

A exploração do petróleo do Pré-Sal: o “Fundo Social” à luz do direito ao desenvolvimento

Pré-Salt oil exploration: the “Social Fund” in light of the right to development

Vagner Gomes Machado*

Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira**

Resumo: Discute-se a exploração do petróleo da camada do Pré-Sal e o “Fundo Social” criado pela Lei n. 12.351/2010, avaliando em que medida esse mecanismo é compatível e consistente com o direito ao desenvolvimento e o princípio do desenvolvimento sustentável. O método adotado é o analítico, avaliando o instrumento com base nas normas constitucionais e em documentos internacionais. Conclui-se que o Fundo Social, como prescrição normativa, realiza a ideia de desenvolvimento e é compatível com a noção de desenvolvimento sustentável, ao promover educação, saúde e justiça social. Não obstante, a falta de regulamentação dos órgãos previstos para gerir o “Fundo Social” compromete a possibilidade de concretização do direito ao desenvolvimento por intermédio da distribuição dos benefícios derivados da extração de petróleo no Brasil.

Palavras-chave: Fundo Social do Pré-Sal. Desenvolvimento sustentável. Direito ao desenvolvimento. Direito e energia. Políticas públicas e desenvolvimento socioeconômico.

Abstract: This research discusses the exploration of oil in the Pre-Salt Layer and the “Social Fund” created by Law n.12.351/2010,

* Doutorando em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Bolsista Capes.

** Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pós-Doutor pela *Elisabeth Haub School of Law, Pace University* – NY. Professor nos cursos de Bacharelado, Mestrado Acadêmico e Doutorado em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Líder do Grupo de Pesquisa “Direito Ambiental Crítico: Teoria do Direito, Teoria Social e Ambiente” (DAC/UCS).

evaluating to what extent this mechanism is consistent and compatible with the right to development, as well as with the principle of sustainable development. The method adopted is analytical, evaluating this legal instrument based on Constitutional standards and international documents. It concludes that the “Social Fund”, as a normative prescription, fulfills the idea of “right to development” and is compatible with the principle of sustainable development, by promoting education, health and social justice. Nevertheless, the lack of regulations to create the institutions responsible to manage the “Social Fund” compromises the realization of the right to development through the distribution of benefits derived from oil extraction in Brazil.

Keywords: Pre-Salt Social Fund. Sustainable development. Right to development. Energy law. Public policies and socioeconomic development.

1 Introdução

No ano de 2006, após investir, vários anos, em desenvolvimento tecnológico para a exploração em águas profundas, a Petrobras S. A. encontrou as maiores reservas de recursos fósseis já identificadas no Brasil – o chamado Pré-Sal.¹ As descobertas de petróleo e gás natural no Pré-Sal estão entre as mais importantes do mundo nas últimas décadas. A gigantesca acumulação de óleo leve, de grande qualidade e alto valor comercial, posiciona o Brasil de forma estratégica no âmbito internacional, diante de uma crescente demanda por energia no mundo.² O relatório publicado pela Agência Internacional de Energia (AIE), no ano de 2013, apontou o Brasil como a região com o maior potencial de agregar a produção mundial de petróleo no período de 2013 a 2025, superando, inclusive, as projeções para o Oriente Médio.³

¹ MORAIS, José Mauro de. *Petróleo em águas profundas: uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore*. Brasília: Ipea: Petrobras, 2013. ISBN: 978-85-7811-159-5

² BRASIL. PETROBRAS. *Petróleo Brasileiro S. A. Pré-Sal*. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/pre-sal/>. Acesso em: 2 jun. 2021.

³ AIE. AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA. *World energy outlook 2013* apud BARROS, Pedro Silva; PINTO, Luiz Fernando Sanná. O Brasil do Pré-Sal e a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep). **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, v. 4, n. 6, p. 7-16, out. 2010. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. p. 23 Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4701/1/BEPI_n4_brasil.pdf. Acesso em: 2 jun. 2021.

A depender das políticas e práticas adotadas, esse fato pode ser um imenso propulsor do desenvolvimento nacional, promovendo o protagonismo do Brasil nas relações e no comércio internacionais, já que o País é detentor de recursos cada vez mais escassos e indispensáveis ao funcionamento da economia mundial. Tal como argumentam Mendonça e Abrão,⁴ os países que gozam de condições energéticas favoráveis possuem vantagens comparativas em relação aos que são deficitários na geração de energia. Essa afirmação torna-se evidente na medida em que se percebe que toda produção material e, de modo geral, a própria estrutura civilizacional contemporânea, dependem desse fator, especialmente de fontes fósseis.

A perspectiva de induzir um processo de desenvolvimento nacional por meio das oportunidades geradas pela exploração econômica dessa área é algo que o Governo Federal anunciou desde sua descoberta. Essa pretensão pode ser verificada em diversas manifestações públicas, porém, a título de exemplo, a citação a seguir, constante em documento publicado pelo Ministério de Minas e Energia, é bastante ilustrativa, sobretudo porque expõe os impactos que eram esperados para a indústria nacional.

Espera-se estimular o desenvolvimento de tecnologia no País com os programas de pesquisa para o setor de petróleo, e a indústria de bens e serviços, por meio de exigências de conteúdo local para os projetos de exploração, desenvolvimento e produção. Assim, o Governo espera que o Pré-Sal contribua para a transformação do País e que este não se torne um mero exportador de petróleo bruto.⁵

Para além do aspecto puramente econômico, o Pré-Sal brasileiro constitui uma oportunidade ímpar para o desenvolvimento social pelos seguintes motivos, dentre outros: a) em razão da cadeia produtiva que pode ser estabelecida em torno do petróleo, com empregos bem remunerados e arrecadação de impostos que podem ser revertidos em investimentos sociais; b) em razão da autossuficiência em combustíveis fósseis, que, se bem-empregada, confere ao País a segurança necessária para uma política de desenvolvimento social planejada em longo prazo; e c) em razão da possibilidade de aplicação dos recursos do Pré-Sal em políticas sociais.

⁴ MENDONÇA, Marina Gusmão de; ABRÃO, Rafael Almeida Ferreira. Subdesenvolvimento, desindustrialização e exploração de recursos naturais: o petróleo da camada de Pré-Sal como chave ou entrave para o desenvolvimento nacional. *Revista Aurora*, Marília, v. 8, n. 2, p. 1-31, jul. 2015. p. 23. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/4849/3661>. Acesso em: 2 jun. 2021.

⁵ BRASIL. MME. Ministério de Minas e Energia. Presidência da República. **Pré-Sal: Perguntas e Respostas**. 21 set. 2009. p. 33. Disponível em: http://www.mme.gov.br/documents/10584/1256544/Cartilha_prx-sal.pdf/e0d73bb0-b74b-43e1-af68-d8f4b18cb16c. Acesso em: 2 jun. 2021.

Este último ponto, especialmente, explica a principal política formulada pelo Governo Federal e prevista pela Lei n. 12.351/2010, que cria o chamado “Fundo Social” (FS), instrumento cuja finalidade é subsidiar os desenvolvimentos social e regional aplicando recursos em diversas áreas sensíveis, como: saúde, educação, ciência e tecnologia, proteção do meio ambiente, entre outras. Pode-se dizer que o FS é um mecanismo de interesse central para a análise da Lei n. 12.351/2010, na medida em que sugere uma relação entre a exploração de petróleo e um compromisso com o desenvolvimento socioeconômico. Daí a centralidade que ocupa neste artigo.

O tema *exploração de petróleo da camada do Pré-Sal* é complexo e pode ser analisado sob diversas perspectivas: de economia e economia política; de geopolítica e política interna; de pesquisa, desenvolvimento e inovação; de geologia⁶ e muitas outras. É necessário observar, portanto, que este estudo versa sobre um aspecto bastante específico do grande tema, sendo preferível não tocar em diversos aspectos relevantes sob pena de fazê-lo de maneira superficial. Mesmo na área do Direito, o tema *petróleo da camada do Pré-Sal* deve ser compreendido no contexto do chamado “Direito do Petróleo”, área do conhecimento jurídico mais abrangente do que se costuma acreditar.⁷ O Direito do Petróleo possui uma ampla interface com diversas disciplinas:

Em qualquer ordenamento jurídico, as atividades petrolíferas possuem uma feição constitucional e administrativa, relativa à organização, à estrutura e às funções do Estado; uma feição tributária, concernente às proposições legais atinentes à instituição, arrecadação e fiscalização de impostos e tributos; uma feição ambiental, concernente às normas que buscam ajustar a atividade humana ao meio ambiente; uma feição civil, direcionada à pessoa, aos bens, à sucessão, às obrigações e aos contratos; e uma feição internacional, relacionada às atividades de Estados, Organizações Internacionais e outros entes internacionais, bem como às questões de foro.⁸

⁶ RICCOMINI, C.; SANT’ANNA, L. G.; TASSINARI, C. C. G. Pré-Sal: geologia e exploração. **Revista USP**, n. 95, p. 33-45, set./nov. 2012.

⁷ Outra observação necessária, de modo preliminar, é que, mesmo em abordagens de questões jurídicas bastante específicas, este grande tema – o petróleo é – sempre movido por paixões políticas. Veja-se, como exemplo, a análise das decisões judiciais que envolvem questionamentos acerca do leilão do Campo de Libra – decisões nas quais pode-se constatar, de resto, a naturalização de convicções políticas com roupagem de isenção e saber técnico. (SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni; MACHADO, Vagner Gomes. O leilão de Libra: neutralidade e ideologia nas decisões sobre recursos naturais e petróleo no Brasil. **Culturas Jurídicas**, v. 5, n. 11, maio/ago. 2018.

⁸ FERREIRA, Lier Pires. O diálogo entre o Direito do Petróleo e o Direito do Desenvolvimento. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 61-94, 2010.

O objetivo deste artigo é discutir o tema citado e, particularmente, o mecanismo do FS à luz do “direito ao desenvolvimento” e do princípio do desenvolvimento sustentável. O debate sobre o tema proposto é predominantemente político, fato que não pode e nem deve ser mitigado (antes pelo contrário, o debate deve ser ampliado). Ainda assim, pretende-se contribuir com um elemento de racionalidade à discussão, propondo discutir a legislação a partir de princípios jurídicos (re)conhecidos. Apesar do fundo político e da amplitude semântica, o direito ao desenvolvimento está presente no texto constitucional e ancorado em declarações internacionais.

Quando se sugere a expressão “direito ao desenvolvimento”, deve ser destacada, aqui, a intenção de abordar o desenvolvimento como um direito *subjeto*: algo a que todos os cidadãos têm, em tese, direito. Entretanto, o objetivo não é realizar uma discussão jurídica de cariz técnico-normativo ou jurídico-sociológico, é determinar se esse direito possui um conteúdo jurídico reconhecido e homogêneo na jurisprudência; se é apenas um programa constitucional; se é norma de *soft law* no plano internacional. Não se pretende enfrentar a discussão sobre a viabilidade de um “desenvolvimento sustentável”, ou o debate sobre em que medida os objetivos declarados, internacionalmente, correspondem às necessidades das pessoas e do Planeta. Essas são discussões de suma importância; o enfoque deste texto, contudo, não é de natureza jurídica, nem de eficácia. O direito ao desenvolvimento e o princípio do desenvolvimento sustentável são aqui evocados como critérios interpretativos.

O problema que se coloca, portanto, é como se pode interpretar o conteúdo da política pública instituída pela Lei n. 12.351/2010, tomando como critério os parâmetros que orientam o direito ao desenvolvimento no plano constitucional e como direito humano. Por outras palavras, *O que se pode dizer sobre a exploração de petróleo do Pré-Sal e a destinação de seus recursos sob a ótica do direito ao desenvolvimento e do princípio do desenvolvimento sustentável?* O resultado pretendido é argumentativo: propor balizas para compreensão e avaliação da referida política pública de maneira conforme com a Constituição, e com os compromissos políticos em face da sustentabilidade e dos direitos humanos.

Para cumprir os objetivos apresentados, será preciso definir *desenvolvimento* para os fins desta pesquisa, estabelecendo alguns pressupostos para a discussão de um direito ao desenvolvimento no plano internacional e para análise do texto constitucional nesse particular, debatendo a positivação do direito ao desenvolvimento e o papel do Estado na promoção do desenvolvimento sustentável. Por fim, a política instituída pela Lei n. 12.351/2010 é discutida à luz do princípio do desenvolvimento sustentável, propondo-se algumas linhas de interpretação sobre a legitimidade das normas que preveem a exploração do Pré-Sal e a aplicação dos recursos resultantes por meio do “Fundo Social”.

1 Considerações iniciais sobre a noção de desenvolvimento

O termo *desenvolvimento* não é algo que goza de uniformidade em sua definição, pois a questão pode ser considerada a partir de inúmeros enfoques. Por esse motivo, a conceituação adotada para os fins deste artigo não pretende encerrar as discussões sobre seu significado, mas apresentar uma interpretação legítima, que forneça critérios mínimos e compatíveis com a hermenêutica da Constituição de 1988 (CF/88) e, de resto, dos documentos que representam o compromisso político da Organização das Nações Unidas (ONU) em torno do princípio do desenvolvimento sustentável.

De início, quando se fala em desenvolvimento, é preciso distinguir *desenvolvimento* de *crescimento econômico*. Veiga assinala o fato de que até o início dos anos 60, não se sentia a necessidade de fazer tal distinção. Isso porque se entendia que os países desenvolvidos eram justamente aqueles que haviam enriquecido em virtude da industrialização, enquanto os países subdesenvolvidos eram pobres devido ao fato de seus processos de industrialização serem incipientes ou nem mesmo haver começado. Ocorre que, apesar do intenso crescimento econômico visto na década de 50, em diversos países semi-industrializados como o Brasil, não havia, necessariamente, a tradução desse crescimento em um maior acesso das populações pobres a bens materiais e culturais como se vê nos países considerados desenvolvidos.⁹

Em 1990, devido a esse descompasso, foi introduzido, no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), um indicador que pretendia fornecer uma espécie de *medição* do desenvolvimento. Esse era pautado por critérios que consideravam não apenas o fator econômico (aspecto quantitativo), mas também elementos relacionados à qualidade de vida, como o acesso aos recursos necessários para um padrão de vida digno, expectativa de vida, educação e participação na comunidade (aspectos qualitativos). Dessa forma, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) passou a ser a referência oficial das Nações Unidas no que diz respeito ao *desenvolvimento* do países.¹⁰

Essa perspectiva *alargada*, em relação à concepção de desenvolvimento, como sinônimo de puro crescimento econômico, não reduz a dificuldade de se atribuir

⁹ VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável o desafio do século XXI**. 3. ed. Rio de Janeiro. Garamond, 2005. p. 19.

¹⁰ FERRE, Fabiano Lira; CARVALHO, Márcio Mamede Bastos de; STEINMETZ, Wilson. O conceito jurídico do Princípio do Desenvolvimento Sustentável no ordenamento jurídico brasileiro: por um conceito adequado e operativo. In: RECH, Adir Ubaldó; MARIN, Jeferson Dytz; AUGUSTIN, Sérgio (org.). **Direito ambiental e sociedade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2015. p. 84. Disponível em: <https://ucsvirtual.ucs.br/startservico/PEA/o>. Acesso em: 1o jun. 2021.

um conteúdo objetivo ao termo. Amartya Sen, prestando sua contribuição para a definição, trata do tema no livro *Desenvolvimento como liberdade*, sustentando que o desenvolvimento tem como objetivo final, e também como instrumento, a liberdade real dos indivíduos, ou seja, o processo de desenvolvimento se dá pela expansão dessas liberdades.¹¹

A abordagem desse livro [...] é principalmente uma tentativa de ver o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Nesta abordagem, a expansão da liberdade é considerada (1) o fim primordial e (2) o principal meio do desenvolvimento. Podemos chamá-los, respectivamente o “papel constitutivo” e o “papel instrumental” da liberdade no desenvolvimento. O papel constitutivo relaciona-se à importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana. As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como por exemplo ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política, liberdade de expressão, etc. Nessa perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve a expansão dessas e de outras liberdades básicas.¹²

O desenvolvimento, portanto, requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza, tirania, negligência dos serviços públicos, intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos, falta de oportunidades econômicas e destruição social sistemática, etc. Segundo o autor, muitas vezes, a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, a qual cerceia a liberdade dos indivíduos de, por exemplo, saciar a fome, obter remédios, vestir-se, morar de modo apropriado, ou mesmo de ter acesso à água tratada e saneamento básico.

Em outras situações, a liberdade é tolhida em razão da carência de serviços públicos e assistência social, como nos cenários em que há falta de programas epidemiológicos, de um sistema adequado de assistência médica e educação ou, ainda, de instituições eficientes para a manutenção da paz e da ordem social. Ou a violação da liberdade vincula-se à negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de limitações impostas à liberdade de participar ativamente da vida social, econômica e política.¹³

Celso Furtado, concordando com a ideia de que é necessário aliar os aspectos quantitativos e qualitativos,¹⁴ expõe que o desenvolvimento é caracterizado por seu

¹¹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo. Companhia das Letras, 2000. p. 52.

¹² *Ibidem*, p. 52.

¹³ *Ibidem*, p. 18.

¹⁴ Esse entendimento é compartilhado por Sen: “O crescimento do Produto Nacional Bruto ou

projeto social, sobretudo quando a ação do Poder Público, para além da simples disposição de recursos, opera uma melhoria das condições de vida da população. Isso ocorre, porém, desde que haja vontade política para instrumentalizar as modificações necessárias à realização dessa condição, e não por meio de uma evolução natural e automática rumo à consolidação da referida melhoria.¹⁵ Assim assevera o autor:

O desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento. Ora, essa metamorfose não se dá espontaneamente. Ela é fruto da realização de um projeto, expressão de uma vontade política. As estruturas dos Países que lideram o processo de desenvolvimento econômico e social não resultaram de uma evolução automática, inercial, mas de opção política orientada para formar uma sociedade apta a assumir um papel dinâmico nesse processo.¹⁶

A essa visão se soma, como pressuposto para a definição apresentada, o entendimento de que da compreensão de dignidade humana não é possível excluir aquilo que se convencionou chamar de “dimensão ecológica”. A dignidade humana contempla a qualidade de vida como um todo, inclusive a do meio ambiente em que a vida se desenvolve.¹⁷ Desse modo, o desenvolvimento como liberdade, referido por Sen, também envolve a consolidação de condições ambientais sadias, para que outras liberdades possam ser exercidas em plenitude. Essa afirmação está de acordo com a noção de desenvolvimento sustentável, tal como adotada pelas Nações Unidas, e fiel ao disposto na CF/88. Trataremos disso a seguir.

2 Direito ao desenvolvimento no contexto internacional

O desenvolvimento humano é objeto de preocupação internacional há décadas. A ONU já se manifestou diversas vezes sobre o assunto. O direito (humano) ao

das rendas individuais obviamente pode ser muito importante como um meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas).” *Ibidem*, p. 17.

¹⁵ FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 496, p. 484, dez. 2004. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/96-1.PDF>. Acesso em: 1o jun. 2021.

¹⁶ *Ibidem*, p. 484.

¹⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 47-48.

desenvolvimento pode ser encontrado em diversos textos no plano internacional. Trata-se de um princípio do Direito Internacional Público que, ao menos em abstrato, já está consolidado há algumas décadas. Em que pese estar presente em outros documentos anteriores a 1986, foi nessa data que a Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução n. 41/128, estabeleceu um marco histórico para o tema, dando origem à Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.

O documento corporifica a aceção de que o sujeito central do desenvolvimento é a pessoa humana. Além disso, o considera um direito inalienável, destacando que todos os seres humanos têm o direito de participar, contribuir e gozar dos desenvolvimentos econômico, social, cultural e político, dando concretude à realização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais.

Art. 1.

1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual todos os seres humanos e todos os povos têm o direito de participar, de contribuir e de gozar o desenvolvimento econômico, social, cultural e político, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais se possam plenamente realizar. [...]

Art. 2.

1. A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento. [...] ¹⁸ (Tradução livre).

Outro aspecto relevante diz respeito à participação do Estado nesse processo. Segundo a Declaração, ao Estado incumbe, visando ao bem-estar da população, o dever de formular políticas públicas voltadas à concretização do direito ao desenvolvimento. A ele também se atribui a responsabilidade de criar as condições para a implementação do aludido direito, orientando-se pelo imperativo de que qualquer reforma econômica e social promovida pelo Estado deve ser realizada com o objetivo de erradicar todas as injustiças sociais.

Art. 2. [...]

3. Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa, no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí

¹⁸ *Article 1 – 1. The right to development is an inalienable human right by virtue of which every human person and all peoples are entitled to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realized. [...] Article 2-1. The human person is the central subject of development and should be the active participant and beneficiary of the right to development.* ONU. Resolução da Assembleia Geral 41/128 (Declaration on the Right to Development), 4 de dezembro de 1986. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/41/128. Acesso em: 1 jun. 2021.

resultantes.

Art. 3.

1. Os Estados têm a responsabilidade primária pela criação das condições nacionais e internacionais favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento. [...]

Art. 8.

1. Os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento, e devem assegurar, *inter alia*, igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda. Medidas efetivas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais¹⁹ (Tradução livre).

Em síntese, é uma formulação aplicável a Estados ou comunidades políticas que deveriam buscar as condições apropriadas para desenvolver suas economias de maneira a assegurar o bem-estar de sua população. Com essa declaração, firmou-se o entendimento de que o desenvolvimento é um direito dos povos, bem como de todo ser humano.²⁰

Em 1987, ano seguinte à publicação da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, outro marco para a temática foi concebido no âmbito internacional. O documento intitulado “Nosso Futuro Comum”²¹ – relatório elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – acrescentou à noção de desenvolvimento, formulada pela Resolução n. 41/128, a ideia de *conservação ambiental*,

¹⁹ Article 2 – [...] 3. States have the right and the duty to formulate appropriate national development policies that aim at the constant improvement of the well-being of the entire population and of all individuals, on the basis of their active, free and meaningful participation in development and in the fair distribution of the benefits resulting there for. Article 3-1. States have the primary responsibility for the creation of national and international conditions favourable to the realization of the right to development. [...] Article 8-1. States should undertake, at the national level, all necessary measures for the realization of the right to development and shall ensure, *inter alia*, equality of opportunity for all in their access to basic resources, education, health services, food, housing, employment and the fair distribution of income. Effective measures should be undertaken to ensure that woman have an active role in the development process. Appropriate economic and social reforms should be carried out with a view to eradicating all social injustices. ONU. Resolução da Assembleia Geral 41/128 (Declaration on the Right to Development), 4 de dezembro de 1986. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/41/128. Acesso em: 1o jun. 2021.

²⁰ DALLARI, Pedro. Desenvolvimento sustentável em favor da justiça social no Brasil. In: PÁDUA, José Augusto (org.) **Desenvolvimento, justiça e meio ambiente**. Belo Horizonte. Edit. da UFMG, 2009. p. 209.

²¹ Também conhecido como “Relatório Brundtland” por esse ser o sobrenome da presidente da comissão, a norueguesa Gro Harlem Brundtland.

inaugurando, com isso, a ideia de *desenvolvimento sustentável*.²² Diante de diversos problemas sociais e econômicos relacionados com a crescente poluição ambiental e o esgotamento dos recursos naturais, a comissão definiu *desenvolvimento sustentável* como sendo aquele que “procura atender às necessidades e aspirações do presente sem comprometer a possibilidade de atendê-las no futuro”.²³ No entanto, vai além, sobretudo quando se volta ao presente. O relatório é efusivo ao sustentar a interligação entre as esferas econômica, social e ambiental, e a indispensabilidade de haver um equilíbrio entre elas, pois uma vez que essas estão relacionadas, o descaso em relação a alguma acarreta prejuízo às outras.²⁴

De acordo com texto apresentado pela comissão, o atendimento das necessidades básicas exige, mais do que o mero crescimento econômico, nos países onde a maior parte da população é pobre, posto que isso não assegura que essa receba uma parcela justa dos recursos necessários para subsistir de maneira digna. Essa equidade é facilitada por sistemas políticos que garantem a efetiva participação dos cidadãos nas tomadas de decisão.²⁵ Pode-se dizer que esse fator representa a necessidade de um aprofundamento das democracias.

De modo geral, os objetivos centrais do desenvolvimento sustentável são: a) o crescimento econômico, porém alterando sua dimensão qualitativa; b) satisfazer as necessidades básicas dos indivíduos, tais como: emprego, alimento, energia, água, saneamento, etc.; c) garantir um crescimento demográfico sustentável; d) conservar e melhorar os recursos básicos; e) reorientar a tecnologia e a gestão de riscos; e f) conciliar ambiente e economia nas tomadas de decisão.²⁶ Após a publicação do relatório “Nosso Futuro Comum”, outros documentos foram concebidos no plano internacional reafirmando a necessidade de se aliar o desenvolvimento dos campos econômico, social e ambiental. Porém, os dois grandes marcos para a consolidação da ideia de um direito ao desenvolvimento (humano e sustentável) foram concebidos pelos documentos ora referidos.

Para complementar o aparato conceitual com que se pretende apreciar a política de exploração de Petróleo instituída pela Lei n. 12.531/2010, é imprescindível mencionar os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODSs). Em apertada síntese,²⁷ os ODSs são, usualmente, compreendidos como uma

²² DALLARI, Pedro, *op. cit.*, p. 210.

²³ Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso Futuro Comum*. 2. ed., Rio de Janeiro. Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 44.

²⁴ *Ibidem*, p. 47.

²⁵ *Ibidem*, p. 10.

²⁶ SARLET; FENSTERSEIFER, *op. cit.*, p. 96-97.

²⁷ ROMA, Júlio César. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. *Ciência e Cultura* São Paulo, v. 71, n. 1, jan./mar. 2019. <http://>

evolução dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), instituídos pela Assembleia Geral das Nações Unidas por meio da Resolução n. 55/2, conhecida como “Declaração do Milênio das Nações Unidas”. A 55ª sessão da Assembleia Geral, ocorrida de 1º a 8 de setembro de 2000, ficou conhecida como “Cúpula do Milênio das Nações Unidas”. Pode-se dizer que o documento reflete a defesa do processo de globalização como potencialmente positivo, porém reconhecendo a desigualdade entre povos e indivíduos e, portanto, seus aspectos perniciosos.

Uma vez que os ODMs compunham uma agenda global até o ano de 2015, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), realizada no Rio de Janeiro, em junho de 2012, por meio do documento intitulado “O Futuro que Queremos”, propôs a construção de novas metas para o período 2015-2030. Em 25 de setembro de 2015, a Assembleia Geral da ONU adotou o documento “*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*”,²⁸ conhecida apenas como “Agenda 2030”, contendo um plano de ação que equilibra objetivos de justiça social e bem-estar humano com a agenda ambiental, traduzida em 17 ODS,²⁹ cada qual com metas específicas.

A análise dos ODSs mereceria um trabalho específico, porém se pode afirmar, confortavelmente, que a repartição social dos benefícios provenientes da exploração do petróleo por meio de um “Fundo Social”, poderia se associar aos objetivos de erradicação da pobreza (ODS1); Educação de Qualidade (ODS4); Redução das Desigualdades (ODS10); indústria, inovação e infraestrutura (ODS9) e Redução das Desigualdades (ODS10). O fato, em si, da exploração de petróleo traz a discussão sobre as mudanças climáticas (ODS13), vida na água (ODS14) e, especialmente, energia limpa e acessível (ODS7).

Não obstante, os ODSs não vedam, em absoluto, a energia fóssil, apenas prescrevem a ampliação da base de energia renovável. Isso exigiria um debate específico sobre a necessidade e a viabilidade de eliminação total da matriz fóssil, porém uma ação política, nesse sentido, somente seria pensável a partir da comunidade internacional. Ademais, falar em petróleo não significa apenas falar em combustível, mas em toda cadeia de derivados essenciais à vida moderna. Dessa maneira, pode-se afirmar, provisoriamente, que não há uma vedação *a priori* ao uso de petróleo (e, em sendo utilizado, melhor que seja com ampla repartição de benefícios sociais).

[dx.doi.org/10.21800/2317-66602019000100011](https://doi.org/10.21800/2317-66602019000100011).

²⁸ UNITED NATIONS. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em: 22 mar. 2021.

²⁹ NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 22 mar. 2021.

3 A Constituição Federal brasileira de 1988 e o papel do Estado na promoção do desenvolvimento sustentável

ACF/88, logo em seu preâmbulo, faz referência ao desenvolvimento quando declara que o Estado Democrático brasileiro destina-se a assegurar “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o *desenvolvimento*, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna”³⁰ (Grifo nosso). O constituinte originário o deixou marcado desde as primeiras linhas do texto constitucional como um dos objetivos do Estado brasileiro.

Conforme Grau, a CF/88 caracteriza-se por conter diversas normas programáticas, que enunciam diretrizes e fins que devem ser perseguidos pelo Estado.³¹ Os objetivos da República Federativa do Brasil, propostos pela Carta Política em seu art. 3º, devem servir de balizas norteadoras para toda interpretação e aplicação das demais normas, constitucionais e infraconstitucionais, bem como para as atividades do Poder Público. Merece especial destaque o inciso II do art. supracitado, o qual determina que o Estado terá como objetivo, entre outros, “garantir o desenvolvimento nacional”³² (Grifo nosso).

Ocorre que o art. 3º não determina quais são os contornos para o desenvolvimento ou quais instrumentos estariam aptos a realizá-lo, o que torna necessário, para a compreensão desse termo semanticamente vago, a análise de outras normas constitucionais, a fim de vislumbrar quais são os valores que o legislador considera relevantes para a realização de tal objetivo.³³ Isso se dá em virtude de o desenvolvimento nacional ser uma norma-princípio e não uma norma-regra. Gomes Canotilho trata de, no âmbito do superconceito *norma*, fazer a diferenciação entre princípio e regra, o que é indispensável para a compreensão acerca do conteúdo jurídico do termo. Para o autor, alguns pontos diferenciam esses conceitos normativos, dentre os quais o grau de abstração, o grau de determinabilidade na aplicação do caso concreto e o caráter de fundamentalidade no sistema de fontes de Direito.³⁴

³⁰ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 2 jun. 2021.

³¹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 41.

³² BRASIL, *op. cit.*

³³ PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. **Direito ao desenvolvimento como direito fundamental**. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/manoel>. Acesso em: 1o jun. 2021.

³⁴ Os princípios são normas dotadas de um grau de abstração elevado, carecem de mediações concretizadoras (do legislador, do juiz, do executor) e são caracterizadas por serem normas de

No *caput* do art. 170, dispositivo que inaugura o Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira), dispõe-se que a ordem econômica “tem por fim assegurar a todos existência digna, segundo os ditames da justiça social”.³⁵ Tal objetivo coincide no art. 193 relacionando-se à ordem social, o que demonstra que a ideia de Direito Econômico está pautada pelo princípio da solidariedade, visando a alçar as condições de vida de todos até um patamar de dignidade e satisfação.³⁶ Freitas e Domingues, nesse viés, sustentam que o direito ao desenvolvimento possui como elementos essenciais a justiça social, o princípio da inclusão, a igualdade e a não discriminação, haja vista que sua realização, inspirada no valor da solidariedade, “deverá prover igual oportunidade a todos no acesso a recursos básicos como: educação, saúde, alimentação, moradia, trabalho e distribuição de renda”.³⁷

Ao Estado cabe a função de agente regulador da atividade econômica, possuindo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, conforme determinado pelo art. 174, que acrescenta, em seu §1º, que “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”.³⁸ Corporifica-se, dessa forma, a presença do Estado no setor econômico, a fim de promover a justiça social, sempre orientado pelo objetivo geral que é o de garantir o desenvolvimento nacional e a dignidade da pessoa humana. Derani assevera:

Uma vez declarados os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil no artigo 3º da Constituição Federal, torna-se impossível sustentar a neutralidade da Constituição perante os relacionamentos sociais. Especificamente com referência à atividade econômica, o artigo 174 declara o Estado seu agente normativo e regulador, exercendo funções de fiscalização, incentivo e planejamento, o que lhe confere um papel nada desprezível no processo de desenvolvimento econômico.³⁹

natureza estruturante ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico. As regras, por sua vez, possuem um grau de abstração reduzido, são suscetíveis de aplicação direta e se inter-relacionam com os princípios na medida em que esses servem de fundamento para elas, isto é, “princípios são normas que estão na base ou constituem a *ratio* de regras jurídicas”. GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra. Almedina, 2003. p. 1.160-1.161.

³⁵ BRASIL, *op. cit.*

³⁶ TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Método, 2003. p. 137-138.

³⁷ FREITAS, Juliana Rodrigues; DOMINGUES, Máira de Barros. O direito ao desenvolvimento como limite à judicialização da política. **Revista da Faculdade de Direito**, Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, n. 63, p. 367, maio 2014. <http://dx.doi.org/10.12818/p.0304-2340.2013v63p357>.

³⁸ BRASIL, *op. cit.*

³⁹ DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2011.

Ressalta-se, por fim, que o desenvolvimento nacional, conforme expõem Peixinho e Ferraro, vincula os três poderes constituídos, devendo a produção de riqueza ser orientada pelo princípio distributivo da ação interventiva do Estado no plano econômico.⁴⁰ O desenvolvimento no texto constitucional, no entanto, é ainda mais abrangente. Como pontuam Ferre, Carvalho e Steinmetz, a esfera ambiental é adicionada às outras duas dimensões, consolidando a noção constitucional de desenvolvimento (nacional) sustentável. Da articulação do art. 225, que dispõe sobre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com o art. 3º, I a III (objetivos do Estado de garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais), e o art. 170 (da ordem econômica), é possível apreender a noção de desenvolvimento sustentável.⁴¹

Nesse sentido, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto ao caráter constitucional do desenvolvimento sustentável:

A questão do desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II) e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 225): O princípio do desenvolvimento sustentável como fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia. O *princípio do desenvolvimento sustentável*, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legítimo em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia.⁴²

Constata-se, assim, que a CF/88 incumbiu ao Estado o dever de zelar pela concretização de tal pretensão. Essa atuação do Poder Público, nos moldes previstos pela nossa Constituição, perpassa, obrigatoriamente, pelo campo econômico, porém se sustenta na perspectiva de proteção ambiental e na promoção da dignidade humana e da justiça social.

4 A perspectiva de socialização dos benefícios gerados pela exploração econômica do Pré-Sal

p. 240-241.

⁴⁰ PEIXINHO; FERRARO, *op. cit.*, p. 6.962.

⁴¹ FERRE, Fabiano Lira; CARVALHO, Márcio Mamede Bastos de.; STEINMETZ, Wilson. O conceito jurídico do princípio do desenvolvimento sustentável no ordenamento jurídico brasileiro: por um conceito adequado e operativo. *In*: RECH, Adir Ubaldo; MARIN, Jeferson Dytz; AUGUSTIN, Sérgio (org.). **Direito Ambiental e sociedade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2015. p. 89. Disponível em: <https://ucsvirtual.ucs.br/startservico/PEA/>. Acesso: 2 jun. 2021.

⁴² BRASIL. STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **A Constituição e o Supremo**. 2017. Constituição da República Federativa do Brasil comentada. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>. Acesso em: 2 jun. 2021.

Com a descoberta de novas jazidas, o Brasil se tornou um importante produtor e exportador de petróleo e gás natural no cenário internacional. Essa nova realidade fez com que aumentassem as expectativas de que o excedente econômico, associado ao desenvolvimento e à extração desses recursos fósseis fossem transformados em investimentos sociais “capazes de resgatar as graves assimetrias sociais que acometem o povo brasileiro”.⁴³

Essa perspectiva está calcada em diversos dispositivos constitucionais, sendo importante destacar o art. 218 da CF/88 e sua correlação direta com o desenvolvimento social do País, tendo em vista o papel da pesquisa científica e da inovação tecnológica no que se refere ao aumento do volume de óleo e gás produzido. O referido dispositivo determina que o Estado promova e incentive a pesquisa científica e a capacitação tecnológica. O §1º dispõe que essa ação estatal deve ter como foco o enfrentamento dos problemas brasileiros e o desenvolvimento dos sistemas produtivo nacional e regional.

As razões que patrocinaram essa disposição, afirma Feitosa, certamente não encontram fundamento em uma racionalidade meramente instrumental ou econômica, visando, tão somente, ao aumento do Produto Interno Bruto (PIB). Baseiam-se, na verdade, em motivações políticas e sociais que deslocam a discussão para além da ideia de simples crescimento econômico. O eixo central do artigo, segundo a autora, é uma noção de desenvolvimento relacionada à melhoria da qualidade de vida das pessoas, partindo-se do pressuposto de que com o aumento da produção e da riqueza nacionais a população usufrua de benefícios materializados sob a forma de trabalho, educação, saúde, cultura, lazer, moradia, saneamento, segurança, transporte e participação política.⁴⁴

Mascarenhas e Pontes corroboram esse entendimento. Para os autores, o desenvolvimento econômico deve perseguir o social, posto que esse segundo sustenta, absorve e orienta o econômico ante a necessidade de garantia da dignidade de todos, especialmente em um contexto de vulnerabilidade econômica de parte da população. Sob essa perspectiva, também afirmam que “a soberania econômica é aspecto inerente ao desenvolvimento social, pois é a partir dela que o Estado poderá

⁴³ SAUER, Ildo L.; RODRIGUES, Larissa Araújo. Pré-Sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. **Estudos Avançados**, São Paulo: Universidade de São Paulo, n. 30, p. 185-229, out. 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/124279/120607>. Acesso em: 2 jun. 2021.

⁴⁴ 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**: ensaios interdisciplinares. São Paulo: Conceito, 2012. p. 40.

planejar e aplicar, de forma livre, a política pública objetivada”.⁴⁵

De acordo com Feitosa, a política energética nacional se conjuga aos fundamentos das políticas de desenvolvimento na perspectiva de cooperação mútua, como se um processo dependesse do outro na concretização do desenvolvimento do País. Significa, portanto, mais do que somente crescimento econômico.⁴⁶

Para compreender melhor, pode-se dizer que os pilares das políticas energéticas são representados pelos elementos mercado, preços e acumulação, enquanto que os pilares das políticas de desenvolvimento poderiam ser descritos como sociedade, valores e distribuição. Por um lado, a política que remunera adequadamente os interesses privados e estatais, distribuindo igualmente (ou não) o ônus (custos) com a sociedade; por outro lado a política que atende a demandas sociais e humanas, distribuindo desigualmente o bônus (ganhos). Assim, enquanto o mercado aberto e competitivo do setor energético, aliado ao controle da volatilidade dos preços e aos propósitos de acumulação de divisas, é sustentado pelas premissas do direito econômico da energia, a uniformização da prestação do serviço, a custos acessíveis, aliada à possibilidade de repartição e de reorientação dos dividendos financeiros para o conjunto de políticas sociais, com vistas à redução das desigualdades, inclusão e respeito aos interesses legítimos dos sujeitos sociais, são premissas de direito econômico do desenvolvimento.⁴⁷

Isto posto, não basta que o Brasil seja referência mundial na superação da crise energética, dispondo de tecnologias avançadas para a exploração de energias fósseis. “É preciso tornar o País referência mundial na superação da crise humana, da fome e da miséria.”⁴⁸ A preocupação em socializar os benefícios da exploração econômica dos recursos naturais é responsabilidade primária dos governos nacionais. Stiglitz, nessa linha, afirma que 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 prazos.⁴⁹

No caso do Pré-Sal, desde o anúncio de sua descoberta, houve muitas expectativas de que a sua exploração desse início a “uma nova página na história brasileira”.

⁴⁵ 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, 2012. p. 246.

⁴⁶ FEITOSA; PEREIRA, *op. cit.*, p. 40.

⁴⁷ FEITOSA, *op. cit.*, p. 40.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 40.

⁴⁹ 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.

Alimentou-se a esperança de uma mudança radical nas estruturas econômica e social do País, de forma que a população brasileira, especialmente os grupos mais pobres, se beneficiasse desses recursos.⁵⁰

Haveria recursos para resgatar a dívida social nos campos da educação e saúde públicas, na reforma urbana e agrária, na transição energética para fontes renováveis e proteção ambiental, na modernização tecnológica e avanço da ciência, na construção de infraestrutura capaz de propiciar o incremento da produtividade social do trabalho e assim o incremento e a distribuição da renda em patamar capaz de superar as assimetrias e injustiças que assolam a sociedade brasileira há séculos.⁵¹

Conforme aduzem Sauer e Rodrigues, o Pré-Sal adquiriu, juntamente com tais expectativas, a dimensão de *mito*. Passou a representar a promessa de que o Brasil, finalmente, desenvolvesse serviços públicos compatíveis com as necessidades básicas da população.⁵² Como argumentam Mascarenhas e Pontes, o petróleo é, como bem público – de propriedade da União – um bem de todos, quer dizer, do povo. Dessa forma, é imperativo que suas riquezas sejam usufruídas por toda a sociedade. Ademais, por ser um recurso finito, sua exploração deve ser feita de forma racional, para que as gerações futuras não sejam impedidas de gozar dos benefícios de sua extração presente.⁵³ A racionalidade da atuação estatal deve, portanto, operacionalizar a socialização atual desses benefícios e engendrar, por meio de mecanismos de planejamento, formas para que as gerações vindouras se beneficiem desse processo.

Considerando-se a mudança da condição brasileira no tocante às jazidas de petróleo e gás, o Poder Público se viu diante da necessidade de definir um novo arranjo para a alocação das receitas oriundas da produção de óleo e gás no Pré-Sal, de modo a estabelecer metas, objetivos, políticas públicas e planejamento econômico.⁵⁴ Considerando essa situação, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional quatro projetos de lei que deram origem às Leis n. 12.304/2010 e n. 12.351/2010. Os referidos textos trouxeram algumas inovações importantes, dentre as quais o estabelecimento de novo regramento para a exploração de hidrocarbonetos fluidos na área do Pré-Sal, a criação do FS e de uma nova empresa pública – Empresa

⁵⁰ SAUER; RODRIGUES, *op. cit.*, p. 186.

⁵¹ *Ibidem*, p. 186.

⁵² *Ibidem*, p. 186.

⁵³ MASCARENHAS; PONTES, *op. cit.*, p. 239.

⁵⁴ SILVA, Isabela Morbach Machado e. FUNDO SOCIAL DO PETRÓLEO: de onde vem e pra onde vai? **Revista da Faculdade de Direito da Uerj**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 118-130, 23 dez. 2015. Semestral. p. 120. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/17020/14645>. Acesso em: 2 jun. 2021.

Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S. A. – Pré-Sal Petróleo S. A. (PPSA).⁵⁵

O FS, criado pela Lei n. 12.351, de 2010, 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.⁵⁶ A lei determina, expressamente, em seu art. 47, que o FS terá como finalidade se constituir em fonte de recursos para os desenvolvimentos social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento nas áreas da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e da mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

O art. seguinte, por sua vez, define que seus objetivos são: a) constituir poupança pública em longo prazo com base nas receitas auferidas pela União; b) oferecer fonte de recursos para os desenvolvimentos social e regional, na forma prevista no art. 47; e c) mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada por atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis.⁵⁷

Pode-se perceber que a principal função do FS é atender, por meio da formação de capital humano, às áreas que tendem a trazer o desenvolvimento social em médio e longo prazos. Também atende, porém, às demandas imediatas, incrementando, por exemplo, os recursos direcionados à área da saúde, a qual é sabidamente deficitária.⁵⁸

O FS busca melhorar a distribuição de renda e, mais especificamente, a distribuição regional da renda. O desenvolvimento visado no art. 47 da Lei n. 12.351/2010, segundo Benvido, é marcado pelo risco contínuo do não aproveitamento adequado e estratégico dos recursos derivados da exploração do Pré-Sal. Por esse motivo, a legislação cuidou de assegurar que tal reserva financeira tenha

⁵⁵ *Ibidem*, p. 120.

⁵⁶ BRASIL. MME. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Presidência da República. Pré-Sal: Perguntas e Respostas. 2009. 21 set. 2009. p. 32. Disponível em: http://www.mme.gov.br/documents/10584/1256544/Cartilha_prx-sal.pdf/e0d73bb0-b74b-43e1-af68-d8f4b18cb16c. Acesso em: 2 jun. 2021.

⁵⁷ BRASIL. **Lei n. 12.351, de 22 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do Pré-Sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social (FS) e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12351.htm. Acesso em: 2 jun. 2021.

⁵⁸ 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. Disponível em: <http://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/2281>. Acesso em: 2 jun. 2021.

o escopo de “constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União” (art. 48, I).

O FS se constitui a partir de uma fonte não renovável e que, conseqüentemente, precisa ser pensado dentro dessa condição. Dessa forma, é preciso fazer com que seus ativos cresçam sem que o capital principal seja atingido. Em outras palavras, é necessário que o dinheiro do FS seja aplicado, e que novos rendimentos (produto de capital) sejam gerados, de modo que o principal constitua uma poupança pública para que o povo brasileiro se beneficie da extração presente por gerações e gerações.⁵⁹

O Fundo e sua aplicação em setores estratégicos da sociedade brasileira, é um grande processo de inclusão do outro, da participação permanente de todos, para que, assim, saibamos fazer com essa riqueza algo que, historicamente, temos falhado ao tentar: distribuir riqueza ao invés de concentrá-la; desenvolver regiões empobrecidas, ao invés de enriquecer regiões já enriquecidas; incluir cada indivíduo na sociedade de modo que possa exercer efetivamente sua autonomia pública e privada; enfim, tornar viva – mesmo como um paradoxo do porvir – essa democracia constitucional a que todos ansiamos.⁶⁰

Isabela Morbach considera que o desafio central do legislador, ao conceber o FS, foi arquitetar um instrumento legal e financeiro capaz de converter uma fonte de renda temporária e volátil, como é o caso da produção de petróleo e gás, em uma fonte de renda estável para as atividades orçamentárias presentes e futuras.⁶¹ Ademais, ao constatar a importância desses recursos para o desenvolvimento do País, verifica-se a necessidade de intervenção estatal para que essa riqueza possa ser amplamente distribuída.⁶²

5 A política de exploração do petróleo à prova do desenvolvimento sustentável

Apesar dos esforços em torno da conversão da matriz energética global para energias renováveis, o petróleo ainda é uma fonte de energia indispensável. Para além do fornecimento de energia, a indústria em torno do petróleo impacta profundamente o desenvolvimento de um país, haja vista que repercute nos preços de outros setores da economia. Trata-se de um “recurso natural” presente em todas

⁵⁹ BENVIDO, *op. cit.*, p. 216.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 227.

⁶¹ SILVA, *op. cit.*, p. 118.

⁶² LIMA, Janaína Cristina Barbosa da Cunha. Fundo Social do Pré-Sal e regulação social da indústria do petróleo do Brasil. In: FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes. **Direito Econômico da energia e do desenvolvimento**: ensaios interdisciplinares. São Paulo: Conceito, 2012. p. 213.

as etapas da cadeia produtiva. Além de ser a principal fonte de energia no mundo, também é insumo de difícil substituição na indústria química. A disponibilidade de petróleo e seus derivados influi, diretamente, no nível de crescimento econômico e nos preços relativos das economias nacionais.

A própria Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) trata de ressaltar que o cenário mundial é altamente dependente de inúmeros derivados do petróleo,⁶³ o que acaba por influenciar o funcionamento das sociedades, suas economias, o meio ambiente e o bem-estar das populações.⁶⁴ Portanto, pode-se afirmar que o crescimento econômico e os elevados padrões de vida contemporâneos dependem de processos que demandam, necessariamente, a disponibilidade de um abastecimento adequado e seguro de energia, bem como de petróleo. Hinrichs, Kleinbah e Reis afirmam que a modernização do Ocidente, marcada pela transição de uma sociedade predominantemente rural para outra majoritariamente urbana, só foi possível em razão da utilização de tecnologias firmadas em avanços científicos energizados por combustíveis fósseis.⁶⁵

A energia subsidia as atividades econômicas, o trabalho e a vida social de maneira geral. Condições básicas como moradia, alimentação, saúde, transporte, lazer e muito mais, vitais à dignidade humana, também dependem de sua disponibilidade.⁶⁶ As reservas energéticas são, simultaneamente, fatores limitantes e

⁶³ Segundo a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a partir do óleo bruto, se pode obter: a) *Gás de Petróleo* – usado para aquecimento e para a indústria; b) *Gás Liquefeito de Petróleo* (GLP) – usado principalmente para cozinhar; c) *Nafta* – produto intermediário que ou se transformará em gasolina ou servirá de matéria-prima para a indústria petroquímica; d) *Gasolina* – utilizada como combustível para motores; e) *Querosene* – usado principalmente como combustível para turbinas de jatos, além de outras aplicações; f) *Óleo Diesel* – combustível usado, principalmente, em transporte rodoviário e aquaviário, em motores de ciclo diesel, além de ser utilizado, também, em termelétricas e para aquecimento; g) *Óleo Lubrificante* – usado principalmente na lubrificação de motores e engrenagens e como matéria-prima para graxas; h) *Óleo Combustível* – utilizado, principalmente, como fonte de calor no segmento industrial; e i) *Resíduos* – material inicial para a fabricação de outros produtos. Nessa faixa de compostos mais pesados estão: coque, asfalto, alcatrão, breu, ceras e outros. BRASIL. MME. ANP. **Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis**. 2018. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/petroleo-e-derivados2/petroleo>. Acesso em: 1o jun. 2021.

⁶⁴ BRASIL. MME. ANP. **Agência Nacional do Petróleo Gás Natural e Biocombustíveis: produção de derivados de petróleo e processamento de gás natural**. 2018. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/producao-de-derivados-de-petroleo-e-processamento-de-gas-natural>. Acesso em: 1o jun. 2021.

⁶⁵ HINRICHS, Roger A.; KLEINBAH, Merlin; REIS, Lineu Belico dos. **Energia e meio ambiente**. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p. 1.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 2.

propulsores do desenvolvimento econômico.⁶⁷ A partir do século XX, o petróleo passou a ser o “propulsor e lubrificante” da circulação de capital, caracterizando-se como mais do que uma simples mercadoria. É, na verdade, o combustível que permite o funcionamento do sistema de produção como um todo. Ainda hoje, às portas da terceira década do século XXI, o petróleo é a principal fonte de energia para os transportes, cumprindo um papel estrutural no ciclo econômico.⁶⁸

Apesar da importância estratégica da exploração do Pré-Sal para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil, a proteção ambiental deve ser um fator norteador nas tomadas de decisão envolvendo a forma como tal exploração deve ocorrer. Como aponta Grassi, a extração de recursos fósseis da área do Pré-Sal exige a adoção de estratégias e medidas de gestão de risco que contemplem ações antecipatórias, a fim de proteger a saúde das pessoas e dos ecossistemas.⁶⁹ Mais especificamente, vale referir as normas pertinentes à responsabilidade ambiental por risco integral, que integram o acervo importante para prospecção: Lei n. 9.478/1997 e Resolução Conama n. 350/2004. Tais normativas expressam a indispensabilidade do Estudo Ambiental de Sísmica (EAS), do Relatório de Impacto Ambiental de Sísmica (RIAS), da Licença de Pesquisa Sísmica (LPS), do Plano de Controle Ambiental de Sísmica (PCAS), bem como dos processos administrativos implicados no licenciamento ambiental.⁷⁰

Contudo, apesar de haver essa compatibilidade teórica entre as prescrições normativas do FS e a noção de Direito ao Desenvolvimento em suas múltiplas dimensões e acepções, é preciso destacar o fato de que, em vias práticas, isso não ocorre. Apesar da análise dos mecanismos de aplicação dos recursos do FS não ter sido aprofundada no presente artigo em razão do enfoque dado e do nível de detalhamento que o tema exigiria, algumas considerações são necessárias para a compreensão de sua inoperância.

A Lei n.12.351/2010 determinou que a gestão do FS é de responsabilidade

⁶⁷ De acordo com Hinrichs, Kleinbah e Reis, “se os países industrializados fossem submetidos a alguma restrição significativa de acesso a fontes de petróleo, como a redução das jazidas ou grandes aumentos de preços, com certeza, suas economias sofreriam danos consideráveis”. *Idem*.

⁶⁸ MACHADO, Ana Cristina Carvalhaes. **O que o Pré-Sal traz de novo para o País no sistema internacional**. 2013. 143 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – UFRJ, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pepi/dissertacoes/ANA_CRISTINA_CARVALHAES_MACHADO.pdf. Acesso em: 1o jun. 2021.

⁶⁹ GRASSI, Viviane. **Gestão de riscos ecológicos na exploração de petróleo na camada de Pré-Sal**: as tomadas de decisão a partir do princípio da precaução. 2015. 114 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2015. p. 54.

⁷⁰ GRASSI, Viviane. **Gestão de riscos ecológicos na exploração de petróleo na camada de Pré-sal**: as tomadas de decisão a partir do princípio da precaução. 2015. 114 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2015. p. 75.

de dois órgãos colegiados, sendo eles: o Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social (CGFFS) e o Conselho Deliberativo do Fundo Social (CDFS), que possuem atribuições distintas, mas sem as quais o FS não poderia realizar suas finalidades e objetivos. O CGFFS, por determinação do art. 52, *caput*,⁷¹ da Lei n. 12.351/2010, *responsabiliza-se pela definição da política de investimentos dos recursos destinados a ele – isto é, o tipo de aplicações financeiras que serão realizadas, com que características, dentro ou fora do País etc.*⁷²

Como disposto no § 1º do art. supracitado, o comitê deveria ter sua composição e funcionamento definidos em ato do Poder Executivo (decreto), assegurada a participação dos Ministros da Fazenda, do Planejamento, do Orçamento e da Gestão (ambos os Ministérios hoje [2021] compreendidos pelo Ministério da Economia) e do Presidente do Banco Central do Brasil. O art. 53, em seus incisos, estipula as atribuições do comitê, estabelecendo que cabe a ele: a) definir o montante a ser resgatado anualmente pelo FS, de modo a assegurar sua sustentabilidade financeira; b) definir a rentabilidade mínima esperada; c) o tipo e nível de riscos que poderão ser assumidos na realização dos investimentos, assim como as condições para que os riscos sejam minimizados; d) os percentuais, mínimo e máximo de recursos investidos em ativos no País e no exterior; e f) a capitalização mínima a ser atingida antes de qualquer transferência para as finalidades e os objetivos previstos pelos arts. 47 e 48.⁷³ Como argui Costa, o art. 53 transparece o fato de o CGFFS ser possuidor de um poder decisório extremamente relevante, sendo sua composição de crucial importância.⁷⁴

O papel do CGFFS é imprescindível, uma vez que ele é o responsável pelas aplicações financeiras cujos resultados (retorno sobre o capital) serão revertidos em programas e projetos orientados ao *desenvolvimento socioeconômico do País e ao combate à pobreza*.⁷⁵ O Conselho Deliberativo, por sua vez, tem a incumbência de propor ao Poder Executivo, ouvidos os Ministérios afins, as prioridades e a destinação dos recursos para a realização das finalidades fixadas no art. 47, devendo ser

⁷¹ BRASIL. Lei n. 12.351, de 22 de dezembro de 2010, *op. cit.*

⁷² SILVA, *op. cit.*, p. 124.

⁷³ BRASIL. Lei n. 12.351, de 22 de dezembro de 2010, *op. cit.*

⁷⁴ COSTA, Hirdan Katarina de Medeiros. **O princípio da justiça intra e intergeracional como elemento na destinação das rendas de hidrocarbonetos**: temática energética crítica na análise institucional brasileira. 2012. 342 Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/86/86131/tde-21092012-181014/pt-br.php>. Acesso em: 2 jun. 2021. p. 106.

⁷⁵ JESUS, Marcus Mendonça Gonçalves de. **O fundo social do Pré-Sal como instrumento de desenvolvimento social e regional**. 2014. 64 p. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014. p. 47.

observados o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme o art. 58 do diploma.⁷⁶

Não obstante, o detalhamento das competências e funcionamento do CGFFS e do Conselho Deliberativo dependem de *regulamentação* do Poder Executivo.⁷⁷ Ocorre que, mesmo diante da enorme importância e das expectativas do Fundo Social relacionadas à promoção do desenvolvimento do Brasil, os “atos posteriores” do Poder Executivo, após os mais de 10 anos de sua criação (legal), nunca foram concretizados. Por essa razão, apesar da previsão normativa do FS, que anuncia um emergente processo de socialização dos benefícios econômicos advindos da exploração do Pré-Sal, até hoje não se converteram em ganhos reais para a sociedade brasileira.

Considerações finais

A partir do exame da Lei n. 12.351, de 2010, pode-se chegar à conclusão de que a determinação legal de que os recursos do FS do Pré-Sal sejam investidos nas áreas da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação das mudanças climáticas, bem como a prescrição de que esses valores sirvam para financiar ações e programas que visem ao combate à pobreza, enquadra este instrumento legal na definição de desenvolvimento, conforme marco teórico sugerido neste trabalho, o qual, por sua vez, condiz com a visão de desenvolvimento das Nações Unidas e da CF/88.

Como um instrumento socializador dos recursos auferidos, o FS proporciona o que Amartya Sen chama de “processo de expansão das liberdades reais”. A alocação desses valores em áreas sensíveis promove a satisfação das necessidades básicas da população, isto é, faz com que a coletividade usufrua, por intermédio do Estado, de melhores condições de vida devido à socialização das rendas geradas pela exploração econômica do Pré-Sal.

A coerência do FS, com a ideia de um direito ao desenvolvimento, é clara. O comprometimento com a dignidade humana, o dever do Estado de formular políticas públicas visando ao bem-estar da população, bem como criar as condições para erradicar as injustiças sociais, está compreendido no art. 47 e incisos da Lei n. 12.351/2010. O mesmo se pode dizer com relação ao desenvolvimento sustentável, anunciado pelo “Relatório Brundtland”. Quando se pensa no desenvolvimento como algo que incorpore o equilíbrio entre econômico, social e ambiental, e o fato de o FS servir como mecanismo socializador de benefícios fazem dele um instrumento

⁷⁶ BRASIL. **Lei n. 12.351**, de 22 de dezembro de 2010, *op. cit.*

⁷⁷ Ver art. 58, § 1º. BRASIL. **Lei n. 12.351**, de 22 de dezembro de 2010, *op. cit.*

capaz de converter crescimento excludente em desenvolvimento socioeconômico.

Observa-se, ainda, que o FS do Pré-Sal é um mecanismo apto a promover o direito humano ao desenvolvimento, por meio da distribuição de rendas geradas pela produção de hidrocarbonetos no Pré-Sal, não havendo, ainda, contradição entre a exploração do Pré-Sal e os ODSs, desde que assegurado o emprego dos instrumentos legais de proteção ambiental, de maneira a mitigar os impactos nocivos ao ecossistema marinho, desde que, socialmente, distribuídos os benefícios econômicos dessa exploração.

Nesses termos, o FS realiza, *como prescrição normativa*, a ideia de desenvolvimento, uma vez que é guiado pelo princípio da inclusão social. O faz na medida em que objetiva a igualdade de oportunidades ao acesso a recursos básicos, como educação, saúde, etc., e, principalmente, pelo fomento de ações que visam a proporcionar uma existência digna aos cidadãos “segundo os ditames da justiça social”. Por essa razão, pode ser considerado um instrumento legal que visa a dar concretude às prescrições constitucionais referentes ao desenvolvimento nacional. Não obstante, quando se avalia a eficácia do instituto (portanto, de um ponto de vista sociológico e não meramente normativo), observa-se a realização desse “direito ao desenvolvimento” restando, essa, prejudicada pela falta de regulamentação do Conselho Deliberativo e do Comitê de Gestão Financeira do FS, o que prejudica o seu funcionamento.

Referências

- AIE. AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA. World energy outlook 2013 *apud* BARROS, Pedro Silva; PINTO, Luiz Fernando Sanná. O Brasil do Pré-Sal e a Organização dos Países Exportadores de Petróleo. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, Ipea, v. 4, n. 6, p. 7-16, out. 2010. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4701/1/BEPI_n4_brasil.pdf. Acesso em: 2 jun. 2021.
- 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, jun. 2012. Disponível em: <http://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/2281>. Acesso em: 1º jun. 2021.
- BRASIL, Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 1º jun. 2021.
- BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Ministério de Minas e Energia. **Petróleo**. 2018. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/petroleo-e-derivados2/petroleo>. Acesso em: 1º jun. 2021.
- BRASIL. ANP. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Ministério de Minas e Energia. **Produção de derivados de petróleo e processamento de gás natural**. 2018. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/producao-de-derivados-de-petroleo-e-processamento-de-gas-natural>. Acesso em: 2 jun. 2021.
- BRASIL. **Lei n. 12.351, de 22 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social – FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12351.htm. Acesso em: 2 jun. 2021.
- BRASIL. MME. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Presidência da República. **Pré-Sal: Perguntas e Respostas**. 2009. 21/09/2009. Disponível em: http://www.mme.gov.br/documents/10584/1256544/Cartilha_prx-sal.pdf/e0d73bb0-b74b-43e1-af68-d8f4b18cb16c. Acesso em: 2 jun. 2021.
- BRASIL. STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **A Constituição e o Supremo**. 2017. Constituição da República Federativa do Brasil comentada. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>. Acesso em: 2 jun. 2021.
- COMISSÃO MUNDIAL sobre meio ambiente e desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- COSTA, Hirdan Katarina de Medeiros. **O princípio da justiça intra e intergeracional como elemento na destinação das rendas de hidrocarbonetos**. 2012. 342 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/86/86131/tde-21092012-181014/pt-br.php>. Acesso em: 2 jun. 2021.

DALLARI, Pedro. Desenvolvimento sustentável em favor da justiça social no Brasil. *In*: PÁDUA, José Augusto (org.). **Desenvolvimento, justiça e meio ambiente**. Belo Horizonte. Edit. da UFMG, 2009. p. 55-87.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 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: ensaios interdisciplinares**. São Paulo: Conceito, 2012. p. 98-123

FERRE, Fabiano Lira; CARVALHO, Márcio Mamede Bastos de; STEINMETZ, Wilson. O conceito jurídico do princípio do desenvolvimento sustentável no ordenamento jurídico brasileiro: por um conceito adequado e operativo. *In*: RECH, Adir Ubaldó; MARIN, Jeferson Dytz; AUGUSTIN, Sérgio (org.). **Direito Ambiental e sociedade**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2015. Disponível em: <https://ucsvirtual.ucs.br/startservico/PEA>. Acesso em: 2 jun. 2021.

FERREIRA, Lier Pires. O diálogo entre o Direito do Petróleo e o Direito do Desenvolvimento. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, n. 16, p. 61-94, 2010.

FREITAS, Juliana Rodrigues; DOMINGUES, Maíra de Barros. O direito ao desenvolvimento como limite à judicialização da política. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, [s.l.], n. 63, maio 2014. p. 367. <http://dx.doi.org/10.12818/p.0304-2340.2013v63p357>.

FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 496, dez. 2004. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/96-1.PDF>. Acesso em: 2 jun. 2021.

GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra. Almedina, 2003.

GRASSI, Viviane. **Gestão de riscos ecológicos na exploração de petróleo na camada do Pré-Sal: as tomadas de decisão a partir do princípio da precaução**. 2015. 114 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2015.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

HINRICHS, Roger A.; KLEINBAH, Merlin; REIS, Lineu Belico dos. **Energia e meio ambiente**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

JESUS, Marcus Mendonça Gonçalves de. **O Fundo Social do Pré-Sal como instrumento de desenvolvimento social e regional**. 2014. 64 p. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

LIMA, Janaína Cristina Barbosa da Cunha. Fundo Social do Pré-Sal e regulação social da indústria do petróleo do Brasil. *In*: FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes. **Direito Econômico da energia e do desenvolvimento: ensaios interdisciplinares**. São Paulo: Conceito, 2012. p. 155-187

MACHADO, Ana Cristina Carvalhaes. **O que o Pré-Sal traz de novo para o País no sistema internacional**. 2013. 143 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pepi/dissertacoes/ANA_CRISTINA_CARVALHAES_MACHADO.pdf. Acesso em: 2 jun. 2021.

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, 2012. p. 77-98

MENDONÇA, Marina Gusmão de; ABRÃO, Rafael Almeida Ferreira. Subdesenvolvimento, desindustrialização e exploração de recursos naturais: o petróleo da camada de Pré-Sal como chave ou entrave para o desenvolvimento nacional. **Revista Aurora**, Marília, v. 8, n. 2, p. 1-31, jul. 2015. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/4849/3661>. Acesso em: 2 jun. 2021.

MORAIS, José Mauro de. **Petróleo em águas profundas: uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore**. Brasília: Ipea: Petrobras, 2013. ISBN: 978-85-7811-159-5.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 22 mar. 2021.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução da Assembleia Geral n. 41/128** (Declaration on the Right to Development), 4 dez. 1986. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/41/128. Acesso em: 2 jun. 2021.

PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. **Direito ao desenvolvimento como direito fundamental**. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/manoel>. Acesso em: 2 jun. 2021.

BRASIL. PETROBRAS. Petróleo Brasileiro S. A. **Pré-Sal**. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/pre-sal/>. Acesso em: 2 jun. 2021.

RICCOMINI, C.; SANT'ANNA, L. G.; TASSINARI, C. C. G. Pré-Sal: geologia e exploração. **Revista USP**, n. 95, p. 33-45, set./nov. 2012.

ROMA, Júlio César. Os objetivos do desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 71, n. 1, jan./mar. 2019. <http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602019000100011>.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SAUER, Ildo L.; RODRIGUES, Larissa Araújo. Pré-Sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. **Estudos Avançados**, São Paulo: USP, n. 30, p. 185-229, out. 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/124279/120607>. Acesso em: 2 jun. 2021.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Isabela Morbach Machado e. Fundo Social do petróleo: de onde vem e pra onde vai? **Revista da Faculdade de Direito da Uerj**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 118-130, 23 dez. 2015. Semestral. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/17020/14645>. Acesso em: 2 jun. 2021.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni; MACHADO, Vagner Gomes. O leilão de Libra: neutralidade e ideologia nas decisões sobre recursos naturais e petróleo no Brasil. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 5, n. 11, maio/ago. 2018.

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.

STEINMETZ, Wilson; HENZ, Bruno Gabriel. O princípio constitucional do desenvolvimento sustentável: conteúdo e estrutura à luz das interpretações e da teoria dos princípios. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 16, n. 128, p. 323-338, dez. 2012. Disponível em: <http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/743/443>. Acesso em: 2 jun. 2021.

TAVARES. André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Método, 2003.

UNITED NATIONS. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. Disponível em <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em: 22 mar. 2021.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.