16.

A preponderância dos regimes de exploração em função do risco envolvido na exploração, bem como sua divisão entre o poder público e a esfera privada, pode ser sintetizada na planilha abaixo¹¹⁸:

Regime	Empresa	Governo
Concessão	Todo risco e boa recompensa	Recompensa em função da produção e do preço
Partilha de Produção	Todo o risco e parte da produção	Nenhum risco e parte da produção
Prestação de serviços	Nenhum risco e remuneração fixa	Todo risco e toda produção
Joint Venture	Parte do risco e parte da produção	Parte do risco e parte da produção

Como exemplo a ser citado, dentro outros países, adotam: i) o sistema de concessão – Argentina, Estados Unidos, Peru e Portugal; ii) o sistema de partilha de produção: Angola, Líbia, Tanzânia, Bolívia, Moçambique, Turquia, Colômbia, Nigéria, Venezuela, Equador, Paquistão, Rússia, China, Índia, Senegal, Malásia e Cazaquistão; iii) o sistema de prestação de serviço: Irã e México; e, por fim, iv) a Noruega pode ser considerado um dos únicos países do mundo a adotarem do sistema de *joint venture*.

No caso do Brasil, desde 2011, há a convivência dos dois primeiros modelos acima descritos no mesmo espaço geográfico: todo território nacional. Os dois regimes podem conviver em qualquer parte do território nacional em face do conceito de área estratégica, veiculado pelo artigo 2º, inciso V, da Lei nº 12.351/10, que assim a conceitua: “*região de interesse para o desenvolvimento nacional, delimitada em ato do Poder Executivo, caracterizada pelo baixo risco exploratório e elevado potencial de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos*”.

Pela regra em questão, onde houver uma “região de interesse para o desenvolvimento nacional”, estabelecida por ato do Poder Executivo, poderá ser utilizado o sistema de partilha de produção. No sistema de partilha de produção, as receitas públicas patrimoniais serão de duas espécies: os *royalties* e a parcela da produção que vier a ser estabelecida no contrato que, no Brasil, por força de lei, deverá ser recebida pela União em dinheiro, e não em espécie.

¹¹⁸. LIMA, Paulo Cesar Ribeiro. Op. Cit.; p. 15.

Como *Participações Governamentais*, o artigo 45 da Lei nº 9.478/97 prevê quatro diferentes espécies de pagamentos que a empresa concessionária/extratora deverá pagar: i) bônus de assinatura; ii) *royalties*; iii) participação especial; e, iv) pagamento pela ocupação ou retenção de área.

Para Fernando Facury Scaff¹¹⁹, existem várias participações governamentais que podem ser cobradas na atividade de exploração petrolífera, sendo que apenas duas se caracterizam como *royalties*, quais sejam: *royalties* do petróleo e participações especiais. Segundo o autor¹²⁰, com a descoberta dos campos do Pré-Sal e a adoção do sistema de exploração de partilha de produção, foi modificada a base de rateio dos *royalties* por meio de um complexo entrelaçamento de processos legislativos.

Nos termos do artigo 46 da Lei nº 9.478/97, o *bônus de assinatura* pode ser caracterizado como o pagamento ofertado na proposta para a obtenção da concessão, devendo ser pago no ato da assinatura do contrato. Nesse mesmo sentido, o artigo 2º, inciso XII, da Lei 12.351/10 define como o valor fixo devido à União pelo contratado, a ser pago no ato da celebração e nos termos do respectivo contrato de partilha de produção.

Fernando Facury Scaff¹²¹ afirma que, pela descrição, verifica-se que o *bônus de assinatura* é a parcela cobrada daquela empresa que venceu a licitação e em razão desse fato, não possuindo características de *royalty*, mas de receita contratual, tratando-se de pagamento decorrente de uma obrigação de direito administrativo, muito mais próxima da figura do alvará ou do licenciamento. Ademais, segundo o autor¹²², conceito de *royalty* adotado é o de preço público pago ao proprietário de recurso natural não renovável que for extraído, inserido ou consumido por processo produtivo, tendo, na definição legal estabelecida pelo artigo 2º, inciso XIII, da Lei nº 12.351/10, características de ser uma compensação financeira, e tem vinculação com a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos.

As participações especiais, nos termos do artigo 50 da Lei nº 9.478/97, se caracterizam como uma espécie de *royalty* extraordinário uma vez que se trata de uma receita patrimonial

¹¹⁹. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit; p. 267.

¹²⁰. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit; p. 267.

¹²¹. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit; p. 218.

¹²². SCAFF, Fernando Facury. Op. cit; pp. 218 e 219.

sobre a exploração de recursos naturais não renováveis, cobrável quando houver “grande volume de produção” ou “grande rentabilidade”. Há as participações especiais somente nos contratos de exploração firmados pelo sistema de concessão, estando excluído do sistema de partilha pelo artigo 44 da lei nº 12.352/10, uma vez que, quanto maior for a produção, maior a quantidade de bem natural a ser rateada entre a empresa concessionária e o poder concedente.

Por fim, o *pagamento por ocupação ou retenção de área* como o valor cobrado pela necessária reserva daquela área para a exploração do bem indicado, não se caracterizando como *royalty*, pois seu pagamento não decorre da exploração de um bem, mas em decorrência de sua utilização, da ocupação da área ou de sua retenção para posterior uso.

Importante aqui chamar atenção para o entendimento de Fernando Facury Scaff, segundo o qual¹²³ as participações governamentais que inegavelmente se constituem em receitas públicas patrimoniais, podem ser divididas em dois grupos: i) as que geram receita independentemente da extração de petróleo e gás, quais sejam, o bônus de assinatura e o pagamento por ocupação ou retenção de área; e, ii) as que geram receitas de forma dependente à extração de petróleo e gás, quais sejam, os *royalties* e as participações especiais.

Adotando-se este entendimento, por considerá-lo adequada a análise ora proposta, passa-se a dissecar a regra matriz de incidência dos *royalties* do petróleo e do gás e a participação especial:

- i) Aspecto Material: produzir petróleo ou gás natural para fins comerciais;
- ii) Aspecto Pessoal: a) sujeito ativo: União (ANP – Agência Nacional do Petróleo); e, b) sujeito passivo: aquela pessoa, física ou jurídica, que produzir petróleo ou gás natural para fins comerciais;
- iii) Aspecto espacial: território nacional;
- iv) Aspecto temporal: momento da extração comercial do petróleo ou gás natural;

¹²³. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit; p. 219.

- v) Aspecto quantitativo: i) alíquota no sistema de concessão variável entre 5% e 10%, a qual será determinada no contrato de concessão em função de variáveis como iscos geológico e as expectativas de exploração; ii) no sistema de partilha, fixa em 15%. A base de cálculo é o valor da produção de petróleo ou gás natural, sendo permitida a dedução dos tributos incidentes sobre a venda e custo do transporte.

Para analisar a correta distribuição dos *royalties* entre os entes federativos, é necessário cruzar diferentes situações: i) contratos firmados sob o regime de concessão e firmados sob o regime de partilha de produção; ii) exploração em áreas terrestres e exploração marítima; e, iii) e, nos contratos de concessão, deve-se distinguir entre a parcela obrigatória de 5% e parcela variável entre 5% e 10%, o que confere um grau de progressividade ao *royalty* petrolífero.

Ademais, o artigo 50 da Lei nº 9.478/97 passou a prever a cobrança de participação especial sobre exploração de petróleo ou gás natural em grande quantidade ou com grande rentabilidade, havendo hoje a previsão de que esta participação seja cobrada em razão em duas hipóteses: caso haja grande volume de produção ou grande rentabilidade, somente em contratos firmados sob o sistema de concessão, e não naqueles firmados sob o sistema de partilha. Isto se deve uma vez que, nesta espécie de contratos, já é capturada pelas partes envolvidas, que a rateiam entre si, não havendo justificativa para sua cobrança.

A descrição da regra matriz de incidência da participação especial será construída com normas infralegais, e deve ser entendida como aplicada à Administração Pública para que insira nos contratos de concessão esses parâmetros de exigibilidade, nos termos do artigo 21 do Decreto nº 2.705/98, responsável por disciplinar a Lei nº 9.478/97.

- i) Aspecto Material: produzir grande quantidade ou com grande rentabilidade petróleo ou gás natural para fins comerciais;
- ii) Aspecto Pessoal: a) sujeito ativo: União (ANP – Agência Nacional do Petróleo); e, b) sujeito passivo: pessoa, física ou jurídica, que produzir em grande quantidade ou com grande rentabilidade petróleo ou gás natural para fins comerciais;
- iii) Aspecto espacial: território nacional;

- iv) Aspecto temporal: o momento em que for produzido em grande quantidade ou com grande rentabilidade petróleo ou gás natural;
- v) Aspecto quantitativo: i) alíquota variável progressiva, iniciando em 10%, aumentando para 20%, 30%, 35%, 40%, em função do volume de produção, tempo de exploração e localização da lavra. A base de cálculo a receita bruta da produção trimestral de cada campo, havendo a possibilidade de dedução dos *royalties*, investimentos na exploração, custo operacionais, depreciação e tributos.

Como *royalty* que é, a participação especial adota um sistema *ad valorem*, com previsões legais para deduções, buscando-se incidir sobre o lucro da exploração do petróleo ou gás natural, quando verificada grande rentabilidade e/ou produção.

Superada a análise das regras de incidência sobre os *royalties*, verifica-se que, como resultado de um conturbado processo legislativo que resultou no texto final na Lei nº 12.734/12, pode-se encontrar o seguinte sistema de partilha dos *royalties* decorrentes da exploração petrolífera no Brasil, que passou a vigorar as seguintes regras de partilha:

1. *Quando ocorrer em terra, rios, lagos, ilhas lacustres ou fluviais (royalties terrestres):*

- i) 20% para os Estados produtores;
- ii) 10% para os Municípios produtores;
- iii) 5% para os Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural;
- iv) 25% para a constituição de um Fundo Especial a ser distribuído entre os Estados e o Distrito Federal, ajustado de acordo com os seguintes critérios:
 - a) o rateio obedecerá às mesmas normas do Fundo de Participação dos Estados – FPE;

- b) Os Estados produtores e os confrontantes não estarão incluídos no rateio desse Fundo Especial;
 - c) Os Estados produtores ou confrontantes poderão optar por receber os recursos na forma desse Fundo, caso renunciem a receber os recursos que lhes cabe na qualidade de confrontante ou produtor;
 - d) O saldo decorrente da exclusão dos Estados produtores e confrontantes será redistribuído aos demais, na mesma proporção do FPE.
- v) 25% para constituição de um Fundo Especial a ser distribuído pelos Municípios ajustado de acordo com os seguintes critérios:
- a) o rateio obedecerá às mesmas normas do Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
 - b) Os Municípios produtores e os confrontantes não estarão incluídos no rateio desse Fundo Especial;
 - c) Os Municípios produtores ou confrontantes poderão optar por receber os recursos na forma desse Fundo, caso renunciem a receber os recursos que lhes cabe na qualidade de confrontante ou produtor;
 - d) O saldo decorrente da exclusão dos Municípios produtores e confrontantes será redistribuído aos demais, na mesma proporção do FPM.
- vi) 15% para a União, a ser utilizado por intermédio do Fundo Social criado pela Lei nº 12.321/11, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos da Administração Direta da União, na forma do regulamento.

2. *Quando ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva (que denominaremos simplesmente de royalties marítimos):*

- i) 22% para os Estados confrontantes;
- ii) 5% para os Municípios confrontantes;
- iii) 2% para os Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural;
- iv) 24,5% para a constituição de um Fundo Especial a ser distribuído entre os Estados e o Distrito Federal, ajustado de acordo com os mesmos critérios:
 - a) o rateio obedecerá às mesmas normas do Fundo de Participação dos Estados – FPE;
 - b) Os Estados produtores e os confrontantes não estarão incluídos no rateio desse Fundo Especial;
 - c) Os Estados produtores ou confrontantes poderão optar por receber os recursos na forma desse Fundo, caso renunciem a receber os recursos que lhes cabe na qualidade de confrontante ou produtor;
 - d) O saldo decorrente da exclusão dos Estados produtores e confrontantes será redistribuído aos demais, na mesma proporção do FPE.
- v) 24,5% para a constituição de um Fundo Especial a ser distribuído entre os Municípios, ajustado de acordo com os mesmos critérios:
 - a) o rateio obedecerá às mesmas normas do Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
 - b) Os Municípios produtores e os confrontantes não estarão incluídos no rateio desse Fundo Especial;

- c) Os Municípios produtores ou confrontantes poderão optar por receber os recursos na forma desse Fundo, caso renunciem a receber os recursos que lhes cabe na qualidade de confrontante ou produtor;
- d) O saldo decorrente da exclusão dos Municípios produtores e confrontantes será redistribuído aos demais, na mesma proporção do FPM.
- vi) 22% para a União, a ser utilizado por intermédio do Fundo Social criado pela Lei nº 12.321/11, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos da Administração Direta da União, na forma do regulamento.

Nos termos das novas regras hoje vigentes, no sistema de concessão, quanto à parcela obrigatória de 5%:

1. *Quando ocorrer em terra, rios, lagos, ilhas lacustres ou fluviais (royalties terrestres):*

- i) 70% para os Estados produtores;
- ii) 20% para os Municípios produtores;
- iii) 10% para os Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.

2. *Quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva:*

- i) 20% para os Estados confrontantes;
- ii) 17%, reduzindo-se a 4% após a transição, para os Municípios confrontantes e respectivas áreas geoeconômicas;
- iii) 3% para os Municípios afetados por operações de embarque ou desembarque de petróleo o gás natural;

- iv) 20%, aumentando-se a 27% após a transição, para constituição de um Fundo Especial a ser distribuído entre os Estados e o Distrito Federal, ajustado de acordo com os mesmos critérios:
 - a) o rateio obedecerá às mesmas normas do Fundo de Participação dos Estados – FPE;
 - b) Os Estados produtores e os confrontantes não estarão incluídos no rateio desse Fundo Especial;
 - c) Os Estados produtores ou confrontantes poderão optar por receber os recursos na forma desse Fundo, caso renunciem a receber os recursos que lhes cabe na qualidade de confrontante ou produtor;
 - d) O saldo decorrente da exclusão dos Estados produtores e confrontantes será redistribuído aos demais, na mesma proporção do FPE.

- v) 20%, aumentando-se a 27% após a transição, para a constituição de um Fundo Especial a ser distribuído entre os Municípios, ajustado de acordo com os mesmos critérios:
 - a) o rateio obedecerá às mesmas normas do Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
 - b) Os Municípios produtores e os confrontantes não estarão incluídos no rateio desse Fundo Especial;
 - c) Os Municípios produtores ou confrontantes poderão optar por receber os recursos na forma desse Fundo, caso renunciem a receber os recursos que lhes cabe na qualidade de confrontante ou produtor;

d) O saldo decorrente da exclusão dos Municípios produtores e confrontantes será redistribuído aos demais, na mesma proporção do FPM.

- vi) 20% para a União, a ser utilizado por intermédio do Fundo Social criado pela Lei nº 12.321/11, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos da Administração Direta da União, na forma do regulamento.

Por sua vez, quanto à parcela variável entre 5% e 10% do sistema de concessão, tem-se que:

1. *Quando ocorrer em terra, rios, lagos, ilhas lacustres ou fluviais (royalties terrestres):*

- i) 52,5% para os Estados produtores;
- ii) 15% para os Municípios produtores;
- iii) 7,5% para os Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural;
- iv) 25% para a União, a ser utilizado por intermédio do Fundo Social criado pela Lei nº 12.321/11, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos da Administração Direta da União, na forma do regulamento.

2. *Quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva:*

- i) 20% para os Estados confrontantes;
- ii) 17%, reduzindo-se a 4% após a transição, para os Municípios confrontantes e respectivas áreas geoeconômicas;
- iii) 3% para os Municípios afetados por operações de embarque ou desembarque de petróleo o gás natural;

- iv) 20%, aumentando-se a 27% após a transição, para constituição de um Fundo Especial a ser distribuído entre os Estados e o Distrito Federal, ajustado de acordo com os mesmos critérios:
 - a) o rateio obedecerá às normas do Fundo de Participação dos Estados – FPE;
 - b) Os Estados produtores e os confrontantes não estarão incluídos no rateio desse Fundo Especial;
 - c) Os Estados produtores ou confrontantes poderão optar por receber os recursos na forma desse Fundo, caso renunciem a receber os recursos que lhes cabe na qualidade de confrontante ou produtor;
 - d) O saldo decorrente da exclusão dos Estados produtores e confrontantes será redistribuído aos demais, na mesma proporção do FPE.

- v) 20%, aumentando-se a 27% após a transição, para a constituição de um Fundo Especial a ser distribuído entre Municípios, ajustado segundo os seguintes critérios:
 - a) o rateio obedecerá às mesmas normas do Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
 - b) Os Municípios produtores e os confrontantes não estarão incluídos no rateio desse Fundo Especial;
 - c) Os Municípios produtores ou confrontantes poderão optar por receber os recursos na forma desse Fundo, caso renunciem a receber os recursos que lhes cabe na qualidade de confrontante ou produtor;
 - d) O saldo decorrente da exclusão dos Municípios produtores e confrontantes será redistribuído aos demais, na mesma proporção do FPM.

- vi) 20% para a União, a ser utilizado por intermédio do Fundo Social criado pela Lei nº 12.321/11, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos da Administração Direta da União, na forma do regulamento.

Pois bem, espelhando as regras de repartição do produto da arrecadação apenas à luz das regras de rateio no espaço, a divisão dos *royalties* do petróleo será feita da seguinte forma:

Transferências Diretas – Resumo do Rateio de Receitas

	<i>Royalties Terrestres</i>			<i>Royalties Marítimos</i>		
	Partilha	Concessão 5% obrigatório	Concessão entre 5% a 10%	Partilha	Concessão obrigatório	5% Concessão entre 5% a 10%
Estados	20%	70%	52,5%	22%	20%	20%
Produtores ou Confrontantes						
Municípios	10%	20%	15%	5%	17%, reduzindo-se a 4% após a transição	17%, reduzindo-se a 4% após a transição
Produtores ou Confrontantes						
Municípios Afetados	5%	10%	7,5%	2%	3%	3%

Transferências Indiretas – Resumo do Rateio de Receitas

	<i>Royalties Terrestres</i>			<i>Royalties Marítimos</i>		
	Partilha	Concessão 5% obrigatório	Concessão entre 5% a 10%	Partilha	Concessão obrigatório	5% Concessão entre 5% a 10%
Rateio pelo sistema FPE adaptado	25%	Zero	Zero	24,5%	20%, aumentando-se a 27% após a transição	20%, aumentando-se a 27% após a transição
Rateio pelo sistema FPM adaptado	25%	Zero	Zero	24,5%	20%, aumentando-se a 27% após a transição	20%, aumentando-se a 27% após a transição

De acordo com Fernando Facury Scaff¹²⁴, o modelo para os *royalties* marítimo, estabelecido nesse jogo de forças políticas, fruto de uma raramente vista disputa entre os entes federados e entre os poderes da União, acarreta a redivisão do bolo federativo, de modo a anualmente reduzir as transferências diretas para os Municípios confrontantes com a plataforma continental, o mar territorial e a zona econômica exclusiva, e aloca-las para o sistema de transferências indiretas, via Fundo de Participação ajustados, ou seja, retirou-se a transferência direta ao ente federado “confrontante” para dividi-la com todas as demais unidades federadas.

No que diz respeito aos *royalties* terrestres partilhados pelo sistema de contratos de concessão permaneceram idênticos, sendo que a única alteração diz respeito à vinculação dos recursos, que antes era legalmente atribuída ao ministério da Marinha, e pela norma atual é atribuída ao Fundo Especial apartados os valores que vierem a ser vinculados pelo regulamento a ser editado pelo Poder Executivo Federal. Por sua vez, nos *royalties* marítimos, a transferência federativa direta os entes subnacionais confrontantes foram substancialmente reduzidos, e aumenta a transferência indireta a todos os entes federados pelo sistema de fundos de participação já existente, com adaptações.

O mesmo processo legislativo que resultou na alteração da cobrança e rateio dos *royalties* do petróleo modificou o rateio federativo das participações especiais, cobradas quando da grande produção ou grande rentabilidade nos campos petrolíferos. Nesse sentido, a referida cobrança somente existe no sistema de concessão, devendo observar ao seguinte sistema:

- i) 42%, aumentando para 46% após as regras de transição, para a União a ser utilizado através do Fundo Social criado pela Lei nº 12.351/11, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos da Administração Direta da União, na forma do regulamento;
- ii) 34%, reduzindo-se para 20% após as regras de transição, para o Estado onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção;

¹²⁴. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit; p. 282.

- iii) 5%, reduzindo-se para 4% após as regras de transição, para o Município onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção;
- iv) 9,5%, aumentando para 15% após as regras de transição, para a constituição de um Fundo Especial a ser distribuído entre os Estados e o Distrito Federal, ajustado de acordo com os seguintes critérios:
 - a) o rateio obedecerá às normas do Fundo de Participação dos Estados – FPE;
 - b) Os Estados produtores e confrontantes não estarão incluídos no rateio desse Fundo Especial;
 - c) Os Estados produtores ou confrontantes poderão optar por receber os recursos na forma desse fundo, caso renunciem a receber os recursos que lhes cabe na qualidade de confrontante ou produtor;
 - d) O saldo decorrente da exclusão dos Estados produtores e confrontantes será redistribuído aos demais, na mesma proporção do FPE.
- v) 9,5%, aumentando para 15% após as regras de transição, para constituição de um Fundo Especial a ser distribuído pelos municípios, ajustado de acordo com critérios semelhantes aos acima descritos para os Estados, o que implica em adequação ao sistema de Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

A análise de quem terminou sendo ou não favorecido pelos novos critérios é idêntica à dos *royalties* do petróleo, pois se identifica o mesmo processo de mudança de transferência diretas de Estados e Municípios produtores e confrontantes para o sistema de transferência indireta para todos os demais entes subnacionais pelo sistema ajustado de Fundos de Participação. Tal como nos *royalties*, também nas participações especiais a modificação atinge os entes federados confrontantes, ficando reduzida, a parcela da União nesse rateio foi reduzida, de 50% para 42%, devendo chegar a 46%.

Ademais, outro aspecto a ser considerado nessa modificação realizada diz respeito ao estabelecimento de uma espécie “teto” legal para recebimento de tais receitas por parte dos Municípios, havendo a limitação: i) aos valores que recebidos a título de *royalties* e participação especial, em 2011; e/ou, ii) as duas vezes o valor *per capita* distribuído pelo FPM, calculado em nível nacional, multiplicado pela respectiva população. Verifica-se, também aqui, a ideia do legislador em transformar transferências diretas para unidades federadas específicas em rateios federativos generalizados por meio do sistema de Fundos de Participação.

Após a alteração na sistemática de distribuição dos *royalties*, os Estados produtores ou confrontantes que tiveram reduzida sua receita pública transferida, ingressam com Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra a Lei nº 12.734/12, sendo todas apensadas a ADIn 4.917, do Estado do Rio de Janeiro, na qual foi concedida cautelar para suspender os efeitos dos arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; § 2º do art. 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei nº 9.478/97, com as alterações promovidas pela Lei nº 12.734/12.

Não obstante o presente trabalho não possua por escopo o exaurimento da discussão em questão, cujo julgamento ainda não foi realizado, importante destacar que os principais argumentos das ADINs contra as novas regras podem ser resumidas: i) as receitas são originárias do Estado e Municípios; ii) Se, pela ótica ambiental, os *royalties* teriam função de compensação ou indenização por prejuízos; iii) existência de direito adquirido ao critério revogado de rateio; e, iv) afronta ao pacto federativo constitucionalmente estabelecido.

Ademais, e este assunto será retomado adiante, no caso dos *royalties* decorrentes da exploração do Pré-Sal, houve uma importante iniciativa por parte do legislador, que foi a criação de um Fundo Soberano o qual, sendo financiado com parcela das receitas decorrentes da extração do petróleo e gás natural da região em questão, terá como incumbência a realização de investimento estratégicos em saúde e educação.

Trata-se, sem dúvida, de uma importante iniciativa, que tem como objetivo benefícios para as futuras gerações. Contudo, conforme será analisado oportunamente, desafios há para que esta iniciativa observe o princípio da solidariedade intergeracional, bem como gere resultados efetivos para tal.

2.3.3. *Compensação pelo Uso de Recursos Hídricos (CFURH)*

A CFURH trata-se de um sistema de *royalty* hidroelétrica sobre a atividade de exploração de energia, que foi criado no Brasil em paralelo ao da atividade mineradora e petrolífera, sobre que adota ao sistema *ad valorem*, com alíquota única por produto – por seu único produto –, com nítido efeito econômico regressivo, pois seu impacto será tanto maior quanto menor for a produção de energia.

Duas normas se destacam no estabelecimento das regras de incidência da CFURH, a saber, os artigos 1º e 3º, da Lei nº 7.990/89 e artigo 17 da Lei nº 9.648/98, sendo possível apresentar a seguinte regra matriz de incidência do referido *royalty*:

- i) Aspecto Material: o aproveitamento de recursos hídricos, para fins de geração de energia elétrica;
- ii) Aspecto Pessoal: a) sujeito ativo: União Federal por meio da ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica; e, b) sujeito passivo: titular de concessão ou autorização para exploração de potencial hidráulico.
- iii) Aspecto espacial: território nacional;
- iv) Aspecto temporal: o momento da produção de energia elétrica;
- v) Aspecto quantitativo: a) variável, limitada ao teto de 6,75%; b) base de cálculo: o valor da energia elétrica produzida, excluídos os tributos e empréstimos compulsórios – havendo uma espécie de preço-padrão, em face da diversidade de tarifas existentes, ou seja, a TAR (Tarifa Atualizada de Referência), que corresponde ao valor médio da energia hidrelétrica adquirida pelas distribuidoras, para atendimento de seus consumidores, revisto anualmente.

A cobrança dessa compensação traz em seu bojo uma norma isencional para energia elétrica, nos termos do artigo 4º, da Lei nº 7.990/89: i) for produzida por instalações geradoras com capacidade nominal igual ou inferior a 10.000 kW (dez mil *quillowatts*); ii) gerada e

consumido para uso privativo de produtor, no montante correspondente ao seu consumo próprio no processo de transformação industrial. Esta última previsão de isenção não será aplicável: i) se suas instalações industriais estiverem em outro Estado da Federação, quando então a CFURH será devida ao Estado em que se localizarem as instalações de geração hidrelétrica; e, ii) se a instalação consumidora se localizar no município afetado.

Em relação a CFURH, nos termos da Lei nº 8.001/90, com a redação dada pela Lei nº 13.661/18, estabelece que, considerada a alíquota de 6,75%, deve-se retirar do rateio o valor arredado correspondente a fração nominada de 0,75% pois diretamente vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, para aplicação na implementação da política nacional de recursos hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Do saldo, correspondente aos 6% da arrecadação, o rateio deverá ser efetuado da seguinte forma:

- i) 25% para os Estados e o Distrito Federal, que receberão valores equivalentes ao da soma dos recursos entregues aos seus Municípios;
- ii) 65% para os Municípios em cujos territórios se localizarem instalações destinadas à produção de energia elétrica, ou que tenham áreas invadidas por águas dos respectivos reservatórios;
- iii) 3% para o Ministério do Meio Ambiente, a serem empregados na implementação da política nacional de recursos hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e na gestão da rede hidrometeorológica nacional;
- iv) 3% para o Ministério das Minas de Energia;
- v) 4% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, sendo que pelo menos trinta por cento dos recursos serão destinados a projetos desenvolvidos por instituições de pesquisa sediadas nas regiões Nortes, Nordeste e Centro-Oeste, incluído as respectivas Superintendências Regionais.

Ao analisar as referidas regras de rateio legalmente estabelecidas, verifica-se que as parcelas destinadas aos órgãos federais se caracterizam por serem vinculações de receitas, e não

partilhas federativas, sendo que a parte devida FNDCT adota o sistema de fundos, sendo uma iniciativa de desenvolvimento de tecnologias para as gerações futuras. O rateio federativo estabelecido para Estados e Municípios é diretamente vinculado a cada unidade federada, calculado pela ANEEL e transferidos pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Ademais, ainda de acordo com Fernando Facury Scalf¹²⁵, o repasse por ganho de energia tem correlação com o fato de a Usina Hidrelétrica estar a montante ou a jusante das demais usinas geradoras na sequência do rio, mesmo que os Municípios que não possuem áreas inundadas, podem receber a CFRURH, desde que em seus territórios se localizarem instalações destinadas à produção de energia elétrica, tal como a casa de máquinas da usina hidroelétrica.

2.3.4. *Os royalties devidos pela Usina Hidroelétrica de Itaipu*

O *royalty* devido em função da exploração da energia elétrica de Itaipu disciplinado pelo Tratado Bilateral entre Brasil e Paraguai, segundo o qual, nos termos do Anexo C, o valor será calculado considerando o equivalente a seiscentos e cinquenta dólares norte americano por gigawatt-hora, gerado e medido na central hidrelétrica, não inferior, atualmente, a dezoito milhões de dólares, sendo metade para cada país, pago mensalmente. A regra matriz de incidência do *royalty* de Itaipu pode ser apresentada da seguinte forma:

- i) Aspecto Material: o aproveitamento de recursos hídricos, para fins de geração de energia elétrica do Rio Paraná;
- ii) Aspecto Pessoal: a) sujeito ativo: República Federativa do Brasil e República do Paraguai; e, b) sujeito passivo: Itaipu Binacional – empresa binacional titular de concessão binacional para exploração de potencial hidráulico;
- iii) Aspecto espacial: território binacional em que se encontram os potenciais de recursos hídricos do Rio Paraná, do Salto de Sete Quedas até a foz do Rio Iguaçu;
- iv) Aspecto temporal: o momento do aproveitamento dos recursos hídricos;

¹²⁵. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit; pp. 265 e 266.

- v) Aspecto quantitativo: não há uma alíquota determinada, mas um valor, que é corrigido periodicamente, considerando-se o total de energia produzida pela Hidroelétrica de Itaipu.

Em relação aos *royalties* de Itaipu, relativos à parcela a qual faz jus o Brasil, esta deve ser dívida da seguinte forma, nos termos do Tratado celebrado entre os dois países:

- i) 3% para o Ministério do Meio Ambiente, a serem empregados na implementação da política nacional de recursos hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e na gestão da rede hidrometeorológica nacional;
- ii) 3% para o Ministério das Minas de Energia;
- iii) 4% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, sendo que pelo menos trinta por cento dos recursos serão destinados a projetos desenvolvidos por instituições de pesquisa sediadas nas regiões Nortes, Nordeste e Centro-Oeste, incluído as respectivas Superintendências Regionais;
- iv) 76,5% entre os Estados e Municípios que possuem áreas alagadas pelo reservatório de Itaipu;
- v) 13,5% ente os Estados e Municípios que se encontram a montante da usina hidroelétrica.

Pois bem, estes são os *royalties* dispostos na legislação brasileira, apresentando-se sua regra matriz de incidência, bem como as regras de distribuição de suas receitas. Todas as espécies ora analisadas configuram-se como receitas originárias da União, bem como, por transferência, de Estados e Municípios e, segundo defendido, devem ser utilizados com base no princípio da solidariedade intergeracional, de modo a se gerar um legado às futuras gerações, evitando-se os problemas que serão analisados no capítulo a seguir.

3. PROBLEMAS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO NÃO PLANEJADA DOS RECURSOS MINERAIS

A tese central do presente trabalho é que as receitas decorrentes da exploração dos recursos minerais devem ser utilizadas com base em um planejamento estratégico intergeracional, em linha com o princípio da solidariedade entre gerações, em investimentos, por meio da criação de fundos estatais específicos, objetivando a constituição de um legado para as gerações futuras, na constituição de uma poupança, ou ainda por meio em investimentos para reparação dos impactos ambientais decorrentes de sua exploração.

Dessa forma, deve o Poder Público utilizar-se das ferramentas existentes que regulam a atividade financeira no mister de, tanto organizar a forma de exploração dos recursos naturais não renováveis, por meio da alocação de investimentos, previsão de benefícios fiscais, bem como alocação das receitas de forma a que sejam utilizadas no mister de preservar a estrutura básica da sociedade para as futuras gerações. Conforme será demonstrado, o orçamento é o principal instrumento para este mister.

Nesse capítulo serão expostos problemas que podem surgir diante da exploração não planejada dos recursos naturais não renováveis. Conforme será demonstrado, o planejamento em questão serve para evitar que o Estado incorra em três situações que podem gerar problemas econômicos, sociais, bem como obstaculizar o desenvolvimento, a saber: *rent seeking*, *doença holandesa* e *maldição dos recursos*. Ademais, outro aspecto que merece um destaque é no que diz respeito ao impacto da variação dos preços das commodities, o qual tem o condão de impactar nas receitas estatais, em um fenômeno conhecido como deterioração dos termos de troca, que impactam, principalmente, os países em desenvolvimento.

3.1. RENT SEEKING – O PROBLEMA DO RENTISMO ESTATAL

Dentro dos problemas que podem surgir em razão da exploração não planejada dos recursos naturais não renováveis, verifica-se, inicialmente, a figura do *rente seeking* ou do rentismo estatal, o qual, conforme será demonstrado, pode trazer impactos delicados para a economia estatal.

Analisando a situação sob um prisma macroeconômica, Gilberto Bercovici¹²⁶ entende que uma das formas de os países periféricos alcançarem o desenvolvimento socioeconômico já atingido pelas nações desenvolvidas é por meio de uma reforma estrutural nas cadeias produtivas, que se caracteriza a adoção de uma política de substituição de importações, gerando uma forma de industrialização que busca um processo de mudança no padrão das importações, justamente para atender às necessidades da ampliação e diversificação do setor industrial. Segundo o autor¹²⁷, para explicar o crescimento de economias voltadas para a exportação de produtos originários da agricultura ou em recursos extrativos de baixa complexidade, há necessidade de que o desenvolvimento ocorra pela diversificação econômica a partir da base exportadora, que gera uma difusão do setor exportador para toda a economia.

Tal cenário pode gerar oportunidades de investimento e de formação interna de capital para produção de bens, serviços e tecnologia, permitindo uma diversificação econômica, sendo a capacidade de transformar elemento fundamental para o crescimento econômico. Desse modo, a economia do país teria a capacidade de diversificação e geração de riqueza interna, o que implicará em maior arrecadação estatal e possibilidade de maiores investimentos em áreas estratégicas, sempre considerando a necessidade de que tal crescimento deve se dar em observância a conservação dos recursos para as gerações futuras, por meio de sua exploração planejada, em vias a garantir uma estrutura básica da sociedade funcional para a presente e futuras gerações.

Gilberto Bercovici¹²⁸ entende que o fato de o Estado estar envolvido no processo de transformação econômica significa que também está inserido no processo de acumulação de capital, assumindo a tarefa de criar riqueza e gerar novas capacidades produtivas, além de estar diretamente envolvido nos conflitos sobre distribuição de bem-estar. De acordo com o autor¹²⁹, a renda denominada ricardiana é definida como um componente residual do preço de mercado em relação aos custos de produção, em que todos os fatores reprodutíveis de produção (trabalho, capital) são pagos pela cotação do mercado.

¹²⁶.BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; p. 19.

¹²⁷.BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; p. 22.

¹²⁸.BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; p. 25.

¹²⁹.BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; p. 27.

Tal postura, contudo, não se coaduna com uma conduta rentista, na qual são desenvolvidas estruturas exclusivas voltadas a exploração do patrimônio existente, sem a preocupação em geração de mais riquezas. O comportamento rentista, entendido como a busca de ganhos pela diferença entre o valor de mercado e os custos de sua exploração do patrimônio, como é o caso de petróleo e mineração, é um processo finito, com a sua extração limitada e dependente de níveis históricos, que limitam a futura extração.

Isso porque o principal traço caracterizador do *rent seeking* é a falta de qualquer consideração produtiva por parte do Estado, adotado tão somente um comportamento rentista que termina usufruindo de uma receita patrimonial usufruída não é fruto de um processo produtivo. Ademais, atividades extrativas, como na mineração, as receitas rentistas são finitas, sendo a extração limitada temporalmente, sendo finitos os recursos. A criação de dependência sobre esta espécie de renda, sem a sua diversificação, pode ocasionar sérios problemas futuros.

Nesse sentido, Hazem Beblawi¹³⁰ afirma que a característica principal de um Estado rentista é a falta de qualquer consideração produtiva em seu comportamento. Segundo o autor¹³¹, um dos problemas enfrentados pelos “Estados rentistas” é a predominância de uma “mentalidade rentista”, pois os rendimentos e a riqueza não estão associados ao trabalho, à assunção de riscos ou de oportunidades, tratando-se o ganho de um fato isolado, não decorrendo de um processo de produção.

Além desta questão, deve-se destacar ainda o fato de que as receitas patrimoniais decorrentes da exploração dos recursos minerais apresentam outro problema sensível, já exposto anteriormente, a saber, a variabilidade de preços, pois trata-se de *commodities* cuja cotação é negociada no mercado de capitais, que pode gerar a deterioração dos termos de troca que causa graves impactos financeiros, principalmente em países em desenvolvimento.

O grande problema econômico das rendas provenientes da extração de recursos minerais não renováveis diz respeito à absorção das rendas, as quais podem ser facilmente dispersadas, ao invés de serem utilizadas para a criação de ativos duráveis, para assegurar a continuidade da receita. Assim, como não é resultante de um processo produtivo, a geração

¹³⁰. BEBLAWI, Hazem. The rentier State in the Arab World, in BEBLAWI Hazem; LUCIANI, Giacomo (orgs.). The rentier State. Sidney: Croom Helm, 1987; pp; 49 e 50.

¹³¹. BEBLAWI, Hazem. Op. cit.; p 66 e 67.

desta riqueza pode ocorrer independentemente dos demais processos econômicos ou políticos que ocorre, no país, constituindo, muitas vezes, um enclave. Dessa forma, ao Estado cabe alocar estes valores de sorte a garantir-se o princípio da equidade intergeracional, aproveitando-se os recursos para criar uma base de desenvolvimento sustentável de longo prazo.

Gilberto Bercovici¹³² afirma que uma economia rentista é uma economia em que as situações rentistas predominam, variando de Estado para Estado, dizendo respeito, em seu conceito intrínseco, à transferência de recursos dentro daquela economia. Por outro lado, segundo o autor¹³³, nos Estados produtivos, os rendimentos da maior parte da população são provenientes de várias fontes, não exclusivamente do próprio Estado, que tem interesse direto na expansão da base de rendimentos sobre o qual pode exercer o seu poder de tributar.

Desse modo o principal problema gerado pelos Estados rentistas é a predominância desta mentalidade em detrimento da produção de riqueza, pois as receitas que obtém não estão associados ao trabalho, à assunção de riscos ou oportunidades. A obtenção de receitas oriundas dos recursos minerais acabam sendo um ganho decorrente de fato isolado, não fruto de um processo de produção, gerando um desestímulo aos demais setores produtivos da economia, que terminam se voltando e sujeitando o setor minerário.

Uma crise destas poderá ser gerada caso o Estado não se planeje de sorte a estar preparado para choques de preço, impactando suas receitas e, invariavelmente, comprometendo as futuras gerações, que além de não receberem nenhum benefício palpável em decorrência da utilização dos recursos minerais, terão de arcar pela má utilização destes recursos. Ao longo da história, verifica-se alguns países terminaram por sofrer situações caóticas em razão de desvalorização de *commodities*, a saber, Chile, na década de 1970, em função da desvalorização do cobre, e México e Venezuela mais recentemente por causa do petróleo.

O planejamento tem papel fundamental para se evitar que o Estado produtor de recursos minerais termine por adotar uma postura rentista, ficando dependente de recursos não renováveis. A elaboração de uma política estratégica e financeira no setor mineral pode ser o

¹³². BERCOVICI, Gilberto. Op. cit.; p. 29 e 30.

¹³³. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit.; p. 30 e 31.

fator decisivo para que o Estado não se utilize das receitas financeiras de *royalties* de forma pródiga, mas sim de maneira a gerar benefícios para a população.

Segundo Gilberto Bercovici¹³⁴, o prejuízo causado nos setores causados nos setores não-minerais pode drenar recursos do setor mineral, corroendo a eficiência do que geralmente é o único setor internacionalmente competitivo daquela economia, sendo que, nessas circunstâncias, surgem três preocupações do desenvolvimento sustentável de uma economia mineral: i) a substituição dos ativos minerais exauríveis; ii) a minimização da degradação ambiental; e, iii) gerenciamento de crises econômicas.

Importante destacar, nesse sentido, o entendimento de Oysten Noreng, segundo o qual¹³⁵, o ganho rentista da extração é um processo histórico, de curta duração, mas que pode comprometer a geração, de longo prazo, de outras formas de renda, segundo o autor “*the lesson is a sombre one (...): cheap money drives out goods, it is tempting to try to formulate another one: easy money drives out difficult money; rentier drives out productive income; oil revenues drive out industrial incomes*”.

A dependência econômica criada em torno de bens exauríveis é problemática, já que, na hipótese de não ocorrer diversificação da economia, não haverá a expansão da base de rendimentos derivados, ou seja, tributários, bastando uma política de gastos com base em um caixa único que dispersa os rendimentos dos *royalties*. O eventual exaurimento dos recursos ou súbita desvalorização de seu valor pode gerar um brusco desequilíbrio nas contas do governo, gerando inflação e endividamento, diante da escassez de receitas estatais.

Nesse sentido, de acordo com Gilberto Bercovici¹³⁶, a abundância de divisas provenientes da exploração dos recursos naturais não renováveis, sem a devida destinação para diversificação da economia, com investimento no setor produtivo, tende a reforçar o modelo do “*desenrrollo hacia afuera*”, incentivando a criação de uma infraestrutura econômica voltada exclusivamente para exportação destes produtos. A consequência deste padrão de

¹³⁴. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit.; p. 29 e 30.

¹³⁵. NORENG, Oysten. Petroleum Revenues and Industrial Income, in BAKKER, Terry; BRAILOVSKY, Vladimir. Oil or Industry? Energy, Industrialization and Economic Policy in Canada, Mexico, the Netherlands and the United Kingdom. London/New York, Academic Press, 1981; p. 40.

¹³⁶. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit.; p. 39.

desenvolvimento é a dependência econômica sobre bens e mercadorias os quais sofrem volatilidade externa. Este modelo não incentiva a diversificação da economia, por meio de industrialização, expansão do setor de serviços e uma política de substituição de importações. O modelo oposto, que prioriza estas medidas, é o denominado “*desarrollo hacia adentro*”.

O principal problema das economias que se voltam exclusivamente para a exportação de recursos minerais primários, no padrão denominado como “*desenrrollo hacia afuera*”, é a ausência de preocupação em industrializar tais recursos e diversificar a economia, gerando uma concentração excessiva em torno de um determinado um único setor, em detrimento dos demais. Esta situação termina por ocasionar o surgimento de um mercado monopsonico, no qual uma empresa ou grupo econômico fica responsável direta e indiretamente, pela absorção da mão de obra disponível e das divisas necessárias para o desenvolvimento do país, fragilizando a economia local, bem como limitando a capacidade de desenvolvimento econômico e social do país.

De acordo com Gilberto Bercovici¹³⁷, é necessária a incorporação da “racionalidade econômica” no discurso jurídico e, desse modo, seria possível perceber as três grandes influências que configurariam o direito público econômico contemporâneo: a globalização ou mundialização dos mercados, o individualismo e a necessidade de maior eficiência em todos os setores. Para o autor¹³⁸, o funcionamento do sistema econômico é estruturado pela vontade política que cria determinadas normas jurídicas que asseguram a atuação do Estado e do setor privado em determinada direção, com características definidas ou sob certos limites, não podendo o mercado ser considerada uma instituição econômica, mas sim jurídica.

3.2. DOENÇA HOLANDESA

Além das questões anteriormente expostas, dentro das situações decorrentes da exploração não planejada dos recursos naturais não renováveis, pode-se destacar o fenômeno econômico que ficou conhecido como doença holandesa, cujas características podem ocasionar graves efeitos deletérios para a economia dos países.

¹³⁷.BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; p. 299.

¹³⁸.BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; p. 301.

Segundo Gabriel Palma¹³⁹, a doença holandesa pode ser conceituada como um processo de desindustrialização associado a um *boom* repentino na exportação de produtos primários ou serviços (especialmente em países que não haviam desenvolvido antes estes setores) ou, como no caso de alguns países latino-americanos, a uma mudança brusca na sua política econômica, resultado de um processo drástico de liberalização financeira e comercial, revertendo a sua estratégia de industrialização liderada pela Estado.

Este fenômeno econômico ocorre devido às altas taxas de lucratividade do segmento mineral, gerando, em razão da exportação dos produtos da exploração, grande valorização cambial. A partir da apreciação da taxa de conversão da moeda do país, haverá, como consequência, a redução da competitividade das atividades não minerais, dificultando as exportações e gerando um desequilíbrio na balança comercial, deixando o país vulnerável a choques externos, uma vez que, conforme anteriormente exposto, os recursos naturais não renováveis podem ser considerados como uma espécie de *commodity*.

Como exemplo histórico no qual este problema foi verificado pode-se citar o a Holanda, país este o qual com o início da exploração de campos de gás no Mar do Norte. A valorização cambial ocorreu em razão do grande fluxo de divisas decorrentes da exportação dos recursos, resultando no encarecimento dos produtos holandeses industrializados, que perderam competitividade no cenário internacional.

Nesse sentido, Gabriel Palma¹⁴⁰ afirma que a doença holandesa pode ser verificada, em uma análise aprofundada de eventos econômicas ocorridas, por exemplo, em países como a Holanda, pois não houve o surgimento de novas atividades produtivas, ocasionando um rebaixamento dos países por ela atingidos por este tipo de desindustrialização prematura, que gera consequências graves para os seus crescimentos de longo prazo. Outros países também vivenciaram esta situação, a qual pode ocasionar graves crises financeiras futuras.

A valorização cambial ocasiona, ainda, um incentivo às importações, uma vez que os produtos estrangeiros se tornam mais atrativos. Tal fato gera diminuição da renda nacional, com

¹³⁹. PALMA, Gabriel. Four Sources of “De-Industrialization” and a new concept of the “Dutch Disease” in OCAMPO, José Antonio (org.). Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability. Washington: Stanford University Press/The World Bank, 2005; p. 85.

¹⁴⁰. PALMA, Gabriel. Op. cit.; p. 93.

envio de riquezas para outros países. A consequência deste processo é um processo de redução da capacidade industrial, ou, em outras palavras, desindustrialização, ocasionando desemprego e outros problemas sociais correlatos, como aumento da desigualdade social.

Maria Amélia Enriquez¹⁴¹ apresenta outro sintoma da doença holandesa, qual seja, a inflação, causada pelo súbito aumento dos salários do setor mineral, tendendo a se espalhar por todos os setores da economia, em razão do desequilíbrio entre oferta e demanda. Este choque tende a piorar com o processo de desindustrialização e migração de mão de obra para o setor minerário, criando um ciclo vicioso no qual a dependência destes setores gera um investimento maior para o Estado nestas áreas que o tornam ainda mais dependência.

Gilberto Bercovici¹⁴² entende que a existência de recursos naturais abundantes, cujo custo de aproveitamento para exportação pelo país detentor é muito baixo, ocorre uma grande apreciação da taxa de câmbio, inviabilizando a produção de outros bens, especialmente no setor industrial, ocasionando a inibição das exportações e estimulando as importações, desperdício de energia em virtude de seus baixos custos, a dependência tecnológica e a falta de competitividade industrial.

Por sua vez, Maria Amélia Enriquez¹⁴³ afirma que é necessária uma política austera e impopular por parte do governo, limitando-se a expansão dos salários e o controle do câmbio, de sorte a que se evite o processo de valorização cambial, bem como a inflação decorrente do choque de demanda decorrente do aumento salarial do setor minerário.

Porém, insta destacar que, conforme bem apontado por Gilberto Bercovici¹⁴⁴, a doença holandesa não é automática, decorrendo, como insucesso econômico que é, ao fato de que as *commodities* não criam ou destroem nada sozinhas, mas tiram sua importância econômica das relações sociais e políticas que determinam sua utilização. Os ciclos de bonança gerados pela elevação do preço de determinados produtos primários significam rendas produzidas para que os responsáveis pelas decisões políticas e econômicas decidam sobre o que fazer com elas e como continuar mantendo essas rendas.

¹⁴¹. ENRÍQUEZ, Maria Amélia. Op. cit.; p. 93.

¹⁴². BERCOVICI, Gilberto. Op. cit.; p. 39.

¹⁴³. ENRÍQUEZ, Maria Amélia. Op. cit.; p. 94.

¹⁴⁴. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit.; p. 38.

O que pode ser verificado é que, novamente aqui, é necessária a elaboração de um planejamento estratégico de exploração e utilização das receitas originárias destes recursos pelo Estado. A elaboração deste plano deve ser balizada por uma lógica que não considere apenas e tão somente aspectos relativos a única e exclusiva obtenção de renda, mas sim a preocupação do impacto que esta atividade pode ter na economia.

A principal função do planejamento estatal na exploração e aplicação dos recursos decorrentes da atividade em análise é exatamente mitigar os efeitos da doença holandesa, no sentido de preservar a economia interna, gerando riqueza e desenvolvimento para o Estado. Entende-se que o principal meio de combater o problema em análise é justamente esta organização, com administração da taxa de câmbio, estabelecendo maiores taxações sobre a exportação e sobre as rendas provenientes dos recursos minerais, de modo a evitar seus impactos negativos a economia nacional

De acordo com Gilberto Bercovici¹⁴⁵, as alternativas são completo isolamento do restante da economia dos efeitos deletérios do petróleo, com políticas de investimentos fora do país e expansão doméstica, visando estabilizar ou baixar a taxa de câmbio; ou a utilização das rendas petrolíferas para promover o desenvolvimento industrial fortalecendo o setor produtivo e mantendo o nível de emprego.

Dessa forma, é importante que a economia seja diversificada, com investimento em setores diversos e estratégicos, bem como devem ser criados meios de controle de variações bruscas do câmbio, para evitar distorções relacionadas a ingressos ou saídas repentinas de capital do Estado em função de variações no preço negociado dos recursos naturais não renováveis, bem como eventual perda de valor econômico destes.

Portanto, para se atingir este mister, se faz necessária a exploração planejada dos recursos, bem como a utilização dos recursos para criar frentes de desenvolvimento para evitar os deletérios efeitos da doença holandesa, podendo-se utilizar das receitas decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis para tal.

¹⁴⁵. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit.; p. 29 e 30.

3.3. MALDIÇÃO DOS RECURSOS

Relacionado com o comportamento de *rent seeking* e o fenômeno da doença holandesa como problemas que podem surgir com a exploração não organizada dos recursos naturais não renováveis, cumpre analisar a denominada *maldição dos recursos*, a qual também pode acometer o Estado que não planeja corretamente a exploração de seus recursos minerais.

Max Corden e Peter Neary¹⁴⁶ entendem que a maldição de recursos sempre é associada à doença holandesa, cujo nome é proveniente dos efeitos adversos na indústria holandesa causados pelas descobertas de grandes depósitos de gás natural no Mar do Norte na década de 1960, cuja descoberta levou à valorização da taxa de câmbio da moeda holandesa e prejudicou sua produção industrial em detrimento das importações, reduzindo a renda nacional e ampliando o desemprego. Para os autores¹⁴⁷, a expansão de recursos naturais geraria dois efeitos sobre a economia, o “*resource movement effect*” (atração de capital e demais fatores de produção para o setor de exploração de recursos naturais, em detrimento especialmente do setor industrial) e o “*spending effect*” (aumento de demanda por todos os bens comercializados no mercado em virtude do aumento da renda do setor de exploração de recursos minerais).

Ou seja, os países ricos em recursos minerais, não obstante a riqueza que pode ser gerada a partir de sua exploração, poderão ter um desempenho econômico inferior aqueles que não têm esta espécie de recursos. Um dos principais motivos da ocorrência desse fato é exatamente, conforme destacado, a falta de planejamento da exploração dos recursos naturais não renováveis, que poderia, de forma paradoxal em razão de constituírem importante fonte de receita, algo negativo para economia, deixando-a dependente das variações dos preços no exterior, bem como não sendo capaz de gerar desenvolvimento socioeconômico.

Os recursos naturais abundantes podem aumentar a renda nacional, mas também, por não decorrerem de um processo produtivo, seu desenvolvimento ocorre independentemente dos demais processos econômicos e políticos, constituindo um enclave que pode causar retração no setor industrial, que pode ser ocasionado em função da volatilidade nos preços, geradora de instabilidade de receitas, auxilia na explicação deste fenômeno. Ou seja, os recursos naturais

¹⁴⁶. CORDEN, Max W.; NEARY, Peter J.; Booming sector and de-industrialization in a small open economy, in *The Economic Journal*, vol 92, n. 368, London: 1982); p. 829.

¹⁴⁷. CORDEN, Max W.; NEARY, Peter J.; Op. Cit.; p. 841 e 842.

abundantes podem aumentar a renda nacional, mas também podem causar retração em setores da economia, em especial no setor industrial.

Maria Amélia Enriquez¹⁴⁸ aponta, analisando o setor mineral, como causas dos efeitos econômicos negativos típicos da maldição dos recursos: i) a existência de uma renda diferencial proveniente da qualidade das jazidas; ii) baixa participação dos salários no valor adicionado; iii) grande parte das rendas mineiras vai para as empresas multinacionais ou para governo, o que gera problemas de intermediação financeira e de alocação de poupança; e, iv) a instabilidade da receita mineral, devida às flutuações do mercado internacional, o que faz com que muitas vezes as companhias mineradoras trabalhem no vermelho, por causa da inelasticidade da produção no curto prazo.

As ideias em questão são, não apenas válidas quando se analisa os efeitos empíricos, mas também ao setor do petróleo, o qual segue a mesma lógica. Dessa forma, verifica-se, tal qual no setor minerário, para o ramo petrolífero, o rentismo estatal: i) a existência de uma renda diferencial proveniente da qualidade dos poços de petróleo o gás natural; ii) baixa participação dos salários no valor adicionado; iii) grande parte das rendas do setor petrolífero destinado às empresas multinacionais ou para governo; e, iv) a instabilidade dos ingressos decorrentes da exploração de petróleo e/ou gás natural, devida às flutuações do mercado internacional, o que faz com que muitas vezes as companhias mineradoras trabalhem no vermelho, por causa da inelasticidade da produção no curto prazo.

Aqui verifica-se, tal qual exposto quando do rentismo estatal, o fato de que eventual abundância de divisas provenientes da exploração dos recursos naturais não renováveis, sem a devida destinação para diversificação da economia, com investimento no setor produtivo e novas formas de geração de receitas, termina por ocasionar uma dependência extrema destes recursos, que por sua vez leva a toda estrutura econômico-financeira do país voltada para exportação destes produtos.

Em outras palavras, a maldição dos recursos relaciona-se com o já mencionado modelo do “*desenrrollo hacia afuera*”, por meio da criação de uma infraestrutura econômica voltada exclusivamente para venda destes produtos ao exterior, inclusive, em alguns casos, sem sequer

¹⁴⁸. ENRÍQUEZ, Maria Amélia. Op. cit.; p. 94.

qualquer aprimoramento ou geração de valor destes, o que implica em um agravamento da referida situação. Conforme exposto, este modelo não incentiva a diversificação da economia, não deixando qualquer legado para as futuras gerações.

Cria-se uma armadilha ao Estado, que determina por investir apenas para facilitar o processo de exportação, sem se preocupar na geração de riqueza perene para sociedade. Desse modo, como forma de fugir desta situação, deve-se buscar investimentos na diversificação econômica, buscando industrialização, expansão dos serviços e uma política de substituição de importações de setores não relacionados à exploração dos recursos naturais não renováveis.

Aqui se faria presente o que se defende, neste trabalho, com um dos objetivos da exploração dos recursos naturais não renováveis, que seria o denominado “*desarrollo hacia afuera*”, o qual será retomado mais adiante, quando serão verificados os efeitos deletérios do Estado terminar por ficar com uma economia desequilibrada em função da grande concentração de investimentos no setor de exploração dos recursos minerais não renováveis.

Tal cenário gera excessiva dependência em relação à produtos manufaturados importados do exterior. O problema se acentua caso haja uma desvalorização dos produtos exportados pelo país produtor, no fenômeno denominado deterioração dos termos de troca, exigindo cada vez uma maior exploração dos recursos para que o Estado produtor consiga suprir suas necessidades de importação de bens de consumo.

Tais problemas devem servir de importante alerta para os efeitos negativos que o *boom* mineral não planejado pode ocasionar na economia. Este alerta serviu, e ainda deve servir para que as economias ricas em recursos minerais adotem medidas para conter o excesso de liquidez que o saldo das exportações proporciona, controle de eventuais choques de demanda, e, também, diversificar a economia, investindo os valores recebidos em decorrência da exploração de sorte a desenvolver, também, outros setores.

Maria Amélia Enriquez¹⁴⁹ afirma que uma medida importante para se evitar os problemas relatados é a criação de fundos, com o objetivo de conter o excesso de liquidez,

¹⁴⁹. ENRÍQUEZ, Maria Amélia. Op. cit.; p. 95.

evitar a excessiva valorização cambial, e serem aplicados para gerar investimentos e diversificar as fontes de renda quando os recursos minerais se esgotarem.

Gilberto Bercovici¹⁵⁰ afirma que a utilização dos recursos adquiridos com a exportação dos recursos minerais dos recursos pode ser manejada por um fundo a exportação, que atua geralmente no exterior, impedindo os desequilíbrios provenientes da entrada maciça de recursos em moeda estrangeira no país. Para o autor¹⁵¹, a especialização em ser produtor primário se demonstra ser uma saída muito pobre para determinado Estado, pois gera pouco emprego e acarreta a perda do dinamismo social e do desenvolvimento cultural e tecnológico associados a um setor industrial forte.

Assim, os recursos minerais poderão ser uma benção para a sociedade desde que explorados de forma planejada, com a correta destinação das receitas obtidas, cabendo ao Poder Público organizar como utilizar as novas fontes de renda, particularmente como serão aplicados os valores ingressantes decorrentes dessa renda externa adicional, para que a descoberta de petróleo não impeça ou destrua sua industrialização e gere desemprego. Isso não ocorrerá como resultado automático das forças de mercado, mas apenas com planejamento e atuação deliberada do Estado, sempre com vistas a benefícios que se projetem para além do presente.

Tal se deve uma vez que a sua vantagem comparativa em termos de recursos energéticos e financeiros, na realidade não é perene, mas sim temporária, reduzindo-se conforme se consumissem as reservas petrolíferas ou, eventualmente, se desenvolvem formas de energia alternativa. Ademais, termina por criar uma situação de desequilíbrio econômico, gerando a necessidade de queimar os recursos provenientes dessa exploração para que o país possa ter acesso a bens de consumo os quais são necessários para o cotidiano.

O efeito das situações em questão, resultante do desequilíbrio econômico levar ao problema a seguir, qual seja, a perda da capacidade econômica do Estado na participação do comércio mundial, levando a ter sérios problemas na busca por insumos necessários para setores industriais outros além daquele voltado à exploração dos recursos naturais não renováveis.

¹⁵⁰. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit.; pp. 39 e 40.

¹⁵¹. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit.; p. 41.

3.4. DETERIORAÇÃO DOS TERMOS DE TROCA E IMPACTO PARA PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Conforme linha argumentativa desenvolvida, caso não haja a exploração bem organizada dos recursos naturais não renováveis poderão ocorrer desequilíbrios econômicos significativos, os quais terão impactos na economia do país, resultando na não geração de benefícios intergeracionais, bem como ocasionar efeitos negativos na economia.

Assim, importante retomar a importante conceituação destes recursos, tal qual apresentado por Gilberto Bercovici¹⁵², segundo o qual, na realidade, o petróleo deve ser caracterizado como “*strategic commodity*”, pois é vital para a economia moderna é produzido, em sua maior parte, em regiões politicamente instáveis. De acordo com o autor¹⁵³, sua aquisição, produção e distribuição é decidida em termos políticos e militares, não de mercados, dada a dimensão política estratégica do petróleo, pois ela surge das prioridades dos governos, não dos mercados. Não obstante a conceituação em tela ser especificamente do petróleo, entende-se ser aplicado a todos os demais recursos naturais não renováveis.

De acordo com Gilberto Bercovici¹⁵⁴, a dependência de recurso minerais por parte das grandes potenciais, fez com que alguns autores desenvolvessem a hipótese da “guerra por recursos”, sendo que a escassez de recursos naturais seria a principal causa das guerras e conflitos armados do século XXI, agravadas pelo crescimento populacional e pelo aumento da demanda por esses recursos naturais. Nesse ponto, merece destaque ao petróleo como o principal recurso natural capaz de provocar guerras ou conflitos armados, dada sua importância estratégica para o sistema econômico mundial, vital para todas as economias globais e cujo desbalanceamento de preço pode causar danos econômicos significativos.

Nesse sentido, conforme exposto por Jahangir Amuzegar¹⁵⁵, os países exportadores de minério se diferenciam dos demais exportadores de produtos primários em alguns aspectos: as rendas de exportação de minérios estão submetidas a maiores flutuações de preços do que as

¹⁵². BERCOVICI, Gilberto. Op. cit.; p. 50.

¹⁵³. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit.; p. 50.

¹⁵⁴. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit.; p. 51.

¹⁵⁵. AMUZEGAR, Jahangir, *Managing the Oil Wealth: OPEC's Windfalls and Pitfalls*. 2a Edition. London: IB Tauris Publishers, 2001; p. 10.

demais *commodities*; as jazidas minerais são exauríveis no decorrer do tempo; e, as vinculações entre o setor mineral e os demais setores da economia são relativamente poucas. O autor¹⁵⁶ afirma que a principal vinculação entre a extração mineral e as demais atividades econômicas geralmente é de natureza fiscal, com a renda obtida pelo Estado sendo distribuída entre os demais setores da economia. Essa lógica é pertinente e aplicável a todos os demais recursos naturais não renováveis.

O que se verifica é que a exploração não planejada de recursos naturais não renováveis ocasiona grandes desequilíbrios e dependência de sua exploração, gerando uma grave dependência econômica e, por via de consequência, à oscilação nos preços de mercado dos recursos naturais não renováveis, os quais devem ser considerados *commodities*, que termina por gerar impactos financeiros graves em países cujas economias são baseadas em sua exploração e exportação, num fenômeno denominado deterioração dos termos de troca.

Nesse sentido, Gilberto Bercovici¹⁵⁷ entende que a “*deterioração dos termos de troca significa que o poder de compra dos bens primários para a aquisição de bens manufaturados se reduz com o passar do tempo, o que, conseqüentemente, gera menor renda para a periferia, concentrando os frutos do progresso técnico nas economias industrializadas e favorece a transferência de rendas da periferia para o centro*”.

Assim, a concentração da economia, em particular, da infraestrutura do país voltado, exclusivamente, para produção e exploração de bens naturais não renováveis, sem diversificação, nem aprimoramento de novas tecnologias que possam agregar valor ao processo de extração desses bens, ocasionará um grau de dependência elevado desses produtos os quais, conforme exposto anteriormente, são tratados como *commodities*.

Esta espécie de bens, comparativamente com os produtos finais para os quais são utilizados como insumos, possuem baixo valor agregado, o que gera a necessidade do país explorar mais, em piores condições, com mais riscos socioambientais e menos diversificação, para que possa fazer frente às necessidades econômicas que o levam a ter de importar bens de consumos com maior valor agregado. Desse modo, haverá a necessidade de mais insumos

¹⁵⁶. AMUZEGAR, Jahangir, Op. cit.; p. 11.

¹⁵⁷. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit.; p. 18.

explorados e exportados para fazer frente a necessidade de aquisição de bens de consumo, gerando o fenômeno ora analisado.

Este fenômeno possui complexidade econômica cuja análise transbordaria o tema do presente trabalho, sendo a intenção apenas pontuar a sua existência de modo a destacar a possibilidade de sua ocorrência no caso de não se verificar a tese ora defendida, ou seja, a necessidade de se planejar a exploração dos recursos naturais não renováveis de modo que seja possibilitada a criação de benefícios intergeracionais perenes, por meio do aprimoramento institucional da estrutura básica da sociedade.

A diversificação econômica é criação de uma infraestrutura não exclusivamente voltada à exportação destes bens, mas de gerar valor agregado. Por meio desses investimentos, inverte-se a lógica de economia exportadora, em uma economia a qual esteja sendo desenvolvida exclusivamente para a exportação destes produtos (*desarrollo hacia afuera*), para uma economia mais diversificada e que permite criação de incremento de valor dos bens exportados, bem como desenvolvimento de outros setores econômicos (*desarrollo hacia dentro*), utilizando-se de tais recursos para este desenvolvimento.

Nesse sentido, Gilberto Bercovici¹⁵⁸ cita o exemplo do México, que optou por um modelo de industrialização por substituição de importações e utilizou o petróleo para satisfazer a sua demanda interna, não com viés exclusivamente exportador. Este comportamento se enquadra no modelo de “*desarrollo hacia adentro*”, que tende a ser uma política mineral bem sucedida, utilizando-se os recursos minerais para incentivar outros setores da economia, inclusive por meio de uma política industrial, promovendo o desenvolvimento nacional.

Por outro lado, Gilberto Bercovici¹⁵⁹ cita o caso da Venezuela, o qual se utilizou de suas reservas petrolíferas no modelo de “*desenrrrollo hacia afuera*”, preocupando-se exclusivamente na exportação do petróleo bruto sem planejamento a exploração e investindo em políticas geradoras de benefícios permanentes para sua população. A economia venezuelana restou, assim, excessivamente dependente do mercado externo, susceptível a sofrer o processo

¹⁵⁸. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit.; pp. 129 e 130.

¹⁵⁹. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit.; pp. 131 e 132.

de deterioração dos meios de trocas, que muitos afirmam já estar ocorrendo nos últimos anos, sendo um dos principais causadores da grave crise econômico-social que assola aquele país.

Nesse sentido, Frederico Bernal *et ali*¹⁶⁰ entre que em países com poder militar e econômico relevante, o petróleo pode ser considerado como uma mercadoria, uma vez que seu poderio bélico e financeiro permitirá o funcionamento de sua indústria em vias ao desenvolvimento sócio econômico. Contudo, é feito o alerta de que *“en un país que predente salie del subdesarrollo insostenible, consolidando um processo industrialista y com justicia dozial, el Estado debe ser rector de uns política que asegure a esa indústria la disponibilidad energética em largo plazo, para permitir que su desarrollo sea sustentable. Para ello se necessita um Estado flerte, y um proyecto de país com continuidade política”*¹⁶¹.

De acordo com Gilberto Bercovici¹⁶², o mercado de bens e serviços era limitado ao setor vinculado à exportação e algumas atividades nas regiões urbanas, sendo que todo o investimento em infraestrutura era destinado às atividades exportadoras. Segundo o autor¹⁶³, a presença de setores econômicos modernos vinculados à exportação de produtos primários, e de grande parte da economia em situação de atraso ou estagnação, gerou heterogeneidade estrutural das economias periféricas.

A avaliação do autor em tela é muito pertinente, contudo, com a evolução tecnológica e necessidade de recursos minerais para tal, bem como criação de novas matrizes energéticas, o fenômeno em questão não deve mais tão somente estar subordinado ao petróleo, mas sim a todos os recursos naturais não renováveis. Isso porque o surgimento de novas tecnologias pode fazer que se perca o interesse econômico em determinados recursos naturais não renováveis.

Desse modo, portanto, os investimentos realizados por meio da aplicação dos *royalties* decorrentes da exploração dos referidos bens serão importantes para se diversificar a economia, criando fontes de receitas econômicas, de modo a que sejam aprimorados o tecido institucional da sociedade. Ademais, deve-se também utilizar tais ingressos para se mitigar um dos maiores

¹⁶⁰. BERNAL, Frederico; DICCO, Ricardo de; FREDA, José Cien Años de Petróleo Argentino: Descubrimiento, Saque y perspectivas. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2008; pp. 10 e 11.

¹⁶¹. BERNAL, Frederico; DICCO, Ricardo de; FREDA, José Op. Cit.; p. 11.

¹⁶². BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; p. 17.

¹⁶³. BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; p. 17.

problemas socioambientais existentes quando da exploração destes recursos, que diz respeito à questão ambiental, que será analisado adiante.

3.5. *IMPACTOS AO MEIO AMBIENTE*

Um dos principais reflexos decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis diz respeito ao meio ambiente. Isso porque, para a extração dos referidos produtos do meio no qual encontram-se inseridos, há a necessidade de intenso manuseio humano sobre o ambiente, inclusive, com a utilização de maquinário pesado e produtos químicos. Ademais, após se exaurirem a mina ou o poço, rejeitos, subprodutos da exploração, terminam se acumulando, sendo necessário seu adequado armazenamento.

Portanto, a exploração não planejada ou não regularmente fiscalizada, dos recursos naturais não renováveis pode gerar grandes passivos ambientais e sociais, com o comprometimento de diversas áreas que podem se tornar economicamente inviáveis ou inabitáveis, impactando, demasiadamente, do bem estar da população.

Nesse sentido, conforme bem exposto por Fernando Facury Scaff,¹⁶⁴ não há dúvida que a prospecção de petróleo é uma atividade invasiva, como todas as que exploram mineração e os potenciais de energia hidrelétrica, que colaboram para extinção de recursos naturais não renováveis, seja sua consuntibilidade (minério e petróleo) seja pela forte intervenção no meio ambiente, como a construção de usinas hidrelétricas. Desse modo, há de se levar em consideração questões socioambientais e preservação do meio ambiente quando da elaboração do plano de exploração dos recursos naturais não renováveis, uma vez tratar-se, o meio ambiente, de um patrimônio público comum, a ser preservado para a atual e futuras gerações.

A ideia não é esgotar este tema, uma vez que tal fugiria ao mister do presente trabalho, contudo, deve-se destacar que o correto planejamento da exploração dos recursos minerais não renováveis, bem como a correta utilização dos valores decorrentes de tal atividade, deve passar pela preservação do meio ambiente. Assim, é mister do Estado estabelecer meios de produção por meio da utilização de novas técnicas de extração destes produtos, com menor impacto

¹⁶⁴. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit; p. 167.

ambiental, quer por meio ainda da criação de um fundo específico para mitigação dos efeitos da extração ou dos acidentes causados.

É importante destacar que, de acordo com Gilberto Bercovici¹⁶⁵, as complexas relações entre a exploração de recursos naturais não renováveis e meio ambiente estão contemplados na Constituição Federal e legislação nacional, uma vez que, considerando-se que são atividade cuja interferência no meio ambiente ser impossível, foi expressa a obrigação do minerador recuperar o ambiente degradado. Para o autor¹⁶⁶, trata-se da obrigação de tentar recuperar aquele ambiente de forma mais próxima possível do seu estado original, uma vez que a degradação ambiental traz sérias consequências socioeconômicas.

Ao longo dos últimos anos, foram diversos acidentes que ocorreram no Brasil e no mundo, decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis, com impactos socioeconômicos na cifra dos bilhões de dólares. Como exemplo pode-se citar os desastres ambientais ocorridos em Mariana e Brumadinho, duas cidades de Minas Gerais as quais possuem, dentro de seu território, diversas minas de recursos minerais, exploradas por empresas multinacionais, diretamente relacionados com a atividade minerária.

Em ambos os incidentes, barragens com rejeitos tóxicos decorrentes da exploração de recursos minerais se romperam, causando um enorme vazamento de lama química que destruiu diversas casas, estradas, bem como foram responsáveis por causar diversos danos ambientais, afetando gravemente a vida das pessoas que moravam próximo. Os danos socioambientais foram de tal maneira significativo que até o primeiro semestre de 2020, tem-se notícia de que Mariana ainda não foi totalmente reconstruída e nem todos os corpos dos mortos em Brumadinho foram recuperados.

Ademais, não apenas quando ocorrem acidentes que há a degradação ambiental em função da atividade de extração dos recursos naturais não renováveis. Como dito, estas atividades pressupõe um profundo manuseio do ambiente, muitas vezes com a utilização de produtos tóxicos, combinação esta que tem capacidade de degradar, permanentemente, regiões inteiras, inviabilizando a sobrevivência de fauna, flora e de seres humanos nas proximidades.

¹⁶⁵.BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; pp. 230

¹⁶⁶.BERCOVICI, Gilberto. Op. cit; pp. 230 e 231.

Um bom exemplo de degradação por saturação de recursos é o exemplo de Serra Pelada no Pará, onde a combinação da exploração desmedida e não planejada, somando-se com a ausência de qualquer plano de contingência ambiental e utilização de recursos primitivos de extração, causaram a permanente destruição do bioma local, deixando um enorme passivo ambiental (considerado irreparável por muitos especialistas).

Fora do Brasil, diversos outros incidentes ilustram como a exploração dos recursos em análise podem ser prejudiciais ao meio ambiente. Nesse sentido, verifica-se diversos assistentes com petroleiros que causam danos ambientais enormes, cujo prejuízo financeiro atingiu as cifras dos milhões, como vazamento do mega petroleiro Exxon Valdez, ou a explosão da plataforma Deep Water Horizon no Golfo do México. Em ambos os casos houve importantes impactos socioeconômicos, com impedimento da prática de determinadas atividades econômicas, como por exemplo a indústria pesqueira, duramente impactada em ambos os casos.

Muitos outros poderiam ser citados, porém todos tem em comum o mesmo aspecto, que foi a degradação ambiental e prejuízos socioeconômicos duradouros que degradaram o meio ambiente e ocasionaram. Estes impactos refletem diretamente na preservação de recursos para as futuras, uma vez que podem inviabilizar qualquer atividade social na região por um logo período. Ademais, muitas vezes requerem grandes montantes de numerário para que possam ter seus efeitos mitigados.

O bem estar social passa, inexoravelmente, pela preservação do meio ambiente, sendo este um elemento importante para o desenvolvimento socioeconômico da sociedade e da preservação e incremento de sua qualidade de vida. Dessa forma, importante pontuar a necessidade de utilização responsável dos recursos, incluindo os efeitos sócios ambientais decorrentes da decretação ambiental que causam (ou podem causar) no plano de exploração de tais insumos, tendo em vista a necessidade de utilização de recursos para preservação das instituições da estrutura básica da sociedade, bem como condições para os vindouros, uma vez que a manutenção do meio ambiente é necessária para o desenvolvimento sustentável do país

4. O CONFLITO ENTRE GERAÇÕES E A SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL

Conforme exposto no capítulo anterior, há diversos riscos inerentes à exploração não planejada dos recursos minerais, os quais podem gerar diversos problemas estruturais ao Estado, podendo haver o exaurimento das referidas receitas sem que haja qualquer benefício para as futuras gerações. Faz-se mister, portanto, que a utilização dos referidos recursos se de modo planejado, considerando-se o princípio da solidariedade intergeracional.

Dessa forma, dentro do entendimento defendido no presente trabalho, as receitas decorrentes da exploração dos recursos minerais devem ser utilizadas com base em um planejamento estratégico intergeracional, o qual deve se dar em linha com o denominado princípio da solidariedade entre gerações. Para tal, o Estado deve utilizar destes ingressos em investimentos, por meio ou não da criação de fundos estatais específicos, objetivando a constituição de um legado para as gerações futuras, na constituição de uma poupança, ou ainda por meio de investimentos para reparação dos impactos ambientais decorrentes de sua exploração.

Assim, deve o Poder Público lançar mão das ferramentas existentes que regulam a atividade financeira no mister de, tanto em organizar a forma de exploração dos recursos naturais não renováveis, por meio da alocação de investimentos, previsão de benefícios fiscais, bem como alocação das receitas de forma a que sejam utilizadas no intuito de preservar a estrutura básica da sociedade para as futuras gerações.

Nesse capítulo adentrar-se-á em um dos principais aspectos inerentes a tese proposta, qual seja, como qual a importância da atividade financeira dentro do cenário proposto, delimitando-se o mister do Poder Público nessa seara, bem como os instrumentos por meio do qual poderá se utilizar para tal. Conforme será demonstrado, o orçamento é o principal instrumento para este mister, sendo o instrumento no qual o Estado prevê os ingressos e estabelece as despesas a serem incorridas.

Ademais, considerando sua importância dentro da tese proposta, será analisada qual a relação desta atividade com o princípio da solidariedade intergeracional, passando-se pela

conceituação de justiça intergeracional e da necessidade do Estado de promover a preservação de recursos para as gerações futuras.

Conforme será demonstrado, tais conceitos deverão nortear as ações do Estado, por meio dos instrumentos de direito financeiro, em particular, pela utilização do orçamento, de modo a que as receitas decorrentes de tal exploração seja capaz de gerar melhoria nas instituições que compõe a estrutura básica da sociedade, bem como incrementar da infraestrutura necessária para proporcionar uma melhor qualidade de vida à população.

4.1. A ATIVIDADE FINANCEIRA E A TEORIA HOBBIANA DA NUTRIÇÃO DO ESTADO

Antes de adentrar a análise do conceito deste princípio e sua aplicação quando da exploração dos recursos naturais não renováveis e os *royalties* daí advindos, deve-se tecer alguns comentários acerca da atividade financeira do Estado, uma vez que por meio desta que o ente estatal realiza o financiamento de sua estrutura.

A título introdutório deve-se destacar que, dentro do ordenamento jurídico, o direito financeiro é o conjunto teórico de regras, princípios e normas direcionados a regulamentar e organizar a atividade financeira do Estado, cabendo-lhe coordenar os interesses individuais e coletivos, orientado pelo interesse público, bem como influenciado por elementos políticos, econômicos, jurídicos, sociais e administrativos.

Nesse sentido, Hector Villegas¹⁶⁷ identifica duas espécies de atividades financeiras: i) as fiscais, cujo escopo refere-se à satisfação dos fins públicos indiretamente, por meio da procura de recursos para efetuar os gastos públicos; e, ii) as extrafiscais, responsável por buscar satisfazer os fins públicos diretamente, consistindo no efeito indutor tributário por meio do incentivo de uma determinada conduta em detrimento de outra, bem como no efeito distributivo, por meio da transferência do patrimônio dos indivíduos tributados em serviços públicos destinados à terceiros menos favorecidos. Ainda segundo o autor¹⁶⁸, é necessário distinguir entre: i) previsão de gastos e ingressos futuros materializados no pressuposto

¹⁶⁷. VILLEGAS, Hector. Curso de finanzas, Derecho Financiero y Tributario. 3ª edición, Buenos Aires: Depalma, 1985, p. 10.

¹⁶⁸. VILLEGAS, Hector. Op. cit., p. 11.

financeiro; ii) obtenção de ingressos públicos necessários para fazer frente a obrigações constitucionais; e, iii) aplicação das receitas a destinos prefixados, ou seja, gastos públicos.

A atividade financeira deve ser elemento essencial para a organização e funcionamento do Estado. Dessa forma, para se compreender sua importância dentro da administração pública, cumpre, inicialmente, tecer comentários sobre a teoria hobbesiana de nutrição do Estado. Neste mister, merece destaque a divisão realizada por Thomas Hobbes¹⁶⁹ entre corpos naturais e corpos políticos, sendo responsabilidade da ciência a análise destes corpos e a política o ramo da ciência responsável pelo estudo das consequências dos acidentes dos corpos políticos. Corpo político deve ser entendido como o próprio Estado, responsável pela viabilização da organização do homem em sociedade.

Para a teoria hobbesiana, o surgimento do Estado é resultante de um pacto social criado para proteção de agressões e possibilitar o convívio em sociedade, sendo este acordo decorrente: da busca da paz; do medo da morte violenta, que leva o homem a formalizar o pacto; do desejo de coisas necessárias para uma vida confortável; e, da esperança de uma vida melhor, possível pelo trabalho, aqui entendido não como o trabalho assalariado que conhecemos, mas como meio de construir coisas por meio de elementos da natureza.

Importante destacar o fato de ser o referido pacto hobbesiano um exercício de abstração, uma vez não ter havido, por parte do autor, a criação de uma cena de um grupo de selvagens se juntando ao redor de uma fogueira para discutir os termos que regeriam o convívio mútuo daquele grupo a partir de então. Essa cena seria impossível de ocorrer, pois exigiria, dos homens primitivos, noções políticas e jurídicas inexistentes naquele momento.

Para a teoria hobbesiana, os homens foram criados iguais pela natureza, sendo importante destacar que essa igualdade não é uma igualdade moral, mas sim uma igualdade empírica; se igualam por serem semelhantes, mesmo se fisicamente distintos. Referido fato deve-se em decorrência de que, mesmo na hipótese de o homem possuir características diferentes entre si, o conjunto destas geraria um todo equivalente.

¹⁶⁹. HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2003, p. 68.

Os homens são capazes de aprender pelo sentido e pela linguagem e, a partir deste aprendizado e com a natureza, passa a desenvolver suas emoções e paixões. É este homem, o qual se relaciona com a natureza e possui paixões, desejos e indiferenças consideradas por Thomas Hobbes como elemento central do Estado, sendo dever desta entidade proteger aquele dele próprio, da morte violenta, do medo, enfim, da guerra de todos contra todos.

A ideia hobbesiana da guerra de todos contra todos é ocasionada pelo oceano de paixões primitivas conflitantes com a dos outros homens. Thomas Hobbes¹⁷⁰ vislumbra, basicamente, as seguintes causas desta guerra: i) competição (obtenção da posse das coisas que não podem ser gozadas por todos), ii) desconfiança (busca pela segurança), iii) glória (desejo de glória e superior ao da riqueza).

De acordo com a teoria em análise, o pacto social foi o meio pelo qual o homem primitivo renunciou a sua liberdade para evitar a morte violenta, possibilitando a convivência pacífica e sua prosperidade econômica e social. O pacto social hobbesiano foi, assim, elemento formador do Estado, atribuindo-lhe a função de proteger os cidadãos, ou seja, os homens que estão dentro de seus domínios e sujeitos às suas leis, fazendo surgir, assim, o deus mortal *Leviatã*, responsável por garantir a paz e evitar a guerra de todos contra todos por meio do monopólio da violência.

Com a formação do Estado, surge a necessidade de este manter todas as instituições responsáveis por dar-lhe sustentáculo e, para tal, todos aqueles que estão sob o seu domínio, serão chamados a contribuir para a manutenção do ente estatal. Surge aqui a noção da atividade financeira, a qual Thomas Hobbes¹⁷¹ denomina nutrição estatal, resumindo-se na quantidade e distribuição dos materiais necessários à vida, com o conseqüente acondicionamento, preparação e entrega para o uso público, por meio de canais adequados.

Um importante aspecto desta teoria hobbesiana diz respeito à importância do dinheiro na atividade econômica do Estado, sendo identificado por Thomas Hobbes¹⁷² dois caminhos e canais através dos quais o dinheiro circula para o público, quais sejam: i) primeiramente,

¹⁷⁰. HOBBS, Thomas. Op. cit., pp. 97 e 98.

¹⁷¹. HOBBS, Thomas. Op. cit., p. 183.

¹⁷². HOBBS, Thomas. Op. cit., p. 188.

conduzem-no até aos cofres públicos; ii) em segundo lugar, fazem-no sair de novo, para efetuar os pagamentos públicos.

Dentro dessa análise, não seria incorreto afirmar, em um paralelo entre o corpo humano e o corpo do Estado, que o dinheiro está para o segundo assim como o sangue está para o primeiro, sendo sua circulação vitais para a sobrevivência do corpo no qual tais figuras circulam. Quando o Estado efetua gastos públicos ou obtém ingressos públicos, desenvolve sua atividade financeira.

Outro paralelo inevitável é o fato de remeteram, as atividades de condução dos recursos para os cofres públicos, bem como das despesas previstas, invariavelmente ao campo do direito financeiro, seara responsável pela disciplina da atividade financeira do Estado. Dessa forma, a nutrição do Estado nada mais é do que o direito financeiro e seus institutos operando de forma a viabilizar a manutenção do Estado, bem como o pleno funcionamento de seus órgãos formadores, por meio dos gastos públicos.

Nesse mister é importante destacar o entendimento de Hector Villegas¹⁷³, segundo o qual os gastos públicos como obrigações financeiras estatais voltadas à satisfação das necessidades públicas por meio da mobilização de sua estrutura, pressupondo, para sua implementação, as seguintes valorações prévias: i) seleção das necessidades e da coletividade que se consideram públicas, variável e ligado a concepção sobre o papel do Estado; e, ii) comparação entre a intensidade e urgência de tais necessidades e a possibilidade material de satisfazê-las.

Ademais, o mesmo Hector Villegas¹⁷⁴ afirma que os gastos públicos são: i) realizados para satisfazer necessidades públicas direta ou indiretamente; ii) decididos a luz das possibilidades materiais relativas; iii) intrinsecamente relacionados com os recursos públicos; iv) indicativos da atividade, estado social e tendência dos países; v) refletidos na economia geral, sendo necessária sua análise a luz das finanças públicas; vi) levados em consideração quando da análise do fenômeno do recurso público sem levar em consideração que o Estado o

¹⁷³. VILLEGAS, Hector. Op. cit., p. 33.

¹⁷⁴. VILLEGAS, Hector. Op. cit., pp. 34 e 35.

restitui mediante gasto público; vii) analisados considerando-se o antecedente e o resultado da atividade financeira do Estado.

Para fazer frente aos gastos públicos, muitos destes obrigatórios, o Estado deve lançar mão de recursos públicos, considerados ingressos ao tesouro do Estado, os quais devem ser coletados junto a terceiros, qualquer que seja sua natureza jurídica e econômica, em volume capaz de assegurar a cobertura dos gastos indispensáveis à administração, bem como dos meios para levar a cabo seu intervencionismo na economia nacional. Aqui, deve ser em mente a existência de duas espécies de recursos públicos: i) ordinários, obtidos de fontes próprias de riquezas; e, ii) derivados, obtidos pelo Estado por contribuições da sociedade.

Nesse sentido, para que o Estado possa se nutrir de recursos públicos e exercer suas atividades, prevendo e executando os gastos públicos, faz-se de suma importância a figura do orçamento, o qual irá estimar as receitas a serem obtidas e como tais montantes serão aplicados para custear as obrigações estatais. Segundo Aliomar Baleeiro¹⁷⁵, a peça orçamentária deve ser entendida como o instrumento por meio do qual o Poder Legislativo prevê e autoriza o Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a previsão de arrecadação das receitas já criadas por lei.

O orçamento, é o responsável pela estruturação de sua atividade financeira, com a delimitação das despesas nas quais o Estado deverá incorrer, bem como previsão dos meios pelos quais o ente estatal irá auferir as receitas necessárias para arcar com tais gastos. Dessa forma, o orçamento é como uma espécie de receita por meio da qual se dará a nutrição do Estado, determinando como serão fomentadas suas atividades e onde os recursos auferidos junto à sociedade serão dispendidos.

Para Hector Villegas¹⁷⁶, os recursos públicos, que deverão constar no orçamento como elementos de financiamento do gasto público, são: i) recursos patrimoniais propriamente ditos ou de domínio; ii) recursos das empresas estatais; iii) recursos gratuitos; iv) recursos tributários; v) recursos derivados de sanções patrimoniais; vi) recursos monetários; e, vii) recursos do

¹⁷⁵. BALEEIRO, Aliomar. Op. cit., p. 411.

¹⁷⁶. VILLEGAS, Hector. Op. cit., p. 58.

crédito público. Ou seja, a utilização de receitas decorrentes da exploração de recursos naturais não renováveis, enquadrados como recursos patrimoniais ou de domínio, constituem uma das formas por meio da qual os cofres públicos são abastecidos.

É importante mencionar que determinados gastos públicos são distribuídos por diferentes exercícios financeiros, uma vez que são normalmente destinados a grandes obras cuja conclusão não ocorrerá no mesmo exercício que seu início. Tal se deve muito em razão de não ser possível a conclusão do investimento e das obras em apenas um exercício financeiro, havendo uma prorrogação temporal do gasto público.

O diferimento do gasto público no tempo permite a execução de grandes obras públicas, reduzindo o desemprego e viabilizando o desenvolvimento nacional, justificando o seu financiamento por meio da poupança nacional constituída por meio da exploração dos recursos naturais não renováveis, de forma a beneficiar as gerações futuras por esse gasto. Desse modo, seria possível observar o princípio da solidariedade intergeracional e transformar os recursos escassos em um legado para gerações futuras, por meio de investimentos estratégicos.

Desse modo, principalmente quando diz respeito a utilização de recursos estratégicos, os quais são como forma importante de financiamento estatal, devem ser consideradas suas consequências as gerações futuras, implicando na necessidade de um planejamento estratégico para sua utilização de modo a que gerem benefícios intergeracionais. Este tema será melhor aprofundado adiante.

4.2. O MÍNIMO EXISTENCIAL COMO OBJETIVO DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Um dos principais misteres da atividade estatal é justamente a manutenção da estrutura básica da sociedade, bem como a garantia de liberdades individuais e bem estar coletivo, ou, em outras palavras, garantir o mínimo existencial da sociedade e, em sendo possível, ir além, aprimorando ainda mais as instituições sociais.

Para se entender a razão pela qual a garantia do mínimo existencial deve ser um dos objetivos da atividade financeira do Estado, cumpre destacar que, de acordo com Jean-Paul

Sartre¹⁷⁷, a existência humana precede a essência, ou seja, o indivíduo primeiro nasce, existe, para depois ser tornar alguém, se definir como tal. A essência humana vai sendo construída de acordo com o desenvolvimento das paixões e sentimentos humanos, sendo armazenados nas emoções humanas, conforme o indivíduo vai tendo contato com o mundo exterior.

Regis Fernandes de Oliveira¹⁷⁸, analisando a filosofia existencialista sartreana, entende que, se for entendido como verdade o paradigma relativo à antecedência da existência em relação à essência, diante da inexistência de uma natureza humana, o homem se vê obrigado, condenado a, no decorrer de sua vida cotidiana, decidir a cada instante. Isso decorre do fato do homem ser irremediavelmente condenado a ser livre e liberdade impor a decisão. Nesse mister de liberdade, o ser humano termina sempre escolhendo aquilo que lhe dará alegria em detrimento do que causaria dor, criando um plexo de decisões se faz bastante amplo, e pode inclusive abarcar o mal, se a pessoa se sentir bem na sua prática.

Deve-se verificar exatamente qual o conceito de felicidade, ou seja, qual o elemento responsável por tornar uma pessoa ou um grupo feliz. Pois bem, segundo a teoria em análise, quando alguém se declara feliz diversas coisas podem estar acontecendo, a saber: i) algo pode estar lhe deixando mais satisfeito do que antes; ii) algo lhe dá uma enorme sensação de bem-estar em um dado instante; iii) foi feito um balanço da vida e concluiu-se que vive bem.

Por sua vez, segundo Thomas Hobbes¹⁷⁹, a felicidade é *“um contínuo progresso do desejo, de um objeto para outro, não sendo a obtenção do primeiro outra coisa senão o caminho para conseguir o segundo”*, e conclui afirmando que *“sendo a causa disso que o objeto do desejo do homem não é gozar apenas uma vez, e só por um momento, mas garantir para sempre que os caminhos de seu desejo futuro”*. Ou seja, a felicidade é o sucesso contínuo na obtenção de elementos, bens, direitos e/ou liberdades almejados pelo homem, sendo construída aos poucos.

A análise da felicidade individual, sob a ótica hobbesiana, pode ser moralmente neutra, ou seja, o ser humano pode ser feliz pela prática do mal com a preponderância dos desejos,

¹⁷⁷.SARTRE, Jean-Paul. L'Existentialisme est un Humanisme?. Paris: Lés Édiion Nagel, 1970; p. 4.

¹⁷⁸.OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Gastos públicos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012; pp. 50 e 51.

¹⁷⁹.HOBBES, Thomas. Op. cit., p. 78.

paixões e emoções negativas dentro da psique humana. Talvez o maior retrato desta felicidade tenha sido retratado por Albert Camus em “*Calígula*”, na qual é retratada a história do o tirano, Calígula, que tem total percepção de sua tirania, demonstrando o seu desejo de ter sua dominação confrontada, querendo que alguém o enfrente, incitando a revolta contra si.

O que se verifica na obra em tela é a figura de um governante que possui alegria na maldade, manipulando toda a máquina pública para prejudicar os inimigos e se satisfazer, utilizando-se de seu poder para o bem próprio. Calígula tem felicidade na prática do mal, seu poder é um poder utilizado não para o bem, mas para a maldade e utiliza os instrumentos financeiros de Roma para saciar suas próprias vontades, lançando mão do bem público para seus próprios anseios e dos tributos para destruir aqueles com os quais não possui afinidade.

Atualmente, um governante que age igual à Calígula é aquele que utiliza as ferramentas governamentais de forma a prejudicar os outros por meio do poder estatal, utilizando-se dentre outras, da atividade financeira para este mister. No direito financeiro é a utilização do orçamento contra os rivais, utilizando-se do ódio para não liberar verbas orçamentárias para serem realizados os investimentos necessários para o bem-estar da população, sendo o sistema de freios e contrapesos, vislumbrado por Montesquieu, uma oposição ativa e fiscalizadora, contrabalanceando o poder do tirano.

A felicidade caligulana é em muito satisfeita pelo apetite e vaidades, as quais, nos casos dos governantes, terminam por ser mais importantes do que o próprio bem-estar coletivo. Tem-se, neste mister, o interesse particular e as vaidades usurpando o papel do interesse público. Não é para menos que diversas obras faraônicas recebem nomes do político responsável pela construção ou de algum de seus parentes, imortalizando-os.

Muito embora tal aspecto possa não ser sempre negativo, por estas obras servirem à infraestrutura do país, facilitando e melhorando a vida da população, o pensamento de curto prazo apresentado pelos políticos não traz benefício para a sociedade. Dessa forma, somente serão observados os corolários da justiça intergeracional caso referidas obras de infraestrutura atendam ao interesse público, representando legado para a sociedade, em particular para as futuras gerações, com incremento da estrutura básica da sociedade e diversificação da atividade econômica.

Por outro, pode não atrair muito a atenção do governado porque ele pode não colher os frutos, mas sim o seu sucessor, que pode, inclusive, ser a oposição. Há, logo, o risco de sua vaidade não só não ser satisfeita, como também ser abalada pelo fato de um rival ficar com o crédito pela infraestrutura criada. Ou seja, não se verifica aqui a preocupação com o bem-estar e a felicidade da população, mas sim com os anseios individuais do político.

A situação retratada por Albert Camus, e que se faz presente atualmente, demonstra uma completa inversão da noção de Estado de Direito no que diz respeito à necessidade de se atender aos anseios da população. Ora, além das questões concernentes às emoções daqueles que discutem e participam nas discussões legislativas acerca da exploração dos recursos naturais não renováveis e de suas respectivas receitas de *royalties*, insta destacar um dos efeitos deste instituto sob a emoção da sociedade.

Segundo Aristóteles¹⁸⁰, ao analisar a relação entre felicidade e política, afirma que “*a ciência política utiliza as demais ciências e, ainda, legisla sobre o que devemos fazer e sobre o que devemos nos abster, a finalidade dessa ciência deve necessariamente abranger a finalidade das outras, de maneira que essa finalidade deverá ser o bem humano (...) quase todos estão de acordo, pois tanto o vulto como os homens de cultura superior dizem que esse bem supremo é a felicidade*”. Sob a óptica da filosofia aristotélica, somente há felicidade pela prática de algo virtuoso no sentido de melhorar a essência do ser humano, uma vez que, para conseguir o que objetiva, o homem deve ser apresentar a virtude como característica.

O conceito de felicidade aristotélico é amplo e complexo quando aplicado à sociedade moderna. Isto porque, a partir do final do século XVII, a população começa a surgir como um personagem político, e passa a exigir o seu reconhecimento. Este personagem é a população, que até então nunca havia sido considerada em sua generalidade, conforme bem apontada por Marilena Chauí, analisando a teoria de Baruch de Spinoza acerca da política.

Marilena Chauí¹⁸¹, neste mister, afirma que após o ganho de potência em decorrência da união de seus direitos, o ser humano passa a identificar anseios e desejos em comum,

¹⁸⁰. ARISTÓTELES. Op. cit.; pp. 18 e 19.

¹⁸¹. CHAUI, Marilena. Política em Spinoza. São Paulo: Companhia das Letras, 2003; p. 164.

exigindo por parte do Estado uma vida melhor e passando a buscar uma felicidade coletiva. De tal sorte, entra definitivamente no cenário da política pública, sendo necessário ao Estado estruturar suas atividades financeiras levando-se em consideração a população como elemento intrínseco à formação da despesa pública. Ou seja, para garantir o mister estatal de proporcionar instituições sociais justas aptas a diminuir desigualdades, a atividade financeira deve se orientar no sentido de elevar o grau de bem-estar da população.

De acordo com a ideia aristotélica de felicidade, esta não se relaciona apenas à noção de virtude, mas deve englobar anseios deste novo personagem político, abarcando desejos de uma vida melhor, englobando, para sua verificação empírica, saúde, riqueza, poder político, boa decência e beleza¹⁸². Neste particular se faz patente a relação entre a felicidade e o mínimo existencial da sociedade, sem o qual o bem-estar social não será alcançado, bem como com a existência de uma estrutura básica social justa.

A noção surgida a partir do conceito aristotélico em análise é que a felicidade pode ser entendida como sinônimo de desenvolvimento econômico e social de um determinado país. Esta felicidade passa a ser exigida pela sociedade, se concretizando ao longo do tempo, no cotidiano da população, sendo quase imperceptível. Contudo, é esta felicidade que deve ser buscada pelo governante, sendo os instrumentos financeiros uma forma de viabilizar este mister estatal, estando aqui abarcados todas as formas de receita, dentre as quais constam as decorrentes da exploração dos recursos minerais não renováveis.

Nesse sentido, conforme aponta Regis Fernandes de Oliveira¹⁸³, é dever do administrador público garantir alguns direitos mínimos à população, os quais exigem dispêndios, principalmente na educação, saúde, trabalho, moradia, meio ambiente, segurança, cultura, previdência e assistência aos desamparados. São direitos sociais positivos aqueles relativos a uma efetiva ação estatal para que sejam garantidos à população. Esta visão não deve ser restrita somente ao orçamento, mas expandida para todos os institutos de direito financeiro, tal qual quando do planejamento para utilização de recursos renováveis.

¹⁸². ARISTÓTELES. Op. cit.; pp. 30 a 33.

¹⁸³. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Gastos...Op. cit.; p. 123.

Estes direitos, segundo Ricardo Lobo Torres¹⁸⁴ ao terem sua proteção positivada no texto constitucional, passam a coincidir com um mínimo essencial, transmutando-se no mínimo existencial. Este conceito é integrante da noção de cidadania e remete à ideia de, tanto haver um direito às condições mínimas de existência humana digna que exige prestações positivas por parte do Estado, quanto poder possuir também um status negativo, por meio das imunidades e das proibições de discriminação. Não obstante esses direitos que exigem uma prestação estatal negativa referirem-se a uma importante temática na seara financeira e tributária, optou-se por tratar aqui, em obséquio a objetividade da análise proposta, dos direitos que exigem uma prestação positiva por parte do Estado.

O conceito de mínimo existencial aberto e indeterminado, carecendo de uma conceituação capaz de lhe atribuir conteúdo específico. Dessa forma, pode abarcar qualquer direito ou garantia individual, mesmo aqueles originariamente entendidos ou positivados como fundamentais, sendo estes elementos os quais servem como sustentáculo constitucional do referido conceito. Não há como afastar este conceito da necessidade daqueles responsáveis pela elaboração do orçamento se preocuparem com o bem-estar social, propiciando uma vida digna à sociedade, ou seja, usar este instituto para alcançar a felicidade coletiva.

Vincula-se com a noção de mínimo existencial supratranscrito a ideia de os ingressos de caixa obtidos pela exploração de recursos naturais não renováveis, dever ser utilizados para a promoção das garantias básicas dos cidadãos, por meio de instituições sociais justas que garantem um bem-estar social mínimo, conforme previsto no texto constitucional, ou seja, cabe ao direito financeiro, e em articular, ao orçamento, implementar os direitos fundamentais. Nesse sentido, Ricardo Lobo Torres¹⁸⁵ entende que *“os direitos fundamentais têm relação profunda e essencial com o orçamento público”* uma vez que *“dependem, para sua integridade e defesa, da saúde e do equilíbrio da atividade financeira do Estado, ao mesmo tempo em que lhe fornecerem o fundamento da legalidade e da legitimidade”*.

¹⁸⁴. TÔRRES, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Financeiro e Tributário. 10ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2003; p. 364.

¹⁸⁵. TÔRRES, Ricardo Lobo. Tratado....Op. cit.; p. 358.

Da mesma forma é o entendimento de Horácio Corti¹⁸⁶, segundo o qual a atividade financeira do Estado deve ser o meio pelo qual se assegure o exercício habitual dos direitos fundamentais do cidadão, sendo a formação da despesa pública por meio orçamento um meio adequado para promover o respeito dos direitos fundamentais da sociedade. Deve ser entendido, aqui, que a noção do referido autor não deve ficar subordinada à peça orçamentária, mas deve abarcar todos os institutos de direito financeiro, tal qual as receitas decorrentes dos recursos naturais não renováveis.

O montante de despesas deverá ser delimitado no orçamento, o qual irá determinar como estas serão financiadas, inclusive, por meio de receitas decorrentes da exploração de recursos naturais não renováveis. Uma das formas pelas quais o Estado se financia é por dos *royalties*, os quais poderão ser, a depender da previsão orçamentária, aplicados em investimentos duradouros, na formação de uma poupança nacional, ou em despesas correntes. Dessa forma, para que possa realizar o financiamento por meio desta espécie de receitas, haverá a necessidade de previsão orçamentária.

De acordo com Horácio Corti¹⁸⁷, todos os demais bens fundamentais a serem garantidos pelo Estado decorrem dos três tipos básicos de direito, sendo formados pela correlação entre estes bens, quais sejam: liberdade, vida digna e autodeterminação política. Este mister há de ser buscado pelo administrador público quando da elaboração de suas políticas públicas, sendo uma etapa do desenvolvimento socioeconômico, justamente, que o Estado garanta a efetividade destes direitos ora elencados.

Assim, considerando que uma das facetas do desenvolvimento e dos institutos presentes da estrutura básica da sociedade ser justamente a efetivação dos direitos e liberdades individuais e coletivas da sociedade, cabe ao administrador público garanti-las. E para que o faça, deve utilizar as despesas públicas, propiciando os meios necessários à viabilização de uma vida digna para a população, podendo-se afirmar a correta utilização planejada das receitas oriundas dos recursos naturais não renováveis está estritamente relacionada, tanto com a ideia de mínimo existencial, quanto com a felicidade das pessoas, por tratar-se de um instrumento financiador das despesas destinadas a melhoria da vida dos integrantes da sociedade.

¹⁸⁶.CORTI, Horacio Guillermo. Derechos Constitucional Pressuestario. 2ª edição. Buenos Aires: AbeledoPerrot, 2011; p. 697.

¹⁸⁷.CORTI, Horacio Guillermo. Op. cit.; pp. 700 e 701.

Deve-se chamar a atenção para um derradeiro aspecto, relacionado com o mínimo existencial, o do princípio da retribuição, segundo o qual a população deve receber, por meio de serviços públicos, a contraprestação relativa aos tributos pagos. Em paralelo a este princípio, deve-se observar a necessidade de redistribuição de renda, de sorte a que seja buscada o princípio da igualdade, e de forma a se garantir o mínimo existencial dos mais carentes, sendo a correta alocação da despesa pública, eventualmente composta por valores decorrentes de empréstimos realizados pelo Estado.

Analisando a questão sobre o prisma orçamentária, J. R. Caldas Furtado¹⁸⁸ corrobora este entendimento ao afirmar que do lado da receita, deve operar o princípio tributário da capacidade contributiva, enquanto no lado da despesa, deve estar presente aquilo que se denomina princípio da redistribuição de renda, obedecendo-se a otimilidade de Pareto, tratando-se desigualmente os desiguais na exata medida de suas desigualdades. Outra não é a noção aristotélica de igualdade. Para garantir o mínimo existencial, possibilitando uma condição de vida apta a propiciar a felicidade, o orçamento deve servir como uma ferramenta de redistribuição de renda.

Este mister orçamentário deve ocorrer com previsão, no campo das receitas, de que aqueles mais abastados contribuam com mais recursos para que, no campo das despesas, estes valores sejam convertidos em serviços públicos que possibilitem aos menos favorecidos uma condição de vida mais digna, elevando suas expectativas e condições de vida. Nesse sentido, tem-se a necessidade de observância da teoria aristotélica sobre igualdade, tratando desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades.

Como bem apontado por Regis Fernandes de Oliveira¹⁸⁹, as despesas públicas, tais quais contidas no orçamento, devem ser formadas de sorte a assegurar a felicidade das pessoas. Dessa forma, observando este mister e garantindo o mínimo existencial para toda a coletividade, a classe política estará observando o aspecto social da exploração dos recursos naturais não renováveis, aplicando os recursos para propiciar à sociedade o desenvolvimento social necessário para imprimir-lhe melhor qualidade de vida, ou formar uma poupança nacional, de

¹⁸⁸. FURTADO, José de Ribamar Caldas. Op. Cit.; p. 63.

¹⁸⁹. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Gastos...Op. cit.; p. 123.

modo a utilização futura para que haja sua aplicação em um momento posterior, quando houver um projeto que demande tal aplicação.

Este conceito será retomado oportunamente, quando da análise do orçamento e sua relação com o mister da atividade financeira de garantia do mínimo existencial, ocasião na qual verificar-se-á a importância do conceito de orçamento republicano e sua relação com a tese central do presente trabalho.

4.3. O CONCEITO DE JUSTIÇA INTERGERACIONAL

Os conceitos apresentados anteriormente, dentro da interpretação que se entende mais adequada a luz da tese ora defendida, refere-se à existência de um inerente conflito entre gerações sobre a distribuição dos recursos da sociedade, bem como o paradoxo sobre a utilização destes no momento mais adequado possível, de modo a extrair o máximo de valor possível.

Para tal, deve-se tecer considerações acerca do conflito entre gerações, do princípio da solidariedade intergeracional, bem com a maneira por meio da qual o conceito de justiça intergeracional interfere em questões distributivas entre gerações, com particular enfoque na exploração de recursos naturais não renováveis e as receitas destas decorrentes. Antes, contudo, importante traçar breves comentários da teoria rawlsiana de justiça e, mais especificamente, da justiça entre gerações e dos princípios que a norteiam.

Para iniciar a análise, importante destacar que o conceito de justiça apresentado por John Rawls entende ser a sociedade bem-ordenada aquela a qual se encontra regulada de forma eficaz por uma concepção compartilhada de justiça, orientada por princípios definidores, escolhidos quando do acordo da posição original, divulgados publicamente como normas gerais responsáveis por integrar o ordenamento jurídico e social.

A partir dessa premissa, o primeiro conceito a ser analisado é a estrutura básica da sociedade, assim entendida como as instituições fundamentais inerentes ao funcionamento adequado do corpo social. Conforme destacado por John Rawls¹⁹⁰, a referida estrutura é o

¹⁹⁰. RAWLS, John. Op. cit.; p. 8.

sistema público de normas a ser divulgado para garantir que os membros da sociedade saibam as limitações de condutas existentes, os tipos de atividade permissíveis, e, por via reflexa, cientificá-los de quais os princípios de justiça devem ser aplicados a todos os arranjos sociais entendidos como públicos.

A estrutura básica da sociedade é composta pelas principais instituições responsáveis por estruturar o corpo social. Sua função é distribuir direitos e deveres fundamentais e determinar a divisão das vantagens decorrentes da cooperação social. Desse modo, o objetivo da justiça passa a ser a necessidade de agir dentro dessa estrutura de modo a evitar injustiças infundadas, bem como a distribuição apropriada dos benefícios e dos encargos da cooperação social, correspondendo à um conceito fundamental para a correta organização do corpo social.

Dentro da perspectiva em análise, as instituições serão consideradas justas quando não fizerem distinções arbitrárias entre pessoas na atribuição dos direitos e dos deveres fundamentais. Injustiça, por sua vez, segundo a teoria em análise, referir-se-á a situações de desigualdades não vantajosas aos demais, ou seja, trata-se da distribuição desigual de bens sociais e liberdades fundamentais sem melhorar as condições dos menos favorecidos.

A ideia rawlsiana de justiça como equidade, elemento central da teoria do autor em análise, tem como base a hipótese segundo a qual quando há necessidade de princípios comuns e estes trazem vantagem para todos, eles devem ser formulados do ponto de vista de uma posição inicial de igualdade, adequadamente definida, na qual cada pessoa é representada de maneira equitativa. Na justiça como equidade, os princípios de justiça constituem o objeto do acordo original hipotético, escolhidos pelas partes componentes da posição original.

Dentro dessa teoria, a estrutura básica é um sistema de normas públicas responsáveis por definir como será organizada a sociedade, voltadas ao bem comum, que conduz seus membros a objetivarem a produção de um total maior de benefícios e atribuição de dos ganhos de sorte a sanar desigualdades injustificadas. A premissa básica é a de que os princípios responsáveis por reger esta estrutura são delimitados na posição original rawlsiana, dentro da qual as partes escolhem-nos, em um único ato conjunto. A partir daí, os referidos preceitos serão responsáveis por atribuir direitos e deveres fundamentais e determinar a divisão dos

benefícios sociais, especificar os tipos de cooperação social a ser realizada, bem como reger os acordos subsequentes.

Segundo a teoria em análise, são cinco as condições de justiça aplicadas aos princípios que serão escolhidos na posição original: i) generalidade; ii) universalidade; iii) publicidade; iv) equidade; e, v) finalidade. Estes preceitos devem servir para orientar as partes na posição original em relação aos princípios fundamentais de justiça como equidade que serão definidos para regulamentar o convívio e demais relações dentro da sociedade. Para se entender essa parte da teoria do autor em análise, devem ser verificados dois conceitos distintos, porém relacionados, quais sejam o da posição original e o do véu de ignorância.

A posição original é o meio teórico, construído por John Rawls, de imparcialidade racional, por meio do qual se tem por objetivo evitar que questões de cunho pessoal interfiram no julgamento das pessoas, levando-as a desenvolver um sentimento egoísta. Este conceito é uma situação hipotética e histórica, similar ao estado de natureza da teoria do contrato social, importante por corresponder à situação inicial hipotética apropriada para construir um consenso fundamental equitativo para escolha dos princípios da justiça.

Será a partir dessa situação hipotética que serão determinados os princípios responsáveis por regular todas as instituições sociais, ou seja, acordos fundamentais equitativos que devem ser aceitos por todos e balizar as situações futuras. Estes preceitos básicos, ou normas gerais responsáveis por reger a organização social e integrar o ordenamento jurídico e social, devem ser escolhidos sob o denominado véu de ignorância, garantindo imparcialidade na escolha pelo resultado do acaso natural ou pela contingência social. Este conceito de posição original é uma situação puramente hipotética, não devendo ser considerada como uma assembleia geral ocorrida em um dado momento.

Em decorrência de serem, na posição original, mutuamente desinteressadas, as partes terão, como seu objetivo, a configuração de um procedimento equitativo, de modo a que quaisquer princípios acordados nessa posição sejam justos. Como as diferenças entre as partes lhes são desconhecidas e todos são igualmente racionais, situados de forma similar, não haverá intenção de se negociar quando da escolha dos princípios, uma vez que ninguém conhece a própria situação na sociedade nem seus dotes naturais em relação ao demais.

Na posição original, considerando a premissa que as partes são mutuamente desinteressadas, a aceitação das desigualdades econômicas e institucionais significa o reconhecimento das relações desigualdades sociais, devendo ser permitidas quando destinadas a melhorar a situação de todos, inclusive a dos menos favorecidos. Também é mister a compatibilidade com a liberdade e a igualdade de oportunidades, observando-se o princípio de diferença e atingindo os dois princípios de justiça em ordem serial. Neste aspecto, ocorre um alinhamento desta teoria com a filosofia aristotélica de que o princípio da igualdade se relaciona à ideia de que os desiguais devem ser tratados desigualmente na medida de suas desigualdades.

Outro aspecto a ser abordado relaciona-se com a questão da injustiça, no sentido de que, sejam quais forem os princípios adotados, as partes não irão tentar conceder benefícios nem impor prejuízos às outras e, embora tenha senso de justiça, suas deliberações não serão orientadas por uma concepção de justiça específica, pois isso faria com que a suposição da ausência de motivação perdesse sentido.

Surge, quando da análise da posição original e do desinteresse mútuo que lhe é inerente, outro conceito rawlsiano importante para a compreensão de sua teoria, qual seja, o do véu de ignorância, baseado na presunção de que as partes da posição original não têm conhecimento de seu *status social*, não havendo a ciência da própria sorte na atribuição dos dotes e das capacidades naturais, inteligência e força. Conforme a teoria desenvolvida pelo autor em questão, é pressuposto do véu de ignorância o desconhecimento da posição econômica ou política, bem como do nível de civilização e cultura da sociedade e de qual geração a qual se pertence.

Na posição original, presumem-se as partes estarem situadas sob o denominado véu de ignorância, o qual tem por função anular as consequências de contingências de desarmonia social, sendo obrigadas a avaliar os princípios apenas com base em ponderações gerais. O véu de ignorância é ausência de ciência acerca das condições históricas e sociais contemporâneas às partes localizadas na posição original, na medida em que carecem de informações sobre contingências sociais e, conseqüentemente, tornam-se aptas para definirem os princípios da justiça, em uma situação de desinteresse mútuo.

Para Clark Wolf¹⁹¹, o conceito do véu de ignorância rawlsiano é extensível ao ponto de vista geracional, uma vez que, sob a ótica da posição original, as pessoas não sabem a qual estágio social ou econômico, e nem a qual geração pertencem, passando a ser possível entender que as escolhas dos princípios são orientadas pelo desejo daquilo que gostariam de ter recebido das gerações anteriores. Passa a ser possível, assim, verificar a preocupação com as futuras gerações por meio da função da escolha racional por detrás do véu da ignorância na posição original, na medida em que devem buscar equalizar os seus interesses com o das gerações futuras, os quais serão originados no decorrer do avanço econômico da sociedade.

Nesse sentido, John Rawls¹⁹² afirma que o fato de a justiça como equidade considerar as pessoas na posição original como indivíduos não deve ser obstáculo para interpretar os sentimentos de ordem superior orientados à manutenção da unidade de uma comunidade de pessoas. Assim, torna-se função da justiça como equidade demonstrar ser a maneira mais compatível com nossos juízos ponderados em relação às teorias existentes, especificando de maneira mais nítida as injustiças mais graves que a sociedade deve evitar.

Para a teoria rawlsiana, é necessário compreender que o contrato social, aceito pela sociedade, se refere aos interesses sociais fundada em princípios de justiça responsáveis por orientar a sociedade, escolhidos na posição original, sob o véu de ignorância. É este cenário o responsável por viabilizar a situação de desinteresse mútuo, orientando as escolhas na posição original, afastando os elementos de interesse individual capazes de macular o acordo inicial.

A partir do estabelecimento dessa premissa, a justiça como equidade entende serem as partes da posição original responsáveis em concordar os seguintes dois princípios básicos, os quais irão servir como elementos responsáveis por conferir alicerce à estrutura básica da sociedade e regulamentar as intuições: i) cada pessoa deve ter um direito igual ao sistema mais extenso de iguais liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para outras pessoas; ii) as desigualdades sociais e econômicas devem ser dispostas de modo a que, de igual maneira: a) beneficiem os menos favorecidos, de acordo com os preceitos dos princípios de poupança e; b) relacionem-se com cargos e funções acessíveis à todos em condições igualitárias de oportunidades.

¹⁹¹ WOLF, Clark. *Intergenerational Justice*, in WELLMAN, Christopher Jeath. *A companion to applied ethics*. Malden: Blackwell, 2003; p. 285.

¹⁹². RAWLS, John. *Op. cit.*; p. 236.

Estes dois princípios são um caso especial da concepção de justiça segundo a qual todos os valores sociais devem ser distribuídos de forma igual, a não ser que uma distribuição desigual de um ou de todos esses valores seja vantajosa para todos, tendo por objetivo a mitigação de injustiças que não geram benefícios à sociedade. Os referidos preceitos são aplicados à estrutura básica da sociedade de sorte a reger a atribuição de direitos e deveres e regulando a distribuição de vantagens sociais e econômicas, bem como tem como escopo principal reger o convívio na sociedade, sendo os mais importantes elementos balizadores das relações que ocorrerão dentro do corpo social.

De acordo com a teoria em análise, os referidos princípios devem ser dispostos em uma ordem serial, sendo o primeiro prioritário em relação ao segundo, ou seja, as violações das iguais liberdades fundamentais protegidas por um dos princípios não podem ser justificadas nem compensadas por maiores vantagens econômicas ou sociais.

A ordem de interpretação em série dos referidos princípios gera, como consequência, o entendimento de que as liberdades fundamentais terão âmbito de aplicação dentro do qual só é possível limitá-las ou comprometê-las quando entram em conflito com outras liberdades fundamentais, devendo ser de aplicação igual para todos. Por sua vez, o segundo princípio está voltado à distribuição de renda e riqueza, e de cargos de autoridade e responsabilidade, devendo ser compatível com as liberdades fundamentais e igualdade de oportunidades.

Há a demonstração de uma preocupação com a sociedade como um todo, dado o entendimento de que as desigualdades devem estar dispostas de sorte a melhorar a situação de todos, é função dos dois princípios, quando interpretados e aplicados em ordem serial, impedir a permuta de direitos por compensações econômicas significativas, excluindo intercâmbios entre liberdades fundamentais e ganhos econômicos e sociais, salvo em circunstâncias extremas.

Importante destacar que o fato de os dois princípios serem aplicados às instituições básicas da sociedade gera como consequência a necessidade de se estabelecer como premissa da estrutura básica da sociedade a garantia de direitos e liberdades fundamentais, de modo a

mitigar as desigualdades não meritórias, ou seja, aquelas decorrentes do nascimento ou eventos fortuitos.

John Rawls¹⁹³ entende, no segundo princípio, serem as expressões “benefício de todos” e “acessíveis a todos” ambíguas, possuindo dois sentidos independentes entre si capazes de originar quatro significados: i) se relacionados ao princípio de eficiência e igualdade na forma de carreiras acessíveis aos talentos, está-se diante do sistema de liberdade natural; ii) caso referentes ao princípio de diferença e a igualdade na forma de carreiras acessíveis aos talentos, está-se diante da aristocracia natural; iii) se disserem respeito ao princípio da eficiência e a igualdade na forma de oportunidades equitativas, está-se diante do princípio de igualdade liberal; iv) caso tenham relação com o princípio de diferença e a igualdade na forma de oportunidades equitativas, está-se diante da igualdade democrática.

De tal sorte, a única forma de alcançar a interpretação democrática é pelo princípio de diferença, segundo o qual as desigualdades só se justificam se resultarem em melhoria das expectativas aos menos favorecidos.

O princípio da diferença apresentada na teoria em questão é o arranjo institucional das diferenças sociais e econômicas para neutralizar as diferenças não meritórias, melhorando as condições dos menos favorecidos e criando uma taxa de poupança justa. A aplicação do princípio da diferença em favor dos interesses de todos, é imperativo à manutenção de certas instituições sociais que funcionem no sentido de assegurar a distribuição de bens. Verifica-se, aqui, novamente uma aproximação com a teoria de Aristóteles, uma vez que o princípio da diferença tem por escopo justamente viabilizar o preceito aristotélico de que os desiguais devem ser tratados desigualmente na medida de sua desigualdade.

Para John Rawls¹⁹⁴, o princípio de diferença tenta estabelecer fundamentos para as comparações interpessoais de duas maneiras: i) a primeira, por meio da identificação do indivíduo representativo menos favorecido, com o surgimento da necessidade de juízos ordinários de bem estar; ii) a segunda, por meio da introdução de uma simplificação na base das comparações interpessoais responsáveis por realizar, em relação às expectativas de bens

¹⁹³. RAWLS, John. Op. cit.; p. 79.

¹⁹⁴. RAWLS, John. Op. cit.; pp. 109 e 110.

primários sociais, o ideais presumidos necessários ao bem estar individual, ou seja, direitos, liberdades, oportunidades, renda e riqueza.

A teoria exposta entende, corretamente, que a ordenação dos dois princípios da justiça em série, as liberdades fundamentais serão sempre iguais, existindo igualdade equitativa de oportunidades, não sendo preciso contrabalanceá-las com outros valores, uma vez que os bens primários sociais que variam em distribuição são direitos e as prerrogativas de autoridade, bem como a renda e a riqueza. Nesse sentido, tais princípios são responsáveis por definir o mínimo existencial para os casos de instituições pertencentes à estrutura básica, sendo esses arranjos justos quando as pessoas recebem sua quota devida e todos fazem a sua parte.

Um sistema justo deve ser apto a organizar os princípios de justiça de modo a viabilizar os arranjos sociais e econômicos no sentido de diminuir as desigualdades presentes na sociedade, melhorando as condições e expectativas dos menos favorecidos. Nesse sentido, é importante entender serem os dois princípios rawlsianos de justiça responsáveis por estabelecer uma concepção mínima adequada de justiça, possuindo a vantagem de assegurar que, a partir da garantia dos direitos fundamentais, as partes ficam protegidas contra as piores eventualidades.

Os dois princípios de justiça rawlsianos equivalem ao compromisso de considerar a distribuição das capacidades naturais, em certos aspectos, como um bem coletivo, de modo a somente permitir benefícios aos mais afortunados que ajudem aqueles em pior situação. De acordo com John Rawls¹⁹⁵, estes princípios manifestam o desejo dos homens de se tratarem não apenas como meios, mas como fins em si mesmos, algo que, na teoria contratualista, implica em tratá-los segundo os princípios com os quais concordam na situação original de igualdade. Isso se deve em razão de todos terem iguais liberdades fundamentais, e o princípio de diferença interpreta a distinção entre tratar os homens apenas como meios e trata-os também como fins e si mesmo.

Dentro desta análise, é mister realizar a distinção de dois casos quando da aplicação do princípio de diferença: i) aquele no qual as expectativas dos menos favorecidos são, de fato, elevadas ao máximo e nenhuma mudança nas expectativas dos mais favorecidos pode melhorar

¹⁹⁵. RAWLS, John. Op. cit.; p. 221.

a situação dos menos afortunados; e, ii) a hipótese das expectativas de todos em melhor situação contribuir para o bem estar dos menos favorecidos, uma vez que estas se retroalimentam. Este princípio deve ser aplicado à estrutura básica da sociedade, influenciando a interpretação da segunda parte do segundo princípio.

Segundo John Rawls¹⁹⁶, com base no princípio da diferença, o segundo princípio da justiça passa a entender ser dever da estrutura básica da sociedade dispor as desigualdades sociais e econômicas de tal modo à, tanto propiciem o máximo benefício esperado para os menos favorecidos, como estejam vinculados a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades. De acordo com este princípio, os talentos e dotes inatos se transformam em bens sociais a serem usados para o bem comum, sendo interesse comum sua redistribuição para elevação do nível de bem-estar coletivo.

Pela teoria em análise, de acordo o princípio de diferença, os dois princípios da justiça devem ser interpretados da seguinte forma: i) de acordo com o primeiro princípio, toda pessoa deve ter um direito igual ao sistema total mais abrangente de iguais liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema similar de liberdade para todos; ii) o segundo princípio estabelece uma regra de prioridade, segundo a qual os princípios de justiça devem ser classificados em ordem lexical e, portanto, a liberdade só pode ser restringida em nome da liberdade em dois casos: a) quando uma liberdade menos extensa deve reforçar o sistema total de liberdades partilhado por todos; b) quando uma liberdade menor deve ser considerada aceitável por aqueles cidadãos com a liberdade menor. Os dois princípios estão articulados como uma concepção única de justiça aplicável à toda estrutura básica da sociedade.

Chega-se, então, ao elemento mais importante para a presente análise, qual seja, a análise da justiça intergeracional sob a ótica da teoria rawlsiana. Nesse sentido, é importante destacar que, na posição original, as partes presumem possuir interesses comuns de proteção dos membros das gerações futuras, não podendo encarar a si mesmas como indivíduos únicos e isolados, ou seja, a análise é algo complexo, suprageneracional, devendo às partes da posição original entenderem ser seu mister não apenas a elaboração de preceitos de curto prazo, mas sim tratar-se de um dever de longo prazo, devendo abarcar também seus descendentes.

¹⁹⁶. RAWLS, John. Op. cit.; p. 100.

Analisando a questão da intergeracionalidade sob a óptica do princípio de diferença, na posição original, as partes querem garantir para os descendentes a melhores expectativas e qualidade de vida, passando por uma melhor dotação genética, bem como por meios que garantam a manutenção e/ou melhoria das instituições básicas. Assim, a sociedade passa a se preocupar, ao menos, com a preservação do nível geral das capacidades naturais, norteador-se por princípios com os quais as partes estariam dispostas a concordar para o bem de seus sucessores. Esta preocupação com a descendência termina, segundo a teoria em análise, transcendendo o universo familiar e refletindo no corpo social como um todo.

As razões em favor da aplicabilidade intergeracional do primeiro princípio da justiça, segundo John Rawls¹⁹⁷, recebem apoio adicional quando considerada a preocupação com as gerações futuras, sendo desejável a obtenção de liberdades semelhantes às atuais para seus descendentes, garantidas pelo princípio da liberdade igual e, ademais, as gerações posteriores somente podem opor-se à escolha desses princípios se as perspectivas oferecidas por outra concepção fossem mais atraentes em relação às escolhidas na posição original. Dentro desta teoria, o encadeamento de gerações ocorre sob os mesmos princípios acordados conforme o acordo original, presumindo as partes, quando da análise da distribuição dos bens primários, que seus descendentes vão querer a proteção de sua liberdade.

No caso da poupança, as pessoas localizadas na posição original, mesmo sob o véu de ignorância, sabem que são contemporâneas. Desse modo, pode haver uma recusa de realizar sacrifícios em favor dos vindouros, afastando a ideia de ser um dever a preservação de recursos para posteridade. Nesse sentido, o véu de ignorância não consegue assegurar o resultado desejado, não sendo capaz de estender os efeitos do desinteresse mútuo para além da posição original. Passa a ser necessário, de tal sorte, para a observância do princípio da solidariedade intergeracional, recorrer à outro meio de determinação do índice de poupança, cuja escolha é dada por decisão coletiva, enquanto a orientação dos investimentos é deixada em grande parte para a iniciativa privada.

Segundo a teoria rawlsiana, em conformidade com decisões políticas tomadas democraticamente, o Estado regula o ambiente econômico ajustando elementos necessários ao seu controle, tais como o valor total de investimento, a taxa de juros, grau de endividamento e

¹⁹⁷. RAWLS, John. Op. cit.; p. 256.

a quantidade de moeda em circulação. É essencial, assim, haver a distinção entre duas funções da justiça: i) a alocativa se vincula ao uso dos preços para se alcançar a eficiência econômica; e, ii) a distributiva se relaciona com a renda a ser recebida pelos indivíduos em retribuição por sua contribuição, sendo problema dessa função da justiça a escolha de um sistema social, sendo que os princípios de justiça se aplicam à estrutura básica e regulam o modo como suas instituições mais importantes se combinam em um único sistema.

A justiça entre gerações deve ser entendida como imprescindível no cenário de justiça como equidade, sendo uma questão problemática por não ser possível precisar se o sistema social e a economia podem satisfazer os princípios de justiça, dependendo do nível a ser fixado para o mínimo social. Tal se deve em razão do fato de que o princípio da solidariedade intergeracional, entendido como dever da geração atual viabilizar instrumentos de sobrevivência e desenvolvimento às futuras gerações, e primordial para melhorar as expectativas dos integrantes da sociedade, principalmente, dos menos favorecidos, alargando o espectro do bem-estar social para as gerações vindouras.

A teoria rawlsiana parte do pressuposto de ser o sistema econômico da sociedade um instrumento responsável por criar e modelar as necessidades das gerações futuras, não devendo voltar-se apenas para a necessidade da geração presente. Um ponto importante a ser destacado neste mister é que a necessidade de poupança e preservação de patrimônio para as futuras gerações é uma condição para que estas gerações tenham condição de realização plena de instituições justas e preservação das liberdades individuais.

Dentro deste entendimento, de acordo com o princípio da solidariedade intergeracional, cada geração deve contribuir de sorte a preservar e poupar em favor dos vindouros, fazendo com que os benefícios econômicos eventualmente recebidos de seus predecessores fluam apenas em uma direção, havendo apenas ajustes corretivos referentes às escolhas da posição original quando se adota um princípio justo de poupança. Neste sentido, para comprovar a existência da preocupação intergeracional, deve-se supor: i) a representação das partes por membros os quais demonstram preocupação com sua linhagem familiar, ou ao menos com seus descendentes imediatos; ii) o princípio adotado deve ser o mesmo que elas gostariam de ter sido adotado pelas gerações anteriores.

Conforme destacado por John Rawls¹⁹⁸, todas as gerações têm seus próprios objetivos, não se subordinando umas às outras, sendo que, em qualquer geração, suas expectativas devem ser maximizadas obedecendo-se à necessidade de guardar recursos para os vindouros, sendo o princípio da poupança uma restrição ao enunciado completo do princípio da diferença. Neste sentido, a poupança é realizada aceitando-se com base em um julgamento acerca de políticas concebidas para melhorar o padrão de vida de gerações posteriores dos menos favorecidos, renunciando-se a eventuais ganhos imediatos.

O ponto central da teoria em análise é obrigatoriedade de a posição original escolherem princípios aptos a definir a justiça entre pessoas de épocas diferentes, excluindo-se qualquer preferência temporal. Ademais, a simples diferença geracional não é motivo racional para a preservação de patrimônio e poupança para as futuras gerações por se tratar de uma questão de preferência temporal diferente entre pessoas ao longo do tempo, levando uma distorção da taxa de poupança. Ou seja, considerando a assunção, pelas partes, da perspectiva de cada período, sob o véu de ignorância, não podem consentir com um princípio que conceda peso maior ou menos períodos mais próximos.

É possível concluir, assim, ser a teoria rawlsiana de justiça lastreada nos dois princípios da justiça, pressupõe a análise dos seguintes arranjos econômicos: i) poupança de longo tempo com definição de uma taxa capaz de equilibrar as expectativas da geração atual com o das gerações futuras; ii) organização das instituições básicas de tributação e propriedade; e, iii) o valor do mínimo social, com a manutenção de instituições que permitam o incremento do bem-estar das gerações futuras.

O princípio de poupança justa funciona como uma restrição à taxa de acumulação, sendo dever de cada geração fazer a sua parte para serem atingidas as condições mínimas necessárias às instituições justas e valor equitativo da liberdade. Portanto, a poupança deve ser entendida como elemento permissivo da distribuição dos bens sociais ao longo do tempo, bem como de sua preservação para as futuras gerações para viabilizar a manutenção de instituições justas sustentáveis ao longo do tempo, passa a ser elemento essencial para a justiça como equidade, fazendo surgir o princípio da solidariedade intergeracional.

¹⁹⁸. RAWLS, John. Op. cit.; pp. 363 e 364.

4.4. *A SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL E O CONFLITO ENTRE GERAÇÕES*

Um dos principais aspectos da teoria rawlsiana é entender ser uma sociedade ideal aquela estruturada por princípios equitativos de justiça os quais são integrantes da estrutura básica da sociedade, os quais são escolhidos por agentes na hipotética posição original, sob o véu de ignorância, para reger a estrutura básica do corpo social, bem como os acordos subsequentes.

Além disso, a teoria rawlsiana de justiça intergeracional remete a uma discussão complexa acerca de distribuição de bens e externalidades negativas entre gerações, muitas vezes ocasionando um conflito distributivo entre a presente e as futuras gerações. Esta situação pode ser entendida como reflexo direto da decisão das pessoas integrantes da geração atual relativo a intertemporalidade de se consumir um bem hoje ou guardá-lo para utilização futura, fazendo surgir uma dicotomia entre consumo e poupança.

Decisões de cunho econômico e político, principalmente relativo às políticas, costumam ser endereçados sobre o prisma daquela, no sentido de incentivar determinadas condutas ou ações voltadas para o consumo ou poupança de determinados bens. Ou seja, a discussão sobre o quanto a ser produzido e consumido pelas gerações atuais, bem como do montante a ser poupado para as gerações futuras, devendo ocorrer em observância ao princípio da solidariedade intergeracional.

Neste cenário, Fernando Facury Scaff e Lise Viera Tupiassu¹⁹⁹ afirmam ser necessária a ampliação do espaço de compreensão de princípios como liberdade e igualdade, de sorte a alcançar as prestações positivas que a sociedade necessita para fazer surgir a discussão sobre a expressão geração de direitos, pressupondo a superação de um rol de direitos por outro, e a expressão dimensão de direitos, que implica a ampliação daquela listagem inicial.

Esta teoria entende que o conceito de gerações futuras surge com decorrência direta da referida ampliação, dentro dos interesses difusos, dando ensejo à uma nova compreensão

¹⁹⁹.SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico, in TORRES, Heleno Taveira (organizador). Direito Ambiental. São Paulo: Malheiros Editores, 2005; p. 728.

dos direitos fundamentais. Estes passam a ser considerados, também, os direitos dos vindouros, ampliando a dimensão da pessoa humana, com sua projeção para o futuro.

O interesse a ser protegido é não apenas o da atual geração, mas também devem ser pensados meios de preservação os anseios das futuras gerações, dando origem a um interesse difuso no sentido de ser interpretado o direito de comum acordo com a ideia de globalização para abranger a sociedade atual e aquela a ser futuramente gerada.

Neste sentido, Alexandre de Moraes²⁰⁰ apresenta a seguinte classificação realizada pela doutrina constitucional moderna acerca dos direitos fundamentais: i) os de primeira geração, referentes as liberdade públicas, ou seja, os direitos e garantias individuais clássicos, por exemplo, liberdade e igualdade; ii) os de segunda geração, referindo-se aos direitos econômicos, sociais e culturais; e iii) os de terceira geração, assim entendidos os direitos de solidariedade ou fraternidade, englobando o direito a um meio ambiente equilibrado, a uma saudável qualidade de vida, ao progresso e outros direitos difusos.

É essa nova dimensão dos direitos fundamentais que deve estar presente quando da análise e interpretação dos princípios, dispostos no ordenamento jurídico, responsáveis pela sustentação do princípio da solidariedade intergeracional. Dessa forma, seguindo este entendimento, é mister a não interpretação do direito financeiro e seus institutos apenas como um instrumento que disciplina as receitas e despesas públicas, mas também, e fundamentalmente, como um instrumento para a consecução de políticas públicas.

A solidariedade intergeracional pode ser caracterizada como consequência do direito fundamental de terceira geração, englobando a necessária preocupação, ao menos no campo teórico, das gerações atuais com os recursos que serão utilizados pelas gerações futuras de sorte a não os exaurir e comprometer a qualidade de vida das gerações vindouras, ou gerando alguma espécie de legado que pode ser por ela usufruído.

Dentro da seara financeira, como em outras do ordenamento jurídico, é importante a observância desta nova dimensão dos direitos fundamentais. Isso porque, neste campo do

²⁰⁰.MORAES, Alexandre de. Direitos Humanos Fundamentais: teoria geral, comentários dos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 7ª edição. São Paulo: Atlas, 2006, p. 26 e 27.

direito, há um conflito com o direito das futuras gerações, as quais devem ser consideradas quando na definição de como haverá a exploração dos recursos naturais não renováveis, ou como as receitas decorrente de tal atividade serão aplicadas.

A não observância destes preceitos poderá impactar significativamente nas gerações futuras, as quais se verão obrigadas a arcar com um enorme custo em razão da má-utilização dos recursos pelas gerações anteriores, sem, contudo, qualquer benefício em razão do comprometimento de seus recursos financeiros. Conforme será demonstrado, portanto, haverá a necessidade de os recursos naturais não renováveis serem utilizados de maneira planejada, observando-se o princípio da solidariedade intergeracional.

Outro aspecto a ser analisado para a compreensão do princípio da solidariedade intergeracional é a sustentabilidade, a qual costuma ser monopolizado por questões atinentes ao meio ambiente, muito embora seja preponderantemente econômica e, por via de consequência, deve ser objetivo de estudo pelo direito econômico e financeiro.

Não se pode perder de vista que o princípio da solidariedade intergeracional requer o comprometimento para a equidade com as futuras gerações, sendo esse o modo de assegurar a efetividade dos benefícios de determinadas ações em função dos custos daqueles responsáveis por arcar com os encargos. Neste mister, interessante notar que, como os custos e benefícios tendem a ser considerados na perspectiva da geração presente, haverá a natural tendência de ser estabelecida uma taxa de desconto por meio da qual os benefícios de curto prazo prevalecem sobre os custos de longo prazo, impactando no bem-estar das gerações futuras.

A questão da sustentabilidade, assim, pressupõe, como primado, a necessidade de preservação de determinados bens sociais para as futuras gerações, sem comprometer sua qualidade futura de vida, ou, em outras palavras, passa a ser necessária a observância o princípio da solidariedade intergeracional. Para observar os preceitos da justiça entre as gerações, deve ser buscado, assim, decisões e políticas públicas sustentáveis economicamente, não ocasionando diminuição do bem-estar presente ou futuro. Uma economia sustentável é aquela na qual as futuras gerações não terão reclamações acerca de seu nível de consumo, bem como não tenham questionamentos acerca do grau de consumo das gerações anteriores.

Ou seja, pela teoria em questão, a sustentabilidade humana e a existência de um mínimo social como meios necessários para a justiça intergeracional se dá com base em dois argumentos: i) vulnerabilidade das gerações futuras às escolhas presentes, sendo estas injustas quando as pessoas atuais terminam por optar em consumir excessivamente os recursos atuais de sorte a comprometer a possibilidade de satisfação das necessidades futuras, sendo a sustentabilidade humana violada quando as gerações vindouras ficam em uma situação pior que as presentes; ii) a sustentabilidade humana é um requisito mínimo da justiça intergeracional na teoria contratualista, sendo está a escolha dos membro da posição original rawlsiana sob o véu de ignorância na posição original.

A sustentabilidade, de acordo com Clark Wolf²⁰¹, não pode simplesmente focar no bem estar, recursos ou oportunidades, mas sim deve acomodar estes conceitos corretamente com a sociedade, levando em conta suas vicissitudes para atingir seus desejos, devendo: i) levar em consideração necessidades de provisões de bem estar, oportunidades e recursos, como um valor a ser mantido; ii) ser formulado em um sentido negativo ao invés de positivo, focando no fato ser obrigação das gerações futuras a preservação de recursos para as gerações futuras, cujas necessidades devem ser preservadas desde logo.

Este conceito possui como ideia basilar a necessidade de as instituições componentes da estrutura básica da sociedade serem mantidas e incrementadas de modo a que não haja redução da capacidade das futuras gerações de satisfazerem suas necessidades. Dentro deste mister o Poder Público deve lançar mão de instrumentos os quais possibilitem os investimentos necessários para que a sociedade não

De tal modo, a sustentabilidade requer a análise da questão dos recursos, não como apenas uma oportunidade de investimento, mas como um bem a ser legado pelos antecedentes para os descendentes, garantindo-se a possibilidade de utilização, pelas futuras gerações, de tais meios financeiros, por também terem direitos cuja efetividade só ocorrerá no caso de a geração presente os respeitar. A noção de sustentabilidade, para fins de observância da justiça intergeracional, deve também ser extensível para recursos financeiros, pois tais elementos são essenciais para a subsistência das gerações futuras.

²⁰¹ WOLF, Clark. Op. cit.; pp. 290 e 291.

Contudo, o princípio da sustentabilidade humana não resolve todas as questões da justiça intergeracional, mas funciona como um princípio inicial para tal mister, por dois motivos distintos: i) o primeiro diz respeito ao fato de que, mesmo diante do desejo de poupar para possibilitar às futuras gerações a garantia de suas necessidades, não é possível definir como será realizado, passando a ser necessária a criação de políticas responsáveis por uma melhor proteção aos benefícios das futuras gerações; ii) a segunda diz respeito ao fato de que as gerações futuras necessitam da justiça intergeracional para poderem satisfazer, devendo prever meios para o atingimento dos respectivos objetivos.

A observância ao princípio da solidariedade intergeracional, assim entendida a preocupação em relação aos recursos das gerações futuras, é mister com continuidade da própria humanidade, por se tratar de uma obrigação moral comum a preservação e manutenção de meios para tornar o futuro possível, cabendo as gerações presentes garantir que as gerações futuras tenham suas liberdades garantidas, por meio da manutenção dos recursos disponíveis herdados das gerações anteriores. Haverá desaprovação das gerações futuras em relação ao consumo predatório e eventual esgotamento de seus recursos pelas gerações anteriores, face ao não cumprimento dos preceitos de justiça intergeracional, os quais não poderão ser justificados, a priori, em função da liberdade da geração atual.

No caso de a geração atual consumir bens em demasia, haverá um comprometimento de sua capacidade de utilização pelas gerações futuras, surgindo, assim, inquietudes relacionadas com o consumo das gerações anteriores, bem como a diminuição do bem-estar e do consumo vindouros. Também não é aconselhável o não consumo a ponto de restar inviabilizada uma qualidade social mínima no presente, sendo necessária a fixação de uma taxa a qual viabilize um equilíbrio intergeracional do consumo. O desequilíbrio na taxa de consumo, elevando-o, pode colocar em risco a sustentabilidade da economia e, também, da justiça intergeracional, por terminar comprometendo o bem-estar das gerações futuras.

Neste sentido, a teoria de justiça intergeracional determina ser dever da presente geração a preservação de recursos para as futuras gerações, sendo sua responsabilidade garantir meios para o bem-estar futuro. Assim, é mister que as instituições básicas da sociedade devem voltar-se satisfazer as necessidades de todos, em especial dos menos favorecidos. Esta função, no entanto, deve ocorrer sem comprometer os recursos das futuras gerações, observando-se: i)

a necessidade de conservação da diversidade natural e cultural de modo que as gerações presentes não consumam os recursos de sorte a extingui-los; ii) não se deve legar para as gerações vindouras o ambiente em condições piores em relação àquelas recebidas; iii) cada geração deve prover seus membros com distribuição equitativa dos recursos herdados pelas gerações anteriores e deixá-los para as gerações futuras.

Os três princípios expostos devem ser aplicados quando as gerações futuras entram em cena, de sorte a que estas tenham direito a certos recursos a sua disposição. Nesse sentido, haverá conflito distributivo intergeracional quando, ou a presente geração consumir recursos em demasia e não realizar poupança, fazendo as gerações futuras herdarem menos recursos que os necessários para a manutenção de seu bem-estar social, ou pouparem em demasia, comprometendo as presentes expectativas.

Conforme destacado por Edith Brown Weiss²⁰², como a maioria das decisões de política de Estado afetam as futuras gerações, estas devem ter seus impactos medidos, de sorte a ser também considerado o fato de as gerações vindouras não serem representadas quando do processo decisório atual, sendo mister, quando desta tomada de decisão, o racional de terem, as futuras gerações, um direito igual aos recursos da geração presente. Isso porque, como direitos fundamentais de terceira geração, os direitos das futuras gerações são da espécie dos direitos coletivos, o que, sob o prisma do princípio da solidariedade intergeracional, termina limitando a escolha e consumo da geração presente de sorte a possibilitar o recebimento de recursos, pelas gerações vindouras, para manutenção de seu bem-estar social.

A implementação da responsabilidade intergeracional, tanto em ações, quanto em políticas públicas é, contudo, algo difícil, devendo as instituições serem redesenhadas no sentido de se respeitar os direitos dos vindouros. Porém, não obstante à referida dificuldade se fazer presente, a adoção de medidas em observância aos preceitos da solidariedade intergeracional, de sorte a manutenção de instituições justas e um desenvolvimento econômico e social sustentável, é mister da geração atual.

²⁰² WEISS, Edith Brown. Op. cit.; pp. 24 e 25.

É importante destacar os quatro critérios a serem aplicados para a correta articulação dos princípios da justiça intergeracional apresentados por Edith Brown Weiss²⁰³, quais sejam: i) encorajamento da equidade entre as gerações, sem a ocorrência de utilização predatória de recursos de forma a esgotá-los, nem impor limitações que inviabilize a utilização de recursos no presente para atender necessidades futuras indeterminadas; ii) ausência de previsão dos valores das futuras gerações, devendo a presente geração preservar recursos que possibilite às futuras gerações atingir os seus objetivos de acordo com os respectivos valores; iii) os princípios que regerão a distribuição intertemporal dos bens devem ser claros, quando de sua aplicação para situações antevistas; e, iv) devem ser divididos de acordo com preceitos das diferentes tradições, devendo ser aplicável também a diferentes sistemas políticos e econômicos. Cabe, portanto, à geração presente assegurar o acesso das futuras gerações aos recursos para possibilitar o desenvolvimento sustentável da sociedade.

É útil utilizar a teoria ralswiana descritiva da condição do véu de ignorância na qual as gerações não sabem, exatamente, o momento no tempo no qual está localizada. Isso porque, na posição original, as pessoas não sabem a qual geração pertencem, sendo suas escolhas de princípios morais voltados à poupança sem impactos para o passado, uma vez que as gerações anteriores terão ou não poupado, não havendo nada que possa ser feito a respeito.

Conforme exposto, em um contexto intergeracional, os membros da sociedade têm direitos e obrigações derivados de sua relação com gerações passadas e futuras, devendo ser entendidos como direitos coletivos detidos em relação às demais gerações existentes, independentemente do número de indivíduos de cada geração.

Em algumas situações, os direitos intergeracionais detidos pelos membros de algumas gerações adquirem atributos de direitos individuais, refletindo a proteção de uma garantia individual intergeracional originária do fato de que as pessoas que existem atualmente são membros da geração presente e têm direitos em relação as demais gerações de sorte a beneficiar todos os membros da sociedade, refletindo para as gerações futuras.

Ao contrário de algumas aplicações do princípio de diferença, o estabelecimento de uma taxa de poupança por meio de um princípio justo, apto a balizar o dever de poupar, irá

²⁰³ WEISS, Edith Brown. Op. cit.; p. 23.

requerer sacrifícios das gerações atuais em prol da preservação ou melhoria nas condições de vida das gerações futuras e, a não ser que se possa estabelecer a existência de preocupação das pessoas na posição original com sua descendência, não haverá preocupação em se poupar recursos para os que virão. A preocupação com a continuidade da existência humana deve ser atribuída à necessidade de se defender os direitos das futuras gerações, uma vez não ser possível a estas subsistirem sem recursos os quais lhe permitam subsistência.

Verifica-se que, na situação ideal preconizada por John Rawls, os princípios da justiça, bem como seu conceito, não devem se lastrear em sentimentos naturais dos membros das pessoas integrantes da posição original, sendo, contudo, o princípio da poupança uma exceção na medida em que se baseia em uma assunção motivacional que a justifica, refletindo a preocupação dos indivíduos com sua descendência.

Nesse sentido, Amartya Sen²⁰⁴ entende que o principal conflito envolvido quando da definição da taxa de poupança é aquele entre a taxa de consumo presente e a taxa de consumo futura, que não pode ser definida sem a análise de questões de justiça intergeracionais. Surge, então, o sensível problema da definição de uma taxa equitativa de poupança, apta a observar o princípio da solidariedade intergeracional.

Surge, aqui, a ideia de poupança como um dever das gerações atuais perante as gerações futuras de sorte, em obséquio ao princípio da solidariedade intergeracional, não esgotar recursos necessários ao bem-estar daqueles vindouros. A escolha de uma taxa equitativa de poupança ganha especial importância, devendo, para se atingir um montante equitativo, haver o balanceamento entre os direitos e obrigações que as gerações atuais irão dar para as futuras gerações.

Interessante destacar as três classes de poupança identificadas por Clark Wolf²⁰⁵ identifica três classes de poupança: i) a primeira classe é composta por aquelas insustentáveis, tendendo a uma taxa zero no longo prazo; ii) a segunda classe refere-se àquelas resultantes em uma taxa de acumulação positiva para as gerações futuras melhor que as anteriores, dependendo de questões exógenas, contudo, para permanecer sustentável; e, iii) a terceira categoria difere

²⁰⁴ SEN, Amartya Kumar. On optimising the rate of saving. *The Economic Journal* volume 71, Issue 283, Royal Economic Society, Cambridge, 1961; p. 479.

²⁰⁵ WOLF, Clark. Op. cit.; p. 287.

das anteriores na medida em que não depende de eventos externos para permanecer sustentável e positiva ao longo do tempo.

Dentro desta teoria, passa a ser dever de cada geração utilizar-se do sistema natural para melhorar a condição humana e, quando uma geração consome recursos de forma predatória, viola a obrigação intergeracional de preservação de recursos para as gerações futuras, devendo compensar de alguma forma de modo a garantir a integridade do planeta. Considerando-se o desejo das gerações futuras de terem meios e recursos similares aos detidos pelos seus antecessores, passa a ser entendido como dever de cada geração a manutenção do meio ambiente nas mesmas ou em melhores condições daquelas recebidas de forma a garantir iguais condições às gerações futuras.

Para Jane English²⁰⁶, a teoria rawlsiana é um meio de acervar os julgamentos realizados no sentido de garantir as questões de justiça influenciadas pelos recursos herdados das gerações anteriores irá influenciar no que será poupado para as gerações futuras, ainda que as gerações antecessoras tenham um menor índice de bem-estar, mas os interesses próprios das gerações presentes podem levar os indivíduos da posição original a não poupar nada para as futuras gerações. Dessa forma, qualquer princípio voltado à poupança terá um efeito cumulativo, ocasionando melhoria nas condições de vida daqueles vindouros de forma significativa, mas não irá ter impacto na primeira geração, sendo requeridas para sacrificar-se em prol do futuro sem qualquer ganho do passado.

A teoria de John Rawls deve ser entendida no sentido de ser o objetivo da poupança não a redistribuição de bens escassos entre gerações, mas sim a distribuição justa das externalidades negativa de modo ao atingimento de um elevado grau de bem-estar social, possibilitando-se o estabelecimento e preservação de uma estrutura básica justa. De tal modo, o principal objetivo do princípio rawlsiano da poupança justa volta-se a preservação de recursos para a manutenção da estrutura básica da sociedade como meio de proteção das gerações que irão existir para além de vinte e cinco anos.

Conforme exposto pela teoria rawlsiana, para se observar o princípio da poupança deve-se: i) ter uma preocupação dos membros da presente geração com as vindouras; e ii) todos

²⁰⁶ ENGLISH, Jane. Op. cit.; 1977; p. 92.

da geração futura serem alvo de preocupação de alguém da geração presente. Estas condições somente serão observadas se todos os adultos e crianças pertencerem ao mesmo grupo social, numa situação de descendência direta, correspondendo a afinidade entre ascendentes e descendentes um dos elementos impulsionadores da poupança.

De tal sorte, a adoção de princípios justos de acordo com a teoria rawlsiana pressupõe a manutenção ou criação de uma estrutura básica de qualidade, voltada a atender os anseios sociais de forma a diminuir desigualdades injustificadas, bem como distribuir de bens e liberdades sociais de forma a compensar as desigualdades não meritórias.

Tal se faz problemático, uma vez que, conforme destacado por Amartya Sen²⁰⁷, aqueles envolvidos em qualquer análise envolvendo taxa de poupança e justiça intergeracional não são somente aqueles da geração presente, mas também das futuras gerações, devendo ser levados em consideração quando da tomada de decisão por parte daqueles que fazem parte da presente geração. Isso implica no fato de não haver saída democrática para a questão da taxa ideal de poupança, impactando também no consumo das futuras gerações, as quais não estarão presentes quando da tomada de decisão, em desacordo com princípios democráticos.

Deve-se considerar, quando desta valoração, o fato de que não é possível às pessoas da geração futura reclamar com as gerações atuais acerca das escolhas tomadas não as mitiga o direito de usufruírem de um nível de bem-estar satisfatório, sendo consequência deste direito o dever dos demais respeitá-los. Ações da presente geração que terminem por cercear os direitos das gerações futuras irá violar a obrigação moral de observância do princípio da solidariedade intergeracional.

Uma forma de mitigação do referido problema é a aceitação, pela sociedade, dos dois princípios de justiça e, em seguida, escolher os princípios de poupança, sem qualquer espécie de assunção motivacional, a qual, à exceção de caso familiar no qual há uma preocupação direta com a descendência é esta neutralizada pelo véu de ignorância. Segundo a Jane English²⁰⁸, a assunção motivacional de John Rawls assume duas formas que podem ser tratadas de forma equivalente: i) as partes podem ser indivíduos mutuamente desinteressados que estão

²⁰⁷ SEN, Amartya Kumar. Op. cit.; p. 482.

²⁰⁸ ENGLISH, Jane. Op. cit.; p. 93.

preocupados com o bem estar de terceiros, no caso seus descendentes diretos; ou, ii) as partes podem assumir uma preocupação maior que o simples interesse individual, caracterizado pela noção de continuidade familiar.

A teoria rawlsiana entende que a poupança deve cessar quando instituições básicas sociais forem alcançarem um nível de desenvolvimento que permita aos membros da sociedade o pleno exercício de suas liberdades fundamentais. Nesse estágio, a única preocupação deveria ser a preservação dos recursos não renováveis para as gerações futuras em si, não mais sendo necessário que suas receitas também o sejam. Dessa forma, é mister das partes da posição original escolher princípios de justiça intergeracionais que estabeleçam estágios de poupança, buscando o necessário para manutenção dos recursos para a manutenção das instituições básicas da sociedade.

Aqui, deve-se levar em consideração também o fato de haver alterações no número de integrantes da sociedade, uma vez que, quando a população aumenta ao longo do tempo, a poupança anteriormente realizada pode vir a tornar-se insuficiente, havendo um incremento das necessidades sociais, as quais, por sua vez, irão demandar maior distribuição e garantias de bens, direitos e liberdade. Por esta razão é importante que os valores decorrentes de uma riqueza finita, tais como aqueles decorrentes da exploração de recursos naturais não renováveis, sejam guardados de modo a que haja a constituição da poupança para a geração futura.

De acordo com Jane English²⁰⁹, também são premissas do princípio da poupança:

- i) o ato de poupar somente transfere bens dos mais velhos para os mais novos, ou seja, as decisões das gerações anteriores impactam diretamente nos recursos das gerações futuras;
- ii) impossibilidade de assumir a realização de poupança pelas gerações passadas, não sendo possível qualquer ingerência da geração atual além de balizar sua escolha em princípios que poderiam ter sido adotados anteriormente, assumindo serem essas escolhas realizadas nos termos dos preceitos de justiça vigentes;
- iii) somente pessoas existentes são representadas na posição original, podendo estar representados os interesses de mais de uma geração, no mínimo, sendo possível a existência de até quatro gerações concomitantes;
- iv) qualquer alteração na estrutura básica pode refletir em benefícios ou malefícios para as pessoas.

²⁰⁹ ENGLISH, Jane. Op. cit.; pp. 97 a 98.

Importante destacar que, mesmo na hipótese de haver pessoas com interesses próprios na posição original, haveria a adoção de medidas de poupança de curto prazo, uma vez que, duas ou mais gerações podem estar com seus interesses representados, quais sejam, ascendentes e/ou descendentes destas.

Para Jane English²¹⁰, irão integrar os princípios de poupança as seguintes duas questões: i) se o nível de bem-estar da sociedade está em declínio e o nível mínimo das gerações futuras estão menores do que de seus antecessores, então a poupança é necessária pelo princípio de diferença, segundo o qual as desigualdades somente serão justas se melhorarem as condições dos menos favorecidos, havendo a necessidade de poupar para melhorar as condições das gerações vindouras; e ii) se, por outro lado, a sociedade estiver progredindo, então os níveis mínimos das gerações futuras estarão em níveis superiores aos das gerações antecedentes e, nesses casos, a poupança não resultará simplesmente do princípio de diferença, mas de sua interpretação extensiva, de forma a beneficiar a sociedade em todos os seus diferentes níveis ao longo das gerações, não apenas para a geração presente.

A sustentabilidade pode ser assim considerada como um corte na taxa de poupança escolhida pelas partes na posição original, sendo apta a demonstrar a preocupação com as futuras gerações. Uma taxa de poupança será sustentável quando for suficiente para garantir às futuras gerações recursos em quantidade similar aos herdados pelas gerações anteriores, cabendo à geração presente o zelo por tal manutenção, bem como, a possibilidade das futuras gerações produzirem a mesma quantidade de bens para beneficiar os membros da sociedade, possibilitando a defesa de ser justificável a extinção de recursos não renováveis caso gerasse incremento de tecnologia para as gerações futuras.

Portanto, considerando ser mister da geração presente o zelo pela sustentabilidade das instituições de forma perene, devem se preocupar em buscar uma taxa de poupança suficiente para este mister, de sorte a preservar recursos para as futuras gerações sem, contudo, impactar em demasia o consumo atual. Deve-se, de tal sorte, buscar um equilíbrio entre as taxas de expectativas presente e futura, de sorte a maximizar as expectativas dos menos favorecidos, de sorte a zelar pelo princípio da solidariedade intergeracional.

²¹⁰ ENGLISH, Jane. Op. cit.; p. 100.

4.5. O CONCEITO DE POUPANÇA E A JUSTIÇA INTERGERACIONAL

Pela teoria rawlsiana a sociedade é uma cooperação mútua com escopo de assegurar um mínimo social para seus membros, a partir da definição de um nível ideal de igualização do bem-estar de forma a neutralizar desigualdades não meritórias. Como resultado, as partes deliberantes desenham uma ordem social de acordo com princípios de ser necessário arranjar as desigualdades no sentido de neutralizar a atribuição não meritória dos dotes naturais, decorrentes de atributos e posição financeira obtidos em função do nascimento.

Para atingir o mister da justiça como equidade, a teoria em análise entende dever ser escolhidos os seguintes dois princípios de justiça para reger as instituições básicas da sociedade: i) o primeiro princípio visa garantir a distribuição equitativa do maior espectro de liberdades básicas possíveis compatíveis com o sistema; ii) o segundo princípio possui duas partes, determinando haver o arranjo das desigualdades econômicas e sociais de sorte a garantir condições igualitárias a todos e o máximo de retorno a sociedade. Estes dois princípios correspondem a uma maneira de busca de uma solução equitativa por meio da qual os mais favorecidos por talento natural, ou mais afortunados em posição social, possam esperar a cooperação voluntária dos outros quando algum sistema viável seja uma condição necessária para bem-estar de todos.

Uma das principais características de justiça de John Rawls é a interpretação em ordem serial dos dois princípios quando de sua interpretação, sendo o primeiro princípio precedente em relação ao segundo. Isso significa que nenhuma liberdade básica pode ser sacrificada em modo a se obter benefícios econômicos, não importa o quão importante estes sejam. Assim, pode-se afirmar que a teoria rawlsiana afasta-se das correntes utilitaristas tradicionais defensoras de sacrifícios de liberdade em prol do aumento do grau de satisfação comum, o que terminará tendo significativos impactos na teoria da justiça intergeracional.

Para se entender estes impactos, bem como sua relação com o princípio da solidariedade intergeracional, algumas premissas devem ser estabelecidas acerca da teoria rawlsiana, a saber: i) a sociedade é um sistema justo de cooperação entre indivíduos ao longo do tempo e, como um dos principais escopos da justiça como igualdade a organização da estrutura básica da sociedade, a distribuição de bens econômicos e liberdades básicas ao longo

do tempo que não podem ser ignorados; ii) as circunstâncias de justiça podem ser observadas quando há, cumulativamente, oportunidades de cooperação e conflito sobre bens escassos, sendo tais elementos observados dentro do contexto intergeracional; e iii) no caso de consumo excessivo de recursos, pode haver consequências devastadoras para as gerações vindouras.

Brian Barry²¹¹ ressalta que o senso de justiça é parasitário em relação aos sentimentos das pessoas, uma vez que, caso haja preocupação com seus descendentes, haverá, por via reflexa, preocupação com o bem-estar das gerações futuras e, como esta é um bem comum, serão induzidos a tomar medidas no sentido de preservar os recursos para as futuras gerações. Não obstante os membros da sociedade possuem um senso comum de justiça, as partes presentes na posição original possuem sua visão ofuscada pelo véu de ignorância, situação esta que termina por ocultar a qual geração pertencem, fazendo-os dividir interesses com as pessoas das próximas gerações, sendo dever de justiça da geração atual contribuir para as condições de vida das gerações futuras.

As gerações futuras são compostas por pessoas vindouras, cuja existência vai depender das escolhas das atuais gerações. Isso porque a decisão de consumir ou não conservar recursos não renováveis poderá deixá-los mais escassos ou inacessíveis para as gerações futuras. Dessa forma, alguns dos problemas relativos à utilização ou não dos recursos não renováveis são idênticos ao problema do paradigma da justiça e equidade na alocação dos recursos, devendo-se aplicar as modernas teorias da justiça para resolvê-los, como a teoria da justiça intergeracional de John Rawls.

Um dos principais aspectos da teoria rawlsiana é a interdependência entre o bem-estar dos membros das gerações futuras e as decisões tomadas pelos integrantes da presente geração, não adiantando a existência de preocupação intergeracional sem ações efetivas no sentido de preservação de recursos e do meio ambiente. O argumento em favor da poupança baseado na teoria da posição original se lastreia na ideia de ser justa e necessária para a continuidade da sociedade, a observância ao princípio da solidariedade intergeracional, com a preservação dos recursos para os vindouros, para que estas possam usufruir de instituições básicas da sociedade funcionais, aptas a garantir a melhoria do bem estar futuro, inclusive, sob o ponto de vista dos menos favorecidos.

²¹¹ BARRY, Brian. Op. cit.; p. 227.

A questão de definição da taxa de consumo de bens e recursos entre as gerações, a ser decidido por meio de deliberações contemporâneas, é algo problemático, pois envolve uma dicotomia entre a certeza do presente e as quase infinitas possibilidades do futuro. Ademais, não se pode perder de vista que as expectativas das gerações futuras é um bem público comum o qual envolve, em *ultima ratio*, a própria preservação da sociedade, devendo ser preservado pelas gerações atuais e, de tal sorte, objeto de garantia pelo ordenamento jurídico.

A análise da taxa de poupança e justiça intergeracional abarca não apenas a geração presente, mas também das futuras gerações, as quais devem ter seus anseios levados em consideração quando da tomada de decisão por parte da presente geração. Considerando, contudo, o fato de as gerações futuras ainda não estarem presente, por questões lógicas, não estão representadas na posição original, criando-se um cenário no qual se entende não haver saída democrática para a questão da definição de uma taxa ideal de poupança.

Para Amartya Sen²¹², cabe a análise de poder haver qualquer razão para acreditar que decisões individuais de membros da geração presente, tomadas mediante interferência de questões de mercado, irão ter os mesmos resultados daquelas escolhidas sem essa influência, impactando de igual forma a taxa de consumo das gerações futuras em razão do peso dado a estas. Isto porque a taxa de poupança de um indivíduo dependerá dos preços futuros, impactados pelas taxas de poupanças de outras pessoas, havendo um desequilíbrio de informações responsável por ocasionar o embasamento das ações individuais em conhecimento imperfeito em relação às ações dos demais.

Como forma de resolver de forma satisfatória a questão acerca da taxa ideal de poupança, Amartya Sen²¹³ entende caber a definição do alcance da opção individual de cada um e, embora haja a possibilidade de escolha de qualquer percentual entre zero e cem por cento, deve-se buscar um indicador razoável, não diminuindo de forma arbitrária o grau de consumo da sociedade abaixo de um limite determinado pelos seus indicadores históricos. A premissa básica é a de que o nível ideal de poupança seria um ponto de inflexão no qual qualquer aumento de investimento levaria a uma taxa de retorno negativa, sendo o limite aplicável aquele referido

²¹² SEN, Amartya Kumar. Op. cit.; p. 486.

²¹³ SEN, Amartya Kumar. Op. cit.; p. 491.

a um nível aquém dessa taxa, não haveria impacto no nível de consumo, nem presente ou futuro, sendo um nível de limite efetivo.

Verifica-se, assim, que a questão da definição do nível ideal de poupança é um problema de longo prazo, não podendo ser apequenado por visões de curto prazo, as quais resultariam em resultado ineficiente mesmo naquelas sociedades menos complexas, pois não considerariam aspectos importantes para obtenção do nível ideal de poupança, tais como: capacidade produtiva; alocação de investimento entre diferentes setores da sociedade; taxa de crescimento da população; e, grau de consumo.

Na dinâmica econômica, verifica-se que a alocação de investimentos entre produção de bens de capital entre os diversos setores da economia impacta nas taxas de investimento futuras, tornando importante a escolha de uma taxa de poupança suficiente a dar suporte a políticas públicas eficientes. Isso porque a situação em análise tratar-se de um problema de alocação de consumo entre as gerações presentes e futuras, dependendo, assim, como as demais questões de natureza política, análises técnicas e econômicas.

O princípio da diferença rawlsiano é o responsável por atribuir à segunda parte do segundo princípio de justiça um viés de liberdade democrática, determinando ser este preceito o responsável pelo entendimento da necessidade de as desigualdades sociais e econômicas serem dispostas de tal modo à: i) propiciar o máximo benefício esperado para os menos favorecidos; ii) garantir uma justa e equânime abertura de oportunidades dentro da sociedade.

Ao contrário de algumas aplicações do princípio de diferença, um princípio de poupança irá requerer sacrifícios das gerações atuais em prol da preservação ou melhoria nas condições de vida das gerações futuras e, a não ser mediante a existência de preocupação das pessoas na posição original com seus descendentes, não haverá preocupação em se poupar recursos para as gerações futuras.

De acordo com Jane English²¹⁴, na análise de questões atinentes ao princípio de poupança, duas questões devem ser consideradas: i) se o nível de bem-estar da sociedade está em declínio e o nível mínimo das gerações futuras é menor quando comparados com o de seus

²¹⁴ ENGLISH, Jane. Op. cit.; p. 100.

antecessores, então a poupança é um mandamento óbvio do princípio de diferença, segundo o qual as desigualdades somente serão justas se melhorarem as condições dos menos favorecidos, havendo a necessidade de poupar para melhorar as condições das gerações vindouras; e ii) se, por outro lado, a sociedade estiver progredindo, então os níveis mínimos das gerações futuras estarão em níveis superiores aos das gerações antecedentes e, nesses casos, a poupança não resultará simplesmente do princípio de diferença, mas de uma interpretação extensiva desse princípio, de forma a beneficiar a sociedade em todos os seus níveis ao longo das gerações, não voltando-se exclusivamente para a geração presente.

Ademais, Jane English²¹⁵ entende ainda que a interpretação lexical ampla do princípio da diferença, elemento gerador de taxas menores de poupança, não exigindo sacrifício grande da geração atual para os descendentes terem elevação no nível de bem estar, por entender ser possível a melhoria nas condições das futuras gerações por meio: i) da inovação, invenção e acúmulo de conhecimento; ii) da coexistência de mais de uma geração pode levar a medidas de poupança de curto prazo; e; iii) do montante de sacrifício necessário para preservar e passar adiante conhecimento e bens de capital é pequeno se comparado aquele necessário para a produção destes, implicando em menos sacrifícios para as gerações anteriores.

Esta pode ser uma importante técnica a ser adotada como meio de balanceamento dos conflitos de interesse, não previsto na teoria rawlsiana. Dentro desta proposição, é a noção utilitária de observador ideal, identificando o interesse de todos, transformando em seus próprios de sorte a ser viabilizando escolhas com base em uma análise interna dos indivíduos envolvidos, mitigando os potenciais conflitos potenciais, podendo ser considerada uma saída interessante para a solução de conflitos que surjam na posição original.

O nível de poupança lastreado na interpretação lexical mais extensiva do princípio da diferença termina sendo menor uma vez que, sob condições adversas, a piora nas condições das gerações anteriores irá absorver bens e recursos de maneira a impactar a geração subsequente. Mesmo com essa taxa moderada, haverá a possibilidade de melhoria nas condições das futuras gerações, com a evolução cultural e produtiva inerente ao desenvolvimento da sociedade, sendo, de tal sorte, um dos meios de estabelecimento do índice ideal a ser poupado pela

²¹⁵ ENGLISH, Jane. Op. cit.; p. 102.

sociedade. Contudo, este indicador pode ser alcançado por outras formas de interpretação do princípio de justiça intergeracional rawlsiano.

Esta outra forma de entendimento da teoria rawlsiana de justiça entre gerações remete ideia de que o princípio de diferença, relacionando-se à necessidade de as desigualdades econômicas e sociais serem dispostas de forma a melhorarem as condições dos menos favorecidos (segundo princípio de justiça rawlsiano), é também aplicável para questões de justiça intergeracional relativas à teoria de justiça.

A poupança, tal qual anteriormente exposto, deve ser entendida como o conjunto de ações em vistas de se serem criadas condições para possibilitar às gerações futuras condições melhores daquelas presentes enquanto, por outro lado, o empréstimo social é o ato oposto, relativo ao consumo de recursos no sentido de prejudicar as gerações posteriores. A poupança individual e investimentos pessoais são normalmente realizados por preocupações outras além de eventuais questões de justiça, não obstante possam ser revertidos em avanços científicos e tecnológicos os quais irão gerar benefícios intergeracionais.

A não preocupação em reduzir o consumo com o objetivo de poupar recursos para as gerações futuras corresponde a uma taxa de poupança voltada para os interesses da geração atual, sendo esta a ausência de preocupação com o bem-estar das gerações futuras geradora de taxa de poupança reduzida. O princípio justo de poupança rawlsiano é aquele que permite às aos vindouros a manutenção de condições para a preservação de instituições justas. Ou seja, quando a taxa justa de poupança for inferior àquela voltada aos interesses próprios da geração presente, não há necessidade de alteração das ações dos membros da geração atual, contudo, quando aquela taxa é superior à esta, os presentes membros da sociedade devem alterar seu padrão de consumo de sorte a poupar em prol do grau de expectativa intergeracional.

Nesse sentido, segundo Benjamin Lockwood²¹⁶, o princípio justo de poupança implicará na necessidade de que uma determinada geração se preocupe em escolher a taxa de poupança suficiente para maximizar o seu consumo sem prejudicar as gerações posteriores, em observância àquelas taxas adotadas pelas gerações anteriores, implicando também, na

²¹⁶ LOCKWOOD, Benjamin. Op. cit.; p. 20.

necessidade de a taxa não ser muito alta, pois poderá gerar redução no consumo da geração atual e diminuir o seu bem-estar.

Importante destacar que o princípio justo de poupança é aplicável antes mesmo da estrutura básica da sociedade existir, tendo preeminência sobre princípio de diferença quando analisada a questão da distribuição de bens sociais e liberdades individuais ao longo do tempo. Servirá, igualmente, como meio balizador do entendimento para o princípio justo de poupança rawlsiano de que as instituições justas não são estabelecidas no último estágio evolutivo da sociedade, mas sim em algum momento anterior.

Ao descrever o último estágio de evolução da sociedade, John Rawls entende ser a poupança exigível apenas para a preservação da estrutura básica da sociedade já existente, sendo necessário um nível mínimo para tal mister, o qual pode, inclusive, considerando a capacidade de empréstimo face a um eventual excesso de recurso para as futuras gerações, ser negativo²¹⁷.

As mesmas razões aplicáveis para uma taxa de poupança positiva também o são para as taxas negativas, havendo a possibilidade de empréstimo dos recursos frente às gerações futuras, quando não colocarem em risco a preservação da estrutura básica da sociedade. Nesse sentido, para que sejam observados tais preceitos, deve-se ater à duas etapas distintas da função do princípio justo de poupança: i) o primeiro, o estabelecimento de instituições justas, por meio de um balanceamento e equilíbrio dos princípios os quais a sociedade entende que devam ser aplicados para reger o seu cotidiano institucional; ii) a segunda, a implementação do nível básico, aplicável ao estágio final da sociedade, no qual as instituições justas já estão consolidadas, cabendo sua manutenção de modo a que funcionem de modo adequado, observando os preceitos estabelecidos na primeira etapa (item i).

É importante destacar uma sensível distinção entre o princípio da diferença e o princípio justo de poupança. Enquanto aquele se volta para a distribuição de bens escassos dentro da presente geração, este deve ser interpretado como forma de se preservar e garantir as instituições justas da estrutura básica da sociedade em seu estágio final. Esta análise é importante uma vez que John Rawls evita confrontar o princípio de diferença com o princípio

²¹⁷ LOCKWOOD, Benjamin. Op. cit.; pp. 21 e 22.

justo de poupança, afirmando ser aplicável, o princípio de diferença, para a geração presente e o princípio justo de poupança para questões intergeracionais, ou seja, para as pessoas vivas e aquelas vindouras.

Segundo Benjamin Lockwood²¹⁸, quando o princípio de diferença e o princípio justo de poupança são conjugados, permitem chegar a seguinte interpretação da estrutura básica da sociedade: i) cada geração deve separar uma parcela dos recursos da seguinte maneira: caso o estágio final da sociedade ainda não foi atingido, a taxa de poupança deve ser definida de acordo com a primeira fase do princípio justo da poupança; caso contrário, a taxa de poupança deve ser definida segundo o mínimo necessário para preservar instituições justas; ii) concluída a primeira etapa, a estrutura básica da sociedade deve garantir o arranjo de eventuais desigualdades intrageracional de sorte a maximizar as expectativas dos menos favorecidos.

Dentro desta teoria, verifica-se que não é função do princípio justo de poupança levar em consideração incertezas presentes e perspectivas de diminuição do padrão de vida, sendo tal análise mister do princípio de diferença, o qual requer que as instituições básicas da sociedade estejam dispostas de sorte a melhorar as expectativas daqueles menos favorecidos. Torna-se possível verificar a importância do princípio justo de poupança no sentido de demonstrar as circunstâncias que levaram a geração anterior a poupar e a situação de escolha atual da taxa de poupança e, em ambos os casos, não devem ser realizadas previsões futuras.

Como o princípio de diferença está voltado para solução de conflitos entre pessoas vivas, sob aplicação é extensível a mais de uma geração (descendentes e ascendentes), podendo levar, assim, a uma taxa maior que o princípio justo de poupança. A interpretação correta dos princípios remete ao fato de que variações na taxa de poupança relacionadas com previsões futuras se relacionam com o princípio de diferença.

Importante destacar que, o princípio da diferença proposto por John Rawls, tal qual a doutrina compreende, permite duas compreensões distintas: i) a versão negativa, segundo a qual as desigualdades estão proibidas a não ser que beneficiem aqueles menos favorecidos; ii) a versão positiva, determinando o arranjo das desigualdades de sorte privilegiar os menos favorecidos. A teoria rawlsiana apresenta uma maior tendência para a interpretação positiva do

²¹⁸ LOCKWOOD, Benjamin. Op. cit.; p. 30.

princípio de diferença, pois defende a maximização deste princípio como meio de satisfação dos dois princípios da justiça, sendo as partes na posição original tendentes a preferir uma sociedade rica com desigualdades à uma sociedade igualitária menos prospera.

Como não é possível, sob a ótica da teoria rawlsiana, aumentar ou abaixar as expectativas de determinado indivíduo sem gerar o efeito inverso nos demais, especialmente aos menos favorecidos, verifica-se a tendência de prevalência do princípio positivo de diferença, elevando o mínimo social o máximo possível. Contudo, deve-se alertar para o fato de que não é esta a interpretação não é aplicável nos casos envolvendo questões intergeracionais.

Tem-se por premissa que, nos termos da doutrina ora em análise, o nível de poupança da sociedade deve, no mínimo, possibilitar a preservação de instituições justas, sendo que qualquer taxa inferior a esta irá implicar em sacrifícios das liberdades dos indivíduos das gerações futuras em detrimento de ganhos econômicos das presentes gerações, violando-se a extensão intergeracional do primeiro princípio da justiça. Dessa forma, considerando o dever da geração atual de garantir e preservar os direitos das futuras gerações, as decisões atinentes à taxa de poupança devem considerar a manutenção da estrutura básica da sociedade, de sorte a viabilizar a efetividade do princípio da diferença, com as desigualdades sociais e econômicas voltando-se à melhoria das condições dos menos favorecidos.

Visando atingir tal mister, Benjamin Lockwood²¹⁹ aplica o primeiro princípio de justiça à questões intergeracionais, atribuindo à este a seguinte redação: “cada pessoa, não importando a qual geração pertença, deve ter um direito igual ao sistema mais extenso de iguais liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema com um sistema similar de liberdades para outras pessoas”. Ademais, o autor²²⁰ também amplia a interpretação do objetivo do princípio positivo de diferença, ampliando o seu escopo para questões entre a geração presente e as futuras, denominando princípio de diferença intergeracional, o qual possui a seguinte redação: “as desigualdades sociais e econômicas devem ser dispostas de sorte a melhorar as expectativas dos menos favorecidos destas e das próximas gerações”.

²¹⁹ LOCKWOOD, Benjamin. Op. cit.; p. 40.

²²⁰ LOCKWOOD, Benjamin. Op. cit.; p. 41.

A forma de verificar a taxa de poupança do princípio de diferença intergeracional é a função *ex nunc* daquela, a qual instrui cada geração a poupar de acordo com a interpretação positiva do princípio de diferença, nos seguintes termos: os membros da geração atual devem considerar todos os indivíduos das gerações vindouras, cujas vidas podem ser afetadas, devendo poupar de forma a maximizar o rol de menos favorecidos daquele grupo. Em outras palavras, de acordo com esta função, os membros da sociedade são considerados contemporâneos entre si e em relação aos seus sucessores diretos, devendo este fato ser considerado, quando da elaboração de políticas fiscais e tomada de decisão acerca de investimentos a serem realizados.

Aplicando ambas as propostas de interpretação dos princípios rawlsianos na prática, caso haja uma expectativa de piora nas condições de vida das gerações futuras, o nível de poupança deve ser ajustado de maneira a melhorar as expectativas dos menos favorecidos das gerações futuras, pois haverá um impacto no bem-estar futuro da sociedade.

A partir daí é possível verificar, como regra geral, que deve haver aumento das perspectivas das gerações futuras em razão da poupança da geração atual, com a presumível diminuição das expectativas desta no caso de uma poupança acima do nível necessário para a manutenção da estrutura básica da sociedade. Sob a perspectiva da função *ex nunc* da poupança, o objetivo será o aumento de seu nível até o ponto em que ocorre um incremento nas expectativas do nível de bem-estar dos menos favorecidos das gerações futuras.

A função do princípio de diferença intergeracional é no sentido de garantir que a poupança maximize os benefícios dos menos afortunados das próximas gerações, assumindo que as gerações posteriores terão a mesma preocupação. Este conceito é importante uma vez que, a partir do momento em que é adotado o objetivo de maximizar os benefícios dos menos favorecidos entre os membros das gerações futuras, criasse a função de assegurar que a presente geração irá restringir práticas que lesem de forma significativa as gerações futuras, não importa quão distante temporalmente.

De acordo com Benjamin Lockwood²²¹, combinando este princípio com a extensão intergeracional do primeiro princípio da justiça, tem-se a seguinte redação para os dois princípios rawlsianos: i) cada pessoa, não importando a qual geração pertença, deve ter um direito igual

²²¹ LOCKWOOD, Benjamin. Op. cit.; p. 61.

ao sistema mais extenso de iguais liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para outras pessoas; ii) as desigualdades sociais e econômicas devem ser dispostas de modo a que, de igual maneira: a) cada geração consuma e poupe de modo a maximizar as expectativas de padrão de vida dos menos favorecidos situados nas gerações subsequentes; b) em cada geração, as expectativas dos menos favorecidos devem ser maximizadas e, c) cargos e funções devem ser acessíveis à todos em condições igualitárias de oportunidades.

Uma comparação entre o princípio justo de poupança e o princípio de diferença intergeracional possibilita: i) demonstrar as diferenças entre as funções da poupança são mais do que meramente conceituais, uma vez que as circunstâncias nas quais são requeridas divergem; ii) demonstrar divergências entre as funções, as partes irão preferir o princípio de diferença intergeracional.

A diferença fundamental de objetivo entre o princípio justo de poupança e o princípio de diferença intergeracional é, enquanto o primeiro entende que uma sociedade é intergeracionalmente justa se conseguir atingir e preservar o estágio final de suas instituições básicas, de acordo com o segundo, a justiça intergeracional é obtida por meio da redistribuição de bens e direitos ao longo de gerações, estendendo a aplicação dos dois princípios de justiça ao longo do tempo. Ou seja, explicita-se que ambos são formas de equalizar o conflito distributivo intergeracional de bens e direitos.

Como as partes não sabem a qual geração pertencem, não se pode determinar enfrentarão questões de distribuição intergeracional como da mesma forma que enfrentam questões de redistribuição intrageracional. Tal premissa é importante uma vez que implica em concluir que não se pode interpretar questões de distribuição entre gerações presente e futuras da mesma forma que estas mesmas questões de divisão interna de bens e liberdades são resolvidas contemporaneamente pela sociedade.

Deve-se considerar, ainda, o fato de não ser possível a tomada decisões no presente sem uma análise correta do contexto histórico, devendo este ser levado em consideração, como o faz o princípio da diferença intergeracional. De tal modo este termina sendo preferível,

quando comparado com o princípio justo de poupança, por maximizar os interesses dos menos favorecidos ao longo das gerações vindouras e, via de consequência.

É função dos níveis de poupança, sob a ótica do princípio de diferença intergeracional, aumentar as expectativas dos menos favorecidos de todas as gerações. Nesse sentido, o cerne da teoria em questão é no sentido de que, enquanto as instituições não forem ameaçadas, nenhuma geração será obrigada a prevenir diminuição do nível de bem-estar das gerações futuras, podendo até haver tal redução, com base no princípio de diferença, em contrapartida a melhoria das condições dos menos favorecidos das presentes gerações.

Contudo, sob o princípio de diferença intergeracional, é improvável que haja tal diminuição, uma vez que cada geração deverá atuar de modo a que os menos favorecidos das próximas gerações tenham suas expectativas aumentadas o máximo possível, de modo a se compatibilizar com o princípio da solidariedade intergeracional.

Em razão da acumulação de capital ao longo do tempo, de acordo com esta teoria, o custo de melhoria das expectativas das gerações anteriores é maior que o das próximas gerações, o que leva à imposição de custos aparentemente menores aos mais favorecidos das gerações presentes, para uma melhoria mais significativa dos menos favorecidos das gerações vindouras, prevalecendo o princípio de diferença intergeracional sob o princípio justo de poupança. Não se pode esquecer, aqui, que é função do princípio de diferença intergeracional garantir a mais ampla e próxima ao da justiça intergeracional, relacionando-se com uma maior possibilidade de melhoria das condições dos menos favorecidos não apenas da próxima geração, mais das demais gerações ao longo do tempo.

Nos termos da teoria em análise, é mister do princípio de diferença intergeracional estabelecer uma simetria na análise das questões distributivas intrageracionais e intergeracionais, por meio da aplicação dos dois princípios de justiça. Este princípio deve, assim, nortear as decisões estatais no que diz respeito à adoção de políticas públicas, principalmente, no que diz respeito à taxa de poupança e de consumo de recursos.

Tem-se por premissa que, de acordo com a teoria rawlsiana, o nível de poupança da sociedade deve ser capaz de permitir a manutenção de uma estrutura básica da sociedade

funcional, sendo dever da geração atual de garantir e preservar recursos para que as futuras gerações possuam instituições justas. Desse modo, a definição desta taxa será variável de acordo com o contexto histórico da sociedade, sendo também susceptível de alteração em razão de questões socioeconômicas, sendo necessária a análise de premissas, padrões e conceitos de natureza estranha ao direito e que fogem ao escopo do presente trabalho.

Embora não se proponha esgotar a questão, os conceitos ora apresentados serão de extrema importância quando da análise de questões atinentes ao planejamento intergeracional da utilização das receitas decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis, pois este também se refere atribuição de bens e liberdades entre gerações, por meio da constituição de uma poupança, no qual há o adiantamento de consumo de bens vindouros, os quais podem impactar positivamente, na distribuição de bens entre as gerações. Os meios de interpretação da teoria rawlsiana apresentados por Jane English e Benjamin Lockwood são importantes para a definição de questões atinentes à definição de uma taxa justa de poupança.

4.6. A SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS FUTURAS GERAÇÕES

Relacionado a aplicação destes princípios para além da geração atual, surge a questão da justiça intergeracional e, dentro desta, da teoria da poupança, entendida como forma e distribuição dos bens sociais ao longo do tempo, a preservação destes elementos para as futuras gerações de modo a permitir a manutenção de instituições justas sustentáveis ao longo do tempo, passa ser um elemento essencial para a justiça como equidade, fazendo surgir, assim, o princípio da solidariedade intergeracional. A premissa básica existente é o dever de a atual geração em zelar pela sustentabilidade das instituições de forma perene, devendo buscar preservar recursos para as futuras gerações, possibilitando-as atingir este objetivo.

O grande dilema da busca de uma taxa justa de poupança é o *trade off* de conseguir garantir o bem-estar das gerações futuras sem, contudo, impactar em demasia o consumo atual, sendo necessário alcançar um equilíbrio entre as taxas de bem-estar presente e futura, de sorte a maximizar as expectativas dos menos favorecidos.

Considerando-se ser a poupança um fluxo financeiro para o futuro, é importante uma teoria justa de poupança pela necessária análise da distribuição de bens e liberdades intertemporalmente. Os meios de interpretação da teoria rawlsiana apresentados devem ser levados em consideração na presente análise, uma vez que são aplicáveis para questões distributivas mais amplas, como a utilização das receitas decorrentes da exploração de recursos naturais não renováveis, bem como das receitas destes decorrente. Estabelecidas estas premissas insta verificar como o direito constitucional brasileiro lida com a questão da solidariedade intergeracional, devendo-se, para tal, retomar brevemente, a teoria da constituição financeira.

Conforme anteriormente mencionado, a constituição financeira abrange todas as normas constitucionais de repercussão financeira, como é o caso das competências constitucionais, dos serviços públicos, das políticas públicas, das garantias a direitos sociais e previdenciários ou da proteção de direitos e liberdades fundamentais, não se limitando às regras orçamentárias ou de despesas ou receitas públicas.

Dentro do Estado Democrático de Direito, como no caso do Brasil, a constituição financeira deve ser entendida como meio de efetivação dos valores da liberdade, da democracia e da dignidade da pessoa humana, na permanente concretização de direitos e liberdades fundamentais, além da construção do desenvolvimento, mediante intervenção na ordem econômica e social.

É dentro desta construção teórica que Heleno Taveira Torres²²² afirma ser necessária a orientação da constituição para o futuro, orientando os meios do Estado para proteger, não apenas o direito ambiental das gerações futuras, mas também o direito financeiro, sendo um dever a conservação do Estado e todos os seus recursos. Isto porque, a constituição deve ser entendida como um acordo entre gerações, compreendida dentro de uma realidade complexa, voltando-se ao futuro em um mister de integração intergeracional. De tal modo, termina impondo responsabilidades com as gerações futuras, especialmente em relação ao equilíbrio ambiental, da ordem econômica e das contas públicas.

²²² TÔRRES, Heleno Taveira. Op. cit.; p. 89.

O direito financeiro é instrumento responsável por permitir ao Estado cumprir seus deveres perante a sociedade, devendo voltar-se, juntamente, com seu conjunto de múltiplos fins e valores a serem atingidos, em proveito não apenas da geração atual, mas também das gerações futuras, como parte do conteúdo constitucional.

Nesse sentido, torna-se mister da constituição financeira projetar a isonomia intergeracional mediante controle das finanças dos períodos futuros, na manutenção da capacidade de obtenção das receitas e equilíbrio das despesas para não serem transferidos encargos financeiros gravosos para futuros governos e gerações, na forma de crises econômicas, inflação, empréstimos, gastos elevados com obras públicas não necessárias, desequilíbrios orçamentários injustificados, dentre outros.

Para se compreender a preocupação da Constituição Federal de 1988 com as futuras gerações deve-se, inicialmente, analisar o conteúdo do artigo 225 do texto constitucional, segundo o qual: *“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 a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*.

O referido dispositivo constitucional explicita a preocupação do constituinte originário com a preservação de um meio ambiente equilibrando, atribuindo-lhe um caráter de direito coletivo, determinando poder público e à sociedade o dever de preservá-lo, não apenas para a geração atual, mas também para as vindouras. A Constituição Federal de 1988, assim, apresenta a qualidade do meio ambiente como algo tangível, um patrimônio cuja preservação é imperativo do poder público, dado ser matriz de todos os demais direitos fundamentais, dentre os quais do direito à vida.

Paulo Affonso Leme Machado²²³ entende que o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, ao dispor ser o meio ambiente ecologicamente equilibrado um direito de todos, estende esse direito a cada membro da sociedade, alargando a abrangência da norma jurídica por não particularizar quem tem direito ao meio ambiente, uma vez que a locução “todos têm direito” cria um direito subjetivo, oponível *erga omnes*. Tal se deve em razão do entendimento do

²²³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 14ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006; p. 116.

constituente originário no sentido de ser o meio ambiente um bem coletivo de desfrute individual e geral simultaneamente e, por isso, o direito à um ambiente equilibrado é um direito de interesse difuso, transindividual, não se esgotando em uma só pessoa, mas se espraiando para uma coletividade indeterminada.

Um aspecto desse dispositivo constitucional é o fato de atribuir a preservação dos recursos ambientais não apenas ao poder público, mas de toda a coletividade. Tal se deve uma vez que a Constituição Federal de 1988 qualifica o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito coletivo, ou, em outras palavras, como um direito fundamental de terceira geração, sendo essencial ao bem-estar social da coletividade.

Nos termos do artigo em tela, o meio ambiente passa a ser considerado um bem de todos, com proteção difusa, impondo a tarefa de sua proteção a toda a sociedade, além do poder público, devendo zelar pela preservação dos recursos naturais por ser tratar de responsabilidade transcendente à geração atual, projetando-a, o constituinte originário, para as gerações futuras. Dessa forma, o aproveitamento dos recursos minerais ser disciplinado à luz do artigo 225 do texto constitucional.

Conforme se depreende do texto constitucional, meio ambiente deve ser entendido como patrimônio de toda a humanidade, a qual deve zelar para garantia sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras, direcionando as condutas do poder público para evitar prejuízos ecológicos à coletividade. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu como obrigação do Poder Público a defesa, preservação e garantia de efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que se trata de um bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida. Deve haver a utilização de todos os meios legislativos, administrativos e judiciais necessários à sua efetiva proteção, possuindo um regime jurídico especial que transcende gerações.

De acordo com Paulo Affonso Leme Machado²²⁴, uma das características da Constituição Federal de 1988 é universalização dos direitos individuais, sociais e difusos e, dentro desta premissa, o *caput* do artigo 225 do texto constitucional é antropocêntrico, tratando a preservação intergeracional dos recursos naturais como um direito fundamental da pessoa

²²⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit.; p. 118.

humana, sendo uma forma de preservar a vida e a dignidade das pessoas e, em *ultima ratio*, o próprio núcleo essencial dos direitos fundamentais.

Verifica-se que o texto constitucional impôs, como o dever do Poder Público e dos particulares, o mister de defender e preservar o meio ambiente para as futuras gerações, estabelecendo que a preservação do meio ambiente é um dever intergeracional e, assim, o relacionamento entre gerações não pode ser levado a efeito de forma separada, e, ao agir assim, este dispositivo consagra a ética da solidariedade entre as gerações.

Nesse sentido, é interessante destacar o entendimento do Supremo Tribunal Federal, através do voto do Ministro Celso de Melo, nos autos do Mandado de Segurança nº 22.164-0²²⁵, conceituou o direito ao meio ambiente como um típico direito de terceira geração, o qual deve assistir, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstância essa justificadora da especial obrigação do Estado e à própria coletividade, de defendê-lo e preservá-lo em benefícios das presentes e futuras gerações.

Segundo Paulo Affonso Leme Machado²²⁶, o gênero humano tem meios de assumir o desenvolvimento sustentado, respondendo os anseios do presente, sem comprometer a

²²⁵ EMENTA: REFORMA AGRARIA - IMÓVEL RURAL SITUADO NO PANTANAL MATO-GROSSENSE - DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO (CF, ART. 184) - POSSIBILIDADE - FALTA DE NOTIFICAÇÃO PESSOAL E PREVIA DO PROPRIETARIO RURAL QUANTO A REALIZAÇÃO DA VISTORIA (LEI N. 8.629/93, ART. 2., PAR. 2.) - OFENSA AO POSTULADO DO DUE PROCESS OF LAW (CF, ART. 5., LIV) - NULIDADE RADICAL DA DECLARAÇÃO EXPROPRIATORIA - MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO.

(...)

A questão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado - direito de terceira geração - princípio da solidariedade. - o direito a integridade do meio ambiente - típico direito de terceira geração - constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social. enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) - que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais - realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) - que se identifica com as liberdades positivas, reais ou concretas - acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. Considerações doutrinárias.

(MS 22164, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/1995, DJ 17-11-1995 PP-39206 EMENT VOL-01809-05 PP-01155)

²²⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit.; p. 123.

possibilidade para as gerações futuras de vir a satisfazer as suas necessidades, referindo, o princípio da responsabilidade ambiental entre gerações, à um conceito de economia que conserva o recuso sem esgotá-lo, orientando-se para uma série de princípios. De acordo com o autor²²⁷, a inserção do princípio da responsabilidade intergeracional deve ser aplicado em conjunto com os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade para serem evitadas arbitrariedades, com o escopo de balancear os interesses das gerações, onde, em um prato da balança, estará as gerações futuras as quais, por não poderem falar nem votar, terminam por, indevidamente, ter sua importância relegada.

Tudo isso se faz necessário uma vez que a continuidade da vida no planeta pede a solidariedade intergeracional para que os recursos ambientais não fiquem represada na mesma geração, levando em conta as gerações vindouras, criando um tipo de responsabilidade jurídico, a responsabilidade ambiental entre gerações. A continuidade na boa gestão do meio ambiente traduz o a ideia de desenvolvimento sustentado, encontrando sua elaboração no artigo 170 da Constituição Federal de 1988, e seu fundamento constitucional no artigo 225.

Para conseguir orientar o desenvolvimento sustentado, dos referidos artigos da Constituição Federal de 1988 devem dar-se de forma harmônica, uma vez que neste dispositivo constitucional estão contidas as ideias da livre iniciativa, livre concorrência e do livre exercício de qualquer atividade econômica, não podendo ser desprezada a ideia de liberdade profissional e empresarial das pessoas físicas e jurídicas e nem ficar omissos ou indiferentes diante do uso do meio ambiente e da redução das desigualdades sócias e econômicas existentes.

Nesse cenário, a defesa do meio ambiente faz parte do desenvolvimento nacional, devendo ser integrados de forma a que este seja sustentável, correspondendo, a exegese conjunta desses dispositivos, o mister necessário para traduzir alguns dos elementos necessários ao bem-estar social, devendo balizar a interpretação do princípio da solidariedade intergeracional no direito constitucional brasileiro.

Não apenas na seara ambiental a Constituição Federal de 1988 demonstra preocupação com as futuras gerações, embora a explicitação do princípio da solidariedade intergeracional tenha ocorrido por meio de seu artigo 225. O artigo 167, inciso III, do texto constitucional,

²²⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit.; pp. 123 e 124.

conhecido como *regra de ouro*, veda a realização de operações de créditos superiores ao montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade específica, aprovados pelo Poder Legislativo.

Ademais, a recente aprovação do novo regime fiscal, por meio de emenda constitucional, será uma importante norma geral orçamentária responsável por limitar os gastos públicos à inflação apurada no exercício anterior. Referida medida demonstra a preocupação do constituinte derivado com o equilíbrio orçamentário e a preservação de recursos para as futuras gerações.

Houve uma preocupação na delimitação dos impactos intergeracionais das políticas públicas, por meio da vedação de se custear a máquina pública por meio de operações de crédito, que devem ser apenas utilizadas no pagamento de investimentos ou despesas de capital, bem como por meio da limitação do crescimento dos gastos públicos, estipulando que estes não podem ser fixados em montantes superiores à inflação verificada no ano imediatamente anterior. Obviamente, uma vez integrarem uma das formas por meio das quais o Estado pode lançar mão para financiar suas atividades, os a exploração dos recursos naturais não renováveis e as receitas destes oriunda devem observar esta preocupação.

Considerando o fato de que a Constituição Federal de 1988 traz em seu corpo diversos princípios e garantias individuais, os quais devem ser entendidos como as matrizes das normas jurídicas do Estado, os ideais delineadores das normas do Estado, bem como devem ser compreendidas como as regras valorativas necessárias interpretar o sistema.

É importante lembrar a definição de Paulo de Barros Carvalho²²⁸ acerca de princípios, os quais devem ser considerados como linhas diretivas para a compreensão do sistema normativo do direito, imprimindo caráter de unidade e servindo de fator de agregação de normas. Ademais, segundo o autor²²⁹, os princípios algumas vezes constam de preceito expresso, logrando o legislador constitucional enunciá-los com clareza e determinação e, em outras, porém, ficam subjacentes à dicção do produto legislado, suscitando um esforço de feitiço indutivo para percebê-los e isolá-los, estando muitas vezes implícitos nos textos legais.

²²⁸ CARVALHO, Paulo de Barros. Op. cit. p. 147.

²²⁹ CARVALHO, Paulo de Barros. Op. cit. pp. 147 e 148.

De acordo com J. J. Gomes de Canotilho²³⁰, a constituição possui um princípio, denominado de princípio da unidade do texto constitucional, o qual serve como meio interpretativo quando com ele se quer significar que o texto constitucional deve ser interpretado de forma a evitar contradições, antinomias e antagonismos entre as suas normas e, sobretudo, entre os princípios constitucionalmente estruturantes. Segundo o autor²³¹, como meio orientador hermenêutico, o princípio da unidade obriga o intérprete a considerar a constituição na sua globalidade, harmonizando as tensões existentes entre as normas constitucionais a concretizar, devendo o intérprete considerar as normas constitucionais como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios.

Na resolução dos problemas jurídico-constitucionais, deve-se dar prioridade às interpretações que favoreçam a integração política, social e ideológica da Constituição. Neste sentido, de acordo com Ingo Wolfgang Sarlet²³², a harmonização do texto constitucional é um processo de ponderação no qual não se trata da atribuição de uma prevalência absoluta de um valor sobre outro, mas, sim, na tentativa de aplicação simultânea e compatibilizada de normas, ainda que no caso concreto se torne necessária a atenuação de uma delas.

A Constituição Federal de 1988 traz em seu corpo diversos princípios e garantias individuais, os quais devem ser entendidos como as matrizes das normas jurídicas do Estado, os ideais norteadores das normas que serão definidas pelo Estado, e as regras valorativas as quais se deve valer para interpretar o sistema. Deve ser levado em consideração o fato de serem, os princípios constitucionais, valiosas armas na defesa dos cidadãos contra abusos estatais e, dessa forma, para que possam exercer seu este seu objetivo de proteção, tais princípios e garantias constitucionais devem ser interpretados conjuntamente, em harmonia com o princípio da unidade do texto constitucional.

O princípio estampado no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, bem como o novo regime fiscal recentemente criado, por meio das alterações aos artigos 101 a 105 dos Atos das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988, deverão orientar a interpretação

²³⁰. CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Op. cit.; p. 162.

²³¹. CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Op. cit.; p. 163.

²³² SARLET, Ingo Wolfgang. Valor de Alçada e Limitação do Acesso ao Duplo Grau de Jurisdição. Revista da Ajuris 66, 1996.

do artigo 167, inciso III, do texto constitucional, uma vez que ambos demonstram a preocupação do constituinte originário com os aspectos intergeracionais das ações do poder público.

Portanto, o princípio de solidariedade intergeracional está presente não apenas no direito ambiental, mas também deve ser observado dentro do contexto constitucional como um todo, inclusive dentro da seara do direito financeiro, uma vez que nessa seara do direito também se faz presente nessa seara do direito.

4.7. O CONFLITO INTERGERACIONAL NA EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS NÃO RENOVÁVEIS

Dentro da tese proposta, verifica-se a necessidade de exploração harmônica, em uma ótica geracional, dos recursos naturais não renováveis, de modo a que estes possibilitem um incremento nas condições socioeconômicas da sociedade, sendo este um dever do poder público, uma vez que o princípio da solidariedade intergeracional deve guiar a atividade estatal financeira. Tal se dará por meio da melhoria das instituições da estrutura básica da sociedade ralwsiana, de modo a permitir a diminuição das desigualdades existentes, garantia de liberdades individuais e coletivas, bem como garantia do mínimo existencial das gerações presente e futuras.

Contudo, alcançar este mister, deve-se superar o conflito intergeracional existente dentro desta seara, uma vez que este se faz presente no direito financeiro uma vez que é possível, na análise da Constituição Federal de 1988, na qual pode-se verificar que o constituinte originário preocupou-se com os direitos individuais e coletivos, determinando a observância de diversos princípios e garantias nela elencados. Os princípios constitucionais delineadores destas liberdades devem ser interpretados harmonicamente por tratarem de elementos constituidores de matrizes das normas jurídicas do Estado, bem como de importantes armas de defesa dos cidadãos.

Nesse sentido, entende-se que o princípio estampado no artigo 225 da Constituição Federal de 1988 deve orientar a interpretação do artigo 167, inciso III, do texto constitucional, uma vez que ambos demonstram a preocupação do constituinte originário com os aspectos

intergeracionais das ações do poder público. Existiu uma inegável atenção, por parte do constituinte originário, acerca dos impactos intergeracionais da exploração dos recursos naturais não renováveis, bem como das receitas originárias desta atividade.

Esta preocupação ficou ainda mais evidente com a aprovação, pelo constituinte derivado, do novo regime fiscal, o qual deve orientar a interpretação do artigo 167, inciso III, do texto constitucional. A lógica, cada vez mais evidente no direito constitucional pátrio, é a de que a preservação dos recursos financeiros das gerações futuras, tal qual a preservação do meio ambiente, é um direito fundamental de terceira geração, devendo ser preocupação da administração pública observar o princípio da solidariedade intergeracional.

Para se ater a presente tese, a análise deve-se centrar no que diz respeito a poupança, a qual, conforme anteriormente exposto, dentro da perspectiva de repartição de bens, liberdades e encargos no tempo, é o meio pelo qual as gerações atuais compartilham com as futuras, recursos para que estas possam realizar investimentos ou arcar com gastos diversos. Dessa forma, aplicando o referido conceito para o tema em análise, verifica-se que, no que diz respeito ao direito financeiro, o conceito de poupança se relaciona a criação de fundos e investimentos os quais seus retornos seriam diluídos no tempo, sendo percebidos não exclusivamente pela geração atual, mas, fundamentalmente, pelas gerações futuras.

Contudo, analisando a questão sob a ótica do conflito intergeracional, verifica-se que este se faz presente uma vez que os referidos são exauríveis e de valor variável. Conforme exposto, nos recursos naturais não renováveis é considerada a variável de tempo, uma vez que a partir desta condicionante surge a certeza do esgotamento das reservas, uma vez que tais bens não são apenas bens escassos, mas também exauríveis, no sentido de que se esgotarão com o passar do tempo, a despeito de eventualmente serem abundantes atualmente.

Ao analisar a questão, Fernando Facury Scaff²³³ afirma que a vertente da escassez possui um perfil mais econômico, podendo ocorrer que determinado bem possa ser relevante e ter alto preço de mercado atualmente, porém, com a descoberta de novas reservas, o preço desse bem pode despencar e, com isso, a riqueza nacional cair junto. Tal se deve, segundo o autor²³⁴,

²³³. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit; p. 43.

²³⁴. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit; p. 43.

porque nem todos os recursos naturais encontram-se devidamente mapeados, como se verifica com a descoberta do pré-sal, sendo muito usual a variação de preços decorrentes destas descobertas, tendo em vista a volatilidade dos preços das commodities.

Numa situação como a ora em análise, é inegável que exista um conflito intergeracional, resultante da necessidade de buscar um ponto de equilíbrio para que a exploração dos referidos recursos não gere prejuízos às futuras gerações. Pois bem, considerando esse cenário a justiça intergeracional deve ser alcançada na análise da diferença entre o preço de mercado de um recurso não-renovável e o custo marginal de sua extração, refletindo a arbitragem entre manter o recurso não-renovável não explorado e manter ativos não-lucrativos. E a partir deste cálculo que o planejamento estatal deve ocorrer, de modo a ser buscar o ponto ideal para tal.

Tal formulação é denominado de “modelo de Hottelling”, e deve ser considerada como uma das formas de viabilização da exploração dos recursos naturais não renováveis para o desenvolvimento de um setor importante como os recursos naturais não renováveis. Isso porque, caso tal atividade ocorra de forma adequada, efeitos positivos na balança comercial podem ser atingidos, permitindo uma mais rápida expansão da produção e consumo do que seria normalmente possível, além da flexibilidade para um planejamento energético de longo prazo e vantagens competitivas em indústrias de alta intensidade energética, bem como permitindo investimentos em formas de diversificação da economia e geração de poupança.

Ao analisar a questão, Rodrigo Serra e Carla Patrão²³⁵, embora seja o referencial para análise dos recursos naturais não-renováveis, terminou por sofrer restrições quanto à comprovação dos seus fundamentos quando empiricamente testado, em função da presença concreta, na indústria mineral, de fatores não assumidos em seu modelo, tais como: concorrência imperfeita; descoberta de novas reservas; custos variáveis; avanços tecnológicos; ambiente de incertezas, principalmente atrelado ao peso da geopolítica na determinação do ritmo de exploração.

Contudo, apesar das restrições ao modelo, as quais não serão analisadas por considerarem variáveis econômicas estranhas ao tema em análise, demonstram que a ideia

²³⁵. SERRA, Rodrigo; PATRÃO, Carla. Op. Cit; p. 190.

central é a existência de uma renda mineral que, segundo Hotelling, é atualizada, fazendo com que seu proprietário seja indiferente ao período de extração, propondo uma trajetória de extração que garanta uma melhor alocação temporal dos recursos.

O modelo de Hotelling estabelece a regra segundo a qual o custo de uso de um recurso não-renovável cresce a uma taxa igual à taxa de desconto, obtido através da condição de eficiência dinâmica. Desse modo, a taxa de retorno esperada sobre os recursos no solo deverá ser igual à taxa de retorno sobre os bens pertencentes à mesma classe de risco. Em outras palavras, a sua extração imediata pode implicar a impossibilidade de exploração futura dos referidos bens, ocasionando um *trade off* acerca do custo de oportunidade que deve ser considerado uma vez que, diante da finitude do seu estoque, há uma tendência de elevação do preço no decorrer do tempo.

No mesmo sentido, Fernando Facury Scaff²³⁶ afirma que deve ser considerado o fato de que a exploração de recursos naturais não renováveis pode se caracterizar como uma espécie de desperdício de recursos ou como uma única subscrição, em face de sua exauribilidade e da necessária identificação do melhor momento para sua extração ou seu entesouramento. Para o autor²³⁷, há o risco dessas atividades terminarem sujeitas a pressões políticas dos governos – locais, regionais e nacionais – seja pelo aumento de arrecadação, seja pelo aumento da empregabilidade, ou ainda por mais investimentos ou melhor tecnologia na proteção ambiental.

Este tema será retomado adiante, porém, para o momento, a principal ideia a ser destacada é a de que a simples existência deste modelo já demonstra, *de per si*, que o tema da extração dos recursos naturais não renováveis traz uma grande discussão relacionada a justiça intergeracional, sendo uma das principais questões a abarcar o referido conflito dentro da seara do Direito Financeiro. Dessa forma, conforme será exposto mais adiante, caberá ao Poder Público agir no sentido não exaurir os recursos (*latu sensu* – recursos financeiros, ambientais, não renováveis etc.), de modo a permitir a subsistência das gerações posteriores.

Ademais, a distribuição destes bens ao longo do tempo ganha importância para outro problema de conflito intergeracional que surge com a exploração dos referidos recursos,

²³⁶. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit; pp. 52 e 53.

²³⁷. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit; p. 53.

relacionado intrinsecamente com sua exaurabilidade: a aplicação dos valores decorrentes de sua extração.

Para se analisar esta questão deve-se verificar duas importantes figuras de distribuição de recursos de forma intertemporal, a saber o crédito público e a poupança, que representam exatamente este conflito geracional de formas opostas: i) o primeiro trata-se da antecipação dos recursos futuros para utilização no momento atual; ii) o segundo diz respeito à conservação destes meios para as gerações vindouras. Desse modo, a utilização de recursos naturais não renováveis, de forma planejada, pode ser considerada como um importante forma por meio da qual a geração futura converte um bem em fluxo financeiro, dividindo seus frutos com as gerações futuras.

Destarte, é necessária, na atividade financeira do Estado, a observância do princípio da solidariedade intergeracional, o qual trata-se, conforme exposto, de um inegável direito fundamental de terceira geração protegido pela Constituição Federal de 1988. Assim, não pode haver a utilização das receitas de *royalties* de modo não planejado, sem se investir em um legado para as futuras gerações, sob pena de se comprometer, sem qualquer contrapartida, uma importante riqueza.

O financiamento estatal por meio da utilização de receitas oriundas da exploração de recursos naturais não renováveis podem ser consideradas como uma forma de compartilhamento intergeracional de receitas e despesas da geração atual junto com as gerações futuras, podendo ser classificado como o processo de por meio do qual se faz uso de um bem exaurível para transformá-lo em um fluxo financeiro que permitirá o investimento em infraestrutura, desenvolvimento de setores da economia, ou realização de uma poupança intergeracional, ocasionando um importante legado a ser usufruindo no futuro.

Diante desse cenário, o constituinte pátrio buscou algumas limitações na discricionariedade do poder público em lançar mão de determinadas espécies de receitas de modo a proteger os recursos das futuras gerações, tais quais aqueles decorrentes da exploração de meios naturais não renováveis. A premissa básica para a compatibilização da utilização das receitas dos *royalties* com o princípio da solidariedade intergeracional é a de que estes recursos devem ser empregados em investimentos duradouros a serem legados às futuras gerações, ou

na constituição de uma poupança intergeracional, diversificando e modernizando a economia, de modo a compensar pelo exaurimento ou diminuição dos bens naturais em tela.

Em observância ao texto constitucional, principalmente após a aprovação do novo regime fiscal que limite o incremento dos gastos públicos de um ano para o outro, quando da elaboração do orçamento público, a solidariedade intergeracional deve orientar o administrador público quando da previsão de obtenção de receitas por qualquer forma, inclusive por meio da exploração de recursos naturais não renováveis. Ou seja, é mister que tanto a exploração, quando a aplicação dos valores decorrentes da atividade em questão, sejam corretamente aplicados, de modo a diversificar a economia e gerar desenvolvimento socioeconômico.

A observância desse preceito, implícito na Constituição Financeira, deve nortear a administração pública no planejamento dos gastos do Estado, orientando que os recursos provenientes dos *royalties* se destinem apenas aqueles investimentos os quais irão ter seus benefícios percebidos ao longo do tempo, e não se destinando a despesas correntes ou liquidação de passivos ordinários do Estado.

De tal modo, a premissa correta é a de ser necessário o emprego dos recursos obtidos na exploração de recursos minerais não renováveis em investimentos duradouros a serem legados para as futuras gerações para que os benefícios trazidos por tais dispêndios compensem o ônus recebido, aqui entendido com um incremento institucional dentro da estrutura básica da sociedade, com vistas a melhorar a qualidade de vida das pessoas de forma duradoura.

Inegável que os grandes investimentos públicos geram incremento da atividade econômica e, conseqüentemente, um aumento das receitas futuras, diante da possibilidade de maior tributação. Tal se deve uma vez que os principais tributos brasileiros são relacionados à ao aumento econômico, refletido na geração de riqueza e consumo e, dessa forma, o seu incremento ocasionará, por via de consequência, aumento de arrecadação futura.

Assim, em investimentos de infraestrutura, como na construção de portos, aeroportos, ferrovias e rodovias. Além da conclusão das referidas obras ocasionarem uma melhoria na qualidade de vida da sociedade, ainda permitirão um incremento na atividade econômica e,

consequentemente, aumento na arrecadação de tributos, ocasionando a diminuição do ônus assumido pelas gerações futuras.

Portanto, nessa espécie de investimentos faz sentido o financiamento por meio de receitas provenientes de fontes estratégicas, como aquelas decorrentes da exploração de recursos naturais não renováveis, uma vez que serão gerados benefícios para geração futura, tais como melhoria da infraestrutura existente e aumento de receita em razão do incremento da atividade econômica. Ademais, tais investimentos, se bem planejados, acarretarão um incremento da atividade econômica de longo prazo, viabilizando um aumento da capacidade arrecadatória do Estado.

Nestes casos, a utilização das receitas decorrentes da exploração de recursos naturais não renováveis estará de acordo com a solidariedade intergeracional e, consequentemente, em observância ao texto constitucional. Desse modo, tais recursos podem ser um importante instrumento de justiça intergeracional, objetivando o incremento permanente da estrutura básica da sociedade.

Nesse sentido, de acordo com Fernando Facury Scaff²³⁸, ao analisar a divisão das receitas decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis afirma que um dos rateios possíveis em relação às receitas decorrentes dos recursos naturais não renováveis é o rateio temporal, o qual é normalmente realizado através de fundos específicos, que projetam no tempo a redução das desigualdades intergeracionais, de modo de que uma geração obtenha e transfira às pósteras situações de bem estar superiores aquelas recebidas.

Analisando esta forma de raio intertemporal dos recursos decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis, verifica-se que no sistema jurídico brasileiro, há dois tipos de fundos: i) fundos de participação, cuja finalidade é permitir a divisão dos recursos de forma geográfica, consoante critérios políticos estabelecidos em lei; e, ii) fundos de destinação, que possuem por finalidade realização de investimentos em políticas públicas de longo prazo.

No direito financeiro brasileiro há um sistema de fundos de participação responsável por distribuir o produto da arrecadação de forma interfederativa, bem como um sistema de

²³⁸. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit; p. 250.

fundos de destinação responsável por criar uma vinculação da receita, afetando-a ao um fundo. Essa regra surgiu com a Constituição Federal de 1988, regulamentado por diversas leis trataram do rateio dos *royalties* sobre os recursos minerais os potenciais de energia hidráulica e sobre o petróleo e gás, seja espacial e/ou temporal, que é a fórmula do Fundo Social brasileiro, principalmente após a descoberta do pré-sal, conforme exposto.

Pois bem, verifica-se que quando as metas legalmente estabelecidas para os fundos de destinação implicam em reserva de valor para investimento de longo prazo, que geram retorno para a presente e para as futuras gerações, estar-se-á diante de uma repartição temporal desses recursos. A distribuição do produto da arrecadação obedece a um critério espacial geográfico; a vinculação de receita obedece a um critério relacional que congrega a receita ao estabelecimento de uma finalidade.

A questão de como a distribuição intertemporal dos recursos por meio de fundos será retomado adiante, uma vez se tratar de uma das principais formas de poupança intergeracional para a distribuição das receitas decorrentes dos recursos naturais não renováveis, configurando-se como elemento central da tese apresentada. Trata-se de uma importante forma de mitigação do conflito intergeracional destes ingressos, os quais deverão, em conjunto com a exploração em si destes bens, ocorrer por meio de um intenso processo de planejamento estatal, de modo a considerar todas as variáveis jurídicas, econômicas, sociais e ambientais, desta atividade, conforme será explorado no próximo capítulo.

Verifica-se, portanto, que o conflito entre gerações é inexorável quando se trata de distribuição dos recursos naturais não renováveis, sendo mister que a exploração e aplicação das receitas de lá decorrente sejam planejados com base no princípio da solidariedade intergeracional, de modo a que seja criada uma poupança as futuras gerações, por meio, por exemplo, da constituição de fundos intergeracionais. Desse modo, haverá a possibilidade de a geração atual sedimentar a manutenção e incremento dos institutos que constituem a estrutura básica da sociedade.

5. PLANEJAMENTO PÚBLICO NA UTILIZAÇÃO DOS *ROYALTIES*

Conforme a tese defendida, a exploração não planejada dos recursos naturais não renováveis pode gerar graves problemas estruturais ao Estado, podendo haver o esgotamento das referidas receitas sem que haja qualquer benefício para as futuras gerações. Para que a extração destes bens possa gerar benefícios para a geração presente e futura, a utilização dos referidos recursos, bem como a aplicação de suas receitas, deve ocorrer de conforme planejamento estatal, o qual deve considerar o princípio da solidariedade intergeracional.

Defende-se que a exploração dos recursos em tela, bem como a aplicação das receitas desse decorrentes, deve ocorrer por meio de um intenso planejamento estatal, o qual deve considerar todos os elementos inerentes a tais bens, bem como sejam criadas políticas e projetos específicos, com prazos e metas, para a utilização das receitas. Ou seja, dentro do entendimento defendido no presente trabalho, as receitas decorrentes da exploração dos recursos minerais devem ser utilizadas com base em um planejamento estratégico intergeracional, o qual deve se dar em linha com o denominado princípio da solidariedade entre gerações.

De tal sorte, somente por meio do planejamento público o Estado deve utilizar destes ingressos em investimentos, por meio ou não da criação de fundos estatais específicos, objetivando a constituição de um legado para as gerações futuras por meio da constituição de uma poupança, diversificação econômica por meio de investimentos em infraestrutura relacionada a outros setores da economia, ou ainda por meio em investimentos para reparação dos impactos ambientais decorrentes de sua exploração.

Desse modo, o Poder Público deve lançar mão das ferramentas existentes que regulam a atividade financeira no mister de, tanto organizar a forma de exploração dos recursos naturais não renováveis, por meio da alocação de investimentos, previsão de benefícios fiscais, bem como alocação das receitas de forma a que sejam utilizadas no intuito de preservar a estrutura básica da sociedade para as futuras gerações.

Nesse capítulo serão traçados comentários acerca do planejamento público e como este objetivo do Poder Público deve ser utilizado de modo a permitir que haja benefícios intergeracionais na exploração dos recursos naturais não renováveis.

5.1. PLANEJAMENTO E AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

De acordo com o que foi apresentado nos itens anteriores, a atividade financeira do Estado, que é expressa, dentre outros institutos, por meio do orçamento, deve dar-se em observância a princípios e valores de direitos fundamentais, dentro da ótica republicana. Assim, é mister da atuação estatal, ao dispor sobre a aplicação das receitas decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis, observar o princípio da solidariedade intergeracional.

Esse objetivo pode ser atingido por meio da utilização dos institutos financeiros, com a busca o equilíbrio entre as taxas de consumo, investimento e poupança as quais permitam o bem-estar presente e futuro, maximizando as expectativas dos menos favorecidos, não apenas da geração presente, como também das vindouras. Dessa forma, surge a importância da atuação estatal ocorrer dentro do conceito de planejamento estratégico, o qual deve abarcar a proteção de direitos fundamentais presentes e futuros, sempre de modo a buscar bem-estar presente e futuro, maximizando as expectativas dos menos favorecidos, não apenas da geração presente, como também das vindouras, garantindo-se, de forma perene, uma instituição básica da sociedade que permita um desenvolvimento sócio econômico sustentável.

Deve-se iniciar a referida análise por meio do destaque de que o orçamento é um importante instrumento de planejamento de políticas públicas, bem como de implementação destas na sociedade, devendo ser utilizado para organizar e racionalizar a ação governamental. Isto porque, os referidos institutos de direito financeiros são os meios normativos por meio dos quais serão elencadas as prioridades do governo e, mais do que isso, alocadas as despesas públicas. Nesse sentido, pode-se tomar o sistema orçamentário como detentor de, dentre outras funções, a de planejamento, gerência e controle, as quais devem conviver harmonicamente.

Importante destacar os ensinamentos de Eros Grau²³⁹, segundo o qual planejamento deve ser considerado como *“a forma de ação estatal, caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, mediante a qual se procura ordenar,*

²³⁹. GRAU, Eros Roberto. Planejamento econômico e regra jurídica. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978; p. 65.

sob o ângulo macroeconômico, o processo econômico, para melhor funcionamento da ordem social, em condições de mercado”.

No mesmo sentido, José Matias Pereira²⁴⁰ entende que planejamento é o processo dinâmico de racionalização ordenada dos arranjos institucionais governamentais disponíveis ao governante, permitindo prever e avaliar, a partir de um dado diagnóstico, ações futuras, intentando alcançar uma situação objetivo. Segundo o autor²⁴¹, planejar significa dar transparência e consistência à própria ação, fixando metas, prazos para orientação e prevendo os meios necessários para se alcançar o objetivo desejado.

Este processo deve se dar com vistas à tomada de decisões mais adequadas e racionais, com eficiência alocativa e em respeito aos princípios da administração pública, principalmente quando se trata de atividade econômica e, fundamentalmente, exploração de recursos naturais não renováveis, bem como alocação das receitas dali decorrentes.

Há, na atividade de planejamento, dentro da qual se insere a elaboração do orçamento, uma inequívoca atividade racional por parte de quem planeja, imbuída, contudo, de forte viés ideológico, o qual, como visto, termina norteando as ações humanas, conjuntamente com as paixões. O plano, em um primeiro momento, quando houver, e as leis orçamentárias, em um segundo, irão demonstrar qual a ideologia e valores que o governante possui e prioriza, prevendo investimentos maiores nos setores que são considerados mais importantes pelo grupo político o qual se encontra no poder.

Não se irá entrar nas discussões doutrinárias sobre a neutralidade ou não do planejamento, assumindo-se que, tal como ocorre quando da montagem do orçamento, as pessoas responsáveis pela elaboração do plano também são orientadas pelas suas razões ideológicas, que o levam a elencar determinadas prioridades em detrimento de outras.

Porém, apenas para registro, uma vez que não se trata do cerne a ser analisado no presente estudo, existe discussão sobre a neutralidade ou não da atividade do planejamento, havendo aqueles que entendem que se trata de uma técnica de diagnóstico e determinação de

²⁴⁰. PEREIRA, José Matias. *Finanças Públicas: a política orçamentaria no Brasil*. São Paulo: Atlas, 1999; p. 116.

²⁴¹. PEREIRA, José Matias. *Op. Cit.*; p. 119.

objetivo, sem qualquer valoração. Outros, por sua vez, enxergam um caráter político-ideológico, principalmente em se tratando do planejamento estratégico, no qual os meios pelos quais o objetivo será alcançado são tão importantes quanto os próprios fins, entendendo o qual é compreendido como mais adequado dentro da teoria apresentada acerca da influência da ideologia e paixões humanas na vida social, principalmente na atividade política e financeira.

Conforme será demonstrado a seguir, estas concepções sobre planejamento não são excludentes, havendo etapas nas quais se trata de um instrumento mais técnico, bem como outros momentos no qual há a influência de elementos ideológicos. Contudo, entende-se que sempre haverá, de alguma forma, a contaminação da “neutralidade” do orçamento por questões ideológicas que envolvem o gestor público, fazendo-o priorizar a política ou programa “A” em detrimento de outra “B”.

Pois bem, no que diz respeito à relação entre planejamento governamental e o orçamento, José Ribamar Caldas Furtado²⁴² afirma que este é instrumento para a consecução dos objetivos e metas estabelecidas naquele, servindo com um elo entre os sistemas de planejamento e de finanças. O autor²⁴³ entende que todo o sistema orçamentário integrado pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei do orçamento anual, deve estar orientado pelo tema do planejamento, dada a sua instrumentalidade e seus efeitos.

Para José Matias Pereira²⁴⁴ *“orçamento público, aceito como instrumento de planejamento e de controle da administração pública, apresenta-se como uma técnica capaz de permitir que periodicamente sejam reavaliados os objetivos e fins do governos”* e conclui *“visa permitir, também, a avaliação comparativa das diversas funções e programas entre si e o relacionamento de seu custos; bem como facilitar o exame da função total do governo e de seu custo em relação ao setor privado da economia”*.

No Brasil, o dever de planejamento da administração pública encontra-se presente no artigo 174 da Constituição Federal. No mesmo sentido, o artigo 1º, parágrafo 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual afirma ser desiderato da responsabilidade da gestão fiscal a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar

²⁴². FURTADO, José de Ribamar Caldas. Op. Cit.; p. 66.

²⁴³. FURTADO, José de Ribamar Caldas. Op. Cit.; p. 67.

²⁴⁴. PEREIRA, José Matias. Op. Cit.; p. 125.

o equilíbrio das contas públicas. A sistemática de planejamento existente hoje no Brasil se baseia no conjunto de leis orçamentárias: i) o plano plurianual, ii) lei de diretrizes orçamentárias; e iii) orçamento anual. Por meio da articulação destes instrumentos legais, o governo deve elaborar suas políticas de curto e longo prazo, de acordo com as prioridades elencadas, diagnóstico da realidade e estratégia montada para atingir as metas elencadas.

Para Marcos Nóbrega²⁴⁵, o plano plurianual é um dos principais arranjos legais de planejamento de longo prazo é o plano plurianual, o qual, dentre as leis orçamentárias existentes, é aquela com maior vigência, de quatro anos. Será por meio deste diploma legal que o governo eleito apresentará quais serão as prioridades de médio prazo.

Isto se deve porque, conforme anteriormente demonstrado, o plano plurianual possui características constitucionais que lhe conferem a referida característica, das quais destaca-se: i) prazo de vigência de quatro anos; ii) necessidade de que as despesas referentes a todo e qualquer projeto que não seja de curto prazo deverão constar neste instrumento normativo; iii) caráter dinâmico, podendo ser alterado, caso sejam verificadas alterações das circunstâncias econômicas e sociais do Estado, ocorrer uma mudança no plano plurianual.

Desenha-se aqui aquela que talvez seja o maior desafio hoje no que diz respeito a planejamento no país, que é justamente o fato não existir um arranjo jurídico para sua elaboração, visando um prazo mais longo, bem como de sua implementação, vinculando os gestores aos seus termos. Tal se deve, uma vez que, conforme bem analisado por Ricardo Lobo Torres²⁴⁶, as leis orçamentárias configuram-se como mera autorização para que a administração execute o programa, controlando o governante quanto ao limite máximo de atos, mas não obrigando o governante em virtude de sua natureza simplesmente formal.

Infelizmente, a história brasileira demonstra que muitos dos planos realizados apenas tratou-se de decretos ou meros documentos sem qualquer valor normativo, sendo poucos aqueles que se materializam em lei. Mesmo nestes casos, não houve o estabelecimento de obrigatoriedade para que os governantes ficassem subordinados aos seus termos. Além da desse

²⁴⁵. NÓBREGA, Marcos. *Orçamento, Eficiência e Performance Budget*, in CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord) *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. RT: São Paulo, 2011; p. 703.

²⁴⁶. TÔRRES, Ricardo Lobo. *Op. cit.*; p. 78.

fato, falta vontade política dos gestores em pensar no longo prazo, em razão de haver a natural tendência de se preocuparem com os próximos pleitos eleitorais, com o objetivo de se manter no poder. Há, assim, uma tendência perversa de pensamento de curto prazo, o que impede a elaboração de um planejamento de longo prazo que gere alterações significativas na sociedade.

Não obstante tais questões inerentes ao planejamento, é inegável a função planejadora das leis orçamentárias em geral (aqui incluídos não apenas a lei orçamentária anual, como também a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual), uma vez que estas dão corpo e efetividade ao planejamento governamental por meio da formulação de uma política orçamentária de receitas, e principalmente despesas, que irá nortear a ação do governo.

Desse modo, o entendimento mais adequado é o de que o planejamento deve ser algo inerente à ação estatal financeira, de modo a viabilizar uma maior eficiência dos gastos públicos, inclusive quando do estabelecimento de parâmetros para a exploração de recursos naturais não renováveis, bem como da utilização dos *royalties* destas decorrentes.

5.2. A POLÍTICA E O PLANEJAMENTO – CONFLITO POLÍTICO, PAIXÕES E INTERESSES

Conforme verificado no item anterior, para que seja observado o mister da eficiência do poder público quando de sua atividade financeira, mister que seja realizado um plano o qual deve nortear, no caso o direito financeiro, o orçamento público, instrumento no qual haverá a determinação das despesas e previsão das receitas públicas.

O plano, contudo, tal como outros institutos jurídicos, não deve ser analisado numa ótica puramente técnica, ou seja, não se trata de um elemento neutro, o que significa que não deve ser analisado dissociado do contexto histórico social, mas sim dentro de um prisma mais, complexo, levando-se em consideração a complexidade social.

Para se chegar a esta conclusão, deve-se, inicialmente, analisar a teoria aristotélica da política. Segundo Aristóteles²⁴⁷, “o homem é um animal político, por natureza, que deve viver em sociedade, e que aquele que, por instinto e não por inibição de qualquer circunstância,

²⁴⁷. ARISTÓTELES. A Política. São Paulo: Martin Claret, 2003; p. 14.

deixa de participar de uma sociedade, é um ser vil ou superior ao homem”, pois fazer política significa exercer o poder, ou seja, deter o poder de interferência na esfera jurídica do outro, impondo-lhe, legitimamente, consequências jurídicas.

Seguindo a linha aristotélica, deve-se chamar a atenção para a teoria de André Comte-Sponville²⁴⁸, segundo o qual a política é um elemento primordial para a sociedade, configurando-se como um *“jogo contraditório das forças e dos desejos, dos sonhos e das vontades, das potências e dos interesses – o labirinto dos egoísmos”*, concluindo que *“toda política é política, isto é, lutas, conflitos, antagonismos e enfrentamentos”*.

Nenhuma sociedade pode existir sem que haja política, sendo que, por mais que se critique e se conteste, esta se faz necessária para a existência do Estado. Mais ainda, quando se critica ou se combate, ou seja, se milite contra esta ideia, está se fazendo política. Trata-se do labirinto proposto por André Comte-Sponville, segundo o qual²⁴⁹ toda política é uma guerra, uma luta de todos os interesses envolvidos, sendo a única forma de composição. Toda a política é poder ou jogo de poderes, conflito de interesses dos grupos envolvidos, os quais buscam exercer a dominação ou, caso dominados, limitá-la.

No mesmo sentido, insta destacar Michael Foucault²⁵⁰, segundo o qual *“a política é a guerra continuada por outros meios; isto é, a política é a sanção e a recondução do desequilíbrio das forças manifestadas na guerra”*. O autor termina por ter uma visão similar acerca da política, entendendo esta tratar-se de uma contínua batalha pelo poder.

Tal identidade se confirma quando se verifica que para Michael Foucault não há a pretensa paz civil que teria nascido por meio do pacto social hobbesiano, havendo uma constante batalha no campo político pelo poder, ou seja, a guerra de todos contra todos preconizada por Thomas Hobbes continua por outros meios. De acordo com o autor²⁵¹ *“no interior dessa “paz civil”, as lutas políticas, os enfrentamentos a propósito do poder, com o poder, pelo poder, as modificações das relações de força - acentuações de um lado,*

²⁴⁸. COMTE-SPONVILLE, Andre. Tratado da política. São Paulo: Martins Fontes, 2006; pp. 100 e 101.

²⁴⁹. COMTE-SPONVILLE, Andre. Op. cit.; p. 101.

²⁵⁰. FOUCAULT, Michel. Em defesa da sociedade: Curso no Collège de France 1975-1976. São Paulo: Martins Fontes, 1999; p. 23.

²⁵¹. FOUCAULT, Michel. Em defesa...Op. cit.; p. 23.

reviravoltas, etc. -, tudo isso, num sistema político, deveria ser interpretado apenas como as continuações da guerra”.

Em matéria legislativa, as discussões configuram-se em briga de todos contra todos objetivando a obtenção de recursos, configurando-se como uma guerra disfarçada em busca do poder. As pretensões apresentadas por todos os grupos de pressões e todos os parlamentares que tentam defender seus interesses e daqueles que representam suplantam a totalidade das receitas previstas. Nas discussões que ocorrem no Parlamento busca-se a composição para formar uma maioria, por meio da composição de interesses, configurando-se como um jogo de contraditório, forças, desejos e sentimentos humanos, ou seja, uma verdadeira guerra, um embate de paixões, sentimentos e interesses entre os membros do Legislativo, que não necessariamente refletem o interesse da população.

Em cada etapa do processo legislativo há um capítulo desta guerra, com pressões, paixões e conflitos de interesse envolvidos. Neste sentido, interessante notar o paralelo com a teoria de Thomas Hobbes²⁵²: *“a disputa pela riqueza, a honra, o mando e outros poderes leva à luta, à inimizade e a guerra, porque o caminho seguido pelo competidor para realizar seu desejo consiste em matar, subjugar, suplantar ou repelir o outro”.*

Exatamente esta guerra que ocorre no Parlamento quando da análise dos projetos de leis de todo tipo. É a busca pelo poder e pela dominação que motiva e inflama os ânimos dos diversos grupos ali presentes. Em particular em relação à seara financeira, tal enfrentamento deve-se, em especial, pelo fato de os recursos serem escassos e as necessidades humanas ilimitadas, ocasionando sempre a vitória de um determinado grupo em detrimento de outro pelas verbas almejadas. A derrota da minoria ocorre por meio da composição da maioria, sendo verificável o fato de que fazer política é sempre se submeter à vontade de um determinado grupo, não havendo política individual.

A atividade financeira, com a formulação e construção dos gastos públicos e definição de como haverá o seu financiamento, possui um viés político, sendo orientado pelas pressões dos mais diversos grupos os quais tentarão compor uma maioria. Contudo, há ainda outros elementos importantes que terminam por influenciarem na atividade legislativa e,

²⁵².HOBBS, Thomas. Op. cit.; pp. 127 a 129.

consequentemente, gera impacto na atividade financeira como um todo, quais sejam, as paixões, desejos e sentimentos humanos.

A teoria dos sentimentos e paixões humanas é importante em todas as áreas do ordenamento jurídico, não sendo diferente no direito financeiro, especialmente no que diz respeito a definição de como deve ser realizada a exploração dos recursos naturais não renováveis, bem como a forma pela qual haverá a remuneração pela utilização desses bens, e como as receitas dali decorrentes.

Tal se deve uma vez que, conforme aventado por Baruch de Spinoza²⁵³, são as paixões os afetos do corpo responsáveis pelo aumento ou diminuição da potência de agir desse corpo. Ou seja, inflama os ânimos dos envolvidos, incentiva a discussão e leva um grupo a compor forças objetivando dominar os demais. O aumento ou diminuição da potência e do ímpeto dominatório se faz de extrema importância nos debates legislativos de todas as leis, dentre as quais se incluem as orçamentárias.

Conforme apontado por Thomas Hobbes²⁵⁴, o homem é formado por uma gama de pensamentos que compõem suas emoções e sentimentos, tais pensamentos referem-se às sensações, configurando-se a representação ou aparência de alguma qualidade ou outro acidente de um corpo ou objeto exterior ao homem. De acordo com o autor²⁵⁵, todas as emoções e paixões surgem da relação do homem e a natureza, tendo por força motriz três sentimentos básicos: i) apetite, referente à busca pelo bem-estar; ii) aversão, que leva o homem a se afastar de tudo que faz mal; e, iii) por fim, a indiferença, ou seja, a ausência de preocupação específica do ser humano. O homem, portanto, tem intrínseco à sua essência um plexo de emoções, paixões e desejos, os quais surgem do seu contato com a natureza, capaz de ativar sua percepção sensorial e desenvolver a sua imaginação.

Para Jean-Paul Sartre²⁵⁶, os fatos psíquicos com os quais o homem, não apenas se depara, mas tem que aprender a conviver, são, em sua estrutura essencial, reações do homem

²⁵³. SPINOZA, Baruch de. *Ética Demonstrada à Maneira dos Geômetras*. São Paulo: Martin Claret, 2002; p. 197.

²⁵⁴. HOBBS, Thomas. *Op. cit.*, p. 16.

²⁵⁵. HOBBS, Thomas. *Op. cit.*, pp. 46 a 48.

²⁵⁶. SARTRE, Jean-Paul. *Esboço para uma Teoria dos Sentimentos Humanos*. Porto Alegre: L&PM, 2006; p. 21.

contra o mundo, supondo, de tal sorte, uma relação entre ambos. Estas emoções buscam as significações dos fatos, tais quais construídas no consciente humano, que se relacionam apenas à captação e fixação das essências dos fenômenos mundanos, sendo originárias de uma degradação espontânea da consciência diante do mundo. Neste cenário, o autor²⁵⁷ conclui que *“na emoção é o corpo que, dirigido pela consciência, muda suas relações com o mundo para que o mundo mude suas qualidades”*.

Ou seja, quando há sentimentos contraditórios surge a necessidade de deliberação, que serve como forma do homem balancear os seus sentimentos, levando em consideração uma ponderação das suas consequências. Neste sentido, afirma Thomas Hobbes²⁵⁸ que *“na deliberação, os apetites e aversões são suscitados pela previsão das boas ou más consequências e sequelas da ação sobre a qual se delibera, os bons ou maus efeitos dessa ação dependem da previsão de uma extensa cadeia de consequências, cujo fim muito poucas vezes qualquer pessoa é capaz de ver”*. Este autor embasa a sua teoria na ideia de que o homem, em seu estado de natureza, termina por se ver condenado a guerra de todos contra todos, movida e motivada pelas paixões humanas.

Em paralelo a essa ideia, cumpre destacar os ensinamentos de Sigmund Freud²⁵⁹, o qual entende que o ser humano *“não é uma criatura branda, ávida de amor, que no máximo pode se defender, quando atacado, mas sim que ele deve incluir, dentre seus dotes instintuais, também um forte quinhão de agressividade”*.

Importante destacar que a teoria freudiana sobre a psique humana trabalha com três conceitos básicos: i) ID, referente ao mundo interno de cada um, recoberto pelo psicológico, dentro do qual existe um confronto do bem e do mal dentro do ser humano, refletindo sentimentos positivos e negativos internos – configura-se como um vulcão em ebulição, um vulcão de pulsões, o mais interno aspecto da psique humana; ii) Ego, por sua vez, é o responsável pela repressão interna do ID, referindo-se à uma consciência moral de auto limitação do ID – correspondendo a sociedade, mas não fazendo parte dela, sendo relacionada à consciência moral do indivíduo; iii) o superego refere-se à repressão dos instintos pela

²⁵⁷. SARTRE, Jean-Paul. Esboço....Op. cit.; p. 77.

²⁵⁸. HOBBS, Thomas. Op. cit., p. 54.

²⁵⁹. FREUD, Sigmund. O mal-estar na civilização. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2011; p. 57.

sociedade, é uma decorrência direta do processo civilização, da existência do Estado – aqui se retoma a noção de direito de Hans Kelsen, segundo o qual a sanção como elemento inerente ao direito, servindo a norma sancionatória como forma de repressão dos instintos do homem.

Torna-se assim perceptível que a civilização somente pode ser formada a partir do domínio dos instintos pelo ser humano, reprimindo-os de sorte a permitir a vida em sociedade, ou seja, em outras palavras, se houver êxito na repressão do ID pelo superego.

Faz mister destacar também o entendimento de Adam Smith²⁶⁰, segundo o qual as paixões humanas surgem a partir do compartilhamento de sentimentos, por meio da imaginação do sofrimento alheio, ou seja, a solidariedade do espectador é elemento inerente à formação das paixões. Esta característica inerente à teoria da paixão, viabilizada pela possibilidade do homem se imaginar na situação do outro, pode ser considerada como a causa dos sentimentos humanos, uma vez que possibilita o surgimento de uma sensação no observador, correspondente ao que se imagina que seriam os sentimentos do sofredor.

A solidariedade do sentimento humano é essencial dentro de sua teoria das paixões, pois a pessoa a qual se sente no lugar do outro se solidariza com ele, por meio do alinhamento de paixões, uma vez que o espectador se põe no lugar do outro, ajustando sua paixão até o grau que o espectador possa acompanhá-lo. A base da teoria smithiniana é exatamente a solidariedade no julgamento das paixões alheias, ou seja, o sujeito se imagina na situação do outro quando aquele está vivendo uma experiência, sensibilizando-se com a situação vivida por ele, identificando-se com aquele indivíduo, julgando e avaliando as emoções pelas quais ele está sujeito com base na sua experiência prévia, consolidada em sua imaginação.

O ímpeto imaginativo do ser humano é construído pela sua experiência prévia no contato com estas sensações e emoções, podendo ser fruto, tanto pela sua experimentação emotiva, referente aos contatos anteriores com outras paixões, quanto de seu contato com a natureza, tal qual pela teoria hobbesiana, ocorre com base no contato do homem com a natureza. Nesse sentido, segundo Adam Smith²⁶¹, *“assim como eles (os espectadores) estão constantemente considerando o que sentiriam em seu lugar se realmente fossem os sofredores*

²⁶⁰. SMITH, Adam. Teoria dos sentimentos morais. São Paulo: Martins Fontes, 2002; p. 6.

²⁶¹. SMITH, Adam. Op. cit.; pp. 24 a 26.

também ele é constantemente levado a imaginar de que maneira seria afetado se fosse mero espectador de sua própria situação”.

Muitas das paixões, sentimentos e emoções que envolvem as discussões acerca das atividades financeiras do Estado terminam por remeter exatamente às pulsões humanas de vida e de morte, positivas e negativas, localizadas no ID. Esses fenômenos psicológicos são construídos pela experiência individual no processo de formação da despesa, os quais os responsáveis pela elaboração do orçamento tiveram, bem como em seu cotidiano. Ademais, muitas destas emoções são decorrentes da busca pelo poder e riqueza, motivadas pela vaidade, a qual, conforme abordado por Adam Smith²⁶², em *ultima ratio*, interessa para o ser humano em decorrência da crença da necessidade de aprovação por parte da sociedade.

A questão que surge é como pode haver o controle das paixões humanas para viabilizar o convívio em sociedade. Nesse mister, Albert Hirschman²⁶³ entende: i) repressão das paixões; ii) aproveitamento dos sentimentos passionais; iii) paixão equivalente contrária ou paixão compensatória; iv) neutralização da paixão pelos interesses. Para o autor²⁶⁴, a repressão ou mobilização das paixões se fazem insuficientes ou pouco convincentes do mister de se controlar os ímpetos passionais humanos uma vez que, a noção repressiva, que remete à noção de repressão dos vícios de Santo Agostinho, era uma forma de não se enfrentar o problema.

Esta ideia de repressão das paixões e impulsos humanos remete novamente à teoria freudiana segundo a qual cabe ao ego e, em particular, ao superego, reprimir as pulsões negativas e, de tal sorte, controlar o ID de todos e livrar a sociedade dos males do instinto primitivo humano. A função do direito passa a ser a repressão, em paralelo ao superego, dos instintos humanos por meio da sanção, que por sua vez é elemento inerente à ordem jurídica.

Muito embora haja a sanção como meio de repressão dos sentimentos e ímpetos humanos, Albert Hirschman acerta em sua crítica. Como reflexo da sociedade, muito embora se trate de um meio de dominação, nem o direito, nem o próprio Estado podem basear-se na pura e simples repressão, devendo ter sua legitimidade reconhecida pela sociedade, até como

²⁶². SMITH, Adam. Op. cit.; p. 60.

²⁶³. HIRSCHMAN, Albert. As paixões e os interesses: argumentos políticos para o capitalismo antes de seu triunfo. 2ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2000; pp. 17 e 18.

²⁶⁴. HIRSCHMAN, Albert. Op. cit.; pp. 18 e 19.

forma de a dominação estatal ser aceita. Existem ímpetos humanos, tal qual o de morte, da vingança, da ambição, dentre outras, a serem objeto de reprimenda pelo direito, resultantes no monopólio da violência legítima pelo Estado, via normas sancionatórias.

Esta teoria da repressão das paixões do homem apresenta grandes dificuldades e não resolve o problema, uma vez que, nem todos os instintos humanos podem, a todo o tempo, ser reprimidos pelas normas jurídicas. Elemento importante para a teoria freudiana é exatamente a necessidade de limitação do ímpeto humano para o processo civilizatório. Ou seja, a repressão das paixões por meio de sanção deve ser utilizada para viabilizar a existência da sociedade, porém, apenas esta aceção não basta. O superego freudiano deve agir para reprimir o ID, mas não o faz sozinho, deve contar com o ego também.

Neste sentido, interessante notar o entendimento de Hebert L.A. Hart²⁶⁵, segundo o qual, aplicação da norma primária sancionatória destina-se àqueles tem uma visão externa do sistema jurídico. Contudo, para a eficácia plena do sistema jurídico, faz-se mister a observância das normas jurídicas por uma parcela da sociedade, não pelo medo da sanção, mas pela internalização da noção de que sua prática se faz correta, em razão de se tratar de um padrão aceito pela sociedade.

Uma teoria que surge em paralelo, segundo Albert Hirschman²⁶⁶, é a do aproveitamento das paixões em vez de simplesmente reprimi-las. Esta teoria possibilita uma ponte para uma segunda forma de controle, por meio da compensação das paixões. Para analisar esta noção, pode-se citar Baruch de Spinoza, cuja teoria se baseia no destaque da autonomia das paixões em relação à razão, seguindo o entendimento de não poder ser uma determinada paixão controlada ou removida a não ser por uma mais forte e oposta.

Em contraponto à teoria em questão, pode-se citar os ensinamentos de um dos maiores críticos de Baruch de Spinoza, David Hume, segundo o qual nada pode se opor ou retardar o impulso da paixão a não ser um impulso contrário. Para a teoria humeniana, não há razão, mas sim paixões, uma luta eterna entre paixões boas e ruins, saíra a expressão da vencedora, sendo a razão a forma posterior de justificativa para o comportamento.

²⁶⁵. HART, Hebert L. A.. Conceito de Direito. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009; pp. 116 e 117.

²⁶⁶. HIRSCHMAN, Albert. Op. cit.; pp. 17 e 18.

O embate apresentado por Albert Hirschman²⁶⁷ cinge-se à existência de duas ideias sobre a razão: i) a primeira entende ser a razão como centro de julgamento para “escolha” das paixões que estão em confronto dentro do ser humano – o comportamento e expressão da paixão vencedora; e, ii) a segunda entende a razão como forma de justificativa para a escolha do comportamento adotado. Uma terceira via possível neste debate é entender ambas as noções de razões aplicáveis, sendo a segunda ideia responsável pela escolha da paixão, bem como pela justificativa deste julgamento.

Uma das principais críticas a serem apresentadas a este confronto de paixões esteja na própria essência desta ideia. Isto porque as emoções e sentimentos humanos não são estáveis, mas pelo contrário, se fazem demasiadamente instáveis. O confronto de dois elementos instáveis pode fugir à alçada de controle da razão, que pode ser aqui encarada como ego freudiano, responsável pela repressão primária ao ID, antes do superego e sanção civilizatória agirem sobre o indivíduo. Ou seja, outro elemento, além das paixões e antes da sanção, deve haver para possibilitar o controle das paixões.

Este elemento responsável por neutralizar as paixões é a figura dos interesses, figura esta que, nas palavras Albert Hirschman²⁶⁸, se refere a um novo paradigma humano o qual termina por, a partir de um dado momento histórico, ter passado a governar a vida dos homens. A noção de interesses se faz visivelmente presente nos aspectos políticos e econômicos do orçamento, sendo talvez um dos elementos mais importantes em se tratando da busca pela composição entre aqueles que debatem o conteúdo das leis orçamentárias, expondo um conteúdo mais racional para dominar as paixões.

A figura do interesse imprime à psique humana um elemento mais racional do que as paixões, terminando por pressupor um cálculo racional, deliberação e balanceamento dentro da mente humana de sorte a que o ego possa cumprir o seu mister de reprimir os instintos em erupção dentro do ID. Na atual conjuntura capitalista, por exemplo, o interesse em ganhar dinheiro é talvez um dos principais elementos neutralizadores das paixões. Tal se deve em razão do interesse mercantil atual, reflexo da expansão econômica, que termina por pautar as questões

²⁶⁷.HIRSCHMAN, Albert. Op. cit.; pp. 23 e 24.

²⁶⁸.HIRSCHMAN, Albert. Op. cit.; pp. 28 e 29.

políticas e sociais. Este interesse se encaixa dentro da teoria smithiniana, servindo, quando atingido, para satisfazer a vaidade humana.

As paixões, sentimentos e emoções dos envolvidos em discussões sobre questões financeiras são um dos principais combustíveis da guerra política sponvilliana. A conciliação só é possível por meio do interesse, o qual serve como um corte racional da paixão, permitindo ao ego domar o ID freudiano sem a necessidade da sanção exterior por parte do direito.

Contudo, as vaidades smithinianas e o apetite hobbesiano norteiam estes interesses e não correspondem, necessariamente, às boas intenções daqueles envolvidos. Como o ego pode não ser suficiente para garantir o domínio das emoções, faz-se necessário o superego, refletindo os preceitos jurídicos e morais, correspondentes ao meio que finalizará o processo de repressão dos instintos humanos para possibilitar a vida em sociedade. Assim, o ego, por meio dos interesses, e superego, por meio da repressão, se fazem necessários para a contenção das paixões e para a vida em sociedade. Todo o processo de construção, tanto das paixões e emoções internas da ID, quanto dos interesses e moral na esfera do ego, vão sendo construídos pelo homem ao longo de seu contato com o mundo exterior.

No direito financeiro o que está em jogo são recursos a serem utilizados em determinadas áreas de atuação do Estado, havendo sempre debates e discussões sobre como tais verbas deverão ser levantadas, bem como a aplicação que irão ter. A forma pela qual o Estado irá se financiar e como serão custeados os investimentos é objeto de discussões que terminam sendo influenciadas pelas paixões.

De tal sorte, também no que diz respeito ao planejamento na exploração de recursos naturais não renováveis, bem como na utilização das receitas decorrentes desta, todas as discussões concernentes a este instituto, desta sua eventual previsão no orçamento, até a aplicação destes recursos, passam, invariavelmente por embates políticos no qual se afloram os interesses, motivados pelas paixões, bem como representam um conflito pela composição de vontades e dominação de grupos por outros.

Inclusive, toda essa discussão foi verificado, no Brasil, quando da discussão, por exemplo das novas regras de distribuição do *royalties* do petróleo, quando do processo

legislativo da Lei nº 12.351/10 e, inclusive, no pós aprovação da referida lei, por meio de sua judicialização por meio do seu questionamento junto ao Supremo Tribunal Federal. Esse assunto já foi analisado anteriormente, apenas cabendo sua pontuação no momento em função de sua relação com o presente assunto.

O que se verifica é que as paixões, sentimentos, desejos e interesses que motivam os formuladores da atividade financeira, muitas vezes pode não estar relacionado ao interesse da sociedade ou, mais ainda, em gerar benefícios para gerações futuras. Esse fato termina ensejando o mau uso dos recursos decorrente da exploração de bens naturais não renováveis, como foi realizado, por muitas vezes e muitos períodos, no Brasil, comprometendo-se os recursos futuros com despesas as quais não geraram benefícios sequer imediatos.

5.3. O PLANEJAMENTO COMO FORMA DE DOMINAÇÃO

Outro assunto que deve ser analisando em conjunto com o planejamento público e sua relação, tanto com o direito, mas também com a atividade financeira, é a dominação estatal sobre a sociedade.

Isso porque, nos termos do entendimento que se entende adequado no presente estudo, o direito é uma forma de dominação do Estado, sendo responsável pela organização da vida em sociedade, decorrente, fundamentalmente, do monopólio da violência a partir do pacto social preconizado por Thomas Hobbes.

Nesse sentido, de acordo com Sigmund Freud²⁶⁹, *“a vida humana em comum se torna possível apenas quando há uma maioria que é mais forte que qualquer indivíduo e se conserva diante de qualquer individual”*, e conclui *“o poder dessa comunidade se estabelece como “Direito”, em imposição ao poder do indivíduo, condenado como “força bruta”*.

A dominação, atualmente, não se dá mais exclusivamente pelo uso da força, sendo esta apenas um dos meios pela qual a sociedade é dominada. Ao lado dos aparelhos repressores do Estado, surge uma nova forma de dominação sutil, sem que os dominados se deem conta, efetivada pela propagação da ideologia e costumes dos dominantes.

²⁶⁹.FREUD, Sigmund. Op. cit.; p. 40.

Neste sentido, Regis Fernandes de Oliveira²⁷⁰ entende a dominação atual como algo disfarçado, sob a forma de um discurso suave, o qual serve para dissimular a violência simbólica exercida sobre os dominados, sem a sua percepção. De acordo com o autor²⁷¹, esta estratégia de dominação é composta de condutas calcadas em símbolos, criados por meio do discurso. É uma violência simbólica efetivada pela felicidade simbólica que o discurso gera na população, que por um instante crê que seus anseios podem vir a ser supridos.

Iniciando a análise do conceito de poder, insta tecer breves considerações acerca da teoria de Michel Foucault sobre poder, biopoder e biopolítica. De acordo com a teoria foucaultiana, o poder não deve ser visto como substância, mas como algo intrínseco a todas as relações humanas, uma vez que o homem não existe isoladamente. Para Michel Foucault²⁷², o poder somente pode ser exercido, não havendo possibilidade de trocá-lo e nem o retomar, apenas funcionando como uma cadeia, transitando pelos indivíduos, ou seja, exerce uma rede na qual não apenas os indivíduos circulam, mas se encontram sempre em posição de ser submetidos a este poder, bem como a exercê-lo.

Acerca do conceito de poder, Regis Fernandes de Oliveira²⁷³ afirma que este significa a possibilidade de interferência na intimidade jurídica do outro, constituindo-se, também, na preponderância de determinados interesses de um grupo. Ainda de acordo com o autor²⁷⁴, a teoria da dominação apresentada por Michel Foucault remete à noção de disciplina, abarcando o poder de punir por meio dos institutos repressivos do Estado. Essa afirmação se faz evidente principalmente pelo entendimento da teoria foucaultiana do direito como um instrumento de dominação, veiculando e aplicado em relações viabilizadoras de um grupo sobre o outro.

Dessa forma, os aparelhos repressivos do Estado funcionam predominantemente pela repressão, inclusive física e secundariamente pela ideologia. Assim, há repressão simbólica no ordenamento jurídico, principalmente no que tange ao seu caráter repressivo-coativo. Ou seja,

²⁷⁰. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Gastos...*Op. cit., p. 126.

²⁷¹. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Gastos...*Op. cit., p. 133.

²⁷². FOUCAULT, Michel. *Em defesa...*Op. cit.,; p. 35.

²⁷³. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Gastos...*Op. cit., p. 129.

²⁷⁴. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Gastos...*Op. cit., p. 40.

a dominação pelo direito remete ao monopólio da violência pelo Estado, o qual, detentor do poder de disciplinar a vida em sociedade, utiliza-se de meios violentos para tal.

Aqui se faz necessário adentrar na análise do conceito de violência, a qual, de acordo com Walter Benjamin²⁷⁵, somente pode ser entendida como tal quando interfere em relações éticas designadas pelos conceitos de direito e justiça, sendo a relação mais elementar e fundamental de toda ordenação jurídica entre fim e meios do ordenamento jurídico. Pela teoria do citado autor, a violência, em princípio somente está localizada na esfera dos meios, não dos fins do direito. Dessa forma, para verificar a sua legitimidade, mesmo como meio para fins justos, deve-se adotar um critério preciso para a diferenciação dentro da esfera dos próprios meios, sem consideração pelos fins aos quais servem.

Segundo Walter Benjamin²⁷⁶, a ordenação jurídica empenha-se em colocar limites por meio do direito até mesmo em domínios nos quais os fins naturais, em princípio, são dados de maneira bastante livre e ampla. Dessa forma, o interesse do direito em monopolizar a violência decorre do fato da própria essência do ordenamento jurídico, uma vez que este não subsistiria sem referido monopólio, de acordo com a máxima kelsiana de ser a sanção o fundamento da norma jurídica.

Pela filosofia bejaminiana, para ser considerada legítima, a violência como meio deve ser mantenedora ou instauradora do direito: i) aquela é uma violência de ameaça a qual não deve ser interpretada como intimidação, mas sim decorrente do caráter ameaçador da lei; ii) esta tem sua origem no estabelecimento de fronteiras com o fim das guerras territoriais, possuindo como função instaurar o ordenamento jurídico, estabelecendo não um fim livre e independente da violência, mas um fim necessário e intimamente vinculado a ela, instaurando o direito sob o nome de poder, sendo a instauração deste, seu objetivo, objeto da manifestação imediata da violência.

O exercício de repressão contínuo, explicitando-se a dominação descarada, pode gerar revoltas e, assim, pôr em risco a vida em sociedade, que pode revoltar-se em razão da violência

²⁷⁵. BENJAMIN, Walter. Escritos sobre mito e linguagem. São Paulo: Duas Cidades; Editora 34, 2009; pp. 122 e 123.

²⁷⁶. BENJAMIN, Walter. Op. cit.; p. 126.

mantenedora da dominação estatal que vem sofrendo. Neste sentido, Walter Benjamin²⁷⁷ entende ser a violência mantenedora do direito o meio pelo qual há a repressão das contraviolências inimigas, enfraquecendo no decorrer do tempo a violência instauradora por ela representada, perdurando até o momento em que violências novas ou anteriormente reprimidas vençam àquela instauradora, refundando o ordenamento jurídico.

Ademais, de acordo com o verificado dentro da análise histórica, com as revoluções liberais, o ser humano passa a ganhar importância na óptica do Estado, surgindo e ganhando importância a noção de população. Sob este prisma, chama-se atenção para o conceito de biopoder e biopolítica de Michel Foucault, segundo o qual²⁷⁸, o primeiro refere-se ao conjunto dos mecanismos que, na espécie humana, constitui suas características biológicas fundamentais, configurando-se uma estratégia geral de poder que ganhou projeção com o advento das sociedades ocidentais modernas, a partir do século XVIII.

Este ganho de projeção passa, também, pela imposição de limites à violência mantenedora do Estado e valorização dos direitos fundamentais. O paradigma do poder soberano passa a ser não mais o de tirar a vida, mas o de mantê-la, fazendo surgir a biopolítica foucaultniana, responsável por cuidar da vida, refletindo uma alteração na potência de morte na qual o poder do soberano era simbolizado.

Os conceitos de biopoder e biopolítica remetem à ideia do exercício do poder com o mister de dominação, que antes era embasado em instrumentos repressivos do Estado, imprimindo violência real e que atualmente, na atual conjuntura do Estado moderno, dá-se de forma disfarçada. De tal sorte, a dominação deve dar-se não por meio repressivo, mas sim disfarçado. Surge aqui a necessidade de analisar dois conceitos importantes para a teoria da dominação, a saber, o conceito de poder e violência simbólicos.

Para a correta compreensão destes conceitos, é importante rememorar a teoria de Ernst Cassirer, segundo o qual o homem pode e deve ser entendido como um ser simbólico capaz de interpretar e compreender todo o universo de símbolos e formas existente em sua realidade. O

²⁷⁷. BENJAMIN, Walter. Op. cit.; p. 155.

²⁷⁸. FOUCAULT, Seguridad...Op. cit.; pp. 15 e 16.

denominado sistema simbólico humano é, de acordo com a filosofia casseriana, o principal elemento que difere o ser humano das demais espécies de animais.

Importante lembrar as três correntes doutrinárias de Pierre Bourdieu acerca do conceito de sistema simbólico: i) aquela que entende o sistema simbólico como uma estrutura estruturante; ii) a segunda que entende este sistema como uma estrutura estruturada de linguagem; e, iii) a terceira que o entende como instrumento de dominação de uma classe sobre a outra em decorrência do monopólio da violência simbólica. A principal diferença entre elas é a forma de análise do sistema simbólico: enquanto as duas primeiras entendem o sistema simbólico, ou como um instrumento de conhecimento e construção do mundo objetivo, ou como uma estrutura descrita pela linguagem, já definida, a terceira entende-o como uma forma de dominação.

Uma das principais funções dos sistemas simbólicos é de viabilização da dominação, impondo-a e/ou legitimando-a por meio do monopólio da violência simbólica legítima, que representa a possibilidade de impor instrumentos de conhecimento e expressão arbitrários que servem aos interesses da classe dominante. A violência simbólica remete a um tipo de violência exercida com o consentimento de quem a sofre, que sequer a percebe, configurando-se como o meio mais adequado para o exercício da dominação. O poder simbólico bourdiniano decorre do efeito específico de mobilização espontânea daqueles sobre os quais é exercido, enquanto a violência simbólica ocorre com o consentimento de quem a sofre, o qual sequer a percebe.

Estes conceitos têm por raízes os símbolos e signos culturais, especialmente no reconhecimento tácito da autoridade exercida por certas pessoas e grupos de pessoas, por isso que não se faz perceptível por aqueles sobre os quais é exercida, sendo sentida como uma espécie de interdição desenvolvida com base em um respeito natural devido para com a classe dominante. Os meios repressivos do Estado, de tal sorte, passam a agir, de forma subsidiária, aos aparelhos de dominação e violência simbólica, havendo especial importância para aqueles que propagam o caráter ideológico do grupo dominante.

Neste sentido, não se pode perder de vista que o direito é linguagem, as normas jurídicas são signos que se referem a objetos sobre os quais foi atribuído valor jurídico. Neste sentido, veja-se o trecho abaixo de Clarice von Oertzen de Araújo²⁷⁹:

“Um signo refere-se a seu objeto através de uma relação expressa por outro signo, denominado interpretante do primeiro. Esta relação manifesta entre um signo e seu objeto também reveste natureza sógnica, o que consubstancia a semióse, assim entendida a produção de novos signos. Constata-se um processo semelhante com a positivação do direito ou a incidência das normas jurídicas (...). As normas, como os signos que são, referem-se a objetos. Genericamente considerado, o objeto das normas jurídicas é a conduta humana em sociedade. Ou seja, as normas referem-se às relações sociais, regulamentando-as.”

O direito é um meio pelo qual aqueles que exercem a dominação comunicam como a sociedade deve comportar-se. Aqui não mais apenas pela violência simbólica, mas pela coação e pela sanção, ou seja, pela violência mantenedora, uma vez ser, o ordenamento jurídico, o meio de atribuição do monopólio da violência ao Estado.

Contudo, o direito também é um instrumento discursivo, cabendo ao intérprete construir o significado das normas jurídicas, captando sua essência espiritual e transmiti-las à sociedade. Abre-se aqui a possibilidade, também, de manipulação discursiva, aproveitando-se de ambiguidades e lacunas normativas para construir a significação da forma que for mais benéfica para os dominantes.

Demonstrando o caráter de dominação do direito, Walter Benjamin²⁸⁰ afirma ser o ordenamento jurídico prerrogativa dos mais poderosos que impossibilita a existência da igualdade. Se o direito é um meio de dominação, quer pela violência simbólica, quer pela coação ou sanção, os seus instrumentos também o são. No âmbito do direito financeiro, responsável exatamente pela regulação das atividades financeiras do Estado não é diferente, podendo as receitas públicas orçamentárias, bem como os recursos naturais não renováveis,

²⁷⁹. ARAUJO, Clarice von Oertzen de. *Semiótica do Direito*. Quartier Latin, 2005; p. 17.

²⁸⁰. BENJAMIN, Walter. *Op. cit.*; p. 149.

considerados instrumentos de dominação, quer pela violência simbólica, quer ainda pela violência real, não por meio de uma agressão física, mas pelo exercício arbitrário do poder.

O uso arbitrário do poder em relação às receitas decorrente da exploração de recursos naturais não renováveis impacta, ainda, diretamente nas futuras gerações, comprometendo a existência de seu patrimônio futuro, podendo exaurir esta importante fonte de riquezas futuras, sem a contraprestação de um legado gerado a partir de sua correta e planejada utilização. Dessa forma, o abuso de poder neste sentido configurar-se-á, não apenas em uma violência às gerações presentes, mas, fundamentalmente, às gerações futuras.

Desse modo, dentro do escopo ora analisado, o planejamento público *latu sensu* deve observar o princípio da solidariedade intergeracional, em observâncias aos direitos fundamentais das gerações presente e futura, de modo a que os investimentos realizados criem benefícios intergeracionais. Tal mister ganha ainda mais importância em se tratando do assunto em análise, qual seja, o da exploração dos recursos naturais não renováveis e da alocação das receitas obtidas pelo Poder Público em razão de tal atividade.

5.4. PLANEJAMENTO E A EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A questão da necessidade de o Estado buscar de melhores resultados com menores dispêndios públicos possíveis começou a ganhar espaço quando as demandas sociais chegaram a um ponto tal que o Estado não conseguia mais atendê-las. Como alternativa ao aumento da carga tributária, que se trata de medida impopular, os gestores passaram a ter de se preocupar em obter maior eficiência na alocação das despesas estatais, bem como buscar formas alternativas de obtenção de receitas.

O processo de melhoria na qualidade dos gastos públicos vai além de boas intenções do governante, e requer, além da existência de uma cultura de planejamento, uma alteração significativa das técnicas, bem como da adoção de formas de orçamentação condizentes, os quais devem exatamente ser guiados seguindo o desiderato de obtenção do melhor resultado com o menor dispêndio. Ou seja, tanto o planejamento, quanto o orçamento, tem papel fundamental neste mister da administração pública.

Pois bem, a lei orçamentária anual, por todas as suas características, inclusive por ser o meio de alocação dos gastos públicos e previsão das receitas (dentre as quais estão presentes aquelas obtidas com a exploração dos recursos naturais não renováveis), merece destaque.

Nesse sentido, mas sem pretender esgotar o assunto, de acordo com Valmor Slomski e Ursula Dias Peres²⁸¹, é por meio do orçamento que o Estado orienta as despesas públicas de sorte a garantir: i) prestação de serviços e bens públicos, seja de forma direta, ou por intermédio de órgãos de regulação econômica; ii) distribuição de riquezas, por meio da universalização de serviços públicos, além da criação de programas específicos para segmentos de menor renda; iii) estabilização econômica, aumentando ou reduzindo suas despesas de custeio e investimento em função do nível de demanda agregada da economia, com a expectativa de acelerar o crescimento econômico, controlar a inflação e o nível de endividamento, entre outras variáveis macroeconômicas.

Dentro dessa ótica, as receitas decorrentes dos recursos naturais não renováveis podem exercer um importante elemento para o equilíbrio dessa conta, sendo, contudo, perigoso que o Estado crie dependência dessa espécie de ingressos, em vista de sua exauribilidade, bem como volatilidade de preços que pode ocasionar a deterioração dos termos de troca.

Ainda segundo Slomski e Peres²⁸², as despesas públicas podem ser divididas em: i) despesas de transferências diretas as pessoas, gerando impacto sobre o consumo e aumento de demanda agregada; ii) despesas com consumo do governo, as quais implicam impactos em consumo e poupança, também ocasionando uma maior propensão ao consumo; iii) investimentos, voltados à formação de capital a partir da realização de obras públicas, que causam grande apropriação da renda originada pelos projetos e obras executados, incrementando aumento de consumo, poupança ou investimento; iv) pagamento do serviço da dívida, cujos impactos: no curto prazo a dívida pública leva a um crescimento da demanda agregada e tem efeito expansivo na economia; no longo prazo, redireciona recursos do investimento, conduzindo a retração econômica. O gestor público, em razão do impacto social

²⁸¹. SLOMSKI, Valmor; Peres, Ursula Dias. As despesas públicas no orçamento: gasto público eficiente e a modernização da gestão pública, in CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord) Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. RT: São Paulo, 2011; p. 914.

²⁸². SLOMSKI, Valmor; Peres, Ursula Dias. Op. cit., 2011; p. 915.

que a despesa gera, deve analisar e conjugar as espécies em análise, objetivando não gerar impactos negativos na economia, se fazendo importante, aqui, a figura do planejamento.

Com a crise de 2008, conforme apontado por Carlos Otávio Ferreira de Almeida²⁸³, o Banco Mundial, após uma série de debates sobre os desafios do desenvolvimento das nações, concluiu que o grande desafio era a alteração de paradigma em relação a despesa pública. Segundo o autor²⁸⁴, as orientações que daí decorreram foram no sentido de dar força à cobrança de resultados e maior eficiência do gasto público, objetivando: i) aumentar a qualidade da administração, norteando suas ações pelo profissionalismo, eficiência e transparência das instituições públicas; ii) melhoria dos serviços públicos; iii) promover o envolvimento da comunidade nas discussões sobre política públicas; e, i) introduzir mecanismos de combate à corrupção.

Ainda segundo Carlos Otávio Ferreira de Almeida²⁸⁵, a OCDE emitiu orientação no sentido de que os Estados devem se concentrar em práticas de boa governança, observando: i) melhorar a produtividade do setor público, inovando na administração da máquina governamental, melhorando a qualidade de gestão e a prestação de serviços; ii) aumentar a credibilidade do Estado, com abertura, integridade e transparência; iii) promover parceria com cidadãos e setor produtivo; e, iv) combater a corrupção por meio da modernização das instituições e novas tecnologias que aumentem a transparência e dificulte o mal feito público.

Em 2020, com a crise decorrente da pandemia da COVID 19, esse assunto novamente voltou a ser objeto de discussão, uma vez que a atividade econômica foi duramente afetada, com a expectativa de um impacto da atividade econômica ainda maior do que aquele ocasionado com a crise de 2008. Com isso, em razão das medidas de emergência sanitária, que geraram paralisia das atividades econômicas, surge a necessidade de ação estatal para uma retomada econômica mais rápida e eficaz.

²⁸³. ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. O planejamento financeiro responsável: boa governança e desenvolvimento no Estado contemporâneo, in CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord) Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. RT: São Paulo, 2011; p. 580.

²⁸⁴. Idem, *ibidem*.

²⁸⁵. ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. Op. Cit.; pp. 580 e 581.

Nesse sentido, verifica-se que são importantes as diretrizes citadas, tanto da OCDE, quando do Banco Mundial, decorrentes dos debates pós-crises, tiveram por escopo o incentivo a modernização da gestão pública em busca dos gastos mais eficientes, principalmente após a pandemia de 2020. Dessa maneira fez-se necessário que os gestores públicos desenvolvessem novos arranjos institucionais, bem como a implementassem medidas de melhoria nos já existentes.

Alguns dos novos mecanismos de gestão foram importados do setor privado, dado ao seu sucesso neste setor. Tais medidas passaram, não apenas por uma mudança do paradigma de planejamento, com a adoção do planejamento estratégico, o qual, conforme será a seguir verificado, pode ser de grande valia na exploração de recursos naturais não renováveis.

5.5. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O planejamento, conforme anteriormente mencionado, é o processo dinâmico por meio do qual ocorre a organização dos arranjos institucionais governamentais disponíveis, permitindo prever e avaliar, a partir de um dado diagnóstico, cursos e ações alternativos e futuros para dar eficiência aos gastos públicos, melhorando a ação governamental.

A importância desse instituto ganha contornos importantes quando se considera a exploração dos recursos naturais não renováveis, bem como a aplicação das receitas decorrentes dessa atividade, uma vez se tratar de bens os quais, como o próprio nome já sugere, são finitos. Por esse motivo, é mister muito cuidado quando de sua utilização econômica, sendo importante a correta compreensão destes conceitos.

Dentro do cenário de se priorizar a eficiência das receitas decorrentes dos *royalties*, dos gastos públicos que serão por eles custeados, bem como melhorar gestão do patrimônio público, surgem formas de planejamentos diversas. Dentre estes referidos tipos, destaca-se um que vem sendo cada vez mais adotada internacionalmente em decorrência de seu sucesso no setor privado, que é o planejamento estratégico. Esta espécie de planejamento é o meio pelo qual o gestor problematiza, de forma dinâmica, a realidade, com uma preocupação maior pelos meios, nos quais está presente a figura da estratégia, que deve ser atingido a situação objetivo do que propriamente com esta.

Neste sentido, destaca-se o entendimento de Fabiano Garcia Core²⁸⁶, segundo o qual o planejamento moderno deve ser estratégico e centrado em problemas, trabalhando com uma realidade problematizada, ou seja, deve encarar o problema como elemento central para a elaboração do plano, e não, como no planejamento tradicional, em que é apenas elemento do diagnóstico.

Esta espécie de planejamento, segundo Oswaldo Sanches²⁸⁷, é aquele por meio do qual se prioriza a estratégia, assim entendida, tanto como a criação de condições favoráveis para a realização dos grandes objetivos da instituição, quanto como o conjunto de definições com influência significativa e generalizada no comportamento da administração e dos agentes públicos e privados que com ela interagem. É, assim, a análise de um conjunto de interações as quais deve ocorrer para que seja atingida a situação objetivada pelo planejador.

Moacir Marques da Silva²⁸⁸, por seu turno, afirma que a estratégia está ligada a ações que produzem uma realidade diferente da atual, ou seja, se propõe a alterar uma dada realidade buscando produzir um ambiente melhor.

Primeira questão que deve ser abordada é a distinção entre o planejamento tradicional e o planejamento estratégico, para, a partir daí entender as suas complexidades. Para isso, recorre-se a teoria matusiana segundo a qual, ambas as formas de planejamento possuem cinco distinções básicas, apresentadas resumidamente, no quadro abaixo²⁸⁹. O quadro abaixo apresenta uma breve síntese acerca das formas de planejamento:

²⁸⁶. CORE, Fabiano Garcia. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. Brasília: ENAP, 2001; p. 27.

²⁸⁷. SANCHES, Oswaldo Maldonado. Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins. Brasília: Prisma, 1997, p. 252.

²⁸⁸. SILVA, Moacir Marques. Curso de Direito Constitucional Positivo. in CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord) Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. RT: São Paulo, 2011; p. 753.

²⁸⁹. MATUS, Carlos. Op. cit; p. 123.

Planejamento Tradicional	Planejamento Estratégico
1. Caráter Unidimensional (apenas recursos econômicos)	1. Caráter Multidimensional (político, econômico, cognitivo, etc.)
2. Determinístico <div style="text-align: center;"> $A \longrightarrow B$ (relação de causa-efeito) </div>	2. Incerteza Dura – presença de variáveis externas <div style="text-align: center;"> $\begin{array}{c} \S \text{ (incerteza)} \\ \downarrow \\ A \longrightarrow B \end{array}$ </div>
3. Sem contexto (circunstâncias implícitas)	3. Contexto explícito parcialmente enumerável (B=a,b,c,...)
4. Sem atores sociais (um governante e um sistema governado)	4. Atores sociais em um jogo
5. Proposta de ação política com anúncio de resultados precisos	5. Vários planos com resultados variáveis segundo as circunstâncias

Pela teoria matusiana, o planejamento tradicional analisa a questão sob uma ótica unidimensional considerando apenas os recursos públicos, ou seja, confronto de receitas contra despesas, sem confronto com o ambiente em uma relação determinística. O objetivo termina prevalecendo sobre os meios pelos quais aquele deve ser alcançado. Por outro lado, o planejamento estratégico analisa o contexto, confrontando-o com ambientes de incerteza sob uma ótica multidimensional, levando em consideração aspectos políticos, sociais, econômicos, impactos intergeracionais, dentre outros.

Outra importante distinção entre estas duas formas de planejamento: i) o modelo tradicional possui um viés mais técnico e burocrático, sendo entendido como uma técnica racional e neutra de tomada de decisões econômicas; ii) por sua vez o planejamento estratégico é incremental, com viés político e ideológico, principalmente em relação aos meios pelos quais pretende-se alcançar a situação objetivo. Ambas as espécies não são excludentes, podendo ser realizadas em conjunto, o que se defende aqui é o fato de que a adoção do planejamento estratégico, em conjunto ou não com o tradicional, é elemento importante para melhor alocação das despesas públicas.

Por estas razões, a elaboração do planejamento estratégico acaba sendo mais complexa do que o planejamento tradicional, demandando uma análise muito mais profunda por parte do planejador. O foco do planejamento estratégico está mais no processo por meio do qual a realidade será alterada do que na situação objetivo em si. São estas etapas intermediárias que

terminam por guiar o processo de planejamento, levando em consideração o futuro como uma variável para melhorar as decisões que devem ser tomadas no presente.

Assim, conforme destacado por Robert Denhardt²⁹⁰, este procedimento de planejamento deve: i) ser unificado de modo a abarcar todas as partes da organização em conjunto; ii) compreender todos os aspectos da organização; e, iii) ser integrado para compatibilizar todos os setores envolvidos. Ainda segundo o autor²⁹¹, o planejamento estratégico serve para definir a relação entre o Poder Público e o ambiente no qual está inserida, se preocupando mais com os meios pelos quais os objetivos e metas do plano devem ser alcançados.

O entendimento do planejamento estratégico deve passar, necessariamente, pela noção de que, na elaboração do plano, o Estado nada mais está fazendo do que delimitando os meios pelos quais uma determinada situação objetivo será atingida. A implementação do plano ocorrerá dentro do denominado jogo social, o qual é, de acordo com Carlos Matus²⁹², como o jogo semicontrolado, não determinístico, no qual estão presentes elementos que fogem ao controle, não apenas da Administração, mas de todos os demais jogadores.

Nesse sentido, Robert Denhardt²⁹³ afirma, por sua vez, que um dos principais desafios do planejamento estratégico é delimitação do problema e a definição de uma estratégia eficiente para se alterar o ambiente no qual a administração se encontra, atingindo-se a situação objetivo. Dentro deste desafio o planejador deve realizar a pesquisa de campo, levantar indicadores, escolher índices mais relevantes, bem como preparar o processo de planejamento e sua implementação.

Outra etapa importante é a definição do escopo do plano, que pode variar de acordo com os anseios da sociedade, sendo importante que se defina, com o auxílio da comunidade, quais áreas serão objeto de atenção. Este é um dos pontos mais importantes do planejamento estratégico, pois a análise do ambiente que, tanto a comunidade, quanto o gestor, estão

²⁹⁰. DENHARDT, Robert B. Strategic Planning in State and Local Government. State & Local Government Review, Vol. 17, No. 1, Winter, 1985, p.234.

²⁹¹. DENHARDT, Robert B. Op. cit., pp. 234 e 235.

²⁹². MATUS, Carlos. O plano como aposta, in GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). Planejamento e Orçamento Governamental. 2 vols. Brasília: ENAP, 2006; p. 122.

²⁹³. DENHARDT, Robert B. Op. cit., pp. 234 e 235.

inseridos, é importante para que sejam determinadas rotinas de ação para colocar as políticas públicas em prática. Sempre é bom lembrar que se pretende não apenas determinar uma situação objetivo, mas também como haverá a implementação do plano, devendo ser considerados sempre as variáveis cotidianas.

Para Robert Denhardt²⁹⁴, os responsáveis pela elaboração do planejamento estratégico devem dar atenção basicamente a quatro aspectos: i) a missão e objetivos da administração; ii) uma análise do ambiente em termos de oportunidades e preocupações; iii) estudo dos pontos fortes e fracos da administração; e, iv) valores, interesse e aspirações que a administração deseja no futuro. Dentro desse mister, é importante a definição de metas e objetivos específicos, que devem estar de acordo com o ambiente no qual o governo está inserido, considerando o contexto histórico social e econômico dentro do qual está inserido, bem como considerando o viés ideológico preponderante.

Neste processo, o planejamento estratégico enfatiza a ideia de plano dual, que sempre tem duas caras: i) um plano de ação, no qual o governante assume a responsabilidade de atacar os problemas; e, ii) um plano de demandas e denúncias, no qual reclama a cooperação de outros autores ou denuncia a sua oposição, uma vez que o comportamento dos demais não dependem exclusivamente de seu plano de ação. Estas são, portanto, as principais características do planejamento estratégico que devem ser levadas em consideração pelo Poder Público, ganhando especial importância em se tratando da exploração e investimentos custeados pelas receitas decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis.

Na análise da realidade, bem como na verificação do ambiente no qual a administração está inserida, não se pode esquecer o não determinismo do planejamento estratégico. Isto porque, como bem apontado por Carlos Matus²⁹⁵, o planejamento estratégico envolve um planejamento situacional, na qual se faz importante distinguir: i) variáveis invariantes que se referem as situações as quais não se pode controlar, mas pode prever; ii) variantes são variáveis que não se controla e não se pode prever; e, iii) surpresas, que se referem a eventos cuja probabilidade de ocorrência é baixa, mas pode gerar impactos positivos ou negativos.

²⁹⁴. DENHARDT, Robert B. Op. cit., p.240.

²⁹⁵. MATUS, Carlos. Op. cit; p. 129.

O planejamento estratégico pressupõe o levantamento de condições exógenas ao plano as quais podem, de alguma forma, influenciar no resultado do plano. Este procedimento, de acordo Carlos Matus²⁹⁶, na denominada análise estratégica é necessário combinar as seguintes variáveis: i) os sujeitos criativos que dinamizam o jogo; ii) motivação e peso dos autores; iii) a estratégia propriamente dita – modo de atuar diante dos outros jogadores; iv) trajetória – maneira de utilizar o tempo e a sequência das ações para provocar as consequências desejadas; e, v) dois tipos de operações, que podem ser tanto as constitutivas do plano, quanto táticas cuja utilidade consiste em viabilizar as operações.

No Brasil, a atividade da administração pública, conforme exposto, está subordinada a diversos princípios norteadores, havendo ainda aqueles responsáveis por balizar a atividade tributária, financeira e econômica do Estado, tal qual, conforme linha expositiva adotada no presente trabalho, o princípio da solidariedade intergeracional, o qual trata-se de uma faceta dos direitos fundamentais de terceira geração. Neste sentido, o grande desafio do gestor público é harmonizar suas condutas, em especial no que tange às leis orçamentárias, com tais ditames constitucionais, principalmente no que tange a exploração dos recursos naturais não renováveis, bem como da aplicação dos proventos obtidos dentro dessa atividade.

Há quem entenda que o plano plurianual, pelas suas características, seja uma forma de planejamento estratégico, principalmente na esfera federal. Isto porque, nos termos do artigo 165 do texto constitucional, é por meio deste instrumento legal que os governos podem definir quais as suas diretrizes, objetivos e metas, traçando as linhas gerais de suas atuações e balizando os parâmetros das despesas. Este é o entendimento de Moacir Marques da Silva²⁹⁷, segundo o qual o plano plurianual é uma forma de planejamento estratégico por meio do qual *“tem por finalidade estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas par as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, contemplando o período de quatro anos”*.

É a partir deste plano que ocorrerá o planejamento tático, que se dará pela lei de diretrizes orçamentárias, e operacional, por meio do orçamento, devendo haver a articulação de

²⁹⁶. MATUS, Carlos. Op. cit; p. 130.

²⁹⁷. SILVA, Moacir Marques. A lógica do planejamento à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal. in CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord) Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. RT: São Paulo, 2011; p. 753.

ambos em função da estratégia governamental traçada pelo plano plurianual. Muito embora um planejamento estratégico de qualidade deva ser elaborado para um longo prazo, o plano plurianual tem o condão de servir a esta função, atingindo este mister quando, tanto a lei de diretrizes orçamentárias, quanto o próprio orçamento, forem elaborados de forma coerente à estratégia governamental nele traçada. Dessa forma, o Brasil tem condições de elaborar, ainda que em um pequeno período, um planejamento estratégico, desde que tais instrumentos legais sejam feitos de forma articulada.

Neste sentido, Carlos Otávio Ferreira de Almeida²⁹⁸ afirma que “*a grande dificuldade está em efetivar um planejamento estratégico, por via das leis orçamentárias, que concretize esses princípios, dotando-os de efetividade*”. O processo orçamentário, com os três principais instrumentos legais em análise, são os instrumentos institucionais pelos quais o Estado deverá articular o seu planejamento, pondo-o em prática por meio da alocação das despesas públicas.

Recai, portanto, não apenas, mas principalmente sobre o orçamento, a principal forma de operacionalização do planejamento estratégico, a qual deverá ser implementada quando da definição da política de exploração dos recursos naturais não renováveis, bem como quando da definição da aplicação das receitas dali decorrentes. A técnica orçamentária a ser adotada deve seguir os preceitos de modernização da gestão pública, priorizando a articulação com a estratégia para viabilizar a efetivação dos objetivos e metas traçados em seu planejamento, buscando uma maior eficiência do gasto público.

Ademais, em se tratando dos *royalties* em análise, deve-se considerar, quando da elaboração do orçamento dentro da ótica da exploração dos recursos naturais não renováveis, não apenas como estes recursos finitos deverão ser alocados levando-se em consideração os preceitos decorrentes do princípio da solidariedade intergeracional, como também o melhor momento para que haja a sua exploração, de modo que se aproveite ciclos econômicos globais favoráveis, de modo a gerar a maior riqueza possível, conforme será a seguir demonstrado.

Portanto, verifica-se ser o orçamento a principal forma por meio da qual o planejamento, em sua modalidade estratégica, na utilização dos recursos naturais não renováveis serão explorados e suas receitas serão aplicadas, cabendo a este instituto a previsão

²⁹⁸. ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. Op. Cit.; p. 579.

de investimento, constituição de fundo ou outras formas de financiamento de políticas públicas voltadas a diversificação da atividade econômica, bem como de manutenção e melhoria das instituições componentes da estrutura básica da sociedade.

5.6. *IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO NA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS MINERAIS*

Deve-se destacar a importância de um planejamento estratégico no qual haja um cuidadoso balanceamento de políticas, uma vez que a renda petrolífera pode ter um impacto político profundo, para que um país industrializado possa se beneficiar do potencial das novas descobertas mineiras ou energéticas, é necessário um.

Nesse sentido, Hazem Beblawi²⁹⁹ afirma que, a acumulação de capital no nível macroeconômico pelo Estado induz uma nova dimensão na economia capitalista, dando aos políticos e à burocracia controle sobre parte do processo de acumulação. De acordo com o autor³⁰⁰, isso claramente melhora a liberdade macroeconômica do Estado, uma vez que o fortalece em relação aos interesses microeconômicos públicos ou privados, o que cria o potencial de enfatizar considerações macroeconômicas e sociais sobre as preocupações com a rentabilidade microeconômica.

Importante iniciar este capítulo com a conceituação apresentada por Eros Roberto Grau³⁰¹, segundo o qual planejamento é *“a forma de ação estatal, caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, mediante a qual se procura ordenar, sob o ângulo macroeconômico, o processo econômico, para melhor funcionamento da ordem social, em condições de mercado”*.

A partir deste conceito, deve ser destacada a importância do planejamento estratégico do setor mineral, pois, conforme Maria Amélia Enriquez³⁰², esta atividade trata-se de segmento

²⁹⁹. BEBLAWI, Hazem. Op. Ci.t; p. 40.

³⁰⁰. BEBLAWI, Hazem. Op. Ci.t; p. 41.

³⁰¹. GRAU, Eros Roberto. Planejamento econômico e regra jurídica. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978; p. 65.

³⁰². ENRÍQUEZ, Maria Amélia. Op. cit.; pp. 309 e 310.

sensível à movimentos cíclicos, sendo esta natureza que deve balizar a política *financeira*³⁰³ mineral. Este fenômeno deve ser alargando para todo o setor de exploração dos recursos naturais não renováveis.

Ao realizar o planejamento da política financeira, responsável pela transformação do bem público da União em recursos os quais poderão ser utilizados em benefício da sociedade, o Estado deve atentar para as seguintes questões: i) determinar o tipo de compensação a ser cobrada; ii) definição da regra matriz de incidência da compensação; iii) eleger as esferas de governo responsáveis pela arrecadação; iv) planejar a exploração dos recursos minerais; e; v) planejar como os recursos advindos da exploração serão utilizados em prol da sociedade.

Neste sentido, Fernando Facury Scaff³⁰⁴ entende que os governos, em decorrência das peculiaridades e importância deste setor, adotam algumas medidas de estímulo, tais como: isenção de tributos aduaneiros; redução dos tributos indiretos ou aproveitamento de seus créditos, redução dos tributos sobre a propriedade, depreciação acelerada para fins de imposto de renda, e ainda, períodos de carência para cobrança de tributos. Ademais, segundo o autor³⁰⁵, outra forma de incentivo são as externalidades positivas criadas para a sociedade, que correspondem a possibilidade de as empresas deduzirem, do valor dos tributos pagos, os investimentos na infraestrutura do local da exploração.

Deve, também, ser conferida particular importância à política financeira deste setor, especialmente em relação a verificar a finalidade dos recursos decorrentes da exploração após seu recebimento pelo Estado. A aplicação correta destes valores para desenvolver outros setores da economia pode ser a diferença para melhorar a qualidade de vida da população. O problema é que quanto maior a dependência do Estado em relação à exploração mineral, menor a tendência de desenvolver outros setores.

³⁰³. Embora Enríquez utilize-se do termo política *tributária* mineral, com a devida vênia, entende-se que não se faz correta sua utilização para tratar da política de cobrança de royalties adotadas por um determinado Estado. Isto porque, conforme mencionado, *royalties* não se tratam de tributos, mas sim de uma receita originária decorrente da exploração do patrimônio público do Estado. O correto, assim, é entender que a política que diz respeito aos *royalties* como sendo uma política financeira.

³⁰⁴. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit.; p. 166.

³⁰⁵. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit.; pp. 166 e 167.

A principal questão é que os recursos minerais, conforme bem apontado por Fernando Facury Scaff³⁰⁶, são recursos naturais não renováveis, os quais tendem a se extinguir com a sua exploração e utilização, por serem insusceptíveis de reprodução natural, ou seja, são exauríveis. Ainda segundo o autor³⁰⁷, os referidos recursos podem ser considerados como uma riqueza do país, que se converterá em receita pública em decorrência de sua exploração.

Os recursos minerais são bens cujo conteúdo estratégico de exploração, em razão da possibilidade de seu exaurimento e da riqueza que podem gerar, e que são importantes para a soberania do Estado, podendo servir para financiar o desenvolvimento de outros setores e possibilitar, dessa forma, uma melhoria na qualidade de vida da sociedade. Neste sentido, Fernando Facury Scaff³⁰⁸ afirma que a questão estratégica e geracional acerca da exploração desses recursos é de fundamental importância para o Estado, com vistas a, tanto não explorar demais hoje e dissipar os recursos arrecadados sem qualquer critério, quanto não explorar e correr o risco de mudança de matriz energética ou tecnologia de sorte a deixar-lhes pedras e óleos sem valor.

Esta etapa ocorre antes mesmo da elaboração da política financeira sobre o setor, sendo exatamente o balanceamento entre a exploração com a formação de uma reserva estratégica que é o primeiro desafio que o Estado deve efetuar na elaboração de uma política mineral. Este planejamento deve servir para evitar que a exploração de recursos minerais termine por gerar problemas econômicos e sociais que podem obstaculizar o desenvolvimento, conforme será demonstrado a seguir.

Petter Neary e Sweder Van Wijnbergen³⁰⁹ afirmam que, a performance econômica de um determinado país após uma grande demanda de recursos naturais, com significativo ingresso de valores no Erário Público, dependerá das políticas adotadas pelos governos. Em outras palavras, o planejamento realizado pelo governo será decisivo para determinar o sucesso da exploração dos recursos naturais não renováveis.

³⁰⁶. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit.; p. 39.

³⁰⁷. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit.; p. 178.

³⁰⁸. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit.; pp. 178 e 179.

³⁰⁹. NEARY, J. Petter; WIJNBURGEN, Sweder Van, *Natural Resources and the Macroeconomy*. Cambridge, The MIT Press, 1986; pp. 11 e 12.

Há problemas que surgem quando da exploração dos recursos minerais não renováveis: i) assimetria de conhecimento – muitas vezes o comprador dos recursos naturais – corporações internacionais, com vasta expertise nesse assunto – conhecem mais e melhor o mercado que o vendedor, os Estados nacionais ou as empresas estatais associados; ii) doença holandesa – a internalização da riqueza obtida acarreta sobrevalorização da moeda e aumento do custo de produção de bens, tornando mais barato importar bens produzidos no exterior do que a fazê-lo internamente, gerando desindustrialização, ocasionando a deterioração dos termos de troca internacionais e aumentando a dependência externa; iii) volatilidades – quanto maior a dependência do país em relação às receitas da exploração de recursos naturais não renováveis, tanto maior a possibilidade de existirem problemas em face da variação dos preços no mercado internacional, de pagamento, por parte da corporações que exploram esses recursos, ritmo de exploração desses recursos; iv) desperdício de capital – gastar recursos naturais não renováveis, justamente por causa de sua finitude, implica queima de capital por parte dos Estados, o que afeta diretamente o bem estar da sociedade; v) *staple trap* – na qual se verifica que a atividade primária não cria demanda interna suficiente para dinamizar a economia, gerando uma ilha econômica dentro do país; e, vi) corrupção – em muitos países aqueles que controlam esses ativos se utilizam dessas riquezas para perpetuar no poder, seja gastando tais fundos em campanhas políticas, seja criando milícias para proteção pessoal e intimidação de eventuais divergências políticas³¹⁰.

Entende-se³¹¹, também, que a criação de fundos de investimento a partir da renda dos recursos naturais, os “Fundos de Recursos Naturais” (“*Natural Resource Funds*”), ou Fundos de Recursos não Renováveis” (“*Nonrenewable Resource Funds*”), não é, necessariamente, a melhor opção para os países detentores de grandes riquezas naturais, já que boas políticas de investimentos podem ser efetivadas com ou sem a sua presença formal.

Conforme anteriormente exposto, um conceito importante a ser apresentando quando se trata do planejamento para a exploração dos recursos naturais não renováveis é aquele apresentando por Harold Hotelling. De acordo o autor³¹², deve-se assumir o fato de que sempre

³¹⁰. HUMPHREYS, in Macartan; SACHS, Jeffrey Donald; STIGLITZ, Joseph Edward. *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press, 2007; pp. 204 e 205.

³¹¹. HUMPHREYS, in Macartan; SACHS, Jeffrey Donald; STIGLITZ, Joseph Edward. *Op. Cit.*; pp. 213 e 214.

³¹². HOTELLING, Harold. *The Economics of exhaustible resources*, in *The Journal of Political Economy*, vol 39. Chicago: The University of Chicago Press, 1931; p. 140.

que o proprietário de um suprimento esgotável deseja aumentar ao máximo o valor presente de todos os seus lucros futuros.

A teoria em questão remete a ideia de que a taxa de exaustão de um recurso finito e uniforme será determinada pela relação entre a taxa de crescimento dos preços do minério e a taxa de lucros, enquanto os preços relativos de um mineral exaurível irão subir conforme ele se torna mais escasso, e esta elevação dos preços irá contribuir para promover a sua conservação, pois suas reservas irão ser exploradas mais lentamente. O modelo de Hotelling estabelece a regra segundo a qual o custo de uso de um recurso não-renovável cresce a uma taxa igual à taxa de desconto, obtido através da condição de eficiência dinâmica. Desse modo, a taxa de retorno esperada sobre os recursos no solo deverá ser igual à taxa de retorno sobre os bens pertencentes à mesma classe de risco.

Referida interpretação acerca da exaustão dos recursos não renováveis pode gerar questões importantes, se for considerado o fato de que a disponibilidade finita do recurso e de como esta afeta o preço e sua trajetória de extração ao longo do tempo. Ou seja, tratando-se de um recurso não-renovável, a sua extração imediata pode implicar a impossibilidade de exploração futura dos referidos bens, ocasionando um *trade off* acerca do custo de oportunidade que deve ser considerado uma vez que, diante da finitude do seu estoque, há uma tendência de elevação do preço no decorrer do tempo.

Ademais, segundo Rodrigo Serra e Carla Patrão³¹³, o conceito de renda econômica difere daquele referente mineral, na medida em que à condição de disponibilidade finita do recurso, que gera um custo de oportunidade, em virtude de a “extração hoje” impossibilitar uma extração futura. De acordo com os autores³¹⁴, as perdas em consequência da exaustão dos recursos naturais devem ser levadas em conta pois a diminuição das reservas reduz a sua disponibilidade para uso futuro, havendo a vinculação da existência deste curso de oportunidade, a renda mineral, diferentemente da renda econômica, é um resultado necessário da atividade de exploração.

³¹³. SERRA, Rodrigo; PATRÃO, Carla. Improriedades dos Critérios de Distribuição dos Royalties no Brasil; in PIQUET, Rosélia (org.). Petróleo, Royalties e Região no Brasil: o Desafio da Abundância. Rio de Janeiro: Garamond, 2007; p. 188.

³¹⁴. SERRA, Rodrigo; PATRÃO, Carla. Op. Cit; pp. 188 e 189.

Nesse sentido, em face da formulação de Hotelling, a questão que se apresenta é de alocação intertemporal dos recursos naturais não renováveis, finito *de per se*, e que devem ter sua exploração planejada por meio da análise do custo de oportunidade e uma taxa de desconto, sendo a taxa ótima de extração aquela que garante um preço do recurso sustentável, de modo a permitir a sua exaustão gradativa, proporcionando uma transição para um recurso do tipo *backstop*. Este dilema distributivo deve ser considerado pelo poder público quando na elaboração de um plano de exploração deste tipo de bens.

Importante repisar que o referido modelo, conforme anteriormente apresentado, encontra restrições seja o referencial para análise dos recursos naturais não-renováveis, terminou por sofrer restrições empíricas diante de fatores externos presentes nos setores petrolíferos e minerais não considerando, trata-se de um importante modelo. Isso porque, a ideia central é a existência de uma renda mineral que, segundo Hotelling, é atualizada, fazendo com que seu proprietário seja indiferente ao período de extração, propondo uma trajetória de extração que garanta uma melhor alocação temporal dos recursos.

Rodrigo Serra e Carla Patrão³¹⁵ afirmam que, assumindo-se a hipótese da propriedade particular das jazidas minerais, é bastante clara a percepção da importância do *royalty* como definidor de uma trajetória ótima para o ritmo de exploração dos recursos minerais: se os valores a serem pagos aos proprietários da jazida não os remunera ao nível da taxa de juros de mercado, estes tenderão a conservar os recursos *in the ground*, devido à sua expectativa de ganhos futuros, provocando uma queda na oferta do recurso, o que anteciparia a elevação do preço do bem e, conseqüentemente, dos *royalties*. Alternativamente, confirme o autor³¹⁶, se os *royalties* pagos ao proprietário das jazidas garantissem uma rentabilidade superior àquela definida pela taxa de juros de mercado, o ritmo de exploração seria acelerado, o que provocaria um excesso de oferta do recurso e a queda em seu preço, reduzindo-se os valores dos *royalties*, evitando-se uma extração excessiva dos recursos.

Por sua vez, quando a propriedade das jazidas é pública, a regra de Hotelling perde capacidade explicativa sobre o ritmo de exploração do recurso, embora ainda permaneça servindo como referência para incorporação da dimensão temporal no estudo da indústria

³¹⁵. SERRA, Rodrigo; PATRÃO, Carla. Op. Cit; p. 191.

³¹⁶. SERRA, Rodrigo; PATRÃO, Carla. Op. Cit; p. 191.

extrativista mineral. Dessa forma, deve-se ter em mente que as receitas de *royalties* apropriadas pelo Estado podem não influenciar as decisões quanto ao ritmo de exploração dos recursos, embora o dilema apresentado ainda persista, devendo o administrador público levar em consideração as oscilações nos valores e perspectivas futuras quando da elaboração do planejamento de sua exploração de modo a atingir o melhor resultado possível.

Nesse sentido, Rodrigo Serra e Carla Patrão³¹⁷ afirmam que seja a jazida proprietária pública ou privada, o comprometimento dos recursos naturais não-renováveis para a geração futura, em função de extração atual, é o ponto de partida para a questão da justiça intergeracional, pois se espera que esta renda gerada seja aplicada para oferecer às vindouras gerações uma fonte de renda, quando da exaustão do recurso. Para os autores³¹⁸, as rendas geradas pela exploração destes recursos devem ser investidas em acumulação de bens de capital, humano ou natural, o suficiente para que esta mantenha um padrão da vida satisfatório, sendo possível manter um nível de consumo *per capita* constante no decorrer do tempo e garantir a equidade entre gerações, em observância ao princípio da solidariedade intergeracional.

Verifica-se que, para além de ser visto como instrumento fiscal para captura de rendas extraordinárias auferidas pela indústria mineral, os *royalties* possuem importante função de promover políticas de promoção da justiça intergeracional. O desenvolvimento do conceito de renda mineral sublinhou a função desta forma de receitas de garantir sustentabilidade econômica às futuras gerações futuras. Dessa forma, um país deve usar a renda de seus recursos naturais não renováveis de forma planejada, de modo a diversificar a economia na direção de atividades mais dependentes de trabalho e capital físico do que de recursos naturais.

5.7. A CORRUPÇÃO E SEUS IMPACTOS NA EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS NÃO RENOVÁVEIS

Um dos primeiros conceitos que devem ser analisados ao se tratar de corrupção é o de desvio de poder, entendido como a conduta dos agentes públicos no sentido de se utilizar da máquina estatal para a obtenção de vantagens privadas, mediante o uso da competência que lhes foi outorgada pela lei.

³¹⁷. SERRA, Rodrigo; PATRÃO, Carla. Op. Cit; p. 191.

³¹⁸. SERRA, Rodrigo; PATRÃO, Carla. Op. Cit; p. 192.

Maurice Hauriou³¹⁹ conceitua desvio de poder como o fato de uma autoridade administrativa que, mesmo cumprindo um ato de sua competência em observância formal da lei, utiliza-se de seu poder para motivos outros que não aqueles em vista dos quais este poder lhe foi conferido. Há, assim, desvio de poder ou desvio de finalidade quando a autoridade praticou o ato visando finalidade diversa àquela legalmente prevista.

De acordo com a legislação brasileira disciplinadora do funcionalismo público pátrio, o agente público tem certa liberdade para a prática dos atos administrativos em nome do interesse público, de acordo com o seu juízo de conveniência e oportunidade. Neste aspecto reside uma das principais dicotomias existentes na seara administrativa, qual seja, o ato administrativo discricionário e ato administrativo vinculado.

Enquanto o ato administrativo discricionário deve ser praticado em estrita observância à lei e sem efetuar juízo de valor, na prática do ato discricionário há espaço para a tomada de uma decisão conforme juízo do agente público. Ocorre, neste mister, a abertura da possibilidade de corromper o funcionário público, no sentido de incentivar o administrado a tentar obter alguma vantagem indevida, oferecendo benesses ao agente da administração no sentido de defender seus interesses de forma indevida.

Contudo, conforme alertado por Sergio Assoni Filho³²⁰, a persecução do interesse público deverá ser pautada pelo atendimento não só da legalidade, que é inerente à prática de todo ato administrativo, mas também da moralidade, de modo que o agente público atue com liberdade discricionária sem se desviar do espírito da lei, respeitando a legalidade formal e evitando que o ato administrativo seja substancialmente ilegítimo. O autor entende que³²¹ a análise do motivo da ação do administrador não está centrada na sua intenção subjetiva quando da prática do ato, mas nos fatos e circunstâncias que o levaram a praticá-lo.

O exercício da faculdade discricionária não exime o agente público do ato de desvio de poder, o qual possui uma intrínseca vinculação com a questão da moralidade administrativa.

³¹⁹. HAURIOU, Maurice. Précis de Droit Administratif et de Droit Public. 11ª edição. Paris: Recueil Sirey, 1927, p. 419.

³²⁰. FILHO, Sergio Assoni; p. 97.

³²¹. FILHO, Sergio Assoni; p. 97.

Isso porque, uma vez que ao agente público competente apenas praticar o ato administrativo legalmente se fizer uso de sua faculdade discricionária buscando a consecução da legítima finalidade legal, ou seja, o motivo de seu ato pautar-se-á pela observância formal da lei e pela moralidade administrativa. O principal elemento legitimador da atuação do administrador, mais do que o simples cumprimento da lei em sentido formal, é o respeito ao interesse público, objetivando o bem comum.

Importante destacar que a Constituição Federal de 1988 veda ao administrador, durante a execução orçamentária, a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sem autorização legislativa. Contudo, este dispositivo não foi suficiente ao enfrentamento do desvio de poder e finalidade na seara financeira, bem como da mitigação dos efeitos intergeracionais da corrupção.

Sergio Assoni Filho³²² destaca que a importância, dentro da seara financeira, da lei de responsabilidade fiscal, uma vez que, a partir do momento no qual exige do administrador uma conduta afasta da prática de qualquer arbitrariedade e marcada pela lisura de seus atos e, seu atendimento busca prevenir a existência de uma execução orçamentária irregular e, por via de consequência, a ocorrência do desvio de poder ou desvio de finalidade. Pode-se verificar, assim, a existência do objetivo de impedir a destinação dos valores decorrentes da exploração de recursos naturais não renováveis para uma finalidade diversa, fato este responsável pela inobservância do princípio da solidariedade intergeracional, bem como agressão aos direitos básicos das futuras gerações, estendendo a exegese do referido diploma legal.

Há uma íntima relação entre o desvio de poder ou de finalidade e a corrupção no âmbito governamental, uma vez que o abuso discricionário na tomada de uma decisão do agente público é motivado pelo interesse de retribuição material, ao invés da consecução da finalidade especificada na lei como de interesse público. A lei de responsabilidade fiscal em paralelo a seu objetivo de coibir a ocorrência de abusos durante a execução orçamentária, também dificulta a ocorrência da corrupção, isto é, a tomada de decisões políticas distanciadas do chamado espírito da lei, aprimorando e dando maior eficiência ao gasto público.

³²².FILHO, Sergio Assoni; pp. 102 e 103.

Ao dispor que os recursos constantes das dotações somente atenderão às finalidades precípuas das leis orçamentárias, a lei de responsabilidade fiscal combate o desvio de poder e finalidade, exercendo uma espécie de controle prévio de suma importância na tentativa de expurgar o arbítrio governamental. Caso sejam observados estes preceitos, bem como a devida fiscalização para a aplicação da lei, diminuir-se-á a possibilidade de ações em desvio de poder e desvio de finalidade, mitigando-se a deturpação da execução orçamentária e preservando os recursos das futuras gerações em razão dos benefícios de uma correta destinação dos recursos públicos, em especial, daqueles decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis.

A corrupção é um dos principais elementos responsáveis por desvirtuar a execução orçamentária, desviando recursos angariados pela administração pública, inclusive oriundos da exploração de recursos decorrentes da exploração de recursos naturais não renováveis, de suas destinações originais para outras escusas. Superada a análise anteriormente realizada em relação ao desvio de poder e de finalidade, importante traçar breves comentários deste fenômeno social, bem como verificar seus impactos na execução orçamentária e reflexos intergeracionais.

Chama-se a atenção para o entendimento de Susan Ackerman³²³, segundo a qual o conceito de corrupção é o comportamento de autoridades públicas em desacordo com as leis, a fim de servir a interesses particulares os quais podem causar lesão ao patrimônio público. De acordo com a autora³²⁴, o gema da corrupção encontra-se na premissa em vigor na sociedade contemporânea segundo a qual tempo é dinheiro, havendo uma influência direta destas duas variáveis. Esta premissa tende a induzir as pessoas a obter vantagens corrompendo a burocracia estatal, lenta e ineficiente, havendo o surgimento da tentação de oferecer prestes para obter serviços de forma mais eficiente ou conseguir benesses indevidas para si ou para outrem.

Regis Fernandes de Oliveira³²⁵ entende a corrupção como a cooptação, por particulares, de agentes públicos objetivando a obtenção de vantagens indevidas, causando danos aos cofres públicos. No mesmo sentido, Manuel Gonçalves Ferreira Filho³²⁶ define

³²³. Susan Rose. *Corruption and Government – causes, consequences and reform*. Cambridge University Press, 1999; p. 15.

³²⁴. ACKERMAN. Susan Rose. *Op. cit.*; pp. 16 e 17.

³²⁵. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso...Op. cit.*; p. 399.

³²⁶. FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. A corrupção como fenômeno social e político, in *Revista de Direito Administrativo*, vol 185, 1991; p. 258

corrupção como “*a conduta de autoridade que exerce o poder de modo indevido em benefício de interesse privado, em troca de uma retribuição de ordem material*”.

Marcos Fernandes da Silva³²⁷ afirma que a corrupção é um fenômeno institucional geradora de importantes consequências econômicas, sendo o Brasil um paradigma que confirma esta regra. O importante no entendimento deste autor é o destaque de o simples fato de haver o desvio comportamental referido já é elemento que configura a corrupção, não sendo necessária lesão ao Erário. Esta posição, contudo, não parece a mais adequada, uma vez que, os préstimos indevidos dos agentes públicos, cooptados por particulares que objetivam vantagens indevidas, não possuem impacto neutro nas finanças públicas, conforme será a seguir verificado, estes atos sempre terminam, direta ou indiretamente, gerando impactos financeiros e, na medida em que se avolumam, geram prejuízos para a sociedade como um todo, inclusive, para os corruptores.

Susan Rose Ackerman³²⁸ distingue duas espécies de corrupção: i) a primeira, a cleptocracia, na qual a corrupção está organizada no topo do governo; ii) a segunda refere-se às situações nas quais a propina está enraizada nos escalões inferiores do governo. Ambas costumam ser verificadas na prática, sendo igualmente prejudiciais ao desenvolvimento socioeconômico do país.

Marcos Fernandes da Silva³²⁹ afirma que o brasileiro ignora ou tolera a corrupção em razão das raízes históricas, possuindo uma conduta paradoxal, uma vez que, ao mesmo tempo em que condena a corrupção publicamente, na esfera privada sempre tende a tentar obter vantagem indevida. Neste sentido, no Brasil, segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho³³⁰, a flexibilidade do comportamento moral é o grande incentivo a corrupção, uma vez que a tolerância da sociedade para com ela seja um grande fator que a incentiva.

Ademais, outro importante elemento que interfere, diretamente, no comportamento do servidor público é a impunidade, uma vez que a dúvida da punição é um grande estímulo a corrupção, uma vez que a ausência de punição ao servidor adquirente de vantagem indevida estimula os demais a ter o mesmo comportamento.

³²⁷. Apud OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso...Op. cit.; p. 401.

³²⁸. ACKERMAN. Susan Rose. Op. cit; p. 114.

³²⁹. Apud OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso...Op. cit.; pp. 400 e 401.

³³⁰. FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Op. cit; p. 112.

A corrupção termina por ocasionar o desvio dos recursos públicos destinados à consecução dos objetivos primeiros do Estado, para o pagamento de propinas e outros meios de deturpação da atividade pública. Tais préstimos não possuem impacto neutro nas finanças públicas, terminando, direta ou indiretamente, por gerar impactos financeiros. Esses reflexos, na medida em que se avolumam, geram enormes prejuízos para a sociedade como um todo, inclusive, para os corruptores.

A consequência da corrupção, no setor público, redundando em sérios prejuízos para o país, pois a consequência destes comportamentos ilegais significa menos pagamento de tributos ou não ingresso de receitas, causando prejuízo ao erário. Assim, essas perdas, que decorrem não só do não ingresso de numerário, mas de despesas aumentadas, refletem diretamente no cotidiano da população, uma vez que, diante dos desvios dos ingressos públicos que, em decorrência da corrupção, deixam de vir para os cofres do Estado.

Tal fenômeno pode ser observado uma vez que, consumando-se a corrupção, tem-se o desvirtuamento da execução orçamentária, desviando os recursos públicos destinados a algumas finalidades específicas. Há um desfalque no erário o qual termina por ter de ser repostos por mais recursos, implicando em dizer que haverá, alternativamente ou cumulativamente, maior carga tributária, mais endividamentos, bem como desvalorização da moeda, por meio do processo inflacionário.

A execução orçamentária, por meio da correta alocação das despesas públicas, é um importante instrumento de garantia do mínimo existencial e da felicidade coletiva, estando, estes dois conceitos, relacionados, não sendo possível para o cidadão, ou para a sociedade, serem felizes sem a garantia de um mínimo existencial. É função do Estado, por meio dos instrumentos de direito financeiro que possuem, garantir que o orçamento, com todas as espécies de receita que o compõe, atinja o seu mister de manutenção da estrutura básica da sociedade, impactando no nível de expectativas da geração presente, bem como das futuras.

O texto constitucional traz um rol de direitos cuja proteção foi positivada, passando a coincidir com um mínimo essencial preconizado por Ricardo Lobo Torres, ou em uma estrutura básica da sociedade funcional rawlsina, por meio de instituições aptas a garantir uma melhoria

no nível de bem-estar das pessoas, principalmente nos menos favorecidos. O mínimo existencial é integrante da noção de cidadania e remete ao princípio de diferença, relacionando-se ao direito às condições mínimas de existência digna que exige prestações positivas por parte do Estado.

Regis Fernandes de Oliveira³³¹ afirma que a corrupção impede a plena preservação dos direitos humanos previstos constitucionalmente, objetivando a proporção de uma vida digna para os membros da sociedade, gerando, como consequência, o desvio dos recursos públicos destinados à consecução dos objetivos primeiros do Estado, para o pagamento de propinas e outros meios de deturpação da atividade pública. O prejuízo estimado com os desvios no Brasil supera os 7,5% do PIB, resultando em grave prejuízo para a sociedade, a qual perde recursos os quais deveria ser destinado para manutenção e incremento da estrutura básica da sociedade.

Da mesma forma é o entendimento de Horácio Corti³³², no sentido de entender a atividade financeira do Estado deve ser o meio pelo qual se assegure o exercício habitual dos direitos fundamentais do cidadão, sendo a formação da despesa pública por meio orçamento um meio adequado para promover o respeito dos direitos fundamentais da sociedade. Conforme exposto, de acordo com os entendimentos do autor, todos os demais bens fundamentais a serem garantidos pelo Estado decorrem dos três tipos básicos de direito, sendo formados pela correlação entre estes bens, quais sejam: liberdade, vida digna e autodeterminação política.

Neste sentido, Ricardo Lobo Torres³³³ entende estar embasada a proteção do mínimo existencial nos preceitos pré-constitucionais da ética, liberdade, felicidade e igualdade, tendo, os direitos fundamentais relação profunda e essencial com o orçamento público. Seguindo esta corrente, o administrador público tem o dever de utilizar os institutos de direito financeiro para garantir a preservação de uma instituição básica da sociedade funcional, propiciando direitos mínimos à população. Como a conferência destes direitos exige uma ação estatal efetiva para que sejam garantidos à população, é mister que a administração pública aja em conformidade com a lei, não desvirtuando seus objetivos básicos por meio da corrupção.

³³¹. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso...Op. cit.; pp. 409 e 410.

³³².CORTI, Horacio Guillermo. Derechos Constitucional Pressuestario. 2ª edição. Buenos Aires: AbeledoPerrot, 2011; p. 697.

³³³. TÔRRES, Ricardo Lobo. Tratado....Op. cit.; p. 358.

O entendimento apresentado como mais adequado é o de que a administração pública deve utilizar-se do orçamento para, além de executar suas atividades financeiras, atingir um equilíbrio entre os valores dispendidos e dedicados à poupança. Este mister deve ser buscado sempre em vistas de garantir meios para às futuras gerações usufruírem de uma estrutura básica que viabilize a manutenção de seu nível de bem-estar, observando, assim, o princípio da solidariedade intergeracional.

O montante de despesas deverá ser delimitado no orçamento, o qual irá determinar o como estas deverão ser financiadas e, conseqüentemente, o impacto na exploração dos recursos naturais não renováveis, uma vez que uma das formas pelas quais o Estado se financia é por meio dos *royalties*, o qual deve ter seu *quantum* estimado dentro da peça orçamentária. Ademais, considerando-se os impactos intergeracionais da utilização das receitas decorrentes dos recursos naturais não renováveis, também se relacionam à distribuição de bens e liberdades entre gerações.

Tal mister é incompatível com a corrupção, uma vez que esta desvirtua a execução orçamentária, desviando os recursos públicos destinados a algumas finalidades específicas, causando um desfalque nas contas públicas. Tal fato configura impactar as futuras gerações, pois termina por diminuir, sensivelmente, a eficiência dos gastos públicos e da utilização dos recursos originários da exploração de recursos naturais não renováveis, o qual passa não mais a ser utilizado, exclusivamente, para investimentos perenes, mas com despesas de custeio da máquina pública e pagamento de dívidas antigas, exaurindo estes estratégicos bens, cuja exploração não irão ocasionar benefícios às futuras gerações.

Portanto, a corrupção ocasiona alto custo para os cofres públicos e, invariavelmente, termina por gerar importantes impactos intergeracionais. Isso se deve ao fato de a corrupção drenar um importante volume de recursos públicos para fins escusos, sem gerar quaisquer benefícios para a população, terminando por gerar a necessidade de estes prejuízos serem compensados de alguma forma pelo Estado, que por meio da obtenção de mais recursos juntos ou a sociedade, ao mercado, ou por meio da desvalorização da moeda, resultando em prejuízos intergeracionais.

6. IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO INTERGERACIONAL NA UTILIZAÇÃO DAS RECEITAS DOS *ROYALTIES*

Conforme a tese ora apresentada, a utilização dos recursos naturais não renováveis deve se dar de modo planejado, considerando-se o princípio da solidariedade intergeracional, por meio planejamento estatal estratégico, o qual deve considerar todos os elementos inerentes a tais bens. Desse modo, as receitas decorrentes da exploração dos recursos minerais devem ser utilizadas com base em um planejamento estratégico, levando em consideração o princípio da solidariedade intergeracional.

Para tal, o Estado deve utilizar destes ingressos objetivando a constituição de um legado para as gerações futuras, na constituição de uma poupança, ou ainda por meio da reserva de numerário para reparação dos impactos ambientais decorrentes de sua exploração. Tais investimentos podem ocorrer por meio da criação de fundos estatais específicos. Conforme será demonstrado, os modelos bem sucedidos utilizaram fundos soberanos como forma de poupança e financiamento de projetos de modo a transformação das receitas finitas dos recursos naturais não renováveis em uma fonte perene de financiamento de políticas públicas e diversificação da economia.

Pois bem, dentro deste mister deve, o Poder Público, lançar mão das ferramentas existentes que regulam a atividade financeira no mister de, tanto organizar a forma de exploração dos recursos naturais não renováveis, por meio da alocação de investimentos, previsão de benefícios fiscais, bem como alocação das receitas de forma a que sejam utilizadas no mister de preservar a estrutura básica da sociedade para as futuras gerações. Tudo isso com base em um planejamento estratégico intergeracional.

Verificou-se, ademais, que por meio dos instrumentos de direito financeiro, em particular, pela utilização do orçamento, deve-se utilizar as receitas decorrentes de tal exploração para incrementar as instituições que compõe a estrutura básica da sociedade, bem como gerar melhorias da infraestrutura necessária para proporcionar melhor qualidade de vida à população.

Com base nas premissas estabelecidas para a tese proposta, nesse capítulo adentrar-se-á em uma análise mais detalhada acerca de como o Estado deve agir para pôr em prática o que se entende como tais recursos devem ser explorados e ter suas receitas aplicadas para se observar o princípio da solidariedade intergeracional. Também serão analisadas a experiência brasileira e de outros países, estas últimas que podem servir como forma de aprimoramento dos arranjos existentes dentro do direito brasileiro.

6.1. O MITO DO PATRIMÔNIO DAS GERAÇÕES FUTURAS E O PARADOXO DE SUA UTILIZAÇÃO

Inicialmente é importante analisar a figura do mito, sua relação com o patrimônio estatal e sua projeção para o futuro, bem como o paradoxo de sua utilização. Para tal, é importante discorrer sobre importantes elementos anteriormente expostos em relação a teoria cassiriana, a qual define o ser humano como um ser simbólico, encontrando-se inserido em um universo de símbolos, no qual a imagem transmitida é importante para sua percepção perante os demais. Esta noção se deve, segundo o filósofo em questão, o sistema simbólico ser um meio de adaptação pelo qual o ser humano consegue adaptar-se ao seu ambiente, em conjunto com os sistemas receptor e efetuator, encontrados nas demais espécies de animais.

A criação do sistema simbólico transforma o conjunto da vida humana, fazendo o ser humano ter a percepção de uma nova dimensão de realidade constituída de formas simbólicas, como podem ser consideradas a religião, arte, linguagem, mito, ciência e história. Ademais, a partir da criação do referido sistema, o ser humano criou o elemento definitivo que o separou das demais espécies de animais, qual seja, a possibilidade de dominar e utilizar os símbolos por meio de uma nova forma de pensar, desenvolvendo um racional simbólico composto pela imaginação, pensamento e inteligência.

Esta é a característica responsável por segregar o homem das demais espécies de animais que distinguem apenas sinais, sendo por esta razão que o ser humano pode ser considerado um *animal symbolicum*, detentor do que denomina sistema simbólico, sendo o seu pensamento também um pensamento simbólico.

A compreensão do ser humano como ser simbólico se faz muito importante para a correta compressão da filosofia de Ernst Cassirer, uma vez que ele calcou seus demais estudos sob esta premissa. Esta foi a base de sua teoria sobre o mito, com o entendimento segundo o qual, muito embora o conhecimento científico e o domínio da técnica vir possibilitando, cada vez mais, o desenvolvimento humano, na vida prática e social o pensamento mítico ainda se faz muito presente, servindo como forma de pensamento e explicação de muitos fenômenos que a forma de pensamento mundano não se faz hábil para explicar.

Para Ernst Cassirer³³⁴, o mito é um dos mais antigos e poderosos elementos da civilização humana, sendo fruto da própria simplicidade do homem, estando intimamente ligado à linguagem, à poesia, ao pensamento histórico primitivo e à própria ciência, a qual, antes de atingir o seu estado lógico, passou por um estágio mítico. A figura do mito foi importante para o desenvolvimento da civilização humana, sendo uma das primeiras formas de conhecimento pela qual o homem tentou explicar os eventos naturais que os cercavam.

Corroborando a filosofia cassireniana, interessante destacar o pensamento de René Girard³³⁵, segundo o qual “*o pensamento mítico retorna sempre àquilo que se passou na primeira vez, ao ato criador, considerando corretamente que é ele (o mito) quem traz, sobre um fato determinado, o mais vívido testemunho*”.

Esta ideia de René Girard retrata o mito como uma representação coletiva, correspondente à narrativa de uma criação, na busca do homem por explicação para ideias que não consegue representar a si mesmo, ou seja, quando não se há uma explicação conhecida para se explicar um fato de criação por meio de uma explicação mítica, fazendo nascer o mito. O homem, através do pensamento mítico, busca as referidas explicações através do relato de um acontecimento de natureza sobrenatural.

Trata-se, de tal sorte, da criação de um acontecimento psicológico, não verdadeiro, não real, apenas correspondendo à verdade dentro do próprio relato mimético. Segundo a filosofia girardiana, este acontecimento normalmente remete ao assassinato (violento) do totem mítico, evento este que se reitera por meio do rito e que se repete ao longo de gerações, eternizando-o

³³⁴. CASSIRER, Ernst. O Mito do Estado. São Paulo: Códex, 2003; p. 41.

³³⁵. GIRARD, René. A violência do sagrado. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1990; p. 120.

evento relatado pelo mito. O mito representa, assim, uma figura eterna, que se repete durante todo o tempo como uma representação psicológica que busca dar sentido a eventos cotidianos cuja explicação não se fazia presente quando de seu surgimento. É reflexo, conforme bem apontado por Francis Bacon, da sabedoria dos antigos, transmitida ao longo de gerações como forma de enriquecimento cultural.

Outro traço importante no pensamento mítico é o seu caráter espontâneo e inconsciente, sendo criado quando a pessoa não tem a completa e exata noção de que está criando um mito, pois este surge de sua ingenuidade primitiva. Em outras palavras, deve-se entender que o mito não surge da síntese de um processo intelectual, mas brota dos mais profundos sentimentos e emoções humanos, decorrente do desconhecido, como forma de compreendê-lo e explicá-lo.

Neste aspecto se faz um ponto relevante no que diz respeito ao surgimento do mito, isso porque este não pode ser descrito nem encarado como uma simples paixão ou emoção humana porque se trata, em verdade, de uma expressão destas. Dessa forma, o pensamento mítico possui arraigado um forte caráter emocional, uma vez que são as paixões e sentimentos humanos os elementos fundamentais para o surgimento e propagação do sentimento mítico.

Neste sentido, Ernst Cassirer³³⁶ afirma que, embora o mito nasça das emoções humanas, não pode ser descrito como um elemento emocional, mas sim a imagem que o sentimento acerca do fato cria em torno deste, fazendo criar uma forma definitiva para que possa ser compreendida pela mente humana. Assim, o mito pode então ser considerado como uma forma de expressão das paixões, sentimentos e emoções humanas, no sentido de dar explicação a eventos e situações estranhas ao homem, como maneira de reviver o momento de sua criação, sendo um meio de objetivação dos sentimentos humanos.

A partir do momento em que é criado, o mito serve como um elo para o divino, constituindo-se como um símbolo que se relaciona à criação. Nesse ponto é importante retomar a distinção cassireriana de signos e símbolos e o seu impacto na análise do mito. Pois bem, para Ernst Cassirer, enquanto signos ocorrem naturalmente, fruto de uma construção de algo

³³⁶. CASSIRER, Ernst. O Mito...Op. cit.; pp. 63 e 64.

construído por uma própria pessoa; o símbolo configura-se na criação de um signo especificamente para outra pessoa ou grupo de pessoas.

O mito possui caráter simbólico, refletido no fato de ser transmitido por signos, sendo estes os elementos necessários para a sua construção, podendo ser decomposto em quatro partes, a saber: i) manipulação da linguagem; ii) realização da ação; iii) eliminação de valores e ideias e sua substituição por imagens concretas do bem e do mal; iv) reinterpretação de tempo e história como “destino”, que justifica a submissão pessoal.

Transpondo a teoria do mito ao direito, cumpre destacar que o ordenamento jurídico pode não ser, *de per se*, um mito, embora cumpra esta função ao incorporar elementos do pensamento mítico por meio da normatização das condutas humanas. Esta é uma forma de legitimação e garantia de cumprimento, pelo sistema jurídico, de seu principal objetivo, a saber, o de garantir a dominação da população pelo Estado. Com efeito, os institutos do direito, em particular do direito financeiro, são uma forma de o Estado dominar a sociedade, havendo a transmissão da filosofia e ideologia pelos governantes, exercendo seu mister de controle, e, mais do que isso, disfarçá-la.

Para que o mister dominatório dos governantes não se faça tão visível, sendo de mais difícil percepção e de mais fácil assimilação por parte da sociedade sobre a qual a dominação é exercida, cria-se um discurso mítico em torno da figura da exploração dos recursos naturais não renováveis, nascendo esta noção mimética em torno da ideia de receitas advindas desta atividade serão utilizadas para o bem da sociedade, em investimentos estratégicos. Porém, isso somente ocorrerá se o Estado realizar um planejamento adequado para a exploração e utilização dessas receitas, sem o qual poder-se-á resultar em danos para a economia, conforme exposto.

Dentro dessa análise, cumpre destacar ainda outros elementos que podem ser utilizados para reforçar esse caráter mimético da exploração dos recursos naturais não renováveis. Um dos principais mitos criados em deste, exatamente, decorre de seu caráter de riquezas nacional, cuja transformação em moeda beneficia a as futuras gerações, justificando, assim, sua utilização.

Evidentemente, a exploração de tais recursos permite criar um discurso mimético de que os investimentos realizados possibilitarão o crescimento do país e, conseqüentemente, aumentarão as receitas derivadas, criando um legado para as gerações futuras. Dessa forma, como as gerações vindouras irão usufruir dos benefícios dos investimentos realizados anteriormente, há a justificação para a utilização de tais riquezas estratégicas. Tal fato somente ocorrerá o Estado adotar um planejamento estratégico intergeracional.

Contudo, na prática, não é isso que acontece, havendo o emprego dos recursos oriundos dos recursos naturais não renováveis para fazer frente a gastos os quais não irão gerar benefícios futuros, esgotando-se, muitas vezes, no presente, sem qualquer benefício às futuras gerações. Esse fenômeno terminou por gerar, para esta espécie de recurso, um aspecto particular e paradoxal, o qual, influenciado pelos problemas anteriormente mencionadas de sua exploração não planejada, gerou a crença que sua exploração pode ser prejudicial ao país, uma vez que não é apta a criar quaisquer benefícios futuros. Ou seja, o pensamento mimético responsável por comprometer o apoio da sociedade aos *royalties*, exatamente, à noção de que tais recursos caem no caixa único do governo, servindo para este efetuar pagamentos de despesas correntes sem a geração de quaisquer benefícios futuros.

A depender da ideologia do grupo dominante, pode haver a manipulação dos discursos miméticos de sorte a possibilitar a dominação da sociedade, com a imposição de determinada ideologia. Cabe aqui a profanação desses discursos míticos, criando uma noção equilibrada acerca das receitas decorrentes da exploração de recursos naturais não renováveis, entendendo-se que os *royalties* podem ser utilizados para diversificar a economia, possibilitando o desenvolvimento na medida em que possibilita, caso corretamente utilizado, o aumento do patrimônio público, incrementando a arrecadação, potencializando os recebíveis futuros.

Para não cair na armadilha do primeiro mito, cabe à sociedade fiscalizar e cobrar planejamento por parte do Estado, de sorte que os recursos sejam de fato somente utilizados em investimentos perenes, cujos benefícios se estendam às gerações futuras. Ademais, deve-se destacar que também se criou um mito em torno da figura do orçamento, propagando-se que este possui caráter democrático, participativo e social, cria-se um mito nesse sentido, ao passo que, a bem da verdade, a peça orçamentária é tão somente uma forma de os governantes

dominarem a sociedade, utilizando-se do seu aspecto político-econômico ao máximo como forma de submeter os demais grupos às suas vontades.

Como este instituto é aquele por meio do qual é discriminada a despesa pública e realizada a previsão de receita, termina este mito por transbordar a figura orçamentária, atingindo outros institutos de direito financeiro, tal como os *royalties*, bem como a exploração dos recursos naturais não renováveis, cujo planejamento de exploração termina lá abarcado. Assim, somente por meio do planejamento estratégico poder-se-á fugir a armadilha do mito em questão, de modo a observar o princípio da solidariedade intergeracional.

Contudo, surge aqui um problema no que diz respeito a sua exploração o qual, não obstante não ser propriamente um mito, deve ser criteriosamente analisado pelo Poder Público exatamente para que não lhe ser conferido caráter mimético. Tal fato diz respeito a três importantes aspectos relativos aos recursos naturais não renováveis, a saber: i) o fato de serem uma *commodity* cujo preço varia de acordo com condições de mercado, podendo variar a ponto de tornar-se economicamente inviável a sua exploração; ii) a sua exauribilidade; e, iii) o risco de perderem valor em função de novas tecnologias e perda de interesse econômico.

Cria-se, assim, um paradoxo em torno de sua exploração, o qual inclusive pode criar um caráter mimético sobre estes recursos, no sentido de se buscar o ponto ideal de exploração, do ponto de vista econômico, de forma a não correr o risco de esta tornar-se economicamente inviável ou não interessante, cabendo ao planejamento estatal levar estes fatos em consideração para se atingir ao mister defendido, fugindo-se das armadilhas miméticas ora expostas, conforme será a seguir demonstrado.

6.2. SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL COMO DIREITO FUNDAMENTAL DAS FUTURAS GERAÇÕES

Conforme exposto, a solidariedade intergeracional deve ser considerada como direito fundamental das futuras gerações, tendo-se em vista a premissa de que as finanças públicas se encontram ligadas à satisfação das necessidades públicas, surgindo, assim, os instrumentos do direito financeiro para viabilizar ao Estado formas de garantir direitos básicos da população, conferindo meios para manutenção da estrutura básica da sociedade funcional.

Nesse sentido, os direitos de primeira geração são direitos de exclusão dos outros e do Estado, ou seja, trate-se de um dever de abstenção, de não ingerência na esfera de valores que é a pessoa, devendo tais direitos ser respeitados pelo Estado, como termo mínimo da sua atuação. Nesse sentido, importante destacar que, na atual percepção dos direitos fundamentais, cabe ao Poder Público agir como um agente defensor dos direitos, no qual a relação entre o ente estatal e o cidadão se articula com base em seus anseios, cabendo-lhe exigir a aplicação das respectivas receitas na satisfação dos seus direitos.

Contudo, os recursos considerando a limitação dos recursos disponíveis, terminam por surgir os denominados direitos de segunda geração, relativos à questões de cunho econômico, social e cultural, bem como os direitos de terceira geração, assim entendidos os direitos de solidariedade ou fraternidade. É neste último rol da classificação de direitos fundamentais que estão englobados os direitos componentes do princípio da solidariedade intergeracional, principalmente no que diz respeito à preservação ambiental, à um nível de bem-estar social compatível com uma saudável qualidade de vida, ao progresso e outros direitos difusos, tais como à preservação de recursos financeiros para manutenção de uma estrutura básica funcional.

Nesse sentido, Diogo Leite de Campos³³⁷ afirma que o direito tem de se limitar a reconhecer a pessoa humana e a declarar os seus direitos que existem “juridicamente”, mesmo sem sua consagração jurídico formal, tendo sempre ser afirmado, simultaneamente, a dimensão social da pessoa, a existência de um sistema de valores por meio dos quais a conduta de cada indivíduo é regulada de acordo com os valores sociais. Segundo o autor³³⁸, não pode ser menosprezada a importância que o “mero” imperativo ético ou social e as recompensas de toda a ordem a ele associadas têm no cumprimento das normas.

De acordo com esta teoria, a emergência financeira tem de respeitar os valores constitucionais, respeitando-se os valores constitucionais de modo a que os direitos da pessoa sirvam como limites jurídicos à atividade do Estado. Simultaneamente, valores a promover, nesta perspectiva, uma política legítima terá de se limitar a estabelecer uma hierarquia e

³³⁷.CAMPOS, Diogo Leite de. Op. cit.; pp. 113 e 114.

³³⁸.CAMPOS, Diogo Leite de. Op. cit.; p. 114.

aproveitar o caráter indeterminado das normas que fixam esses direitos como margem de atuação do legislador ordinário.

É importante traçar um paralelo com a teoria anteriormente apresentada de Horácio Corti³³⁹, segundo a qual, a atividade financeira é um importante meio pelo qual deve-se assegurar o exercício habitual dos direitos fundamentais do cidadão, sendo a formação da despesa pública por meio de um orçamento adequado para promover o respeito dos direitos fundamentais da sociedade. É dever do administrador público, por meio da despesa pública, propiciar os meios necessários à viabilização de uma vida digna para a população, com o objetivo de manter as instituições básicas da sociedade funcionais, propiciando um mínimo existencial para a sociedade, financiando despesas destinadas a melhoria da vida dos integrantes da sociedade.

De tal sorte, é função da atividade financeira do Estado permitir o exercício habitual dos direitos fundamentais do cidadão, sendo a formação da despesa pública por meio orçamento um meio adequado para promover o respeito à tais preceitos, dentre os quais sempre deve destacar-se o princípio da solidariedade intergeracional. Tem-se, portanto, que os institutos de direito financeiro devem voltar-se para garantia dos direitos fundamentais não apenas da geração atual, como também das futuras gerações.

A solidariedade intergeracional, como direito fundamental de terceira geração que é, engloba a necessária preocupação com os recursos cuja utilização será necessária para que as gerações vindouras possuam uma estrutura básica da sociedade funcional, possibilitando melhoria em sua qualidade de vida. Dentro da seara financeira, é importante a observância desta nova dimensão dos direitos fundamentais, dessa forma, o direito financeiro e seus institutos devem ser vistos como um instrumento para a consecução de políticas públicas, dentro de um planejamento estatal estratégico voltado a este mister.

Conforme exposto, o entendimento mais adequado é aquele segundo o qual dentro da seara do direito financeiro há um conflito com o direito das futuras gerações, as quais devem ser consideradas quando da elaboração das políticas públicas e, especialmente, nos investimentos que demandam dispendidos estatais logor, que durem alguns exercícios. Dessa

³³⁹.CORTI, Horacio Guillermo. Op. cit.; pp. 701 e 702.

forma, no caso de planejamento orçamentário eficaz, podem ser utilizadas receitas decorrentes de recursos naturais não renováveis, principalmente se estas forem objetos de um fundo de poupança intergeracional voltado exatamente para esta finalidade, tendo sido este o modelo adotado por países os quais obtiveram mais sucesso na administração de tais bens.

Em outras palavras, faz-se presente o mister estatal de efetuar um planejamento estratégico dentro do qual tanto a exploração dos recursos naturais não renováveis em si, quanto a aplicação dos recursos dela decorrentes, sejam realizadas em vista a garantir um incremento duradouro na instituição básica da sociedade.

Dentro deste cenário, pela nova classificação dos direitos fundamentais, existem aqueles relativos à solidariedade ou fraternidade, englobando o direito a um meio ambiente equilibrado, a uma saudável qualidade de vida, ao progresso e outros direitos difusos. É esta a nova dimensão dos direitos fundamentais responsáveis pela sustentação do princípio da solidariedade intergeracional, devendo estar presente quando da análise e interpretação dos princípios dispostos no ordenamento jurídico.

Caso tais preceitos não sejam observados, haverá impactos para as gerações futuras, as quais arcarão com um enorme custo em razão da má-utilização dos recursos pelas gerações anteriores, sem, contudo, qualquer benefício em razão do comprometimento de seus recursos financeiros. Não haverá respeito aos direitos fundamentais das gerações futuras de possuírem instituições básicas aptas à manutenção e melhoria de suas condições se não houver a observância do princípio da solidariedade intergeracional.

Este problema remete à eficiência das despesas públicas, estrutura dos sistemas de receitas, gestão orçamentária, dimensão das administrações públicas financeiras. Todos estes fatores somam-se com o crédito do Estado, influenciando no funcionamento dos mercados e o ambiente empresarial global. A melhoria da fidúcia estatal pode contribuir de dois modos: i) diretamente, através do aumento da eficiência das despesas e das receitas, por intermédio de uma melhor utilização dos recursos públicos disponíveis; ii) indiretamente, pela redução dos custos sociais, promovendo as melhores perspectivas econômicas a longo prazo e reforçando a capacidade de adaptação aos choques.

Segundo João Ricardo Catarino³⁴⁰, existem vários modos pelos quais as finanças públicas podem contribuir para o crescimento econômico sustentável: i) por meio da composição, eficiência e eficácia das despesas públicas, favorecendo o crescimento econômico se as despesas públicas forem orientadas para o investimento produtivo; ii) por meio da estrutura do sistema fiscal, que afeta o potencial de crescimento e a oferta e procura de mão-de-obra, os incentivos ao investimento, na assunção de riscos e na formação de capital humano, devendo o sistemas fiscais apostar no alargamento das bases tributáveis, na redução das taxas de imposto; iii) as finanças públicas podem influenciar o funcionamento dos mercados e o ambiente empresarial, promovendo um sistema de pagamento que possibilite o desenvolvimento do mercado de trabalho, a mobilidade dos trabalhadores, bem como impacto positivo na formação dos salários; iv) estrutura e dimensão das administrações públicas, tendendo a influenciar o desempenho econômico de longo prazo; v) melhoria na governança orçamentária, partindo-se da ideia de que as finanças públicas através de uma gestão mais orientada para os resultados, melhorando a utilização dos recursos públicos.

Ainda de acordo com João Ricardo Catarino³⁴¹, alguns princípios orçamentários devem ser observados para que a finanças públicas possam auxiliar no desenvolvimento econômico, dentre os quais, destaca-se: i) o princípio da prévia autorização para a contratação de empréstimos públicos; e, ii) princípio do equilíbrio orçamentário. Conforme destacado pelo autor³⁴², tais princípios são responsáveis por fornecerem uma noção do âmbito e da profundidade da reforma financeira liberal e do modo como eles continuam a influenciar as finanças públicas dos dias atuais, passando, atualmente, a melhoria do processo orçamental, pela adoção de quadros plurianuais para a despesa que estabeleça estimativas detalhadas para todos os ministérios e programa, no ano-base e nos anos seguintes, de sorte a abranger e conferir maior estabilidade e credibilidade aos objetivos orçamentários dos exercícios seguintes, possuindo, este último, impactos intergeracionais.

A construção das políticas públicas, para atingir o mister de observância ao princípio da solidariedade intergeracional, deve equalizar receitas e despesas para o cumprimento do mister constitucional das atividades financeiras, de sorte a atender aqueles que mais precisam, diminuindo as desigualdades não meritória. A busca pela manutenção da estrutura básica da

³⁴⁰. CATARINO, João Ricardo. Op. cit.; pp. 787 e 788.

³⁴¹. CATARINO, João Ricardo. Op. cit.; pp. 793 e 794.

³⁴². CATARINO, João Ricardo. Op. cit.; p. 795 e 796.

sociedade, por meio de instituições justas que permitam a melhoria das condições de vida dos menos favorecidos, é um importante objetivo da administração pública, sendo o direito financeiro um imprescindível instrumento para tal.

Entende-se que os recursos naturais não renováveis, como importante instrumento se faz importante nesta equação, uma vez que, havendo uma exploração bem planejada, estes podem servir como meio de amortecimento de eventuais desequilíbrios estruturais não crônicos, permitindo uma verba extra para investimentos em setores produtivos do modo a equalização econômica futura.

A figura da receita pública, por se trata da figura responsável pelo financiamento das atividades financeiras do Estado, incluindo aquelas decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis, é por meio do fluxo de numerário para os cofres públicos que o Estado irá poder pôr em prática sua política fiscal, devendo estar relacionado no orçamento e em termos que não deixem dúvidas quanto ao seu limite. Isso porque a Constituição Federal de 1988, ao dispor da tributação e orçamento, fórmula os princípios orçamentários, estabelecendo a necessidade de fixação da despesa pública, implicando no fato de só poder ser realizada até o limite que está estabelecido na lei.

A receita, por sua vez, ainda de acordo com Edvaldo Pereira de Brito³⁴³, é uma estimativa, enquanto a despesa é fixa, ambas no orçamento público, por isso é um dos primeiros critérios. O segundo dos critérios, segundo o autor³⁴⁴, é que a despesa pública só pode ser realizada de acordo com certos procedimentos e solenidades, previstos no parágrafo 9º, do artigo 164, da Constituição Federal de 1988, observando-se a conformidade do gasto com as normas de gestão financeira estabelecidas na lei de responsabilidade fiscal como elemento norteador dos dispêndios públicos e consistentes no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e no orçamento anual.

O texto constitucional demonstra preocupação com a observância do princípio da solidariedade intergeracional quando prevê, por exemplo, a regra de ouro, preceito constitucional que proíbe a realização de operação de crédito que excedam o montante das

³⁴³.BRITO, Edvaldo Pereira de. Op. cit.; p. 79.

³⁴⁴.BRITO, Edvaldo Pereira de. Op. cit.; p. 79.

despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, ou a abertura de créditos suplementares ou especiais, ambos com prévia autorização legislativa, ou vedando a edição de media provisória em matéria de diretrizes orçamentárias, orçamentários e créditos adicionais e suplementares.

Ademais, esta mesma preocupação se fez presente quando do estabelecimento do novo regime fiscal, aprovado no final de 2016, alterou o texto constitucional, especificamente o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, limitando o aumento dos gastos públicos à inflação do ano anterior vai ao mesmo sentido. Verificou-se a preocupação em garantir o equilíbrio intergeracional, de sorte a evitar o comprometimento demasiado das receitas das futuras gerações, sendo o orçamento um importante instrumento para tal fim.

Ademais, ao tratar dos orçamentos, o artigo 167 da Constituição Federal de 1988 veda: i) a realização de despesas e a assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; ii) operações de crédito em montante superior às despesas de capital, de modo a que as operações de crédito a investimentos duradouros; iii) vincular receita de imposto à prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receitas; iv) a abertura de créditos suplementares ou especiais sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes; v) transpor, remanejar ou transferir recursos de uma categoria de programação sem prévia autorização legislativa; e, vi) a concessão ou utilização de créditos ilimitados, uma vez que a disponibilidade do crédito público não poderá originar uma dívida pública crescente e tendente ao infinito.

Tal se deve, segundo José Marcos Domingues³⁴⁵, em razão de não ser possível se admitir que as leis orçamentárias autorizem ao Poder Executivo manipular as rubricadas orçamentárias ou antecipar gastos quando não aprovado o orçamento tempestivamente. Para o autor³⁴⁶, a receita da boa despesa otimizada dos recursos financeiros da sociedade que os entrega à gestão do Estado, especialmente por meio da expressiva carga tributária contemporânea, parece residir na observância dos cardeais princípios do direito financeiro, formulados e adensados pelo labor perene da doutrina, iluminam a ordem jurídico-financeira, permeando a constituição e a legislação específica.

³⁴⁵. DOMINGUES, José Marcos. Op. cit.; p. 459.

³⁴⁶. DOMINGUES, José Marcos. Op. cit.; pp. 460 e 461.

Destarte, o princípio da solidariedade intergeracional é o modo de se assegurar a efetividade dos benefícios de determinadas políticas e investimentos públicos em função dos seus custos, considerando-se o fato de seus encargos poderem vir a ser arcados pelas futuras gerações. Deve-se evitar a tendência de os benefícios de curto prazo prevalecerem sobre os custos de longo prazo, fato este que impactará no bem-estar das gerações futuras. Assim, sua observância requer a preservação de determinados bens sociais, de modo a serem adotadas medidas em observância a este princípio irá requer a manutenção de instituições justas e um desenvolvimento econômico e social sustentável.

A teoria da justiça intergeracional é decorrência exegética do princípio da solidariedade intergeracional, tendo por escopo a necessidade de distribuição dos bens sociais ao longo do tempo de sorte a serem preservados recursos e bens para as futuras gerações de modo a permitir a manutenção de instituições justas sustentáveis ao longo do tempo. A premissa básica existente é o dever de a atual geração em zelar pela sustentabilidade das instituições de forma perene, devendo buscar preservar recursos para as futuras gerações, possibilitando-as atingir este objetivo. Deve-se, assim, buscar um equilíbrio entre as taxas de bem-estar presente e futura, visando maximizar as expectativas dos menos favorecidos.

Analisando a questão sob a ótica do texto constitucional, há a previsão da obrigação de se preservar o meio ambiente para as futuras gerações e, destarte, o relacionamento entre gerações não pode ser levado a efeito de forma separada, e, ao agir assim, este dispositivo consagra a ética da solidariedade entre as gerações. A premissa básica é a de que a continuidade da vida no planeta pede a solidariedade intergeracional para não haver o monopólio da geração presente sobre os recursos ambientais e financeiros, devendo ser levando em conta as gerações vindouras, criando uma nova forma de tipo de responsabilidade jurídica e, porque não dizer, social e econômica, a saber, a responsabilidade ambiental entre gerações.

Estes institutos devem ser interpretados a luz do princípio da solidariedade intergeracional, nos termos dos preceitos estampados no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, o qual, conforme visto, deve ser analisando conjuntamente com os artigos 167, inciso III, 170, do texto constitucional, bem como dos artigos 101 e seguintes do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o denominado teto de gastos. Isso porque os referidos dispositivos

constitucionais demonstram a preocupação do constituinte originário com os aspectos intergeracionais das ações do poder público, bem como demonstram a preocupação com a sustentabilidade do desenvolvimento econômico. Assim sendo, o princípio de solidariedade intergeracional também se faz presente em outras searas além do direito ambiental, devendo nortear as atividades financeiras do Estado.

Outro aspecto necessário para a compreensão do princípio da solidariedade intergeracional é a sustentabilidade, monopolizado por questões atinentes ao meio ambiente, muito embora seja preponderantemente econômica e, por via de consequência, deve ser objetivo de estudo pelo direito econômico e financeiro. Isso porque, o fato de que princípio da solidariedade intergeracional estar contido no texto constitucional, demonstra a preocupação do constituinte originário com o bem-estar das futuras gerações.

Verifica-se que, não apenas na seara ambiental a Constituição Federal de 1988 demonstra preocupação com as futuras gerações. Este preceito está presente no direito financeiro por meio da *regra de ouro*, que veda a realização de operações de créditos superiores ao montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade específica, aprovados pelo Poder Legislativo, como também no novo regime fiscal, responsável por limitar o aumento de gastos públicos da União Federal ao índice de inflação apurado no ano anterior.

Tais medidas demonstram a existência da preocupação, cada vez maior, em observar-se, ao menos na esfera federal, o princípio do equilíbrio orçamentário, em linha com os preceitos do princípio da solidariedade intergeracional. Desse modo, pode-se afirmar ser o princípio de solidariedade intergeracional um direito fundamental de terceira geração, na medida em que determina a preservação dos recursos financeiros das gerações futuras, tal qual a preservação do meio ambiente, devendo ser preocupação da administração pública sua observância.

A exploração de recursos naturais não renováveis, dentro da perspectiva de repartição de bens, liberdades e encargos no tempo, são bens cuja correta e planejada exploração pode ocasionar um legado às gerações futuras, por meio da transformação de bens imóveis em recursos financeiros em investimentos em setores que podem ocasionar desenvolvimento

econômico. Destarte, é necessária a observância do princípio da solidariedade intergeracional o qual é direito fundamental de terceira geração protegido pelo direito constitucional brasileiro.

Em observância ao texto constitucional, quando da elaboração do orçamento público, a solidariedade intergeracional deve orientar o administrador público no momento da previsão de obtenção de receitas pôr da exploração de recursos minerais não renováveis, quando do planejamento dos gastos do Estado, oriente os recursos provenientes da dívida para aqueles investimentos os quais irão ter seus benefícios percebidos ao longo do tempo.

Nessa espécie de investimentos faz sentido o financiamento por meio destes ingressos decorrentes de recursos estratégicos, principalmente se estes estiverem conservados em fundos soberanos intergeracionais criados para fins de criação de poupança para as gerações futuras e/ou investimentos em determinados setores. Tal se deve uma vez que haverá benefícios para geração futura, tais como melhoria da infraestrutura existente e aumento de receita tributária em razão do incremento da atividade econômica, respeitando-se os direitos fundamentais das gerações vindouras.

A decisão a ser tomada pela geração presente em relação à futura dependerá dos interesses e desejos existentes, alicerçados na conveniência do governante. Caso o administrador tiver agido de má-fé ou com paixão de usufruir de algum benefício pessoal ou funcional, emitirá títulos de longo prazo e não se importará com as gerações futuras que suportam os seus ônus. Tais ações violam o princípio da solidariedade intergeracional uma vez que os investimentos realizados no presente em benefício das gerações futuras são o meio de se garantir um melhor nível de bem-estar às gerações futuras.

A solidariedade intergeracional, que pode ser inferida nos referidos artigos, encontra-se como direito fundamental de terceira geração, englobando a necessária preocupação, ao menos no campo teórico, das gerações atuais com os recursos que serão utilizados pelas gerações futuras de sorte a não os exaurir e comprometer às gerações vindouras. Esta nova dimensão dos direitos fundamentais, que deve se fazer presente quando da análise e interpretação dos princípios dispostos no ordenamento jurídico, são responsáveis pela sustentação do preceito em análise. Assim, não se deve pensar no direito financeiro e seus

institutos apenas como um instrumento que disciplina as receitas e despesas públicas, mas também, e fundamentalmente, como um instrumento para a consecução de políticas públicas.

O que se verifica, e esse é o cerne da argumentação apresentada no presente trabalho, é que as regras constitucionais devem ser interpretadas em conjunto com as demais normas gerais de direito financeiro, no sentido de garantir às futuras gerações condições para viabilizar a existência de instituições básicas da sociedade funcionais para as futuras gerações. De tal sorte, a análise em conjunto dos dispositivos constitucionais é exegese necessária do princípio da solidariedade intergeracional no direito constitucional brasileiro, sendo aplicados à luz dos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade, balizando os interesses das gerações presente e futuras.

Portanto, é mister constitucional que o Poder Público utilize os institutos de direito financeiro dentro do princípio da solidariedade intergeracional, de modo a que o orçamento, dentro de um cenário de planejamento estratégico, se converta em meio hábil a transformar a riqueza correspondente aos recursos naturais não renováveis em uma forma de diversificação econômica apta a gerar benefícios intergeracionais permanente, por meio de uma melhoria da estrutura básica da sociedade, com o desenvolvimento dos institutos que a compõe.

6.3. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E SUA ÓTICA INTERGERACIONAL

Conforme a teoria de justiça intergeracional de John Rawls, o nível de poupança da sociedade deve ser capaz de permitir a existência de uma funcional estrutura básica da sociedade não apenas para o presente, mas também para o futuro. De tal modo, a geração atual tem como dever moral de garantir e preservar meios para a manutenção de instituições justas pelas futuras gerações, não consumindo no presente os recursos necessários no futuro para se atingir esse objetivo. Assim, deve a geração atual definir a taxa de poupança de acordo com o contexto histórico da sociedade, cabendo o mister ao administrador públicos, por meio da utilização do orçamento.

Tem-se o orçamento como o instrumento por meio do qual o Estado executa suas atividades financeiras, determinando como haverá o seu financiamento e onde os recursos auferidos junto à sociedade serão despendidos. Ou seja, este instituto é responsável pela

estruturação das finanças públicas, com a delimitação das despesas nas quais o Estado deverá incorrer, bem como previsão dos meios pelos quais o ente estatal irá auferir as receitas necessárias para arcar com tais gastos. Portanto, é necessário constar na peça orçamentária os recursos responsáveis por financiar os gastos públicos, sendo eles, os recursos tributários, patrimoniais, incluídos os decorrentes da exploração de recursos naturais não renováveis.

Outro aspecto relevante na atividade financeira do Estado é a garantia do exercício habitual dos direitos fundamentais do cidadão, ou seja, possibilitar um mínimo existencial para a sociedade por meio de uma estrutura básica a qual viabilize um nível de bem-estar compatível com a felicidade da sociedade. O orçamento, como um dos mais importantes instrumentos financeiros da administração pública, deve ser voltado à este mister, com previsão, no campo das receitas, de que aqueles mais abastados contribuam com mais recursos para viabilizar, no campo das despesas, a conversão destes valores em serviços públicos, objetivando uma melhor condição de vida para os menos favorecidos.

Porém, é importante o orçamento ser realizado de acordo com os princípios do equilíbrio, relativo à necessidade de o Estado equalizar suas receitas e despesas, balanceando os gastos e o nível de endividamento e de poupança, de sorte a não prejudicar as gerações futuras com o exaurimento dos recursos disponíveis para possibilitar a instituições básicas sociais funcionar apropriadamente. Aqui se faz presente, assim, a questão da política fiscal, que deve ser brevemente analisada.

Interessante iniciar a análise com o entendimento de Antônio Evaristo Lanzana³⁴⁷, segundo o qual em muitas análises econômicas é comum a utilização do termo “tripé fiscal-monetário-cambial”, representando uma forma por meio da qual o governo conduz sua política econômica. Um dos componentes desse “tripé” é a política fiscal, referindo-se às ações do governo, tanto do lado dos gastos públicos, como do lado da arrecadação tributárias, ou seja, de quanto e onde o governo gasta, e de quanto e como o governo arrecada, devendo ser aqui considerados todas as esferas da administração pública.

³⁴⁷. LANZANA, Antônio Evaristo Teixeira. Economia brasileira: fundamentos e atualidade. 2ª edição. São Paulo: Atlas 2002; p. 24.

A política fiscal é a política de receitas e despesas do governo, envolvendo a definição e a aplicação da carga tributária exercida sobre os agentes econômicos e gastos do governo, que tem como base os tributos captados, tendo forte impacto sobre a política monetária. Ou seja, a política fiscal refere-se a todos os instrumentos disponíveis ao governo para arrecadar tributos e controlar suas despesas, ou seja, é um meio de organização da política de obtenção de receitas e gastos públicos.

Para Eduardo Fortuna³⁴⁸ a política fiscal deve ser analisada, sob o prisma econômico global do governo, conjuntamente com as políticas monetárias, cambial e de rendas, tendo, por objetivo, promover o desenvolvimento econômico, garantir o pleno emprego e sua estabilidade, equilibrar o volume financeiro das transações econômicas com o exterior, garantir o controle da inflação e promover a distribuição de renda.

Na hipótese de a política econômica estar voltada para reduzir a taxa de inflação, as medidas fiscais normalmente adotadas são a diminuição de gastos públicos ou o aumento da carga tributária, inibidores do consumo, visando diminuir os gastos da coletividade. Por outro lado, caso a política fiscal vise melhorar a distribuição de renda, esses instrumentos devem ser utilizados de forma seletiva, em benefício dos grupos menos favorecidos.

Conforme exposto por Antônio Evaristo Lanzana³⁴⁹, a política fiscal tem por mister viabilizar os quatro objetivos da política econômica, quais sejam: i) crescimento da produção e do emprego; ii) controle da inflação; iii) equilíbrio externo; e, iv) distribuição de renda. A política fiscal também termina interferindo no nível de produção da economia, por meio do gasto público e via tributação, sendo o governo, por sua arrecadação e demanda gerada em razão de seus gastos, um dos principais agentes da econômica.

A política fiscal é importante no sentido de disponibilizar recursos públicos, possibilitando o abastecimento dos cofres públicos os quais viabilizaram a poupança pública e, quando maior for esta, maior será a capacidade investimento, impactando, invariavelmente, o ritmo de crescimento da produção. A política fiscal também é um importante elemento na estratégia antinflacionária, expandindo ou contraindo a demanda da economia nacional, por

³⁴⁸.FORTUNA, Eduardo. Mercado Financeiro – produtos e serviços. 18ª edição. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2010; p. 51.

³⁴⁹.LANZANA, Antônio Evaristo Teixeira. Op. cit.; p. 38.

meio de incremento ou contração dos gastos públicos e/ou aumento da carga tributária, a qual contribuiria indiretamente para diminuir o consumo, via redução da renda disponível. Ademais, terá como condão orientar a aplicação das receitas estatais, dentre as quais encontram-se as ora analisadas decorrentes dos recursos naturais não renováveis, conforme será visto mais adiante.

Segundo Antônio Evaristo Lanzana³⁵⁰, à medida que as importações de um país são determinadas pelo nível de demanda interna, dentre outros fatores, a política fiscal interfere no equilíbrio externo, atuando exatamente sobre o nível de demanda, ou seja, em outras palavras, quanto maior o gasto público e menor a tributação, maior será a demanda da economia, e, portanto, maior o volume de importações. A política fiscal afeta a distribuição de renda do país de duas formas: i) pelo lado do gasto público, dirigindo-se, principalmente, às classes de menor poder aquisitivo; ii) do lado da arrecadação, por meio de um sistema tributário progressivo, mais concentrado na tributação direta.

Segundo Eduardo Fortuna³⁵¹, do ponto de vista de sua integração com as políticas monetária e cambial, uma política fiscal adequada deve permitir neutralizar o endividamento e geração de poupança interna através de superávits fiscais primários, ou eventualmente a aplicação de recursos naturais não renováveis, de modo a viabilizar legados às futuras gerações. O desbalanceamento entre receitas menores e despesas maiores obriga o governo federal a se financiar via mercado financeiro, através da emissão de títulos pelo tesouro nacional, constituidores da dívida pública federal interna.

A política fiscal não deve ser voltada exclusivamente para resolver as questões de equilíbrio orçamentário do presente, devendo se voltar para analisar esta questão sobre o prisma da intertemporalidade. Sob este prisma, tem-se a possibilidade de formação de uma poupança nacional, instituto significativo do ponto de vista macroeconômico por ser o resultado das ações de consumo individual dos agentes econômicos – necessidade da política fiscal se voltar para a poupança nacional, garantindo às gerações futuras recursos necessários para que possam usufruir dos bens sociais de modo adequado. A poupança deve ser realizada pelos agentes econômicos privados e públicos, cabendo a política fiscal, por meio da política orçamentária,

³⁵⁰. LANZANA, Antônio Evaristo Teixeira. Op. cit.; p. 40.

³⁵¹. FORTUNA, Eduardo. Op. cit.; p. 60.

induzi-los para tal, sendo mister dos governos manejar o orçamento voltando-o para o futuro, sem grandes desequilíbrios.

De acordo com Antônio Evaristo Lanzana³⁵², a diferença entre a arrecadação tributária e o gasto do governo leva ao déficit público, que pode ser financiado por meio da emissão de moeda ou por meio da colocação de títulos públicos junto ao setor privado, não havendo regra definida para dizer qual é a forma mais apropriada, uma vez que depende das condições em que a econômica se encontra. Entende o autor³⁵³ que o financiamento do déficit pode se dar de duas maneiras: i) por meio da emissão monetária, a qual traz vantagem de não gerar déficits futuros e não ter de elevar as taxas de juros, mas tem a grande desvantagem de gerar pressões inflacionárias; ii) com colocações de títulos junto ao setor privado, o governo evita as pressões inflacionárias do excesso de moeda, contudo, aumenta a dívida interna, o que pressionará o próprio déficit no futuro, e também as taxas de juros, para viabilizar a colocação de seus papéis.

O financiamento do déficit público com colocação de títulos pressupõe que o setor privado tenha recursos para adquirir tais títulos e, além disso, tenha confiança que o governo honrará os compromissos, por ocasião do vencimento desses mesmos títulos. Se o déficit é muito elevado, o governo terá pouco crédito no mercado, não sendo a sua fidúcia capaz de exercer o poder simbólico de atração de financiadores. Dessa forma, a existência de resultados fiscais negativos em sequência levará a necessidade de se oferecer aos credores um retorno maior, implicando em um montante de títulos mais elevado, bem como em taxas de juros superiores. Tal fato poderá levar a necessidade de se tomar mais dívida o que poderá implicar em mais dificuldade em obtenção de crédito junto ao mercado.

Uma saída seria a utilização de uma poupança nacional, que pode ser financiada pelas receitas decorrentes da exploração de recursos naturais não renováveis, pode servir como um colchão de liquidez ao Estado, servindo, exatamente, para evitar o endividamento público para cobrir eventuais déficits correntes ou de investimentos. A existência dessas reservas, por meio de fundos soberanos, que serão analisados adiante, poderá servir como forma de garantia e gerar mais credibilidade, bem como financiar investimentos mais duradouros.

³⁵². LANZANA, Antônio Evaristo Teixeira. Op. cit.; p. 40.

³⁵³. LANZANA, Antônio Evaristo Teixeira. Op. cit.; p. 46.

Considerando que, em situações de crises econômicas geram a necessidade de maior participação estatal na economia, que poderá dar-se por meio de políticas deficitárias voltadas para a reativação econômica. Considerando o fato de que o Estado é maior agente do mercado, seus gastos tendem a ser fator ativador da economia em cenários de retração. Eventuais políticas anticíclicas devem ser feitas com responsabilidade para que o nível de endividamento não comprometa a credibilidade do Estado, podendo-se lançar mão da poupança nacional para tal, de modo a fazer frente a necessidade de realização de investimentos necessários para a reativação da economia. A existência de um fundo com receitas estratégicas, poupadas pelo Estado, podem ser utilizadas nessas circunstâncias, desde que voltadas, não à despesas correntes, mas a investimentos os quais gerarão benefícios à geração futura.

O papel da política fiscal, por meio do orçamento, é evitar os efeitos deletérios de uma política deficitária de curto prazo, com o incremento do endividamento público ou consumo da poupança nacional sem retorno efetivo à sociedade. Uma vez que a premissa que vem sendo defendida é a de que somente deve-se proceder ao financiamento estatal por meio de receitas decorrentes de recursos naturais não renováveis, na hipótese dos numerários recebidos forem destinados ao financiamento de investimentos cujos benefícios sejam destinados às futuras gerações. Ou seja, a política fiscal deve voltar-se para a poupança nacional e/ou para a construção de legado às gerações futuras.

A relação entre nível de endividamento, poupança nacional e investimento, tem impacto direto na justiça entre gerações, uma vez que somente os aportes de recursos que irão gerar bens sociais ocasionam benefícios econômicos futuros, sendo estes um meio de justificação ou do baixo nível de poupança ou de maior endividamento. Dessa forma, investimentos de longo prazo, poupança e endividamento devem ser analisados à luz dos preceitos de justiça intergeracional uma vez que são meios de transferência de bens entre gerações. As duas primeiras da geração atual para a futura e o último da futura para à presente. Essas transferências possuem impacto direto no nível de consumo atual e futuro, devendo ser considerados pelos elaboradores da política fiscal.

As taxas de poupança, investimento e endividamento são importantes elementos de política fiscal, influenciando, diretamente, no nível de consumo futuro. Isso porque, caso haja o consumo elevado de recursos hoje, ocasionando um grau elevado de endividamento futuro,

haverá o comprometimento do nível de consumo futuro, uma vez que caberá às gerações vindouras arcar com os excessos atuais.

Por outro lado, a poupança integral de recursos, sem investimentos ou consumo presente, impactará no nível de consumo atual. De tal modo, deve-se buscar um nível equilibrado de poupança e investimentos de longo prazo, de modo a não comprometer, nem o bem-estar atual, tampouco o futuro, sendo a política fiscal o meio adequado para a realização de tal balanceamento.

A questão central é que cada geração deve ter meios de se bancar, sendo a poupança, o investimento e o débito meios de se atingir esse equilíbrio. De tal sorte, a política fiscal não se deve preocupar em balancear o nível de consumo presente e futuro, mas sim em equilibrar a transferência de recursos para garantir que as futuras gerações tenham meios de garantir que suas instituições funcionem de forma eficiente, sendo que o nível de consumo é consequência.

Deve-se levar em consideração, assim, que as gerações futuras serão mais produtivas que as presentes em razão do desenvolvimento tecnológico e mudanças na forma de vida, a política fiscal deve trabalhar no sentido de não ocasionar uma situação de desarranjo intergeracional, ou seja, a evitar a ocorrência de um descompasso entre o nível de consumo o aumento de produtividade e influência no bem-estar social.

A poupança nacional, dada a sua relação com a capacidade de investimento, é elemento importante para a garantia de meios econômicos que viabilizem o desenvolvimento sustentável. A preocupação com os níveis de poupança nacional pode ser vista por dois pontos de vista tanto o sentido abstrato, relacionando-se com como se deve atingir o grau hipotético de poupança tido como ideal, quanto, no nível prático, considerando quais os impactos da poupança abaixo ou acima do nível ideal.

Sob uma perspectiva econômica, análise de modelos econômicos de mensuração e desconto do bem-estar futuro são elementos para a definição da taxa ideal de poupança. Contudo, tal fato, regra geral, tende a não ser justificável de uma perspectiva moral, uma vez que tratamento justo de pessoas localizadas em diferentes momentos depende, dentre outras coisas, de seus atributos não meritocráticos, bem como dos critérios de distribuição adotados

pela sociedade no qual estão localizados, entrando aqui a análise da justiça intergeracional sob a ótica dos dois princípios ralwsianos de justiça.

É indefensável, também do ponto de vista ético, a utilização dos bens sociais, no presente, de modo a comprometer o bem-estar das futuras gerações. Nessas situações o administrador público estaria agindo sem observar o mister previsto no princípio da solidariedade intergeracional. A consideração da justiça intergeracional e das formas pela qual deve ser mensurada a distribuição de bens sociais e bem-estar entre as gerações, não deve considerar modelos macroeconômicos sem considerar os anseios de cada geração.

É importante fazer uma análise acerca do assunto sob a ótica do “ótimo de Pareto”, uma vez que, sob essa perspectiva, haverá a observância da justiça intergeracional caso uma geração atinja o máximo de bem-estar sem comprometer o das próximas gerações. Não se pretende analisar modelos que possam satisfazer essa proposição, apenas deve-se destacar que a análise da questão sob este prisma é um meio adequado para se afastar questões de preferência social e temporal, melhor adaptando-se aos preceitos de justiça intergeracional com o princípio de diferença ralwsiano, bem como com suas variações: i) princípio da diferença intergeracional de Benjamin Lockwood; ii) interpretação extensiva do princípio de diferença de Jane English.

Nesse sentido, o nível de consumo será diretamente relacionado com a distribuição de bens sociais ao longo do tempo por meio do investimento, poupança e endividamento, sendo o balanceamento destes bens importantes para que as gerações futuras mantenham o padrão de consumo e dos bens sociais para que possam se ter instituições justas e meios de subsistência para manutenção e/ou elevação de suas expectativas. Alternativamente, pode haver o desconto desse bem-estar caso não haja poupança, sendo mister do agente público equalizar o consumo dos recursos atualmente sem que haja o comprometimento do bem-estar da geração atual e de um desconto que não comprometa o bem-estar das gerações futuras, sendo está a ideia implícita na teoria de justiça intergeracional de John Ralws.

Considerando-se o fato de que, em razão do desenvolvimento tecnológico e social as gerações futuras tenderão a ser melhores do que as anteriores, não se deve afastar a ideia de a política fiscal voltar-se a um desconto das expectativas futuras, a qual somente pode ocorrer caso verifique-se que a perspectiva econômica está pendendo desproporcionalmente para as

gerações vindouras em detrimento da geração presente. Tal ideia deve ser aplicada com parcimônia, de sorte a não restarem anulados os progressos e melhorias sociais e tecnológicas das gerações futuras, sob pena de comprometimento de seu bem-estar. O inverso é verdadeiro, devendo haver maior poupança quando as perspectivas para as gerações futuras pioram.

Os investimentos realizados em benefício das gerações futuras são um meio de se garantir que estas possam usufruir de meios e bens suficientes para melhoria de sua condição de vida. Portanto, é mister do poder público, quando da elaboração da política fiscal, analisar todas as questões distributivas não apenas atuais, devendo projetar-se para o futuro, de sorte a gerar um legado para as futuras gerações, por meio da efetivação de uma poupança nacional ou, alternativamente, pelos investimentos públicos de efeitos duradouros.

Tal mister, contudo, somente será alcançado por meio do planejamento estratégico na realização da atividade financeira estatal, o qual deverá aplicar a ideia em questão, buscando meios financeiros de modo que se atinja o máximo de bem-estar sem comprometer o das próximas gerações, bem como aplicar recursos de modo a que tais benefícios sejam perenes, alcançando um incremento duradouro da estrutura básica da sociedade. Dentro dessa ótica, as receitas decorrentes dos recursos naturais não renováveis podem exercer um importante elemento para o equilíbrio dessa conta, sendo, contudo, perigoso que o Estado crie dependência dessa espécie de ingressos, em vista de sua exauribilidade, bem como volatilidade de preços que pode ocasionar a deterioração dos termos de troca.

Neste cenário, destaca-se a importância do planejamento estratégico, que conforme visto é o meio pelo qual o gestor problematiza, de forma dinâmica, a realidade, com uma preocupação maior pelos meios, nos quais está presente a figura da estratégia, que deve ser atingido a situação objetivo do que propriamente com esta. Tal mister ocorrerá por meio da lei de diretrizes orçamentárias, e operacional, por meio do orçamento, devendo haver a articulação de ambos em função da estratégia governamental traçada pelo plano plurianual. De fato, o planejamento estratégico deve ser elaborado para longo prazo, sendo, no Brasil, o plano plurianual aquele que mais se aproxima da esta função.

Conforme visto, um dos principais instrumentos de planejamento estatal é o orçamento, a principal forma de operacionalização do planejamento estratégico para o futuro,

a qual deverá ser implementada quando da definição da política de exploração dos recursos naturais não renováveis, bem como quando da definição da aplicação das receitas dali decorrentes. A técnica orçamentária a ser adotada deve seguir os preceitos de modernização da gestão pública, priorizando a articulação com a estratégia para viabilizar a efetivação dos objetivos e metas traçados em seu planejamento, buscando também uma forma de orçamentação que busque uma maior eficiência do gasto público.

Ademais, deve-se considerar, quando da elaboração do orçamento dentro da ótica da exploração dos recursos naturais não renováveis, não apenas como estes recursos finitos deverão ser alocados levando-se em consideração os preceitos decorrentes do princípio da solidariedade intergeracional, como também o melhor momento para que haja a sua exploração, de modo que se aproveite ciclos econômicos globais favoráveis, de modo a gerar a maior riqueza possível, conforme será a seguir demonstrado.

Portanto, verifica-se ser o orçamento uma das principais formas por meio da qual o planejamento na utilização dos recursos naturais não renováveis ocorrerá e suas receitas serão aplicadas. Nesse sentido, deve-se destacar a importância de um planejamento estratégico no qual haja um cuidadoso balanceamento de políticas, uma vez que a renda petrolífera pode ter um impacto político profundo, para que um país industrializado possa se beneficiar do potencial das novas descobertas mineiras ou energéticas. É o que será melhor analisado a seguir.

6.4. IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO NA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS ESTRATÉGICOS

O instituto do planejamento, como visto, possui grande importância no mister financeiro estatal, visto que é fundamental para que as políticas públicas possam ser eficazes, fazendo o Estado atingir sua finalidade de manter e incrementar os serviços públicos ofertados de modo a melhorar a qualidade de vida da população.

Ademais, este instituto ganha contornos importantes quando se considera a exploração dos recursos naturais não renováveis, bem como a aplicação das receitas decorrentes dessa atividade, uma vez se tratar de bens os quais, como o próprio nome já sugere, são finitos. Por

esse motivo, é mister cuidado quando de sua utilização econômica, de modo a que resultem em benefícios a sociedade, evitando-se os problemas de sua má-utilização, conforme exposto.

Esta utilização remete a eficiência do gasto público, cujas causas do crescimento, conforme entendimento de Gehard Colm³⁵⁴, seriam de quatro tipos inter-relacionados: i) necessidade de serviços públicos; ii) desejo de melhores serviços públicos; iii) disponibilidade de recursos para utilização pelo governo; e iv) o custo dos serviços públicos. Para o autor³⁵⁵, as duas primeiras razões são do tipo clássico, qual seja, o governo aumenta seu raio de ação, já que existe demanda por seus serviços; o terceiro por sua vez, é derivada das facilidades que o governo tem na geração de recursos, os quais, por seu turno, estimulam a oferta de serviços e bens públicos; e, o último traz a questão de os serviços públicos serem pouco suscetíveis ao emprego de fórmulas racionalizadas que visam à redução de seus custos.

No mesmo sentido, de igual importância se faz o entendimento de James Giacomini³⁵⁶, o crescimento dos gastos totais do governo em determinado país é muito mais uma função das possibilidades de obtenção de recursos do que da expansão dos fatores que explicam o crescimento da demanda de serviços produzidos pelo governo e, dessa forma, a procura de bens e serviços públicos por parte dos indivíduos é anulada pela não disposição dos mesmos indivíduos em contribuir, via sistema tributário, para o financiamento dos encargos decorrentes desses bens e serviços, sendo que tendo tal equilíbrio é encontrado em época de normalidade e de estabilidade econômica. Segundo o autor³⁵⁷, em situações de excepcional gravidade pode ser necessário o rompimento deste equilíbrio é rompido, pois os indivíduos, reconhecendo a importância da ação pública nesse momento, não opõem maior resistência ao aumento da carga tributária, a qual deve retornar ao normal após cessada a comoção.

A teoria do liberalismo econômico serviu para fundamentar as teorias econômicas clássicas defensoras de um Estado detentor de funções mais reduzidas, com aparato estatal enxuto, como por exemplo: i) para Adam Smith, segundo o qual o soberano deveria tratar somente de temas como justiça, segurança, estradas, pontes, portos e canais e educação da juventude, imagem e responsabilidade de seu cargo; ii) para David Ricardo, o qual entende que

³⁵⁴. Apud GIACOMONI, James. Op. cit; p. 8.

³⁵⁵. Apud GIACOMONI, James. Op. cit; p. 8.

³⁵⁶. GIACOMONI, James. Op. cit; pp. 8 e 9.

³⁵⁷. GIACOMONI, James. Op. cit; p. 9.

o melhor de todos os planos financeiros é gastar pouco, e a melhor política tributária é aquela viabilizadora da menor taxaço possível.

Conforme afirmado James Giacomini³⁵⁸, na maior parte do século XIX, a concep  o capitalista centrada no mercado revitaliza-se com as sucessivas revolu  es industriais que fortaleciam o capitalismo concorrencial, tudo dentro de cenários de grande estabilidade monetária e extraordinários progressos científicos, sendo dispensada a a  o estatal. Após 1900, começou a haver a manifesta  o de sintomas das crises periódicas intr  secas do sistema capitalista, o que levou a economia mundial    depressão de 1930, sendo, o economista inglês John Maynard Keynes, o principal doutrinador na busca de uma fórmula salvadora do capitalismo, substituindo o tripé microecon  mico dos clássicos (oferta, demanda e preço) por outro tipo de sustenta  o, de cunho macroecon  mico: a demanda global mais o investimento global determinam a renda global, e essas três variáveis, que somente podem ser atribuídos ao Estado, responsabilizam-se pelo nível do emprego.

O sistema keynesiano deu respaldo doutrinário aos esforços governamentais visando tirar as respectivas economias da crise depressiva dos anos trinta, sendo a partir daí que a interven  o estatal passou a ser naturalmente aceita, em especial na dinamiza  o da demanda agregada e na utiliza  o dos instrumentos de política de estabiliza  o econômica. A atividade estatal na aloca  o de recursos justifica-se naqueles casos nos quais não há a necessária eficiência da iniciativa privada. São exemplos dessa situa  o: i) na infraestrutura econômica, cujos investimentos são indutores de desenvolvimento regional e nacional e os altos investimentos necessários e o longo peri  do de carência entre as aplica  es e o retorno que desestimulam igualmente o envolvimento privado; e, ii) na provisão de bens públicos e meritórios, na qual a demanda por certos bens assume características especiais que inviabilizam seu fornecimento pelo sistema de mercado, ou seja, como são, em sua maior parte, produzidos pelo poder público, devem ter sua provisão financiadas (pagos) pelo orçamento público.

O problema resultante de aumento nos gastos públicos, o qual ocorre, por meio de planejamento ou não, dentro do orçamento,    o surgimento de déficit nas contas do governo, o qual    coberto, dentre outros instrumentos, pelo endividamento público ou consumo da poupança nacional. Nesse sentido o Estado termina por necessariamente lançar mão de fundos

³⁵⁸. GIACOMONI, James. Op. cit; p. 22.

guardados para investimentos futuros, aumento de impostos ou tomava empréstimos de particulares. Em todos estes casos, na ausência de uma política planejada, verifica-se que a poupança nacional termina desperdiçada em aplicações improdutivas os quais não geram benefícios para as gerações vindouras.

Desse modo, o aumento de gastos públicos e consumo da poupança estatal deve acontecer, de modo planejado, fundamentalmente, quando houver a necessidade de adoção de políticas anticíclicas, voltadas para substituição do setor privado momentos de crise, de modo a incentivar a atividade econômica. Como tal estímulo termina por aumentar a geração de riqueza nacional, isso termina por aplicar a capacidade fiscal do país de longo prazo, por meio do aumento das receitas tributárias.

Pois bem, dentro deste cenário, o constituinte de 1988 preferiu adotar uma postura realista em face ao déficit orçamentário, o qual aparece embutido nas chamadas operações de crédito que classificam tanto os financiamentos de longo prazo contratados para a realização de obras, as operações de curto prazo de recomposição do caixa e que se transformam em longo prazo pela permanente rolagem e a própria receita com a colocação de títulos e obrigações emitidos pelo tesouro público. A Constituição Federal 1988 preferiu atacar o chamado déficit das operações correntes, determinando, no inciso III, do artigo 167, que é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital.

Segundo Cesar Augusto de Andrade³⁵⁹, a Constituição Federal 1988 não exige explicitamente do administrador público o equilíbrio orçamentário, podendo este conceito ser depreendido a partir de regras constitucionais que limitam o endividamento e determinam a transparência orçamentária e controle dos gastos. Para o autor³⁶⁰, o texto constitucional permite o endividamento dos entes da Federação, por meio de uma política orçamentária deficitária, ainda que momentânea, em decorrência da conjuntura econômica que exija a adoção de políticas fiscais anticíclicas para lidar com períodos de crise, de modo a elevar os níveis de gastos estatais para incentivar a continuidade dos investimentos no setor privado.

³⁵⁹. ANDRADE. Cesar Augusto Seijas de. Op. cit.; p. 1162.

³⁶⁰. ANDRADE. Cesar Augusto Seijas de. Op. cit.; pp. 1163 e 1164.

Dentro deste cenário, uma exploração planejada e responsável dos recursos naturais não renováveis tem a capacidade de ampliar as receitas estatais, sendo que os *royalties* podem surgir como um elemento que equacione a poupança estatal e, por via de consequência, apazigue o problema de justiça intergeracional. Para tal, é mister que sejam utilizados de forma planejada, atrelando-se sua aplicação a investimentos pró-diversificação produtiva.

Nesse sentido, José Agostinho Leal e Rodrigo Serra³⁶¹ afirmam que a cobrança de *royalties* pode ser primeiramente identificada com o objetivo de capturar rendas “diferenciais” em benefício de toda a sociedade, onde defende que os recursos hídricos subterrâneos utilizados para irrigação devam ser tomados como propriedades do Estado, podendo ser interpretado como instrumento de capturar rendas diferenciais da indústria petrolífera. Para os autores³⁶², embora seja possível associar o *royalty* com a função de captura de ganhos extraordinários das firmas petrolíferas, certo é que a participações especiais cumprem mais diretamente este objetivo, pois, explicitamente, funcionam como um imposto adicional sobre os lucros excepcionais advindos da exploração de jazidas com elevados patamares de produção.

José Agostinho Leal e Rodrigo Serra³⁶³ afirmam que a renda mineral existe função do caráter exaurível do bem explorado, por meio da incorporação de uma dimensão temporal da análise da renda mineral, observando-se que a decisão de explorar uma jazida hoje significa a renúncia de explorá-la em algum tempo futuro, em condições, quiçá, mais rentável, tratando-se de um “custo de oportunidade” específico, conhecido como “custo de uso” – de se explorar a jazida no presente e não no futuro.

A introdução da dimensão de escassez aos recursos naturais não renováveis permite entender o *royalty* como forma de regular o ritmo de exploração de jazidas, propiciando, aos respectivos proprietários, rentabilidade suficiente para compensar os ganhos decorrentes da espera pela futura elevação de preços de recursos naturais não-renováveis, tal como previsto no modelo Hotelling. Com isso, a exploração passa seguir um planejamento geracional, de modo a garantir uma exploração que permita às futuras gerações, a obtenção de um legado.

³⁶¹. LEAL, José Agostinho; SERRA, Rodrigo. Op. Cit.; pp. 165.

³⁶². LEAL, José Agostinho; SERRA, Rodrigo. Op. Cit.; pp. 166.

³⁶³. LEAL, José Agostinho; SERRA, Rodrigo. Op. Cit.; pp. 167.

A contribuição de Hotelling é fundamental para compreensão do *royalty* como renda a ser destinada a uma política intergeracional. Isso porque, a denominada renda de Hotelling pode ser considerada como uma compensação ao proprietário pela redução do valor de sua jazida, em decorrência da extração, que torna o recurso indisponível no futuro.

Nesse sentido, a ideia de que a extração presente impossibilita que gerações futuras usufruam dos benefícios do recurso traz à tona questões de justiça intergeracional e equidade, no sentido de se perguntar o que deve ser feito com a renda de Hotelling obtida pelo proprietário do recurso, para não prejudicar os futuros consumidores. Desse modo, pode-se é possível classificar o fluxo de pagamentos decorrentes dos *royalties* como receita patrimonial da União, cabendo ressaltar que, neste caso, a renda de Hotelling aparece como mais uma compensação devida ao Estado pelas empresas que adquirem a concessão para exploração do recurso exaurível.

De acordo com José Agostinho Leal e Rodrigo Serra³⁶⁴, o território que atende à produção petrolífera, são imobilizados capitais cuja deixa de existir quando do esgotamento do petróleo, sendo somente a qualidade finita destes impactos territoriais, e não sua magnitude, que pode justificar a necessidade crucial de aplicação de parte dos recursos de *royalties* nas regiões produtoras. Segundo os autores³⁶⁵, os Estados e Municípios atingidos pela atividade de exploração de um recurso não-renovável, inexoravelmente, vivenciarão um período de fuga de capitais móveis e obsolescência do imobilizado, sendo que a região é intensamente impactada pela atividade petrolífera, maior será, *ceteris paribus*, seu esvaziamento econômico quando do fim das reservas.

É claro que a discussão sobre a forma de aplicação das receitas de *royalties* nos Estados e regiões produtoras deve ser informado pelo debate sobre federalismo fiscal: sobre a eficiência comparada do gasto público. A discussão acerca da legitimidade do pagamento de *royalties* às esferas subnacionais deve alimentar-se, portanto, do debate sobre federalismo fiscal, e não apenas sobre considerações restritas à indústria petrolífera e seus impactos territoriais.

³⁶⁴. LEAL, José Agostinho; SERRA, Rodrigo. Op. Cit.; pp. 170.

³⁶⁵. LEAL, José Agostinho; SERRA, Rodrigo. Op. Cit.; pp. 170.

A análise da distribuição dos *royalties* deve levar em consideração o fato de que tal instituto deve ser visto como um mecanismo de promoção de políticas que visam à justiça intergeracional. Nesse sentido, ao realizar o planejamento da política financeira, responsável pela transformação do bem público da União em recursos os quais poderão ser utilizados em benefício da sociedade, o Estado deve atentar para as seguintes questões: i) determinar o tipo de compensação a ser cobrada; ii) definição da regra matriz de incidência da compensação; iii) eleger as esferas de governo responsáveis pela arrecadação; iv) planejar a exploração dos recursos minerais; v) planejar como os recursos advindos da exploração serão utilizados em prol da sociedade; e, vi) destinar recursos para fundos específicos, fomentados como as receitas decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis, de modo a financiar programas específicos de modo a se diversificar a economia em prol da incrementação das instituições da estrutura básica da sociedade.

Deve, também, ser conferida particular importância à política financeira deste setor, especialmente em relação a verificar a finalidade dos recursos decorrentes da exploração após seu recebimento pelo Estado. A aplicação correta destes valores para desenvolver outros setores da economia pode ser a diferença para melhorar a qualidade de vida da população. O problema é que quanto maior a dependência do Estado em relação à exploração mineral, menor tende a ser o grau de planejamento da utilização dos recursos dela decorrentes, gerando, como consequência, uma menor possibilidade de desenvolvimento de outros setores.

Esta etapa ocorre antes mesmo da elaboração da política financeira sobre o setor, sendo exatamente o balanceamento entre a exploração com a formação de uma reserva estratégica que é o primeiro desafio que o Estado deve efetuar na elaboração de uma política mineral. Este planejamento deve servir para evitar que a exploração de recursos minerais termine por gerar problemas econômicos e sociais que podem obstaculizar o desenvolvimento.

A teoria em questão remete a ideia de que a taxa de exaustão de um recurso finito e uniforme será determinada pela relação entre a taxa de crescimento dos preços do minério e a taxa de lucros, enquanto que os preços relativos de um mineral exaurível irão subir conforme ele se torna mais escasso, e esta elevação dos preços irá contribuir para promover a sua conservação, pois suas reservas irão ser exploradas mais lentamente.

Verifica-se que o modelo de Hotelling estabelece a regra segundo a qual o custo de uso de um recurso não-renovável cresce a uma taxa igual à taxa de desconto, obtido através da condição de eficiência dinâmica. Desse modo, a taxa de retorno esperada sobre os recursos no solo deverá ser igual à taxa de retorno sobre os bens pertencentes à mesma classe de risco.

Referida interpretação acerca da exaustão dos recursos não renováveis pode gerar questões importantes, se for considerado o fato de que a disponibilidade finita do recurso e de como esta afeta o preço e sua trajetória de extração no tempo. Ou seja, tratando-se de um recurso não-renovável, a sua extração imediata pode implicar a impossibilidade de exploração, ocasionando um *trade off* acerca do custo de oportunidade, o qual deve ser considerado quando do planejamento de sua utilização, fundamentalmente considerando-se a variável do preço no decorrer do tempo, que tende a ser de elevação.

Nesse sentido, em face da formulação de Hotelling, a questão que se apresenta é de alocação intertemporal dos recursos naturais não renováveis, que devem ter sua exploração planejada por meio da análise do custo de oportunidade e uma taxa de desconto, sendo a taxa ótima de extração aquela que garante um preço do recurso sustentável, de modo a permitir a sua exaustão gradativa, proporcionando uma transição para um recurso do tipo *backstop*.

Importante repisar que o referido modelo, conforme anteriormente apresentado, encontra restrições seja o referencial para análise dos recursos naturais não-renováveis, terminou por sofrer restrições empíricas diante de fatores externos presentes nos setores petrolíferos e minerais não considerando, trata-se de um importante modelo. Isso porque, a ideia central é a existência de uma renda mineral que, segundo Hotelling, é atualizada, fazendo com que seu proprietário seja indiferente ao período de extração, propondo uma trajetória de extração que garanta uma melhor alocação temporal dos recursos.

Por sua vez, quando a propriedade das jazidas é pública, a regra de Hotelling perde capacidade explicativa sobre o ritmo de exploração do recurso, embora ainda permaneça servindo como referência para incorporação da dimensão temporal no estudo da indústria extrativista mineral. Dessa forma, deve-se ter em mente que as receitas de *royalties* apropriadas pelo Estado não influenciam as decisões quanto ao ritmo de exploração dos recursos. Não

obstante tal fato, verifica-se que esta formulação serviu (e ainda serve) como base para diversas outras que orientam o planejamento na exploração dos recursos naturais não renováveis.

Verifica-se que, para além de ser visto como instrumento fiscal para captura de rendas extraordinárias auferidas pela indústria mineral, os *royalties* possuem importante da função de promover políticas de promoção da justiça intergeracional se forem fruto de exploração bem planejada, bem como forem aplicados em políticas públicas voltadas para o futuro, também de acordo com um plano estratégico cujos efeitos perdurem no tempo de modo a gerar um legado para as gerações futuras, por meio da melhoria perene da qualidade de vida da população, com incremento institucional e garantia de liberdades individuais de modo a potencializar a estrutura básica da sociedade.

O desenvolvimento do conceito de renda mineral sublinhou a função do *royalty*, de garantir sustentabilidade econômica às futuras gerações futuras, e é sobre esta função que permanece o interesse da análise. Dessa forma, considerando-se que um país deve usar a renda de seus recursos para financiar a diversificação da economia na direção de atividades mais dependentes de trabalho e capital físico do que de recursos naturais, o planejamento, tanto na exploração, quanto na aplicação das receitas dela decorrentes, ganha ainda mais relevância.

6.5. INICIATIVAS INTERNACIONAIS PARA UTILIZAÇÃO DAS RECEITAS DOS ROYALTIES

Considerando que uma descoberta de recursos naturais em uma nação é a descoberta da posse de um aumento finito na riqueza conhecida do país e, além disso, o fluxo físico dos recursos ao longo da duração de sua extração mostra um perfil muito comum. Se a geração atual convertesse a nova riqueza do país em bens de consumo, qualquer consumo de receitas da venda de recursos não renováveis é considerado consumo de capital, ocasionando a diminuição da riqueza do país na mesma proporção, apropriando-se do que de outra forma, em havendo sua aplicação correta, constituiria riqueza para as gerações seguintes.

Desse modo, considerando que, ao longo de um período de anos, o fluxo tende a aumentar e, em seguida, conforme a exploração avança, passa a diminuir até chegar a uma quantidade insignificante. Desse intervalo de tempo haverá uma janela de oportunidade para

que o país capture parte dessa riqueza de modo a diversificar a economia e criar fontes de riqueza.

Ademais, hoje, diante da globalização da economia, problemas econômicos que atinjam um determinado país podem facilmente cruzar as suas fronteiras, contagiando economias próximas, criando o espectro de uma crise. De tal forma, a fim de evitar que os recursos arrecadados com a atividade minerária sejam desperdiçados e possam gerar crises regionais, que podem, inclusive, ter efeitos globais. Assim, foram criadas diversas iniciativas de transparência para garantir o bom uso das receitas decorrentes da exploração mineral.

Ao analisar a questão, Fernando Facury Scaff³⁶⁶ destaca as seguintes iniciativas internacionais: i) *EITI (Extractive Industries Transparency Initiative)* – mecanismos de adesão voluntária, criado pelo então Primeiro Ministro Inglês Tony Blair, com o objetivo de tornar mais transparente o uso dos recursos públicos arrecadados, cujo foco é apresentação, pelos governos de Estados detentores de riquezas minerais, de relatório com demonstração dos valores recebidos da exploração mineral, e a destinação que lhes foram conferidas; e, ii) *Publish What You Pay – PWYP*, por meio do qual as empresas exploradoras de recursos minerais informam o montante pago aos governos em decorrência da exploração dos recursos naturais.

Ademais, refletindo este ambiente de preocupação acerca da boa utilização dos recursos decorrentes da exploração mineral, deve-se destacar que, em paralelo às iniciativas internacionais, muitos países criaram legislação interna obrigando as empresas privadas a dar maior transparência aos negócios internacionais com petróleo, gás e minérios. Ademais, existem diversos modelos adotados por países e jurisdições acerca da melhor forma de utilização dos recursos naturais não renováveis.

A ideia central aqui é a de que os recursos minerais podem ser muito úteis na geração de desenvolvimento socioeconômico sustentável desde que sejam prevenidos os problemas que podem advir da exploração, de modo a gerar riquezas e desenvolvimento interno, evitando-se desindustrialização e o desemprego. A elaboração de um planejamento estratégico e geracional é, de tal sorte, o que irá definir se os recursos irão ou não auxiliar no desenvolvimento econômico e social do país.

³⁶⁶. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit.; p. 171.

Ademais, conforme exposto anteriormente, foi demonstrado que os recursos naturais não renováveis são *commodities* e, como tal, terminam por apresentar volatilidade em seus preços. Dentro deste cenário, verificar-se-á como Alasca, Noruega e Emirados Árabes Unidos lidaram, de forma exitosa, com os recursos advindos do petróleo, ao passo que Alberta, Holanda, México e Venezuela não tiveram a mesma experiência positiva.

Pois bem, inicialmente, insta destacar que a instabilidade dos preços do petróleo tem sido uma preocupação constante para os países dependentes deste recurso, mas especialmente nas décadas que se seguiram aos primeiros choques do petróleo na década de 1970. Como o PIB real dos estados exportadores de petróleo está vinculado ao preço do petróleo, tem sido uma meta desses exportadores estabilizar os padrões de consumo de petróleo, e uma série desses estados exportadores destacou os fundos soberanos como uma ferramenta política eficaz para alcançar este resultado.

Iniciando a análise por meio do Modelo adotado no Alasca, verifica-se que desde 1976 o Estado decidiu dedicar uma parcela das receitas anuais decorrentes da exploração de petróleo para um fundo de investimento estatal, o Fundo Permanente do Alasca. Ademais, adotando uma medida até hoje inédita, desde 1982, este fundo distribui parte de seus lucros aos residentes em forma de dividendo, havendo pagamento destes valores todos os anos aos residentes do Alasca. Como Fundo Soberano Estatal, o Fundo Permanente do Alasca tem por finalidade garantir que o Estado continue a se beneficiar de suas riquezas minerais mesmo após o seu esgotamento e, embora não seja o único fundo do tipo, é o único do tipo a distribuir dividendos aos cidadãos.

Segundo Gregg Erickson e Cliff Groh³⁶⁷, o Fundo Permanente do Alasca e o programa de pagamento de dividendos resultou de uma conjugação inusual de circunstâncias que se seguiram ao anúncio da descoberta de petróleo na Baía de Pruhoe em 1968, que incluíam: i) uma grande receita em um curto período de tempo; ii) preocupação acerca de eventual desperdício destes ingressos sem a criação de benefícios para a sociedade; e, iii) desejo dos governantes de criarem uma fonte perene de riqueza, diante da sabida finitude do petróleo.

³⁶⁷. ERICKSON, Gregg; GROH, Cliff. How Alaska Permanent Fund Dividend came to be, in HOWARD, Michael W.; WIDERQUIST, Karl. Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining its suitability as a Model. New York: Palgrave Macmillan, 2012; p. 17.

Michael Howard e Karl Widerquist³⁶⁸ afirmam que o denominado Modelo do Alasca consiste em três elementos: i) recursos advindos da exploração de recursos naturais não renováveis; ii) criação de um Fundo Soberano para receber tais receitas de modo a criar uma fonte de riqueza alternativa consistente; iii) pagamento de parte dos lucros auferidos dos investimentos aos cidadãos por meio de dividendos. De acordo com os autores³⁶⁹, o argumento que embasa este modelo do Alasca é simples: os recursos naturais do Estado são, por direito, da população do Alasca, sendo, a referida distribuição, um método eficiente de se garantir que a população também usufrua da exploração dos recursos naturais não renováveis alascianos.

Michael Howard e Karl Widerquist³⁷⁰ afirmam que um país não precisa ter abundância de recursos naturais não renováveis para adotar o modelo do Alasca, uma vez que todos os países possuem receitas extrafiscais temporárias as quais podem ser utilizadas na constituição de um Fundo Soberano para lhes dar perenidade, bem como podem usar eventuais ingressos extraordinários de receitas fiscais para compor tal fundo, como o próprio Alasca faz. Segundo os autores³⁷¹, o modelo do Alasca pode ser um bom exemplo para outros países, constituindo-se como uma estratégia bem-sucedida de geração de riqueza comum entre toda a comunidade, a qual termina por ser benéfica para as gerações futuras, ademais, tem condão de mitigar a pobreza e a desigualdade.

O entendimento dos referidos autores se faz adequado, sendo possível para diversos países/jurisdições adorem formas de poupança pública com viés intergeracional, a qual pode ser destinada a um fundo de emergência (para fazer frente, por exemplo, a adoção de políticas anticíclicas e ou emergências como no caso das necessárias para lidar com a crise decorrente da pandemia de COVID 19) ou para investimentos estratégicos.

No caso específico do Alasca, verifica-se que este Estado introduziu o Fundo Permanente em grande parte pela noção da comunidade e seus representantes terem a percepção que a exploração de recursos naturais não renováveis seria responsável por uma grande vantagem econômica inesperada, tendo o desejo de estender, o máximo possível, as receitas

³⁶⁸. HOWARD, Michael W.; WIDERQUIST, Karl. Success in Alaska, in HOWARD, Michael W.; WIDERQUIST, Karl. Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining its suitability as a Model. New York: Palgrave Macmillan, 2012; p. 8.

³⁶⁹. HOWARD, Michael W.; WIDERQUIST, Karl. Op. cit.; p. 8.

³⁷⁰. HOWARD, Michael W.; WIDERQUIST, Karl. Op. cit.; p. 10.

³⁷¹. HOWARD, Michael W.; WIDERQUIST, Karl. Op. cit.; p. 13.

decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis, por meio da aplicação de parcela destes ingressos no referido fundo soberano, de modo uma riqueza permanente, sendo esta sua essência, bem como de outros fundos que também serão analisados.

Nesse sentido, verifica-se que desde 1976 até o 2018, o Estado do Alasca recebeu mais de US\$ 120 bilhões em receitas de petróleo, quase todas do desenvolvimento de petróleo na encosta norte do Alasca, basicamente advindo de: i) indenizações e impostos sobre a propriedade pagos pelos produtores de petróleo e; ii) royalties e outros pagamentos recebidos de arrendamentos de petróleo. Esta receita representou significativa parcela dos ingressos daquele Estado, sendo um importante meio de financiamento de suas atividades.

Todos os ganhos do Fundo Permanente do Alasca são contabilizados em uma conta de reserva de lucros administrada e investida junto com o principal, mas, ao contrário do principal, o dinheiro nesta conta está disponível para apropriação legislativa. O dinheiro para os dividendos, cuja fórmula foi desenhada como um mecanismo de suavização e garante que os dividendos não sejam interrompidos em anos ocasionais em que o fundo perca dinheiro com seus investimentos, é calculado como 10,5% por cento do Fundo Permanente do Alasca realizado o lucro líquido dos últimos cinco exercícios fiscais provém dessa conta.

Ao analisar a questão, Alan Goldsmith³⁷² afirma que, quer seja gasto em bens não duráveis, serviços ou guardado para compras posteriores, o dividendo aumenta o consumo agregado, criando empregos na economia, principalmente nos setores de comércio e serviços pessoais, aumentando a demanda por mão de obra e gerando mais impostos ao governo. Ademais, o autor³⁷³ entende que as discussões sobre os efeitos econômicos do dividendo geralmente assumem implicitamente que, sem o dividendo, o dinheiro iria aos cofres públicos, ingressando na economia por meio de algum outro tipo de gasto público que teria um padrão diferente de benefícios, bem como poderia servir para custear projetos de infraestrutura para estimular a economia e reduzir o custo de vida, a distribuição de benefícios e efeitos macroeconômicos teriam beneficiado muito diferente.

³⁷². GOLDSMITH, Alan. The economic and social impacts of the permanent fund dividend on Alaska, in HOWARD, Michael W.; WIDERQUIST, Karl. Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining its suitability as a Model. New York: Palgrave Macmillan, 2012; p. 89.

³⁷³. GOLDSMITH, Alan. Op. cit.; p. 97.

Os dividendos decorrentes do Fundo Permanente do Alasca são pagos anualmente aos residentes daquele Estado há mais de três décadas e se tornou uma instituição social estabelecida, extremamente popular entre os residentes daquele Estado. Contudo, o valor individual do dividendo anual é relativamente pequeno se comparado ao rendimento médio alasquiano, apresentando certa volatilidade considerando tratar-se do resultado de investimentos no mercado. Desse modo, não se trata de um programa de renda básica, mas sim, de uma fonte complementar permanente de rendimentos para os seus habitantes.

Contudo, Alan Goldsmith³⁷⁴ afirma que o dividendo destina maior parte dos valores ao consumo do cidadão, enquanto se fossem dedicados com os gastos com infraestrutura, a maioria teria ido para investimentos com um fluxo mais longo e mais permanente de benefícios para as gerações futuras de Alasca, mas se esses investimentos não fossem cuidadosamente escolhidos, seus benefícios poderiam foram limitados apenas à renda imediata paga aos promotores e operários da construção. Segundo o autor³⁷⁵, caso houvesse a aplicação dos valores dos dividendos nesses projetos, haveria um crescimento mais rápido em empregos e renda, resultando em um boom econômico não sustentável.

De acordo com os dados apresentados, verifica-se que o dispêndio com os dividendos supera a cifra de US\$ 1 Bilhão (um bilhão de dólares norte-americanos) anuais, sendo que caso estes valores fossem alocados para o desenvolvimento de infraestrutura teriam aumentado o tamanho dessa indústria significativamente, sendo que o rendimento do emprego criado por esta despesa teria se concentrado em alguns setores econômicos e regiões do estado e o residente médio teria beneficiado da infusão de poder de compra na economia através do desenvolvimento econômico. No entanto, não há garantia de que os investimentos em infraestrutura ou outros setores seriam bem sucedidos, podendo os valores serem perdidos no caixa comum do governo, ou desperdiçados com corrupção ou gastos supérfluos.

Segundo James Bryan e Sarah Castillo³⁷⁶, a descoberta de um recuso natural é frequentemente comparável a ganhar na loteria, sendo uma história muitas vezes repetida em

³⁷⁴. GOLDSMITH, Alan. Op. cit.; p. 99.

³⁷⁵. GOLDSMITH, Alan. Op. cit.; p. 100.

³⁷⁶. BRYAN, James; CASTILLO, Sarah Lamarche. Politics, preservation of natural resource wealth, and the funding of the basic income guarantee, in HOWARD, Michael W.; WIDERQUIST, Karl. Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining its suitability as a Model. New York: Palgrave Macmillan, 2012.; p. 108.

todo o globo, terminando, lamentavelmente, em que passou a ser conhecida como “a maldição dos recursos”, sendo o Alasca uma das poucas exceções. Segundo os autores³⁷⁷, conhecida a riqueza da descoberta de um recurso, a extração e venda dos recursos naturais não torna o país mais rico, apenas altera a composição de sua base de ativos, parecendo que a descoberta deve ser concebida como um aumento na riqueza conhecida de toda a população de um país ou região para as gerações atuais e futuras, combinadas.

Verifica-se que ao criar o referido fundo o Estado do Alasca colocou de lado uma parte das receitas correntes do petróleo em uma conta de poupança, o Estado reduziu a probabilidade de superaquecimento da economia e criou uma reserva contra o dia futuro quando as receitas atuais do petróleo não forem mais suficientes para pagar os serviços públicos. Essa medida permitiu um incremento econômico que permitirá às futuras gerações de moradores do Alasca compartilhem da riqueza criada pela produção não sustentável de petróleo.

Outro exemplo que pode-se ter como bem sucedido na exploração e no manejo das receitas provenientes da exploração dos recursos naturais não-renováveis diz respeito ao da Noruega, país cuja enorme descoberta de petróleo no Mar do Norte nos forneceu outro exemplo muito instrutivo de um país que transformou sua riqueza mineral em riqueza não mineral com muito sucesso.

No caso da Noruega, após a descoberta de grandes reservas de petróleo no mar do Norte, este país, assim como o Alasca, resolveu pela criação de um fundo o qual seria uma forma de se converter o recurso finito decorrente da exploração de recursos naturais não renováveis em uma fonte mais perene de riqueza. Quando foi criado originalmente como Fundo do Petróleo da Noruega, o governo norueguês não sabia ao certo como seria a receita do fundo a ser usada, tendo decidido que seria usada para financiar seu programa de pensões públicas. A Noruega tem a posição incomum e invejável de ter que decidir como preservar e distribuir, inter e intrageracionalmente os benefícios de níveis incomuns de riqueza pública.

O Fundo de Pensão do Governo da Noruega foi estabelecido em 1990 para investir as receitas excedentes do setor petrolífero norueguês, possui mais de US\$ 1 trilhão em ativos, incluindo ações de empresas norueguesas e ações de empresas multinacionais globais,

³⁷⁷. BRYAN, James; CASTILLO, Sarah Lamarche. Op. cit.; p. 109.

tornando-se o maior fundo soberano do mundo, detendo carteiras de investimentos em renda fixa, variável e imobiliária ao redor do mundo, de acordo com padrões éticos rigidamente estabelecidos por seu comitê.

De acordo com Oysten Noreng³⁷⁸, no Fundo Soberano norueguês este fundo no qual o excedente de riqueza produzido pela receita do petróleo norueguês é depositado. De acordo com o autor³⁷⁹, o objetivo do fundo é investir parte do grande superávit gerado pelo setor de petróleo norueguês, principalmente de impostos de empresas, mas também o pagamento de licenças para explorar petróleo, bem como os juros financeiros diretos do Estado e dividendos de empresas parcialmente estatais.

Ainda de acordo com Oysten Noreng³⁸⁰, o Fundo de Pensão do Governo da Noruega está investido em mercados financeiros internacionais, portanto, o risco é independente da economia norueguesa, permitindo ao país experimentar superávits econômicos desde o desenvolvimento de seus recursos de hidrocarbonetos na década de 70. O autor³⁸¹ entende que essa realidade, associada ao desejo de mitigar a volatilidade decorrente da flutuação dos preços do petróleo, motivou a criação de seu fundo soberano.

De acordo com informações existentes no sítio eletrônico do Ministério das Finanças da Noruega é que se trata do maior fundo de pensão do mundo, mas não é um fundo de pensão no sentido convencional, uma vez que deriva seu respaldo financeiro dos lucros do petróleo, não de contribuições para pensões. Em setembro de 2017, o fundo ultrapassou US\$ 1 trilhão em valor pela primeira vez, um aumento de treze vezes desde 2002, possuindo investimentos em empresas e imóveis ao redor do mundo, demonstrando-se como uma importante alternativa de financiamento da previdência social aquele país.

Um ingrediente importante na conversão dos recursos naturais em outros ativos que beneficiam um povo em comum é a propriedade original desses recursos naturais, considerando que na maior parte do mundo é que os direitos aos recursos subterrâneos são detidos pelo

³⁷⁸. NORENG, Oysten. Petroleum Revenues and Industrial Inome, in BAKKER, Terry; BRAILOVSKY, Vladimir. Oil or Industry? Energy, Industrialization and Economic Policy in Canada, Mexico, the Netherlands and the United Kingdom. London/New York, Academic Press, 1981; p. 25.

³⁷⁹. NORENG, Oysten. Op. cit; p. 26.

³⁸⁰. NORENG, Oysten. Op. cit; pp. 27 e 28.

³⁸¹. NORENG, Oysten. Op. cit; p. 28.

governo. O que se verifica é que a Noruega, igual ao Alasca, ilustra um caso em que um fundo formado por royalties e taxas do petróleo, financiando um dividendo anual, de modo a preservar a riqueza decorrente da exploração do petróleo uma vez que ela é convertida de formas mineral para não-mineral, tendo um resultado muito bem-sucedido, em relação a experiência de outros estados e nações em que houve grandes descobertas de recursos.

A preservação da riqueza dos recursos é uma batalha difícil que a Noruega representa um grande sucesso. No caso em questão, tal qual verificado no modelo do Alasca, verifica-se maiores chances de ser bem sucedidos: os governos criam um fundo bem identificado para o qual fluem as receitas dos arrendamentos e impostos relacionados à descoberta, extração e venda de recursos; a longevidade do fundo é assegurada, se possível por meio de disposição constitucional; o fundo está investido no mercado financeiro, representando a propriedade de bens de capital; os ativos mantidos no fundo são grandes em relação à população; porções substanciais da receita anual desses fundos beneficiam uma grande porcentagem da população; e uma parte da receita anual do fundo é reinvestida para compensar a inflação geral, garantindo que o valor real do fundo não se esgote.

Países que podem ser também citados como exitosos no manejo dos recursos naturais não renováveis são os Emirados Árabes Unidos, o qual vem utilizando-se dos recursos decorrentes de suas enormes reservas de petróleo para diversificação da economia, por meio de robustos investimentos em infraestrutura e no setor de serviços. Nesse caso, o governo daquele país realizou maciços investimentos em outros setores da economia, seguindo a lógica do *desarrollo haccia dentro* anteriormente exposta.

A grande questão defendida no presente trabalho, cujos exemplos em análise se propõe a demonstrar, é o de que um país rico em hidrocarbonetos não está predestinado à concentração econômica, como já restou claro quando da análise do modelo da Noruega, que é um dos maiores produtores de petróleo do mundo, mas que tem sido capaz de distribuir adequadamente seu PIB em uma variedade de setores econômicos produtivos, e suas receitas de petróleo e gás representam apenas cerca de um quarto de sua produção doméstica.

Nesse sentido, verifica-se que, atualmente, os Emirados Árabes Unidos são a segunda maior economia árabe e pertencem a países de alta renda, ainda que com peculiaridade,

considerando não passado pelas fases que a maioria dos países desenvolvidos parece ter experimentado. Isso se deve ao fato de grande parte de seu desenvolvimento ter se originado das receitas maciças do petróleo, as quais foram utilizadas para abreviar o processo de acumulação de capital, investimento e poupança, necessários para o desenvolvimento econômico.

A economia dos Emirados Árabes Unidos é alimentada em grande parte por receitas decorrentes da dos recursos naturais não renováveis, principalmente de petróleo bruto. A quantidade líquida do que é produzido para o que é consumido fornece um grande espaço para a acumulação de riqueza do petróleo por meio da diversificação da economia por meio de investimentos em outros setores, como tecnologia e infraestrutura.

Para Daniele Chillo³⁸², os maciços investimentos realizados entre 2000 a 2012 alçaram a taxa de crescimento do PIB dos Emirados Árabes Unidos à média 4,7%. Em particular, em 2012 a economia dos Emirados Árabes Unidos testemunhou um crescimento de cerca de 4 por cento, apesar das dificuldades colocadas pela zona do euro e as perspectivas globais negativas. Segundo o autor³⁸³, embora a contribuição relativa dos diferentes setores econômicos para o PIB tenha mudado consideravelmente ao longo dos anos, o setor de petróleo e gás representa sua maior, uma vez que o país possui vastos recursos de petróleo e gás, sendo este o grande responsável pelo crescimento observado no período em questão, auxiliando na criação e modernização de infraestrutura, bem como na diversificação econômica.

A volatilidade geral e seus efeitos colaterais subsequentes podem ser mitigados com o desenvolvimento e diversificação eficazes da produção de alto valor agregado, mas também por um aumento nas exportações de bens e serviços de alta qualidade. A economia dos Emirados Árabes Unidos ainda tem uma concentração relativamente alta do PIB no setor de petróleo e em indústrias relacionadas, sendo indústria de hidrocarbonetos um dos setores econômicos mais importantes da economia, contudo, investimentos maciços em outras áreas vêm sendo realizados de modo a diversificar, cada vez mais, a economia do país.

³⁸². SCHILLRÒ, Daniele. Diversification and development of the United Arab Emirates' economy, in *Journal of Applied Economy Sciences*, August, 2013; p. 228.

³⁸³. SCHILLRÒ, Daniele. Op. cit; pp. 228.

Analisando a atual situação socioeconômica dos Emirados Árabes Unidos, verifica-se que o emirado que alcançou o resultado mais visível na diversificação da economia é Dubai, tendo se tornado uma importante economia de serviços internacionais e se estabeleceu como um centro regional de finanças, desenvolvimento imobiliário, compras, turismo, exportações e reexportações. Nesse sentido, não seria equivocada compreender que Dubai seguiu um modelo de desenvolvimento econômico que é fortemente pró-negócios, enfatiza o liberalismo de mercado e a abertura econômica, abraça a globalização e, ao mesmo tempo, evita desafiar a tradicional estrutura de liderança neo-patrimonial do país, passando a ser visto como modelo para os demais Emirados e para os países do Golfo.

Deve-se destacar que, conforme bem apontado por Daniele Chillò³⁸⁴, a economia dos Emirados Árabes Unidos continuará a contar com o setor de hidrocarbonetos para impulsionar o crescimento por alguns anos, mas o setor não petrolífero está se tornando cada vez mais importante, graças também aos grandes projetos industriais que entrarão em operação nos próximos anos e até 2021. Segundo o autor³⁸⁵, estes investimentos estão destinados, fundamentalmente, aos setores de inovação, a investigação, a ciência e a tecnologia no centro de uma economia diversificada, com atração de capitais estrangeiros para outros setores, demonstrando uma salutar preocupação em se diversificar a economia daquele país.

Os Emirados Árabes Unidos são um importante produtor de gás natural e petróleo, ocupando o sétimo lugar mundial em reservas provadas totais de ambos, sendo, neste recurso, o principal responsável pela melhoria do desempenho econômico do país, uma vez ter financiando sua diversificação econômica. O crescimento dos setores de bens e serviços está estabelecendo uma maior participação no PIB, o que tem estabilizado sua taxa de crescimento do PIB agregado e resultando em um equilíbrio da economia.

Ilham Haouas e Almas Heshmati³⁸⁶, afirmam que nos Emirados Árabes Unidos, as rendas do petróleo levaram a um maior uso de recursos de trabalho e capital, tendo utilizado tais recursos para promover crescimento estrutural nos setores não-petrolíferos. Para os autores³⁸⁷,

³⁸⁴. SCHILLRÒ, Daniele. Op. cit; pp. 238.

³⁸⁵. SCHILLRÒ, Daniele. Op. cit; pp. 238.

³⁸⁶. HAOUAS, Ilham; HESHMATI, Almas. Can the UAE avoid the oil curse by economic diversification?. Boon, IZA, 2014, p. 6.

³⁸⁷. HAOUAS, Ilham; HESHMATI, Almas. Op. cit, p. 6.

a necessidade de descobrir a melhor forma de alocar os recursos é imprescindível, dados erros do passado como a Venezuela, que desperdiçou sua riqueza do petróleo a ponto de o venezuelano médio hoje ter uma renda de apenas 25% do que era em 1950.

Ademais, ainda de acordo com Ilham Haouas e Almas Heshmati³⁸⁸, a concentração do setor nem sempre é ruim, pois em geral, quanto mais centrada for a economia em determinados núcleos, será melhor no sentido de se indicar um percentual uniforme da importância do setor no PIB geral, surgindo o problema surge quando o setor com a vantagem comparativa é distorcido tão fortemente em que o PIB acaba sendo definido pela volatilidade naquele setor específico (daí a maldição do petróleo), e tem muito pouco espaço para se proteger de quedas para manter a economia geral em vigor. A ideia é que com a especialização em determinado setor, mais fácil de se chegar a excelência, o que, não obstante não deixe de ser verdade, termina por ser mais raro de se verificar na experiência internacional.

Um dos grandes diferenciais do Emirados Árabes Unidos em geral, foi a criação de um fundo soberano, igual a Noruega e o Alasca, com o objetivo de garantir e manter o bem-estar futuro dos Emirados, desempenhando também um papel de liderança no desenvolvimento e governança da indústria. Estes fundos (presente individualmente nos emirados como Dubai e Abu Dhabi) foram responsáveis por identificar e investir em novas áreas de negócio devem ser identificadas nas atividades industriais inovadoras e nos serviços inovadores, profissionais e técnicos, cujos produtos e serviços, com elevado conhecimento intensivo, devem ser alocados não só ao mercado interno, mas predominantemente ao mercado externo.

Dessa forma, foi possível aos Emirados Árabes Unidos a criação de uma grande infraestrutura interna ligada a turismo, serviços, indústria, etc., de forma a transformar a riqueza da exploração dos recursos naturais não renováveis em fontes mais perenes de riqueza. Os investimentos realizados foram responsáveis por transformar este país em uma grande potência econômica, com investimentos em diversos outros países, bem como um hobby global de turismo, negócios e logísticas. Este mesmo fenômeno pode ser visto em outros países vizinhos, como Bahrain, Catar e Arábia Saudita, todos utilizando as riquezas do petróleo para diversificarem a economia e criarem fontes de riqueza.

³⁸⁸. HAOUAS, Ilham; HESHMATI, Almas. Op. cit, p. 6.

Na maioria dos países ou regiões nos quais há uma perspectiva de descobertas substanciais de recursos naturais são as seguintes categorias de atores um tanto sobrepostas: i) a geração atual; ii) gerações futuras; iii) governo - às vezes em dois ou mais níveis (por exemplo, estadual e federal); iv) grandes corporações, muitas vezes multinacionais; v) ambientalistas e conservacionistas. Conforme exposto anteriormente, de acordo com a teoria de John Rawls de justiça intergeracional, é plausível caracterizar as "gerações futuras" como as maiores, mas talvez relativamente menos poderosas, dos jogadores concorrentes entre os que reivindicam uma nova descoberta de recursos, não podendo ser considerado que não possuem qualquer poder.

Nesse sentido, conforme exposto, a questão intergeracional deve ser analisada, considerando-se que as gerações futuras possuem representantes no momento atual uma vez que: i) existem membros da geração atual cujas próprias preferências os levam a defender a preservação dos recursos naturais sob um ou mais rótulos que se enquadram no guarda-chuva "ambientalista" ou "conservacionista"; ii) há os defensores do crescimento, cujos objetivos os levam a adotar políticas que legariam maiores quantias de bens de capital a seus filhos do que herdaram da geração de seus pais; iii) por fim, a "geração atual" é realmente mais de uma geração, tendo em vista que diversas (pais, filhos e netos) convivem em conjunto.

Contudo, conforme alertado por James Bryan e Sarah Castillo³⁸⁹, as descobertas de recursos ricos são frequentemente associadas a modesta ou mesmo declínio da riqueza genuína per capita, bem como outros problemas econômicos e sociais e, se um fundo for estabelecido com o objetivo principal de investir em infraestrutura e financiar o desenvolvimento, pressões políticas e negativas de longo prazo consequências podem surgir quando o recurso natural se esgota. Segundo os autores³⁹⁰, os países podem perder oportunidades de aproveitar ao máximo as descobertas de recursos, mesmo na ausência de corrupção ou autocracia notável, como pode ser ilustrado é o caso de Alberta, Canadá, que tem um PIB per capita de qualquer província canadense e descobriu petróleo significativo, gás, e areias betuminosas na década de 1970, tendo estabelecido o Alberta Heritage Fund, um gêmeo do Fundo Permanente do Alasca, sem o pagamento de dividendos.

³⁸⁹. BRYAN, James; CASTILLO, Sarah Lamarche. Op. cit.; pp. 128 e 129.

³⁹⁰. BRYAN, James; CASTILLO, Sarah Lamarche. Op. cit.; p. 129.

James Bryan e Sarah Castillo³⁹¹ afirmam que, impulsionado por várias forças, incluindo um aumento da dívida pública e queda dos preços do petróleo, e dado um quadro institucional que proporcionou aos decisores governamentais uma discrição significativa, o fundo da Província de Alberta transformou-se num meio de socorrer o governo provincial em tempos difíceis. Para os autores³⁹², embora esta província não tenha caído na maldição de recursos, suas gerações futuras em Alberta não encontraram as mesmas para usufruir a riqueza de sua forma de recurso natural para formas não minerais.

Outro exemplo de uma país que teve uma experiência negativa com o manejo dos recursos naturais não renováveis foi a Venezuela, país o qual terminou por não conseguir utilizar de suas enormes reservas naturais para gerar benefícios duradouros para a sociedade. Também pode-se citar o exemplo do México, também terminou por não ter muito êxito no manejo das referidas receitas. Aqui também se verifica que o país não se preocupou na diversificação econômica, voltando-se apenas na criação da infraestrutura necessária para a exportação dessa *commodity*.

No caso do Estado do Alasca, da Noruega e dos Emirados Árabes Unidos, verifica-se que estes países adotaram um modelo de constituição de fundos soberanos e investimentos em infraestrutura de modo a viabilizar a diversificação econômica, produzindo desenvolvimento sustentável de modo a evitar os problemas decorrentes da exploração não planejada dos recursos naturais não renováveis. Desse modo, quer por meio da constituição de um fundo de poupança intergeracional, com o sem distribuição de dividendos, ou investimentos diversos os quais possibilitam novas fontes de riquezas, haverá benefícios perenes para as futuras gerações destas localidades, havendo a criação de um legado a ser usufruído pela sociedade.

Por sua vez, nos casos de Venezuela, México e Província de Alberta, verifica-se não ter havido, por parte dos governantes, preocupação com a geração de legado para as futuras gerações, diversificando a economia. Desse modo, terminaram por observar o modelo do *desarrollo hacia afuera*, terminando por restarem vulneráveis a oscilação dos preços das commodities, bem como dos problemas que a exploração não planejada pode causar.

³⁹¹. BRYAN, James; CASTILLO, Sarah Lamarche. Op. cit.; p. 130.

³⁹². BRYAN, James; CASTILLO, Sarah Lamarche. Op. cit.; p. 130.

Verifica-se assim que os investimentos em infraestrutura em países em desenvolvimento, como no caso do Brasil, quando bem planejados, podem render uma taxa de retorno muito alta para a economia. Além disso, despesas como essas, em estradas, educação, saúde e semelhantes, também preservam a riqueza e beneficiam as gerações futuras, criando uma compensação difícil uma vez, enquanto a infraestrutura é o compromisso político para a preservação da riqueza, bem como um programa de renda básica. Infelizmente, contudo, conforme será demonstrado a seguir a experiência brasileira não se mostra exitosa nesse mister. A seguir será analisada a experiência brasileira e as perspectivas para o futuro.

6.6. EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

No item anterior foram analisadas a experiência internacional no manejo da exploração dos recursos naturais não renováveis, bem como na alocação das receitas dali provenientes, sendo verificado como em locais que realizaram um planejamento estratégico foram utilizados de forma a incentivar a diversificação econômica. Tais investimentos, realizados ou não por meio de fundos soberanos alimentados pelas receitas decorrentes da extração dos recursos naturais não renováveis, se destinaram a promover, dentro da ótica de um planejamento intergeracional na utilização destes recursos, melhorias na estrutura institucional que possibilitou diversificação socioeconômica por ter havido incremento na estrutura básica da sociedade, com impactos projetados não apenas para o presente, como também para o futuro.

Também foram apresentadas experiências as quais não foram exitosas, uma vez que a exploração não levou em consideração a necessidade de criação um arranjo institucional mais aprimorado, quando sequer houve um planejamento, apenas se voltando para a exportação destes produtos, sem margens de valores agregados. Desse modo, a extração destes recursos não apenas não conseguiu gerar a diversificação econômica necessária para melhoria dos arranjos institucionais, como terminaram por gerar sérios problemas financeiros, resultando na queima das riquezas minerais sem, necessariamente, qualquer incremento social para sequer o presente, quando menos para o futuro.

Lamentavelmente, porém, no Brasil, a preocupação atual não é com o uso competente e adequado dos recursos naturais não renováveis, mas sim tão somente em aumentar a arrecadação e redefinir a forma de rateio, de modo a atender interesses políticos que não

necessariamente estão de acordo com o princípio da solidariedade intergeracional. Tal fato, conforme será analisado adiante, pode ser verificado nas discussões sobre os marcos regulatórios do petróleo e da mineração, bem como no próprio Plano Nacional de Mineração. Não há uma preocupação com um planejamento estratégico e intergeracional na exploração e utilização destes recursos, muito menos em como utilizar os recursos para diversificar a economia e possibilitar um desenvolvimento mais robusto.

A análise da experiência internacional é importante uma vez que serve para analisar-se os caminhos que podem ser adotados pelo Brasil, a partir de modelos os quais funcionaram em outros países, bem como descartando-se aqueles que se mostram ineficientes. Ademais, podem servir para o Poder Público quando do planejamento das estruturas a serem consideradas quando da definição de como se dará a exploração dos recursos naturais não renováveis no Brasil, assim como o destino das receitas daí provenientes.

A necessidade de se observar a experiência internacional para se buscar um modelo no qual a exploração dos recursos naturais não renováveis seja capaz de gerar melhores resultados é um mister dos administradores públicos brasileiros, o qual se intensificou com a descoberta do Pré-Sal e as recentes crises econômicas e fiscais, decorrentes, exatamente, do desequilíbrio orçamentário e incapacidade do governo em controlar os gastos públicos. Este cenário entra em conflito com a necessidade de se realizar investimentos, em um cenário cuja adoção de medidas anticíclicas pode ser necessária para superar crises econômica, podendo os recursos decorrentes da exploração dos bens em análise ser um importante elemento para auxiliar o Estado brasileiro.

Serão aqui analisados o modelo e experiência brasileira no que diz respeito ao tema, bem como apresentado formas de investimentos as quais são propícias para incrementar as instituições componentes da estrutura básica da sociedade de modo a que seus benefícios sejam projetados para as futuras gerações, dentro da ótica do planejamento estratégico intergeracional.

6.6.1. Fundo Intergeracional

Um dos principais instrumentos que foi empregado para financiar a diversificação econômica nos países produtores de recursos naturais não renováveis, em especial os analisados Alasca, Noruega e Emirados Árabes Unidos, foi a constituição de um fundo soberano, o qual

tinha por objetivo servir como forma de transformar os recursos decorrentes da exploração daqueles bens em fontes perenes de riqueza.

Este modelo, é baseado no conceito de fundo soberano estatal, o qual, segundo Stephen Jen³⁹³, deve ser entendido como um veículo de investimento do governo que investe em ativos denominados em moeda estrangeira e cuja gestão é distinta daquela das reservas oficiais, sendo que são muito grandes e provavelmente crescerão muito rapidamente nos próximos anos. De acordo com o autor³⁹⁴, a forma como tais fundos operam, tanto em termos de alocação de carteira quanto na forma como os gestores desses fundos se comunicam e interagem com o setor privado, com implicações para os mercados financeiros.

Ainda de acordo com Stephen Jen³⁹⁵, muitos desses fundos foram originalmente estabelecidos três ou mais décadas atrás como fundos de estabilização do preço do petróleo (ou preço das commodities) para ajudar a bloquear as perturbações dos preços voláteis do petróleo no orçamento, política monetária e economia dos países exportadores de petróleo. Desse modo, verifica-se que a principal diferença entre as reservas oficiais e os fundos soberanos estatais é que os primeiros detêm principalmente ativos ‘sem risco’, como títulos soberanos, enquanto os últimos podem ter ações, títulos corporativos e outros ativos em suas carteiras. A mudança na moeda e na composição dos ativos das carteiras de fundo soberano estatal é o que os torna importantes para os mercados financeiros.

Os fundos soberanos costumam diversificar seus investimentos, conforme visto nos casos do Alasca e da Noruega, em títulos corporativos, ações, ações privadas, imóveis e outros ativos. Ademais, tais fundos possuem enormes reservas as quais crescem rapidamente e seus investimentos terão implicações significativas nos preços dos ativos financeiros em todo o mundo. Uma maior transparência por parte dos fundos soberanos estatais poderia ajudar a conter o aumento do protecionismo financeiro.

A constituição de um fundo soberano alimentado com proventos decorrentes da exploração de recursos naturais não renováveis, responsável por investimentos os quais servirão

³⁹³. JEN, Stephen. Sovereign Wealth Funds – What they are and what’s happening, in *World Economics*, volume 8, n. 4, 2007; p. 1.

³⁹⁴. JEN, Stephen. *Sovereign. Op. Cit.*, p. 1.

³⁹⁵. JEN, Stephen. *Sovereign. Op. Cit.*, pp. 1 e 2.

como base para diversificação econômica é um dos elementos necessários para se constituir uma poupança intergeracional a qual irá auxiliar na diversificação econômica. Nesse sentido, cumpre destacar que, no atual modelo brasileiro, os Estados e Municípios mais ricos, que também são os que possuem maior produção, acabam por exportar seus tributos para os Estados e Municípios menos desenvolvidos, acarretando transferências direitas de riquezas, por meio dos Fundos de Participação que existem para Estados (FPE) e para Municípios (FPM).

Dentro deste cenário, os Fundos de Equalização são transferência obrigatórias que visam a capacidade dos diferentes governos subnacionais para oferecer bens e serviços sob sua responsabilidade em níveis predeterminados em termos de quantidade, qualidade e relação custo-efetividade. Trata-se de sistema bastante adequado para a questão dos *royalties* em face de se tratar de receita decorrente de patrimônio público com forte rigidez locacional.

Dessa forma, verifica-se que o valor transferido pela União aos entes subnacionais não pode ser usado livremente, e nem mesmo pelos órgãos da Administração Direta para os quais essas verbas são vinculadas, devendo destacar que as vedações ao seu uso que se justificam amplamente em razão de que se trata de recursos decorrentes de um patrimônio público não renovável. As vedações constam do artigo 8º da Lei 7.990/89 e se consubstanciam em duas regras que abrangem todos os tipos de *royalties* existentes no direito brasileiro, a saber: i) aplicação dos recursos em pagamento de dívida, exceto no caso de pagamento de dívidas para com a União; ii) aplicação dos recursos no pagamento do quadro pessoal, sendo permitida sua utilização para capitalização de fundos de previdência.

Segundo Fernando Facury Scaff³⁹⁶, estabelecer esse tipo de vedações, inclusive com as exceções mencionadas em razão de amplo sistema de vasos comunicantes orçamentários, na linha da liberdade de conformação do legislador orçamentário, permite a alocação de verbas de acordo com o interesse político dos órgãos responsáveis pela construção do orçamento do país. Para o autor³⁹⁷, esse fenômeno é denominado armadilha do caixa único, levando as prefeituras a perder a dimensão transformadora dos *royalties* para modificação da base econômica produtiva dos Municípios.

³⁹⁶. SCAFF, Fernando Facury. Op. Cit., pp. 320 e 321.

³⁹⁷. SCAFF, Fernando Facury. Op. Cit., p. 321.

O vínculo normativo que impede gastos de *royalties* em despesas correntes encontra-se na Lei de Responsabilidade Fiscal, no qual o artigo 44, que veda a aplicação de receita de capital derivada da alienação de bens para financeiro de despesa correntes, sendo que esta norma se insere na assim chamada “regra de outro” das finanças públicas, que impede eu haja endividamento ou desmobilização de bens de capital para gastos correntes, conforme, o artigo 167, inciso III, da Constituição Federal.

A lógica subjacente a essas normas é vinculada a ideia de que os *royalties* correspondem a “receitas de capital” decorrentes da venda de patrimônio público. Tal fato implica na proibição de que sejam utilizados em despesas correntes, apenas de capital. Trata-se de lógica bem sucedida similar a adotada no Alasca, da Noruega e Emirados Árabes Unidos.

O fundo social do Pré-Sal, criado pela Lei nº 12.351/10, se caracteriza como um fundo de destinação para a aplicação das receitas oriundas dos recursos naturais não renováveis brasileiros, ou seja, possui finalidade intergeracional. Além do Fundo Social do Pré-Sal, deve-se chamar a atenção para outros dois fundos, criados pela Lei nº 11.887/08: O Fundo Soberano do Brasil e o Fundo de investimento e Estabilização, cujos desenhos são parecidos. A seguir, segue quadro resumo dos referidos fundos:

Fundo	Finalidade	Fonte de Receita
Fundo Soberano do Brasil (FSB)	Promover investimentos em ativos no Brasil e no exterior, formar uma poupança pública, mitigar os efeitos dos ciclos econômicos e fomentar projetos de interesses estratégicos do país no exterior	Recursos do Tesouro Nacional, inclusive aqueles decorrentes da emissão de títulos da dívida pública; ações de sociedade de economia mista federal, excedentes ao necessário para a manutenção de seu controle pela União ou outros direitos com valor patrimonial; resultados de aplicações financeiras à sua conta e títulos da dívida pública mobiliária federal.
Fundo de investimento e Estabilização (FFIE)	Promover a aplicação em ativo no Brasil e no exterior, com vistas a formação de poupança pública, mitigação dos efeitos	Haverá somente aportes do Único quotista, que é a União, por meio do FSB ou FSPS.

	dos ciclos econômicos e fomento a projetos de interesse estratégico do País localizado no exterior.	
Fundo	Finalidade	Fonte de Receita
Fundo Social do Pré-Sal (FSPS)	Constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União; mitigar as flutuações de renda e de preços da economia nacional decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis e constituir fonte de recursos para o desenvolvimento regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate a pobreza e de desenvolvimento econômico e social.	Parcela dos bônus de assinatura relativos aos contratos de partilha de produção; parcela dos <i>royalties</i> que cabem a União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos contratos de partilha de produção, na forma do regulamento; receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, conforme definido em lei; os <i>royalties</i> e a participação especial das áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão destinados à administração direta da União; os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades.

Verifica-se, nesse mister, que de acordo com o Fundo Monetário Internacional³⁹⁸, em cinco tipos de fundos soberanos: i) fundos de estabilização – com função de proteger a economia e o orçamento público de flutuações dos preços das commodities; ii) fundos de poupança para as gerações futuras – que buscam converter receitas oriundas de recursos naturais não renováveis em diferentes tipos de ativos, visando reduzir os efeitos da supervalorização cambial, conhecida como “doença holandesa”; iii) fundos de sociedades de investimentos – que visam incrementar os ativos dos países, por meio de novos investimentos; iv) fundos de desenvolvimento – que são usados para finalidades socioeconômicas ou promover políticas de atração de investimentos; e, v) fundos de pensão – para auxiliar no custeio do regime previdenciário, aliviando o orçamento público.

³⁹⁸. IMF. Sovereign wealth Funds – A Work Agenda – pp. 5 e 6.

Pela análise constante nos referidos quadros, quando confrontadas com o conceito do FMI, permite a conclusão de que os três fundos previstos na legislação brasileira possuem características de fundos soberanos, os quais, segundo a tese defendida, trata-se de um importante elemento para a utilização das receitas decorrentes dos recursos naturais não renováveis sob uma ótica intergeracional.

Nos termos da Lei nº 11.887/08, o FSB é um fundo soberano, que recebe recursos orçamentários, de dívida pública e decorrentes de ações estatais, tais como os dividendos, e que pode ser classificado como um misto de Fundo de Estabilização e de Fundo de Desenvolvimento. Por sua vez, o FIIIE é um fundo composto de recursos de outros fundos, possuindo o perfil de um Fundo de investimento que tem por objetivo potencializar suas receitas através de investimentos em países estrangeiros.

Considerando a tese ora apresentada, concentrar-se-á na análise do Fundo Social do Pré-Sal, uma vez tratar-se de uma tentativa do Estado Brasileiro de criação de uma poupança intergeracional, bem como investimentos em setores sensíveis e estratégicos para formação de um legado às futuras gerações por meio do aperfeiçoamento da estrutura básica da sociedade.

Pois bem, feitas as considerações pertinentes, insta destacar que, de acordo com Fernando Facury Scaff³⁹⁹, o Fundo Social do Pré-Sal é um típico fundo composto por rendas decorrentes da exploração de recursos do petróleo, ou, na nomenclatura do FMI, fundo de poupança para as futuras gerações. Segundo o autor⁴⁰⁰, o referido fundo tem uma política de investimentos que busca a rentabilidade, segurança e liquidez de suas aplicações, cujos recursos para aplicação em sua finalidade serão resultantes de retorno sobre o capital, sendo possível o uso do montante principal, excepcionalmente, na fase de poupança do fundo.

As receitas do Fundo Social do Pré-Sal, conforme originalmente previsto na Lei nº 12.351/10, são: i) parcela dos *royalties* terrestres e marítimos, variando em função da espécie de contrato e do local de produção; ii) valor do bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção; iii) receita decorrente da venda do petróleo de propriedade da União obtida pelo sistema de partilha de produção; iv) resultado de aplicações financeiras.

³⁹⁹. SCAFF, Fernando Facury. Op. Cit., p. 334.

⁴⁰⁰. SCAFF, Fernando Facury. Op. Cit., p. 335.

Verifica-se, portanto, que o referido fundo possui como papel a transformação de bens esgotáveis em recursos perenes, por meio do investimento, doméstico e no exterior, transformando um recurso esgotável em uma fonte de renda sustentável. Nesse sentido, importante destacar que os recursos naturais não renováveis tem o condão de potencializar a formação de uma poupança pública, de modo a viabilizar investimentos os quais serão capazes de gerar um legado às gerações futuras, possibilitando um incremento de sua qualidade de vida.

Fernando Facury Scaff⁴⁰¹ afirma que uma maior poupança pública não implicará necessariamente maior carga tributária atual, pois poderá ser realizada por fundos formados a partir da receita advinda da exploração de recursos naturais não renováveis – além de outras fontes eventuais. Segundo o autor⁴⁰², não se pode usar a poupança pública que vier a ser feita através de fundos de recursos naturais não renováveis visando enriquecer as futuras gerações, mas para fortalecer as instituições que permitam exercer a liberdade com maior igualdade, com o direito financeiro exercendo importante papel na implementação de direitos humanos e liberdades básicas seja para a presente ou futuras gerações.

Interessante destacar o entendimento de Rodrigo Serra Valente⁴⁰³, segundo o qual a renda gerada pela exploração dos recursos naturais não renováveis seja aplicada de forma a oferecer à geração futura uma fonte de renda, quando da exaustão do recurso, sendo recomendado que as rendas geradas por recursos não renováveis fossem investidas em acumulação de bens de capital, de modo a que a geração atual deixa para a futura capital reprodutível, humano ou físico, suficiente para que esta mantenha um padrão de vida satisfatório. Para o autor⁴⁰⁴, é a transformação de estoque de recursos não renováveis em estoques de capital manufaturado e humano, devendo um país usar a renda de seus recursos para financiar a diversificação da economia na direção de atividades mais dependentes de trabalho e capital física do que de recursos naturais.

⁴⁰¹. SCAFF, Fernando Facury. Op. Cit., p. 338.

⁴⁰². SCAFF, Fernando Facury. Op. Cit., p. 339.

⁴⁰³. SERRA, Rodrigo Valente. Rendas petrolíferas no Brasil: critérios de distribuição distorcidos induzem ineficiências dos gastos, in MENDES, Marcos (org.). Gasto público eficiente. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006; pp. 210 e 211.

⁴⁰⁴. SERRA, Rodrigo Valente. Op. Cit., p. 211.

No mesmo sentido, Celso Furtado⁴⁰⁵ afirma que a constituição de um fundo de reserva destinado a ser utilizado no futuro ou para financiar determinadas atividades de interesse coletivo é uma forma de utilização do excedente para a criação de desigualdades, mas desta vez diferidas no tempo. O modo de apropriação do excedente é definido por um poder de dominação que determina os limites temporais da sua utilização.

Também pode-se citar Joseph Stiglitz⁴⁰⁶, segundo o qual a preocupação em socializar os benefícios da exploração econômica dos recursos naturais é tida por muitos autores como uma questão primária de responsabilidade dos governos nacionais. De acordo com o autor⁴⁰⁷, os países ricos em recursos têm o dever de garantir que a administração pública se beneficie ao máximo e se utilize de fundos e outros mecanismos a fim de proporcionar um maior nível de bem-estar às suas populações em curto, médio e longo prazo.

Verifica-se, no caso brasileiro, que o Fundo Social do Pré-Sal foi a primeira iniciativa de poupança pública com receita de recursos naturais não renováveis implementada no país – considerando-se que há décadas são arrecadas e transferidas para os entes subnacionais, sem que nenhum tenha adotado uma política semelhante.

A *mens legis* por trás da criação deste fundo era, cumulativamente: i) evitar a “doença holandesa”, com a apreciação cambial que poderia vir a ocorrer em função da grande quantidade de dólares que o país iria receber em função da exportação do petróleo explorado, preservando outros setores da economia, como a indústria e a agropecuária; ii) criação de uma poupança social intergeracional com os valores egressos da exploração do Pré-Sal; iii) realizar investimentos em áreas estratégicas para o desenvolvimento sustentável, como a educação, bem como destinar dinheiro para a saúde, outro setor socialmente relevante e importante para o bem estar da população (mínimo existencial). Ou seja, verifica-se que o Fundo Social do Pré-Sal foi idealizado como um meio de se viabilizar uma poupança pública de longo prazo, orientada ao benefício também das gerações vindouras.

⁴⁰⁵. SERRA, Rodrigo Valente. Op. Cit., pp. 65 e 66.

⁴⁰⁶. STIGLITZ, Joseph E. Making Natural Resources into a Blessing rather than a Curse. In: TSALIK, Svetlana. SCHIFFRIN, Anya. Covering Oil: A Reporter’s Guide to Energy and Development. New York: Open Society Institute, 2007. p.18.

⁴⁰⁷. STIGLITZ, Joseph E. Op. Cit., pp.18 e 19.

Nesse sentido, Marcus Mendonça de Jesus⁴⁰⁸ afirma que o Fundo Social do Pré Sal exsurge como uma fonte adicional de recursos para a realização de investimentos em áreas de interesse social, de forma que a população possa usufruir, por meio de serviços públicos, dos benefícios econômicos obtidos por meio da exploração do petróleo e do gás natural decorrente dessa importante região estratégica. De acordo com o autor⁴⁰⁹, a pretensão de que o referido fundo sirva como uma poupança pública de longo prazo está atrelada à concepção de justiça intergeracional, quer dizer, com a ideia de um uso racional dos recursos disponíveis para atender às necessidades das gerações presentes e futuras, devendo ser levado em consideração o fato de que tais recursos irão se esgotar em um dia, cabendo assim, as gerações contemporâneas criarem oportunidades de benefícios para as gerações seguintes, sem esgotá-los no presente.

Pois bem, verifica-se que o Fundo Social do Pré-Sal é um instrumento jurídico pensado para servir à socialização das rendas geradas a partir da produção dos recursos energéticos do Pré-Sal e outras áreas definidas como estratégicas, tendo por finalidade 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 nas áreas da educação, cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia, meio ambiente e mitigação e adaptação das mudanças climáticas.

Importante destacar, corroborando este entendimento, que o artigo 47 da Lei 12.351/2010 estabelece que seus objetivos são: i) constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União; ii) oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional; e, iii) mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis.

Nesse sentido, importante destacar o entendimento de Juliano Zaiden Benvido⁴¹⁰, segundo o qual o Fundo Social do Pré-Sal busca melhorar a distribuição de renda e, mais especificamente, a distribuição regional da renda, tendo em vista que o desenvolvimento visado

⁴⁰⁸. JESUS, Marcus Mendonça Gonçalves de. O Fundo Social do Pré Sal como instrumento de desenvolvimento social e regional. Monografia – Curso de Direito, Programa de Recursos Humanos em Direito do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014. pp.15. e 16

⁴⁰⁹. JESUS, Marcus Mendonça Gonçalves de., pp. 15 e 16.

⁴¹⁰. BENVIDO, Juliano Zaiden. Fundo Social do pré-sal: entre a promessa e o desafio da inclusão do outro. Pensar: Revista de Ciências Jurídicas, Fortaleza, v. 17, n. 1, p.210-228, jun. 2012. p. 214.

no artigo 47 da Lei 12.351/2010 é marcado pelo risco contínuo do não aproveitamento adequado e estratégico dos recursos derivados da exploração do Pré-Sal. Por esse motivo, segundo o autor⁴¹¹, a legislação cuidou de assegurar que tal reserva financeira tenha o escopo de constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União, demonstrando a compreensão de que o Fundo se constitui a partir de uma fonte não renovável e que, conseqüentemente, precisa ser pensado dentro dessa condição.

Para atingir esse mister é preciso fazer com que seus ativos cresçam sem que o capital principal seja atingido, ou, em outras palavras, é necessário que recursos do fundo sejam aplicados e que novos rendimentos sejam gerados, de modo que o principal constitua uma poupança pública que beneficie a sociedade por gerações. Contudo, a Câmara dos Deputados aprovou que 50% de todos os recursos desse fundo, não só do rendimento, sejam destinados à educação e saúde, o que terminou por vincular em demasia os recursos decorrentes da exploração deste recurso natural não renováveis, diminuindo o tamanho dessa “poupança” e dos valores que eventualmente poderiam estar disponíveis para investimentos em outros setores, tais como infraestrutura.

Interessante, aqui, verificar como as referidas receitas foram tratadas no orçamento público de 2012 até 2020, de modo a verificar se o referido fundo está sendo capaz de cumprir os seus preceitos legais e, mais que isso, seus recursos estão sendo aplicados em observância ao princípio da solidariedade intergeracional

Nesse sentido, é possível verificar que a Lei Orçamentária de 2012 foi a primeira a prever o Fundo Social do Pré-Sal, sendo que no Quadro 3 de seu Volume II há a previsão da fonte 108, denominada “Composição do Fundo Social”. Esta fonte, por sua vez está vinculada ao item que se refere às receitas do Tesouro da União (Órgão Orçamentário 98.000) e totalizava o valor de R\$ 513.489.272,00 (quinhentos e treze milhões, quatrocentos e oitenta e nove mil, duzentos e setenta e dois reais). Esse montante, como exposto pelo referido documento, era composto por recursos de três origens distintas: a) *royalties* pela produção de petróleo ou gás natural nas áreas do Pré-Sal e estratégicas – em plataforma; b) *royalties* excedentes pela produção de petróleo ou gás natural nas áreas do Pré-Sal e estratégicas; e c) participação especial pela produção de petróleo ou gás natural nas áreas do Pré-Sal e estratégicas.

⁴¹¹. BENVIDO, Juliano Zaiden., pp. 214 e 215.

Por sua vez, quando se analisa a seção dedicada aos Programas e Operações Especiais, verifica-se que o Fundo Social do Pré-Sal previu duas ações vinculadas aos Encargos Financeiros da União: i) a primeira delas é a ação referente à operacionalização do FS e estipula o valor de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais); e, ii) a segunda refere-se à “Promoção de Investimentos no Brasil e no Exterior” e contabiliza R\$ 508.489.272,00 (quinhentos e oito milhões, quatrocentos e oitenta e nove mil, duzentos e setenta e dois reais).

Por sua vez, verifica-se que no exercício de 2013 houve, em relação ao ano anterior, um aumento considerável nas receitas estimadas no orçamento da União decorrentes da exploração do Pré-Sal. Isso porque, o campo relacionado ao Fundo Social (Unidade Orçamentária 71.903), contabilizou R\$ 1.440.972.391,00 (um bilhão, quatrocentos e quarenta milhões, novecentos e setenta e dois mil, trezentos e noventa e um reais). Isso representou um aumento de aproximadamente 180% em comparação com o ano de 2012.

Em 2014 foi registrado um aumento nos valores face ao ano anterior, tendo em vista que o campo relativo aos “Recursos do Fundo Social”, contabilizou R\$ 6.715.717.576,00 (seis bilhões, setecentos e quinze milhões, setecentos e dezessete mil, quinhentos e setenta e seis reais), representando um aumento de cerca de 366% em relação a 2013.

Essa tendência de aumento foi também verificada nos anos seguintes. Enquanto em 2015 o montante foi de R\$ 6.987.605.538,00 (seis bilhões, novecentos e oitenta e sete milhões, seiscentos e cinco mil, quinhentos e trinta e oito reais), em 2016 foi de R\$ 4.725.951.363,00 (quatro bilhões, setecentos e vinte e cinco milhões, novecentos e cinquenta e um mil, trezentos e sessenta e três reais).

Por sua vez, no ano de 2017, a unidade orçamentária relativa ao Fundo Social do Pré-Sal apresentou um montante similar ao de 2016, que consistiu em R\$ 4.718.008.026,00 (quatro bilhões, setecentos e dezoito milhões, oito mil e vinte e seis reais), voltando a crescer em 2018, ano no qual atingiu R\$ 6.644.177.589,00 (seis bilhões, seiscentos e quarenta e quatro milhões, cento e setenta e sete mil, quinhentos e oitenta e nove reais).

Por fim, verifica-se que, nos anos de 2019 e 2020 estes valores foram, respectivamente, de R\$ 11.262.298.193,00 (onze bilhões, duzentos e sessenta e dois milhões, duzentos e noventa e oito mil, cento e noventa e três reais) e R\$ 10.335.429.859 (dez bilhões, trezentos e trinta e cinco milhões, quatrocentos e vinte nove mil, oitocentos e cinquenta e nove reais) o que demonstra uma continuação na tendência de alta, não obstante uma ligeira diminuição na previsão para o ano de 2020.

Resta claro o gigantesco impacto potencial do Fundo Social nas contas públicas, uma vez que a soma das receitas estimadas de 2012 a 2020 contabilizam aproximadamente R\$ 55 Bilhões de reais. Verificando-se a alocação dos valores, considerando-se somente os montantes vinculados ao Ministério da Educação, verifica-se que foram destinados mais de R\$ 45 Bilhões de reais, o que, não obstante se tratar de uma quantia vultuosa, quando se analisa o processo de aplicação e os resultados atingidos, chega-se à conclusão de que o Fundo Social não vem logrando êxito no cumprimento dos objetivos que a Lei 12.351/2010 lhe atribuiu.

Tal se deve, fundamentalmente em decorrência do viés arrecadatário do Poder Público, bem como a falta de regulamentação e planejamento estatal, o que terminou por prejudicar seriamente sua capacidade operacional, inviabilizando sua função de geração de poupança intergeracional e aprimoramento das instituições básicas da sociedade.

Tal se deve uma vez que, não obstante se assume a correta destinação e aplicação, sem desvios. pelo Ministério da Educação e Cultura, bem como da Saúde, verifica-se que nenhuma das demais áreas listadas pelos incisos do artigo 47 da Lei 12.351/2010, que deveriam receber verbas para atuar na concretização do chamado desenvolvimento social e regional e combate à pobreza”, gozou de subsídios do Fundo, a saber: a) cultura; b) esporte; c) ciência e tecnologia; d) meio ambiente; e e) mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

A pretensão de que o Fundo Social do Pré-Sal pudesse servir como uma poupança pública de longo prazo restou frustrada, uma vez que não está em funcionamento e não concretiza os investimentos que garantiriam a sustentabilidade financeira do referido fundo, sendo o capital principal do Fundo é consumido pelas despesas do orçamento de duas áreas específicas, cobrindo os déficits orçamentários do governo federal que não consegue organizar as contas de modo a fazer frente as despesas necessárias. Desse modo, infelizmente, o Brasil

não vem conseguindo criar um ambiente de investimentos que permita diversificação econômica e benefícios perenes conforme o modelo que se mostraram bem sucedidos.

Não obstante possa se defender que os investimentos em educação e saúde sejam importantes para a manutenção do bem estar social, verifica-se que da forma por meio da qual houve esta vinculação se se mostra adequada, não havendo um plano específico para o desenvolvimento de resultados verificáveis na prática. Muito pelo contrário, verifica-se que os resultados das políticas públicas destas áreas vêm retrocedendo nos últimos anos.

Em outras palavras, as reservas financeiras, garantidas às gerações futuras em função do principal não ser usado com gastos correntes, com ausência de um planejamento claro de modo a possibilitar resultados perenes, como vem ocorrendo no Brasil. Essa forma de utilização das receitas decorrentes dos recursos naturais não renováveis pode levar as mazelas da exploração não devidamente planejada destes bens.

Portanto, evidencia-se um cerceamento de direitos à população na medida em que os recursos decorrentes do Pré-Sal, em linha com as boas práticas determinadas pelo princípio da solidariedade intergeracional, deveriam ser destinados a iniciativas capazes de aumentar o nível de bem estar social, por meio de um planejamento estratégico bem delimitado, de sorte a possibilitar o desenvolvimento socioeconômico sustentável do País, de modo a permitir benefícios para as futuras gerações.

Ademais, além do Fundo Social do Pré-Sal, destinado, exclusivamente, à resguardar os valores decorrentes da exploração de petróleo na região do Pré-Sal, verifica-se a inexistência de outros fundos de igual objetivo para os demais *royalties* decorrentes da exploração dos recursos naturais no Brasil. Tal ausência, inclusive de discussão acerca de eventual criação de fundos para outras espécie de *royalties* além daquele decorrente da exploração do petróleo do Pré-Sal demonstra ausência de preocupação dos gestores públicos com a geração de uma fonte de riqueza estável a partir das receitas oriundas dos recursos naturais não renováveis, em desacordo, portanto, com o princípio da solidariedade intergeracional.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o Brasil, dentro dos modelos anteriormente analisados, se aproxima mais do exemplo da Província de Alberta no Canadá, que conforme

visto, terminou não logrando êxito na formação de poupança intergeracional para a população, de modo que os recursos decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis terminaram por não gerar benefícios para as gerações vindouras. A seguir serão analisadas algumas possibilidades de aplicação dos referidos ingressos de modo a aprimorar a estrutura básica da sociedade, em linha com a tese ora defendida.

6.6.2. Diminuição das desigualdades

Conforme anteriormente exposto, o princípio da solidariedade intergeracional é uma faceta dos direitos fundamentais de terceira geração, responsável pela preservação das instituições básicas da sociedade para as futuras gerações. Assim, as atividades do Poder Público devem se dar em observância a este princípio, em particular quando do planejamento da utilização das receitas provenientes da exploração dos recursos naturais não renováveis, de forma a observar a distribuição temporal de tais bens e receitas decorrentes de sua exploração.

Dentro deste cenário, partindo-se da premissa básica de que deve, o Poder Público, planejar sua atividade financeira em vista da obtenção do bem estar comum, garantindo que todos possam usufruir das liberdades básicas, é mister que as referidas ações busquem a diminuição das desigualdades sociais. Nesse sentido, analisando o texto constitucional brasileiro, verifica-se a existência de direitos gerais e específicos de igualdade e direitos de igualdade específicos. Genericamente o princípio da igualdade determina que a lei deve ser aplicável a todos, sem considerações de cunho pessoal, possuindo como determinação fundamental a diretiva de que todas as normas jurídicas devem ser aplicadas a todos os casos abrangidos pela sua hipótese normativa.

Importante se entender a igualdade não como uma forma isonômica de aplicação do direito, mas sim pelo prisma dos direitos fundamentais, os quais configuram-se como forma de defesa da sociedade ao arbítrio estatal. Dessa forma, para que um determinado ato praticado pelo Poder Público seja considerado lícito, há a necessidade de controle em face dos direitos fundamentais, dentre os quais há o dever de observância do princípio da igualdade.

Primeiramente, insta revisitar o conceito rawlsiano de sociedade, segundo o qual este é uma cooperação mútua detentora do objetivo de assegurar um mínimo social para cada um

dos seus membros, diminuindo os riscos decorrentes da distribuição injustamente desigual de bens sociais, como modo de se alcançar a igualdade. Nesse diapasão, para que se possa alcançar estes preceitos, devem ser utilizados determinados princípios para a orientação das instituições básicas da sociedade na neutralização de desigualdades não meritórias, sendo os dois seguintes: i) o primeiro visa garantir a distribuição equitativa do maior espectro de liberdades básicas possíveis compatíveis com o sistema; ii) o segundo é dividido em duas partes, determinando a organização das desigualdades econômicas no sentido de, alternativamente, garantir condições igualitárias a todos, de sorte à garantir o máximo de retorno a sociedade.

Nesse sentido, importante destacar os entendimentos de Robert Alexy⁴¹², segundo o qual a formulação clássica da igualdade pode ser interpretada de duas maneiras bastante distintas: i) a primeira, entende que o “*postulado de uma práxis decisória universalizante condicionada – para todo x, se observadas as propriedades a, b e c, então deve-se ter a consequência z*”, em outras palavras, normas como essa tratam todos os x de forma igual, na medida em que preveem a mesma consequência jurídica para todos os x que detenham as propriedades A, B e C; e, ii) a segunda, considera a exigência dirigida ao seu conteúdo, ou seja, não no sentido de um dever formal, mas de um dever material de igualdade – a igualdade entre indivíduos e situações é sempre em relação a determinadas características, configurando-se juízos de natureza tríade (A é igual a B em relação a E).

Porém, esta sistematização padece de problemas, isto porque, em relação a primeira forma de interpretação, o legislador poderia, sem violá-lo, realizar qualquer discriminação que, se realizadas de forma universal perante um grupo detentor das mesmas características justificadoras do tratamento desigual. Assim, de acordo com Robert Alexy⁴¹³, seria possível compreender de que a legislação nazista sobre judeus não violou o enunciado de que todos devem ser tratados iguais, dessa forma, os juízos sobre a igualdade fática parcial, ou seja, a apenas algumas e não a todas as características do par a ser comprado.

Surge o conceito de igualdade fática parcial, a qual, embora importante, nada diz sobre a obrigatoriedade de um tratamento igual ou desigual – a igualdade fática parcial é compatível como um tratamento desigual e a desigualdade fática parcial é compatível com um

⁴¹². ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. 2ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2014; pp 395 e 396.

⁴¹³. ALEXY, Robert. Op. cit.; p. 397.

tratamento igual – novamente surge uma imprecisão. Assim, como não existe uma igualdade em relação a todos os aspectos (fática universal), e visto que uma igualdade fática parcial não é suficiente como condição de aplicação da fórmula, ela só pode dizer respeito à igualdade ou desigualdade em relação a determinadas características consideradas – igualdade valorativa.

Robert Alexy⁴¹⁴ entende que o conceito de igualdade valorativa deve ser delimitada: i) em relação às igualdades fáticas parciais, para viabilizar a fundamentação e tratamentos diferenciados, deve fundamenta-los para poder ser compreendida por pessoas que, em um dado aspecto, devem ser tratadas de forma desigual; ii) em relação ao critério de valoração, que permite dizer o que é valorativamente igual e desigual – sendo necessário para a aplicação do enunciado “o igual deve ser tratado igualmente; o desigual desigualmente”. Segundo autor⁴¹⁵, uma das formas para delimitação da igualdade é por meio do conceito de arbitrariedade, uma vez que esta implica que o conteúdo dos dispositivos de direitos fundamentais específicos desempenharia um papel que seria praticamente ininteligível, o que remete a ideia de que é necessário que seja aplicado o enunciado geral de igualdade a pares de comparação.

O entendimento adequado, conjugando os entendimentos de Robert Alexy⁴¹⁶ com a jurisprudência da Suprema Corte Alemã, é: *“a igualdade é violada se não é possível encontrar um fundamento razoável, que decorra da natureza das coisas, ou uma razão objetivamente evidente para a diferenciação ou para o tratamento igual feitos ela lei; em resumo, se a disposição examinada tiver que ser classificada como arbitrária”*. O enunciado afirma que a igualdade é violada se o tratamento desigual for arbitrário, devendo ser compreendido como a forma a que a arbitrariedade do tratamento desigual seja condição suficiente e necessária para a violação da igualdade, sendo possível concluir que a igualdade substancial está presente nos casos em que um tratamento desigual for necessariamente arbitrário.

Robert Alexy⁴¹⁷ afirma que há três possibilidades de entendimento de igualdade substancial compatível com o tratamento desigual não-arbitrário: igualdade fática parcial; igualdade relevante; e, igualdade valorativa em um sentido ideal, devendo ser entendido da seguinte forma: “o igual não pode ser tratado arbitrariamente de forma desigual” – com o igual

⁴¹⁴. ALEXY, Robert. Op. cit.; p. 398.

⁴¹⁵. ALEXY, Robert. Op. cit.; pp. 398 e 399.

⁴¹⁶. ALEXY, Robert. Op. cit.; p. 399.

⁴¹⁷. ALEXY, Robert. Op. cit.; pp. 400 e 401.

da igualdade fática e a ideia de que todo tratamento arbitrariamente desigual é proibido. Dentro da interpretação como igualdade valorativa ideal, o autor⁴¹⁸ distingue uma concepção forte e fraca de igualdade: i) a primeira se refere à solução ideal por entender que se dois casos são substancialmente iguais e devem ser tratados igualmente se esse tratamento satisfizer postulados como os da justiça ou da adequação em maior medida que um tratamento desigual, há um engessamento da tarefa do legislador, o qual passa a ter apenas o dever de cancelar as decisões da Suprema Corte; ii) a segunda não se refere a igualdade valorativa em um sentido ideal, mas em sentido restrito, destacando-se como única possível para manutenção da liberdade de atuação do legislador, definido por meio do conceito de arbitrariedade.

Importante destacar que, pela teoria em análise, a verificação da observância ou não do princípio da igualdade termina por guardar relação com um exame de arbitrariedade do tratamento dispensado, de modo a que o resultado desse exame termina por impactar na questão. Isso implica na noção de que o substancialmente igual não pode ser tratado desigualmente, o que remete a seguinte fórmula: “tratamentos arbitrariamente desiguais são proibidos”.

Robert Alexy⁴¹⁹ destaca que, de acordo com a jurisprudência reiterada da Suprema Corte Alemã, uma diferenciação arbitrária ocorre se não é possível encontrar um fundamento razoável, que decorra da natureza das coisas, ou uma razão objetivamente evidente para a diferenciação ou para o tratamento igual feitos pela lei. Assim, o autor⁴²⁰ entende que deve haver uma razão suficiente que justifique uma diferenciação, remetendo ao seguinte enunciado: “se não houver uma razão suficiente para a permissibilidade de um tratamento desigual, então, o tratamento igual é obrigatório”.

São diversas possibilidades de valoração da igualdade: os juízos de valor, imprescindíveis na aplicação do enunciado geral da igualdade; argumentação baseada em precedentes; paixões e emoções; e, ideais como a de justiça sistêmica, norteados pela ideologia do grupo dominante. Dessa forma, verifica-se que, da mesma forma que um tratamento não deixa ser arbitrário somente quanto é a melhor ou mais justa solução, mas também se para sua admissibilidade houver razões plausíveis; um tratamento desigual não seja arbitrário não implica que um tratamento igual o seja. Verifica-se, assim, a existência de razões suficientes

⁴¹⁸. ALEXY, Robert. Op. cit.; pp. 406 e 407.

⁴¹⁹. ALEXY, Robert. Op. cit.; pp. 409 e 410.

⁴²⁰. ALEXY, Robert. Op. cit.; p. 409.

para a admissibilidade de um tratamento desigual, o igual não é obrigatório e, sob estas condições, um desigual também não, pois há a exigência de razões suficientes para ambos.

Robert Alexy⁴²¹ afirma, da análise da jurisprudência da Suprema Corte Alemã sobre a justiça gratuita ilustra a teoria, os necessitados e os não-necessitados são tratados de forma igual, já que a vantagem da assistência judiciária gratuita é recusa a ambos de forma isonômica – houve tratamento juridicamente igual; segundo a compreensão relacionada as consequências, necessitados e não-necessitados não são tratados desigualmente, já que a não-garantia da assistência judiciária gratuita impede o necessitado, mas não o não-necessitado de se utilizar de uma via judicial prevista pela lei, apenas que não dispõe meios necessários para tal – houve tratamento faticamente desigual.

Verifica-se que o princípio da igualdade jurídica está ligado ao ato de tratamento em si e não ter de levar em consideração seus múltiplos efeitos, sendo de aplicação mais simples e segura. Contudo, não permite saber se ele também promove alguma igualdade relacionada a consequências, sendo incerto e de difícil decisão saber se ele também promove alguma igualdade relacionada a consequências. Ademais, não se pode afastar a interpretação do princípio de igualdade de uma conexão com direitos subjetivos, pois há a dependência da tríade da finalidade, coerência e justiça, como forma de se determinar a existência de uma situação na qual é justificado tratamento desigual ou de uma situação de arbítrio não pertinente.

Dessa forma, a teoria em análise entende que a base desse modelo é constituída pelo enunciado clássico: “o igual deve ser tratado igualmente; o desigual, desigualmente”, sendo que: i) a primeira parte deve ser compreendida da seguinte forma: “se não houver uma razão suficiente para a permissibilidade de um tratamento desigual, então, o tratamento igual e obrigatório”; ii) a segunda parte deve ser interpretada pela norma de tratamento desigual: “se houver uma razão suficiente para o dever de um tratamento desigual, então, o tratamento desigual é obrigatório”. Ambas as normas são diretamente válidas apenas para igualdade jurídica., expressando uma preferência básica em favor do princípio da igualdade jurídica.

Na aplicação de ambas as normas, deve-se levar em consideração o princípio da igualdade fática sob a luz do conceito de razão suficiente, podendo tanto ser uma razão

⁴²¹. ALEXY, Robert. Op. cit.; pp. 412 e 413.

suficiente para a permissibilidade de um tratamento desigual quanto uma razão suficiente para uma obrigatoriedade: no primeiro caso, trata-se de uma razão para um não-direito a um determinado tratamento jurídico igual. no segundo caso, de uma razão para um direito definitivo a um determinado tratamento jurídico desigual, que serve ao fomento de uma igualdade fática.

Neste mister, o princípio da igualdade deve desempenhar o papel de uma razão para um direito a um determinado tratamento jurídico desigual à serviço da promoção de uma igualdade fática, qual deve ser entendida como razão suficiente para um direito subjetivo definitivo a um tratamento jurídico desigual, a serviço da criação de uma igualdade fática, somente se prevalecer sobre todos os outros princípios relevantes e colidentes.

Ou seja, tem-se, assim, que o conceito de igualdade fática é aberto a uma diversidade de interpretações, sendo que a razão para isso está no fato de que juízos acerca da igualdade ou da desigualdade fática podem se basear em critérios os mais variados, sendo, entre outras coisas, um programa para distribuição dos bens socialmente distribuíveis. Há um paralelo com a necessidade de o Estado utilizar-se de sua atividade financeira para garantir a observância desse preceito.

Nesse sentido, o sentido dos direitos fundamentais como exposto, por exemplo, na Constituição Federal do Brasil, é exatamente o de retirar da maioria parlamentar decisões sobre determinadas posições dos indivíduos, ou seja, restringir a discricionariedade dessa maioria; nesse sentido é que o mínimo existencial deve ser entendido como exemplo de caso no qual o princípio da igualdade fática tem precedência sobre outros princípios relevantes e colidentes.

Importante destacar que que o princípio da igualdade fática, pela teoria em análise, fornece, em nível constitucional, o padrão que o princípio da dignidade humana falha, de modo a fixar um mínimo de igualdade a ser observado pelo Estado e pelo legislador. O enunciado da igualdade, que inclui a igualdade fática, pode, nos casos de mínimo existencial, fundamentar direitos definitivos concretos à criação de uma igualdade fática. O princípio da igualdade fática deve ser visto, assim, como um subprincípio do Estado Social, muito embora possua, em uma de suas cláusulas mestras, um dispositivo de direito fundamental, não presente naquele.

Robert Alexy⁴²² entende que, no caso de uma derivação exclusivamente a partir do princípio do Estado Social não haveria nem mesmo a possibilidade de uma fundamentação de um direito subjetivo concreto à igualdade fática que fosse baseada em direitos fundamentais, pro mais restrito que esse direito subjetivo fosse. Nesse modelo, é possível garantir, de um lado, a repartição de competências entre a Suprema Corte e o legislador, prevista pela Constituição, e, ao mesmo tempo, respeitar os inúmeros princípios que colidem com a igualdade fática, inclusive a igualdade jurídica.

Pela teoria em questão, verifica-se haver dois tipos de direitos de igualdade definitivos abstratos: i) o direito de ser tratado igualmente, se não houver razão suficiente para a permissibilidade de um tratamento desigual; e, ii) o direito de ser tratado desigualmente, se houver uma razão suficiente para o dever de tratamento desigual. Esses dois direitos equivalem às duas normas sobre o tratamento igual e desigual, estabelecidas: se não houver uma razão suficiente para a permissibilidade de um tratamento desigual, então, o tratamento igual é obrigatório; se não houver uma razão suficiente para o dever de um tratamento desigual, então, o tratamento desigual é obrigatório.

Para Robert Alexy⁴²³, a lógica da igualdade expressa em dois enunciados: “se não houver uma razão suficiente para a permissibilidade de um tratamento desigual então o tratamento igual é obrigatório”; “se houver uma razão suficiente para o dever de um tratamento desigual, então o tratamento desigual é obrigatório”. Na formulação dessas normas não permite identificar diferença entre suporte fático (em sentido estrito) e cláusula de restrição sendo necessário se é viável uma construção na qual seja possível identificar essa diferença, o somente poderia ser alcançado por meio da aplicação do seguinte enunciado: “se uma ação estatal x constitui um tratamento desigual, e se não houver uma razão suficiente para a permissibilidade desse tratamento desigual, então, a realização de x é proibida”.

Ou seja, tem-se que os direitos subjetivos decorrentes do enunciado geral de igualdade são, como os direitos de defesa, direitos a uma abstenção, ou seja, são direitos de uma abstenção em relação a perturbações ilegais da igualdade jurídica, conferindo natureza negativa ao enunciado geral da igualdade. Esses direitos abstratos conduzem a direitos concretos muito

⁴²². ALEXY, Robert. Op. cit.; pp. 426 e 427.

⁴²³. ALEXY, Robert. Op. cit.; pp. 428 e 429.

diferentes, sendo possível conferir a eles uma formulação com base na qual eles possam ser classificados como direitos de defesa: i) a primeira forma corresponde o dever do Estado de se abster de realizar determinados tratamentos desiguais; ii) a segunda, por sua vez, ao dever do Estado de se abster de realizar determinados tratamentos iguais.

A principal questão que pode-se concluir da teoria em análise é a de que o princípio da igualdade remete ao direito à “não-realização de um tratamento desigual”, podendo abarcar direitos concretos de status negativo e positivo: i) considerando seu viés negativo, se alguém é afetado por uma proibição que desrespeita o enunciado da igualdade, então ele pode ter um direito definitivo concreto, fundado no enunciado da igualdade, à cessação da intervenção, ou seja; ii) em sua compreensão positiva, se, ao contrário, alguém não é incluído em benefícios, em desrespeito ao enunciado da igualdade, então, ele pode ter um direito definitivo concreto ao benefício fundado no enunciado da igualdade.

Transpondo a análise em questão para o ordenamento jurídico brasileiro, segundo Alexandre de Moraes⁴²⁴, a Constituição Federal de 1988 adotou o princípio da igualdade de direitos, estabelecendo a igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais, ou seja, todos os cidadãos têm o direito de tratamento idêntico pela lei em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico.

Pode-se afirmar que o sistema jurídico brasileiro foi disposto de forma a que são vedadas as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, pois o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que se desiguam, é exigência do próprio conceito de Justiça, pois o que realmente protege são certas finalidades, somente se tendo por lesado o princípio constitucional quando o elemento discriminador não se encontra a serviço de uma finalidade acolhida pelo direito.

Entende Alexandre de Moraes⁴²⁵, em linha com a teoria de Robert Alexy, que a desigualdade na lei se produz quando a norma distingue de forma não razoável ou arbitrária um tratamento específico a pessoas diversas, as quais, para que possam ser consideradas não

⁴²⁴. MORAES, Alexandre de. Direitos Humanos Fundamentais: teoria geral, comentários dos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 7ª edição. São Paulo: Atlas, 2006; p. 86.

⁴²⁵. MORAES, Alexandre de. Op. cit.; pp. 86 e 87.

discriminatórias, torna-se indispensável uma justificativa objetiva e razoável, de acordo com critérios e juízos valorativo genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar-se em relação a finalidade e efeitos da medida considerada devendo estar presente, por isso, uma razoável relação de proporcionalidade com os direitos e garantias constitucionalmente protegidos.

Verifica-se que o texto constitucional brasileiro prevê uma observância do princípio da igualdade em dois planos distintos, o que implica em que: i) no que diz respeito à criação do direito, determinando que o legislador ou ao próprio executivo, na edição, respectivamente, de leis, atos normativos e medidas provisória, impedindo que possa criar tratamentos abusivamente diferenciados a pessoas que encontram em situações idênticas, jurídica ou faticamente; ii) em relação aos operadores do direito, deve haver a aplicação ou execução das leis e atos normativos de maneira igualitária, sem estabelecimento de diferenciações em razão de sexo, religião, convicções filosóficas ou políticas, raça, classe social.

Nesse sentido, entende Alexandre de Moraes⁴²⁶, que há um tríplice finalidade limitadora do princípio da igualdade: i) em relação ao legislador, no exercício de sua função constitucional de edição normativa, não poderá afastar-se do princípio da igualdade, sob pena de flagrante inconstitucionalidade, uma vez que, se criarem diferenciações abusivas, arbitrárias, sem qualquer observar critérios de justiça e finalidade, serão incompatíveis com a Constituição; ii) no que diz respeito ao interprete ou autoridade pública, não poderá aplicar as leis e atos normativos aos casos concretos de forma a criar ou aumentar desigualdades arbitrárias, cabendo ao Poder Judiciário, no exercício de sua função jurisdicional, utilizar os mecanismos constitucionais no sentido de dar uma interpretação às normas compatíveis com os preceitos da igualdade; iii) no que tange ao particular, o qual não poderá pautar-se por condutas discriminatórias, preconceituosas ou racistas, sob pena de responsabilidade civil e penal, conforme previsto na legislação em vigor.

Dessa forma, pela ótica ora defendida, a atividade financeira estatal deve ocorrer no sentido de viabilizar políticas pública que atuem no sentido de diminuir as desigualdades existentes na sociedade, propiciando um rol de liberdades básicas a todos, garantindo, conforme será demonstrado a seguir, um mínimo existencial, seguindo a lógica do orçamento republicano, utilizando de todos os meios de ingressos para tal, de acordo com preceitos do planejamento

⁴²⁶. MORAES, Alexandre de. Op. cit.; p. 87.

estratégico, não apenas objetivando efeitos imediatos, mas sob uma ótica intergeracional. Como uma importante espécie de receita estratégicas que são, os *royalties* podem servir como forma de garantir estes investimentos, quer pela utilização de um fundo soberano, quer pela realização de investimentos diretos em projetos e programas governamentais que tenham esse mister.

Assim, é dever do administrador público garantir direitos mínimos à população, os quais exigem dispêndios, os quais podem ser financiados também pelas receitas decorrentes dos recursos naturais não renováveis. Assim, uma parcela dos valores obtidos com a exploração dos referidos bens deve ser destinada a um fundo para custear projetos de longo prazo voltados, principalmente, à educação, saúde, trabalho, moradia, meio ambiente, segurança, cultura, previdência e assistência aos desamparados.

Referida autuação está em estrita observância aos preceitos previstos na Constituição Federal, visto que são positivados no próprio texto constitucional, configurando-se como o já analisado mínimo existencial, conceito integrante da noção de cidadania e remete à ideia de, tanto haver um direito às condições mínimas de existência humana digna que exige prestações positivas por parte do Estado, quanto poder possuir também um status negativo, por meio das imunidades e das proibições de discriminação.

Vincula-se com a noção de mínimo existencial supratranscrito a ideia de os ingressos de caixa obtidos pela exploração de recursos naturais não renováveis, dever ser utilizados para a promoção das garantias básicas dos cidadãos, por meio de instituições sociais justas que garantem um bem-estar social mínimo, conforme previsto no texto constitucional, ou seja, cabe ao direito financeiro, e em articular, ao orçamento, implementar os direitos fundamentais.

Esta lógica está de acordo com os objetivos da atividade financeira do Estado, cabendo garantir o exercício habitual dos direitos fundamentais do cidadão, sendo a formação da despesa pública por meio orçamento um meio adequado para promover o respeito dos direitos fundamentais da sociedade, bem como a criação de formas de custeio, podendo ser também aplicado os ingressos decorrentes da exploração de recursos naturais não renováveis.

Tal se deve porque uma das formas pelas quais o Estado se financia é por meio dos *royalties*, os quais poderão ser, a depender da previsão orçamentária, aplicados em

investimentos duradouros, na formação de uma popança nacional, ou em despesas correntes, devendo haver a alocação destes valores em programas voltados ao futuro, garantindo a melhoria da instituição básica da sociedade preconizada por John Rawls.

Portanto, cabe ao administrador público, por meio da despesa pública, propiciar os meios necessários à viabilização de uma vida digna para a população, podendo-se afirmar que a correta utilização planejada das receitas oriundas dos recursos naturais não renováveis está estritamente relacionada com a ideia de mínimo existencial e da felicidade das pessoas, por tratar-se de um importante instrumento financiador.

6.6.3. Auxílio na busca pelo mínimo existencial

Conforme exposto anteriormente, uma das funções constitucionais da administração pública é, justamente, a garantia do mínimo existencial à sociedade, que deve ser realizado por meio de investimentos e políticas públicas, efetivadas por meio da atividade financeira do Estado.

Nesse sentido, intrinsecamente relacionado com a garantia de direitos fundamentais básicos, não apenas para a geração atual, mas também para os vindouros, cumpre destacar a necessidade de o Estado buscar a garantia do mínimo existencial para os membros da sociedade, sendo esta, como visto anteriormente, uma das funções do direito financeiro. Desse modo, para atingir esta mister, é possível lançar mão das receitas decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis uma possibilidade para tal.

Nesse sentido, foi analisado que um dos elementos responsáveis por embasar o princípio da solidariedade intergeracional, uma faceta da terceira geração de direitos fundamentais, tendo, como um dos seus elementos ensejadores, o princípio da igualdade. Partindo-se do conceito da estrutura básica da sociedade, composta pelas principais instituições responsáveis por estruturar o corpo social, tem por função distribuir direitos e deveres fundamentais e determinar a divisão das vantagens decorrentes da cooperação social.

Assim, de acordo com a teoria rawlsiana, o objetivo da justiça passa a ser a necessidade de agir dentro dessa estrutura de modo a evitar injustiças infundadas, bem como a distribuição

apropriada dos benefícios e dos encargos da cooperação social de modo a permitir uma distribuição de direitos e deveres fundamentais e determinar a divisão das vantagens decorrentes da cooperação social. Desse modo, a finalidade da justiça passa a ser a necessidade de agir dentro dessa estrutura de modo a evitar injustiças infundadas, bem como a distribuição apropriada dos benefícios e dos encargos da cooperação social, correspondendo à um conceito fundamental para a correta organização do corpo social.

Dentro da perspectiva em análise, a qual se considera mais adequada dentro do presente estudo, as instituições serão consideradas justas quando não fizerem distinções arbitrárias entre pessoas na atribuição dos direitos e dos deveres fundamentais. Injustiça, por sua vez, segundo a teoria em análise, referir-se-á a situações de desigualdades não vantajosas aos demais, ou seja, trata-se da distribuição desigual de bens sociais e liberdades fundamentais sem melhorar as condições dos menos favorecidos.

O princípio da diferença apresentada por John Rawls é o arranjo institucional das diferenças sociais e econômicas para neutralizar as diferenças não meritórias, melhorando as condições dos menos favorecidos e criando uma taxa de poupança justa. A aplicação do princípio da diferença em favor dos interesses de todos, é imperativo à manutenção de certas instituições sociais que funcionem no sentido de assegurar a distribuição de bens. Verifica-se, aqui, novamente uma aproximação com a teoria de Aristóteles, uma vez que o princípio da diferença tem por escopo justamente viabilizar o preceito aristotélico de que os desiguais devem ser tratados desigualmente na medida de sua desigualdade.

Para John Rawls⁴²⁷, o princípio de diferença tenta estabelecer fundamentos para as comparações interpessoais de duas maneiras: i) a primeira, por meio da identificação do indivíduo representativo menos favorecido, com o surgimento da necessidade de juízos ordinários de bem estar; ii) a segunda, por meio da introdução de uma simplificação na base das comparações interpessoais responsáveis por realizar, em relação às expectativas de bens primários sociais, os ideais presumidos necessários ao bem estar individual, ou seja, direitos, liberdades, oportunidades, renda e riqueza.

⁴²⁷. RAWLS, John. Op. cit.; pp. 109 e 110.

A teoria exposta entende que a ordenação dos dois princípios da justiça em série remete a noção de que as liberdades fundamentais serão sempre iguais, existindo igualdade equitativa de oportunidades, não sendo preciso contrabalanceá-las com outros valores, uma vez que os bens primários sociais que variam em distribuição são direitos e as prerrogativas de autoridade, bem como a renda e a riqueza. Nesse sentido, tais princípios são responsáveis por definir o mínimo existencial para os casos de instituições pertencentes à estrutura básica, sendo esses arranjos justos quando as pessoas recebem sua quota devida e todos fazem a sua parte.

Nesse aspecto, vale um paralelo com o conceito de política de Aristóteles⁴²⁸, segundo o qual está tem como principal função a organização de uma Polis que propicie o bem comum, sendo o bem comum desta o mesmo que o do homem, que é um ser político e social que tem por objetivo ser feliz em sociedade. Assim, os indivíduos se agrupam em famílias, as quais, por sua vez, se agrupam em vilas, que se juntam em cidades que formam o Estado, uma vez que o homem, paralelamente ao fato de ser racional, possui característica de ser político.

Seguindo a linha aristotélica, retoma-se a atenção para a teoria de André Comte-Sponville⁴²⁹, segundo o qual a política é elemento primordial para a sociedade, configurando-se como um *“jogo contraditório das forças e dos desejos, dos sonhos e das vontades, das potências e dos interesses – o labirinto dos egoísmos”*, concluindo que *“toda política é política, isto é, lutas, conflitos, antagonismos e enfrentamentos”*. Por essa teoria, da mesma forma que toda política é uma forma de guerra, é a única forma de composição democrática.

De acordo com a filosofia aristotélica, o Estado é um organismo moral, condição e complemento da atividade moral individual, fruto da política e da necessidade humana de convivência em grupo. Este ente prevalece sobre o indivíduo uma vez que a coletividade e o bem comum deve ser entendido como superiores ao particular.

Esta ideia é plenamente aplicável à composição legislativa para compor o orçamento, que conforme visto, corresponde ao meio pelo qual a atividade financeira estatal é sintetizada, sendo responsável por estabelecer como haverá a arrecadação dos recursos públicos, e como tais montantes serão aplicados, por meio do gasto, orientando a ação governamental em prol do

⁴²⁸. ARISTÓTELES. A Política. São Paulo: Martin Claret, 2003; pp. 88 e 89.

⁴²⁹. COMTE-SPONVILLE, Andre. Tratado da política. São Paulo: Martins Fontes, 2006; pp. 100 e 101.

bem comum, ampliando a coisa pública uma função social, em busca da efetivação dos direitos fundamentais.

A noção surgida a partir do conceito aristotélico em análise é que a felicidade pode ser entendida como sinônimo de desenvolvimento econômico e social de um determinado país. Esta felicidade passa a ser exigida pela sociedade, se concretizando ao longo do tempo, no cotidiano da população, sendo quase imperceptível. Contudo, é esta felicidade que deve ser buscada pelo governante, sendo os instrumentos financeiros uma forma de viabilizar este mister estatal, estando aqui abarcados todas as formas de receita, dentre as quais constam as decorrentes da exploração dos recursos minerais não renováveis.

Nesse sentido, transpondo o conceito em questão para o sistema jurídico brasileiro, é dever do administrador público garantir alguns direitos mínimos à população, os quais exigem dispêndios, principalmente na educação, saúde, trabalho, moradia, meio ambiente, segurança, cultura, previdência e assistência aos desamparados. Ademais, conforme anteriormente mencionado, a garantia do mínimo existencial é um dos objetivos a serem buscados pela atividade financeira, sendo, inclusive, um mister constitucionalmente previsto.

Desse modo, por modo do direito financeiro, a administração pública deve buscar aqueles chamados direitos sociais positivos, que podem ser considerados como todos aqueles relativos a uma efetiva ação estatal para que sejam garantidos à população. Esta visão não deve ser restrita somente ao orçamento, mas expandida para todos os institutos de direito financeiro, tal qual quando do planejamento para utilização de recursos renováveis.

Estes direitos estão positivados no texto constitucional, passam a coincidir com um mínimo essencial, transmutando-se no mínimo existencial. Este conceito é integrante da noção de cidadania e remete à ideia de, tanto haver um direito às condições mínimas de existência humana digna que exige prestações positivas por parte do Estado, quanto poder possuir também um status negativo, por meio das imunidades e das proibições de discriminação. Não há como afastar este conceito da necessidade daqueles responsáveis pela elaboração do orçamento se preocuparem com o bem-estar social, propiciando uma vida digna à sociedade, ou seja, usar este instituto para alcançar a felicidade coletiva.

Vincula-se com a noção de mínimo existencial supratranscrito, uma vez que, conforme anteriormente apresentado, a sua busca deve nortear a atividade financeira do Estado. Nesse sentido, a ideia de os ingressos de caixa obtidos pela exploração de recursos naturais não renováveis, dever ser utilizados para a promoção das garantias básicas dos cidadãos, por meio de instituições sociais justas que garantem um bem-estar social mínimo, conforme previsto no texto constitucional, ou seja, cabe ao direito financeiro, e em articular, ao orçamento, implementar os direitos fundamentais.

Conforme exposto quando da análise da atividade financeira do Estado, cabe buscar a garantia do exercício habitual dos direitos fundamentais do cidadão, sendo a formação da despesa pública por meio orçamento um meio adequado para promover o respeito dos direitos fundamentais da sociedade. Deve ser entendido, aqui, que a noção do referido autor não deve ficar subordinada à peça orçamentária, mas deve abarcar todos os institutos de direito financeiro, tal qual as receitas decorrentes dos recursos naturais não renováveis.

O montante de despesas deverá ser delimitado no orçamento, o qual irá determinar como estas serão financiadas, inclusive, por meio de receitas decorrentes da exploração de recursos naturais não renováveis. Uma das formas pelas quais o Estado se financia é por dos *royalties*, os quais poderão ser, a depender da previsão orçamentária, aplicados em investimentos duradouros, na formação de uma popança nacional, ou em despesas correntes. Dessa forma, para que possa realizar o financiamento por meio desta espécie de receitas, haverá a necessidade de previsão orçamentária.

Assim, cabe ao administrador público, por meio da despesa pública, propiciar os meios necessários à viabilização de uma vida digna para a população, podendo-se afirmar a correta utilização planejada das receitas oriundas dos recursos naturais não renováveis está estritamente relacionada, tanto com a ideia de mínimo existencial, quanto com a felicidade das pessoas, por tratar-se de um instrumento financiador das despesas destinadas a melhoria da vida dos integrantes da sociedade.

Verificou-se se papel da atividade financeira, em especial do orçamento, garantir direitos e liberdades fundamentais da sociedade, observando o princípio da igualdade no sentido de diminuir as desigualdades existentes na sociedade, principalmente no sentido de ações

afirmativas, agindo por meio de políticas públicas para que os desiguais tenham sua desigualdade diminuída. Este é o entendimento de Regis Fernandes de Oliveira⁴³⁰, segundo o qual o orçamento deve garantir direitos mínimos à população, principalmente no que diz respeito à educação, saúde, trabalho, moradia, meio ambiente, segurança, cultura, previdência e assistência aos desamparados. Esta prestação social mínima deve ser compreendida como uma prestação social positiva para que sejam garantidos à população.

Com base em tais preceitos, cumpre alguns breves comentários acerca da função financeira estatal dentro de um Estado republicano. Para tal, inicialmente, cumpre tecer os comentários acerca do conceito de república e qual sua importância dentro do cenário financeiro estatal. Importante destacar que os direitos mínimos em questão são conceituados como aqueles derivados do texto constitucional, por meio da ideia de que a sociedade possui direito às condições mínimas de existência digna que exige prestações positivas por parte do Estado. Ademais, não se pode olvidar o fato de que o conceito de mínimo existencial possui, ainda, um prisma de um status negativo, por meio das imunidades e das proibições de discriminação, as quais servem como forma de proteção da sociedade às ações estatais.

Há a necessidade, assim, de uma prestação estatal negativa por parte do Poder Público, protegendo valores consagrados na Constituição. Torna-se perceptível que não há como afastar este conceito da necessidade daqueles na elaboração do orçamento se preocuparem com o bem-estar social, propiciando uma vida digna à sociedade.

Neste sentido, o próprio Ricardo Lobo Torres⁴³¹ preleciona no sentido de que “*a proteção do mínimo existencial, sendo pré-constitucional, está ancorada na ética e se fundamenta na liberdade, na ideia de felicidade, nos direitos humanos e no princípio da igualdade*”. Relaciona-se, com esta noção de mínimo existencial a ideia de que a lei orçamentaria deve ser utilizada para a promoção dos direitos fundamentais, ou seja, cabe ao direito financeiro, e em particular, ao orçamento, implementar os direitos fundamentais.

Fernando Facury Scaff⁴³² entende ser o mínimo existencial um conceito jurídico que parte de um conceito biológico do mínimo vital, esse considerado como um patamar mínimo

⁴³⁰. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Gasto...Op. cit.; p. 123.

⁴³¹. TÔRRES, Ricardo Lobo. Tratado. Op. cit.; p. 358.

⁴³². SCAFF, Fernando Facury. Op. cit.; p. 316.

necessário para que um indivíduo possa sobreviver, o qual se constitui em determinada quantia de nutrientes que o mantêm vivo. Assim, como conceito jurídico, o mínimo existencial inclui certa quantidade de bens e serviços públicos que devem permitir ao indivíduo existência digna, conforme previsto no texto constitucional, tratando-se de uma espécie de direito de defesa contra o arbítrio estatal, bem como do direito a obtenção de prestações civilizatórias que permitam seu gozo de forma satisfatória.

Por se tratar de um conceito jurídico, o mínimo existencial termina não sendo um conceito estático, mas sim variável de acordo com o contexto socioeconômico, bem como histórico, da sociedade, que influencia na produção de normas jurídicas, vez que estas buscam identificação com a realidade local. De tal sorte, não há uma única delimitação concreta para sua abordagem, mas tantas quantas forem as necessidades legalmente estabelecidas pelo ordenamento jurídico de cada país, em função de sua complexidade.

Por sua vez, Fernando Facury Scaff⁴³³ distingue os conceitos de direitos fundamentais e direitos humanos: por direitos humanos pode-se entender aqueles direitos que são válidos para todos os tempos; por direitos fundamentais pode-se entender aqueles direitos humanos que foram positivados em determinado ordenamento jurídico, o que pode variar consoante o tempo e o lugar em que foram inseridos no sistema de direito positivo de cada país. Para o autor⁴³⁴, os princípios dos direitos humanos são de duas espécies: os axiológicos supremos, que dizem respeito à liberdade, igualdade e fraternidade, relativo à solidariedade; e, os princípios estruturais, quais sejam, a irrevocabilidade e a complementaridade solidária.

Ainda segundo Horácio Corti⁴³⁵, todos os demais bens fundamentais decorrem dos três tipos básicos de direito, sendo formados pela correlação entre estes bens, quais sejam: liberdade, vida digna e autodeterminação política. Para o autor⁴³⁶ os direitos fundamentais são distribuídos igualmente entre todos, mas que isso não significa que todos são iguais, sendo a noção de igualdade um meio de distribuição destes direitos, que termina por criar uma hierarquia dentro da sociedade.

⁴³³. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit.; p. 146.

⁴³⁴. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit.; p. 151.

⁴³⁵. CORTI, Horacio Guillermo. *Derechos Constitucional Pressuestario*. 2ª edição. Buenos Aires: AbeledoPerrot, 2011; pp. 700 e 701.

⁴³⁶. CORTI, Horacio Guillermo. Op. cit; pp. 717 e 718.

Neste sentido, é papel do orçamento propiciar os meios necessários para que as pessoas possam ter uma vida digna, sendo o instrumento por meio do qual deve-se atingir o objetivo da atividade financeira do Estado de garantia do mínimo existencial da população.

O entendimento adequado, sob o prisma da teoria em questão, é o de que a atividade financeira estatal deve servir como instrumento para que sejam assegurados o exercício habitual dos direitos fundamentais, sendo o orçamento o meio adequado para promover o respeito à tais direitos da sociedade, garantindo as liberdades básicas para a sociedade.

Neste mister deve-se chamar a atenção para um derradeiro aspecto, relacionado com os conceitos em análise, o do princípio da retribuição, segundo o qual a população deve receber, por meio de serviços públicos, a contraprestação relativa aos tributos pagos. Em paralelo a este princípio, deve-se observar a necessidade de redistribuição de renda, de sorte a que seja buscada o princípio da igualdade, e sorte a se garantir o mínimo existencial dos mais carentes.

Corroborando este entendimento, José de Ribamar Caldas Furtado⁴³⁷ afirma que a questão há de ser analisada, sob o prisma do orçamento: na receita, deve operar o princípio tributário da capacidade contributiva; na despesa, deve estar presente o princípio da redistribuição de renda, obedecendo-se a otimilidade de Pareto, tratando-se desigualmente os desiguais na exata medida de suas desigualdades. Outra não é a noção aristotélica de igualdade.

Fernando Facury Scaff⁴³⁸ entende a isonomia como um valor que fez com que os homens devam ser tratados desigualmente, na medida de suas desigualdades, viando atenuá-las, é preciso que o governo fática e normativamente: trate a todo como iguais, respeitando suas diferenças, visando reduzindo-as no confronto das disputas sociais; aja no sentido de reduzir as desigualdades socioeconômicas, respeitando e ampliando suas liberdades; respeite os direitos fundamentais, consoante esse primado econômico.

É importante frisar o fato de deverem, liberdade e igualdade, ser compreendidas em conjunto, não obstante uma ínsita relação de tensão entre ambas, podendo uma terminar por

⁴³⁷. FURTADO, José de Ribamar Caldas. Op. Cit.; p. 63.

⁴³⁸. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit.; p. 176.

restringir a outra. Ademais, a depender do governo por detrás do Estado, as políticas públicas podem voltar-se mais a uma ou outra, sendo o equilíbrio entre ambas algo a ser buscado, sendo um importante mister da compreensão atual dos direitos fundamentais.

O entendimento mais adequando, nesse sentido, é o de que é necessária a convergência de liberdade e isonomia para que sejam observados os direitos fundamentais, de modo a garanti-los e ampliá-los à sociedade. Este deve ser o mister a ser seguido pelo Poder Público quando da realização de sua atividade financeira, em especial, quando da elaboração do planejamento estratégico intergeracional para a utilização das receitas decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis.

Nesse sentido, destaca-se que o Brasil possui, como objetivos fundamentais, a busca da redução das desigualdades sociais e regionais, e na redução da pobreza e da marginalização, através de ações não discriminatórias, buscando assegurar o efetivo exercício dos direitos fundamentais, base do desenvolvimento. Para tal, o ser humano deve ser o foco das políticas públicas, no sentido de que viabilizem as liberdades previstas no texto constitucional.

Não seria equivocada a compreensão de que as normas constitucionais previstas na constituição brasileira determinam a observância do princípio da isonomia aristotélico. Dessa forma, não pode, a administração pública, efetuar distinções entre indivíduos semelhantes, uma vez que é mister constitucional que sejam combatidas as desigualdades para garantir e ampliar os direitos e liberdades fundamentais.

Para garantir o mínimo existencial, o orçamento deve servir como uma ferramenta de redistribuição de renda, observando o princípio da isonomia. Este processo deve estar presente no orçamento, com previsão, no campo das receitas, de que aqueles mais abastados contribuam com mais recursos para que, no campo das despesas, estes valores sejam convertidos em serviços públicos que possibilitem aos menos favorecidos uma condição de vida mais digna. Trata-se da interação de dois princípios importantes para a ação estatal, o da capacidade contributiva com o da capacidade receptiva.

Aqui, importante destacar que os conceitos de mínimo existencial e isonomia passam a se relacionar com outro conceito importante, o de liberdades fundamentais, as quais, de igual

modo, devem ter sua garantia buscada pela atividade financeira estatal. A ideia central aqui é que o mínimo existencial e a igualdade, que são conceitos inerentes ao desenvolvimento, somente serão atingidos se as pessoas possuírem e puderem usufruir das liberdades básicas cuja presença se faz mister no conceito de Estado Democrático de Direito.

Importante destacar o entendimento de Amartya Sen⁴³⁹, segundo o qual as liberdades dependem de disposições sociais e econômicas e os direitos civis, relacionando-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas as liberdades básicas de alimentação, saúde, dentre outras necessárias à subsistência digna. Segundo o autor⁴⁴⁰, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e de assistência social, bem como à negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica.

Ainda segundo Amartya Sen⁴⁴¹, em relação à concepção de desenvolvimento como sinônimo de puro crescimento econômico, não reduz a dificuldade de se atribuir um conteúdo objetivo ao termo, entende que o desenvolvimento tem como objetivo final, e como instrumento, a liberdade real dos indivíduos, ou seja, o processo de desenvolvimento se dá pela expansão dessas liberdades. O autor⁴⁴² afirma que a expansão da liberdade é considerada tanto como fim primordial quanto como o principal meio do desenvolvimento, exercendo, respectivamente, um importante papel da liberdade no desenvolvimento.

Amartya Sen⁴⁴³ entende que o desenvolvimento requer a remoção das principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistêmica, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. Para o autor⁴⁴⁴, somente são considerados livres aqueles com plena disposição de: liberdades políticas; facilidades econômicas, correspondentes às oportunidades que os indivíduos têm para utilizar os recursos econômicos com propósitos de consumo, produção e troca.; oportunidades sociais, relacionadas aos direitos fundamentais econômicos,

⁴³⁹.SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000; p.136.

⁴⁴⁰.SEN, Amartya. Op. cit.; p. 138.

⁴⁴¹.SEN, Amartya. Op. cit.; p. 52.

⁴⁴².SEN, Amartya. Op. cit.; p. 53.

⁴⁴³.SEN, Amartya. Op. cit.; p. 18.

⁴⁴⁴.SEN, Amartya. Op. cit.; pp. 18 e 19.

sociais e culturais; garantias de transparência, objetivando o combate a corrupção e busca da eficiência dos gestores públicos; e, segurança protetora, que diz respeito à seguridade social.

Mascarenhas e Pontes⁴⁴⁵ corroboram com esse entendimento, uma vez que entendem que o desenvolvimento econômico deve perseguir o social, posto que este absorve e orienta o econômico frente a necessidade de garantia da dignidade de todos, especialmente em um contexto de vulnerabilidade econômica de parte da população. Para os autores⁴⁴⁶, a soberania econômica é aspecto inerente ao desenvolvimento social, pois é a partir dela que o Estado poderá planejar e aplicar de forma livre a política pública objetivada.

Deve o Estado, para poder ser considerado como desenvolvido, atuar por meio de políticas públicas de modo a garantir a adequada proteção e implementação dos direitos considerados fundamentais e consagrados pelo ordenamento jurídico, sendo mister a universalização das políticas públicas. O custeio público deve ter como foco a manutenção e expansão das liberdades fundamentais, garantindo-se apoio público no fornecimento de facilidades à população de modo a garantir a efetivação dos direitos fundamentais. Estes direitos são prerrogativas dos indivíduos dentro do ordenamento jurídico, e devem ser concretizados com vistas à sua afirmação coletiva, ou seja, de todos os indivíduos de uma dada sociedade.

Desse modo, se faz necessária a identificação das prioridades do governo, comunicadas por meio do orçamento, quando da definição das prioridades do gasto público, escolhido para fazer frente às necessidades da população, bem como na determinação de quem os valores serão arrecadados para serem aplicados nos gastos. De tal sorte, as escolhas públicas orçamentárias, contudo, não são discricionárias, uma vez que, no Brasil, uma parcela já está vinculada aos objetivos traçados dentro do texto constitucional. Assim, o governo deve aplicar a coisa pública de modo a garantir os direitos e liberdades fundamentais à sociedade, em vistas ao princípio aristotélico de isonomia.

⁴⁴⁵.MASCARENHAS, Igor de Lucena. PONTES, Shara Pereira. Royalties petrolíferos: a problemática de sua repartição no âmbito federativo no contexto do desenvolvimento sustentável. In: FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes. Direito Econômico da Energia e do Desenvolvimento: Ensaio interdisciplinares. São Paulo: Conceito Editorial, 2012. p. 246.

⁴⁴⁶.MASCARENHAS, Igor de Lucena. PONTES, Shara Pereira. Op. Cit.. p. 246.

Aqui se faz importante analisar o conceito de reserva do possível, entendido pela doutrina como limitação fática, concreta, à realização de alguma ação humana, sendo, na ótica estatal, o orçamento um fator de limitação a ação do governo em função das receitas previstas pelo Poder Público, bem como, segundo Fernando Facury Scaff⁴⁴⁷ outro enfoque é da reserva do financeiramente possível, que parte da mesma concepção de escassez de dinheiro, encontrando limitação nas disponibilidades orçamentárias, de arrecadação e direcionamento da despesa pública, considerando-se um conceito que parte de uma análise econômica, de escassez de recurso, o conceito de escolhas públicas é eminentemente político, e parte das opções políticas que são possíveis de serem realizadas com recursos existentes.

Fernando Facury Scaff⁴⁴⁸ entende que, por meio da conexão dos conceitos de reserva do financeiramente possível e de escolhas públicas orçamentárias, é possível verificar a existência de recursos escassos para atingir objetivos incomensuráveis, criando a necessidade, muitas vezes, de ter, o governante, de realizar determinadas escolhas, priorizando determinadas receitas ou gastos a depender do contexto no qual o Estado encontra-se inserido.

Importante destacar que, quem realiza escolhas públicas no âmbito orçamentário é aquele detentor do poder político para a composição financeira da equação envolvendo receitas, despesas, endividamento e poupança, devendo haver conhecimento amplo das necessidades da população neste mister. O limite do orçamento é objetivo em função da expectativa do total a ser arrecadado, devendo ser considerado o fato de que, em virtude da existência de despesas fixas, sendo as necessidades humanas, escolhas devem ser realizadas internamente, as quais devem ser observadas na implementação de políticas públicas.

No orçamento público, por ser um sistema de vasos comunicantes, a alteração de previsão de arrecadação de uma rubrica impactará o total a ser arrecadado, gerando a necessidade ou de aumento de arrecadação em outros setores, ou de cortes na despesa. Da mesma forma, alterar o orçamento, aumentando ou diminuindo despesas em determinadas rubricas, desequilibrará os demais, ensejando a necessidade de modificação de outro.

⁴⁴⁷. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit.; pp. 296 e 297.

⁴⁴⁸. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit.; pp. 298 e 299.

De acordo com o Fernando Facury Scaff⁴⁴⁹, embora o escopo previsto na Constituição Federal de 1988 seja buscar a dignidade da pessoa humana socialmente considerada, existem limitações fáticas na reserva do financeiramente possível que devem ser enfrentadas através da determinação política de uma escala de prioridades. Configura-se, para o autor⁴⁵⁰, em escolhas públicas, pois todos os direitos fundamentais devem ser contemplados, sendo que os direitos sociais devem ser progressivamente ampliados, cujo limite é o mínimo existencial a ser identificado em cada ordenamento jurídico, para concretizar a justiça distributiva.

A conclusão que se pretende chegar é de que o orçamento deve ser formado de sorte a que se assegure o conceito de mínimo existencial analisado, de modo a que a sociedade tenha assegurados seus direitos e liberdades fundamentais para se alcançar um desenvolvimento social que lhe imprimirá melhor qualidade de vida.

Assim, considerando ser o orçamento público um sistema dentro do qual há a integração de receitas e despesas pertinentes à atividade financeira estatal, este possui, dentre outras funções, a manutenção da máquina e serviços públicos. Ademais, é dever estatal garantir a adequada proteção e implementação dos direitos e liberdades fundamentais consagrados, sendo mister a universalização das políticas públicas de modo a atender toda a sociedade.

O governo deve utilizar da máquina estatal de para aplicar a coisa pública com o objetivo de garantir os direitos fundamentais, ampliando a efetivação da liberdade e da isonomia. O orçamento é o instrumento adequado para tal, devendo assegurar o mínimo existencial da população a fim de se alcançar melhor qualidade de vida. Este mister somente ocorrerá por meio da adoção do denominado orçamento republicano.

Para se entender este conceito deve-se retomar a ideia de república, o qual refere-se ao Estado juridicamente estruturado com vias a permitir que o governo aja em prol do bem comum em busca da efetivação dos direitos fundamentais com respeito à lei, de forma isonômica, através da ampliação e garantia das liberdades básicas dos cidadãos. De acordo com Fernando Facury Scaff⁴⁵¹, o uso da palavra república deve ser compreendido como orientação finalística

⁴⁴⁹. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit.; p. 320.

⁴⁵⁰. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit.; p. 320.

⁴⁵¹. SCAFF, Fernando Facury. Op. cit.; p. 142.

do Estado, que atua visando a realização de políticas, não sendo suficiente a solene e inerte proclamação de direitos, mas sua efetiva implementação por meio das políticas públicas.

Transpondo a ideia em análise ao orçamento público, verifica-se que a lei orçamentária, para garantir o mínimo existencial e observar ao princípio da isonomia, deverá ser elaborada buscando-se a ampliação dos direitos e liberdades básicas da sociedade, por meio da implementação de políticas públicas. Dessa forma, o orçamento será republicano quando possuir o objetivo de reduzir desigualdades, de modo a observar o conceito de justiça distributiva, de maneira a prover a distribuição de renda na sociedade, bem como observar o princípio da solidariedade intergeracional.

Nesse sentido, Fernando Facury Scaff⁴⁵² entende que no orçamento republicano há uma correlação entre capacidade contributiva e receptiva, no sentido de que, quem possui mais riquezas deve contribuir com mais recursos para a arrecadação pública, seguindo o princípio da capacidade contributiva, ao passo que quem possui menos riquezas deve ser objeto de mais gastos públicos, visando reduzir as desigualdades existentes. O orçamento deve, assim, se basear na análise das capacidades financeiras dos indivíduos para ser considerado republicano.

Musgrave e Musgrave⁴⁵³ destacam três funções do orçamento: alocativa, isto é, a que determina o quanto compete ao setor público e ao setor privado da economia; distributiva, que ajusta a distribuição da renda e da riqueza para aquilo que a sociedade considera um gasto equitativo, constituindo-se importante questão de política pública; e, de estabilização, que busca a manutenção de alto nível de emprego, estabilidade de preços e uma taxa apropriada de crescimento econômica. Nesse sentido, deve-se tomar como uma das principais funções da lei orçamentária é a concretização da justiça distributiva em cada país, sendo, através dela, que se identifica quem efetivamente contribui e quem efetivamente recebe as prestações estatais.

Dentro dessa linha argumentativa, pode-se entender o orçamento republicano como aquele que arrecada progressivamente dos mais ricos e gasta, progressivamente, com os mais pobres, a fim de cumprir os objetivos fundamentais da Constituição Federal de 1988. É entre o contexto de capacidades financeiras, receptiva e contributiva que se insere a análise do

⁴⁵². SCAFF, Fernando Facury. Op. cit.; p. 278.

⁴⁵³. MUSGRAVE, Richard; MUSGRAVE, Peggy. Hacienda publica teorica y aplicada. 5. ed. Tradução Juan Francisco Ramon et al. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, 1999; pp. 7 e 8.

orçamento republicano, que deve ser observado sob a ótica do ordenamento jurídico de cada país, os quais podem se revelar mais ou menos rígidos em termo jurídico-distributivos.

A lei orçamentária somente será republicana se estiver em observância à função distributiva, devendo ter por escopo arrecadar preponderantemente dos mais ricos e gastar primordialmente com os que mais necessitam, de modo a que todos possam ter suas liberdades fundamentais asseguradas e ampliadas. Deve-se arrecadar de quem tem mais e gastar com quem tem menos, respeitando-se o mínimo existencial. Esta espécie de orçamentação decorre, assim, do princípio republicano, considerando, não apenas a dimensão individual da dignidade da pessoa humana, mas compreendendo o ser humano, com animal político que é, dentro da sociedade. Assim, para que o orçamento público seja considerado republicano, não pode privilegiar um ou de alguns, mas visar a que todos tenham existência digna.

Nesse sentido, verifica-se que o orçamento republicano deve ser direcionado para a realização de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades sociais e da erradicação da pobreza de modo a garantir que todos tenham e usufruam de um mínimo existencial que permite o gozo das liberdades fundamentais. Para tal, de acordo com os preceitos republicanos, a sociedade deve observar a isonomia quando da decisão sobre a arrecadação e o gasto público, visando a concreção da liberdade igual para todos, o ponto central do orçamento republicano.

A partir da premissa de que o Poder Público, por meio de seus instrumentos de direito financeiro, deve garantir a proteção e implementação dos direitos e liberdades fundamentais, o governo deve agir em busca do bem comum, seguindo os princípios inerentes à república de modo a viabilizar o mínimo existencial à sociedade. Em outras palavras, o Estado deve utilizar sua máquina de modo a garantir as liberdades fundamentais da população, utilizando-se de sua atividade financeira para transferir renda e diminuir a pobreza.

O instrumento para que o Estado atinja tal mister é o orçamento, uma vez que este é o principal instituto de direito financeiro, sendo responsável pela sintetização da atividade estatal financeira. Ao elaborar as leis orçamentárias, os gestores públicos devem se ater aos preceitos constitucionais, dentre eles, e mais importantes, aqueles relativos à forma republicana de governo, para servir como ferramenta para viabilizar as políticas públicas necessárias para a

efetivação dos direitos fundamentais através da ampliação das liberdades básicas dos cidadãos, a fim de atingir a liberdade igual.

Desse modo, todas as receitas previstas no orçamento devem observar este princípio, inclusive as decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis. A busca pela orçamentação republicada deve ser aplicada, também, junto a uma ótica intergeracional, para que seja garantida a efetividade dos benefícios de determinadas ações em função dos custos daqueles responsáveis por arcar com estes encargos, observando-se a preservação de bens sociais para as futuras gerações, de sorte a manter um desenvolvimento sustentável, com uma estrutura básica da sociedade que viabilize o mínimo existencial à sociedade.

Conforme exposto, o princípio da solidariedade intergeracional, na medida em que determina a preservação dos recursos financeiros das gerações futuras, tal qual a preservação do meio ambiente, pode ser considerado como um direito fundamental de terceira geração, devendo ser preocupação da administração pública sua observância. Assim, é mister da geração atual a necessária preocupação, ao menos no campo teórico, com os recursos que serão utilizados pelas gerações futuras de maneira a não os exaurir e comprometer a qualidade de vida das gerações vindouras, como entendido pelo Supremo Tribunal Federal.

Destarte, o orçamento, a fim de observar o mister republicano, ao dispor sobre a aplicação das receitas decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis deve fazê-lo com base no princípio da solidariedade intergeracional, ou seja, cabe-lhe prever investimentos os quais permitam a sustentabilidade das instituições de forma a preservar recursos para as futuras gerações. Esse objetivo pode ser atingido por meio da utilização dos institutos financeiros, com a buscar o equilíbrio entre as taxas de consumo, investimento e poupança as quais permitam o bem-estar presente e futuro, maximizando as expectativas dos menos favorecidos, não apenas da geração presente, como também das vindouras.

Esta nova dimensão dos direitos fundamentais, que deve se fazer presente quando da análise e interpretação dos princípios dispostos no ordenamento jurídico, são responsáveis pela sustentação do princípio da solidariedade intergeracional. Assim, seguindo este entendimento, não se deve pensar o direito financeiro e seus institutos apenas como um instrumento que

disciplina as receitas e despesas públicas, mas também, e fundamentalmente, como um instrumento para a consecução de políticas públicas.

Portanto, os referidos preceitos devem nortear a prática financeira estatal, dentro da noção de planejamento estratégico realizado sob o prisma do princípio da solidariedade intergeracional, o qual deve abarcar a proteção de direitos fundamentais presentes e futuros, sempre de modo a buscar bem-estar presente e futuro, maximizando as expectativas dos menos favorecidos, não apenas da geração presente, como também das vindouras, garantindo-se uma instituição básica da sociedade que permita um desenvolvimento sócio econômico sustentável.

6.6.4. Financiamento de conteúdo artístico e cultural

Deve-se chamar a atenção para um investimentos que deve ser realizados pelo Estado, dentro de um planejamento estratégico de benefícios às gerações futuras, de acordo com a ótica do princípio da solidariedade intergeracional, qual seja, a necessidade de obtenção de receitas para financiamento do conteúdo artístico e cultural, no sentido de incentivar e manter os acervos do país, por ser importante considerar a preservação da história e cultura do país, e que muitas vezes terminam por ser negligenciado. Para verificar como o Estado pode lançar mão dos *royalties* para tal, cumpre inicialmente, discorrer sobre o conceito de arte e cultura.

Para se entender o conceito de arte deve-se, inicialmente, recorrer aos ensinamentos de Jean Lacoste⁴⁵⁴, segundo o qual a arte deve ser entendida em torno de uma filosofia própria, a qual é resultado da própria experiência estética se torna relativa e problemática, sendo reclamada pela história por meio da definição das “belas artes” e do “prazer estético”, e relacionando-se com a sensibilidade subjetiva gerada. No mesmo sentido, Denis Diderot⁴⁵⁵ afirma que a arte obedece a leis próprias de forma a constituir uma totalidade coerente, de modo a criar uma segunda natureza, um mundo paralelo.

Ao analisar a questão, Régis Fernandes de Oliveira⁴⁵⁶ afirma que a obra de arte pressupõe uma criação humana influenciada pelas emoções, podendo, igualmente, transmitir informações e ideias, sendo fruto da emoção do artista. Assim, a arte está liberta da natureza,

⁴⁵⁴.LACOSTE, Jean. A filosofia da arte. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1986; p. 10.

⁴⁵⁵.DIDEROT, Denis. Ensaios sobre a pintura. Campinas: Papirus, 2013; p. 15.

⁴⁵⁶.OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Direito e Arte. São Paulo: Malheiros, 2017; p. 22.

sendo produto de uma emoção que desperta no ser humano a necessidade de se exprimir, por meio de sensações criativas por meio de diversas formas para se retratar a realidade conforme interpretada do criador.

A influência das paixões sobre o artista ocorre uma vez que, este encontra-se no mundo real e, dessa forma, dada suas experiências, termina por desenvolver os sentimentos necessários para poder retratar sua manifestação de espírito em suas obras, as quais retratam sua realidade, na qual constam os problemas que fluem no campo social. Em outras palavras, a arte e as emoções estão intrinsecamente relacionadas, uma vez que, ao longo de sua vida, o artista está sujeito a uma série de sentimentos e emoções, os quais terminam por influenciar seu espírito quando da elaboração de sua manifestação artística, ou seja, da produção da arte.

Importante destacar que Umberto Eco⁴⁵⁷ entende que o artista, ao dar a vida a forma, torna acessível às infinitas interpretações possíveis. Dessa maneira, quando se considera a obra de arte inserida em seu contexto originário, no complexo de relações culturais, econômicas e políticas em que se formou, gera uma visão interativa relacionando-a com a história e a sociedade. Nesse sentido, a arte deve ser distinguida do ofício por ser uma expressão espontânea e não mercenária, configurando-se como uma representação do artista acerca do mundo que o cerca, influenciada pelas suas emoções.

A arte não deve ser entendida com simples imitação da natureza, mas sim como uma forma de tornar presente de modo concreto os sentimentos e expressões do artista para com a realidade, ou, em outras palavras, seu pensamento em relação à essência da natureza. A manifestação artística é, desse modo, um produto do espírito ou, mais exatamente, uma das formas em que o espírito se manifesta, sendo claro que esta não tem por objetivo descrever uma realidade já dada, mas uma forma de interpretação.

Richard Wagner⁴⁵⁸ entende que a arte verdadeira é a mais elevada liberdade e a arte não pode anunciar outra coisa senão essa máxima liberdade, devendo ser compreendida dentro de dada situação social e histórica, sendo um importante meio interpretação da história, e uma das principais formas de se entender o cotidiano da sociedade, constituindo-se como fenômeno

⁴⁵⁷.ECO, Umberto. A Definição de arte: A estética da formatividade e o conceito de interpretação. 1955/1958; p. 31.

⁴⁵⁸.WAGNER, Richard. A arte e a revolução. Lisboa: Antígona, 1990; p. 45

cultural por meio do qual são expressadas as realidades de momento vividas pelo artista, retratando o momento histórico da sociedade, sob a óptica do artista.

As artes são, assim, um símbolo de expressão cultural, dada a relação com o momento histórico vivido, configurando-se como manifestação humana, expressão livre do espírito e, conseqüente e essencialmente, paixão, sendo impossível analisá-la de forma autônoma e desapegada de qualquer sentimento. De tal sorte, como forma de expressão humana que é, a arte deve ser considerada, essencialmente, paixão, sendo impossível analisá-las de forma autônoma e desapegada de sentimento. Nenhum objeto da arte é produzido sem paixão, sendo uma forma de comunicação de como se entende a realidade.

Evidentemente, para se compreender a arte sem uma análise do contexto histórico no qual o artista está inserido. As paixões humanas surgem a partir do compartilhamento de sentimentos, por meio da imaginação, entre os homens, do sofrimento alheio, sendo através desse processo que surgem as paixões, uma vez esta interpretação do sentimento alheio possibilita o surgimento de uma sensação no espectador, sendo que as emoções correspondem àquilo que se imagina seriam os sentimentos do sofredor.

Muitas das paixões, sentimentos e emoções que envolvem as artes terminam são construídos pela experiência, configurando-se como carga emotiva e valorativa a qual passa a ser fruto das paixões, sentimentos e emoções humanas. Muito destas emoções são decorrentes da busca pelo poder e riqueza, motivadas pela vaidade. Quando há sentimentos contraditórios surge a necessidade de deliberação, que serve como forma do homem balanceá-los, levando em consideração uma ponderação das suas conseqüências.

A questão que surge é como pode haver o controle destas paixões, havendo quatro soluções para o controle dos sentimentos e emoções humanas, a saber: a) repressão das paixões; b) aproveitamento dos sentimentos passionais; c) paixão equivalente contrária ou paixão compensatória; e, d) neutralização da paixão pelos interesses.

Esta teoria da repressão das paixões do homem apresenta grandes dificuldades e não resolve o problema, uma vez que, nem todos os instintos humanos podem, a todo o tempo, ser reprimidos pelas normas jurídicas. Contudo, a existência de sua limitação, e neste ponto a teoria

freudiana se faz correta, é importante para o processo civilizatório. Ou seja, a repressão das paixões por meio de sanção deve ser utilizada para viabilizar a existência da sociedade.

Porém, além disso, deve-se mencionar que a arte também pode ser analisada do ponto de vista da linguagem, sendo esta o modo de aquisição de conhecimento, configurando-se como um sistema de signos que se prestam para fins comunicacionais entre os membros da sociedade. O suporte físico da linguagem é algo do mundo exterior ou interior; da existência concreta ou imaginária, atual ou passada, que é o seu significado; e suscita em nossa mente uma noção, ideia ou conceito, que chamamos de significação.

Importante fazer menção aqui, aos dois conceitos apresentados por Walter Benjamin⁴⁵⁹ em sua teoria da linguagem: a) essência espiritual, relacionada com a noção de significação; b) e a essência linguística, relacionada com o conceito de significado, entendendo que a linguagem comunica a essência espiritual das coisas, sendo necessário a tudo e todos comunicar o seu conteúdo espiritual para que sua representação seja possível. A comunicação da essência espiritual, é necessária para a representação mental do objeto comunicado pelo homem, se comunicando dentro da língua.

Ao lado da essência espiritual, outro conceito importante é o da essência linguística, meio responsável pela comunicação, configurando-se como a própria linguagem. A essência espiritual é um elemento intrínseco da essência linguística, comunicada por meio dos signos, sendo necessária sua compreensão para se compreender qual a essência espiritual que está sendo comunicada. Tal se deve em decorrência do fato da língua comunicar imediatamente, por meio de um signo, o conteúdo de um determinado objeto, possibilitando ao ser humano apreender mentalmente o objeto ao qual o interlocutor faz referência.

Verifica-se haver um caráter metafísico da teoria benjaminiana, o qual se faz ainda mais evidente quando ele analisa esta relação entre as essências espiritual e linguística, uma vez que a essência espiritual está imediatamente relacionada à essência linguística, sendo esta imediatidade, denominada de magia pelo autor, que representa o problema originário da linguagem, remetendo a uma noção metafísica de criação e ao platônico mundo das ideias. Não

⁴⁵⁹. BENJAMIN, Walter. Op. cit.; p. 54.

há uma correspondência casual entre a palavra e o objeto ao qual se refere, havendo alguma relação transcendente que revela algum conhecimento prévio da realidade.

A linguagem possui caráter simbólico relacionado às representações abstratas que os signos possibilitam na comunicação, permitindo aos comunicantes apreender mentalmente os objetos aos quais se referem sem que estes estejam presentes fisicamente, porém sua concepção está jungida no consciente humano, sendo elemento fundamental para a construção da significação. A compreensão da essência espiritual comunicada pela arte se faz complexa, merecendo o estudo de sua essência linguística, sendo seu correto entendimento importante para que se tenha a correta compreensão das paixões, sentimentos e ideologia do artista, compreendendo-se a mensagem que ele transmite.

Além de ser frutos dos sentimentos e emoções do artista, a arte é em si uma forma de comunicação, uma forma de linguagem reveladora do estado de espírito do artista, demonstrando seu entendimento do mundo. Em outras palavras, nas artes há uma linguagem responsável por transmitir mensagens, sentimentos e/ou emoções. A linguagem é reveladora das diversas formas de arte, estando as duas relacionadas, transmitindo o sentimento e paixões do autor a respeito da realidade.

Regis Fernandes de Oliveira⁴⁶⁰ afirma que, ao longo da história, o Estado, utilizando-se das normas, reprimindo movimentos artísticos, abusando do direito de dominar o artista e calar a sociedade, fazendo nascer, assim, uma relação conflituosa entre os governos que buscam impor ou seduzir por sua ideologia e, e outro lado, a resistência do artista em não servir a dois senhores, governo e arte. Segundo o autor⁴⁶¹, governos possuem ideologia e, quando os artistas adquirem determinado relevo social podem ser aliciados para divulgação de suas ideias de modo a manipular os artistas para servir aos seus interesses.

Dessa forma, o artista, por meio de sua obra, termina não apenas por comunicar suas emoções, mas também sua ideologia, a qual, inegavelmente, terminará por impactar em sua forma de interpretação da realidade. Ademais, a arte pode também ser entendida como forma de comunicação do artista para com a sociedade, podendo servir como: a) ato de resistência, na

⁴⁶⁰. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Op. cit.; pp. 10 e 11.

⁴⁶¹. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Op. cit.; p. 11.

qual o artista utiliza-se da arte como forma de contestação; b) forma de divulgação, em que o Estado se utiliza dela para dominar a sociedade por meio da difusão de sua ideologia, fazendo propaganda de seu regime; e, c) simples elemento de influência da forma pela qual o artista encara a realidade da sociedade na qual está inserido.

Esse papel das artes é fundamental, uma vez que a ideologia termina por exercer um papel de orientação das ações individuais e coletivas, fazendo dela, assim, um importante instrumento de dominação. Ademais, em um cenário no qual há diferença social nas diversas classes sociais que integram a sociedade, a ideologia teria como função apagar estas diferenças, fornecer aos membros da sociedade o sentimento de identidade social comum, disfarçando a opressão e dominação sofrida.

Conforme visto, a ideologia é um dos meios usados para exercer a dominação, fazendo com que esta não seja percebida como tal pelos dominados. Aqui entra uma dupla função da ideologia no mister dominatório do Estado, qual seja, viabilizar a criação e manutenção do mito que irá nortear os instrumentos de dominação do Estado e a manipulação da linguagem, que a comunica o pensamento ideológico do grupo dominante e, por meio do discurso, auxilia na dominação a partir do momento na qual é divulgada.

Uma importante análise do papel e influência da arte junto à sociedade se encontra intrinsecamente relacionada com o mito e como o pensamento mítico atua juntos às pessoas, uma vez ser o conteúdo artístico um importante meio de criação, difusão e eternização do mito. Conforme exposto anteriormente, o mito é um dos mais antigos e poderosos elementos da civilização humana, sendo fruto da própria simplicidade do homem, estando ligado à linguagem, poesia, pensamento histórico primitivo e da própria ciência, a qual, antes de atingir seu estado lógico, passou por um estágio mítico.

Pela teoria apresentada, o mito não pode ser descrito nem encarado como uma simples paixão ou emoção humana porque se trata uma expressão destas. O pensamento mítico possui forte caráter emocional, uma vez que são as paixões e sentimentos humanos elemento fundamental para seu surgimento e propagação. Verifica-se que o mito pode então ser considerado como uma forma de expressão das paixões, sentimentos e emoções humanas, no

sentido de dar explicação a eventos e situações estranhas ao homem, como sorte de reviver o momento de sua criação, sendo criado como forma de objetivação dos sentimentos humanos.

Dessa forma, a partir do momento que é criado, serve como elo para o divino, constituindo-se como um símbolo que se relaciona à criação. Neste ponto é importante retomar a distinção cassireriana de signos e símbolos e o seu impacto na análise do mito, uma vez que, Ernst Cassirer, enquanto signos ocorrem naturalmente, fruto de uma construção de algo construído por uma própria pessoa; o símbolo configura-se na criação de um signo especificamente para outra pessoa ou grupo de pessoas.

Verifica-se, que ele possui um inequívoco caráter simbólico, refletido no fato de ser transmitido por signos, sendo estes os elementos necessários para a sua construção, para a expressão da emoção e paixão humana por meio do pensamento mítico. De acordo com Ernst Cassirer⁴⁶² a técnica do mito tem quatro partes: a) manipulação da linguagem; b) realização da ação; c) eliminação de valores e ideias e sua substituição por imagens concretas do bem e do mal; d) reinterpretção de tempo e história como “destino”, que justifica a submissão pessoal. A arte sob o prisma da teoria do mito é que está, para disfarçar seu elemento de dominação, termina por sofrer um processo de mitificação, uma vez que se configura como meio de propagação do pensamento mimético. Para esta construção, tal qual para o entendimento da arte como forma de linguagem, ou seja, como meio de comunicação.

Chega-se à conclusão, assim, de que a arte é importante meio de comunicação por meio da qual há uma inegável influência à sociedade. Essas características da arte terminam por expressar uma de suas mais importantes características, a saber, ser um importante instrumento de difusão da cultura, entendida, por Herbert Marcuse⁴⁶³, como o meio de lograr superar a mera reprodução da existência, respondendo às necessidades do indivíduo isolado com a característica universal; a miséria do corpo, com a beleza da alma; à servidão exterior, com a liberdade interior; ao egoísmo brutal, com o virtuoso do dever.

Nesse sentido, deve-se entender que a cultura significa uma soma de fatores e disciplinas que, segundo amplo consenso social, a constituem, sendo constituída por: ideias,

⁴⁶². CASSIRER, Ernst. O Mito...Op. cit.; pp. 67 e 69.

⁴⁶³. MARCUSE, Hebert. Cultura e Sociedade. 2ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2006; p. 98.

patrimônios, valores, obras de arte, literatura, bem como conhecimentos históricos, filosóficos e científicos em constante evolução. O movimento da indústria cultura coincide com o de publicidade, correspondendo a massificação que fará o produto cultura, faltando criatividade, o próprio mercado gera valores culturais que são motivados pela publicidade.

Importante destacar o entendimento de Zygmunt Bauman⁴⁶⁴, segundo o qual a cultura é um conjunto de preferências sugerido, recomendado e imposto em função de sua correção, excelência ou beleza, e modos a ser visto por seus elaboradores, como uma força socialmente conservadora. De acordo com o autor⁴⁶⁵, na hierarquia da cultura, não se pode mais estabelecer prontamente a distinção entre a elite cultural e aqueles que estão abaixo dela a partir dos antigos signos, tendo havido uma mudança de paradigma no qual passou a englobar novas formas de expressão curtida pelas massas. De tal modo, a cultura, possui um viés de servir como elemento tranquilizante, tornando-se uma forma de amortecimento de funções sociais.

A arte é meio de comunicação que se constitui como uma forma de expressão e de linguagem, sendo um importante instrumento de difusão da cultura. A definição de cultura não é simples, podendo ter diversas percepções, sendo composta por representações artísticas, religiosas, legais, costumes, educação, tudo que projeta valores na sociedade, o qual pode englobar manifestações artísticas, inclusive, com viés econômico.

Para Régis Fernandes de Oliveira⁴⁶⁶, arte, cultura e política caminham juntas, uma vez que o artista, como participante da sociedade, não está alheio ao que se passa ao seu redor, ainda que tente se isolar ou abandonar o convívio em sociedade. Ainda de acordo com o autor⁴⁶⁷, quando as artes assumem papel relevante e de alguma notoriedade, passam a interessar a classe política, surgindo as seguintes opções para o artista: a) se deixar seduzir por algum político ou partido, lhe emprestando prestígio; b) começar a emprestar sua arte para os interesses do político ou de seu partido; c) passar a participar ativamente da atividade política; d) se alienar e se distanciar de qualquer atividade política; e e) tornar-se servil à estrutura dominante.

⁴⁶⁴. BAUMAN, Zygmunt. A cultura no mundo líquido moderno. Rio de Janeiro: Zahar, 2013; p. 11.

⁴⁶⁵. BAUMAN, Zygmunt.; Op. Cit., p. 8.

⁴⁶⁶. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Op. cit.; p. 77.

⁴⁶⁷. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Op. cit.; p. 78.

Importante destacar não caber ao Estado uma ação demasiadamente ativa na produção de arte, mas somente se abster em não promover qualquer espécie de censura. Não deve ser admitida intervenção estatal, salvo no financiamento da criação artística, cabendo ao Estado o papel de patrocínio de eventos, na preservação e conservação de museus, na seleção de peças teatrais e exposições, no incentivo à criação literária etc., não podendo ter papel de controlador da arte. Como ação afirmativa, cabe ao ente estatal: i) dirigir recursos para que haja incentivo na realização obras por meio da previsão de recursos orçamentários para incentivo à cultura, na compreensão mais ampla possível, sem restrição de visão; ii) disponibilizar equipamentos públicos para realização de eventos culturais, sem preferências ou privilégios; e, iii) destinar recursos para todas as formas de manifestações artísticas.

No Brasil, segundo o inciso IX, artigo 5º, da Constituição Federal, o direito à cultura é um direito fundamental, como liberdade que deve ser garantida e respeitada pelo Estado, sem sofrer qualquer tipo de cerceamento de cultura. Nesse sentido, deve-se estabelecer desde logo ser dever do Estado assegurar e incentivar a as manifestações culturais, quaisquer que sejam as tendências culturais. Essa mesma lógica deve ser aplicada às artes, uma vez ser esta, consoante já demonstrado, um importante meio de divulgação daquela.

Os princípios de proteção da cultura estão em consonância com a intenção do constituinte impressa no preâmbulo constitucional, e especialmente no conteúdo do artigo 3º, inciso I, pois uma sociedade justa livre e solidária é uma sociedade mediada pela cultura e, portanto, os direitos culturais são direitos humanos fundamentais. É nesse sentido que o Estado brasileiro privilegia a cultura, os direitos culturais decorrentes, tratando-os como cláusulas pétreas, nos termos do artigo 60 da Constituição Federal, em razão de serem configurados direitos fundamentais de segunda geração.

O constituinte originário atribuiu deveres do Estado para com a cultura do país, uma vez ter estabelecido, no artigo 215, o seguinte: “*O Estado garante a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais*”. O referido artigo dispõe, assim, caber ao Estado garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, bem como o apoio e incentivo a valorização e a difusão de manifestações culturais.

Deve-se destacar que o artigo 215 garante o apoio e o incentivo da valorização e a difusão das manifestações culturais, havendo, em sua exegese, dois polos a serem destacados: a) o ativo, ou seja, do indivíduo que busca as manifestações culturais, quer delas usufruir e buscar acesso onde se realizam; e, b) passivo, o prestígio daqueles que as realizam em benefício de todos, de modo a servir a terceiros o instrumento de sua cultura. Ademais, o próprio texto constitucional prevê, em seu artigo 5º, a liberdade da “expressão da atividade intelectual, artística e de comunicação, independentemente de censura ou licença” e, garantido “o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão”. De tal sorte, toda a atividade intelectual e artística está assegurada pelo texto constitucional, havendo um dever negativo da administração pública de se abster de controle ou autorização para que haja manifestação artística.

Este é o entendimento de Alexandre de Moraes⁴⁶⁸, o qual destaca ser obrigação do Estado a garantia a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais, devendo proteger as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional, bem como fixar as datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

Régis Fernandes de Oliveira⁴⁶⁹, corrobora este entendimento, afirmando que a Constituição Federal Brasileira, nos artigos 215 e 216, prevê uma obrigação negativa à ação do Estado, qual seja, a da não intervenção na produção cultural de modo a impedir o cerceamento de sua plena manifestação. Ao lado, segundo o autor⁴⁷⁰, surge uma obrigação positiva, qual seja, garantir a todos o pleno exercício de sua manifestação cultural, uma vez estar previsto, nesses mesmos artigos, a necessidade de promoção de manifestações culturais, cabendo a lei estabelecer incentivos para produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

Por sua vez, o texto constitucional determina a elaboração de um Plano Nacional de Cultura, que tenha por objetivo o desenvolvimento cultural do país com a integração das políticas públicas de defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro, promover a gestão cultural, bem como a democratização e o direito de acesso à cultura mediante regulação, afirmado sempre a importância da valorização da diversidade étnica regional.

⁴⁶⁸.MORAES, Alexandre de. Op. Cit.; p. 744.

⁴⁶⁹.OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Op. cit.; p. 110.

⁴⁷⁰.OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Op. cit.; p. 111.

Pois bem, conforme anteriormente exposto, qualquer forma de incentivo das artes termina por ser refletido na peça orçamentária, um dos principais instrumentos financeiros existentes, uma vez que devem constar nele todos os recursos para incentivos a produção artística cultural, bem como deve servir como forma de planejamento do uso de recursos advindos de exploração do patrimônio cultural, tendo como objetivo, tanto garantir o acesso a todos à bens culturais, bem como sua preservação para as futuras gerações.

De acordo com Régis Fernandes de Oliveira⁴⁷¹, a proteção ao artista, a subvenção de sua arte, o auxílio para aquisição de materiais bem como para exposições e a própria compra das obras fazem parte dos sentimentos. Segundo o autor⁴⁷², as emoções refletem no direito e na arte, uma vez que no governo, quando da tomada de decisões, principalmente em relação a alocação de verbas orçamentárias, termina por impactar no conteúdo artístico.

Nesse sentido pode-se entender que a Constituição Federal protege os bens, materiais e imateriais, que separadamente ou em conjunto são importantes para fundar as condições de identidade, de ação e memória dos distintos grupos sociais formadores da identidade brasileira. É possível verificar a importância conferida pelo constituinte no sentido de identificar, como direitos culturais tudo que pode merecer uma significação valorativa, compondo o direito objetivo à cultura, o qual é composto por normas que a ela digam respeito, tendo exercido, o legislador exerceu uma opção escolheu e definiu que entende por cultura, independentemente dos conflitos antropológicos, sociológicos e filosóficos.

O parágrafo 6º do artigo 216 da Constituição Federal define patrimônio cultural brasileiro como sendo constituído pelos bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, desde que portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, as criações científicas, artísticas e tecnológicas, as obras, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais e os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico, patrimônio esse que terá que ser protegido

⁴⁷¹. OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Op. cit.; p. 109.

⁴⁷². OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Op. cit.; p. 109.

pelo Poder Público, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. Assim, em seu mister de preservar e incentivar a cultura, cabe ao Estado estabelecer fundos para sua preservação.

Nesse sentido, Alexandre de Moraes⁴⁷³ destaca que a Constituição Federal define o conteúdo do patrimônio cultural brasileiro como bens de natureza material imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, que se referem à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formados da sociedade brasileira; estabelece a obrigatoriedade do poder público, com a colaboração da comunidade, de promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Ademais, o parágrafo 6º do artigo 216 do texto constitucional autoriza Estados e Distrito Federal a criarem fundos estaduais para o financiamento de projetos com objetivo de preservação cultural. Dessa forma, verifica-se que os governados federativos são obrigados a inserir em seu orçamento recursos para incentivo à produção e exercício dos direitos culturais, não podendo se omitir, sob pena de responsabilidade política.

A emenda Constitucional nº 71/2012 acrescentou o artigo 216-A na Constituição Federal, estabelecendo o Sistema Nacional de Cultura, o qual, para promover desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais, buscou instituir um processo de gestão e promoção de políticas de cultura democráticas e permanentes. Para promover o referido plano, faz-se mister a coordenação e pactuação de seus meios e objetivos entre todos os entes da federação.

Em cumprimento ao preceito constitucional foi editada a Lei nº 8.313/1991 (“Lei Rouanet”), que instituiu o Programa de Apoio a Cultura, o PRONAC, estruturando os incentivos fiscais para a produção cultural de qualquer espécie, disciplinando os direitos culturais, repetindo a dicção constitucional. Ademais, com igual objetivo de incentivar a cultura, a Lei nº 11.646/2008 instituiu o Fundo Nacional de Cultura (“FNC”) e Fundos de Investimento Cultural e Artístico (“FICART”), os quais contém incentivos a projetos culturais desde que tenham acesso a qualquer pessoal.

⁴⁷³.MORAES, Alexandre de. Op. Cit.; p. 744.

Os referidos fundos são subsidiados pelo Tesouro Nacional, parcela de arrecadação da Loteria Federal, bem como contribuição de particulares, destinando subvenções que possam advir de organização internacionais, financiando a produção de obras, espetáculos, realizações culturais de qualquer forma, sempre como forma de incentivar a produção e divulgação de conteúdo cultural.

O Fundo Nacional de Cultura e os Fundos de Investimento Cultural e Artístico são administrados por pessoas indicadas pelo governo, estando sujeitos a influências ideológicas dos administradores, as quais são mitigadas pela participação de membros da sociedade. Porém, deve-se chamar a atenção que estes já se encontram instituídos por lei, podendo haver, como forma de seu financiamento, a previsão de receitas provenientes dos *royalties* da exploração dos recursos naturais não renováveis.

A inexistência de políticas voltadas às artes e a cultura termina por demonstrar a falta de importância conferida a esse setor, representando uma ausência de planejamento, que termina resultando em um peso orçamentário pequeno, tendo em vista que o percentual dos recursos destinados à cultura em função do total do orçamento vem sendo reduzido. Assim, faz-se mister a criação de uma política pública que, de maneira efetiva, viabilize a produção, proteção e valorização do patrimônio cultural brasileiro. Adoção da referida política, dentro da tese defendida, passa pela adoção de um planejamento estratégico estatal, de modo a serem eleitas prioridades e formado um legado artístico intergeracional, que pode ser financiado por meio das receitas decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis.

Considerando que o orçamento brasileiro atual se encontra deficitário, não obstante as já elevadas cargas tributárias e poupança pública, não há muita margem de manobra do governo para aumentar as verbas destinadas à cultura, a qual termina por ser contingenciada na tentativa do governo em manter o orçamento equilibrado, o que pode vir a ser custeado por receitas provenientes da exploração de recursos naturais não renováveis.

Não basta apenas a criação de instrumento de apoio e subsídio sem uma política e/ou programa bem delimitado contido no orçamento. O planejamento por meio do plano nacional de cultura deve não apenas ser um instituto jurídico decorativo, mas sim uma linha de ação do

Poder Público para viabilizar uma melhor utilização das verbas existentes de maneira a gerar resultados efetivos, devendo o orçamento ser utilizado para tal, prevendo-se, despesas em linha com objetivos previstos em um plano.

De igual forma, considerando a tendência de incremento das receitas de exploração de recursos naturais não renováveis, tais ingressos podem evitar o contingenciamento dos valores destinados a preservação cultural, uma vez que, conforme verificado, a preservação do patrimônio cultural brasileiro é determinada pelo texto constitucional, sendo um importante mister estatal o qual é, inclusive, considerado por parte da doutrina como cláusula pétrea. É importante que se crie formas de custeio para que se cumpra o dispositivo no texto constitucional, desenvolvendo-se meios de preservação e incentivo às artes e, num sentido mais lato, à própria cultura uma vez que consequência, a sociedade como um todo termina por sofrer um empobrecimento cultural, bem como perdendo sua identidade como povo.

Dentro da tese central do presente trabalho, verifica-se que uma das formas do Estado criar um legado e preservar o patrimônio das gerações futuras, encontra-se a necessidade de se considerar, dentro do planejamento estratégico Estatal, o financiamento da preservação do patrimônio artístico cultural do Brasil, o que pode ser realizado por meio de recursos advindos dos *royalties* dos recursos naturais não renováveis, por meio, por exemplo, de um Fundo destinado exclusivamente a este fim, ou utilização, de modo mais eficiente, dos fundos já existentes, os quais hoje não são suficientes para a preservação da cultura pátria.

Assim, outra forma de investimento que pode ser financiado por meio das receitas provenientes dos recursos naturais não renováveis é exatamente o financiamento, que pode ocorrer por meio da criação de um fundo exclusivo para tal, da preservação do patrimônio artístico cultural do Brasil, uma vez que a manutenção de tal acervo é um importante elemento dentro da sociedade, o qual possui importante e significativo impacto para as futuras gerações, por tratar-se de uma elemento que lhe confere identidade.

6.6.5. Investimentos em infraestrutura e diversificação econômica

Conforme linha teórica adotada, é mister do Poder Público aplicar as receitas decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis de modo para que se possa gerar

benefícios para as futuras gerações, por meio da manutenção e incremento das instituições que compõe a estrutura básica da sociedade, garantindo e ampliando as liberdades fundamentais necessárias ao desenvolvimento socioeconômico sustentável, bem como diminuindo as desigualdades existentes.

Ademais, deve-se ater ao fato de que, conforme apontado anteriormente, quando um país em desenvolvimento como o Brasil realiza investimentos em infraestrutura de maneira bem planejada, podem render uma taxa de retorno muito alta para a economia. Isso porque estes investimentos, quando devidamente planejados e destinados a setores diferentes daqueles relativos à exploração dos recursos naturais não renováveis, são capazes de gerar benefícios sócio econômicos significativos, cujos benefícios irão se estender para as futuras gerações.

Despesas relacionadas ao incremento da infraestrutura estatal relaciona-se como criação e melhorias de estradas, educação, saúde e semelhantes, também preservam a riqueza e beneficiam as gerações futuras. Dessa forma, é um importante meio de geração de desenvolvimento socioeconômico, devendo ser criadas formas de financiamento de tais investimentos, os quais são estratégicos.

Ademais, esta espécie de investimentos termina por gerar a mudança do paradigma do *desarrollo hacia afuera*, no qual, como visto, relaciona-se a investimentos exclusivos para facilitar a exportação de commodities e não gera diversificação econômica, para o *desarrollo hacia adentro*, que, ao contrário, permite ganhos relacionados ao aumento de produtividade e incremento da infraestrutura de diversos setores da economia. Desse modo, é uma forma de gerar valor agregado para a economia do país, por meio de uma maior complexidade na indústria nacional, bem como evitar problemas como maldição dos recursos, doença holandesa e a deterioração dos meios de trocas, em vista da diminuição da dependência das commodities.

Nesse caso, os governos que são bem sucedidos em planejar investimentos em outros setores da economia, em especial em infraestrutura, terminam por seguir a lógica do *desarrollo hacia adentro* anteriormente exposta, a qual permite um melhor resultado do que a simples criação de meios para facilitar a exportação conforme o modelo do *desarrollo hacia afuera*, terminando por restarem vulneráveis a oscilação dos preços das commodities, bem como dos problemas que a exploração não planejada pode causar.

Ademais, conforme linha teórica adotada, o gasto público deve observar, dentre outros preceitos, o corolário da eficiência de modo a: i) satisfazer a necessidade social dos serviços públicos; ii) desejo da população de melhores serviços públicos; iii) prover disponibilidade de recursos para utilização pelo governo; e iv) custear os serviços públicos. Ademais, em situações de crise faz-se mister que o Poder Público faça mais dispêndios em vistas a ativar a economia, substituindo a iniciativa privada, o que tende a ser preocupante do ponto de vista do equilíbrio orçamentário, uma vez que nesses momentos a tendência é de queda na arrecadação do governo.

Conforme premissa anteriormente estabelecida, o crescimento dos gastos totais do governo em determinado país é muito mais uma função das possibilidades de obtenção de recursos do que da expansão dos fatores que explicam o crescimento da demanda de serviços produzidos pelo governo e, dessa forma, a procura de bens e serviços públicos por parte dos indivíduos é anulada pela não disposição dos mesmos indivíduos em contribuir, via sistema tributário, para o financiamento dos encargos decorrentes desses bens e serviços, sendo que tendo tal equilíbrio é encontrado em época de normalidade e de estabilidade econômica.

A principal questão econômica analisada em relação ao orçamento público é a de que, em situações de excepcional gravidade, o equilíbrio deve ser rompido de modo a manter a economia em marcha. Nesse sentido, o Estado deve lançar mão de mais dispêndios de modo a ativar a economia, incrementando a atividade econômica de modo a prover crescimento e diminuir efeitos deletérios de eventuais crises financeiras.

São exemplos de situações nas quais o Estado pode adotar medidas anticíclicas de modo a manter o desenvolvimento econômico e social do país: i) na infraestrutura econômica, cujos investimentos são indutores de desenvolvimento regional e nacional e os altos investimentos necessários e o longo período de carência entre as aplicações e o retorno que desestimulam igualmente o envolvimento privado; ii) na provisão de bens públicos e meritórios, para os quais a demanda assume características especiais que inviabilizam seu fornecimento pelo sistema de mercado e que devem ser financiados pelo orçamento público; e, iii) situações de crise econômica, como como por exemplo, durante a Pandemia da COVID 19, bem como outras crises sistêmicas ocorridas nos últimos anos.

Dentro das possibilidades apresentadas destaca-se o cenário de investimento estatal na área de infraestrutura, importante analisar dentro da teoria keynesiana a qual, conforme visto, dá respaldo doutrinário aos esforços governamentais para os gastos estatais também neste setor, entendendo como importante forma de indução da atividade econômica. Isso porque ela permite que a intervenção estatal seja aceita e, auxiliie na dinamização da demanda agregada e na utilização dos instrumentos de política de estabilização econômica.

Conforme exposto, a atividade estatal na alocação de recursos justifica-se naqueles casos nos quais não há a necessária eficiência da iniciativa privada, permitindo, assim, investimentos mais amplos em regiões mais carentes, bem como em projetos de maior complexidade, o qual não irá, necessariamente, reverter em lucros, ainda que necessários. Tal fato, não obstante não gere resultados atrativos para incentivar investimentos privados, deve ter atenção e dotação orçamentária públicas em vista da capacidade de geração de desenvolvimento socioeconômico, o que reverte em geração de riqueza para o Estado, aumento da geração de receitas, bem como melhoria na qualidade de vida da população.

Tal se deve uma vez que a infraestrutura econômica, cujos investimentos são indutores de desenvolvimento regional e nacional e os altos investimentos necessários e o longo período de carência entre as aplicações e o retorno, podem desestimular o envolvimento privado. Desse modo, caberá ao Poder Público a realização desses investimentos, de modo a prover o incremento econômico nestes setores/regiões específicos.

Nessas situações o governo central passa a ver seu equilíbrio orçamentário em risco, uma vez a pressão que há em função do aumento nos gastos públicos de modo a financiar tais investimentos. Para poder fazer frente a estes investimentos, o Estado termina por, necessariamente, lançar mão de fundos guardados para investimentos futuros, aumento de impostos ou tomava empréstimos de particulares. Em todos estes casos, na ausência de uma política planejada, verifica-se que a poupança nacional termina desperdiçada em aplicações improdutivas ou desviadas pela corrupção.

Investimentos que servem como forma de ativação da atividade econômica e, concomitantemente, auxiliam no desenvolvimento socioeconômico do país são aqueles realizados em infraestrutura, como melhorias de instalações destinadas a prestação de serviços

públicos, rodovias, transporte público, ferrovias, aeroportos, portos, etc. Isso porque, pela complexidade e vultuosidade dos projetos em questão, estes terminam por ter a capacidade de gerar, cumulativamente, diversos empregos para a população da região na qual se inserem, bem como terminam por melhorar a qualidade de vida destas pessoas.

Deve-se chamar a atenção para o fato de que tais investimentos possuem natureza complexa e prazo longo, o qual termina por se prorrogar ao longo dos anos. Desse modo, o aumento de gastos públicos e consumo da poupança estatal é justificável em investimentos os quais tenham o condão de aumentar a geração de riqueza nacional, uma vez que terminam por ampliar a capacidade fiscal do país de longo prazo, por meio do aumento das receitas tributárias.

Ademais, os investimentos em análise terminam distribuídos por diferentes exercícios financeiros, uma vez que são normalmente destinados a grandes obras cuja conclusão não ocorrerá no mesmo exercício que seu início. Tal se deve muito em razão de não ser possível do projeto em apenas um exercício financeiro, havendo uma prorrogação temporal do gasto público, o qual permite a execução de grandes obras públicas, reduzindo o desemprego e viabilizando o desenvolvimento nacional.

Nessas situações, conforme exposto no presente trabalho, o financiamento destes investimentos pode ocorrer por meio da poupança nacional constituída por meio da exploração dos recursos naturais não renováveis, de acordo com o princípio da solidariedade intergeracional e transformar os recursos escassos em um legado para gerações futuras, por meio de investimentos estratégicos realizados por meio de um fundo soberano alimentado com ingressos decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis.

Desse modo, principalmente quando diz respeito a utilização de recursos estratégicos, os quais são como forma importante de financiamento estatal, devem ser consideradas suas consequências as gerações futuras, implicando na necessidade de um planejamento estratégico para sua utilização de modo a que gerem benefícios intergeracionais. Este tema será melhor aprofundado adiante. Considerando este fato, o Estado, como opção a não aumentar o seu endividamento, pode lançar mão de fundos de reserva ou de poupança, os quais podem ser financiados pelas receitas decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis.

Esta foi, como visto, a opção do Alasca, Noruega e Emirados Árabes Unidos, os quais adotaram, não obstante as vicissitudes dos referidos fundos soberanos conforme anteriormente apresentados, uma política de investimentos em infraestrutura de modo a viabilizar a diversificação econômica, produzindo desenvolvimento sustentável de modo a evitar os problemas decorrentes da exploração não planejada dos recursos naturais não renováveis.

Desse modo, a realização de investimentos em infraestrutura, que podem ocorrer por meio da criação de um fundo de poupança intergeracional específico para determinados projetos, trata-se de forma por meio da qual são criadas fontes de riquezas, haverá benefícios perenes para as futuras gerações destas localidades, havendo a criação de um legado a ser usufruído pela sociedade. Há, assim, a possibilidade de que tais investimentos melhorarem significativamente, as condições de vida da população, possibilitando o exercício da liberdade individuais, gerando-se desenvolvimento socioeconômico, alinhando-se, quando bem planejado, ao princípio da solidariedade intergeracional.

Os benefícios dessa forma de investimento terminam por se fazer mais latentes quando se está a falar de um país em desenvolvimento como é o caso do Brasil, dentro do qual verifica-se carência de infraestrutura em diversos setores da economia e cujos investimentos teriam o condão de gerar crescimento econômico e geração de riqueza nacional, sendo uma importante forma de diversificação econômica dentro da qual os recursos decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis pode ser aplicado.

Nesse sentido, verifica-se, dentro da experiência brasileira, algumas (poucas) iniciativas nesse sentido. Interessante mencionar um projeto recente que será em parte financiado pelos royalties de Itaipu binacional, que é uma nova ponte ligando o Brasil com o Paraguai. Essa é uma obra que gerará benefícios para as futuras gerações, facilitando a integração entre os países, bem como permitindo a geração de riqueza e bem estar social para a região, permitindo crescimento econômico e geração de empregos os quais irão resultar em geração de riqueza nacional e melhoria de bem estar social.

Inegável que, como estes investimentos, quando bem planejados encontram-se em observância do princípio da solidariedade intergeracional, o Estado Brasileiro, poderia lançar mão das receitas decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis para custear

obras de infraestrutura de modo a permitir a diversificação da atividade econômica. Este investimento deve ser realizado por meio da constituição daquilo que a experiência internacional demonstrou como sendo o instrumento mais adequado para tal, qual seja, a constituição de um fundo soberano o qual teria por condão a formação de uma poupança intergeracional a qual seria utilizada para a realização de investimentos estratégicos.

Não obstante, verifica-se uma cada vez maior dificuldade de o Poder Público fazer frente a esses gastos, bem como uma incapacidade de atração de investimentos privados. Resta claro, desse modo, que não obstante haver no país uma enorme carência de infraestrutura, o Estado não consegue fazer frente aos gastos, o que termina por ocasionar problemas sociais e atrasar o desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

Obviamente se sabe que diante das enormes carências existentes no Brasil, sabe-se que as receitas decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis seriam incapazes de fazer frente aos vultosos investimentos necessários. Ainda que toda a arrecadação relativa aos *royalties* decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis fosse dedicada aos projetos de infraestrutura ainda assim não variam frente a toda carência brasileira neste terreno.

Contudo, a idealização de fundos específicos para realização de determinadas obras estratégicas, ou, na sua impossibilidade, o direcionamento direto destes ingressos para projetos específicos, poderiam auxiliar no desenvolvimento socioeconômico do país, auxiliando na diversificação econômica, gerando melhorias na qualidade de vida da população, bem como gerando riquezas as quais se converteriam em futura fonte de arrecadação. Ou seja, em outras palavras, a destinação de parte desses valores para determinados projetos estratégicos, de forma bem planejada, estaria em linha com o princípio da solidariedade intergeracional, sendo capaz de gerar importantes benefícios futuros para a sociedade.

Desse modo, entende-se ser mister do Poder Público, quando do planejamento da alocação das receitas decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis, destinar parcela para um fundo específico destinando a financiar investimentos em infraestrutura de modo a permitir a diversificação da atividade econômica, em obsequio a necessidade de criação de uma fonte de riqueza perene a qual permita benefícios às futuras gerações.

CONCLUSÃO

Conforme pode ser verificado ao longo do presente trabalho, a tese ora proposta está calcada no denominado princípio da solidariedade intergeracional, de acordo com o qual a geração atual deve se preocupar em viabilizar instrumentos de sobrevivência e desenvolvimento para as gerações futuras, viabilizando meios para que possam usufruir de uma estrutura básica da sociedade funcional, que permita um desenvolvimento socioeconômico sustentável.

A ideia de que a preocupação e manutenção de recursos para as futuras gerações é uma nova dimensão dos direitos fundamentais, podendo ser considerada faceta daqueles denominados direitos de terceira geração. A compreensão desses direitos deve se fazer presente quando da análise e interpretação dos princípios dispostos no ordenamento jurídico, sendo um dos principais pilares responsáveis pela sustentação do princípio da solidariedade intergeracional. Assim, seguindo este entendimento, não se deve pensar o direito financeiro e seus institutos apenas como um instrumento que disciplina as receitas e despesas públicas, mas também, e fundamentalmente, como um instrumento para a consecução de políticas públicas.

Em outras palavras, aplica-se o princípio da solidariedade intergeracional também para o direito financeiro. Destarte, este princípio tem por objetivo assegurar a preservação de determinados bens sociais para as futuras gerações, de sorte a manter instituições justas e um desenvolvimento sustentável. Assim, é dever da atual geração zelar pela sustentabilidade das instituições de forma perene, devendo preservar recursos para as futuras gerações, possibilitando-as atingir este objetivo, por meio da utilização dos institutos financeiros.

Entende-se que este princípio deve orientar as ações estatais, principalmente no que diz respeito a atividade financeira pública de planejamento da exploração e aplicação das receitas decorrentes de recursos naturais não renováveis. Este princípio, surgido inicialmente na esfera do direito ambiental, está em sintonia com o entendimento de que há necessidade de preservação dos recursos naturais para as futuras gerações, faz parte de um entendimento amplo de justiça distributiva, remetendo à noção de John Rawls de justiça intergeracional.

Deve-se entender, neste diapasão, que as receitas decorrentes da exploração dos recursos minerais devem ser utilizadas com base em um planejamento estratégico

intergeracional, em linha com o princípio da solidariedade entre gerações, em investimentos, os quais podem ocorrer, como nos modelos vistos como bem sucedidos, por meio da criação de fundos estatais específicos, objetivando a constituição de um legado para as gerações futuras, na constituição de uma poupança, ou ainda por meio em investimentos para reparação dos impactos ambientais decorrentes de sua exploração. Ademais, a própria exploração há de ser objeto de um planejamento estratégico adequado de sorte a se extrair o máximo de valor possível, de modo a maximizar as receitas estatais daí advindas.

Entende-se que a prática financeira estatal deve ser balizada dentro da noção de planejamento estratégico, o qual deve abarcar a proteção de direitos fundamentais presentes e futuros, sempre de modo a buscar bem-estar presente e futuro, maximizando as expectativas dos menos favorecidos, não apenas da geração presente, como também das vindouras, garantindo-se, de forma perene, uma instituição básica da sociedade que permita um desenvolvimento sócio econômico sustentável. Como meio de observância da justiça entre gerações, deve-se buscar o equilíbrio entre as taxas de bem-estar presente e futura, maximizando as expectativas dos menos favorecidos numa ótica intergeracional.

Analisando a questão sob a ótica do texto constitucional, há o dever de defender e preservar o meio ambiente para as futuras gerações e, destarte, o relacionamento entre gerações não pode ser levado a efeito de forma separada, e, ao agir assim, este dispositivo consagra a ética da solidariedade entre as gerações. A premissa básica é a de que não pode haver o monopólio da geração presente sobre os recursos ambientais e financeiros, levando-se em conta as gerações vindouras, criando a responsabilidade intergeracional.

Conforme demonstrado, a constitucionalização do princípio da solidariedade intergeracional se justifica por se tratar de uma nova dimensão dos direitos fundamentais, que deve se fazer presente quando da análise e interpretação dos princípios dispostos no ordenamento jurídico, são responsáveis pelo embasamento no princípio da solidariedade intergeracional. Assim, seguindo este entendimento, não se deve pensar o direito financeiro e seus institutos apenas como um instrumento que disciplina as receitas e despesas públicas, mas também, e fundamentalmente, como um instrumento para a consecução de políticas públicas.

Em particular, os institutos jurídicos de direito financeiro devem ser interpretados a luz do princípio da solidariedade intergeracional. Este preceito encontra-se estampado no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, o qual deve ser analisado conjuntamente com os artigos 167, inciso III, e 170, do texto constitucional, uma vez que demonstram a preocupação do constituinte originário com os aspectos intergeracionais das ações do poder público, bem como demonstram a preocupação com a sustentabilidade do desenvolvimento econômico.

Defende-se que os princípios constitucionais devem ser interpretados em conjunto com as demais normas gerais financeiras para garantir às futuras gerações condições para a existência de instituições básicas da sociedade funcional. Para se atingir a justiça intergeracional, as gerações presentes devem zelar pelos recursos financeiros das gerações futuras, não os comprometendo em gastos cujos benefícios sejam exauridos no presente, posto que serão estas as responsáveis pelo pagamento da dívida contraída, devendo, assim, os recursos provenientes do crédito público ser destinados a investimentos duráveis.

O princípio da solidariedade intergeracional, na medida em que determina a preservação dos recursos financeiros das gerações futuras, configurando-se como direito fundamental de terceira geração, deve ser observada pela administração pública. Assim, é mister da geração atual a necessária preocupação, com os recursos que serão utilizados pelas gerações futuras de sorte a não os exaurir e comprometer a qualidade de vida das gerações vindouras. Não se deve pensar o direito financeiro e seus institutos apenas como um instrumento que disciplina as receitas e despesas públicas, mas também, e fundamentalmente, como um instrumento para a consecução de políticas públicas.

No direito financeiro, o princípio da solidariedade intergeracional está presente, determinando que o Poder Público observe a necessidade de zelo dos recursos financeiros das gerações futuras, não os comprometendo em gastos cujos benefícios sejam exauridos no presente. Caberá a geração presente cuidar para que todos os recursos existentes para que possam aumentar a capacidade econômica do Estado, bem como permitir a manutenção e evolução das instituições sociais, por meio, dentre outras formas, de uma utilização responsável das receitas decorrentes de recursos naturais não renováveis, inclusive por meio da formação de poupança, em forma de fundo, para investimentos estratégicos.

Para se atingir esses objetivos, o Estado deve se utilizar dos institutos financeiros, com a finalidade de buscar o equilíbrio entre as taxas de consumo, investimento e poupança as quais permitam o bem-estar presente e futuro, maximizando as expectativas dos menos favorecidos, não apenas da geração presente, como também das vindouras. Assim, considerando que o orçamento é elemento central da atividade financeira do Estado, ao dispor sobre a aplicação das receitas decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis, deve fazê-lo com base no princípio da solidariedade intergeracional, ou seja, deve prever investimentos os quais permitam a sustentabilidade das instituições, preservando-as para as futuras gerações.

Esta preocupação ganha contornos particularmente importantes quando se analisam as questões dos *royalties* decorrentes da exploração de recursos naturais não renováveis, uma vez que é de bem público estratégico, com características de commodity, e por serem exauríveis. Isto porque, tais riquezas, conferidas pela natureza, são finitas e devem ser consideradas segundo impactos para as gerações futuras, implicando na necessidade de um planejamento estratégico para sua utilização de modo a que gerem benefícios intergeracionais.

Isso porque, foi demonstrado que a exploração não planejada dos recursos naturais não renováveis pode gerar graves problemas estruturais ao Estado, podendo haver o exaurimento das referidas receitas sem que haja qualquer benefício para as futuras gerações. Para que a extração destes bens possa gerar benefícios para a geração presente e futura, a utilização dos referidos recursos, bem como a aplicação de suas receitas, deve ocorrer em conformidade com o planejamento estatal, ou seja, as receitas decorrentes da exploração dos recursos minerais devem ser utilizadas com base em um planejamento estratégico intergeracional.

Dessa forma, somente por meio do planejamento público o Estado deve utilizar destes ingressos em investimentos objetivando a constituição de um legado para as gerações futuras por meio da constituição de uma poupança, diversificação econômica por meio de investimentos em infraestrutura relacionada a outros setores da economia, ou ainda por meio em investimentos para reparação dos impactos ambientais decorrentes de sua exploração.

Dentro deste mister deve, o Poder Público, lançar mão das ferramentas de direito financeiro no intuito de organizar a forma de exploração dos recursos naturais não renováveis, por meio da alocação de investimentos, previsão de benefícios fiscais e destinação das receitas

de forma a que sejam utilizadas com a finalidade de preservar a estrutura básica da sociedade para as futuras gerações. Para tal, a lei orçamentária deve ser orientada de modo a buscar o equilíbrio entre as taxas de consumo, investimento e poupança, de modo que haja a viabilização do bem-estar presente e futuro, maximizando as expectativas dos menos favorecidos, não apenas da geração presente, como também das vindouras.

Nesse sentido, o orçamento, de modo a observar o mister republicano, trata-se de um importante instrumento de planejamento de utilização da atividade financeira e, de tal sorte, ao dispor sobre a aplicação das receitas decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis deve fazê-lo com base no princípio da solidariedade intergeracional, ou seja, tem a função de prever investimentos os quais permitam a sustentabilidade das instituições de forma perene, devendo preservar recursos para as futuras gerações.

Uma das formas do Estado se financiar, dentro das possibilidades de receitas existentes dentro dos arranjos institucionais financeiros existentes é por meio dos *royalties*, o qual, conforme defendido é o preço que é pago ao proprietário de um bem tangível ou intangível, extraído, inserido ou consumido por meio de processo produtivo, destinando-se a quem usar uma marca de comércio, um desenho industrial ou extrair um barril de petróleo do fundo do mar deverá pagar *royalties* ao proprietário daqueles bens. Ou seja, a expressão *royalties* usualmente designa o fluxo de pagamentos ao proprietário de um ativo não-renovável que o cede para ser explorado, usado ou comercializado por outras empresas ou indivíduos, com o sentido econômico de incentivar a pesquisa para o desenvolvimento de novas invenções.

No caso de *royalties* pagos ao Estado em função da extração dos Recursos Naturais não Renováveis, esse preço se caracteriza como uma receita pública, decorrente da exploração de um patrimônio público – receita pública para quem recebe; preço público para quem paga. Desse modo, o conceito de *royalty* que deve ser adotado no caso em questão como o preço público pago ao proprietário do recurso natural não renovável que for extraído, inserido ou consumido por processo produtivo.

Foi demonstrado, ademais, que o diferimento do gasto público no tempo permite a execução de grandes obras públicas, reduzindo o desemprego e viabilizando o desenvolvimento nacional, justificando o seu financiamento por meio da poupança nacional constituída em um

fundo intergeracional composto por receitas decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis, de forma a beneficiar as gerações futuras por esse gasto. Desse modo, seria possível observar o princípio da solidariedade intergeracional e transformar os recursos escassos em um legado para gerações futuras, por meio de investimentos estratégicos financiados por meio dos *royalties* decorrentes da exploração dos referidos bens.

Portanto, os referidos preceitos devem nortear a prática financeira estatal, dentro da noção de planejamento estratégico, o qual deve abarcar a proteção dos direitos fundamentais da sociedade, compreendidos dentro de uma ótica intergeracional, sempre de modo a buscar o bem-estar presente e futuro, maximizando as expectativas dos menos favorecidos, não apenas da geração presente, como também das vindouras, garantindo-se, de forma perene, uma instituição básica da sociedade que permita um desenvolvimento sócio econômico sustentável.

Assim, quando da utilização de recursos estratégicos, os quais, segundo foi demonstrado, podem ser um importante meio de financiamento estatal, devem ser consideradas as consequências para as gerações futuras, implicando na necessidade de um planejamento estratégico para sua utilização de modo a que gerem benefícios intergeracionais, tanto em sua exploração, quanto da utilização das receitas dali decorrentes.

Em sendo observadas as formas de utilização das receitas advindas de tais bens, tem-se que os malefícios da utilização não planejada dos recursos naturais não renováveis serão mitigados, possibilitando a diversificação da economia, segundo a lógica do *desarrollo hacia adentro*, e observando o princípio da solidariedade intergeracional, como inclusive previsto no texto constitucional pátrio.

Entende-se que, quando da elaboração do orçamento, a solidariedade intergeracional deve orientar o administrador público, em especial quando da obtenção de receitas decorrentes da exploração dos recursos naturais não renováveis os quais, devem ser destinados à investimentos que beneficie, a sociedade ao longo do tempo. Portanto, caberá ao Poder Público a utilização de tais instrumentos financeiros para este mister, sua utilização para diminuição das desigualdades, garantias fundamentais e liberdades necessárias ao desenvolvimento socioeconômico da sociedade, proteção do patrimônio histórico-cultural, investimentos na saúde e educação, utilização para projetos estratégicos de infraestrutura.

BIBLIOGRAFIA

AARTUN, Anne Louise. The Political Economy of the United Arab Emirates – An Analysis of the UAE as an Oil Rentier State. Thesis for the Cand. Polit. Degree in Political Science. Department of Political Science. University of Oslo, 2002.

ABDULLA, Abdulkhaleq (1999): The Gulf Cooperation Council: Nature, Origin, and Process, in Hudson, M. C.(ed.) Middle East Dilemma. The Politics and Economics of Arab Integration. New York: Columbia University Press.

ABDULLA, Abdulkhaleq (2000): The Arab Gulf States: Old Approaches and New Realities. The Emirates Occasional Papers. Abu Dhabi: The Emirates Centre for Strategic Studies and Research.

ABOGAN, O. P.; AKINOLA E. B.; BARUWA, O. I.. Non-oil export and economic growth in Nigeria (1980-2011), in Journal of Economic Research and International Finance, n 11, 2014.

ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

ABREU, Sylvio Fróes. Recursos Minerais do Brasil. 2ª edição. São Paulo: Edgard Blücher, 1973.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas e accountability, in: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James. Institutions as the fundamental cause of long-run growth. Working paper 10481, National Bureau of Economic Research. Cambridge, 2004.

ACKERMAN. Susan Rose. Corruption and Government – causes, consequences and reform. Cambridge University Press, 1999.

AFONSO, J. R. BARROSO, R.. Novos Passos na Construção do Arcabouço Institucional Fiscal no Brasil: A Premência da Reforma da Lei 4.320/64, in Revista de Controle e Administração Publicação da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro.

AGAMBEN, Giorgio. Homo Sacer: o poder soberano e da vida nua I. 2ª edição. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

AGAMBEN, Giorgio. O reino e a glória. São Paulo: Boitempo, 2011.

AGAMBEN, Giorgio. Profanações. São Paulo: Boitempo, 2007.

ALÉM, Ana Cláudia Duarte de, GIAMBINI Fábio. Finanças Públicas. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

ALEXY, Robert. Conceito e validade do Direito. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

ALEXY, Robert. Teoria da argumentação jurídica. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. O planejamento financeiro responsável: boa governança e desenvolvimento no Estado contemporâneo, in CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord) Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. RT: São Paulo, 2011.

ALTHUSSER, Louis. Ideologia e aparelhos ideológicos de Estado. Lisboa: Martins Fontes, 1985.

ALVARES, Walter T. Direito da energia. Belo Horizonte: instituto de direito da eletricidade, 1974.

AMUZEAR, Jahangur. Managing the oil wealth: OPEC's windfalls and pitfalls, 2ª edição. New York: I. B. Tauris Publishers, 2001.

AZEVEDO, André Filipe Zago de; STRACK, Diego. A doença holandesa no BRASIL: sintomas e efeitos. Revista Economia e Desenvolvimento, Santa Maria, v. 24, n. 2, dez. 2012.

ANDRADE. Cesar Augusto Seijas de. Orçamento deficitário, in CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord) Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. RT: São Paulo, 2011.

ANDERSON, George. Federalismo: uma introdução. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ANDERSON, George. Oil & gas in federal system. Don Milss: Oxford University Press, 2012.

ANDREWS, Susan. Lawmarkers would shape permanent fund. Anchorage Times. Anchorage, 1976.

ARAUJO, Clarice von Oertzen de. Incidência jurídica: teoria e crítica. São Paulo: Noeses, 2011.

ARAUJO, Clarice von Oertzen de. Semiótica do Direito. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

ARAUJO, Luiz Alberto David; JUNIOR, Vidal Serrano Nunes. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 1998.

ARENDT, Hanna. A promessa política. 2ª edição. Rio de Janeiro: Difel, 2009.

ARENDT, Hanna. Origens do totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ARENDT, Hanna. Sobre a Revolução. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

ARIDA, Persio; BACHA, Edmar Lisboa; LARA-RESENDE, André (2004). Credit, interest, and jurisdictional uncertainty: conjectures on the case of Brazil. Rio de Janeiro.

ARISTÓTELES. Ética a Nicômaco. São Paulo: Atlas, 2009.

ARISTÓTELES. A Política. São Paulo: Martin Claret, 2003.

ARROW, Dennis W. The proposed regime for the unilateral exploitation of deep seabed mineral resources by United States. Harvard International Law Journal, vol. 21, n. 1, Cambridge: Winter, 1980.

ARROW, Henneth J. Rawls's principle of just saving, in The Swedish Journal of Economics 75.4, 1973.

ASSOCIAÇÃO Nacional das Instituições do Mercado Financeiro –ANDIMA. Dívida Pública – propostas para ampliar a liquidez. Rio de Janeiro: Andima, 2003.

ATALIBA, Geraldo. Apontamentos de ciência das finanças, direito financeiro e tributário. São Paulo: RT, 1969.

ATALIBA, Geraldo. Hipótese de Incidência Tributária. 6ª edição, 10ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2009.

ATALIBA, Geraldo. República e Constituição. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011.

ATHIAS, Jorge Alex. A ordem econômica e a Constituição de 1988. Belém: Cejup, 1997.

AUERBACH, Bruce Edward. Unto the Thousandth Generation: Conceptualizing Intergenerational Justice. New York: Lang, 1995.

AUTY, Richard M. Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis. London: Routledge, 2005.

AUTY, Richard M. Patterns of development: resources, policy and economic growth. New York: Edward Arnold, 1995.

AUTY, Richard M. Industrial policy, sectoral maturation, and postwar economic growth in Brazil: the resource curse thesis, in Economic Geography, vol 3, 1995.

AUTY, Richard M.; MIKESELL, Rymond F. Sustainable development in mineral economies Oxford: Oxford University Press. 2007.

AVILA, Humberto. Legalidade Tributária Multidimensional, in: FERRAZ, Roberto (coordenação). Princípios e Limites da Tributação. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

AVILA, Humberto. Segurança Jurídica – Entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2011.

AVILA, Humberto. Sistema constitucional tributário. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

AVILA, Humberto. Teoria dos Princípios – Da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2004.

AYALA, José Luis Perez de. Fundamentos de Derecho Tributário. Madrid: Edersa, 1998.

BAKER, Terry. Policy issues in energy-rich economies, in BAKER, Terry; BRAILOVSKY, Vladimir (orgs). Oil or Industry? Energy, industrialization and economic policy in Canada, Mexico, the Netherlands, Norway and the United Kingdom. London: Academic Press, 1981.

BAKHTIN, Mikhail. Marxismo e Filosofia da Linguagem, 12ª Edição. São Paulo: Hucitec, 2006.

BALBINO, Antônio. Parecer da Comissão de Comissão e Justiça sobre a Consulta da Comissão de Finanças, in Documentos Parlamentares: Petróleo. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1958.

BALERONI, Rafael Batista; JÚNIOR, Jorge Antônio Pedroso. Pré-sal: desafios e uma proposta de regulação, in, RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá (org.). Novos rumos do direito do petróleo. Rio de Janeiro: 2009.

BALEEIRO, Aliomar. Direito Tributário Brasileiro. 1ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

BALEEIRO, Aliomar. Uma Introdução à Ciência das Finanças. 16 edição. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BAPTISTA, Asdrubal; MOMMER, Bernard. El Petróleo em el Pensamiento Economico Venezolano: Um Ensayo, 2ª edición. Caracas: IESA, 1999.

BARKER, Terry. Policy issues in energy-rich economies, in BARKER, Terry; BRAILOVSKY, Vladimir (orgs.). Oil or Industry? Energy, industrialization and economy policy in Canada, Mexico, the Netherlands, Norway and the United Kingdom. London/New York: Academic Press, 1981.

BARRETO, Carlos Eduardo Paes. A saga do petróleo – a “farra do boi”. São Paulo: Nobel, 2001.

BARROS, Luiz Celso. Ciência das Finanças – Direito Financeiro. 4ª edição. São Paulo: Edipro, 1991.

BARROSO, Luiz Roberto. Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 1999.

BARROSO, Luiz Roberto. O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas. 7ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROSO, Luiz Roberto; MENDONÇA, Eduardo. O sistema constitucional orçamentário, in MARTINS, Ives Gandra da Silva, et. ali (coord.) Tratado de Direito Financeiro, Volume 1. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARRY, Brian. Circumstances of justice and future generations, in SIKORA Richard; BARRY, Brian. Obligations to future generations. Philadelphia: Temple University Press, 1978.

BASTIDA, Elizabeth. Mineral law: new directions?, in Bastida, Elizabeth; Walde, Thomas; FERNANDEZ, Janeth Warden. International and comparative mineral law and policy: trends and prospects, The Hague, Kluwer Law International, 2005.

BASTOS, Celso. Curso de Direito Constitucional. 19ª edição São Paulo: Saraiva, 1998.

BASTOS, Celso. Curso de Direito Financeiro e Tributário. São Paulo: Saraiva, 1991.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A doença holandesa e a economia brasileira: o risco do populismo cambial ontem e hoje, in Economia e Tecnologia, vol. 19, Curitiba, CEPEC-UFPR, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. A cultura no mundo líquido moderno. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BAUMFLEK, Imaly. O papel da Opep no cenário internacional, in, ROSADO, Marilda (coord.). Estudos e pareceres – Direito do petróleo e gás. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BEBLAWI, Hazem. The rentier State in the Arab World, in Beblawi Hazem; LUCIANI, Giacomo (orgs.). The rentier State. Sidney: Croom Helm, 1987.

BEBLAWI, Hazem. The rentier state in the Arab World, in Luciani, G (ed.) The Arab State. London: Routledge, 1990.

BECHO, Renato Lopes. Filosofia do Direito Tributário. São Paulo: Saraiva, 2009.

BECKER, Alfredo Augusto. Teoria Geral do Direito Tributário. 3ª Edição. São Paulo: Lejus, 2002.

BEDRAN, Elias. A mineração à luz do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Alba, 1957.

BENJAMIN, Walter. Escritos sobre mito e linguagem. São Paulo: Duas Cidades; Editora 34, 2009.

BENJAMIN, Walter. Ensaios reunidos: escritos sobre Goethe. São Paulo: Duas Cidades; Editora 34, 2009.

BENJAMIN, Walter. O anjo da história. 2ª edição. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

BENJAMIN, Walter. Obras Escolhidas I. São Paulo: Brasiliense, 2014.

BENVIDO, Juliano Zaiden. Fundo Social do pré-sal: entre a promessa e o desafio da inclusão do outro. Pensar: Revista de Ciências Jurídicas, Fortaleza, v. 17, n. 1, p.210-228, jun. 2012. p. 214 a 227

BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. Direito Econômico do petróleo e dos recursos minerais. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. Soberania e Constituição – para uma crítica ao constitucionalismo. São Paulo: Quatier Latin, 2008.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica. Coimbra: Boletim de Ciência Econômicas, 2006.

BERNAL, Frederico; DICCO, Ricardo de; FREDÁ, José Cien Años de Petróleo Argentino: Descubrimiento, Saque y perspectivas. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2008.

BERNAL, Frederico. Petróleo, Estado y Soberanía – hacia la empresa multiestatal latino americana de hidrocarburos. Buenos Aires: Biblos, 2005.

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Campus, 2010.

BOBBIO, Norberto. As ideologias e poder em crise. Brasília: UNB, 1999.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

BOBBIO, Norberto. Las claves del debate derecha y izquierda. Buenos Aires: Paz e Terra, 1995.

BOBBIO, Norberto. Teoria da Norma Jurídica. 3ª edição. São Paulo: EDIPRO, 2005.

BOBBIO, Norberto; VIROLI, Maurizio. Diálogo Em Torno da República. São Paulo: EDIPRO, 2002.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BORGES, Eduardo de Carvalho; LEME, Delvani. Tributação no setor elétrico São Paulo: Quartier Latin, 2010.

BORGES, José Souto Maior. Introdução ao direito financeiro. 2ª edição. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BOTTALLO, Eduardo Domingos. Lições de Direito Público. 3ª edição. São Paulo: Dialética, 2009.

BOURDIEU, Pierre. O Poder Simbólico. 11ª edição. São Paulo: Bertrand Brasil, 2007.

BORSANI, Hugo. Relações entre Política e Economia: Teoria da Escolha Pública. in: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOSSO, Rex; VARON, Bension. The mining industry and the developing countries. Oxford: Oxford University Press, The World Bank, 1977.

BRASIL, Ministério de Minas e Energia, MME. PLANO NACIONAL DE MINERAÇÃO 2030.

BRITO, Edvaldo Pereira de. Atividade financeira do Estado, in MARTINS, Ives Gandra da Silva, et. ali (coord.) Tratado de Direito Financeiro, Volume 1. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRYAN, James; CASTILLO, Sarah Lamarche. Politics, preservation of natural resource wealth, and the funding of the basic income guarantee, in HOWARD, Michael W.; WIDERQUIST, Karl. Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining its suitability as a Model. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

BUCHANAN, James M. The demand and supply of public goods. Chicago: Rand Island Press, 1998.

BUCHEB, José Antonio Pimenta. Direito do petróleo – a regulação das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BURKE, Edmund. Uma investigação filosófica sobre a origem de nossas ideias do sublime e do belo. Ed. Unicamp, 2009.

BUONOCORE, Vincenzo. Iniziativa econômica privada e impresa, in BUONOCORE, Vincenzo (org.), Iniziativa econômica e impresa nella Giurisprudenza CONstituzionale. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2006.

CALOGERAS, João Pandiá. As minas do Brasil e sua legislação. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1905.

CAMARGO, Guilherme Bueno de. Governança republicana e orçamento: as finanças públicas a serviço da sociedade, in CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord) Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. RT: São Paulo, 2011.

CAMPOS, Adriana Fiorotti. Indústria do petróleo: reestruturação sul-americana nos anos 90, Rio de Janeiro: Interciência, 2007.

CAMPOS, Djalma de. Direito Financeiro e Orçamentário. São Paulo: Atlas, 2001.

CAMPOS, Diogo Leite de. Só a justiça é eficiente: os direitos das pessoas, in HORVARTH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Organização). Direito Financeiro, Econômico e Tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Direito Constitucional. 7ª edição, 7ª Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2010.

CORDEN, Max W.; NEARY, Peter J.; Booming sector and de-industrialization in a small open economy, in The Economic Journal, vol 92, n. 368, London: 1982.

CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 23ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

CARVALHO, Cristiano. Teoria do Sistema Jurídico – direito economia, tributação. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

CARVALHO, Daniel. Estudos de economia e finanças. Rio de Janeiro: Agir, 1947.

CARVALHO, Edson de. O drama da descoberta do petróleo brasileiro. São Paulo: Brasiliense, 1958.

CARVALHO, Getúlio. Petrobrás: do monopólio aos contratos de risco. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CARVALHO, José Augusto Moreira de. O orçamento a partir de seus princípios in CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). Orçamentos Públicos – Leis e legislação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 19ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARVALHO, Paulo de Barros. Direito Tributário – fundamentos jurídicos da incidência. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARVALHO, Paulo de Barros. Direito Tributário, Linguagem e Método. 2ª edição. São Paulo: Noeses, 2008.

CARVALHO, Paulo de Barros. Teoria da norma jurídica. 5ª edição. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

CARVALHOSA, Modesto. A ordem econômica na Constituição de 1969, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.

CARVALHOSA, Modesto. Direito Econômico, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

CATAPANI, Márcio Ferro. Títulos públicos: natureza jurídica e mercado – LTFs, LTNs, NTNs, TDAs e Tesouro Direto. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

CATARINO, João Ricardo. Processo orçamental e sustentabilidade das finanças públicas: o caso europeu, in CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord) Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. RT: São Paulo, 2011.

CATARINO, João Ricardo. Finanças Públicas e Direito Financeiro. Coimbra: Almedina, 2012

CASASSAS, David; WISPELAERE, Jurgen. The Alaska Model: a Republican perspective, in HOWARD, Michael W.; WIDERQUIST, Karl. Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining its suitability as a Model. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

CASSIRER, Ernst. Ensaio sobre o homem. São Paulo: WMF, Martins Fontes, 2012.

CASSIRER, Ernst. O Mito do Estado. São Paulo: Códex, 2003.

CHAGAS, Maurício Saraiva de Abreu; CRUZ, José Athié Campos. A CFEM como royalties. Paulo Roberto Coimbra (coord.). CEFEM – Compensação financeira pela Exploração de Recursos Minerais: Natureza Jurídica e Questões Correlatas – São Paulo: Quartier Latin, 2010.

CHAGAS, Maurício Saraiva de Abreu; PIRES, Gabriela Cabral. Histórico da CFEM no Brasil. SILVA, Paulo Roberto Coimbra (coord.). CEFEM – Compensação financeira pela Exploração de Recursos Minerais: Natureza Jurídica e Questões Correlatas – São Paulo: Quartier Latin, 2010.

CHANG, Ha-Joon. Institutions and economic development: theory, policy and history in Journal of Institutional Economics, Vol, 2000.

CHANG, Ha-Joon. Understanding the relationship between institution and economic development – some key theoretical issues. Helsinki: UNU, 2006.

CHANG, Ha-Joon; EVANS, Peter. The role of institutions in economic change. Venice: Other Canon Group, 2000.

CHAUÍ, Marilena. Desejo, Paixão e Ação na Ética de Spinoza. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

CHAUÍ, Marilena. Ética e Política em Spinoza. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

CHAUÍ, Marilena. O que é ideologia?. 2ª Edição. São Paulo: Brasiliense, 2006.

CHILDS, William R. The Texas Railroad Commission: understandings regulation in America to the mid-twentieth century. Texas University Press, 2005.

CÍCERO, Marco Túlio. Da República. São Paulo: Kiron, 2010.

CLO, ALBERTO. Economia e política del petróleo, 2ª ed. Bologna: Editrice Compositori, 200.

COELHO, Fernando. Lógica jurídica e interpretação das leis. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

COMA, Martin Bassols. Constitución y Sistema Económico, 2ª ed. Madrid: Tecnos, 1988.

COMPANHIA VALE DO RIO DOCE. A Mineração no Brasil e a Companhia Vale do Rio Doce. Rio de Janeiro: Companhia Vale do Rio Doce, 1992.

COMPARATO. Fabio Konder. A afirmação histórica dos Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva, 1999.

COMPARADO, Fábio Konder. Um quadro institucional para o desenvolvimento democrático, in COMPARATO, Fabio Konder, et alii (orgs.). Capacidades estatais e democracia – arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

COMTE-SPONVILLE, Andre. Tratado do desespero e da beatitude. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

CONTI, José Mauricio. Direito Financeiro na Constituição de 1988. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

CONTI, José Maurício. Federalismo fiscal e fundos de participação. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CONTI, Jose Maurício. O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil, in, CONTI, José Maurício; HORVATH, Estevão; SCAFF, Fernando Facury (Organização). Direito Financeiro,

Econômico e Tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

CONTIPELLI, Ernani. Aplicação da norma jurídica. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

CORDEN, Max; NEARY, Peter. Booming sector and dutch disease economics: survey and consolidation, in Oxford Economic Papers, vol 36, n 3, Oxford University Press, 1984.

CORE, Fabiano Garcia. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. Brasília: ENAP, 2001.

CORTI, Horacio Guillermo. Derecho Constitucional Pressuestario. 2ª edição. Buenos Aires: AbeledoPerrot, 2011.

CORTI, Horacio Guillermo. Derecho Constitucional sin verdade, in, HORVARTH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Organização). Direito Financeiro, Econômico e Tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

CORTI, Horacio Guillermo. Derechos fundamentales y presupuesto público: una renovada relación em el marco del neoconstitucionalismo periférico in CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). Orçamentos Públicos – Leis e legislação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

COSTA, Alcides Jorge. História da Tributação no Brasil, in FERRAZ, Roberto Catalano Botelho (Coordenação). Princípios e Limites da Tributação. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

COSTA, Jose Augusto Fontoura da. Desenvolvimento e soberania permanente sobre os recursos naturais, in BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio (orgs.). Comércio Internacional e desenvolvimento. Florianópolis: Boiteux, 2006.

COTTELY, Esteban. Teoria del Derecho Económico. Buenos Ares: Frigerio, 1971.

COSTA, Regina Helena. Princípio da Capacidade Contributiva. 4ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012.

COUTINHO, Diogo R. O Direito nas políticas públicas, in MARQUES, Eduardo; FARIA, Marco Aurélio Pimenta de. A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: UNESP, 2013.

COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G. Economia política e Direito Econômico: do desenvolvimentismo aos desafios da retomada do ativismo estatal, in COSTA, José Augusto Fontoura, et alli (orgs.). Teoria e experiência: Estudos em homenagem a Eros Roberto Grau. Vol. 1. São Paulo: Malheiros, 2013.

CRUZ, Bruno Oliveira; RIBERIO, Mauricio Bruno. Sobre Maldições e bênçãos: é possível gerir recursos naturais de forma sustentável? Uma análise sobre os royalties e as compensações financeiras no Brasil. Brasília: IPEA, 2009.

CURRISTINE, Teresa. Government performance. Lessons and challenges. in OECD Journal on Budgeting, vol 5/1. Paris: OECD, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 24ª edição. São Paulo: Saraiva, 2003.

DANTAS, Ivo. Direito Constitucional Econômico – globalização e constitucionalismo. Curitiba: Juruá, 1999.

DAVIS, Jeffrey; OSSOWSKI, Rolando; DANIEL, James; BARNETT, Steven. Stabilization and saving funds for nonrenewable resources: experience and fiscal policy implications, in DAVIS, Jeffrey; OSSOWSKI, Rolando; FEDELINO, Annalisa (orgs.). Fiscal policy formulation and implementation in oil-producing countries. Washington, International Monetary Fund, 2003.

DAVIS, Kevin E.; TREBILCOCK, Michael J. The relationship between Law and development: optimists versus skeptics. New York: NYU, 2008.

DENHARDT, Robert B. Strategic Planning in State and Local Government. State & Local Government Review, Vol. 17, No. 1, Winter, 1985.

DERZI, Miaabel Abreu Machado. Lei de Responsabilidade Fiscal: Normas Gerais de Direito Financeiro in MARTINS, Ives Gandra da Silva, et. ali (coord.) Tratado de Direito Financeiro, Volume 2. São Paulo: Saraiva, 2013.

DENHARDT, Robert B. Strategic Planning in State and Local Government. *State & Local Government Review*, Vol. 17, No. 1, Winter, 1985.

DEVUS, Ilvo; NASCIMENTO, Édson Ronaldo. Lei Complementar nº 101/2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2ª edição. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2003.

DIERKSMEIER, Claus. John Rawls on the rights of future generations, in TREMMEL, Joerg Chet. Northampton: Edward Elgar, 2006.

DIDEROT, Denis. Ensaio sobre a pintura. Campinas: Papirus, 2013.

DIAS, Karem Jureidini. Fazenda Pública e Secretaria do Tesouro Nacional, in MARTINS, Ives Gandra da Silva, et. ali (coord.) Tratado de Direito Financeiro, Volume 1. São Paulo: Saraiva, 2013.

DINIZ, Maria Helena. As lacunas no Direito. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DOBSON, Andrew. Fairness and Futurity. New York: Oxford University Press, 1998.

DOMINGUES, José Marcos. A receita da despesa: democracia financeira e bem-estar, in HORVARTH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Organização). Direito Financeiro, Econômico e Tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

DUMAS, Alexandre. O Conde de Monte Cristo, Volumes I e II. Martin Claret, 2002.

DUNNING, Thad. Crude democracy: natural resource wealth and political regimes; Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

DURÁN, Esperanza. PEMEX: The trajectory of a national oil policy, in WIRTH, John (org.). Latin American oil companies and the politics of energy. Lincoln: University of Nebraska, 1985.

DWORKIN, Ronald. A virtude da soberania: a teoria e a prática da igualdade. 2ª edição: São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

DWORKIN, Ronald. Levanto os direitos a sério. 3ª edição: São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

DWORKIN, Ronald. Justiça de toga. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

DWORKIN, Ronald. Uma questão de princípio. 2ª edição: São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ECO, Umberto. A Definição de arte: A estética da formatividade e o conceito de interpretação. 1955.

ECO, Umberto. Interpretação e surperinterpretação. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

EDAME, Gerard E.; EFEFIOM Charles. The trend analysis of oil revenue and oil export in Nigeria. IOSR Journal of Business and Management, volume 10, number 8, 2013.

ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. 16ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

ELIADE, Mircea. O profano e o sagrado. Martins Fontes, 1996.

ELIAN, George. The principle of sovereignty over natural resources. Alphen aan den Rijn/Germantown: Sijthoff and Noordhoff, 1979.

ELLMAN, Michael. Natural gas, restructuring and re-industrialization: the Dutch experience of industrial policy, in BAKER, Terry; BRAILOVSKY, Vladimir (orgs). Oil or Industry? Energy, industrialization and economic policy in Canada, Mexico, the Netherlands, Norway and the United Kingdom. London: Academic Press, 1981.

ENGLISH, Jane. Justice between Generations, in Philosophical studies 31.2; 1977.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia. Mineração: Maldição ou dádiva? – os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira. São Paulo: Signus, 2008.

ERICKSON, Gregg; GROH, Cliff. How Alaska Permanent Fund Dividend came to be, in HOWARD, Michael W.; WIDERQUIST, Karl. Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining its suitability as a Model. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

ERICKSON, Gregg; GROH, Cliff. The Permanent Fund Dividend Program: The Alaska's noble experiment, in The Trustee Papers, Vol 5. Anchorage: Macmillan, 1997.

ERICKSON, Gregg; GROH, Cliff. How the APF and the PFD operate: the peculiar mechanics of Alaska's state finances, in HOWARD, Michael W.; WIDERQUIST, Karl. Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining its suitability as a Model. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

EVANS, Peter. The State as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change, in HAGGARD Stephan; KAUFMAN, Robert R. (orgs). The politics of economic adjustments: international constraints, distributive conflicts, and the state. Princeton: Princeton University Press, 1992.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. Hermenêutica. São Paulo: Malheiros, 1997.

FARIAS, Lindbergh. Royalties do petróleo. As regras do jogo – para discutir sabendo. Rio de Janeiro: Agir, 2011.

FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. Direito econômico da energia e direito econômico do desenvolvimento: superando a visão tradicional, in FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes. Direito Econômico da Energia e do Desenvolvimento: Ensaio interdisciplinares. São Paulo: Conceito Editorial, 2012

FERNANDES, Ana Cristina; SERRA, Rodrigo Valente. A distribuição dos royalties petrolíferos no Brasil e os riscos de sua “financeirização”, in Revista de Desenvolvimento Econômico – RED, ano VII, n. 11. Salvador: UNIFACS, 2005.

FERNANDES, Edison Carlos; SOUZA, Mariana Campos de. Lei de diretrizes orçamentárias – LDO, in MARTINS, Ives Gandra da Silva, et. ali (coord.) Tratado de Direito Financeiro, Volume 1. São Paulo: Saraiva, 2013.

FERRO Fernando; TEIXEIRA, Paulo. Os desafios do pré-sal. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

FERRY, Luc. Aprender a viver: filosofia para os novos tempos. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

FERRY, Luc. A Sabedoria dos Mitos Gregos: Aprender a viver II. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

FERRY, Luc. O que é uma vida bem sucedida? 2ª edição. Rio de Janeiro: DIFEL, 2008.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NOBREGA, Marcos. Responsabilidade fiscal: questões polêmicas. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FILHO, João Pedro da Veiga. Manual de Ciência das Finanças. São Paulo: Monteiro Lobato, 1923.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. A corrupção como fenômeno social e político, in Revista de Direito Administrativo, vol 185, 1991

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Direitos Humanos Fundamentais. São Paulo: Saraiva, 1995.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Comentário à Constituição brasileira, Volumes I e II. São Paulo: Saraiva, 1993.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 31ª edição. São Paulo: Saraiva, 2005.

FILHO, Marçal Justen. Curso de Direito Administrativo. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2006.

FILHO, Sergio Assoni. Crédito público e lei de responsabilidade fiscal. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2007.

FISHER, Aled Dilwyn. Norway's oil fund now World's biggest, in Views and News from Norway. Oslo: Public Review, 2011.

FONTES, André. Regulamentação e petróleo, in, TORRES, Heleno Taveira (coord.). Direito e poder: nas instituições e nos valores do público e do privado contemporâneos. Barueri: Manole, 2005.

FORTUNA, Eduardo. Mercado Financeiro – produtos e serviços. 18ª edição. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2010.

FOUCAULT, Michel. Em defesa da sociedade: Curso no Collège de France 1975-1976. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FOUCAULT, Michel. Seguridad, Território, Población: Curso em el Collège de France 1977-1978. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

FOUNROUGE, Carlos Giuliano. Derecho Financeiro. 2ª edição. Bueno Aires: Depalma, 2001.

FOUNROUGE, Carlos Giuliano. Régimen del crédito público. Bueno Aires: Depalma, 1997.

FRANCO, António L. de Sousa. Finanças Públicas e Direito Financeiro. Coimbra: Almedina, 2012.

FRANCO, Gustavo Henrique Barroso. A economia em Shakespeare. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

FRANCO, Gustavo Henrique Barroso. Fausto e a tragédia do desenvolvimento brasileiro, in: BINSWANGER, Hans Christoph. Dinheiro e magia: Uma crítica da economia moderna à luz do Fausto de Goethe. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

FREUD, Sigmund. O mal estar na civilização. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2011.

FRONDIZI, Arturo. Petroleo y Nación. Buenos Aires: Transición, 1963.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Direito Financeiro. 4ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. 34ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, Celso. Prefácio a Nova Economia Política. 3ª Edição. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

FURTADO, Celso. O desenvolvimento recente da economia venezuelana (exposição de alguns problemas), in Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

FURTADO, Celso. Os Desafios da Nova Geração. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 24, n. 496, dez. 2004.

FURTADO, Celso. Notas sobre a economia venezuelana e suas perspectivas atuais, in Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

FURTADO, CELSO. Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Histórico-Estrutural. 3ª Edição. Rio de Janeiro: paz e Terra, 2000.

FUSER, Igor. Petróleo e poder: o envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico, São Paulo: UNESP, 2008.

GADAMER, Hans-Georg. Verdade e Método I – traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. 15ª edição. Petrópolis, 2015.

GANDARA, Leonardo André; SILVA, Paulo Roberto Coimbra. A relevância da natureza jurídica da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais (CFEM). SILVA, Paulo Roberto Coimbra (coord.). CEFEM – Compensação financeira pela Exploração de Recursos Minerais: Natureza Jurídica e Questões Correlatas – São Paulo: Quartier Latin, 2010.

GARCIA, Vicente Alvarez. El concepto de necesidad em Derecho Público. Madri: Civitas, 1996.

GELB, Alan. Oil windfalls: blessing or curse? Oxford: Oxford University Press, 1988.

GIRARD, René. A violência do sagrado. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1990.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 16ª. Edição. São Paulo: Atlas, 2012.

GRAU, Eros Roberto. O Direito posto e o Direito pressuposto. São Paulo: Malheiros: 2000.

GRAU, Eros Roberto. Ordem Econômica na Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

GRAU, Eros Roberto. Planejamento econômico e regra jurídica. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

GROH, Cliff; The Permanent Fund Dividend Story. Anchorage: Alaska Humanities Forum, 1997.

GOETHE, Johan Wolfgang von. Fausto. Buenos Aires: Bellesta, 1998.

GOLDSMITH, Alan. The economic and social impacts of the permanent fund dividend on Alaska, in HOWARD, Michael W.; WIDERQUIST, Karl. Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining its suitability as a Model. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

GORDON, John. Hamilton's blessing – the extraordinary life and times of our national debt. Nova York: Penguin Books, 1997.

GUASTINI, Riccardo. Das Fontes às Normas. Quartier Latin. São Paulo: 2005.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel; OLBERTZ, Karlin. Federação e royalties, in, ARAGÃO, Alexandre Santos de (coord.). Direito do petróleo e de outras fontes de energia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GUTMAN, José. Tributação e outras obrigações na indústria do petróleo. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2007.

GUTMAN, José; LEITE, Getúlio. Aspectos da distribuição regional dos royalties, in, PIQUET, Roselia (Organizadora). Petróleo, royalties e região. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

HAGE, José Alexandre Altahyde. Bolívia, Brasil e a Guerra do Gás. Curitiba: Juruá, 2007.

HAOUAS, Ilham; HESHMATI, Almas. Can the UAE avoid the oil curse by economic diversification?. Boon, IZA, 2014.

HANESSON, Rognvaldur. Investing for sustainability – the management of mineral wealth. Norwell: Kluwer, 2001.

HANESSON, Rognvaldur. Petroleum economics: issues and strategies of oil and natural gas production. Londos: Quorum Books, 1998.

HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 11ª edição. São Paulo: Atlas: 2003.

HARRISON, Gordon. The economics and politics of the Alaska Permanent Fund Dividend Program. Anchorage: Denali Press, 1999.

- HART, Herbert Lionel Adolphus. O conceito de Direito. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.
- HARRISS, John. Institutions, politics and culture: a polanyian perspective on economic change, in *International Review of Sociology*, Vol. 13, n.2. London: LSE, 2003.
- HAURIOU Maurice. La théorie de l'institution et de la fondation, in *Cahiers de la nouvelle journée*, 1925, No. 4, 1925.
- HAURIOU, Maurice. Précis de Droit Administratif et de Droit Public. 11^a edição. Paris: Recueil Sirey
- HEAL, Geoffrey. Are oil producers rich?, in HUMPHREYS, Jeffrey D. Sachs; STIGLITZ, Joseph. *Escaping the resource curse*. New York: Columbia University Press, 2007.
- HEGEL, Georg W. Friedrich. Estética – Textos seletos. São Paulo: Ícone, 2012.
- HEGEL, Georg W. Friedrich. Fenomenologia do espírito. 9^a edição. Petrópolis: Vozes, 2014.
- HERNANDEZ, José Ramón Narváez. La Justicia y el Petróleo, in *Criterio y Conducta* n. 1, Mexico, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007.
- HESPANHA, Antonio Manuel. As vésperas do Leviathan: instituições e poder político, Portugal – Século XVII, Coimbra: Almedina, 1994.
- HIRSCHMAN, Albert. As paixões e os interesses: argumentos políticos para o capitalismo antes de seu triunfo. 2^a edição. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- HIRSCHMAN, Albert. La estrategia del Desarrollo económico, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- HIRSCHMAN, Albert. The political economy of import-substituting industrialization in Latin America, in *A bias for hope: essays on development and Latin America*. New Haven, Yale University Press, 1971.

HIRSCHMAN, Albert. Ideologies of economic development in Latin America, in *A bias for hope: essays on development and Latin America*. New Haven, Yale University Press, 1971.

HIRSCHMAN, Albert. A generalized linkage approach to development, with special reference to staples, in *Essays in trespassing: economics to politics and beyond*, Cambridge University Press, 2008.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2003.

HOBBS, Thomas. *Do Cidadão*. São Paulo: Martin Claret, 2004.

HODGSON, Geoffrey M (1998). The approach of institutional economics, in *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVI.

HODGSON, Geoffrey M. What are institutions?. *JEI – Journal of economic issues*, XL, 2006.

HOLANDA. Sergio Buarque de. A mineração: antecedentes luso-brasileiros, in *HOLANDA, Sergio Buarque de (coord.). História geral da civilização brasileira, 6ª edição*, São Paulo, DIFEL, 1985.

HOLANDA. Sergio Buarque de. Metais e pedras preciosas, in *HOLANDA, Sergio Buarque de (coord.). História geral da civilização brasileira, 6ª edição*, São Paulo, DIFEL, 1985.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *The cost of rights – why liberty depends on taxes*. New York, Norton, 2000.

HORVARTH, Estevão. Direito Financeiro versus Direito Tributário, uma dicotomia desnecessária e contraproducente, in *HORVARTH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Organização). Direito Financeiro, Econômico e Tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

HOTTELING, Harold. The economics of exhaustible resources, in *Journal of Political Economy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1931.

HOWARD, Michael W.; WIDERQUIST, Karl. Success in Alaska, in HOWARD, Michael W.; WIDERQUIST, Karl. Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining its suitability as a Model. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

HUME, David. Tratado da natureza humana. 2ª edição. São Paulo: Unesp, 2009.

HUMPHREYS, Macartan; SANBDU, Martin Elias. The political economy of natural resource funds” in HUMPHREYS, Macartan; SACHS, Jeffrey Donald; STIGLITZ, Joseph Edward. Escaping the Resource Curse. New York: Columbia University Press, 2007.

HUMPHREYS, Macartan; SACHS, Jeffrey Donald; STIGLITZ, Joseph Edward; What is the problem with natural resource wealth? HUMPHREYS, in Macartan; SACHS, Jeffrey Donald; STIGLITZ, Joseph Edward. Escaping the Resource Curse. New York: Columbia University Press, 2007.

IANNI, Octavio. Estado e Capitalismo. 2ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1989.

IANNI, Octavio. Estado e Planejamento. 5ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

IHERING, Rudolf von. A Luta pelo Direito. Martin Claret, 2006.

JEN, Stephen. Sovereign Wealth Funds – What they at and what’s happening, in World Economics, volume 8, n. 4, 2007.

JESUS, Marcus Mendonça Gonçalves de. O Fundo Social do Pré-Sal como instrumento de desenvolvimento social e regional; 2014. 64 p. Monografia – Curso de Direito, Programa de Recursos Humanos em Direito do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

JOHNSTON, Daniel. International petroleum fiscal system and production sharing contracts. Tulsa: Penn Weel Books, 1994.

JOHNSTON, Daniel. International exploration economics, risk, and contract analysis. Tulsa: Penn Well Books, 2003.

JOHNSTON, David. How to evaluate the fiscal terms of oil contracts, in HUMPHREYS, Macartan; SACHS, Jeffrey Donald; STIGLITZ, Joseph Edward. Escaping the Resource Curse. New York: Columbia University Press, 2007.

JÚNIOR, Luiz Emydio F. da Rosa. Direito Financeiro e Direito Tributário. 6ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 1990.

JUNIOR, Jose Celso Cardoso. Estado, planejamento gestão e desenvolvimento – balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI. Santiago: Nações Unidas, 2014.

JÚNIOR, Tércio Sampaio Ferraz. Conceito de sistema no direito: uma investigação histórica a partir da obra de Emil Lask. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976.

JÚNIOR, Tércio Sampaio Ferraz. Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão e dominação. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2003.

JÚNIOR, Tércio Sampaio Ferraz. Poder e justiça, in, TORRES, Heleno Taveira (coord.). Direito e poder: nas instituições e nos valores do público e do privado contemporâneos. Barueri: Manole, 2005.

JÚNIOR, Tércio Sampaio Ferraz. Teoria da norma jurídica: ensaio de pragmática da comunicação normativa. Rio de Janeiro, Forense, 2002.

KALDOR, Nicholas, The Energy Issues, in BAKKER, Terry; BRAILOVSKY, Vladimir. Oil or Industry? Energy, Industrialization and Economic Policy in Canada, Mexico, the Netherlands and the United Kingdom. London/New York, Academic Press, 1981.

KANDIL, Magda Elsayed; MAHMAH, Assil. The balance between fiscal consolidation and non-oil growth: the case of the UAE. Istanbul: Borsa Istanbul Review, 2019.

KAPLAN, Marcos. Petróleo, Estado y Empresas en Argentina. Caracas: Síntesis Dosmil, 1972.

KARL, Terry Lynn. The paradox of plenty: oil booms and petro-States, Berkeley: University of California Press, 2008.

KAUTLYA. The Arthashastra. Penguin Classics, 1990.

KAVKA, Gregory. The futurity problem, in BARRY, Barri (et. Alli). Obligation to future generations. Cambridge: White Horse Press, 1996.

KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. 6ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KELSEN, Hans. Teoria geral do Direito e do Estado. 3ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KELLY, Erin (org.). Justiça como equidade: uma reformulação. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KENNEDY. Law and the political economy of the World, in Leiden Journal of International Law n. 26. Leiden, 2013.

KALDOR, Nicholas, The Energy Issues, in BAKKER, Terry; BRAILOVSKY, Vladimir. Oil or Industry? Energy, Industrialization and Economic Policy in Canada, Mexico, the Netherlands and the United Kingdom. London/New York, Academic Press, 1981.

KETO, Davi, Law and offshore oil development: the North Sea experience. London: Praeger Publishers, 1978.

KLARE, Michael T., Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict. New York: Owl Books, 2002.

KNAPP, Georg Friedrich. The State theory of Money. London: Macmillan, 1924.

KOOPMANS, Tjalling C. On the concept of economic growth. Cowles Foundation Discussion Paper nº 163, Cowles Foundation, Yale University, 1963.

KRAUTKRAEMER, Jeffrey. Nonrenewable Resource Scarcity, in Journal of Economic Literature, volume 36.

LACOSTE, Jean. A filosofia da arte. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1986.

LAFER, Celso. A reconstrução dos Direitos Humanos. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LANZANA, Antônio Evaristo Teixeira. Economia brasileira: fundamentos e atualidade. 2ª edição. São Paulo: Atlas 2002.

LASO, Sayagués. Tratado de Derecho Administrativo. 3ª Ed., Montevideo, 1974.

LEAL, José Agostinho; SERRA, Rodrigo. Uma investigação sobre os critérios de repartição dos royalties petrolíferos, in, PIQUET, Roselia (Organizadora). Petróleo, royalties e região. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

LEAL, Vitor Nunes. Problemas de Direito Público. Rio de Janeiro. Forense, 1960.

LEITE, Solidonio. O petróleo e o dever do Brasil. Rio de Janeiro, Governo Federal, 1930.

LESHY, John, The mining law: a study in perpetual motion. Washington: Resources for the Future, 1987.

LEVINE, Steve. O petróleo e a glória. São Paulo: Landscape, 2007.

LEWIS, Michael. Risk and the Alaska Permanent Fund Dividend, in HOWARD, Michael W.; WIDERQUIST, Karl. Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining its suitability as a Model. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

LIEUWEN, Wdwin. The politics of energy in Venezuela, in WIRTH, John (org.). Latin American oil companies and the politics of energy. Lincoln: University of Nebraska, 1985.

LIMA, Medeiros. Petróleo, Energia Elétrica, Siderurgia: A luta pela emancipação – um depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a política de Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

LIMA, Paulo Cesar Ribeiro. Pré-sal, o novo marco legal e a capitalização da Petrobras. Rio de Janeiro: Synergia, 2011.

LIMA, Ruy Cirne. Princípios de Direito Administrativo. 7ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

LOCKE, John. Segundo Tratado sobre o Governo. São Paulo: Martin Claret, 2005.

LOCKWOOD, Benjamin. A theory of intergenerational justice. Thesis submitted to the Department of Philosophy of Amhest College; 2008.

LONGMAN, Phillip. Justice Between Generations. The Atlatic Monthly, v. 255, n. 6, 1995. Endereço eletrônico: www.theatlantic.com/atlantic/issues/96may/aging/htm.

LUHMANN, Niklas. Introdução à teoria dos sistemas. 2ª edição. Petropólis: Vozes, 2010.

LUIS, Alessandro Serafin Octaviani. Nota sobre direito e planejamento econômico no capitalismo contemporâneo, in, CONTI, José Maurício; HORVATH, Estevão; SCAFF, Fernando Facury (Organização). Direito Financeiro, Econômico e Tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

MACCORMICK, NEIL. H. L. A. HART. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MACHADO, Hugo de Brito. Finanças Públicas: Fiscalização financeira e orçamentária, in MARTINS, Ives Gandra da Silva, et ali (coord.). Tratado de Direito Financeiro. São Paulo: Saraiva, 2013.

MACHADO, Luiz Travassos. Royalties do petróleo e gás: alguns aspectos da sua estrutura jurídica, in Revista Tributária e de Finanças públicas, vol 20, n. 103, São Paulo, RT, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 14ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

MADUREIRA, Claudio. Royalties de petróleo e federação. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MAHDAVY, Hossein. The patterns and problems of economic development in rentier States: the case of Iran, in COOK, Madson, Studies in the economic history of the Middle East. Oxford: Oxford University Press, 1970.

MAQUIAVÉL, Nicolau. O Príncipe – comentado por Napoleão Bonaparte. São Paulo: Martin Claret, 2003.

MARES, David R. Oil Policy Reform in Resource Nationalist States: Lessons for Mexico. Oxford: Oxford Univerty Press, 2011.

MARTINS, Ângela Vidal da Silva. Moralidade e Liberdade nos Gastos Públicos, in MARTINS, Ives Gandra da Silva, et. ali (coord.) Tratado de Direito Financeiro, Volume 1. São Paulo: Saraiva, 2013.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. As finanças públicas na Constituição Federal, in MARTINS, Ives Gandra da Silva, et. ali (coord.) Tratado de Direito Financeiro, Volume 1. São Paulo: Saraiva, 2013.

MASSONETO, Luis Fernando, os impactos da expansão financeira do capitalismo mundial – a constituição de um novo paradigma, in HORVARTH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Organização). Direito Financeiro, Econômico e Tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

MATUS, Carlos. Política, planejamento e governo. Brasília: Editora IPEA, 1993.

MATUS, Carlos. O plano como aposta, in GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). Planejamento e Orçamento governamental. 2 vols. Brasília: ENAP, 2006.

MASCARENHAS, Igor de Lucena; PONTES, Shara Pereira. Royalties petrolíferos: a problemática de sua repartição no âmbito federativo no contexto do desenvolvimento sustentável, in FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer. PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes. Direito Econômico da Energia e do Desenvolvimento: Ensaios interdisciplinares. São Paulo: Conceito Editorial, 2012.

MEAGHER, Robert. An international redistribution of wealth and power: a study of the charter of economic rights and duties of state. New York: Pergamon Press, 1979.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 35ª edição. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 22ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Princípios Gerais de Direito Administrativo – Introdução. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira, et al. Curso de Direito Constitucional. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

MILESKI, Hélio Saul. O controle da gestão fiscal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003

MONIÉ, Frédéric. Petróleo, industrialização e organização do espaço regional, in, PIQUET, Roselia (Organizadora). Petróleo, royalties e região. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu. Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional, in Estudos Avançados nº 53, São Paulo: USP, 2005.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu; Amazônia: Mineração. Tributação e Desenvolvimento Regional, in, Novos Cadernos NAREA – Núcleo de Altos Estudos Amazonicos, vol 7, nº 2. Belém: IFPA, 2004.

MONTESQUIEU, Charles Luis de Secondat Do espírito das Leis. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 19ª edição. São Paulo: Atlas, 2006.

MORAES, Alexandre de. Direitos Humanos Fundamentais: teoria geral, comentários dos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 7ª edição. São Paulo: Atlas, 2006.

MORAES, Alexandre de, Regime jurídico da concessão para exploração de petróleo e gás natural, in Revista de Direito Constitucional Internacional, nº 36, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MORAN, Theodore. Multinational corporations and the politics of dependence: copper in Chile. Princeton: Princeton University Press, 1974.

MOSCONI, Enrique. El petróleo argentino 1922-1930. Buenos Aires: Circulo Militar, 1983.

MOSCONI, Enrique. La batalla del petróleo: YPF y las empresas extranjeras. Buenos Aires: Editora Problemas Nacionales, 1957.

MOURA, Geson. A campanha do petróleo. São Paulo: brasiliense, 1986.

MOUSSALLEN, Tarek Moyses. Fontes do direito tributário. 2ª edição. São Paulo: Noeses, 2006.

MOUSSALLEN, Tarek Moyses. Revogação em matéria tributária. 2ª edição. São Paulo: Noeses, 2011.

MOTA, Carlos Pinto Coelho, et al. Responsabilidade Fiscal. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MOSQUERA, Roberto Quiroga. Direito Monetário e tributação da moeda. São Paulo: Dialética, 2006.

MOYON, Samuel. Personalism, Community, and the Origins of the Human Rights in
HOFFMANN, Stefan-Ludwig. Human Rights in the Twentieth Century. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MUGHABY, Muhamad. Permanent sovereignty over oil resources: a study of Middle East oil concessions and legal change. Beirut: Middle East Research Center, 1966.

NAPOLEONI, Claudio. Curso de economia política. 5ª ed., Rio de Janeiro: Graal, 1997.

NÓBREGA, Marcos. Orçamento, Eficiência e Performance Budget, in CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord) Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. RT: São Paulo, 2011

NEARY, Peter; WIJNBERGEN, Sweder van, Introduction, in NEARY, Peter; WIJNBERGEN, Sweder van (orgs.). Natural resources and the macroeconomy. Cambridge: MIT Press, 1986.

NÓBREGA, Marcos. Orçamento, eficiência e Performance Budget, in CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord) Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. RT: São Paulo, 2011.

NOGUEIRA, Rui Barbosa. Direito Financeiro. São Paulo: Bushatsky, 1964.

NORDHAUSER, Norman. The quest for stability: domestic oil regulation 1917-1935. London: Garland Publishing, 1979.

NORENG, Oysten. Petroleum Revenues and Industrial Inome, in BAKKER, Terry; BRAILOVSKY, Vladimir. Oil or Industry? Energy, Industrialization and Economic Policy in Canada, Mexico, the Netherlands and the United Kingdom. London/New York, Academic Press, 1981.

NORENG, Oysten. Crude power: politics and the oil market. London/New York: Tauris Publishers, 2007.

NORTH, Douglass C (1995). The new Institutional Economics and the Third World Development, in HARRIS, John, et alii (orgs) The new Institutional Economics and the Third World Development. London: Routledge.

NUNES, Paulo Enrique Faria. Meio ambiente e mineração: o desenvolvimento sustentável. Curitiba: Juruá, 2009.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Licenciamento Ambiental – evolução e desafio, in, CONTI, José Maurício; HORVATH, Estevão; SCAFF, Fernando Facury (Organização). Direito Financeiro, Econômico e Tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

NUSDEO, Fábio. Curso de economia: introdução ao Direito Econômico. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

OCTAVIANI, Alessandro Serafin. A benção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna, in CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord) Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. RT: São Paulo, 2011.

OCTAVIANI, Alessandro Serafin. Nota sobre o Planejamento econômico no capitalismo contemporâneo, in HORVARTH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Organização). Direito Financeiro, Econômico e Tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

OLAYEMI, Oladusu F.; OLAYUNGBO, Dvid Oluseun. Dynamuc relationship among non-oil evenue, government spending and economic growth in an oil producing country: Evidence from Nigeria, in Future Business Journal 4, 2018.

OLIVEIRA, Marcos Cavalcante de. Moeda, juros e instituições financeiras – regime jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 6ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Direito e Arte. São Paulo: Malheiros, 2017.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Direito financeiro: conceito, autonomia e fontes, in MARTINS, Ives Gandra da Silva, et ali (coord.). Tratado de Direito Financeiro. São Paulo: Saraiva, 2013.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Gastos públicos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Planejamento estratégico financeiro da administração pública, in PRETO, Raquel Elita Alves (Org.). Tributação brasileira em evolução – Estudos em homenagem ao Professor Alcides Jorge Costa. 1ª Edição. São Paulo:, Editora IASP, 2015.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Responsabilidade Fiscal. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Empréstimos públicos no Brasil, in: MELLO, Celso Antonio Bandeira de (Org.). Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba. São Paulo: Malheiros, 1997.

ØSTERUD, Øyvind: Statsvitenskap. Innføring i Politisk Analyse. Oslo: Universitetsforlaget, 1991.

OTTO. James M. Mining Taxation in Developing Countries. Study prepared for UNCTAD, November 2000.

PADEN, Roger. Rawls's just savings principle and the sense of justice, in social theory and practice 23.1, 1997.

PAINTER, David. Private power and public policy: multinational oil companies and US foreign policy, 1941-1954, London: Taurus, 1986.

PALMA, Gabriel. Four Sources of “De-Industrialization” and a new concept of the “Dutch Disease” in OCAMPO, José Antonio (org.). *Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*. Washington: Stanford University Press/The World Bank, 2005.

PATRÃO, Carlo; SERRA, Rodrigo. Impropriedades dos critérios de distribuição dos royalties no Brasil, in, PIQUET, Roselia (Organizadora). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

PRADO, Mariana Mota. What is Law and Development?, in *Revista Argentina de Teoria Juridica*, Vol. 11, N. 1. Buenos Aires, 2010.

PEREIRA, Edgard Antonio. Doença Holandesa e falha no desenvolvimento econômico, in PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (org.). *Doença Holandesa e Industria*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach, in *Revista de Economia Política*, vol. 28, 1, São Paulo, 2008.

PEREIRA, José Matias. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2003.

PHILIP, George. *Oil and politics in Latin America: nationalist movements and State companies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. 20ª edição. São Paulo: Atlas, 2007.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIMENTA, Dermeval José. *A Vale do rio Doce e sua história*. Belo Horizonte: Vega, 1981.

PLATÃO. *A República*. São Paulo: Martin Claret, 2000.

POLANY, Karl (2001). The economy as instituted process, in GRANOVETTER, Mark; Swedberg (orgs.). *The sociology of economic life*. Chicago: Westview Press.

PRADO, Mariana Mota (2010). What is Law and Development?, in *Revista Argentina de Teoria Juridica*, Vol. 11, N. 1. Buenos Aires.

PREMCHAND, A. Government budgeting and expenditure controls. Theory and practice. Washington: International Monetary Fund, 1994.

RADETZKI, Marian, State mineral enterprises: an investigation into their impact on international mineral markets. Washington, Resources for the future, 1985.

RAO, Vicente. O Direito e a vida dos Direitos. 6ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

RAPPEL, Eduardo. Oportunidades e desafios do parque nacional de fornecedores de bens e serviços para o setor de petróleo e gás, in, PIQUET, Roselia (Organizadora). Petróleo, royalties e região. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

RAWLS, John. Justiça e democracia. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RAWLS, John. O liberalismo político. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

RAWLS, John. Uma teoria da justiça. 3ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

REALE, Miguel. Espaço – tempo e cultura, in, TORRES, Heleno Taveira (coord.). Direito e poder: nas instituições e nos valores do público e do privado contemporâneos. Barueri: Manole, 2005.

REALE, Miguel. Filosofia do Direito. 20ª edição. São Paulo: Saraiva, 2002.

REALE, Miguel. Fundamentos do Direito. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais/Universidade de São Paulo, 1972.

REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 27ª edição. São Paulo: Saraiva, 2002.

REALE, Miguel. O Estado Democrático de Direito e o conflito das ideologias. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2005.

REGO, Andressa Guimarães Torquato Fernandes. Uma análise acerca da classificação das receitas petrolíferas na lei orçamentária, in CONTI, Jose Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

REITZ, John C (2001). Political economy as a major architectural principal of Public Law, in Tulane Law Review, n. 75.

RIBEIRO, C. J. Assis. Análise Jurídica do Crédito Público. Rio de Janeiro: Finaceiras, 1954.

RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Direito do petróleo: as joint venture na indústria do petróleo, 2ª edição; Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

RIBEIRO, Maria de Fátima. Efetivação de políticas públicas: uma questão orçamentária in CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). Orçamentos Públicos – Leis e legislação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

RIBEIRO, Nelson de F.. As macroperspectivas do Direito Minerário a partir da Nova Cosntituição, in Revista de Informação legislativa nº 102. Brasília: Senado Federal, 1989.

RIBEIRO, Renato J. B.; BLIACHERIENE, Ana C. Construindo o planejamento público. São Paulo: Atlas, 2013.

RICARDO, David. On the Principles of Political Economy Taxation. Indianapolis: Liberty Fund, 2004.

ROCHA, Francisco Sergio Silva. Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal e o equilíbrio do orçamento público, in CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). Lei de responsabilidade fiscal:10 anos de vigência – questões atuais. Florianópolis: Conceito, 2010.

ROCHA, Francisco Sergio Silva. Orçamento e planejamento: a relação de necessidade entre as normas do sistema orçamentário, in CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). Orçamentos Públicos – Leis e legislação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

RODRIK, Dani; SUBRAMANIAN, Arvind; TREBBI, Francesco. Institutions rule: the primacy of institution over geography and integration in economic development. Harvard University, 2002.

ROGERS, Edgard J. Brazil's Rio Doce Valley Project: A study in frustration and perseverance, in Journal of Inter-American studies, vol 1, n. 2, Miami: Center for Latin American Studies at the University of Miami, 1959.

- ROMANO, Santi. O ordenamento jurídico. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2008.
- ROSS, Alf. Direito e Justiça. Bauru, EDIPRO, 2003.
- ROSS, Michael. The political economy of the resource curse, in *World Politics*, vol 51. Baltimore: John Hopkin University Press, 1999.
- ROUSSEAU. Jean Jacques. Do Contrato Social. São Paulo: Martin Claret, 2004.
- SACHS, Jeffrey Donald. How to Handle the macroeconomics of Oil Wealth, in HUMPHREYS, Macartan; SACHS, Jeffrey Donald; STIGLITZ, Joseph Edward. *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press, 2007.
- SACHS, Jeffrey; WARNER, Andrew. Natural resources and economic development: the curse of natural resources, in *European economic review*, vol 45, 2001.
- SALAZAR, Oliveira. Lições de finanças. Coimbra: Coimbra Editora, 1974.
- SARLET, Ingo Wolfgang. Valor de Alçada e Limitação do Acesso ao Duplo Grau de Jurisdição. *Revista da Ajuris* 66, 1996.
- SAMPSON, Anthiny. *The Seven Sisters: The great Oil Companies and he World they shaped*. New Tork: Bantam Books, 1976.
- SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. Brasília: Prisma, 1997.
- SANDEL, MICHAEL J.. *Justiça – O que é fazer a coisa certa?* 15ª edição. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2014.
- SANTOS, Sérgio Honorato dos. *Royalties do petróleo à luz do direito positivo*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2001.
- SARLET, Ingo Wolfgang. Valor de Alçada e Limitação do Acesso ao Duplo Grau de Jurisdição. *Revista da Ajuris* 66, 1996.

SARTRE, Jean-Paul. L'Existentialisme est un Humanisme. Paris: Lés Édiion Nagel, 1970.

SARTRE, Jean-Paul. Esboço para uma Teoria dos Sentimentos Humanos. Porto Alegre: L&PM, 2006.

SCAFF, Fernando Facury. Direito Fundamentais e Orçamento in CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). Orçamentos Públicos – Leis e legislação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SCAFF, Fernando Facury. Federalismo fiscal patrimonial e fundos de equalização – o roteio de royalties de petróleo no Brasil, in, CONTI, José Maurício; HORVATH, Estevão; SCAFF, Fernando Facury (Organização). Direito Financeiro, Econômico e Tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

SCAFF, Fernando Facury. Gargalos tributários do Setor Mineral – Notas para discussão, in Martins, Jaime. Setor Mineral – rumo a um novo marco legal. Brasília: Edições Câmara, 2011.

SCAFF, Fernando Facury. O que são nomes gerais de Direito Financeiro?, in MARTINS, Ives Gandra da Silva, et. ali (coord.) Tratado de Direito Financeiro, Volume 1. São Paulo: Saraiva, 2013.

SCAFF, Fernando Facury. Orçamento Republicano e Liberdade Igual – Ensaio sobre o Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCAFF, Fernando Facury. República, Tributação, Finanças. São Paulo: Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2008.

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

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico, in TORRES, Heleno Taveira (organizador). Direito ambiental. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SCHILLRÒ, Daniele. Diversification and development of the United Arab Emirates' economy, in Journal of Applied Economy Sciences, August, 2013.

SCHOUERI, Luis Eduardo. Direito tributário. São Paulo: Saraiva, 2011.

SCHWARTZ, Thomas. Welfare judgments and future generation, in *Theory and decision*, 11, 1979.

SEN, Amartya Kumar. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

SEN, Amartya Kumar. On optimising the rate of saving. *The Economic Journal* volume 71, Issue 283, Royal Economic Society, Cambridge, 1961.

SERRA, Rodrigo. Concentração especial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governos locais, in PIQUET, Roselia; SERRA, Rodrigo (org.), *Petróleo e Reião no Brasil: o Desafio da Abundância*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

SERRA, Rodrigo; PATRÃO, Carla. Impropriedades dos Critérios de Distribuição dos Royalties no Brasil; in PIQUET, Rosélia (org.). *Petróleo, Royalties e Região no Brasil: o Desafio da Abundância*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

SHAKESPEARE, William. O mercador de Veneza. São Paulo: Martin Claret, 2002.

SILVA, Anderson Caputo. CARVALHO, Lena Oliveira de. MEDEIROS Otavio Ladeira de (organizadores). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

SILVA, Fernando Rezende da. *Finanças Públicas*. São Paulo: Atlas, 1979.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 7ª edição. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Isabela Morbach Machado e. FUNDO SOCIAL DO PETRÓLEO: De onde vem e pra onde vai?. *RfdRevista da Faculdade de Direito da Uerj*, Rio de Janeiro, n. 28, 2015.

SILVA, Moacir Marques. A lógica do planejamento à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal. in CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord) *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. RT: São Paulo, 2011.

SILVA, Paulo Roberto Coimbra. A CFEM à luz da teoria da norma. Paulo Roberto Coimbra (coord.). CEFEM – Compensação financeira pela Exploração de Recursos Minerais: Natureza Jurídica e Questões Correlatas – São Paulo: Quartier Latin, 2010.

SIRKIN, Gerald. The visible hand: the fundamentals of economic planning. New York: Yale University Press, 1963.

SLOMSKI, Valmor; Peres, Ursula Dias. As despesas públicas no orçamento: gasto público eficiente e a modernização da gestão pública, in CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord) Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. RT: São Paulo, 2011.

SKANCKE, Martin. Fiscal policy and petroleum fund management in Norway, in DAVIS, Jeffrey M.; OSSOWSKI, Rolando; FEDELINO, Annalisa (orgs.). Fiscal policy formulation and implementation in oil-producing countries. Washington, International Monetary Fund, 2003.

SMITH, Adam. An inquiry into the nature and causes of the wealth of Nations. New York: modern Library, 1994.

SMITH, Adam. Teoria dos sentimentos morais. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

SMITH, Peter Seaborn. Oil and Politics in Modern Brazil. Toronto: The Macmillan Company of Canada: 1976.

SOBRINHO, Barbosa Lima, A nacionalidade Pessoa Jurídica. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1963.

SOLOW, R. M. Intergenerational equity and exhaustible resources. Review of economic Studies. Symposium issue, 1974.

SOTO, Hernando de. The other path: The invisible revolution in the Third World. New York: Harper and Row Publishers, 1989.

SPINOZA, Baruch de. Ética Demonstrada à Maneira dos Geômetras. São Paulo: Martin Claret, 2002.

STIGLITZ, Joseph E. Making Natural Resources into a Blessing rather than a Curse. In: TSALIK, Svetlana. SCHIFFRIN, Anya. *Covering Oil: A Reporter's Guide to Energy and Development*. New York: Open Society Institute, 2007.

TAMER, Alberto. *Petróleo: o preço da dependência*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

TANZER, Michael. *The Political Economy of international oil and the underdeveloped countries*. Boston: Beacon Press, 1969.

TANZER, Michael. *The Political Economy of Nationalization of Oil Resources*, in *Social Scientist*, vol 1, n. 9, 1973.

TANZER, Michael. *The race for resources: continuing struggles over minerals and fuels*. New York/London: Monthly Review Press, 1980.

TAVORA, Juarez. *Petróleo para o Brasil*. Rio de Janeiro: Jose Olympio, 1955.

TENORIO, Igir Sousa. *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*. Rio de Janeiro: Mabri, 1970.

TERRA, Denise. *A formação de um cluster petrolífero nos municípios da Bacia de Campos*, in, PIQUET, Roselia (Organizadora). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

TEUBER, Gaunther. *O direito como sistema autopoietico*. Lisboa: Fundação Caloustte Gulbenkian, 1989.

TOME, Fabiana Del Padre. *A Prova no Direito Tributário*. São Paulo: Noeses, 2011.

TOLLINI, Helio Martins; AFONSO, José Roberto. *A Lei 4.320 e a Responsabilidade Orçamentária*, in CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord) *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. RT: São Paulo, 2011.

TORRES, Heleno Taveira. *A compensação financeira devida pela utilização de recursos hídricos, exploração de recursos minerais ou produção de petróleo, xisto betuminoso e gás naturais (art 20, § 1º, CF) – sua natureza jurídica*, in ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Grandes questões atuais do Direito Tributário – 2º volume*. São Paulo: Dialética, 1998.

TÔRRES, Heleno Taveira. Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. A ideia de liberdade no Estado Patrimonial e no Estado Fiscal. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

TÔRRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 10ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

TÔRRES, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Financeiro e Tributário. 10ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

TRINDADE, Adriano Drummond Caçado. Princípios de Direito Minerário Brasileiro, in SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de (coord.). Direito Minerário em Evolução. Belo Horizonte: Mandamentos, 2009.

TUGWELL, Franklin. The politics oil in Venezuela. Stanford: Stanford University Press, 1975.

VALDEZ, Vasco. O processo orçamentário português e as condicionantes comunitárias, in CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord) Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. RT: São Paulo, 2011.

VARGAS, Getúlio, Mensagem ao Congresso Nacional Propondo a Criação da Petrobras 6.12.1951, in VARGAS, a Política Nacionalista do Petróleo no Brasil. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1964.

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval De; GARCIA, Manuel Enriquez. Fundamentos da Economia. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. Bancos centrais no Direito Comparado – O Sistema Financeiro Nacional e o Banco Central do Brasil (o regime vigente e as propostas de reformulação). São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

VILLAS-BOAS, Ana Lucia. Mineração e desenvolvimento econômico: a questão nacional e estratégias de desenvolvimento do setor mineral. Rio de Janeiro: CETEM, 1995.

VILANOVA, Lourival. As estruturas lógicas e o sistema de direito positivo. São Paulo: Noeses, 2010.

VILLEGAS, Hector. Curso de finanzas, Derecho Financiero y Tributario. 3ª edición, Buenos Aires: Depalma, 1985.

WAGNER, Richard. A arte e a revolução. Lisboa: Antígona, 1990.

WEBER, Max. A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo. São Paulo: Martin Claret, 2005.

WEBER, Max. Economia e Sociedade – Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

WEISS, Edith Brown. In fairness to future generations: international Law, common patrimony, and intergenerational equity. Tokyo: United Nations University, 1989.

WOLF, Clark. Intergenerational Justice, in WELLMAN, Christopher Jeath. A companion to applied ethics. Malden: Blackwell, 2003.

YERGIN, Daniel. The prize: the quest for oil, money, and power. London: Free Press, 2003.

ZAHLAN, Rosemarie Said: The Making of the Modern Gulf States: Kuwait, Bahrain, Qatar, The United Arab Emirates and Oman. London: Unwin Hyman, 1989.

ZAMBRANO, Valentina. Il Principio di Sovranità dei Popoli sulle Risorse Naturali tra Vecchie e Nuove Violazioni. Milano: Giuffrè, 2009.

ZELLEKE, Almaz. Basic income and the Alaska model: limits of the resource dividend model for the implementation of an unconditional basic income, in HOWARD, Michael W.; WIDERQUIST, Karl. Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining its suitability as a Model. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

ZILLMAN, Don. Energy Law: defining a discipline, in Journal of Energy Law and Policy, vol. 1, 1980.