

O PROJETO DE LEI DO FUNDO SOCIAL COMO INSTRUMENTO PARA ALCANÇAR OS OBJETIVOS CONSTITUCIONAIS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL¹

André Rodrigues Fabrício

Aluno do Curso de Direito da UFRN e Bolsista do Programa de Recursos Humanos em
Direito do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (PRH ANP/MCT N° 36).

“[No início dos tempos] era a fome que trazia a morte; agora, ao contrário, é a abundância que nos destrói. Naquela época, os homens muitas vezes ingeriam veneno por ignorância; hoje em dia, mais bem instruídos, eles envenenam uns aos outros.”
(Lucrécio, Século I A.C.)

1 O PRÉ-SAL E SUAS DIMENSÕES

No ano de 2004, geólogos e engenheiros da PETROBRAS resolveram perfurar alguns poços na Bacia de Santos², área petrolífera de grande produtividade, por haver identificado acima da camada de sal uma grande quantidade de rochas arenosas depositadas em águas profundas, que já eram conhecidas.

Sabe-se que o petróleo, principal fonte de energia da atualidade, é uma substância oleosa e inflamável formada por hidrocarbonetos e que pode ser gerada apenas em rara situação geológica, portanto, a região da Bacia de Santos seria um local com probabilidades elevadas de encontrar-se o bem mineral.

¹ No momento da produção desse artigo, ainda se configuravam os projetos de lei citados, que hoje encontram-se aprovados na forma da Lei Federal n.º 12.351/2010.

² BACIA DE SANTOS ocupa uma área de aproximadamente 352 mil km², abrangendo parte do litoral do Rio de Janeiro, toda a faixa litorânea de São Paulo e do Paraná e parte do litoral de Santa Catarina.

Logo, caso a PETROBRAS encontrasse petróleo na localidade, deveriam ser aprofundadas as escavações, como de fato foi feito. Em 2006, quando as profundidades já atingiam a marca de 7.600m foram encontradas grandes quantidades de um derivado do petróleo, bem como em outra escavação, na mesma região, foi encontrada uma enorme reserva com pouco mais de 5.000m de profundidade, hoje chamada Tupi.

Uma vez encontrados estes dois poços, foram feitas outras perfurações experimentais e em todas encontrou-se óleo.

Há décadas é produzido petróleo regularmente no mundo, logo a descoberta de mais um poço não seria algo para tanto alarde, entretanto, estas novas descobertas, são poços de dimensões astronômicas e em profundidades antes nunca achadas.

O pré-sal conceitualmente seria:

Um conjunto de rochas localizadas nas porções marinhas de grande parte do litoral brasileiro [estimados em 800 quilômetros], com potencial para a geração e acúmulo de petróleo. Convencionou-se chamar de pré-sal porque forma um intervalo de rochas que se estende por baixo de uma extensa camada de sal, que em certas áreas da costa atinge espessuras de até 2.000m. O termo pré é utilizado porque, ao longo do tempo, essas rochas foram sendo depositadas antes da camada de sal. A profundidade total dessas rochas, que é a distância entre a superfície do mar e os reservatórios de petróleo abaixo da camada de sal, pode chegar a mais de 7 mil metros. (**Grifo Nosso**).³

Além disto, as descobertas do pré-sal, como já mencionado acima, são em geral de dimensões assombrosas - hoje já sendo mencionados em estudos mais recentes reservas da magnitude de 30 bilhões de barris de petróleo, e até mesmo mais⁴, deixe-se claro desde já, que tais informações haviam sido postas pela PETROBRAS ao descobrimento da camada:

Os primeiros resultados apontam para volumes muito expressivos. Para se ter uma idéia, só a acumulação de Tupi, na Bacia de Santos, tem volumes recuperáveis estimados entre 5 e 8 bilhões de barris de óleo equivalente (óleo mais gás). Já o poço de Guará, também na

³ PETROBRAS, 2009.

⁴ Manchetes jornalísticas sem confirmação científica.

Bacia de Santos, tem volumes de 1,1 a 2 bilhões de barris de petróleo leve e gás natural.

A descoberta de uma quantidade tão expressiva de petróleo vem fortalecer a matriz energética brasileira, uma vez que aquele é a mais utilizada fonte de energia no mundo, transformando o país em um dos maiores produtores do recurso mineral, e possivelmente num dos maiores exportadores.

A importância da descoberta é de tal forma fundamental que em estudos da PETROBRAS para a realidade brasileira futura apresentaria cenário como: a Blindagem quanto a eventuais crises energéticas mundiais, uma garantia de estabilidade econômica, um fortalecimento nos diversos setores da sociedade brasileira, tanto na esfera econômica sendo liderada pelo fortalecimento do parque industrial nacional, bem como na esfera social, resguardada pelos investimentos na qualidade de vida da população.

Apesar da grande quantidade de vantagens trazidas pela exploração petrolífera, inúmeras também são as preocupações com o tema. Para que uma reserva da magnitude do pré-sal seja explorada, exige a demanda de estudos e investimentos por parte do Estado e das empresas parceiras a este.

Primeiramente, a forma de exploração deve ser definida em vistas as demandas globais esperadas para o futuro, bem como a situação das reservas já existentes, pátrias e alienígenas. Posteriormente, cabe ser visto a quantidade de investimentos necessários para início de tal empreendimento, uma vez que a exigência de recursos financeiros previstos ultrapassa a casa dos 600 bilhões de U\$5, e as reservas do país chegam a um máximo de 250 bilhões de U\$6, o que indica uma necessidade de fortalecimento da economia e do mercado brasileiro para a recepção de tal quantia de investimentos, o que deve ser visto como um desafio e uma necessidade.

De toda forma, mecanismos podem ser criados para orientar o fortalecimento da economia, bem como sua tão imperiosa proteção, e dentro dessa idéia foram criados projetos de lei que ainda tramitam no congresso nacional, e que pendem de

⁵ Publicado na Seção “Perguntas & Respostas” da Revista Veja sobre o tema do Pré-sal

⁶ Publicado na Revista O GLOBO do dia 02/06/2010.

amadurecimento legislativo, uma vez que não é simples o objetivo de defesa dos interesses nacionais.

2 O PROJETO DE LEI 5940: UM PROJETO PARA O FUTURO

Quatro foram os projetos de lei criados conjuntamente pelo congresso nacional com o título de “novo marco regulatório da exploração petrolífera”, a saber: PL 5938 - Sistema de Partilha; PL 5939 – PETRO-SAL; PL 5940 – Fundo Social; PL 5941 – Cessão Onerosa.

Todos eles possuem características peculiares que diferem do modelo anteriormente adotado pelo país na lei 9478/97, que à época de sua criação não contava com os aspectos econômicos e sociais agora presentes⁷.

Portanto, frente à estabilidade econômica brasileira atual, torna-se necessária uma análise da entrada de tais projetos no ordenamento jurídico nacional a despeito de serem entendidas as suas possibilidades de ação, resultados e conseqüências. E destes, merece especial tratamento o Projeto de Lei do Fundo Social.

Esse vem tratar da criação de um fundo em vistas à alocação de recursos e sua boa utilização nas diversas áreas de necessidade da nação, bem como aborda sobre o investimento destes recursos de múltiplas formas, inclusive no exterior visando à proteção da economia local.

No seu artigo primeiro, os redatores do projeto estabelecem a conceituação da natureza do projeto, bem como a sua finalidade:

Art.1º - Fica criado o Fundo Social - FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte regular de recursos para a realização de projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental.

⁷ “Quando a atual legislação que regula o setor de petróleo foi criada, em 1997, o Brasil e a Petrobras estavam inseridos num contexto de instabilidade econômica, e o preço do petróleo estava em baixa (US \$ 19 o barril). Além disso, os blocos exploratórios tinham alto risco, perspectiva de baixa rentabilidade e o País era grande importador de petróleo. O marco regulatório que adotou o sistema de concessão foi criado, à época, para possibilitar retorno àqueles que assumiriam esse alto risco.” (PETROBRAS, 2009)

Como visto, é um projeto com finalidades amplas e de certa forma irrestritas, em outra dicção, com a aprovação de tal dispositivo, o governo poderia utilizar dos recursos alocados no Fundo para as mais diversas áreas de combate à pobreza, bem como áreas de importância social como saúde e educação. Seria a chamada “norma em branco”, que não especifica determinadamente a aplicação do conteúdo, apenas estabelece balizas para tal. Em um país onde as taxas de pobreza são elevadas, e a estrutura de áreas fundamentais, como educação e saúde, são totalmente deterioradas, uma abertura para que seja feito o investimento de forma coordenada e ampla pelo governo é de bom tom.

Logo, enxerga-se que, incluir nesse dispositivo outras finalidades, que não as já expressas no projeto de lei, seria não só desnecessário, como limitador do poder de utilizar tais recursos para o bem social, resguardada a economia nacional.

Possuiria, portanto, o Fundo Social, objetivos já determinados:

Art. 2º - O FS tem por objetivos:

I - constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União;

II - 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, da cultura, da ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental; 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.

Em outras palavras, o Fundo social deveria ser entendido como uma grande poupança cujos recursos seriam provenientes de extração petrolíferas⁸, e que tais recursos poderiam ser utilizados na criação de programas de incentivo a determinadas áreas de necessidades da sociedade brasileira, sem a necessidade de tomada de empréstimos, como atualmente é feito pelo Estado para conseguir realizar os seus projetos.

⁸ Em primeira escala as receitas seriam provenientes da Indústria do petróleo, mas o projeto de lei prevê outras fontes a serem determinadas em lei para tanto.

Além do mais, o Fundo seria uma arma de estabilidade financeira e econômica do país uma vez que estes investimentos poderiam ser realizados de forma a gerar ainda mais capital, ou seja, movimentações financeiras, nas mais variadas áreas, como expresso no projeto, “mitigando flutuações de renda e de preços na economia nacional”.

É importante, ainda, tratar da origem dos recursos a serem trabalhados, uma vez que seria algo inédito na legislação pátria, já que na Lei do Petróleo (9478/97), não haveria menção em criação de fundos; a não ser por uma rápida passagem ao tratar da porcentagem de divisão dos royalties⁹, onde não há referências a critérios de utilização dos recursos obtidos, apenas os seus destinatários. Assim sendo, é imprescindível saber de onde viriam estes recursos:

Art. 3º - Constituem recursos do FS:

I - a parcela do valor do bônus de assinatura que lhe for destinada pelos contratos de partilha de produção;

II - a parcela dos royalties que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos contratos de partilha de produção;

III - a receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, conforme definido em lei;

IV - os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades;

V - outros recursos que lhe sejam destinados em lei.

Tem-se necessidade de ressaltar novamente que a indústria do petróleo, seria a principal fonte de recursos a serem dispostos no fundo, entretanto poderia não ser a única, recebendo investimentos de outras participações governamentais, de outras indústrias que não a petrolífera, ou mesmo provenientes de condenações judiciais, como é feito com o Fundo de Direitos Difusos.

Uma vez os recursos estabelecidos, cabem ser direcionadas as formas que podem ser utilizados. Afinal, como no art. 1º apenas foram colocadas as regras gerais de investimento, ou mesmo a finalidade da norma, falta trabalhar a parte prática de utilização de recursos.

⁹ Art. 49, inciso II, alínea e: “sete inteiros e cinco décimos por cento para constituição de um Fundo Especial, a serem distribuídos entre todos os Estados, Territórios e Municípios”

O capítulo III do projeto estabelece como serão feitos os investimentos para resguardar os valores, bem como aumentá-los se possível, de forma que, quando necessários para serem despendidos em programas visando os objetivos já discutidos, eles possam estar presentes e à disposição:

Art. 4º - A política de investimento do FS tem por objetivo buscar a rentabilidade, a segurança e a liquidez de suas aplicações, e assegurar sua sustentabilidade financeira para o cumprimento das finalidades definidas no art. 1º.

Art. 5º - A política de investimentos do FS será realizada pelo Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social - CGFFS.

Resta ainda ser dito, que a União poderia funcionar como uma pessoa jurídica pública apta a realizar investimentos em seu nome, resguardando os objetivos dispostos em lei, tudo em prol o bom gerenciamento dos recursos do Fundo Social:

Art. 9º - A União, com recursos do FS, poderá participar, como cotista única, de fundo de investimento específico.

Parágrafo único. O fundo de investimento específico de que trata este artigo deve ser constituído por instituição financeira federal, observadas as normas a que se refere o inciso XXII do art. 4º da Lei no 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

Art.10. - O fundo de investimento de que trata o art. 9º deverá ter natureza privada, patrimônio próprio separado do patrimônio do cotista e do administrador, sujeitando-se a direitos e obrigações próprias.

§ 1º A integralização das cotas do fundo de investimento será autorizada em ato do poder executivo, ouvido o CGFFS.

§ 2º O fundo de investimento terá por finalidade promover a aplicação em ativos no Brasil e no exterior.

A União, portanto, pode, e deve realizar investimentos de forma a não apenas resguardar os recursos, mas também a economia nacional, uma vez que a quantidade de movimentação financeira prevista com os investimentos no Pré-sal pode muito facilmente abalar a estabilidade econômica que o país passou décadas para obter. Logo o Fundo social possuiria, também, esta tarefa de manutenção da economia brasileira, preocupação proveniente dos redatores do projeto como dispõe nas suas justificativas:

O FS constitui-se num instrumento essencial para maximizar os benefícios para o País das receitas oriundas das atividades petrolíferas na área do pré-sal e em áreas estratégicas, em função da natureza distinta destas em relação às demais receitas governamentais. As principais diferenças dizem respeito: i) à finitude de sua fonte de incidência, que se refere à exploração de um recurso não-renovável; ii) à sua volatilidade, uma vez que as receitas petrolíferas dependem decisivamente dos preços de mercado do petróleo, seus derivados, e do gás natural; e iii) ao fato de implicar o ingresso ao País de grandes volumes de moeda estrangeira.

[...] Os governos devem evitar que a volatilidade dos preços do petróleo se reflita nas condições de financiamento das despesas públicas, prejudicando a alocação eficiente dos recursos públicos. Por outro lado, deve-se evitar que o afluxo de uma quantidade de recursos elevada e concentrada no tempo, ao reduzir ou temporariamente eliminar as restrições ao financiamento dos gastos correntes, desestime a busca do fortalecimento institucional e da qualidade do gasto público.

Finalmente, deve-se evitar que a entrada no País de grande volume de recursos em moeda estrangeira conduza a uma tendência permanente à apreciação cambial, reduzindo a competitividade dos produtos nacionais e provocando atrofiação de outros setores da economia.

Assim, enxerga-se que o projeto do Fundo social, possui uma importância de uma magnitude extrema, ao acompanhar o tamanho da descoberta do Pré-sal. Existindo o Pré-sal, e existindo os investimentos previstos para a extração do seu petróleo, é necessário um fundo com a possibilidade de investimentos, como é o projeto de lei do Fundo Social.

Restaria então, fazer um estudo dos aspectos abordados por tal legislação, em caso de aprovação, frente à ordem constitucional existente.

2 CONSTITUIÇÃO FEDERAL E SEU PODER NORMATIVO

A Constituição Brasileira¹⁰ de 1988 foi criada em um ambiente pujante por democracia após a ditadura militar, e possui um caráter em que principalmente se resguardam garantias dos cidadãos frente ao Estado¹¹.

O constituinte, destarte, assumiu um estilo detalhista de escrita, especificando na carta magna as mais variadas formas de defesa da cidadania e do regime democrático nacional.

Muitos foram os direitos e garantias expressos na Carta Constitucional, e que hoje, 22 anos após sua criação, ainda se mostram distantes de serem alcançados.

Tais princípios e direitos expressos que pendem de eficácia, são conhecidos por normas programáticas, que nada mais são que normas criadas para serem atendidas plenamente em um momento posterior, pois dependem de algum elemento indispensável para sua completa formação. Muitas são as vezes que o constituinte limita a norma, tornando-a programática, em vistas a necessidade de criação de legislação futura específica.

Como expõe José Afonso da Silva sobre essas normas:

[...] São tão jurídicas quantos as outras [eficácia ilimitada] e exercem relevante função, porque quanto mais se aperfeiçoam e adquirem eficácia mais ampla, mais se tornam garantias da democracia e do exercício dos demais direitos [...].¹²

Dentre tais normas programáticas, vêm-se em destaque o disposto no artigo 3º da Constituição Federal:

¹⁰ “Sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos, os limites de sua ação, os direitos fundamentais do homem e as respectivas garantias. Em síntese, a constituição é o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado.” (SILVA, 2008)

¹¹ “A Constituição de 1988 é o símbolo maior de uma história de sucesso: a transição de um Estado autoritário, intolerante e, muitas vezes violento, para um Estado democrático de direito. Sob sua vigência, realizaram-se cinco eleições presidenciais por voto direto, secreto e universal, com debate público amplo, participação popular e alternância de partidos políticos no poder. Mais que tudo, a Constituição assegurou ao país duas décadas de estabilidade institucional.” (BARROSO, 2008)

¹² SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. Ed Malheiros. São Paulo: 2008. p.180.

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

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Como é de amplo entendimento, estas normas são gerais, abrangentes, e pouco estariam ligadas a qualquer eficácia de forma direta, apenas mostrando-se uma forma eloqüente de se colocar na Carta Magna que qualquer ação do Estado deve ser tomada pensando no desenvolvimento e na qualidade de vida da sociedade brasileira. O que não é pouca coisa - é um objetivo infinito, pois a luta pela qualidade de vida não se esgotaria.

O que se retira de tal dispositivo é que para poder atingir sua eficácia plena, ou mesmo o início de seu poder normativo, são necessários vários subsídios, e estes se dão nas mais variadas áreas do poder estatal. São necessárias medidas políticas, administrativas, legislativas e judiciais, que imponham a verdadeira busca pelo objetivo da república.

É necessário, para isso, que a Constituição possua força e que as normas, dispostas em seu texto, sejam eficazes:

A força que constitui a essência e a eficácia da Constituição reside na natureza das coisas, impulsionado-a, conduzindo-a e transformando-se, assim, em força ativa. Como demonstrado, daí decorrem os seus limites. Daí resultam também os pressupostos que permitem à Constituição desenvolver de forma ótima a sua força normativa. Esses pressupostos referem-se tanto ao conteúdo da Constituição quanto à práxis constitucional.¹³

¹³ HESSE, Conrad. A Força Normativa da Constituição. Sergio Antônio Fabris Editor. Porto Alegre: 1991.

Entretanto, para que tais medidas possam tornar-se válidas, eficazes e eficientes, para que a práxis constitucional alcance seu conteúdo, são necessários recursos econômicos e sociais que o país não possui. E se possui, demoraria décadas para desenvolver de forma proveitosa.

Neste momento, é que adentram os recursos provenientes do pré-sal, que alocados no Fundo Social poderiam dar base para a eficácia de norma tão importante como a disposta no art. 3º.

Esta efetividade já comentada é um pensamento atual do constitucionalismo do mundo romano-germânico, e logo, do constitucionalismo brasileiro, em que se busca consertar o erro que se passava em constituições anteriores, a “falta de seriedade para com a Lei Fundamental, a indiferença para com a distância entre o texto e a realidade, entre o ser e o dever-ser”.¹⁴

Dessa forma, com a Constituição de 1988, pode ser visto em vigor uma maior efetividade das normas constitucionais, existindo por trás dela uma doutrina da efetividade:

A essência da doutrina da efetividade é tornar as normas constitucionais aplicáveis direta e imediatamente, na extensão máxima de sua densidade normativa. Como consequência, sempre que violado um mandamento constitucional, a ordem jurídica deve prover mecanismos adequados de tutela - por meio da ação e da jurisdição -, disciplinando os remédios jurídicos próprios e a atuação efetiva de juízes e tribunais.

Para realizar seus propósitos, o movimento pela efetividade promoveu, com sucesso, três mudanças de paradigma na teoria e na prática do direito constitucional no país. No plano jurídico, atribuiu normatividade plena à Constituição, que se tornou fonte de direitos e de obrigações, independentemente da intermediação do legislador. Do ponto de vista científico ou dogmático, reconheceu ao direito constitucional um objeto próprio e autônomo, estremando-o do discurso puramente político ou sociológico. E, por fim, sob o aspecto institucional, contribuiu para a ascensão do Poder Judiciário no Brasil, dando-lhe um papel mais destacado na concretização dos valores e dos direitos constitucionais¹⁵

¹⁴ BARROSO. Luís Roberto. Vinte Anos da Constituição Brasileira de 1988: O Estado a que Chegamos. In: As Constituições Brasileiras: Notícia, História e Análise Crítica. Ed OAB. Brasília : 2008. p.161.

¹⁵ BARROSO,2008. p.162.

Efetividade, portanto, é uma tendência e uma necessidade do ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que a sociedade brasileira necessita tanto dela. As normas dispostas na Constituição devem ser alcançadas efetivamente, de forma que o brasileiro enquanto cidadão encontre-se amparado pelo poder constitucional, pelos direitos e garantias a eles resguardados, ainda que não os conheça.

Volta-se ao foco as possibilidades de alcance da efetividade dos direitos constitucionais uma vez que o Fundo Social seja criado, pois estará o Estado envolto de recursos para obedecer ao mandamento Constitucional.

Não é, portanto, à toa que o Projeto de Lei do Fundo Social, espelha seus objetivos nos encartados no art. 3 da Lei Fundamental. O Fundo social é, por isso, instrumento a ser criado visando o bem da nação brasileira, e fortalecendo o Estado nas suas mais amplas funções, possibilitando às normas brasileiras como disse o Mestre José Afonso, adquirir eficácia mais ampla, acrescentando garantias da democracia e do exercício dos demais direitos.

3 OBJETIVOS INDIRETOS PREVISTOS NA CARTA MAGNA

O constituinte ao dispor no artigo 3º dos objetivos da República, não excluiu outros objetivos indiretos dispostos no restante do texto constitucional. Não é por determinar que o objetivo do Estado brasileiro seja “reduzir a pobreza e as desigualdades regionais”, que ele não vai tomar, por exemplo, como objetivo o disposto no Título II da Lei Magna.

Assim, os direitos sociais devem ser buscados também como objetivos da República, afinal eles existem como forma de diminuir a pobreza. Leia-se o disposto no art. 6º:

Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Este dispositivo possui objetivos que podem ser entendidos de forma indireta, isso, ao tratar-se o objetivo principal e direto como sendo o disposto no art. 3º.

Assim, não estaria disposto no artigo 3º que a todo brasileiro será atribuído a educação mínima necessária, a alimentação diária, aberta oportunidade de trabalho, e terá sua casa própria, mas ainda é dessa forma que deveria ser encarado. Destarte, ao se tratar de prioridade, devem ser estes objetivos a serem primeiramente atendidos. De tal modo, será diretamente resolvido o problema da eficácia do artigo terceiro da Constituição.

Igualmente ao art. 3º estas garantias que funcionam como objetivos indiretos da república, ainda necessitam de eficácia para serem cumpridos, e esta eficácia vem dependendo de investimentos a serem realizados pelo Estado que não possui recursos para tantas frentes.

É de se esperar que um Estado que está em processo de desenvolvimento, possua dificuldades para investir em determinadas áreas de necessidade social, devendo, portanto, escolher politicamente onde está o maior déficit e supri-lo, não podendo abranger a tudo.

Entretanto o que dispõe o já tratado projeto, é que com sua criação, os investimentos poderiam ser realizados sem necessidade de escolha política, afinal, os recursos gerados pela indústria petrolífera localizada no pré-sal, seriam suficientes para suprir as áreas necessárias, sendo atingido um crescimento social de modo muito mais abrangente que dantes com recursos limitadíssimos.

O que se retira deste entendimento é que os valores obtidos no pré-sal e locados no fundo social poderiam ser utilizados em primeiro momento para elevar a qualidade de vida¹⁶ do brasileiro, devendo ser feitos de forma sábia, sustentável. Afinal, de que adiantaria fazer um investimento maciço na sociedade que não será aproveitado para as futuras gerações?

Os recursos gerenciados pelo fundo social podem e devem ser suficientes para gerir um crescimento regular da sociedade brasileira por décadas, e até centenas de anos, desde que seja feito de forma organizada e pensando sempre no futuro.

¹⁶ Ao me referir a qualidade de vida não me refiro apenas a enriquecimento econômico, mas educacional e alimentício, bem como nas áreas de lazer e saúde.

4 DIREITO COMPARADO: A EXPERIÊNCIA NORUEGUESA

O gerenciamento dos recursos produzidos pela indústria petrolífera sendo realizado por um fundo específico para tal, não é idéia inédita brasileira. A resolução obtida em relação ao futuro, de preservá-lo e de investir nele, também já havia sido pensado por outras nações.

O “Norway’s government pension Fund Global (GPF)” é o exemplo mais claro de inspiração do legislador brasileiro. O fundo norueguês tem um número de características exemplares que podem servir como modelo para outros fundos soberanos, e isso pode ser dito do projeto legislativo brasileiro.

GPF é um dos maiores fundos soberanos e de mais rápido crescimento no mundo, com ativos totais no valor de 373,000 milhões dólares no final de 2007, ou cerca de 100 por cento do PIB da Noruega.¹⁷

O importante, no entanto, não é o tamanho dos recursos dispostos no fundo norueguês, mas sim as suas tão importantes características que se tornaram um sucesso de investimento do Estado da Noruega.

Dentre as características podem-se citar que:

- O objetivo do Fundo é apoiar a poupança pública e promover a transferência de recursos entre as gerações;
- As funções GPF é instrumento de política fiscal, que, juntamente com a orientação fiscal, serve para limitar os gastos do governo;
- O fundo é totalmente integrado no orçamento. Assim, prosseguem estratégias de investimento altamente transparentes;
- Por causa do seu alto retorno, o Fundo possui um risco de investimento estrategicamente moderado;
- A gestão de ativos é regida por um conjunto de orientações éticas.

¹⁷ VELCULESCU, Delia. Norway's Oil Fund Shows the Way for Wealth Funds. Julho, 2008. In: International Monetary Fund. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/pol070908a.htm>> Acesso em: 22/07/2010.

*Tradução Nossa.

Assim, o que se extrai do exemplo norueguês é que o dinheiro advindo da produção petrolífera pode ser utilizado de forma inteligente para as gerações futuras, ou seja, os investimentos realizados com estes recursos, ainda que sejam de infra-estrutura, ou mesmo financeiros, visam não o presente da nação, mas o seu futuro.

Sendo feita a devida proporção, enxergando a Noruega como um país desenvolvido, como de fato o é (distribuição de renda e índices de qualidade de vida modelos para qualquer país do mundo), e comparando com a sociedade brasileira, vê-se que o seu modelo de fundo e suas formas de investimentos podem ser aplicadas pelo Estado brasileiro, com algumas modificações.

5 PROPOSIÇÕES

Tanto o legislador brasileiro, quanto a União figurando como poder executivo, devem utilizar os recursos retirados do pré-sal de forma sábia, inteligente.

É necessário que o brasileiro sinta-se representado por seus governantes enquanto estes, vinculados pelos dispositivos constitucionais, estão obrigados a buscar o melhor para o sociedade brasileira como um todo.

Assim sendo, o fundo social seria, sim, um instrumento válido e eficiente para realizar tal mandamento magno com a eficácia necessária. Não significa tomar o exemplo estrangeiro e aplicá-lo como se o Brasil fosse um país desenvolvido com indicadores de qualidade de vida altos, mas tomar exemplos externos e aproveitar seu conhecimento aplicando-o de forma produtiva ao cidadão.

Se, e este “se” deve ser entendido como uma afirmação, o principal objetivo é ter uma sociedade igualitária, com oportunidades para todos, reduzindo a pobreza e as desigualdades nas regiões no futuro, que o trabalho, inicie-se no presente. Se é imprescindível resguardar os recursos para gerações futuras (sem abalar a economia nacional, diga-se de passagem), que o faça. Mas que sejam aplicadas parcelas, ainda que mínimas, e periódicas para serem pagas as dívidas públicas, para serem feitos investimentos em infra-estrutura, não com pensamentos retrógrados, mas sim desenvolvimentistas, para que sejam construídas e fortalecidas a educação, a saúde e a ciência brasileira para o futuro.

Que esteja apreendido nas mentes de cada um que o futuro para ser construído, precisa do trabalho das pessoas que vivem o presente, e estas para construí-lo da melhor forma possível, necessitam de qualidade de vida, do mínimo disposto na carta constitucional.

Que o nosso texto fundamental seja cumprido.

6 REFERÊNCIAS

BARROSO. Luís Roberto. Vinte Anos da Constituição Brasileira de 1988: O Estado a que Chegamos. In: As Constituições Brasileiras: Notícia, História e Análise Crítica. Ed OAB. Brasília : 2008. p.161.

HESSE, Conrad. A Força Normativa da Constituição. Sergio Antônio Fabris Editor. Porto Alegre: 1991.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. Ed Malheiros. São Paulo: 2008. p.180.

_____, Evandro. Petróleo do Início ao Fim. Disponível em: <<http://visaoeconomica.wordpress.com/2009/09/19/petroleo-do-inicio-ao-fim/>> . Acesso em: 15/06/2010.

FUP. CUT.CTB. Pré-Sal é do Povo! – Disponível em: <http://www.presal.org.br/importancia_presal.php> Acesso em 16/06/2010.

PETROBRAS. Petrobras Fez História. E Está Fazendo Futuro. Disponível em: <<http://www2.petrobras.com.br/presal/10-perguntas/>>. Acesso em: 16/06/2010.

PETROBRAS. Pré-Sal e Marco Regulatório – De Exploração e Produção de Petróleo e Gás. Petrobras, Outubro de 2009.

PIOVESAN, Eduardo. Plenário aprova fundo social com emenda que beneficia aposentados. Disponível em: <<http://diariodopresal.wordpress.com/2010/02/24/camara-dos-deputados-aprova-fundo-social-do-pre-sal-com-emenda-que-beneficia-aposentados/>> . Acesso em: 15/06/2010.

VELCULESCU, Delia. Norway's Oil Fund Shows the Way for Wealth Funds. Julho, 2008. In: International Monetary Fund. Disponível em:<<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/pol070908a.htm>> Acesso em: 22/07/2010.