

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL**  
**Faculdade de Direito de Alagoas – FDA**  
**Programa de Pós-Graduação em Direito Público -PPGD**

**EMANUEL VICTOR DUARTE BARBOSA**

**DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E A EXPLORAÇÃO DE GÁS NATURAL EM  
ALAGOAS.**

**Maceió/AL**

**Novembro/2022**

EMANUEL VICTOR DUARTE BARBOSA

**DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E A EXPLORAÇÃO DE GÁS NATURAL EM  
ALAGOAS.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Público da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito Público.

Orientador: Prof. Dr. Filipe Lôbo Gomes.

**Maceió/AL**  
**Novembro/2022**

## RESUMO

Propõe-se a presente dissertação de mestrado com o intuito de destrinchar, conceituar e delimitar o desenvolvimento, tanto enquanto um processo complexo, quanto como um direito humano. Com a pretensão inicial de identificar a gênese e a validade jurídica desse direito, para, posteriormente, correlacionar o desenvolvimento enquanto parte dos estudos da economia. Com isso, a pesquisa adentra nas possibilidades de regulação estatal na economia e seus possíveis efeitos, bem como qual o modelo de regulação deve ser seguido diante do contexto constitucional em que o Brasil se encontra. Após, diante do recorte metodológico, avança-se para o estudo do fenômeno da pobreza e seus desdobramentos, realizando-se, ainda, uma análise da atual conjuntura do Estado de Alagoas. Ao fim, levando em consideração a possibilidade de grande exploração de gás natural em Alagoas, busca-se o entendimento dos desdobramentos de tal exploração, especialmente o desdobramento econômico. Dessa forma, diante da necessidade de aplicação do direito ao desenvolvimento, da conjuntura social de Alagoas, da possibilidade de exploração de gás natural e da imposição de uma atuação estatal, por meio da regulação, voltada ao desenvolvimento, propõe-se a análise de projetos desenvolvimentistas, assim como pilares para a elaboração de um projeto de desenvolvimento vinculado a realidade.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Direito. Pobreza. Gás Natural. Regulação.

## **ABSTRACT**

The present master's thesis is proposed with the intention of unraveling, conceptualizing, and delimiting development, both as a complex process and as a human right. With the initial intention of identifying the genesis and the legal validity of this right, and, subsequently, to correlate development as part of economic studies. With this, the research delves into the possibilities of state regulation in the economy and its possible effects, as well as which regulation model should be followed in light of the constitutional context in which Brazil finds itself. After this, in view of the methodological approach, we move on to the study of the phenomenon of poverty and its unfoldings, also performing an analysis of the current situation of the State of Alagoas. Finally, taking into consideration the possibility of great natural gas exploration in Alagoas, we seek to understand the consequences of such exploration, especially the economic consequences. Thus, given the need for the application of the right to development, the social conjuncture of Alagoas, the possibility of natural gas exploration and the imposition of state action, through regulation, aimed at development, an analysis of developmental projects is proposed, as well as pillars for the elaboration of a national development project linked to reality.

Keywords: Development. Right. Poverty. Natural Gas. Regulation.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1. DIREITO AO DESENVOLVIMENTO.....	9
1.1. GÊNESE DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO.....	9
1.2. O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	14
1.3. DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO.....	17
1.4. DA DIMENSÃO ECONÔMICA DO DESENVOLVIMENTO.....	21
1.5. A EXPLORAÇÃO DE GÁS NATURAL E O POTENCIAL OBSTÁCULO AO DESENVOLVIMENTO.....	31
2. GÁS NATURAL, EXPLORAÇÃO E REFLEXOS ECONÔMICOS.....	36
2.1 GÁS NATURAL E O DIREITO CONSTITUCIONAL.....	36
2.2 DA REGULAÇÃO SETORIAL DO GÁS NATURAL E A NECESSÁRIA ATUAÇÃO ESTATAL VOLTADA AO DESENVOLVIMENTO.....	41
2.3 A PERSPECTIVA DECORRENTE DA DESCOBERTA DA SUPEREXPLORAÇÃO DA BACIA SERGIPE-ALAGOAS.....	53
3. DESENVOLVIMENTO E A RELAÇÃO COM A POBREZA.....	56
3.1. POBREZA COMO PRIVAÇÃO DE CAPACIDADES.....	57
3.2 POBREZA E O MÍNIMO EXISTENCIAL.....	60
3.3 DIAGNÓSTICO, POR DADOS SOCIAIS E ECONÔMICOS, DO ESTADO DE ALAGOAS.....	67
4. PROJETO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO E A SINDICABILIDADE DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO.....	71
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	82
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	86

## INTRODUÇÃO

O desenvolvimento há muito vem sendo tratado com grande ênfase nas ciências econômicas, havendo inúmeros cientistas que pesquisam o desenvolvimento enquanto um processo, suas nuances, limitações e meios de execução.

Muito embora haja um pleno desdobramento em outros ramos da ciência, pode-se afirmar que no Direito o tema é pouco trabalhado. Somado a esse fato, o desenvolvimento enquanto direito se revela como um instituto bastante maleável do Direito, uma vez que sua conceituação depende de elementos temporais e locais, vez que decorre de conceitos distintos, como o de necessidades básicas ou mínimo existencial.

A presente dissertação de mestrado decorre, de uma série de trabalhos do autor, partindo de seu trabalho de conclusão de curso, apresentado à Universidade Federal de Alagoas em 2020, como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Direito, como também, de alguns tópicos elaborados durante o curso de pós-graduação na mesma universidade, bem como de um capítulo de um livro (Direito Administrativo Democrata, 2021), organizado pelo Professor Dr. Fábio Lins de Lessa Carvalho.

No entanto, a presente dissertação possui um corte metodológico mais amplo para a conceituação do direito ao desenvolvimento e ao próprio desenvolvimento enquanto fenômeno, às dimensões do desenvolvimento, com foco no desenvolvimento econômico, aos aspectos econômicos da exploração de gás natural, ao modal de regulação estatal na área, às nuances da pobreza e suas implicações, a realidade social e econômica do estado de Alagoas, à imposição de um projeto nacional de desenvolvimento voltado a realidade local de Alagoas, assim como à atuação estatal, por meio da função judiciária, quanto à efetivação de direitos fundamentais e quanto ao controle de políticas públicas.

Nesse passo, ante a grande contribuição da economia para o desdobramento do estudo, foi empregado um esforço para analisar e entender a dimensão econômica do desenvolvimento, tal como os possíveis modelos de regulação estatal na economia que se adequam ao atual perfil constitucional brasileiro. Para tanto, serão utilizados autores paradigmáticos nacionais, como os economistas Celso Furtado e Bresser-Pereira.

Em tal ponto haverá um esforço para entender as possibilidades de uma maior ou menor atuação estatal quando se tem por objetivo o desenvolvimento. Contudo, sem perder de vista o desenho constitucional em que o Brasil está inserido.

Noutro passo, diante de determinado foco da pesquisa em exploração de recursos naturais finitos, será analisada a possível incidência de fenômenos econômicos nocivos que são característicos em países que possuem uma alta taxa de exploração de recursos naturais.

Noutro giro, a produção acerca do gás natural procede em razão de recentes descobertas de bacias de exploração em Alagoas e Sergipe, tais bacias, até o presente momento, possuem uma extraordinária capacidade de exploração e, concomitantemente, de alavancagem econômica. Concomitantemente, julga-se necessário entender o atual estado de exploração da commodity e a real possibilidade de incremento de desenvolvimento com a exploração da bacia citada.

Já a análise e o estudo acerca da pobreza e seus desdobramentos, jurídicos ou não se dão pelo impacto que esse fenômeno possui, assim como pela alta sensação percepção de pobreza no estado de Alagoas. Na dissertação será analisada a argumentação que caracteriza a pobreza enquanto um fator que limita as capacidades do indivíduo. Grande parte dessa análise tomará por fundamento os textos do Economista indiano Amartya Sen.

Noutro passo, serão analisados dados locais relativos ao desenvolvimento, bem como a pontos atinentes a esta dissertação, com a finalidade de ratificar ou não a sensação mencionada no parágrafo anterior.

Em conclusão, será analisada a necessidade de elaboração de um projeto nacional ou local de desenvolvimento, dado que por vezes o tema é tratado como uma imposição em um cenário que se busca o desenvolvimento, enquanto direito e fenômeno econômico, nesse passo, serão analisadas as valiosas lições de Celso Furtado e Gilberto Bercovici.

Por fim, diante da possibilidade insculpida nos mandamentos constitucionais, será discutida a legitimidade ou não da atuação judiciária relativa à efetivação de direitos fundamentais, como o direito ao desenvolvimento, assim como quanto ao controle de políticas públicas.

Dentro do escopo exposto, a dissertação tem por objetivo demonstrar se exista uma necessidade patente de desenvolvimento do estado de Alagoas e se a exploração de gás natural local pode ser um fator determinante para tanto.

## **1. DIREITO AO DESENVOLVIMENTO**

### **1.1. GÊNESE DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO**

Inicialmente, antes de dispor acerca do Direito ao Desenvolvimento tomando por base às normas constitucionais, infraconstitucionais e internacionais, faz-se necessária a contextualização, bem como a conceituação do assunto.

Desta forma, convém esclarecer que no momento vivido, mais que em qualquer outro, trata-se da questão desenvolvimentista de forma mais acentuada e séria, haja vista o assentado reconhecimento do elevado grau de maturidade tecnológica e produtiva que o homem alcançou, fazendo com que, dentro de uma argumentação jurídica, sociológica e moral, seja reconhecida a necessidade de que os homens vivam com recursos mínimos considerados indispensáveis para sua sobrevivência (FERREIRA, 2002, p.108).

Na mesma esteira, Gomes (2018, p. 249) aduz como basilar entender que esse direito é um processo complexo e multifacetário que pode ser traduzido no direito de as pessoas cada vez mais, necessitem de menos esforços para atingir condições mínimas de dignidade.

A afirmação acerca desses recursos mínimos não ignora que a determinação de seus elementos possui caráter discricionário, assim, trata-se de uma questão variável, dada a natureza heterogênea em que o mundo classifica seus padrões de dignidade, desenvolvimento e conforto. Por outro lado, em todos os países é hialina a constatação da existência de diferentes graus de desigualdades econômicas e sociais (FERREIRA, 2002, p.108).

Outrossim, tem-se que a referida constatação acerca da necessidade de recursos mínimos, não se limita em conteúdos econômicos e sociais mas sim no próprio desenvolvimento jurídico das demandas judiciais, assim como nos processos legislativos, percebe-se uma forte fundamentação pela necessidade de garantias e reconhecimentos mínimos que devem ser promovidos pelo Estado, seja enquanto figura do polo passivo das demandas judiciais, seja enquanto instituição competente pela elaboração de textos legais.

Dentro do Direito Internacional, o estudo do direito ao desenvolvimento é fruto da constatação tardia da existência de uma profunda discrepância entre os países industrializados, que atingiram níveis excelentes de bem-estar material, e países que demonstram um baixo IDH,

acompanhado, na grande maioria das vezes, de uma concentração excessiva de renda em uma pequena parcela da sociedade (FERREIRA, 2002, p.130).

Dentre os primeiros textos legais – inicialmente no Direito Internacional – referenciados como fontes do direito ao desenvolvimento, há a argumentação pela caracterização da Carta das Nações Unidas como o texto inaugural deste direito (FERREIRA, 2011, p. 120).

Malgrado o entendimento da autora, a indicação da referida carta, ou pelo menos do artigo apontado, não se revela de forma adequada, haja vista que à norma jurídica internacional inferida do texto legal não se destina precipuamente a tratar do direito ao desenvolvimento.

Há, na obra citada, a hialina inclinação pelo conteúdo da norma interpretada do artigo 1º, § 3º, da Carta das Nações Unidas, 1945, a saber:

Artigo 1. Os propósitos das Nações unidas são:

[...]

3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e

Entretanto, apesar da possibilidade de reconhecer o texto, tal como a norma, como importantes elementos destinados ao reconhecimento das mazelas econômicas, sociais etc. o sentido inferido do texto se destina substancialmente ao reconhecimento do Direito de Igualdade e Liberdade do homem, havendo baixa carga valorativa e conceitual quanto ao direito ao desenvolvimento propriamente dito.

Por outro lado, a autora atinge seu objetivo de forma acentuada quando retrata a norma inferida do artigo 55 da mesma Carta, observe-se:

Artigo 55. Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;

b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e

c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Nesse ponto, de fato, é prontamente identificada a destinação da norma ao que viria a ser o direito ao desenvolvimento. A afirmativa não decorre da mera utilização do termo desenvolvimento, porém ao estabelecer a busca por níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso, a norma traduz o próprio conceito do Direito estudado.

Isso, como já explanado, decorre da constatação da existência de recursos mínimos que o homem deve obter para garantir a sua sobrevivência digna e, a partir da conquista dos objetivos colacionados, tais recursos seriam atingidos de forma mais efetiva.

De outra ponta, Anjos Filho (2013, p. 92), adequadamente, destaca a importância do Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966, para a evolução do direito ao desenvolvimento.

Os Pactos citados regulam em seus dispositivos pontos que interessam demasiadamente ao direito ao desenvolvimento das pessoas e dos povos, precipuamente na oportunidade em que não resume o desenvolvimento ao campo econômico, dando ensejo à concretização dos Direitos Humanos de forma geral (ANJOS FILHO, 2013, p. 93).

Nesse contexto, tem-se o significativo artigo 11, do Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966:

Artigo 11. 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Em tal dispositivo legal é hialino o reconhecimento, bem como a busca do direito ao desenvolvimento enquanto processo complexo, não havendo limitação quanto à dimensão econômica. Além disso, percebe-se a determinação acerca de elementos mínimos que devem ser perseguidos para a sobrevivência digna.

Ademais, a elaboração da Declaração Sobre Progresso Social e Desenvolvimento, em 1969, revela a gradativa preocupação internacional com o desenvolvimento vinculado à pessoa humana.

O artigo 9º da referida Declaração ressalta o empenho da sociedade internacional na busca por um desenvolvimento global, haja vista a afirmação de que o progresso social e o desenvolvimento são as preocupações comuns da comunidade internacional, havendo o dever de somar os esforços internacionais para aumentar o padrão de vida dos povos (ANJOS FILHO, 2013, p. 94).

Acerca da gênese teórica do Direito ao Desenvolvimento:

É comum na doutrina majoritária a afirmação de que o primeiro a utilizar a expressão direito ao desenvolvimento foi o jurista senegalês Etienne Keba M'Maye. [...] Afirmando na ocasião (1972) que o desenvolvimento é um direito de todo homem, que tem o direito de viver e o direito de viver melhor (ANJOS FILHO, 2013, p. 96.)

Nesse passo, urge salientar que após a década de 70 diversas resoluções e declarações internacionais passaram a reconhecer o direito ao desenvolvimento como um Direito Humano, não havendo consideráveis divergências quanto à sua conceituação e limitação.

Dentre esses documentos internacionais, merece destaque a Declaração das Nações Unidas sobre Direito ao Desenvolvimento, datada de 1986, desde seu preâmbulo, a declaração reconhece o desenvolvimento como um processo econômico, social, cultural e político complexo, que tem por fim o linear incremento do bem-estar de toda a população, baseado na participação ativa, livre e significativa de cada indivíduo (ANJOS FILHO, 2013, p. 101).

Já o artigo primeiro da declaração, cuida de afirmar que o direito ao desenvolvimento é um Direito Humano inalienável, em virtude do qual todos os indivíduos devem participar do processo de progresso (ANJOS FILHO, 2013, p. 101).

Portanto, é possível identificar que tal direito apresentou uma evolução quanto à sua forma de efetivação, haja vista que seu conteúdo passou a conter a previsão/necessidade da participação ativa da sociedade e do indivíduo. Sem olvidar da necessária atuação estatal e internacional, o direito ao desenvolvimento ressalta a relevância do desempenho ativo pessoal.

Nessa toada, assevera o autor:

[...] todos os seres humanos têm a responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivo, levando-se em conta a necessidade do pleno respeito por seus direitos humanos e liberdades fundamentais, assim como seus deveres para comunidade, o que pode-se assegurar a livre e completa realização do ser humano, resultando na promoção e proteção de uma adequada ordem política, social e econômica para o desenvolvimento (ANJOS FILHO, 2013, p. 102).

Por fim, apesar de demonstrada a tendência acerca da validade jurídica do direito ao desenvolvimento seja pela doutrina, seja pelos instrumentos legais internacionais, há, ainda pequena parcela doutrinária que entende por sua não configuração enquanto direito.

Dessa forma, os principais argumentos utilizados podem ser resumidos em: i) incompatibilidade do direito com os demais direitos humanos; ii) dificuldade em identificar o sujeito ativo e o sujeito passivo do direito; iii) a falta de justiciabilidade, dada a dificuldade em exigir sua efetivação; iv) ausência de um significado verdadeiro do direito (ANJOS FILHO, 2013, p. 118).

Ocorre que, consoante o entendimento do autor, tal como no próprio avanço doutrinário acerca dos Direitos Humanos, tem-se que os argumentos postos são considerados frágeis, ante a não observância das características basilares dos Direitos Humanos, quais sejam a interdependência, indivisibilidade e a complementaridade desses direitos.

Não se revela adequada, pelo menos hodiernamente, a posição que tende a tratar dos Direitos Humanos como divisíveis e dependentes, tem-se que o direito ao desenvolvimento é declarado como núcleo duro dos direitos do homem, devendo ser considerando e buscado tanto nas relações jurídicas verticais – para com o Estado-, quanto nas relações horizontais, servindo como garantia mínima, bem como limite às condutas de terceiros.

Noutro giro, a suposta dificuldade em identificar o sujeito ativo e o sujeito passivo do direito não aparente possuir fundamento, dado que o sujeito ativo pode ser identificado como o próprio indivíduo, bem como a própria nação em que o mesmo está inserido. Quanto ao sujeito passivo da relação, como visto alhures, tem-se o estado, classicamente, assim como os próprios indivíduos, dado que há uma responsabilidade, ao menos esperada, de que os indivíduos busquem, ativamente, a conquista do desenvolvimento.

Em relação a alegada dificuldade em garantir o direito ao desenvolvimento por meio da função judiciária, percebe-se na verdade que a crítica ignora o fato de que diversos direitos individuais e coletivos quando pleiteados, apesar de não citarem taxativamente o direito ao desenvolvimento, buscam como finalidade máxima uma situação em que seja observada uma menor carga de esforço para obtenção de uma maior carga de dignidade, o que pode, sem grandes esforços, ser definido como o próprio conceito de direito ao desenvolvimento.

Por fim, tanto a proposta de conceito elaborada no último parágrafo, quanto pelas diversas outras citadas alhures, não parece haver qualquer ausência de um significado verdadeiro do direito em questão. Ao que parece, mais uma vez, é a não observância do caráter complementar dos Direitos Humanos, uma vez que a similaridade entre os conceitos dos direitos não possui o condão de esvaziar um ou outro conceito.

Por meio das razões expostas, especialmente pelas diversas fontes internacionais colacionadas e por outras diversas fontes nacionais que serão explanadas adiante, a crítica quanto a não compatibilização do direito ao desenvolvimento como um direito próprio é fadada ao fracasso.

## **1.2. O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.**

Dentro do plano jurídico interno, o Direito ao Desenvolvimento é enxergado, inicialmente, no artigo 3º, II e III da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, havendo a declaração de que o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais são objetivos fundamentais da república (CRFB, 1988).

Entretanto, o desenvolvimento declarado possui maior inclinação a um programa de ação do Estado, em detrimento ao conceito do desenvolvimento enquanto Direito Humano, não levando em conta a concepção integral do indivíduo que detém o Direito ao Desenvolvimento (SÁTIRO; MARQUES e OLIVEIRA, 2017, p. 181).

Malgrado haja uma considerável tratativa do desenvolvimento na Carta Maior, é possível afirmar que não há uma determinação clara acerca dos contornos do desenvolvimento pretendido pelo legislador constituinte originário, bem como acerca dos instrumentos que deverão ser utilizados para sua efetivação.

Assim, deve-se recorrer às demais normas constitucionais para a análise de quais valores o constituinte toma como importante no processo de desenvolvimento. Para tanto, é adequada a utilização do dispositivo previsto no art. 174, CRFB/88, dada a caracterização do Estado brasileiro como atuante no setor econômico (PEIXINHO; FERRARO, 2006, 6962).

Para os autores, no título da Ordem Econômica está cristalino que o desenvolvimento das riquezas e bens de produção nacionais deve ser coadunável com a qualidade de vida da população na perspectiva de harmonizar a ordem econômica com a ordem social (PEIXINHO; FERRARO, 2006, p .6962).

Ressalta-se, ainda, que a produção de riquezas toma por base o princípio distributivo da ação interventiva do Estado na ordem econômica, com a devida observância ao princípio fundamental de desenvolvimento nacional (PEIXINHO; FERRARO, 2006, p .6962).

Há, ainda, consoante PEIXINHO e FERRARO (2006), dispositivos que fazem jus à uma atenção especial. Consta que no art. 21, IX compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Já o inciso XX prevê a competência para instituir diretrizes ao desenvolvimento urbano.

Desta forma, o ente pode incorporar dimensões econômicas e sociais com o intuito de promover o processo de desenvolvimento com a consequente diminuição das desigualdades regionais.

O destaque dado ao art. 43 se manifesta na outorga do legislador constituinte ao poder central acerca da possibilidade, em decorrência do interesse nacional presente no desenvolvimento, para exceder os limites políticos, com o fim de promover em regiões identificadas por outros critérios, como geopolíticos, econômicos, naturais sociais.

Deve-se ter em mente que o propósito primordial de tal outorga reside na erradicação da pobreza, tal como na atenuação das desigualdades sociais, objetivos esses que são massivamente tratados na Carta Maior, o que, aparentemente, legitima uma conduta não comum.

Assim dispõe o texto legal: “Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.” (CRFB, 1988, art. 43).

Como dito, apesar de haver o reconhecimento da importância valorativa dos dispositivos expostos, não parece razoável inferir por uma ausência de densidade mandamental, assim como conceitual no texto constitucional acerca do Direito ao Desenvolvimento.

Em decorrência de tal ausência, faz-se conveniente a análise direcionada às bases do referido Direito, com o fim de haver uma construção mais completa de densidade mandamental do direito ao desenvolvimento.

Nesse sentido, SÁTIRO; MARQUES e OLIVEIRA (2017):

Por isso, ao reconhecer o valor jurídico do direito humano ao desenvolvimento, é preciso resgatar as fontes materiais e formais do direito, que permitem asseverar que os elementos indispensáveis para a configuração do desenvolvimento como um direito humano restam observados, nos planos da validade, eficiência e eficácia. Nesse sentido, essa busca das fontes do direito ao desenvolvimento é importante, sobretudo, para o processo de legitimação e validação jurídico-positivo desse direito, em que a compreensão do formalismo jurídico implica na possibilidade de judicialização desse mesmo direito, a fim de legitimar seu caráter imperativo/atributivo em face do sujeito (SÁTIRO; MARQUES e OLIVEIRA, 2017, p. 181).

BIANCHI (2013), por sua vez, sustenta que, a partir das normas constitucionais, pode-se afirmar pela existência do Direito ao Desenvolvimento como um direito fundamental não escrito. Isto diante da declaração da Constituição do desenvolvimento nacional como um fundamento da República. Ocasionalmente, em consequência, uma obrigação para o Estado, devendo haver a consecução de medidas necessárias para o desenvolvimento da nação.

Assim, como visto, visa-se lidar com um direito ao desenvolvimento, um direito fundamental, que se enquadra como um direito de solidariedade, no qual a independência político-social é alcançada através da libertação econômica. Trata-se, como visto, de um direito firmado na Constituição Federal de 1988, no preâmbulo da Carta Magna, junto a outros fins, expressa o compromisso com o desenvolvimento da sociedade brasileira.

Sendo assim, o compromisso vincula os Três Poderes na busca pelo desenvolvimento das riquezas de produção nacional, para que essas possam ser uma fonte de melhora na qualidade de vida de toda população em seus níveis econômicos, políticos e sociais. É exatamente o que a produção e exploração do Gás Natural no Estado de Alagoas pode prestar a sua população.

Porém, para que isso aconteça fica clara a necessidade interventiva do Estado na ordem econômica pois como Franco Montoro (1995, p. 44) afirma:

o desenvolvimento depende da capacidade de cada país para tomar decisões que sua situação requer, o que exige a superação da condição de dependência ou subordinação de tipo colonial, no plano político, econômico ou cultural (MONTORO, 1995, 44).

Em sede de conclusão, a lição de Cristiane Derani (2008) se revela fundamental, dado que para a autora o desenvolvimento econômico é premissa de uma maior qualidade de vida junto a um equilíbrio na distribuição de renda. Tendo em vista que a comparação da medida de renda per capita não é mais um apropriado indicador do desenvolvimento econômico compreendido pela ordem econômica constitucional. O grau de desenvolvimento é aferido, sobretudo, pelas condições materiais de que dispõe uma população para o seu bem-estar.

### **1.3. DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO**

Não obstante haja o devido reconhecimento da utilização de parâmetros elaborados a partir de análises econômicas, que toma por base a comparação entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, como uma ferramenta útil, sua utilização isolada tende a omitir as condições e características regionais que podem transformar a história do desenvolvimento de determinadas regiões.

Nesse sentido, a lição de BRESSER-PEREIRA:

O desenvolvimento é um processo de transformação econômica, política e social através do qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo. Trata-se de um processo social global, em que as estruturas econômicas, políticas e sociais de um país sofrem contínuas e profundas transformações. Não tem sentido falar-se em desenvolvimento apenas econômico, ou apenas político, ou apenas social. Não existe desenvolvimento dessa natureza, parcelado, setorializado, a não ser para fins de exposição didática. Se o desenvolvimento econômico não trazer consigo modificações de caráter social e político, se o desenvolvimento social e político não for a um tempo o resultado e a causa de transformações econômicas, será por que, de fato, não tivemos desenvolvimento. As modificações verificadas num desses setores terão sido tão superficiais, tão epidérmicas que não deixarão traços. O desenvolvimento, portanto, é um processo de transformação global (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 32).

Para além da lição colacionada, é possível agregar, ao menos, quatro outras dimensões balizadoras do desenvolvimento: a cultural, a jurídica, a social e a política.

Com a mesma importância das dimensões trabalhadas pelo autor supracitado, aspectos culturais como religião, códigos e símbolos possuem o condão de direcionar as múltiplas formas de interação social, tal como aspectos da história de determinado povo, sendo, desse modo, aspectos que devem ser levados em conta (FERREIRA, 2002, p.111).

A religião, como sabido é um forte aspecto cultural relacionado aos comportamentos e anseios da sociedade, em Estados em que há uma maior força regulatória da religião, sendo

estes Estados denominados de laicos ou não, as normas religiosas e estatais podem possuir a mesma coercibilidade.

Nesse ponto, independente de um juízo valorativo acerca do tema, resta evidente que o desenvolvimento em sua dimensão cultural possui a capacidade de influir diretamente no cotidiano das sociedades, seja pelo aspecto religioso citado, seja por quaisquer outros.

Assim, é evidente que a relevância da formação dos indivíduos está intrinsecamente relacionada com a cultura local, a qual tende a dar rumo as pretensões e anseios de uma sociedade.

Por outro lado, a dimensão jurídica revelada nas formas de construção, vigência e aplicação das normas jurídicas também devem ser ressaltadas, haja vista a possibilidade de conhecer o que o Direito representa, de fato, enquanto produto dos processos sociais, assim como conhecer os efeitos que o Direito causa na sociedade (FERREIRA, 2002, p.112).

No mesmo sentido, o grau de aplicabilidade do Direito e sua legitimidade no anseio popular traduzem fortes traços de uma sociedade, o que impacta diretamente na confiabilidade da população nas instituições públicas, no grau de injustiça sentido pela sociedade e em diversos outros temas.

Desse modo, a dimensão jurídica do desenvolvimento, se negligenciada, pode acarretar em uma sociedade incrédula nas instituições e que não toma como relevante a existência ou não de normas jurídicas que balizem o cotidiano, vez que, quando não aplicado, o direito perde seu sentido.

Noutro giro, a dimensão social do desenvolvimento, na visão de Furtado (1992), por meio da obra de Lins e Marin (2016, p. 81), se revela por meio de uma necessária mudança da lógica do estímulo da acumulação de renda, para uma lógica de fortes políticas públicas e atuações voltadas para o benefício do bem-estar social, da liberdade e da colaboração entre as sociedades, tudo com o fim maior de melhorar a qualidade de vida dos indivíduos. Nesse mesmo sentido, faz-se necessário uma nova definição das prioridades da atuação política, buscando uma atuação que contemple um conceito de desenvolvimento que beneficia a todas as sociedades.

Desse modo, pode-se afirmar que a dimensão social do desenvolvimento tem por finalidade a melhora da qualidade de vida dos indivíduos, assim como o estímulo à colaboração das sociedades. E, segundo a visão citada, o instrumento primordial para tal finalidade reside em uma ruptura com o ainda atual estímulo em uma busca de acumulação de renda. Ademais, concomitantemente com a ruptura citada, deve-se buscar uma maior atuação estatal, por intermédio de políticas públicas destinadas à melhoria das condições de dignidade das pessoas.

Em continuidade ao raciocínio do grande economista brasileiro, as autoras (LINS, MARIN, 2016, p. 83) inferem que o mero seguimento de metas gerais e internacionais, como a busca do equilíbrio da balança de pagamentos é uma conduta fadada ao fracasso quando o objetivo pretendido é o desenvolvimento social, dado que em um país como o Brasil sequer é observado o atendimento de condições básicas em saúde, educação e diversos outros segmentos. Desse modo, a busca por metas genéricas e que desconsiderem as realidades locais e regionais podem significar uma descontinuação de repasses para setores fundamentais e uma frenagem em projetos dos setores mais modernizados da economia local.

Esse é o sentido em que discorrem as autoras, a saber:

Nesse sentido, torna-se imperativo a definição de objetivos que estejam dentro da realidade das economias em desenvolvimento, assim como a adoção de um conceito de desenvolvimento que englobe as características inerentes a essas sociedades e que esteja centrado nos interesses dos indivíduos e na promoção do seu bem-estar. (LINS, MARIN, 2016, p. 84)

A busca e a efetivação do desenvolvimento em sua dimensão social perpassam pelo entendimento da importância da atuação estatal, a qual deve possuir uma maior participação popular, precipuamente nas organizações das questões sociais e econômicas centrais. Desse modo, para a superação do subdesenvolvimento é necessária a mudança social e política, o que, certamente, tenderia a uma maior democratização e a maiores benefícios para a sociedade (LINS, MARIN, 2016, p. 86).

Ainda em análise à dimensão social, há um tema que merece destaque por sua contemporaneidade, qual seja o das condições de emprego. Nesse ínterim, já na década de 70 Furtado demonstrava preocupação com a cristalização das condições de vida dos diferentes tipos de trabalhadores, enquanto os trabalhadores de setores de maior produtividade conseguem cada vez mais condições ideais de dignidade, trabalhadores de setores com baixa produtividade são cada vez mais marginalizados, o que perpetua os antagonismos sociais, especialmente por grande parte da população brasileira não está inserida no mercado formal. As autoras citadas

acima (LINS, MARIN, 2016, p. 89), ao discorrer acerca do direcionamento de Furtado, apontam para uma solução à problemática, a qual se baseia na elaboração de políticas públicas voltadas para diminuição da marginalização de parte da sociedade, diante da extinção de ocupações, decorrentes, em grande parte, das inovações tecnológicas.

Com isso, percebe-se que malgrado tenha ocorrido um lapso de mais de 50 anos, tal problema social, antigo e sério, não fora levado em consideração no cenário nacional. A afirmativa toma por fundamento o fato de ser perceptível a existência de classes marginalizadas sem políticas públicas que destinem atenção a esses grupos de trabalhadores.

Ademais, não fosse suficiente a existência dessa problemática, com as grandes inovações tecnológicas disruptivas, isto é, inovações que possuem o condão de mudar profundamente a sociedade e seu funcionamento, tem-se um cenário onde o problema é severamente majorado.

Hodiernamente, com a contínua evolução tecnológica, pode-se observar a majoração da problemática em questão, seja pela constante diminuição de ocupações que exigiam uma maior atenção/trabalho físico, seja pelo surgimento de ocupações não formalizadas e estáveis, como acontece com os motoristas de aplicativos. Com isso, tem-se que o tema não foi uma vã preocupação do passado, mas sim a retratação do atual cenário, o que requer atenção. Pela grandeza do tema e diante da necessidade de maiores proposições, esta problemática específica será melhor retratada no tópico relativo à 'Pobreza e o Mínimo Existencial'.

Em continuidade à tratativa das dimensões do desenvolvimento, pode-se argumentar que a dimensão política se assemelha com a dimensão jurídica, dado que o fator político possui grande importância no processo de desenvolvimento, especialmente, no desenvolvimento econômico, vez que o grau de estabilidade da ordenação política das sociedades aumenta ou diminui a possibilidade de prever as consequências dos atos econômicos. Assim como alarga ou estreita a confiança dos atores econômicos em suas previsões, o que impacta, certamente, na iniciativa de seus atos (BRAGA, 2012).

Noutra ponta, há também certa confusão acerca da natureza da dimensão econômica com a dimensão política, na forma como infere o autor (BRAGA, 2012), existem diversos condicionantes ao processo de desenvolvimento que se confundem com a natureza econômica, mas que possuem fundamento, essencialmente, na dimensão política. Um desses principais

fatores é a definição dos fins pretendidos pela condução econômica de uma nação, e das diretrizes do modelo econômico mais adequado a esses fins, o que, claramente são decisões eminentemente políticas.

No mesmo sentido, o autor destaca a relevância da dimensão em comento:

Quem fala pelos fins é a política, não é a economia, e o Desenvolvimento, no seu conceito maior, é um processo sempre definido e conduzido pela política, mesmo que enrustida essa condução pela aclamação da técnica ou da ciência econômica, como nas últimas décadas vinha ocorrendo neste mundo globalizado.

[...]

A esfera política se realiza através do Estado — o Estado Nacional até agora — e por isso mesmo o capital quer reduzir as dimensões do Estado para elidir a política e mais facilmente impor seus fins. Eliminam-se os fins qualitativos, comunitários, coletivos, e exacerbam-se os fins individuais, de consumo crescente, em favor dos fins do capital, embuçados no processo. (BRAGA, 2012)

Malgrado a evidente posição do autor acerca das dimensões do Estado possuir forte natureza política, deve-se destacar que juridicamente, dado o próprio desenho da Constituição vigente, é possível argumentar por uma real atuação estatal, sem que isso signifique uma ruptura com o modo de produção nacional, vez que o mesmo possui, igualmente, previsão na Carta Maior.

Com isso, pode-se dizer que a dimensão política do desenvolvimento se revela, inicialmente, pela posição política tomada na Lei Maior e se desenvolve a medida em que as sociedades entendem suas mazelas e buscam soluções.

Na mesma esteira, é inegável a imensa dimensão estatal prevista na Constituição de 88, a qual, ao que parece, não poderia ser diferente diante dos diversos direitos e garantias previstos em seu próprio texto. O tema acerca do tamanho do estado e sua correlação com o desenvolvimento será melhor retratado no tópico a seguir.

#### **1.4. DA DIMENSÃO ECONÔMICA DO DESENVOLVIMENTO**

No presente trabalho haverá um maior esforço pelo entendimento da dimensão econômica do desenvolvimento, tendo em vista a relação pretendida entre a exploração dos recursos advindos do gás natural em Alagoas e a possibilidade, pela via econômica, de um maior desenvolvimento do ente.

Ademais, historicamente a temática do desenvolvimento foi fortemente abordada sob o prisma econômico, havendo uma imensurável contribuição do já citado economista brasileiro Celso Furtado, para o autor:

Do ponto de vista econômico, desenvolvimento é, basicamente, aumento de fluxo de renda real, isto é, incremento da quantidade de bens e serviços, por unidade de tempo, à disposição de determinada coletividade. Trata-se, portanto, de conceito relacionado com elementos quantificáveis. (FURTADO, 2016, p. 105).

Por mais que a presente definição pertença às ciências econômicas, isto é, não haja suficiente inteligência para uma elaborada crítica, é de se pesar que a adoção de uma definição que supervaloriza elementos puramente quantificáveis deixe a mercê elementos particulares que são distintos em cada sociedade.

Na mesma quadra, o próprio autor reconhece a limitação da definição adotada:

Essa forma de abordar a realidade social tem sido objeto de múltiplas críticas, inclusive por parte dos próprios economistas. Mesmo que se ignorem os fatores culturais que em cada sociedade condicionam a procura e, portanto, influenciam a formação dos preços, cabe considerar os problemas ligados à distribuição da renda e às imperfeições do mercado, de relevância na formação dos preços. Estes problemas são particularmente importantes quando pretendemos comparar os produtos de duas comunidades. (FURTADO, 2016, p. 105).

De outra ponta, tem-se o conceito de outro grande economista brasileiro:

Essencialmente o desenvolvimento econômico é o processo histórico de crescimento sustentado da renda ou do valor adicionado por habitante implicando a melhoria do padrão de vida da população de um determinado estado nacional, que resulta da sistemática acumulação de capital e da incorporação de conhecimento ou progresso técnico à produção (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Assim, para o autor (BRESSER-PEREIRA, 2006), o processo de desenvolvimento implica na transformação estrutural, institucional e cultural de uma sociedade. Resultando em um aumento real dos padrões de vida e dos salários, em decorrência do aumento da produtividade ou do deslocamento da produtividade para setores com maior valor agregado.

Noutro giro, possui extrema importância a definição do processo oposto ao desenvolvimento, ou seja, o subdesenvolvimento, aqui adota-se o entendimento de que não há um caminho a ser percorrido que inicie com o subdesenvolvimento e termine com o desenvolvimento.

A compatibilização do argumento acima com o pensamento de Celso Furtado é perceptível em sua descrição quanto à realização do processo de desenvolvimento:

[...] seja através de combinações novas dos fatores existentes no nível da técnica conhecida, seja através da introdução de inovações técnicas. Numa simplificação teórica se pode admitir como plenamente desenvolvidas, num momento dado, aquelas regiões em que, não havendo desocupação de fatores, só é possível aumentar a produtividade (a produção real per capita) introduzindo novas técnicas. Por outro lado, as regiões cuja produtividade aumenta ou poderia aumentar pela simples implementação das técnicas já conhecidas são consideradas em graus diversos de subdesenvolvimento. O crescimento de uma economia desenvolvida é, portanto, principalmente, um problema de acumulação de novos conhecimentos científicos e de progressos na aplicação tecnológica desses conhecimentos. O crescimento das economias subdesenvolvidas é, sobretudo, um processo de assimilação da técnica prevalente na época. (FURTADO, 2016, p. 105).

Dessarte, pode-se inferir que o subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau elevado de desenvolvimento. Com isso, para a ruptura de um estado de subdesenvolvimento se faz necessária uma reformulação das estruturas centrais da sociedade, vez que o processo histórico que gerou tal estado e que o perpetua possui mecanismos para sua perpetuação.

Desse modo, como dito no tópico anterior, o resultado de um processo de desenvolvimento não se encontra no atingimento de metas genéricas, mas sim da busca pelo entendimento das dificuldades reais da sociedade subdesenvolvida e de suas soluções.

Assim, quando se trata de nações desenvolvidas e subdesenvolvidas, parece ser mais razoável adotar que há na verdade uma oposição de processos com elementos e particularidades distintas entre si, bem como entre as sociedades analisadas.

Ainda em sua obra, Celso Furtado condensa as contribuições da Economia Clássica, do Marxismo e do Keynesianismo para o desenvolvimento, veja-se:

Se pretendêssemos sintetizar a contribuição das três correntes de pensamento referidas para o advento de um começo de pensamento econômico autônomo e criador no mundo subdesenvolvido, diríamos que o marxismo fomentou a atitude crítica e inconformista, a economia clássica serviu para impor a disciplina metodológica, sem a qual logo se descamba para o dogmatismo, e a eclosão keynesiana favoreceu melhor compreensão do papel do Estado no plano econômico, abrindo novas perspectivas ao processo de reforma social. (FURTADO, 2016, p. 18).

Assim, percebe-se que, independentemente de uma predileção por esta ou aquela linha, os desdobramentos de tais vertentes econômicas são de grande valia para o trato da coisa pública, bem como para a formação de um adequado posicionamento quanto às contribuições já experimentadas durante a história, especialmente quando se tem por objetivo a construção de

proposições que possam, de acordo com a realidade analisada, promover um maior grau de desenvolvimento.

Concomitantemente, pode-se alegar que o desenvolvimento econômico depende de uma mínima dimensão do estado, a qual deve possuir o potencial de garantir uma estabilidade política, o bom funcionamento do mercado e um cenário com boas oportunidades de lucro, o que tende a estimular investimentos e inovações. Para tanto, o estado necessita de um grau adequado de força, ao menos o suficiente para garantir sua legitimidade em criar políticas públicas, cobrar impostos e fazer valer a lei (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Nessa direção, cabe reiterar que o tamanho e a força estatal, antes de qualquer argumento político utilizado, possuem fundamento constitucional e, enquanto viger a Constituição, traz consigo a necessidade jurídica de sua efetivação. No que toca ao disposto no parágrafo anterior, para a consecução do desenvolvimento da sociedade, percebe-se mais um argumento para legitimar uma força considerável do estado, dado que apenas por meio do mesmo é possível obter um cenário fértil para um processo de desenvolvimento.

Noutra ponta, deve-se admitir que a visão, ainda em 2006 (BRESSER-PEREIRA, 2006), do renomado economista Luiz Carlos Bresser-Pereira não poderia ser mais contemporânea. Mesmo na época, o autor entendia que é um desafio para a sociedade moderna a construção de estados fortes, com força o suficiente para atingir determinada igualdade necessária à estabilidade política, a qual é primordial para o desenvolvimento econômico. Ademais, o neoliberalismo, com seu grande foco na redução do estado, terminou por enfraquecer o estado.

No mesmo raciocínio, Bercovici (2007, p. 462) faz sua proposição partindo do pressuposto da democratização da economia, a qual significa a ruptura pela influência dos detentores do poder econômico privado. Os cidadãos devem ser cidadãos do Estado e cidadãos da economia ao mesmo tempo. Assim, a economia deve deixar de ser privada, deve tornar-se efetivamente pública, ou seja, pertencer a todos, e operar de acordo com a preocupação coletiva.

Não parece forçosa a afirmação de que os detentores do poder econômico e político vêm conseguindo impedir a implementação do programa de emancipação e transformação apresentado no texto de 1988, priorizando a implementação do ajuste orçamentário ortodoxo e a inclusão de dispositivos que sirvam para proteger seus interesses. A Constituição de 1988

define claramente como a dignidade da pessoa humana e a constituição econômica estão ligadas: essa ligação se dá pela democracia econômica e social, visando à plena emancipação dos brasileiros, não podendo ser reduzido à alternativa individualista de um discurso existencial mínimo, portanto limitado. De fato, como Hermann Heller já escreveu em 1928: " Sem homogeneidade social, a mais radical igualdade formal se torna a mais radical desigualdade, e a democracia formal, ditadura da classe dominante" (BERCOVICI, 2007, p. 463).

No que concerne ao consabido conflito de classes e na dualidade de atuação estatal, faz-se proveitosa a seguinte lição:

Cabe ao estado e a seu governo, em cada momento, estabelecer o delicado equilíbrio entre o desenvolvimento e a distribuição, entre os lucros e os salários, entre os investimentos e as despesas sociais. São alternativas não excludentes, que muitas vezes se somam, mas que, com a mesma frequência, se opõem. Capitalistas, classe média profissional e trabalhadores, ricos e pobres, direita e esquerda, conservadores e progressistas estão em permanente conflito, embora a cooperação entre eles seja também essencial para o desenvolvimento do país, porque, para que possa haver uma estratégia nacional de desenvolvimento, é essencial um grande acordo entre as classes em sua competição internacional (BRESSER-PEREIRA, 2006).

É possível afirmar, especialmente pelo desenho constitucional brasileiro, que a grande lição criada pelo autor reside no equilíbrio entre a compatibilização de interesses das diferentes classes, entendendo, igualmente, que além das divergências naturais existe, ou ao menos acredita-se que exista, um interesse comum, o qual se manifesta no desenvolvimento nacional em uma comparação com o plano internacional.

O desenvolvimento econômico defendido não se encontra nas argumentações do liberalismo ou do neoliberalismo, dado que o desenvolvimento buscado não se resume ao avanço da acumulação de riquezas, da defesa aos meios autorregulatório às falhas do capitalismo e da ausência de atuação estatal. Na verdade, busca-se argumentar pela necessidade de um estado ativo e que seja capaz de alterar a lógica capitalista pura, porém sem a pretensão de propor um novo modo de produção.

No sistema atual enxerga-se que a economia apresenta mudanças periódicas. Logo é fundamental um acompanhamento regular da economia, por uma política econômica governamental, seguindo uma programação econômica capaz de atenuar os resultados em uma potencial recessão (FERREIRA, 2008, p. 2).

Assim, o esforço é pela argumentação de que o estado precisa atuar com a finalidade maior de melhorar cada vez mais os padrões de vida de seus cidadãos. Para tanto, tal atuação

estatal necessita de legitimidade jurídica, o que é claramente presente no ordenamento brasileiro. Necessita, ainda, de mecanismos gerais e específicos capazes de ultrapassar os vales presentes no desenvolvimento do capitalismo, especialmente mediante a proteção do emprego.

No mesmo raciocínio, a lição de Schumpeter acerca do empresário enquanto motor do desenvolvimento (SCHUMPETER, 1964) pode ser revista com a finalidade de dar força ao argumento anterior, uma vez que sua teoria aparenta ser melhor aplicada em cenários em que já existam as garantias ao mínimo existencial, tal como a garantia de estabilidade da economia que garantem a continuidade dos investimentos. Desse modo, como já dito, o estado deve tomar o protagonismo e ser o responsável pelas garantias básicas, pela estabilidade da economia local, assim como dos investimentos necessários para a manutenção de uma boa condição da economia.

Corroborando com o pensamento acerca do tamanho necessário do estado para efetivação do desenvolvimento nas nações, tem-se as lições do importante economista sul-coreano Ha-Joon Chang. Em seu livro *Chutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. Em tal obra o autor busca levantar argumentos com base nas experiências históricas de países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Contudo, o próprio autor destaca que os dados históricos levantados não se destinam à construção de um modelo a ser seguido, veja-se:

[...] não se restringe a compilar e catalogar fatos históricos na esperança de que isso venha a gerar naturalmente um modelo. Pelo contrário, exige uma busca persistente de modelos históricos, a construção de teorias que os expliquem e a aplicação dessas teorias a problemas contemporâneos, ainda que sem deixar de levar em conta as circunstanciais alterações tecnológicas, institucionais e políticas (CHANG, 2004, p. 18).

Na obra citada desde o primeiro capítulo fica evidente que atuação estatal, sob o prisma histórico, se dá mediante um estado forte e que atue, ativamente, na economia, seja para garantir o buscado cenário ideal de investimentos, seja para efetivamente investir nas indústrias e nos comércios locais. Contudo, tais práticas protecionistas atualmente são propagadas como negativas pelos países que outrora a realizaram.

Ao término do primeiro capítulo da obra do autor, o qual elabora a pergunta: como os países ricos enriqueceram de fato? Há a seguinte resposta: “que eles não seriam o que são hoje

se tivessem adotado as políticas e as instituições que agora recomendam às nações em desenvolvimento” (CHANG, 2004, p. 13).

Em sua monografia para a graduação no curso de Relações Internacionais, Thiago Silva Duarte (2016) condensa os quatro aspectos pelos quais o estado deve atuar com o fim de buscar o desenvolvimento na visão do economista Chang, os quais são a coordenação para mudanças sistêmicas; formulação de uma visão de futuro da economia; reforma e criações de instituições; e mediação de conflitos.

Acerca da coordenação para mudanças sistêmicas, competiria ao estado ordenar o processo de desenvolvimento, bem como devem centralizar seus empenhos na orientação da inovação. Aumentando o investimento com subsídios, por exemplo, em pesquisas sobre o desenvolvimento de novas indústrias. Permitindo que o setor privado seja guiado pelo estado para as diretrizes que devem ser seguidas. Essa organização estatal contrasta fortemente com a ideia neoliberal de que as melhores opções serão alcançadas de forma descentralizada e voluntária por pessoas que buscam livremente seus melhores interesses. (DUARTE, 2016, p. 23).

A centralização indicada coaduna-se com a ideia de Schumpeter acerca do motor do desenvolvimento, desde que seja realizada a revisão da teoria do economista, vez que o autor posiciona o empresário como figura fundamental ao desenvolvimento, enquanto que esse trabalho, como visto, situa o estado nessa posição.

Desse modo, reitera-se a imposição de que o estado centralize a responsabilidade coordenar os meios que levarão o país ao desenvolvimento. Buscando, para tanto, o investimento na indústria interna e a constante inovação, esta também primordial para o desenvolvimento na visão de Schumpeter.

Quanto à visão do futuro, o autor infere que o estado necessita elaborar uma visão de longo prazo como agente empreendedor, ou seja, é necessário ir além de se desenvolver para ser um estado mais desenvolvido. Havendo a necessidade de assumir riscos como um empreendedor privado e que entenda a possibilidade de insucesso (DUARTE, 2016, p. 23).

No que se refere a tal visão, parece prudente prever a possibilidade de uma revolta popular em hipóteses em que o risco assumido pelo estado não resulte nos resultados esperados, assim como resulte em graves malefícios à sociedade. Dessa forma, como modo de atenuar

eventuais revoltas, acredita-se que se faz necessário um elevado grau de transparência nas tomadas de decisões, o que pode vir a possibilitar um maior debate acerca de seus efeitos.

Ademais, como já preconizado por Bercovici e colacionado alhures, parece ser primordial a democratização da economia, buscando que o cidadão possa atuar ativamente nas tomadas de escolhas do estado, especialmente nas escolhas em que os resultados podem alterar drasticamente a realidade vivida.

Já em relação a criação e a reforma de instituições, o economista realiza uma análise de um grande número de instituições e de suas mudanças nos países desenvolvidos, tendo como finalidade expressar que, além recusar a importação das instituições ou deixar que elas evoluam per si, é primordial aprender com a história de cada uma delas. Nesse passo, o autor realiza uma consolidação de diversas instituições, a exemplo da democracia; burocracia e judiciário. Em tal análise o autor indica que o desenvolvimento dessas instituições, nos países desenvolvidos, foi lento e irregular, não havendo motivos para a cobrança “atual e tão generalizada de que os países em desenvolvimento adotem, imediatamente ou nos próximos cinco a dez anos, instituições de “padrão mundial”, ou que sofram punições por não terem feito, parece contrariar a experiência histórica dos próprios PADs” (CHANG, 2004, p. 200).

Nesse ponto, convém citar a importância, mais uma vez, do entendimento de que o desenvolvimento não é um modelo a ser copiado e aplicado nos países subdesenvolvidos. Se faz necessário reiterar que o subdesenvolvimento de um país se dá, entre outros fatores, por sua própria forma histórica de lidar com a economia, assim como pela forma histórica de suas instituições.

Desse modo, o que parece ser razoável é a proposição de que haja o incentivo do desenvolvimento das instituições já existentes em cada país, dado que as mesmas estão obrigatoriamente entranhadas nas realidades regionais e locais.

No que tange ao quarto ponto, qual seja o da mediação de conflitos o autor indica que há inúmeros grupos da sociedade com objetivos diversos, havendo colisão entre os interesses que o Estado deve administrar, dado que as modificações resultam em grupos que se beneficiarão e aqueles que se prejudicarão, sendo primordial alguma providência que atenuem de algum modo os afetados (DUARTE, 2016, p. 24).

A lição possui compatibilidade com o que Bresser-Pereira ilustra, vez que, na forma citada alhures, há a necessidade de ocorrer uma compatibilização entre os diferentes interesses das diferentes classes sociais.

De outra ponta, a atuação estatal não deve se balizar unicamente pelo crescimento da economia, ainda seguindo a idealização do importante economista Schumpeter, assim como reforçando os conceitos de desenvolvimento econômico citados no início deste tópico, faz-se necessário entender que o mero crescimento da economia, seja pelo crescimento da população ou das riquezas, não pode ser enxergado como desenvolvimento, uma vez que o crescimento não representa nenhum fenômeno qualitativamente novo, mas sim mudanças dos dados já existentes (SCHUMPETER, 1964).

Sobre o tema existem, pelo menos, duas correntes, a primeira de inspiração acentuadamente teórica, em que há a consideração de que o crescimento é sinônimo do desenvolvimento, com destaque para os economistas Meade e Kaldor. Já a segunda corrente, com bases notadamente empíricas, entende que o crescimento é requisito indispensável ao desenvolvimento, porém não é um requisito exclusivo, com notoriedade para os economistas Schumpeter, Lewis e Nurkse (SOUZA, 2012, p. 5).

Nessa toada, considerando as disposições prévias relativas à busca de um processo de desenvolvimento com natureza complexa, resta cristalina a inclinação do presente trabalho com a segunda corrente, haja vista a predileção pelos processos desenvolvimentistas que pesem por uma análise complexa das dimensões que incidem nas regiões e nos países.

Ademais, a experiência costuma revelar que o desenvolvimento econômico não se confunde com crescimento, dado que os resultados de um crescimento, via de regra, não beneficia a economia geral, bem como não beneficia a população geral. Malgrado a apresentação de taxas relevantes de crescimento, não é possível apontar, de modo imediato, para efeitos práticos positivos, como a diminuição do desemprego (SOUZA, 2012, p. 5).

Mensurado apenas pelo PIB, o crescimento econômico pode ser altamente desigual entre os países. Isso acontece porque esse cálculo pode acobertar grandes variações, como a melhora na qualidade de vida, o aumento ou diminuição da mortalidade infantil, entre outros fatores que influem diretamente na vida da população e que não podem ser captados por essa simples equação (FERREIRA, 2008, p. 2).

De mais a mais, pode-se, ainda, associar o crescimento econômico com efeitos nefastos à sociedade, tais como i) transferência do excedente de renda para outros países, bem como a apropriação de tal excedente por uma pequena parcela da sociedade; ii) a ocorrência de baixos salários em setores de produção de alimentos e bens de consumo popular, ocasionando um verdadeiro bloqueio à expansão do mercado interno; iii) a existência de dificuldades para implantação de atividades conexas às sociedades empresariais relevantes. (SOUZA, 2012, p. 6).

Destarte, fica reiterada a predileção pela segunda corrente supracitada, dado que o desenvolvimento, na mesma, é perseguido e identificado em situações em que há uma economia eficiente, tal como há progresso na qualidade de vida da população, o que, claramente, compatibiliza-se com todo o esforço do presente texto.

Corroborando esse entendimento, tem-se a perspectiva de CHENERY, com foco no desenvolvimento econômico:

Pode-se considerar que o desenvolvimento econômico é o conjunto de transformações intimamente associadas, que se produzem na estrutura de uma economia, e que são necessárias à continuidade de seu crescimento. Essas mudanças concernem à composição da demanda, da produção e dos empregos, assim como da estrutura do comércio exterior e dos movimentos de capitais com o estrangeiro. Consideradas em conjunto, essas mudanças estruturais definem a passagem de um sistema tradicional a um sistema econômico moderno (CHENERY, 1981, apud SOUZA, 2007, p. 6).

Com fundamento no entendimento do autor, pode-se, prontamente, estender o raciocínio ao desenvolvimento como um complexo de dimensões, tendo em vista que para a configuração do desenvolvimento econômico é essencial analisar diversos aspectos além do crescimento econômico, na verdade, para a análise do desenvolvimento enquanto processo, deve-se analisar diversos aspectos para além do econômico.

Por meio da visão de Schumpeter e das lições colacionadas acima, pode-se inferir que a busca pelo desenvolvimento econômico não reside no alcance de metas e números genéricos. Na verdade, o processo que gera o desenvolvimento econômico é voltado à realidade regional e não busca, como sua finalidade máxima, a simples melhora na qualidade de vida, mas a transformação da realidade econômica e até mesmo dos padrões que hoje balizam o que seria a própria qualidade de vida.

Acerca da magnitude dessa transformação, a lição do economista austríaco:

O desenvolvimento, no sentido em que o tomamos, é um fenômeno distinto, inteiramente estranho ao que pode ser observado no fluxo circular ou na tendência para o equilíbrio. É uma mudança espontânea e descontínua nos canais do fluxo, perturbação do equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente (SCHUMPETER, 1964).

Nesse momento é possível realizar uma correlação com o equilíbrio citado por Bresser-Pereira e o equilíbrio mencionado por Schumpeter, aquele diz respeito ao necessário equilíbrio estatal, por meio dos agentes políticos, entre os interesses das classes trabalhadoras e das classes burguesas (a nomenclatura adotada tem por finalidade reduzir as diferentes classes em apenas dois grupos). Para tanto, é razoável esperar que existirão momentos com um maior grau de conforto para um dos dois lados.

Por outro lado, o equilíbrio levantado por Schumpeter retrata o equilíbrio das próprias relações econômicas e, conseqüentemente, dos anseios de todas as classes. Com isso, a ruptura de tal equilíbrio por meio de um processo de desenvolvimento não resulta no pêndulo citado no parágrafo anterior, visto que todas as classes da sociedade passarão a ter novos padrões econômicos e novos anseios e, pela própria natureza do desenvolvimento, pode-se afirmar que esses padrões e anseios serão superiores aos antecedentes.

A partir da junção e do entendimento das dimensões propostas, inicia-se a compreensão de como de modo complexo o processo de desenvolvimento pode se desenrolar. Ademais, resta evidente o posicionamento do presente texto acerca da necessidade de participação estatal como agente fundamental na busca pelo desenvolvimento, inclusive como responsável por superar a problemática que será tratada no tópico seguinte.

## **1.5. A EXPLORAÇÃO DE GÁS NATURAL E O POTENCIAL OBSTÁCULO AO DESENVOLVIMENTO**

Apesar de ser percebido o potencial de crescimento e de mudança no atual quadro alagoano, é imprescindível uma análise científica que tenha o viés de indicar a aplicação desses recursos da forma mais responsável e sustentável possível. A inquietação ganha um relevo especial diante do desenvolvimento de diversas pesquisas e trabalhos acadêmicos que demonstram a fragilidade das regiões que possuem em seus patrimônios um forte impacto decorrente da arrecadação proveniente da exploração de bens finitos.

Nesse sentido, tem-se a seguinte lição:

o desenvolvimento econômico começa com a revolução industrial e se caracteriza pela industrialização. A doença holandesa é um obstáculo ao desenvolvimento econômico porque impede a industrialização; mais precisamente, porque impede a diversificação e a sofisticação produtiva da economia: a transferência de mão de obra para setores com maior valor agregado per capita. Assim, quando falamos de “industrialização” e a associamos ao desenvolvimento econômico, estamos usando esse conceito em sentido amplo (BRESSER-PEREIRA, 2016).

Desse modo, frente a necessidade de garantir a industrialização do país, assim como de garantir a manutenção da diversificação da economia em busca do desenvolvimento, faz-se primordial o entendimento acerca de tal fenômeno econômico. No mesmo sentido, tem-se a importância de compreender quais as formas mais adequadas de aplicar o produto da exploração do gás natural.

Nesse diapasão, Braga (2015, p. 16):

Os royalties são um recurso que tem uma baixa estabilidade, pois dependem do preço de um recurso natural específico, o petróleo e o gás natural, e o Brasil tem pouca influência no valor desse produto. Portanto depender desse recurso para gastos essenciais se mostra uma grande irresponsabilidade, como visto no caso carioca (BRAGA, 2015, p. 16).

Outrossim, é notória a produção teórica acerca da Doença Holandesa, Maldição dos Recursos Naturais, Paradoxo da Abundância, etc. Todas estas teorias revelam que grande parte das regiões que possuem uma robusta reserva e exploração de recursos naturais, possuem um crescimento atrofiado, em comparação com as regiões que não possuem tais recursos.

A diferenciação entre as diversas teorias nominadas não parece ser razoável, como indica Bresser-Pereira (2016), a doença holandesa é um evento primordialmente econômico que tem, claramente, efeitos políticos e éticos. Diferenciar a doença holandesa e a maldição dos recursos naturais unicamente altera o foco do problema econômico principal, dado que, ainda que fosse crível que os grandes problemas dos países pobres são de essência ética, deixando de lado a natureza interna das instituições, mesmo que fosse crível que as mudanças institucionais teriam o condão resolver os problemas éticos do país, e com isso fosse possível superá-los, baseados nesse entendimento, moralizar um país, não resultaria em um elevado grau de desenvolvimento porque não se estaria resolvendo seu real problema econômico que reside na contínua sobrevalorização da taxa de câmbio ocasionada pelo próprio evento econômico discutido.

Destarte, diante da lição retro, será utilizada a nomenclatura doença holandesa para se referir a:

desvantagem competitiva associada a uma crônica sobrevalorização da taxa de câmbio causada pela exploração de recursos abundantes e baratos, cuja exportação é compatível com uma taxa de câmbio claramente mais elevada do que a taxa que torna internacionalmente competitivas outras empresas produtoras de bens comercializáveis que usam tecnologia no estado da arte mundial (BRESSER-PEREIRA, 2016).

A desvantagem citada se refere aos custos que os países com grandes reservas de recursos naturais possuem para explorar e exportar os mesmos em comparação aos países com baixas reservas. Um dos efeitos decorrentes de tal desvantagem é a sobrevalorização da moeda do país que exporta seu recurso natural por um custo menor que o mundialmente praticado. Entretanto, a sobrevalorização se sustenta em variações mercadológicas que podem facilmente abalar a economia de um país que tome como objeto principal de sua economia a exploração de recursos naturais sem que haja um direcionamento do lucro obtido por esta tarefa.

Noutro passo, tem-se que:

Além de uma desvantagem competitiva, a doença holandesa é a uma falha de mercado porque distorce um preço macroeconômico fundamental – a taxa de câmbio – e porque gera externalidades negativas para os setores de bens comercializáveis da economia não exportadores de commodities, impedindo-os de se desenvolverem mesmo se adotarem a melhor tecnologia mundial e as melhores práticas administrativas. É uma falha de mercado que implica a existência de uma diferença entre a taxa de câmbio que equilibra intertemporalmente a conta-corrente do país e a taxa de câmbio que sustenta os setores eficientes de bens e serviços comercializáveis, além daqueles que se beneficiam das rendas ricardianas. Somente quando a doença holandesa for neutralizada é que o mercado será capaz de alocar recursos com eficiência e promover o investimento e a inovação (BRESSER-PEREIRA, 2016).

Nesse raciocínio, aparenta ser razoável, mais uma vez, o argumento de que o Estado precisa ser atuante para corrigir as falhas do mercado. No caso em espeque, permitir que o mercado, isoladamente, atue para corrigir a falha citada pode significar o mesmo que não tomar nenhuma atitude, uma vez que, no plano internacional, a desvantagem não aparenta possuir meios capazes de ser superada, enquanto que no plano nacional a sobrevalorização da moeda corrente não se revela como uma problemática a ser sanada.

A doença holandesa pode ser enxergada, ainda, como um fenômeno estrutural que gera empecilhos à industrialização ou ao aprimoramento da produção, ou, ainda, provoca desindustrialização se o fenômeno tiver sido previamente ultrapassado e o país tiver se industrializado, mas após, em decorrência da força neoliberalista e em nome da abertura comercial e financeira, deixou de adotar um modelo de câmbios múltiplos ou de tarifas elevadas de importação combinadas a subsídios à exportação de bens manufaturados que a neutralizava (BRESSER-PEREIRA, 2016).

Parece ser razoável afirmar que a doença holandesa quando não é combatida é fundamental para esclarecer por que alguns países em desenvolvimento portadores de grandes recursos naturais não se industrializaram, como a Venezuela, enquanto outros, a exemplo do Brasil, a neutralizaram e se industrializaram. Porém é possível que o país que combateu em determinado momento a doença holandesa, a partir de algum outro momento deixe de fazê-lo, entrando, dessa forma em processo de diminuto crescimento e desindustrialização prematura, a exemplo desse cenário, o Brasil pode ser citado novamente. (BRESSER-PEREIRA, 2016).

Não obstante aparente um entendimento contraditório ao fato de essas regiões angariarem mais recursos, o fato de a exploração destes recursos atingir um patamar principal da economia, gera alguns óbices ao desenvolvimento econômico e social de quem o faz, como a desindustrialização do setor manufatureiro e a falta de competitividade gerada pela liquidez das receitas da região (BRESSER-PEREIRA; MARCONI, 2007, p. 1).

Pelo exposto, pode-se afirmar que a Doença Holandesa se refere à relação entre a exploração de recursos naturais e o declínio do setor manufatureiro. A abundância de recursos naturais gera vantagens comparativas para o país que os possui, levando-o a se especializar na produção desses bens e a não se industrializar ou mesmo a se desindustrializar - o que, em longo prazo, inibe o processo de desenvolvimento econômico (BRESSER-PEREIRA; MARCONI, 2007, p. 2).

Por ser detentor de grandes jazidas de Gás Natural no Mar do Norte, os Países Baixos acabaram explorando em demasia os recursos naturais. Isso levou ao aumento da receita de exportação e à valorização da moeda. A valorização cambial acabou por derrubar as exportações de outros produtos dos países baixos, cujos preços se tornaram menos competitivos no mercado internacional.

Assim, a relação entre a exportação de recursos naturais, ou seja, *commodities*, e o desinvestimento no setor manufatureiro (indústria) gera um decurso de inibição do desenvolvimento econômico e social. A todo esse processo, os estudiosos dão o nome de “doença holandesa” (MAIA, 2020, p. 557).

Tratando de analisar a influência dos royalties sobre o pib per capita, índices de pobreza e desigualdades nos estados brasileiros Reis, Santana e de Moura (2018, p. 73) desenvolveram um estudo metodológico utilizando dois métodos: o estimador de diferenças em diferenças

(Diff-in-Diffs) e o que emprega variáveis binárias para ajustes de poligonais no Diff-in-Diffs (Angrist e Kreger, 1998). Nesse estudo foi possível identificar que enquanto os índices de desigualdades mostraram uma imperceptível melhora para as regiões beneficiadas pelos recursos naturais, os outros dois índices (pobreza e pib per capita), não tiveram nenhum quadro de melhora ou até demonstraram uma desenvoltura pior em relação às regiões que não possuem recursos naturais, como no grupo de tratamento.

Assim, enfatizam Nogueira e Menezes (2013, p. 16):

Visto que, estes resultados são bastante expressivos, torna-se provável aceitar a existência da Maldição dos Recursos Naturais nas economias beneficiadas pelos recursos dos royalties do petróleo e gás natural. Em razão de se tratar de recursos de natureza finita, ou seja, temporários, é preciso elaborar mecanismos capazes de induzir a gestão eficiente desses recursos com a finalidade de promover o desenvolvimento social das Regiões beneficiadas.

Dessa forma, a teoria da doença holandesa, assim como as demais teorias acerca do tema, devem gerar um estado de vigilância pelos administradores públicos, que possuem o dever de gerir os recursos de modo sustentável e que tal gestão influencie positivamente nos anos futuros, dado que a gestão financeira e patrimonial que não sobrepesa as influências discutidas naquelas teorias pode acarretar diversos prejuízos para os entes políticos, afetando diretamente a sociedade.

Como visto, todo esse processo é gerado pela participação direta do Estado. Porém, nem sempre essa renda apropriada por meio de regulação do Estado é direcionada para gerar alternativas de desenvolvimento sustentável à região exploradora dos recursos naturais.

Desta forma, a apropriação da renda advinda da exploração do recurso natural, no caso o Gás Natural, deverá visar a regulação tanto da indústria quanto do mercado, com o objetivo de perpetuar pelo maior tempo possível a atividade lucrativa que vem a gerar o desenvolvimento social e econômico.

Tratando-se de bem escasso o lapso temporal destas arrecadações deverá ser de suma importância para o favorecimento da coletividade, na qual seus investimentos não se esvaíam com o tempo e se tornem perecíveis.

A recomendação para se combater essa falha segue a mesma linha de raciocínio de não dependência aos recursos naturais. Ou seja, utilizar a renda governamental para, por exemplo,

investir na criação de outras matrizes econômicas, a fim de que possa ser resguardado um futuro mais promissor para as próximas gerações.

A soberania Estatal será a diferença entre o sucesso extraído da ascensão econômica ou a decadência de investimento e programas. Para isso, a elaboração de planejamento para incentivos em diversas áreas com a renda extraída da exploração é crucial. Investir em capital físico (estradas, infraestrutura, edifícios, tecnologia, etc) e humano (mão-de-obra) a fim de que haja uma compensação dos estoques em declínio dos recursos não renováveis, com vistas na perpetuação de uma riqueza diversificada e no desenvolvimento sustentável das novas gerações (BERCOVICI, 2011, p. 356).

## **2. GÁS NATURAL, EXPLORAÇÃO E REFLEXOS ECONÔMICOS**

### **2.1 GÁS NATURAL E O DIREITO CONSTITUCIONAL**

O título III da Constituição Federal trata da organização do Estado Brasileiro, que abarca a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, porém, o que mais interessa se encontra no capítulo III, intitulado de ‘Dos Estados Federados’, nele se trata da organização do estados-membros da República Federativa do Brasil, e em seu art. 25, §2º, dispõe sobre os serviços de gás canalizado, *in verbis*:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado (BRASIL, Constituição, 1988).

Sobre o tema, Pedro Lenza, faz sintética análise, veja-se:

Os serviços locais de gás canalizado serão explorados diretamente pelos Estados, ou mediante concessão, na forma da lei, vedando-se a regulamentação da referida matéria por medida provisória, como expressamente previsto no art. 25, §2º. (com a redação determinada pela EC n. 5/95), e em decorrência do art. 246 da CF/88. A Lei n. 9.478, de 06.08.1997 (vide também a Lei n. 9.847, de 26.10.1999, veio dispor sobre a política energética nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo, instituindo o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo, além de outras providências pertinentes à matéria. Trata-se, de acordo com o art. 6º., XXII, da aludida lei, da distribuição de gás canalizado, ou seja, serviços locais de comercialização de gás canalizado, junto aos usuários finais, explorados com exclusividade pelos Estados, diretamente ou mediante concessão, nos termos do § 2º. do art. 25 da CF (LENZA, 2018).

A primeira característica que se pode observar é que assim como era no Brasil Império, a Constituição Federal de 1988 continuou o entendimento de que os serviços de gás canalizado eram públicos e locais, ao ser ela quem concede o direito de exploração aos Estados, e este por sua vez, só o podem fazer diretamente ou por meio de concessão à empresa estatal, e ainda o fazem nos limites de sua geografia.

No entanto, exsurtem ao longo do tempo outras questões que circundam o tema, muito por conta da franca expansão que o setor sofreu com o advento da promulgação da Constituição Cidadã.

Tendo em vista essa expansão, em 1995, surgem as Emendas Constitucionais nº 5 e nº 9, que, nas palavras de Arnaldo Wald:

(...) flexibilizou o monopólio da Petrobras em matéria de gás natural, ao permitir aos Estados a exploração dos serviços de distribuição através de concessão a empresas privadas, e não somente a estatais, passando o art. 25, §2º da Constituição Federal a ter a redação seguinte:

Art. 25. [...]

§2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação (WALD, 2007).

Seguindo esse processo de desverticalização, a Emenda Constitucional nº 9, de 09 de novembro de 1995, estabeleceu, vez por todas, a quebra legal do monopólio da Petrobrás sobre as atividades de pesquisa, lavra e transporte de gás natural, eliminando as barreiras institucionais à entrada de potenciais investidores e outros agentes no mercado, abrindo-o ao processo concorrencial.

Além dessas mudanças trazidas pelas emendas constitucionais supracitadas, deve-se adentrar em um ponto crucial que circunda o tema e a matéria constitucional concernente ao gás natural, qual seja, da repartição de competência.

Pois bem, segundo Dirley da Cunha Júnior, “a repartição de competência traduz-se num processo de distribuição constitucional de poderes entre as entidades federadas e constitui ponto nuclear da noção de Estado Federal.”. E o mesmo autor segue falando do princípio da predominância do interesse:

O princípio geral que norteia a repartição de competências entre as entidades federativas é o da predominância de interesses, pelo qual cumpre a União as matérias

e questões de predominante interesse geral, nacional; aos Estados cabem as matérias e assuntos de predominante interesse regional; e aos municípios concernem os assuntos de interesse local. Ocorre que atualmente nem sempre é fácil identificar se determinado assunto é de predominante interesse nacional ou regional ou local, razão por que foram concebidas determinadas técnicas de repartição de competência destinadas a auxiliar o constituinte na tarefa de dividir adequadamente o poder estatal (CUNHA, 2018).

Estabelecidos os conceitos de repartição de competência e de seu princípio norteador, deve-se adentrar nos problemas que envolvem a competência sobre o gás natural, uma primeira, seria sobre a competência legislativa sobre o mesmo, nesse sentido assevera o já citado Arnoldo Wald:

A República Federativa do Brasil é integrada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme estabelece o art. 1º da Constituição da República. A divisão de competências legislativas é distribuída em dois grandes grupos: (a) aquelas privativas da União (art. 22) e (b) aquelas concorrentes a todos os níveis federativos (art. 24). No plano legislativo, os entes menores devem reverência às normas gerais editadas pelo ente maior (ou central), a União (art. 24, §1º) (WALD, 2007)

Ora, é sabido que o sistema federativo norte americano exerceu forte influência sobre o brasileiro, e neste foram definidas expressamente as competências da União – arts. 21 e 22, CF/88 -, dos Municípios – art.30, CF/88 -, já com relação aos Estados-membros ficou reservada em sua absoluta maioria, a chamada competência residual, que está prevista no art. 25, §1º, é ver:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. (BRASIL, Constituição, 1988).

Logo, partindo-se desse pressuposto, parece lógico entender que a competência legislativa acerca dos serviços de gás canalizado caberia aos Estados, pois não fora atribuída a União e muito menos aos municípios, tudo isso atrelado ao fato de serem eles, os Estados-membros, os detentores da outorga concedida pelo constituinte de explorar os serviços de gás canalizado, sua distribuição e comercialização.

Neste sentido, vale a citação do Professor do Departamento de Direito Privado da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Me. Anderson Souza da Silva, veja-se:

Conforme o art. 25, §2º, da CF, aos estados cabe prestar diretamente os serviços locais de gás canalizado. A Constituição permitiu a possibilidade de execução indireta por meio da concessão de serviço público. Desta maneira, a competência para prestação do serviço está conjugada com o poder de regulação sobre a atividade (SOUZA, 2013).

No que pese parecer claro e evidente que a competência legislativa compete aos Estados-membros, surge uma problemática trazida pelo que dispõe o art. 177 da CF/88, *in verbis*:

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I – a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

[...]

IV – o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; [...] (BRASIL, Constituição, 1988).

Nesse momento a Constituição Federal afirma que os serviços de gás canalizado competem exclusivamente aos Estados-membros, no entanto, informa que constitui um monopólio da união, a pesquisa e a lavra de gás natural, bem como seu transporte por meio de dutos de gás de qualquer origem, havendo uma suposta discrepância nas determinações legais.

Contudo, não há colisão de competências, ou competências concorrentes, mas, sim, competências exclusivas, ou seja, cada uma delas exclui a outra. Nesta senda, faz-se necessário, primeiro, que se diferencie a competência federal e a estadual, para isso se faz uso do excerto didático de Arnoldo Wald:

Dentro da estrutura constitucional verificam-se, portanto, duas escalas de competência para os setores que integram a cadeia da indústria do gás canalizado: (i) a competência federal, que incide sobre as atividades econômicas de pesquisa, lavra (produção e processamento) e transporte de gás canalizado, reguladas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), e (ii) a competência estadual, que incide sobre os serviços públicos locais, consistentes na movimentação do gás desde os pontos de recepção (city gates) até os pontos de entrega aos usuários, serviços esses que são regulados em cada Estado pelas agências estaduais e subordinados a um regime jurídico específico, o da Lei de Concessões (Lei nº 8.987/95) (WALD, 2007).

Ora, se as competências tratam de matérias, serviços e até momentos diferentes, não há que se falar, novamente, em competência concorrente, e nesse mesmo sentido é o ensino de Marcos Juruena Villela Souto:

Inexistente, assim, incompatibilidade entre as disposições da Constituição Federal, que reservam competência para a União legislar sobre transporte, monopólio de pesquisa e lavra de gás natural, e transporte, através de conduto, deste gás, com o art. 25, §2º, que outorga competência aos Estados para exploração dos serviços locais de distribuição. Ambos os entes atuam, portanto, no limite de suas competências: o Estado Membro não interfere no transporte e a União restringe-se aos aspectos

supracitados, com total exclusão na participação da distribuição do gás canalizado (SOUTO, 2003).

Tudo isso é plenamente corroborado pelo princípio da predominância do interesse, ou seja, a União deve promover tudo aquilo que se refere ao interesse nacional, ou seja, pesquisa, lavra, transporte marítimo e pelo território nacional, enquanto os estados-membros o fazem dentro de seus limites geográficos, no melhor interesse local daqueles que fazem uso do gás canalizado que são as empresas estatais – em sua maioria, sob o regime de sociedade de economia mista.

E mesmo que ainda persista alguma dúvida sobre a diferenciação entre as atividades que são de competência da União para as que são do Estado, Arnoldo Wald arremata:

Não é difícil distinguir as atividades de pesquisa e lavra<sup>25</sup> (de competência da União) dos serviços locais de gás canalizado (de competência dos Estados). A pesquisa envolve a avaliação de áreas, no intuito de descobrir novas jazidas e a lavra envolve a extração do gás e o preparo para sua movimentação. São atividades muito distantes do deslocamento de gás através de dutos, presente nos serviços locais de gás canalizado. No entanto, a distinção entre transporte (federal) e serviços locais de gás canalizado (estadual) pode parecer menos clara à primeira vista, pois ambas as atividades pressupõem a movimentação ou o deslocamento do gás através de canos. Mas a complexidade é aparente, pois a distinção se situa no plano constitucional, como se demonstrará (WALD, 2007).

Se não fosse tudo, tem-se, ainda, julgado importantíssimo de lavra do Supremo Tribunal Federal que entendeu que competia aos Estados a competência para a "regulamentação normativa da exploração dos serviços locais de gás canalizado (CF/88 art. 25, §2º, in fine)" (ADI 425-TO, rel. Min. Maurício Corrêa, 4.9.2002.(ADI-425)).

Acerca do julgado, tem-se o informativo n. 280 do STF (2002):

Julgado o mérito de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB contra as Medidas Provisórias 62, 63, 64 e 65/90, do Estado do Tocantins, convertidas nas Leis estaduais 219, 220, 215 e 218/90, respectivamente. O Tribunal, preliminarmente, por maioria, assentou a legitimidade do governador do Estado-membro para, acompanhando o modelo federal, e desde que existente tal previsão na constituição estadual, expedir medidas provisórias em caso de relevância e urgência, haja vista a inexistência no texto da CF/88 de qualquer cláusula que implique restrição ou vedação ao poder autônomo dos Estados quanto ao uso de medidas provisórias. O Tribunal salientou, ainda, o fato de que a EC 5/95 - ao alterar o § 2º do art. 25 da CF, vedando a edição de medida provisória pelos Estados relativamente a exploração e concessão dos serviços locais de gás canalizado -, implicitamente permitiu a adoção de medidas provisórias quanto às demais hipóteses. Vencido no ponto o Min. Carlos Velloso, por entender que seria necessária autorização expressa pela CF/88 para legitimar a adoção de medidas provisórias pelo Poder Executivo estadual (ADI 425-TO, rel. Min. Maurício Corrêa, 4.9.2002.(ADI-425)).

Destarte, revela-se mais do que suficiente todo o exposto para chegar-se a conclusão de que os Estados possuem competência legislativa e que a competência da União e do mesmo ente não são concorrentes, mas exclusivas em seus limites, pois não faria qualquer sentido que a Constituição outorgasse o monopólio dos serviços de gás canalizado ao Estado, mas lhe negasse a disposição legislativa sobre os mesmos, é esse o entendimento de Eros Grau, ao afirmar que "se o serviço público em questão é estadual, evidente que a competência para dispor sobre aquela matéria é estadual" (GRAU, 2004).

Há, ainda, inúmeras discussões doutrinárias sobre invariáveis temas que circundam o tema do gás canalizado, desde a interpretação do termo "serviços" do art. 25, §2º, até a definição de quem seria o consumidor final do gás canalizado, mas finalizada a questão constitucional, passa-se a expor, também de forma sintética, sobre os royalties que são gerados pelo gás canalizado, o seu uso no desenvolvimento local e, principalmente, qual a relação de seu recebimento com as novas perspectivas para o Estado de Alagoas.

## **2.2 DA REGULAÇÃO SETORIAL DO GÁS NATURAL E A NECESSÁRIA ATUAÇÃO ESTATAL VOLTADA AO DESENVOLVIMENTO**

O gás natural é um combustível de origem fóssil variado por uma combinação de hidrocarbonetos como o metano e o etano. Usualmente é encontrado em depósitos subterrâneos comumente associados ao petróleo, isto é, no reservatório geológico, se encontra dissolvido no petróleo ou sob a forma de uma capa de gás. Neste caso, normalmente privilegia-se a produção inicial do óleo, utilizando-se o gás para manter a pressão do reservatório. Contudo, o gás natural também pode ser encontrado de maneira isolada, ou seja, é aquele que está livre do óleo e da água no reservatório, sua concentração é predominante na camada rochosa, possibilitando a produção essencialmente de gás natural (ANP, 2022).

Eis o conceito de Guitarrara (2022):

Composto por uma mistura de hidrocarbonetos, o gás natural é um combustível fóssil formado por meio da decomposição da matéria orgânica em condições específicas de elevada pressão e temperatura, além de baixos teores de oxigênio, sendo comumente encontrado junto do petróleo nas jazidas ou depósitos subterrâneos. O gás natural tem um tempo de formação de centenas de milhões de anos, razão pela qual ele é classificado como uma fonte de energia não renovável, que se esgotará com o passar do tempo.

O gás natural, enquanto produto, pode apresentar diversas funcionalidades, dentre as quais as mais importantes são: geração de calor destinado às residências, geração de eletricidade

em usinas termelétricas, substituição do gás de cozinha tradicional, isto é, gás liquefeito de petróleo (GLP), matéria prima para geração de fertilizantes, bem como combustível para automóveis, por meio do gás natural veicular (GNV) (GUITARRARA, 2022).

Na qualidade de fonte de energia, o gás natural demonstra valorosas vantagens. Uma das mais importantes é a baixa emissão de gases poluentes na atmosfera, quando em comparação com os demais derivados de petróleo, assim como não gerar outros tipos de resíduos, constituindo, desse modo, uma fonte mais limpa de energia. Ademais, o gás natural demonstra alta produtividade e custos inferiores ao consumidor final, além de um maior nível de segurança, dado que não é necessário o armazenamento em estoques. Por fim, pelo fato de ser transportado facilmente por meio de gasodutos, esse combustível se torna mais ágil e dinâmico (GUITARRARA, 2022).

O Brasil é detentor de importantes reservas de combustíveis fósseis, podendo ser considerado um produtor de gás natural, o volume de produção desse combustível aumentou significativamente ao longo dos tempos, atingindo o recorde de 134 milhões de m<sup>3</sup> por dia no ano de 2021. Nesse cenário, o estado de Alagoas é o 7º maior produtor do Brasil, com uma produção de 927 mil de m<sup>3</sup> por dia (ANP, 2022).

As primeiras reservas de petróleo e gás natural foram descobertas na região Nordeste, mais especificamente no Recôncavo Baiano, durante a década de 1940. A produção propriamente dita iniciou-se duas décadas após esse marco, e a partir de então o Brasil possui um volume acumulado de 708 bilhões de m<sup>3</sup> de gás produzido, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP). Atualmente o combustível corresponde a aproximadamente 12% da matriz energética brasileira, além de representar uma fração de 8,3% da matriz elétrica do país, que reúne as fontes utilizadas exclusivamente para a geração de eletricidade (GUITARRARA, 2022).

Levando em consideração a produção mundial, o Brasil foi o 30º maior produtor de gás natural em 2021, com uma produção aproximada de 24 bilhões de m<sup>3</sup> durante o ano, permanecendo na mesma posição de 2020, já no cenário de consumo, o Brasil figurou, no mesmo período, a 24ª posição de maior consumidor, com o total de 40 bilhões de m<sup>3</sup>, sendo necessária, dessa forma, importação para complementação de seu consumo. Ademais, quanto à oferta interna de energia, no período de 1995 a 2021, o Brasil apresentou um aumento de 71%

de sua oferta, enquanto que o gás natural, proporcionalmente, apresentou o maior crescimento, com uma porcentagem de 642 (seiscentos e quarenta e dois) (IDP, 2022).

Os Estados Unidos e a Rússia são responsáveis por 40% da produção mundial, com uma produção aproximada, no ano de 2021, de 934 e 702 bilhões de m<sup>3</sup>, respectivamente. Já quanto à exportação do gás natural, a Rússia figura como protagonista, com uma exportação de 241 bilhões de m<sup>3</sup>, ao passo em que os EUA exportaram cerca de 180 bilhões de m<sup>3</sup> (IDP, 2022).

Diante da alteração da utilização do carvão para o gás natural, essencialmente pelos países asiáticos, durante o período de 2000 a 2021, a demanda global pela utilização do combustível aumentou em 68%, partindo de 2,5 trilhões de m<sup>3</sup> para 4,1 trilhões de m<sup>3</sup> por ano. Inserida nessa demanda, a União Europeia seguida da China, no ano de 2021, foram as maiores importadoras da commodity, representando cerca de 42% de todas as operações de importação do ano (IDP, 2022).

Na forma que indica a ANP (2022), o gás natural possui uma cadeia de valor composta por vários segmentos, partindo da 1. Exploração e produção que englobam as atividades de pesquisa, exploração, desenvolvimento e produção do gás natural; 2. Processamento, o qual corresponde ao conjunto de operações voltadas a permitir o seu transporte, distribuição e utilização; 3. Liquefação, que se revela por meio dos processos que visam transformar gás natural do estado gasoso para o líquido; 4. Transporte, o qual se refere à movimentação do combustível das unidades de processamento de gás natural até os pontos de entrega do gasoduto de transporte para a rede de distribuição; 5. Regaseificação, que é o processo de conversão física do gás natural, do estado líquido para o estado gasoso; 6. Estocagem, a qual se destina ao armazenamento de gás natural em reservatórios naturais ou artificiais; 7. Distribuição, que corresponde à movimentação do combustível a partir dos pontos de entrega a concessionários estaduais de distribuição; e, por fim, 8. Comercialização, a qual corresponde à atividade de compra e venda de gás natural.

Hodiernamente, o gás natural é regulado por meio da Lei do Gás Natural, lei n. 14.134/2021, a qual dispõe sobre as atividades relativas ao transporte de gás natural, de que trata o art. 177 da Constituição Federal, e sobre as atividades de escoamento, tratamento, processamento, estocagem subterrânea, acondicionamento, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural; altera as Leis n.ºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 9.847, de 26

de outubro de 1999; e revoga a Lei nº 11.909, de 4 de março de 2009, e dispositivo da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002.

Tal lei é regulamentada por meio do Decreto n. 10.712/2021, o qual dispõe sobre as atividades relativas ao transporte de gás natural, de que trata o art. 177 da Constituição, e sobre as atividades de escoamento, tratamento, processamento, estocagem subterrânea, acondicionamento, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural.

A exploração e produção sustentam a base da indústria do gás natural, com isso grandes recursos são investidos em desenvolvimento tecnológico, na ampliação do conhecimento geológico e na constituição de uma cadeia de bens e serviços. Os contratos firmados pela ANP com as empresas em nome da União ocasionam um efeito multiplicador na economia do País, mantendo o fluxo de investimentos, atraindo empresas petrolíferas e incentivando a consolidação de uma indústria nacional de bens e serviços para o mercado (ANP, 2022).

Com a descoberta do polígono do pré-sal, em 2007, o governo passou a instruir no ano de 2010, o regime de partilha. Antes de tal fato, todas as áreas eram concedidas sob o regime de concessão. Diante disso, convém entender de que modo o regime misto em questão funciona.

Inicialmente, acerca do regime de concessão, que ocorre em cerca de 98% da área total das bacias sedimentares do Brasil e é regulado por meio da lei n. 9.478/97, convém aduzir que o regime se caracteriza pelo fato de o risco de investir e encontrar ou não gás natural ser da empresa concessionária, que tem a propriedade de todo o óleo e gás que venha a ser descoberto e produzido na área concedida. Por esse modo de contratação, a concessionária paga participações governamentais, tais como: bônus de assinatura, pagamento pela ocupação ou retenção de área, royalties e, em caso de campos de grande produção, a participação especial. Nesse modelo de contratação, os contratos são firmados pela ANP em nome da União (ANP, 2022).

Noutro passo, quanto ao regime de partilha, que ocorre nas áreas do pré-sal e nas demais áreas consideradas estratégicas, há a decisão do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) sobre a realização de licitações ou se a PETROBRAS será contratada diretamente, com o fim de preservar o interesse nacional e ao atendimento dos demais objetivos da política energética nacional. Na hipótese de haver licitação, respeitado o direito de

preferência da PETROBRAS acerca da atuação como operadora, será a vencedora a empresa ou consórcio que oferecer ao Estado brasileiro a maior fração de petróleo e gás natural, isto é, a maior parcela do excedente em óleo (ANP, 2022).

Outro aspecto de grande importância é o Fundo Social, o qual foi criado por meio da lei n. 12.351/2010, e possui como mister a administração de grande parte das receitas obtidas pela União com o pré-sal. Tais receitas, por força da lei, devem ser investidas com o fim de desenvolver programas e projetos de desenvolvimento social e regional, tal como de combate à pobreza, o que, dado o recorte do presente trabalho, revela sobremaneira a importância do fundo.

Como consequência do regime misto de exploração e produção de gás natural, a ANP além de manter suas atribuições advindas da lei n. 9.478/1997, passou a ser responsável pela promoção de estudos geológicos e geofísicos para identificação de potencial petrolífero, por organizar e manter o acervo de informações e dados técnicos; por demarcar e sugerir ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) os blocos a serem ofertados nas rodadas de licitações (concessão e partilha); por realizar licitações, para as duas modalidades, contratar os concessionários (no caso do regime de concessão) e fiscalizar o cumprimento dos contratos (partilha e produção); por fiscalizar as boas práticas e todas as atividades cumpridas sob o regime de concessão, cabendo à agência analisar, aprovar e acompanhar o cumprimento dos planos de exploração, desenvolvimento e produção pelas concessionárias; bem como por calcular o valor dos royalties e participação especial a serem pagos pelas empresas produtoras a estados e a municípios (ANP, 2022).

No Estado de Alagoas, a Algás S.A., é a sociedade empresarial concessionária responsável pela execução do comércio e da distribuição de Gás canalizado, onde o próprio governo de Alagoas é detentor de 57% das ações ordinárias, tendo sua implementação autorizada pela Lei Estadual 5408/92, sendo, desse modo, a primeira empresa do país a assumir o seu sistema de distribuição, até então operado pela Petrobras (ALGÁS, 2022).

Cumprido destacar um breve histórico da sociedade citada, com a finalidade de visualizar os avanços que a mesma desempenhou no mercado, culminando com a maior possibilidade de arrecadação tributária.

No início de suas operações, em 1994, a sociedade contava com 6 clientes industriais. Em 2001, começa a fornecer gás natural para as residências, estabelecendo-se como a primeira distribuidora, fora do eixo Rio-São Paulo, a realizar tal feito. Já em 2005, conta com a distribuição para 10 mil residências e 10 mil consumidores do gás natural veicular (GNV). Obtendo, em 2016, a marca de 40 mil consumidores residenciais e contando com uma rede de distribuição com 400 quilômetros de extensão, atendendo 589 estabelecimentos comerciais, inclusive três shoppings da capital do Estado. Ademais, a concessionária é responsável pelo fornecimento de gás natural para o aeroporto Zumbi dos Palmares, o primeiro do país a contar com um sistema de co-geração a gás natural (ALGÁS, 2022).

Nesse cenário, para compreender a natureza dos recursos decorrentes da exploração do gás natural, bem como o modo pelo qual os mesmos são regulamentados na legislação vigente, faz-se mister uma análise das implicações financeiro/tributária decorrentes da exploração e comercialização do gás natural.

A partir da constatação decorrente da considerável arrecadação financeira vindoura, como se verá adiante, pode-se afirmar que a indústria de extração e comercialização de gás natural passará a ter relevante capacidade de produzir efeitos no desenvolvimento, precipuamente nas atividades econômicas.

De sorte que movimentarão a economia regional significativamente por meio da atividade direta de exploração e seus serviços associados, vez que, diretamente, proporcionará vultuosos recursos com o pagamento de royalties, bem como participações especiais e participações governamentais.

Para além disso, de forma indireta e através de serviços que estão relacionados as atividades de comercialização do gás natural, tende-se a ocorrer um efetivo processo de desenvolvimento, por meio da produção de empregos na região, investimentos, movimentação da economia local, etc.

Já para a tratativa dos recursos diretos, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis -ANP, discorre acerca dos royalties, que incidem sobre o valor da produção do campo e são recolhidos mensalmente pelas empresas concessionárias por meio de pagamentos efetuados à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) até o último dia do mês seguinte àquele em que ocorreu a produção. A STN repassa os royalties aos beneficiários com base nos

cálculos efetuados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, de acordo com o estabelecido pelas leis n. 9.478/1997 e n. 7.990/1989 (ANP, 2020).

O royalty, ainda segundo a Agência Reguladora (2022), é uma compensação financeira devida aos entes federados pelas sociedades empresariais que produzem e exploram a atividade decorrente da extração do Petróleo e Gás Natural, “uma remuneração à sociedade civil pela exploração desses recursos não renováveis”. Os royalties incidem sobre a produção mensal do campo produtor. O valor a ser pago pelos concessionários é obtido multiplicando-se três fatores:

1. Alíquota dos royalties do campo produtor, que pode variar de 5% a 10%;
2. Produção mensal de petróleo e gás natural produzidos pelo campo;
3. Preço de referência destes hidrocarbonetos no mês (artigos 7º e 8º do Decreto n. 2.705/1998, que regulamentou a Lei n. 9.478/1997) (ANP, 2020).

Os valores dos royalties são resultado da multiplicação da alíquota, a qual é prevista em cada contrato de concessão de campo, pelo valor da produção realizada. Enquanto o valor da produção é o resultado da multiplicação do volume da produção de gás natural pelo preço de referência do gás natural produzido no campo no mês de apuração.

Outra receita direta é a participação especial, podendo ser conceituada como uma compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários de exploração e produção de Petróleo ou Gás Natural para campos de grande volume de produção. Para isso são observados a localização, os anos de produção e o volume desta produção trimestralmente fiscalizada. Desta forma, são aplicadas as receitas líquidas da produção trimestral de cada campo (ANP, 2020).

Segundo a ANP (2020), a destinação dos recursos da participação especial é efetuada em função de quatro modais de distribuições existentes na legislação, a saber:

(1) Para recursos provenientes de campos terrestres, 50% são repassados à União, 40% aos estados produtores e 10% aos municípios produtores, conforme determinado pelo art. 50 da Lei 9.478/97;

(2) Para recursos provenientes de campos com declaração de comercialidade anterior a 3 de dezembro de 2012, produção realizada pré-sal e localizados na área definida pelo inciso IV do Art. 2º da Lei 12.351/10 (DARF 3037), 50% destes recursos são destinados ao Fundo Social previsto na mesma lei, 40% aos estados confrontantes com a plataforma continental onde ocorrer a produção e 10% aos municípios confrontantes;

(3) Para recursos provenientes de campos marítimos, exceto pré-sal e cujas declarações de comercialidade tenha ocorrido antes de 3 de dezembro de 2012, 50% são repassados à União, 40% aos estados confrontantes com a plataforma continental onde ocorrer a produção e 10% aos municípios confrontantes, conforme determinado no art. 50 da Lei 9.478/97; e

(4) Para recursos provenientes de campos marítimos com declaração de comercialidade posterior a 3 de dezembro de 2012 (DARF 3990), 50% são repassados à União, 40% aos estados confrontantes com a plataforma continental onde ocorrer a produção e 10% aos municípios confrontantes, conforme determinado pela Lei 12.858/13 (ANP, 2020).

Essa receita demonstra de forma direta a vantagem da produção em maiores escalas, em que ao final de cada trimestre os Estados, bem como seus Municípios, ampliariam ainda mais suas receitas para além daquelas já proporcionadas pelos royalties. No corrente ano o Estado de Alagoas, assim como seus municípios, não recebeu valores decorrentes da participação especial.

Distinto recurso é o Bônus de Assinatura que são valores pagos pelos concessionários à ANP nas Rodadas de Licitações de áreas para as atividades de exploração e produção do Gás Natural. E Taxa de Ocupação ou Retenção de Área, que corresponde a um valor devido pelos concessionários em relação às áreas onde realizam as atividades de exploração e produção, nesse caso prestadas diretamente ao Município no qual se situa suas instalações.

Desse modo, a partir da análise do sistema jurídico que regula a exploração do Gás Natural, pode-se delimitar de maneira mais sucinta cada renda compensatória resultante da exploração, nos dizeres de Silva para o livro *Desenvolvimento Regional no Brasil - Políticas, estratégias e perspectivas*:

1) Bônus de assinatura: o montante ofertado pelo licitante vencedor junto à proposta para obtenção da concessão de petróleo ou gás natural, não podendo ser inferior ao valor mínimo fixado em leilão pelo órgão regulador. Pago uma única vez, no momento de celebração do contrato de concessão.

2) Pagamento pela ocupação ou retenção da área: pago anualmente ao real proprietário da área como retribuição pelo uso e pela depreciação do ativo.

3) Royalties: compensação financeira devida pelos concessionários, recolhida mensalmente aos cofres da União, a responsável legal por sua partilha, conforme regras e critérios estabelecidos em lei.

4) Participações especiais: compensação financeira de caráter extraordinário, paga trimestralmente pelos concessionários por ocasião de excepcional volume de produção ou rentabilidade bem acima da média. Conforme Gobetti (2011), o recolhimento dessas rendas só foi claramente estabelecido nos anos 1980, junto à promulgação da atual Constituição Federal (SILVA, 2017).

Ademais, cumpre ressaltar, que há ainda a incidência das tributações que se dão em consequências da exploração e comercialização do gás natural. São elas:

O ISS – Imposto sobre Serviços, destinado ao município onde se localiza o estabelecimento prestador.

ICMS – Imposto de circulação de mercadorias e serviços. Trata de um tributo estadual e suas alíquotas variam conforme a regulação do Estado.

CIDE Combustíveis – Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico Sobre Combustíveis. Trata-se de um tributo federal destinado a investimentos na infraestrutura de transporte e para o financiamento de projetos ambientais. (Nesse caso os Estados e Municípios se beneficiam através da infraestrutura prestada pela União).

PIS e COFINS - São contribuições sociais cuja finalidade é o financiamento da seguridade social e incidindo nas receitas auferidas por pessoas jurídicas. Sendo assim, incidem sobre a renda obtida e o patrimônio.

Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ)

Contribuição Social Sobre Lucro Líquido (CSLL)

A utilização dos termos técnicos, utilizados pela própria Agência Reguladora, no presente trabalho, indica que não faz parte do objeto desta pesquisa a discussão acerca da natureza jurídica e da conceituação acerca das receitas percebidas pelos Estados e pelos Municípios. Há, na verdade, o interesse de conhecer quais são os recursos provenientes da exploração do recurso natural, bem como sua correlação com o perseguido processo de desenvolvimento.

Desta forma, são visíveis os possíveis benefícios oriundos da exploração do gás natural, na qual, assim como em diversos Estados do país e regiões do mundo, viabilizam-se receitas diretas ao Estado de Alagoas e aos Municípios produtores. Receitas de suma importância a fim de buscar ainda mais a autonomia do Estado como ente federativo e seu consequente desenvolvimento econômico e social.

Isto é, o consequente e viável crescimento tanto para Alagoas, bem como seus Municípios. E com isso uma fonte de mudança na estrutura da região, além de um desenvolvimento econômico, social, político e institucional, refletindo em um menor esforço a ser despendido para a obtenção de recursos mínimos considerados indispensáveis à sobrevivência humana.

De acordo com dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, até dezembro de 2020, Alagoas recebeu o acumulado de 19 milhões de reais, decorrentes da exploração de Gás Natural e Petróleo, sem levar em conta o valor pago pelo excedente da produção (Lei nº 9.478/97) (ANP, 2020). Enquanto que, até outubro de 2022, o estado de Alagoas recebeu o montante de 35 milhões de reais, isto é, houve um aumento de cerca de 84% em um período de dois anos, mesmo deixando de levar em consideração os últimos dois meses do ano (ANP, 2022).

De outra ponta, os municípios alagoanos, também de acordo com os dados da ANP, receberam o acumulado de R\$ 130 milhões, até dezembro de 2020, dentre eles, Pilar e Maceió receberam as maiores cotas (ANP, 2020). Enquanto que, até outubro de 2022, os municípios de Alagoas receberam o montante de 263 milhões de reais, isto é, houve um aumento de cerca de 102% em um período de dois anos, mesmo deixando de levar em consideração os últimos dois meses do ano. Ademais, ainda conforme os dados da agência citada, cerca de 40 milhões de reais foram obrigatoriamente destinados a investimentos e custeio nas áreas da saúde e da educação, na forma como preconiza a lei n. 12.858/2013 (ANP, 2022).

Destarte, considerando que a situação econômico-social que Alagoas possui diante dos demais Estados da federação é bastante penosa, é possível identificar a relevância para o Estado e seus Municípios da exploração dos recursos oriundos do Gás Natural.

O pagamento dos royalties, e a consecutiva influência na receita Estadual em tela, é decorrente de Mandamento Constitucional, previsto no artigo 20º, § 1º, que será tratado no presente trabalho como de natureza indenizatória, desempenhando uma espécie de compensação financeira pela exploração e/ou uma participação dessa exploração. Podendo ser observado, em primeiro momento, dois aspectos desses recursos, o primeiro referente ao próprio lucro almejado pela exploração e o segundo referente às compensações pagas por eventuais danos ao meio ambiente, assim como pela retirada de um bem não renovável.

É notório, portanto, a gama de recursos que podem ser extraídos da atividade de exploração e comercialização do bem, porém é importante observar a relevância da participação do Estado para instrução, arrecadação e análise para assim captar e converter esses recursos em meios capazes para atingir o desenvolvimento social e econômico.

Ademais, como será visto no tópico seguinte, o futuro cenário da produção e exploração de gás natural sustenta uma significativa esperança por um considerável processo de desenvolvimento nacional e local. Não obstante, para tanto, o papel que o Estado irá exercer nesse esperado cenário, certamente, será fundamental. Tal papel irá ser enxergado, especialmente, na regulação que será adotada para a própria exploração do gás natural, assim como para a economia nacional.

De outra quadra, pode-se reconhecer uma autonomia da economia e dos mercados em relação ao próprio Estado e ao próprio Direito, que, pode-se dizer, surgem para regularizar a economia, bem como atenuar suas falhas.

Nesse posicionamento, é de grande relevância a contribuição de Aragão:

A relação entre o Estado e a economia é dialética, dinâmica e mutável, sempre variando segundo as contingências políticas, ideológicas e econômicas. Inegável, assim, uma relação de mútua ingerência e limitação: o Direito tem possibilidades, ainda que não infinitas, de limitar e de direcionar as atividades econômicas; e estas influenciam as normas jurídicas não apenas na sua edição, como na sua aplicação, moldando-as, também limitadamente, às necessidades do sistema econômico (ARAGÃO, 2009, 20).

Assim, como forma de intervir no processo de desenvolvimento, pode-se adotar diversos modelos regulatórios, os quais, dada sua finalidade irão exercer uma maior ou menor intervenção no mercado.

Entretanto, é necessário, precipuamente no contexto brasileiro, adotar a regulação estatal da economia como um conjunto de medidas abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva de liberdade privada ou meramente indutiva, determine, controle ou influencie o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da constituição e orientando-os em direções socialmente desejáveis (ARAGÃO, 2009, 20).

Portanto, há a conformação da possibilidade de se ter um Estado mais ou menos intervencionista, a depender da corrente doutrinária escolhida, porém, considerando a fixação de patamares social mínimos dispostos na CRFB/88, a Administração não deve ser completamente afastada (GOMES, 2017, 264).

Na mesma quadra, mesmo havendo o reconhecimento da ausência de pretensão de argumentação jurídica, conforma-se, claramente, o posicionamento do historiador israelita

Yuhval Noah Harari, quanto ao papel que deve ser desenvolvido pelo Estado, particularmente o Estado brasileiro, dado o seu viés constitucional já tratado, veja-se:

Impedir por completo a perda de empregos é uma estratégia pouco atraente e provavelmente indefensável, porque significaria abrir mão do imenso potencial positivo da IA e da robótica. No entanto, os governos podem decidir retardar o ritmo da automação para reduzir seu impacto e dar tempo para reajustes. A tecnologia nunca é determinista, e o fato de que algo pode ser feito não quer dizer que deva ser feito. A legislação pode bloquear com sucesso novas tecnologias mesmo se forem comercialmente viáveis e economicamente lucrativas (HARARI, 2018, 36).

Ora, como visto, independentemente do modelo de produção adotado em determinado Estado, há de se arcar com seus deveres impostos, particularmente, por sua Constituição. Nesse passo o posicionamento do historiador se revela extremamente razoável, ratificando o entendimento de que há a necessidade de um Estado atuante.

A assertiva, inclusive, encontra fundamento na lição de Aragão, no tocante à ordem econômica constitucional:

[...] a ordem econômica constitucional deva ser particularmente maleável às necessidades econômicas e posições políticas majoritárias em cada momento, respeitados, naturalmente o núcleo protegido contra tais contingências. Em outras palavras, a maleabilidade da ordem constitucional econômica, calcada, sobretudo, em princípios genéricos, muitas vezes contraditórios entre si, admite várias legislações e interpretações, ressalvadas aquelas que não sejam oriundas de uma razoável e plausível ponderação entre os seus valores. (ARAGÃO, 2009, 20)

No mesmo passo deve-se reconhecer a característica pluriclassista da Constituição, que permite a adoção de modelos mais ou menos neoliberais, sendo a autorregulação uma possibilidade, porém mantendo em mente que não se trata da única, nem da mais importante possibilidade de regulação (ARAGÃO, 2009, 20).

Nesse ponto, pode-se fazer uma reflexão sobre a atual conjuntura política na esfera federal com o presidente Jair Bolsonaro, o qual adota um modelo muito mais livre ao mercado que os governos anteriores, aqui há que se falar que, aparentemente, inexistente inconstitucionalidade no modelo adotado, porém a existência de bases mínimas sociais na constituição não permite que o modelo da autorregulação aja isolado das necessidades sociais.

Assim, a regulação estatal no atual modelo de Estado deve levar em conta a necessidade de uma economia que considere as desigualdades, fazendo com que haja uma intervenção suficiente a gerar um ambiente equitativo e justo, devendo, ainda, ter por base a eficiência, voltada para a dignidade da pessoa humana e a necessidade de eficácia social das

medidas regulatórias adotadas, fazendo com que o maior número de pessoas possível possa exercer seus direitos e atuar na economia.

Do mesmo modo, resta evidente o entendimento do autor quanto à finalidade do Estado, qual seja, atingir o bem-estar social. Entretanto, tal tarefa não depende unicamente do próprio Estado, sendo possível admitir a autorregulação da economia, desde que essa seja voltada para aquele fim (ARAGÃO, 2009, 20).

O jurista destaca que uma regulação estatal forte pode ser, em certos momentos, do interesse da própria burguesia, vez que a atividade Estatal, por vezes, é capaz de revolucionar os negócios empresariais (ARAGÃO, 2009, 20).

Exemplo disso é o caso da Apple, sociedade empresarial conhecida por obter diversos incentivos e benefícios do governo norte-americano e que se apresenta como um negócio extremamente sólido e seguro.

### **2.3 A PERSPECTIVA DECORRENTE DA DESCOBERTA DA SUPEREXPLORAÇÃO DA BACIA SERGIPE-ALAGOAS**

Notícias divulgadas em junho 2019, informam acerca do que seria “a maior descoberta desde o pré-sal, em Sergipe e Alagoas”. A Petrobrás informou a existência de pelo menos seis campos com uma impactante capacidade de exploração. Além disso a exploração deve gerar R\$ 7 bilhões de receita anual à estatal e às sócias, calcula a consultoria Gas Energy (EXAME, 2019).

Com isso, a produção de gás natural de Alagoas passaria de 927 mil m<sup>3</sup> por dia para 24 milhões de m<sup>3</sup> por dia de gás natural, o que equivale a 15% da produção total brasileira, situaria Alagoas na 2ª posição de maior produtor do Brasil, bem como passaria a representar 20% das reservas terrestres do Brasil, de acordo com o Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural da ANP (2022) e com a 12ª Rodada de Licitações de Petróleo e Gás – Bacia de Sergipe-Alagoas (2021).

Na avaliação do governo, a conquista pode ajudar a tirar do papel o esperado “choque de energia barata” prometido pelo ministro da Economia, Paulo Guedes – que se trata do plano para baratear em até 50% o custo do gás natural e “reindustrializar” o País com um modal

energético consideravelmente menos danoso ao meio ambiente que as fontes fósseis comumente utilizadas.

O secretário de Petróleo e Gás Natural do Ministério de Minas e Energia (MME), Márcio Felix, que participa da elaboração do plano de Guedes, atual Ministro da Economia, afirmou ao jornal digital: “Vamos ter competição. É isso que vai fazer o preço baixar”, indicando entusiasmo com a descoberta e demonstrando o interesse pela abertura de mercado (EXAME, 2019).

Além disso, o governo tem demonstrando a expectativa de estimular a economia na região local com o gás que será explorado. De 2014 a 2017, a cadeia de óleo e gás ficou praticamente paralisada como reflexo da forte queda no preço do insumo no mercado internacional e das revelações da Operação Lava Jato da Polícia Federal. Não obstante, o presidente da Gas Energy, Rivaldo Moreira Neto, afirmou: “É possível que a gente assista a uma retomada da indústria de petróleo e gás no Nordeste, onde tudo começou” (EXAME, 2019).

O editorial informa que pelos dados do MME, para delimitar o reservatório e construir um gasoduto até a costa, a Petrobrás deve gastar US\$ 2 bilhões ainda neste ano. Por meio de sua assessoria, a estatal informou que as águas profundas de Sergipe/Alagoas vêm mostrando grande potencial para o desenvolvimento. Afirma também que o orçamento do projeto está previsto em seu plano estratégico para os próximos cinco anos. Por enquanto, a estatal está trabalhando apenas na exploração, mas não na produção dos campos.

Noutro passo, em 05 de julho de 2021, a Petrobrás anunciou a assinatura do contrato de venda da totalidade da participação da estatal na exploração e produção de gás natural em Alagoas. A venda se deu por 300 milhões de dólares, derivadas de sete concessões, sendo seis terrestres: Pilar, Furado, Anambé, Arapaçu, São Miguel dos Campos e Cidade São Miguel dos Campos e uma em águas rasas: Paru. Além dos campos e suas instalações de produção, está incluída na transação a Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN) de Alagoas, cuja capacidade de processamento é de 2 milhões de m<sup>3</sup>/dia, e que é responsável pelo processamento de 100% do gás do polo (PETROBRÁS, 2021).

Segundo a empresa que adquiriu o Polo Alagoas, em cem dias de atividades, houve um acréscimo de mais de 100% nos campos de Paru e de Pilar, passando a produção média de 396 mil m<sup>3</sup> de gás natural por dia para 814 mil m<sup>3</sup>. Além disso, os royalties pagos para o Estado de Alagoas estão maiores. A perspectiva de pagamento em 2022 é de R\$ 110 milhões em royalties, 2,3 vezes maior que o valor de 2021. (ORIGEM, 2022).

De acordo com Luiz Felipe Coutinho, CEO da Origem Energia: "Estamos trabalhando para transformar Alagoas no principal hub energético do Nordeste". O contrato de aquisição do polo além dos campos abrange ainda uma unidade de processamento de gás natural (UPGN) -- a primeira a ser privatizada no país, com capacidade de processar 2 milhões m<sup>3</sup> por dia --, duas estações de tratamento e uma malha de 230 km de dutos com acesso direto ao terminal de exportação de óleo TAMAC (em Maceió), assim como à malha da TAG que realiza o transporte de gás natural de longa distância no país (ORIGEM, 2022).

Outro ponto de relevância é o fato de que a operadora Origem Alagoas já se consolida como a 4ª operadora com maior volume de produção de gás natural do Brasil, de acordo com os dados do Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural de junho de 2022 (ANP, 2022).

Noutro passo, segundo dados da ANP (2001), a bacia de Sergipe-Alagoas conta com uma reserva estimada de 11,5 bilhões de m<sup>3</sup> de gás natural. Nesse ponto, deve-se salientar que inexiste uma grande gama de dados acerca de tal reserva, uma vez que a exploração se iniciou a menos de um ano e as previsões até então conhecidas são de origem unilateral das operadoras.

Diante do exposto, resta evidente a potencial possibilidade de o estado de Alagoas ocupar o topo nacional quanto à produção de gás natural. Podendo chegar a produzir cerca de 20 vezes mais que a atual produção, bem como ser o segundo maior estado explorador do bem. Entretanto, quando em comparação com os outros entes, o estado ainda apresenta números singelos, os quais devem ser objeto de mais investimento, tanto na produção, quanto não distribuição do gás natural.

No mesmo sentido, a exploração de tais bens finitos não podem resultar em uma finalidade própria, mas si em uma alavanca para o aperfeiçoamento de setores essenciais ao desenvolvimento. Nesse raciocínio, não obstante haja um grande potencial de reserva exploratória, uma responsabilidade estratégica aparenta ser primordial no cenário dado.

### 3. DESENVOLVIMENTO E A RELAÇÃO COM A POBREZA

Inicialmente, antes de adentrar na análise jurídica do comportamento esperado do Estado, se faz necessário lidar com o tema da pobreza e da miséria, vez que, como se verá adiante, tal comportamento somente passa a ser realmente considerado quando se estabelece o cenário em que o Estado atuará.

Nessa toada, julga-se importante tratar de pontos como a pobreza e miséria, que serão retratados de forma continuada nesse estudo.

Acerca da necessidade de se tratar o tema, tem-se o ensinamento de Ricardo Lobo Torres:

Aqui também há que se distinguir entre a pobreza absoluta, que deve ser obrigatoriamente combatida pelo Estado, e a pobreza relativa, ligada a causas de produção econômica ou de redistribuição de bens, que será minorada de acordo com as possibilidades sociais e orçamentárias. De assinalar, todavia, que inexistente definição apriorística de pobreza absoluta, por ser variável no tempo e no espaço e, não raro, paradoxal, surgindo tanto nos países ricos como nos pobres. (TORRES. 1989, 29)

Malgrado o autor citado utilizar termos distintos dos utilizados na presente pesquisa (pobreza – pobreza relativa; miséria – pobreza absoluta), não há discordância da ideia apresentada, nem utilidade visível em argumentar por um ou por outro termo.

A princípio, urge salientar a distinção entre a pobreza e a miséria, sendo considerado pobres aqueles que possuem uma renda capaz de atender às necessidades mínimas; ao passo que são considerados miseráveis aqueles que possuem, no máximo, uma renda capaz de cobrir a alimentação diária. Nacionalmente, utiliza-se o salário mínimo para a caracterização da pobreza e o valor da cesta básica para a caracterização da miséria (SOUSA. 2012, 9).

Ademais, como já havia sido indicado alhures, deve haver uma distinção clara entre a pobreza e a miserabilidade (pobreza relativa e absoluta), dado que parece razoável tratar da atuação estatal em um cenário em que a miserabilidade deve ser extinguida.

Em estudos desenvolvidos em 2003, o Banco Mundial estimou que a população miserável – que levou em conta uma renda de até USD \$ 2 por dia- tenha chegado a 1,5 bilhão de pessoas (SOUSA. 2012, 9).

Noutro giro, uma pesquisa análoga – que levou em conta uma renda de até USD \$ 1,90 por dia - desenvolvida em 2018, também pelo Banco Mundial, indica que o número de miseráveis passou a ser de 767 milhões, correspondendo a cerca de 10% da população mundial, o que se revela uma importante conquista da humanidade.

É imperioso destacar que a adoção desse critério objetivo para qualificar a situação de miserabilidade, parte de uma média dos valores necessários para fazer frente às necessidades básicas diárias.

Dessa forma, tal critério pode vir a servir também como um meio que qualifique e identifique qual o nível de atuação que o Estado deveria empregar em determinada região, considerando esses dados financeiros.

Por outro lado, deve-se ter em mente que a classificação de dada região por um apenas um critério objetivo pode não ser razoável o bastante para enfrentar, de fato, tal mazela social. Não obstante, diante do corte desta pesquisa, não serão elencadas outras informações que permitam classificar a situação de cada localidade.

### **3.1. POBREZA COMO PRIVAÇÃO DE CAPACIDADES.**

Quanto à pobreza, para além de um indicador para a determinação da atuação estatal, é possível realçar sua caracterização como uma verdadeira privação de capacidades. Nesse sentido, a pobreza pode ser enxergada como um elemento prévio que possui o condão de privar as capacidades básicas em vez de, tão somente, caracterizar um baixo nível de renda que, tradicionalmente, é o critério utilizado para sua identificação (SEN. 2010, 109).

O vencedor do Prêmio Nobel de Economia de 1998, Amartya Sen, aponta os seguintes argumentos favoráveis à abordagem da pobreza como privação de capacidades:

A pobreza pode sensatamente ser identificada em termos de privação de capacidades, a abordagem concentra-se em privações que são intrinsecamente importantes (em contraste com a renda baixa, que é importante apenas instrumentalmente).

Existem outras influências sobre a privação de capacidades – e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades).

A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional) (SEN. 2010, 110).

Nesse contexto, percebe-se que o tratamento da pobreza como um elemento limitativo deve ser adotado, com o intuito de não restringir os índices que versam do tema como meros elementos econômicos e sociais, sem a devida observância aos efeitos indiretos ocasionados por essa mazela social.

Dentre os argumentos citados, merece realce o terceiro, vez que existem diversas razões para as variações condicionais. A princípio, a relação entre renda e capacidade recebe forte influência dos indivíduos e suas singularidades; pela localização e suas características; bem como pelas condições epidemiológicas regionais. Após, existe a possibilidade de ocorrer uma junção de desvantagens entre a pobreza e a adversidade na conversão de renda em funcionamentos, tais desvantagens como idade e doenças reduzem o potencial de auferir renda (SEN. 2010, 112).

Esse ponto possui importância crucial, dada a possibilidade de uma destinação mais efetiva de ações públicas. Por fim, a privação de renda pode vir a resultar em privação absoluta de capacidades, uma vez que ser relativamente pobre – mesmo que não haja esse reconhecimento em nível global- em um país rico, pode significar uma considerável desvantagem, dada a necessidade de mais renda para a aquisição de bens e serviços mínimos (SEN. 2010, 112).

Com fundamento na lição do autor, tal como relacionado com o objeto da pesquisa em tela, nota-se a relevância de compreender o fenômeno da pobreza enquanto situação fática a ser tratada pelo Direito e enfrentada pelo Estado.

Com a devida prudência para não adentrar tão profundamente em termos da Ciência da Economia, é necessário ter em mente conceitos assentados da referida Ciência, com o fim de evitar a destinação do Estado à fins infrutíferos.

Nessa perspectiva, insubstituíveis são as palavras do premiado economista indiano:

[...] é importante não perder de vista o fato fundamental de que a redução da pobreza de renda não pode, em si, ser a motivação suprema de políticas de combate à pobreza. É perigoso ver a pobreza segundo a perspectiva limitada da privação de renda e a

partir daí justificar investimentos em educação, serviços de saúde, etc. com o argumento de que são bons meios para atingir o fim da redução da pobreza de renda. Isso seria confundir os fins com os meios. [...] As relações instrumentais, por mais importantes que sejam, não podem substituir a necessidade de uma compreensão básica da natureza e das características da pobreza (SEN. 2010, 114).

Destarte, a discussão pública e a participação da sociedade são ponto central para a elaboração de políticas efetivas e democráticas, vez que a valorização das liberdades políticas e dos direitos civis é crucial na elaboração de políticas econômicas desenvolvimentistas, não podendo – dentro de uma perspectiva que preza pela liberdade – deixar as liberdades participativas em segundo plano, quando do tratamento de políticas públicas (SEN. 2010, 134).

Somado a isso, não é raro observar que as regiões tidas como pobres manifestam o fenômeno do subdesenvolvimento, o qual pode ser definido como um desenvolvimento atrofiado em relação ao crescimento demográfico, sendo possível correlacionar elementos econômicos para tanto, como a concentração de riquezas, ocasionando, cada vez mais, maiores números de pessoas pobres e miseráveis em relação à população total (SOUSA. 2012, 11).

Ainda sobre o ponto, destacam-se a consolidação de estruturas econômicas de forma a inviabilizar a adoção de inovações, tal como a situação de bloqueio ao crescimento econômico sistemático, resultando em uma estabilização de formas pré-capitalistas em determinadas regiões. Por outro lado, pode-se perceber a redução ou a estagnação dos índices sociais e ambientais, quando em comparação com o mesmo período em outras regiões, em ambos os cenários, percebe-se, também, a ausência de atuação estatal ou, ao menos, sua ineficiência (SOUSA. 2012, 11).

Assentado na constatação desses efeitos, o subdesenvolvimento tende a revelar áreas consideradas cinzas, onde, por mais que haja um avanço no poder de compra da população geral, as estruturas econômicas e sociais não são alteradas, existindo, dessa forma, regiões pertencentes a grupos familiares que, a partir do entendimento retro, realçam o predomínio de ausência do próprio sistema capitalista de produção, tal situação é agravada pela instabilidade autogerada.

Tomando por base a situação geral e econômica, SOUZA:

A economia subdesenvolvida caracteriza-se, ainda, pela instabilidade e pela dependência econômica, tecnológica e financeira em relação aos países desenvolvidos. A base exportadora, insuficiente e instável, nem sempre consegue causar impactos significativos no setor de mercado interno. A capacidade de barganha nos mercados externos mostra-se diminuta à medida que a concorrência aumenta, com

o ingresso nesses mercados de países mais competitivos. A formação de capital é insuficiente pelo baixo nível de renda e discriminação contra os capitais externos. Altas taxas de inflação e restrições orçamentária inibem o investimento público em setores estratégicos e na área social. Explicando o reduzido crescimento econômico, os pontos de estrangulamento e a pobreza da grande maioria da população. (SOUSA. 2012,11).

Destarte, além dos efeitos nefastos do controle do desenvolvimento por grupos familiares, decorrente da concentração de riqueza, tem-se a problemática, consideravelmente acentuada, da instabilidade em tais áreas, uma vez que se considera a possibilidade de desenvolvimento e crescimento de um país com diversos tipos de indústrias e serviços, ao passo que em determinadas áreas costuma haver apenas um tipo dos setores, como se deu por muitos anos com a indústria açucareira no Estado de Alagoas.

### **3.2 POBREZA E O MÍNIMO EXISTENCIAL**

Superado o objetivo por trás dos demais tópicos, qual seja, realçar a importância de tratar a pobreza e de seus efeitos, passa-se a análise do mínimo existencial propriamente dito, tratado no presente artigo como um verdadeiro direito fundamental.

A origem de tal direito, como elucida Nassar (2014), surge na Alemanha, a saber:

Os debates sobre a garantia do mínimo indispensável para uma existência digna tiveram lugar pela primeira vez na Alemanha nas atividades preparatórias da elaboração da Lei Fundamental de Bonn de 1949, bem como nos que sucederam sua elaboração (NASSAR. 2014, 441).

Ainda em referência à gênese do tema, a seguinte lição:

Sem prejuízo de sua previsão (ainda que com outro rótulo) no plano do direito internacional dos direitos humanos, como é o caso do artigo XXV da Declaração da ONU, de 1948, que atribui a todas as pessoas um direito a um nível de vida suficiente para assegurar a sua saúde, o seu bem-estar e o de sua família, a associação direta e explícita do assim chamado mínimo existencial com a dignidade da pessoa humana encontrou sua primeira afirmação textual, no plano constitucional, na Constituição da República de Weimar, Alemanha, em 1919, cujo artigo 151 dispunha que a vida econômica deve corresponder aos ditames da Justiça e tem como objetivo assegurar a todos uma existência com dignidade (SARLET. 2016, 115).

Já se tratando da doutrina, foi o publicista Otto Bachof que reconheceu a existência de um direito subjetivo à garantia de recursos mínimos para uma existência digna, garantia essa que, nesse momento, era tratada como positiva, isto é, dependia da ação estatal. O autor argumentava que o princípio da dignidade da pessoa humana, necessitava de um mínimo de segurança social, dado que a dignidade da pessoa humana não pode ser conquistada e mantida sem os recursos materiais para uma existência digna. Tal é o motivo pelo qual a observância ao

direito à vida e à integridade física não se resume, tão somente, à vedação da eliminação da vida, isto é, não é somente um direito de defesa, mas também dimensão positiva no sentido de garantir a vida (NASSAR. 2014, 411).

Em relação à justiciabilidade do mínimo existencial, tem-se a seguinte conceituação de Bercovici:

Pelas decisões do Tribunal, o Estado deve garantir o direito à vida e à integridade física dos seus habitantes por meio da prestação de serviços sociais essenciais. O mínimo existencial, assim, obriga o Estado a dar condições mínimas para assegurar uma existência digna de sua população (BERCOVICI, p. 460, 2007).

Acerca da qualificação do mínimo existencial enquanto direito fundamental, a autora citada acima, em análise às lições de Ricardo Lobo Torres, elucida:

Segundo Ricardo Lobo Torres, a teoria do mínimo existencial é um subsistema da Teoria dos Direitos Fundamentais e integra o conceito de direitos fundamentais. Realça que a proteção ao mínimo existencial é pré-constitucional, ampara-se na ética e se fundamenta na liberdade, isto é, “nas condições iniciais para o exercício da liberdade, na ideia de felicidade, nos direitos humanos e nos princípios da igualdade e da dignidade humana” (NASSAR. 2014, 412).

Da análise do texto citado se percebe que para além de qualificar o mínimo existencial como parte do conceito de direitos fundamentais, pode-se aduzir que a partir daquele surge o cenário em que esses possam ser exercidos, isto é, o mínimo existencial possui um caráter de antecedência quando comparado com os direitos fundamentais propriamente ditos.

A antecedência citada se dá pelo fato de que os direitos fundamentais necessitam de um quadro em que o mínimo vital, ou seja, as condições mínimas para uma sobrevivência digna já se encontram sedimentadas.

Nesse mesmo sentido, tem-se a seguinte lição:

A efetiva garantia de uma existência digna não se reduz à garantia da simples sobrevivência física, porém se estende para além do limite da pobreza absoluta. Portanto, o mínimo existencial não se confunde com o mínimo vital ou com o mínimo de sobrevivência, pois este concerne à garantia da vida humana, Scholler ensina que somente haverá garantia de dignidade da pessoa humana “quando for possível uma existência que permita a plena fruição dos direitos fundamentais, de modo especial, quando seja possível o pleno desenvolvimento da personalidade (NASSAR. 2014, 412).

Com um sentido complementar ao já exposto, há também a argumentação de que faz parte do papel do Estado o asseguramento de condições materiais mínimas e, nesse ponto, parte

da base que fundamenta tal assertiva decorre da ideia de que o Estado deve prover essas condições para garantir a liberdade real de seu povo (SARMENTO. 2010)

Eis parte da lição do autor:

O argumento da liberdade material tem muito prestígio dentre os adeptos do liberalismo igualitário, e foi defendido por filósofos como John Rawls, economistas como Amartya Sen, assim como por juristas como Robert Alexy e Ricardo Lobo Torres. A idéia fundamental aqui é a de que sem o atendimento de certas condições materiais básicas, esvazia-se a liberdade, pela impossibilidade concreta do seu exercício. A liberdade, segundo esta visão, não se esgota na ausência de impedimentos externos à ação do agente, envolvendo também a possibilidade real do seu exercício (SARMENTO. 2010)

Nesse ponto, apesar de o autor citado não concordar que essa argumentação é a fundamental para delimitar qual a finalidade do Estado, há o reconhecimento de que sem a garantia das condições de sobrevivência mínima, a população não pode, consideravelmente, exercer suas liberdades.

Noutra ponta a crise do financiamento dos Direitos, bastante evidenciada na crise de financiamento no próprio modelo de Estado Democrático de Direito o qual retrata o binômio: necessidade de condições sociais mínimas versus escassez de recursos; impulsiona os juristas a reanalisar as experiências obtidas, assim como a modular novas sistemáticas para o Estado (ARAGÃO. 2009, 109).

Entretanto, como o intuito do presente artigo não reside na discussão acerca do papel do Estado, mas sim nas nuances do mínimo existencial, percebe-se uma linha lógica no já exposto e nos pensamentos dos autores citados.

Noutra quadra, do direito ao mínimo existencial é possível enxergar duas dimensões, a saber:

O direito mínimo existencial corresponde à garantia das condições materiais básicas de vida. Ele ostenta tanto uma dimensão negativa como uma positiva. Na sua dimensão negativa, opera como um limite, impedindo a prática de atos pelo Estado ou por particulares que subtraíam do indivíduo as referidas condições materiais indispensáveis para uma vida digna. Já na sua dimensão positiva, ele envolve um conjunto essencial de direitos prestacionais. Não há, todavia, consenso sobre as prestações que compõem este conjunto [...] (SARMENTO. 2010, 415).

Assim, percebe-se que, como outros direitos fundamentais, o direito ao mínimo existencial possui as dimensões citadas pelo autor, fazendo com que, em teoria, seja garantida uma defesa aos interesses do Estado e de terceiros – que afetem as condições mínimas de vida

de um indivíduo -, tal como uma positiva, a qual vincula o Estado e suas funções (executiva, legislativa e judiciária) a fazer valer esse direito, por meio, a exemplo, de políticas públicas, julgamentos etc..

Outro ponto de fundamental importância relativo ao presente tema reside na verificação das condições do indivíduo para a caracterização do mínimo existencial, isto é, considerando um indivíduo ou um cenário abstrato, se faz necessária a análise de vários fatores para que seja constatado de que determinada medida (julgamento, política pública e afins) faz parte ou não do mínimo existencial para o seu destinatário.

No mesmo sentido, a seguinte lição:

Por isso, não concordo com a argumentação aduzida em algumas decisões judiciais em matéria de saúde, no sentido de que, tendo em vista a universalidade deste direito, seria irrelevante analisar se o autor da ação possui ou não os recursos necessários à aquisição da prestação demandada do Estado<sup>85</sup>. Este dado me parece fundamental, pois, num caso, o sacrifício eventualmente imposto pela denegação da pretensão repercute tão-somente sobre o patrimônio do paciente, enquanto no outro pode estar em jogo a sua própria vida. Temo que este tipo de raciocínio, num contexto de acesso não igualitário à Justiça, possa legitimar um uso enviesado dos direitos sociais que, de instrumentos de emancipação em favor dos mais fracos, acabem se transformando em artifícios retóricos manejados pelas classes favorecidas (SARMENTO. 2010, 416).

Tratando da garantia de tal direito pela via judicial, não parece razoável aduzir pelo deferimento unânime de ações que busquem sua efetivação, dado que há outros fatores que merecem ser levados em conta, como a própria possibilidade material de execução, enxergada sob o manto da reserva do possível, bem como pelo grau de impacto que os julgamentos tomados possam exercer sobre a nação, levando em conta orçamento e políticas públicas gerais, ou seja, considerando a via judicial, não parece haver outro caminho a não ser a ponderação decorrente das nuances do caso concreto (SARMENTO. 2010, 418).

Ainda tratando do direito analisado em relação a função judiciária, na mesma linha que o autor citado (SARMENTO, 2010, 418), não parece razoável adotar a linha de que em matéria de defesa dos direitos sociais se deve buscar, como teto, a garantia do mínimo existencial, vez que não há coerência em buscar a máxima efetividade para os direitos fundamentais enquanto há uma busca, tão somente, pelo mínimo existencial, quando se trata dos direitos sociais. Assim, parece razoável aduzir que a busca, para garantir os direitos sociais e todos os outros direitos fundamentais deve ser voltada para a garantia de seu máximo, observando logicamente os limites do caso concreto e a ponderação, como já mencionado.

Dessa forma, considerando que a conceituação do mínimo existencial depende, obrigatoriamente, das características da região que se analisa, sua cultura, tal como o próprio tempo em que se fala, parece valiosa a lição do historiador israelita Yuhal Noah Harari quanto às projeções para o futuro da humanidade, a saber:

Não temos ideia de como será o mercado de trabalho em 2050. Sabemos que o aprendizado de máquina e a robótica vão mudar quase todas as modalidades de trabalho – desde a produção de iogurte até o ensino da ioga. Contudo, há visões conflitantes quanto à natureza dessa mudança e sua iminência. Alguns creem que dentro de uma ou duas décadas bilhões de pessoas serão economicamente redundantes. (HARARI, 2018, p. 40).

Considerando o cenário narrado, que não parece se distanciar do comumente esperado, é possível imaginar os impactos que as inovações tecnológicas e o próprio avanço do tempo trarão para as novas sociedades.

Dessa forma, dada a premissa anterior, o atual conceito de mínimo existencial para o hoje pode vir a não significar nada para o homem dos próximos 20 (vinte) anos. Além disso, como retratado, diante da possibilidade do esvaziamento de diversas modalidades de trabalho restará para o Estado um maior número de pessoas que necessitarão de auxílio para a manutenção de suas condições dignas.

Ainda acerca da temática, continua o autor:

Quanto mais compreendemos os mecanismos bioquímicos que sustentam as emoções, os desejos e as escolhas humanas, melhores podem se tornar os computadores na análise do comportamento humano, na previsão de decisões humanas, e na substituição de motoristas, profissionais de finanças e advogados humanos. (HARARI, 2018, p. 41).

De outro lado, deve-se reconhecer que as possíveis mudanças também demonstram cenários positivos e desejáveis, inclusive há o reconhecimento de tal projeção, pelo citado historiador:

Os benefícios para a sociedade humana provavelmente serão imensos. A IA em medicina poderia prover serviços de saúde muito melhores e mais baratos a bilhões de pessoas, especialmente para as que hoje não têm acesso algum a esses serviços. Graças a algoritmos de aprendizagem e sensores biométricos, um aldeão pobre num país subdesenvolvido poderia usufruir de uma assistência médica muito melhor usando seu smartphone do que a pessoa mais rica do mundo obtém hoje em dia no mais avançado dos hospitais urbanos. (HARARI, 2018, p. 45).

Para além da percepção do autor quanto aos inúmeros benefícios em potencial, destaca-se o exemplo utilizado, uma vez que, em uma hialina comparação entre a obtenção de

serviços básicos por pessoas de classes sociais diferentes, pode-se supor que a inovação tecnológica, por si só, tende a trazer consigo um maior grau de desenvolvimento às pessoas.

A suposição tem fundamento na própria definição do direito ao mínimo existencial percorrida alhures, levando em consideração que a situação idealiza o pouco dispêndio de recursos para a obtenção de um serviço básico – no exemplo a saúde, cada vez mais, menos onerosa.

Além de tal ponto, pode-se argumentar que a partir da evolução de serviços como o citado, outros poderão surgir em grande escala, havendo uma provável potencialidade de suprir outras condições básicas necessárias para uma vida digna.

Ao fim de seu posicionamento, neste ponto, notadamente mais contundente, o escritor demonstra o seguinte entendimento:

Por isso seria loucura bloquear a automação em campos como o do transporte e o da saúde só para proteger empregos humanos. Afinal, o que deveríamos proteger são os humanos – não os empregos. Motoristas e médicos obsoletos simplesmente terão de achar outra coisa para fazer. (HARARI, 2018, p. 46).

Nesse ponto, apesar da simplória análise do historiador, há de se reconhecer lógica em sua assertiva, dado que, considerando o próprio fim do Estado, como já tratado, não poderia se resumir a manutenção de empregos em detrimento ao mínimo existencial para sua população.

Entretanto, parece razoável crer que essa modalidade de mudança, considerando sua grandeza, não irá ser vencida pela simples argumentação lógica, vez que se imagina que diversos outros poderes exercerão influência no desenrolar desses fatos.

Não obstante a possibilidade jurídica, tal como a necessidade, dado o teor constitucional pátrio, de haver um Estado atuante para enfrentar os efeitos do avanço tecnológico, é de se esperar repercussões negativas, particularmente, em países subdesenvolvidos.

Com vistas a propor soluções factíveis, o historiador comenta e sugere a aplicação de programas de renda básica, em suas palavras:

Um novo modelo que atrai cada vez mais atenção é o da renda básica universal (RBU). A RBU propõe que governos tributem os bilionários e as corporações que controlam os algoritmos e robôs, e usem o dinheiro para prover cada pessoa com um generoso estipêndio que cubra suas necessidades básicas. Isso protegerá os pobres da perda de

emprego e da exclusão econômica, enquanto protege os ricos da ira populista (HARARI, 2018, p. 62).

A ideia da renda mínima apresentada pelo autor surge como um potencial modelo ideal para assegurar o direito ao mínimo existencial, já que, a elaboração de uma conjuntura em que as pessoas consigam fazer frente aos seus custos básicos com um percentual de esforço relativamente baixo se remete à própria conceituação do direito analisado.

Entretanto, pode haver uma grave leviandade ao sugerir a aplicação desse programa sem a consideração de fatores basilares para sua implementação e sucesso.

Nesse passo, se faz salutar entender que a aplicação de tal programa pressupõe um conhecimento elementar quanto aos custos dos Direitos, assim como ao próprio conceito de básico. Na ausência de um lúcido discernimento desses pontos, é possível que haja uma irresponsável e rasa sugestão.

Dessarte, quanto à conceituação de básico, o pensamento de Harari, demonstra-se razoável e coerente com o já exposto nesse estudo, veja-se:

O objetivo do auxílio básico universal é o atendimento às necessidades humanas básicas, mas não existe uma definição aceita para isso. Do ponto de vista puramente biológico, um Sapiens precisa de 1,5 mil a 2,5 mil calorias por dia para sobreviver. Tudo o que exceder isso é luxo. Mas, além e acima dessa linha de pobreza biológica, toda cultura na história definiu necessidades adicionais como sendo “básicas”. Na Europa medieval, o acesso a serviços religiosos na igreja era considerado mais importante que o alimento, porque cuidava da alma eterna, e não do corpo efêmero. Na Europa atual, serviços de educação e de saúde decentes são considerados necessidades humanas básicas, e há quem alegue que até mesmo o acesso à internet hoje é essencial a todo homem, mulher e criança. Se em 2050 o Governo Mundial Unido concordar em taxar Google, Amazon, Baidu e Tencent para oferecer ajuda básica a todo ser humano na Terra – tanto em Dacca como em Detroit -, o que será considerado básico? (HARARI, 2018, p. 65).

Na lição, de modo feliz, o autor reconhece as diversas possíveis variações para o estabelecimento do que seria o básico, partindo de considerações biológicas a conjecturas em que o básico passa a ser o acesso às novas tecnologias.

Muito embora os esforços pareçam fadados à uma severa limitação, dada a gama de incertezas que tais evoluções tecnológicas possam proporcionar, parece razoável crer que o dispêndio desses esforços comece o quanto antes, já que a previsão do desemprego e da inutilidade da mão de obra humana estão cada vez mais evidentes.

Na mesma linha, julga-se razoável aduzir que as soluções eventualmente tomadas pelo Estado deverão levar em consideração o que seria uma prévia do problema, isto é, a crise do financiamento dos Direitos, como citado outrora.

Nesse sentido:

Noutra ponta a crise do financiamento dos Direitos, bastante evidenciada na crise de financiamento no próprio modelo de Estado Democrático de Direito o qual retrata o binômio: necessidade de condições sociais mínimas versus escassez de recursos; impulsiona os juristas a reanalisar as experiências obtidas, assim como a modular novas sistemáticas para o Estado. (ARAGÃO, 2009, p. 68).

Nesse sentido, pode-se argumentar que diante dos diversos direitos garantidos, especialmente, pela Carta Magna de 1988, atualmente já é possível identificar tal crise. Dessa forma, antes de encontrar soluções para os futuros problemas de financiamento de direitos – mas sem os perder de vista – julga-se necessário ultrapassar o atual problema, o qual necessitaria de um maior espaço de pesquisa para seu tratamento.

### **3.3 DIAGNÓSTICO, POR DADOS SOCIAIS E ECONÔMICOS, DO ESTADO DE ALAGOAS**

Levando em consideração o tema da presente dissertação, o qual tem por objetivo maior entender o Estado de Alagoas e propor o necessário com vistas a um desenvolvimento local, julga-se pertinente compreender a realidade social e econômica deste ente federativo.

Para tanto, serão utilizados diversos índices com a finalidade de proporcionar um maior cenário de análise, tal como uma maior chance de compreensão do modo em que se encontra este Estado.

Inicialmente serão utilizados os dados da plataforma Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, a qual é resultado da parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro (FJP) (ATLASBRASIL, 2022). Tais dados levam em consideração o ano de 2017.

Não obstante haja um lapso de tempo considerável entre o ano de apresentação dos dados e o corrente ano, a confiabilidade dos mesmos, a ausência de outros dados atualizados, a

possibilidade de comparação com os demais estados do Brasil, bem como a grande gama de dados disponíveis faz com que a utilização do Atlas Brasil nesta dissertação seja pertinente.

Diante do corte metodológico voltado ao desenvolvimento, os primeiros índices analisados serão atinentes a este tema. Dessa forma, o primeiro índice analisado será o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, o qual, na definição do próprio Atlas Brasil (2022), é:

uma medida criada para enfatizar que as pessoas e o desenvolvimento de suas capacidades devem estar no centro das decisões ao avaliar o desenvolvimento de um país.

O IDHM brasileiro é composto pelas mesmas três dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda – mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios e regiões metropolitanas brasileiras. Portanto, resultados no IDH Global não são comparáveis com o IDHM nacional.

Com isso, o estado de Alagoas apresenta um IDHM de 0,683, ocupando a última posição quando comparado com os demais estados brasileiros. O Brasil apresenta um IDHM geral de 0,778 (ATLAS BRASIL, 2022).

O IDHM apesar de possuir na sua fórmula dados relativos à educação, renda e longevidade, também possui índices que priorizam a análise de cada um desses filtros isoladamente. O IDHM Renda de Alagoas é de 0,64, ocupando a 27ª posição nacional, enquanto o Brasil apresenta um IDHM Renda de 0,75 (ATLAS BRASIL, 2022).

Quanto ao IDHM Educação, Alagoas situa-se na última posição, com um índice de 0,64, enquanto o Brasil apresenta um índice de 0,74. Já quanto ao IDHM Longevidade, Alagoas encontra-se na 26ª posição, com um índice de 0,78, enquanto o Brasil possui um índice de 0,85 (ATLAS BRASIL, 2022).

Noutro passo, a fim de identificar a desigualdade, especialmente quanto a distribuição de renda, serão utilizados os índices GINI e THEIL–L. Segundo o IPEA (2004), o índice GINI:

criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza.

Já o THEIL-L, pode ser definido como:

Em termos gerais, os índices de Theil podem ser entendidos como medidas que sintetizam a distância relativa dos pontos da distribuição real em relação a uma distribuição perfeitamente igualitária. Assim como a maioria das medidas de desigualdade, os índices de Theil medem desigualdade relativa (MEDEIROS, 2012).

Nesse sentido, Alagoas possui um índice de GINI de 0,53, situando-se na 16ª posição, enquanto o Brasil possui o índice geral de 0,55. Quanto ao índice de THEIL-L, Alagoas ocupa a 15ª posição, com um índice de 0,52, enquanto o Brasil possui um índice geral de 0,55 (ATLAS BRASIL, 2022).

Faz-se importante mencionar que existe uma forte discussão quanto às aplicações dos índices citados, bem como acerca do grau de certeza que cada índice apresenta. Entretanto, como pôde ser visto, não constitui objeto da presente dissertação o aprofundamento em tal discussão, uma vez que, independentemente das eventuais críticas a cada um dos índices, foram demonstradas as posições do Estado de Alagoas nos três índices citados.

Desse modo, o que é possível perceber, até o momento, é que o Estado de Alagoas apresenta um diminuto desenvolvimento, ocupando por vezes as últimas posições de índices importantes relacionados ao desenvolvimento geral, assim como ao desenvolvimento relativo à renda, educação e longevidade. Noutra passo, em relação ao grau de desigualdade foi possível perceber que Alagoas se situa, em ambos índices, dentre as quinze posições mais desiguais do Brasil.

Noutra quadra, ainda em análise aos dados do Atlas Brasil, serão discriminados alguns outros dados que aparentam possuir relevância com o presente trabalho.

Nesse sentido, tem-se o percentual da população extremamente pobre e da população pobre no estado de Alagoas, a qual é de 12,39% e 25,25% respectivamente. Enquanto no Brasil tais percentuais são de 5,97% e 11,65%. Desse dado infere-se que mais de 37% da população alagoana vive em situação de pobreza (ATLAS BRASIL, 2022).

Ademais, 47,51% da população é considerada vulnerável à pobreza, com uma renda per capita média de R\$ 201,30 (duzentos e um reais e trinta centavos, enquanto a renda per capita da população alagoana extremamente pobre é de R\$ 55,12 (cinquenta e cinco reais e doze centavos) (ATLAS BRASIL, 2022).

Já a renda per capita média da população alagoana é de R\$ 426,14 (quatrocentos e vinte e seis reais e quatorze centavos, enquanto o Brasil possui uma renda média de R\$ 834,31 (oitocentos e trinta e quatro reais e trinta e um centavos) (ATLAS BRASIL, 2022).

Em relação à expectativa de vida, Alagoas apresenta um número de 71,97, ocupando a 24ª posição. O Brasil apresenta um número geral de 75,99. Quanto ao acesso à rede de esgotamento sanitário, apenas 21,04% dos alagoanos residem em domicílios ligados a tal rede (ATLAS BRASIL, 2022).

Outro conjunto de dados que pode ser utilizado para demonstrar a situação econômica e social de Alagoas é o Ranking de Competitividade dos Estados de 2022, o qual conta com dez pilares que possuem diversas gamificações internas, como o pilar da solidez fiscal, capital humano, infraestrutura, sustentabilidade ambiental, segurança pública, educação, inovação, potencial de mercado, sustentabilidade social e eficiência da máquina pública.

Tendo em vista que há uma gama de dados que não fazem parte do corte metodológico do presente trabalho, assim como a possibilidade de filtrar a posição de cada estado por meio do pilar desejado, serão discriminadas as posições que Alagoas ocupa dentro do pilar mais pertinente a esta dissertação.

Desse modo, dentro do pilar da sustentabilidade social, no qual Alagoas ocupa a 19ª posição, tem-se os seguintes dados: 21º posição quanto à mortalidade precoce, 22º posição quanto ao percentual de famílias abaixo da linha da pobreza, 11º posição quanto à desigualdade de renda e 20º posição quanto à inadequação da moradia (RANKING DE COMPETITIVIDADE DOS ESTADOS DE 2022).

Dentro do escopo geral do ranking, Alagoas ocupa a 14ª colocação em referência aos demais estados do Brasil. Contudo, em pilares centrais como potencial de mercado, sustentabilidade social e eficiência da máquina pública, ocupa as posições 19ª, 19ª e 20ª, respectivamente (RANKING DE COMPETITIVIDADE DOS ESTADOS DE 2022).

Diante do exposto, parece restar evidente que o estado de Alagoas necessita de diversos investimentos em setores básicos que tenham por finalidade garantir uma vida digna e minimamente longa. Por meio dos dados colacionados julga-se ser razoável que Alagoas é um dos estados com as maiores dificuldades sociais do Brasil.

Noutro sentido, apesar de o estado sair das últimas posições e ocupar as posições intermediárias em relação a desigualdade social, especialmente quando se fala em desigualdade de distribuição de renda, a suposta evolução nas posições não significa uma melhora relevante, uma vez que todos os dados utilizados comparam os estados com o Brasil, de modo geral.

Nesse passo, é forçoso destacar que o Brasil, por si só, é um dos países mais desiguais do mundo, dessa forma, o fato do estado de Alagoas ocupar posições intermediárias internas não significa dizer que o estado vive em um possível modelo de estado.

A afirmação retro toma por base o Relatório de Riqueza Global de 2022, publicado pelo Credit Suisse Research Institute. No relatório ficou demonstrado que o índice de GINI da riqueza do Brasil foi o maior de 10 países selecionados pelo relatório. Ademais, o 1% mais rico da população brasileira detém 49,3% da riqueza nacional, ficando atrás somente da Rússia, considerando a mesma seleção de países, na qual o percentual mais rico detém 58,6% da riqueza nacional.

Diante do exposto, aparenta ser razoável retratar o estado de Alagoas como um estado que enfrenta sérias dificuldades a serem superadas. Nesse escopo, o desenvolvimento do estado certamente deve ser um objetivo de curto, médio e longo prazo, ao tempo em que a exploração de gás natural, como uma alavanca para tanto, pode ser um fator importante para uma mudança positiva no atual e dramático cenário de Alagoas.

#### **4. PROJETO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO E A SINDICABILIDADE DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO**

Malgrado se acredite que o modelo de atuação da Função Judiciária tenha validade jurídica para ser exercido, parece razoável concordar que há um longo caminho até uma considerável aceitação da doutrina e da própria sociedade quanto à efetivação de Direitos Humanos e do Direito ao Desenvolvimento pela Função Judiciária.

Diante dessa constatação – e para um objetivo muito além dela – surge a possibilidade de levantar o debate quanto à formulação de um projeto de desenvolvimento nacional, dado que a partir de tal projeto a efetivação dos Direitos Humanos e do Direito ao Desenvolvimento se

daria de forma mais fluida, constante e, possivelmente, sem levantar o debate acerca de eventual ilegitimidade da atuação da função judiciária.

Para o Brasil, especialmente, considerando o objetivo muito além mencionado acima, deve-se entender que o processo da formação econômica do país se revela como oscilante entre duas grandes inclinações. A primeira parte da constituição de um sistema econômico com foco na autonomia do país, com vistas para um processo de desenvolvimento do mercado interno, havendo ruptura com as bases estruturais comuns. Por outro lado, a segunda inclinação parte de um modelo com maior dependência às empresas multinacionais, bem como do sistema financeiro internacional, havendo uma forte influência das alterações internacionais da economia mundial (BERCOVICI, 2011, p. 351).

Desse modo, é possível verificar que a depender das volições sociais, geralmente representadas pelas escolhas políticas dos indivíduos, uma ou outra inclinação é seguida. Neste primeiro momento, considerando a existência de ambas inclinações no âmbito internacional, não se deve preterir, demasiadamente, uma das inclinações.

Entretanto, levando em consideração a necessidade da elaboração de um Projeto Nacional de Desenvolvimento, urge, a depender da região tratada, optar pela inclinação que privilegie o desenvolvimento do mercado interno e, conseqüentemente, o desenvolvimento da região. Ao que parece, o estado de Alagoas é um evidente exemplo do caso em tela, dado que o estado, como visto, apresenta dramáticos índices sociais e econômicos, refletindo, desse modo, um cenário em que a população enfrenta dificuldades para obter um grau mínimo de dignidade.

Para o autor citado, à busca, enquanto objetivo, por uma integração ao mercado internacional é resultante do pensamento da elite brasileira que se destina a promover uma cópia do estilo de vida dos países desenvolvidos sem tomar em consideração a realidade local, deixando, por vezes, de privilegiar a própria cultura e seu povo.

Nesse sentido, esse pensamento aparenta revelar que a construção de um processo desenvolvimentista nunca foi um projeto das elites, haja vista que a pretensão primordial da classe é a consolidação de sua posição no sistema e a manutenção dos privilégios existentes.

Com o intuito de combater a pretensão posta, tem-se a sugestão de que a política de desenvolvimento e exploração dos recursos nacionais deve estar direcionada para o mercado

interno (primeira inclinação), sendo basilar para o próprio desenvolvimento da indústria instalada no país (BERCOVICI, 2011, p. 356).

Como resultado da não adoção de tal inclinação, não poderia ser mais recente a fala de Fiori (1993, p. 72):

A crise do Estado brasileiro não se deve à sua fraqueza, mas à sua força, pois, tendo consolidado a industrialização pesada, não apresenta complementariedade com os blocos econômicos regionais ou com as economias desenvolvidas, não admitindo saídas baseadas exclusivamente no dinamismo das exportações (FIORI, 1993, p. 72).

O Brasil, considerando o tamanho, volume e complexidade de sua economia, deve voltar-se à uma profunda reestruturação produtiva e tecnológica. Podendo a saída de *status quo* ser promovida mediante a promoção de um país forte, com capacidade de definir e comandar sua própria estratégia para retomar o desenvolvimento, bem como promover uma integração social e política de sua população (BERCOVICI, 2011, p. 357).

Tudo isso, sem perder de vista à importância de promover o desenvolvimento enquanto processo, assim como o desenvolvimento enquanto um Direito Humano, uma vez que, como disposto outrora, há a necessidade de se buscar uma aproximação entre o indivíduo e condições mínimas consideradas indispensáveis para a sobrevivência digna do homem.

Diante disso, assim como levando em consideração o já citado art. 21, IX da CRFB/88, faz-se importante argumentar por uma construção de planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social. Devendo tal plano não recair somente sob a responsabilidade da União, mas sim a toda a sociedade civil, bem como aos demais entes.

No mesmo sentido, partindo da premissa que o Estado deve, ativamente, promover o processo de desenvolvimento, pode-se inferir que há o direito subjetivo do indivíduo revelado pela imposição de medidas negativas ao Estado, bem como de medidas positivas para o indivíduo.

E aqui, especialmente, reside a intenção central do tópico, a qual pode ser expressa pelos seguintes questionamentos:

Pode-se afirmar que há, no Brasil, uma doutrina da efetividade voltada para a efetivação dos Direitos Humanos em sentido amplo, bem como para o Direito Humano ao desenvolvimento?

Há legitimidade das cortes judiciais diante de julgamentos relativos às políticas públicas que tem por objetivo a efetivação do Direito ao Desenvolvimento?

É possível que haja um equilíbrio entre os interesses individuais e coletivos quando se trata de intervenção judicial em políticas públicas voltadas ao desenvolvimento?

Considerando o primeiro questionamento, pode-se aduzir que é observável a existência de uma doutrina que busca a efetivação dos Direitos Humanos e dos Direitos Fundamentais, para além disso é bastante evidente no cenário do judiciário brasileiro, principalmente no Supremo Tribunal Federal, correntes e julgados que se destinam a efetivação dos Direitos Fundamentais, o que, inclusive, costuma ser utilizado em livros dos próprios ministros.

Na forma pela qual o próprio ministro Barroso (2005, p. 3) explicita, o caso se trata de um evento mundial, denominado de neoconstitucionalismo. Movimento esse que surge no pós-guerra em meados da década de 50, momento em que as nações passaram dar maior relevância aos textos constitucionais, bem como à hierarquia que a norma detém.

Dessa forma, dado o momento jurídico em que se vive, é perfeitamente aceitável atestar a existência de uma doutrina da efetividade, seja pela ascensão do neoconstitucionalismo, seja por uma ânsia popular de ver a efetivação dos direitos dispostos na Carta Maior.

Já quanto ao segundo questionamento, antes de adentrar na questão da legitimidade ou não da função judiciária, se faz necessário entender em que aspecto as políticas públicas são tratadas, dado que o presente estudo almeja discutir os questionamentos ventilados em relação ao direito ao desenvolvimento.

Nesse sentido, as políticas públicas podem exercer um papel de grande relevância no sentido de influenciar a natureza da mudança tecnológica e, em decorrência disso, a direção futura das receitas de mercado. Com base em tal afirmativa, ATKINSON (2015, p. 153), com o fim de reverter o aumento da desigualdade, sugere:

O norte da mudança tecnológica deveria ser a preocupação explícita dos formuladores de políticas, no sentido de encorajar a inovação, de maneira a aumentar a empregabilidade dos trabalhadores e enfatizar a dimensão humana da oferta de serviços (ATKINSON, 2015, p. 153).

Apesar de não ser suficiente afirmar que o aumento da desigualdade se deva a forças tecnológicas que estão fora da realidade da maioria, o Estado pode tomar significativo lado e direcionar o caminho traçado.

Além disso, relevante parte desse direcionamento é exercida por pastas que, geralmente, não estão associadas a questões de cunho sociológicos e desenvolvimentistas. Desta forma, para que um Estado busque reduzir as desigualdades da forma mais efetiva possível, deverá integrar e harmonizar diversos setores do governo (ATKINSON, 2015, p. 154).

Contudo, a realidade brasileira se revela de forma diversa, independentemente do representante, bem como do partido político que detenha o poder, a cultura governamental tende a distinguir as competências do governo entre seus ministérios, realizando, via de regra, singelas alterações que não possuem o poder de integralizar as diferentes pastas.

Ademais, é latente que o Estado e a sociedade como um todo possuem um forte interesse, tal como estão envolvidos nas transformações que acontecem nas nações. Reconhecer isso significa reconhecer a possibilidade de o Estado, por meio de suas decisões, exercer influência em diversas áreas de um processo de desenvolvimento complexo (ATKINSON, 2015, p. 155).

Assim assevera o autor:

Nesse contexto, ao tomar decisões que apoiem a inovação – quer esteja ligada a financiamento, licenciamento, regulamentação, compras ou educação –, o governo deveria considerar explicitamente as implicações distribucionais. Não está muito evidente que isso venha acontecendo no momento. (ATKINSON, 2015, p. 155).

Isto é, o Estado, quando da tomada de suas decisões, tende a demonstrar que deve possuir um caráter neutro em relação às inovações, levando a crer que o posicionamento e as constatações decorrentes das alterações provenientes de tais inovações não são desejáveis.

Entretanto, levando em conta que a coletividade e o Estado, de forma correlacionada, possuem a responsabilidade em promover às inovações necessárias ao combate às desigualdades, deseja-se que ao contrário de demonstrar uma postura neutra, o Estado, por meio de seu aparato, possa identificar e tornar públicos os possíveis efeitos oriundos das inovações adotadas.

A segunda proposta sugerida pelo autor, possui acentuado viés relacionado com a concorrência de mercado e à proteção do trabalhador, a saber:

As políticas públicas deveriam visar a um equilíbrio adequado de poder entre os interessados e, para essa finalidade deveriam introduzir uma dimensão explicitamente distribucional na política de concorrência; garantir um marco legal que permitisse aos sindicatos representar os trabalhadores em termos estáveis; e estabelecer, onde isso não existe realmente, um Conselho Econômico e Social que envolva parceiros sociais e outros órgãos não governamentais (ATKINSON, 2015, p. 168).

Nesse ponto, malgrado a reiteração acerca da necessidade da ação conjunta, o autor propõe que o Estado, apesar de ativo, atue de modo menos acentuado, a pretensão da proposta se baseia na construção de um ambiente em que o mercado e a concorrência possam dialogar com os interesses dos trabalhadores, aqui representados pelos sindicatos.

A proposta se apresenta como um desafio imenso no caso brasileiro, haja vista que a cultura nacional está firmada sob um ambiente de constantes embates classistas. A simples menção aos parceiros sociais citados pelo autor, pode causar estranheza na rotina do brasileiro.

O que há, de forma quase que cíclica, são regulamentações mais abertas ao mercado, com menos proteção e garantia aos trabalhadores ou o inverso, com maior restrição às liberdades perseguidas pelo mercado, porém com uma maior atenção voltado ao operário.

De toda sorte, o próprio autor reconhece o desafio de tal proposta, porém o planejamento e a execução desta virada cultural e jurídica quanto à relação de labor, aparenta ser a mais acertada entre os extremos. É de se frisar que a argumentação disposta não possui o interesse de adentrar nas nuances trabalhistas. Entretanto, tomando por base a necessidade de escolher meios mais efetivos ao desenvolvimento, tem-se a aspiração de alcançar a proposta lançada.

Diante desse cenário e desse ideal quanto às políticas públicas, passa-se a segunda parte do questionamento, relativa à legitimidade da Função Judiciária para intervir em tais políticas. Inicialmente, parece razoável reconhecer que a separação clássica dos poderes do Estado determina que haja uma claridade acerca de cada grupo de atividades a ser desenvolvidas por cada poder, dessa forma, a execução de atividades que seriam, classicamente, do Poder Executivo e Legislativo, não poderia, em tese, ser desenvolvida pelo Poder Judiciário.

É de se pesar, entretanto, que o modelo clássico da separação dos poderes não se encontra mais em voga nos ordenamentos jurídicos, os poderes, ou funções dos Estados

desenvolvem atividades que, em regra, seriam concebidas como de competências de outros poderes.

Em tal ponto surge a crítica à legitimidade da Função Judiciária em efetivar políticas públicas e direitos propriamente ditos. Grande incidência das críticas reside no fato de que as figuras que detém o poder de decisão/efetivação, isto é, os juízes, não representam a sociedade, dado que exercem função em decorrência de provas e títulos, mas não em decorrência do voto direto.

Nesse passo, tem-se parte do voto do Ministro Celso de Mello, proferido quando do julgamento da Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45 (ADPF MC/DF), ocorrido em 29/4/2004:

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, "Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976", p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.

No mesmo sentido, em julgamento ao AgR ARE: 1197779 RN - RIO GRANDE DO NORTE 0000256-45.2011.8.20.0156, o Ministro Celso de Mello reitera:

Com efeito, a questão central da presente causa consiste em verificar se se revela possível ao Judiciário, sem que incorra em ofensa ao postulado da separação de poderes, determinar a adoção, pelo Estado, quando injustamente omissivo no adimplemento de políticas públicas constitucionalmente estabelecidas, de medidas ou providências destinadas a assegurar, concretamente, à coletividade em geral, o acesso e o gozo de direitos afetados pela inexecução governamental de deveres jurídico-constitucionais.

[...]

Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando dessa conduta governamental negativa puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

Nos dois trechos de votos do Ministro Celso de Mello, fica evidente seu posicionamento quanto à atipicidade de atuação judiciária em relação à efetivação de políticas

públicas, o que, como visto, coaduna-se com o já argumentado na presente dissertação. Entretanto, em hipóteses de omissão, falha ou lesão por meio do Estado, não pode o judiciário, ainda que se valha do argumento da reserva do possível, deixar de garantir os direitos e garantias depositados na Carta Maior e, por vezes, vislumbrados por meio da execução de políticas públicas.

No mesmo sentido, tem-se o seguinte trecho do julgado do Recurso Especial 1068731 RS 2008/0137930-3 do Superior Tribunal de Justiça, com relatoria do Ministro Herman Benjamin:

Em regra geral, descabe ao Judiciário imiscuir-se na formulação ou execução de programas sociais ou econômicos. Entretanto, como tudo no Estado de Direito, as políticas públicas se submetem a controle de constitucionalidade e legalidade, mormente quando o que se tem não é exatamente o exercício de uma política pública qualquer, mas a sua completa ausência ou cumprimento meramente perfunctório ou insuficiente.

[...]

A reserva do possível não configura carta de alforria para o administrador incompetente, relapso ou insensível à degradação da dignidade da pessoa humana, já que é impensável que possa legitimar ou justificar a omissão estatal capaz de matar o cidadão de fome ou por negação de apoio médico-hospitalar. A escusa da "limitação de recursos orçamentários" frequentemente não passa de biombo para esconder a opção do administrador pelas suas prioridades particulares em vez daquelas estatuídas na Constituição e nas leis, sobrepondo o interesse pessoal às necessidades mais urgentes da coletividade. O absurdo e a aberração orçamentários, por ultrapassarem e vilipendiarem os limites do razoável, as fronteiras do bom-senso e até políticas públicas legisladas, são plenamente sindicáveis pelo Judiciário, não compondo, em absoluto, a esfera da discricionariedade do Administrador, nem indicando rompimento do princípio da separação dos Poderes.

[...]

A realização dos Direitos Fundamentais não é opção do governante, não é resultado de um juízo discricionário nem pode ser encarada como tema que depende unicamente da vontade política. Aqueles direitos que estão intimamente ligados à dignidade humana não podem ser limitados em razão da escassez quando esta é fruto das escolhas do administrador

Corroborando os julgados colacionados, o Ministro OG Fernandes, em julgamento ao Agravo Interno No Recurso Especial: AgInt no REsp 1304269 MG 2012/0032015-6, arrematou:

O STJ tem decidido que, ante a demora do Poder competente, o Poder Judiciário poderá determinar, em caráter excepcional, a implementação de políticas públicas de interesse social - principalmente nos casos em que visem resguardar a supremacia da dignidade humana sem que isso configure invasão da discricionariedade ou afronta à reserva do possível.

[...]

O controle jurisdicional de políticas públicas se legitima sempre que a "inescusável omissão estatal" na sua efetivação atinja direitos essenciais inclusos no conceito de mínimo existencial.

[...]

O Pretório Excelso consolidou o posicionamento de ser lícito ao Poder Judiciário "determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos Poderes" (AI 739.151 AgR, Rel. Ministra Rosa Weber, DJe 11/6/2014, e AI 708.667 AgR, Rel. Ministro Dias Toffoli, DJe 10/4/2012).

Nesse ponto, além de reconhecer a possibilidade de atuação da função judiciária, inclusive mediante mandamento do STF, o Ministro destacou a necessidade de atuação do judiciário em casos em que haja discussão acerca da garantia de elementos do mínimo existencial, o qual como já visto, faz parte do núcleo central do conceito do direito ao desenvolvimento.

Já no seguinte julgado, o Ministro Edson Fachin, ao votar no julgamento do RE: 592581 RS, destaca:

A Constituição dirigente, que não esgota em si mesma o seu conteúdo direcional, é também política. Ela só se realiza plenamente através da atuação do Poder Legislativo (produção de leis) e do Poder Executivo (criação e execução de políticas públicas). Mas, ao Poder Judiciário cabe justamente guardar e garantir os direitos fundamentais, os quais devem estar subjacentes às leis e às políticas públicas. E quando estas são insuficientes, como se verifica claramente no presente caso, é dever do Poder Judiciário atuar para que essas políticas públicas cumpram com o seu desiderato e satisfaçam um direito tido como pressuposto para qualquer existência digna e sadia.

A agenda de políticas públicas nasce de pesquisa realizada no seio do grupo social e da definição das prioridades, a partir dos recursos financeiros existentes. Todavia, o não atendimento dessas necessidades coletivas pelos demais Poderes autoriza a atuação do Poder Judiciário no sentido de tornar efetiva a proteção aos direitos fundamentais. Ou seja, a atuação judicial sobressai da inércia ou insuficiência dos demais Poderes em cumprir as diretrizes e determinações da Constituição de efetivar direitos, especialmente os direitos fundamentais.

Comunga-se da ideia de que é preciso manter uma íntima ligação entre a Constituição e as circunstâncias sociais que se mantêm em constante mutação. A dinâmica social exige um acompanhamento contínuo e incessante do Texto Constitucional, sob pena de o texto positivado não mais refletir os valores e princípios fundamentais (BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. Lua Nova. Nº 61).

Em tal raciocínio, partindo do conceito de Constituição Dirigente de Bercovivi, o Ministro enaltece o mandamento constitucional acerca da necessidade de garantir os direitos previstos na Carta Maior, tal como a necessidade de um olhar dinâmico para a realidade social

e as necessidades atuais da população, o que se conecta com a constante mutação das necessidades básicas dos indivíduos.

Noutra quadra, quanto ao terceiro questionamento, qual seja: É possível que haja um equilíbrio entre os interesses individuais e coletivos quando se trata de intervenção judicial em políticas públicas voltadas ao desenvolvimento? - passa-se a aduzir.

O equilíbrio almejado entre interesses individuais e coletivos em um cenário de intervenção judicial pode ser alcançado mediante a parcimônia de tal intervenção, isto é, no momento atual é plenamente possível e válida a atuação judicial que busque preservar e promover a efetivação de direitos individuais por meio das ações postas ao judiciário.

Entretanto, as consequências dos respectivos julgamentos, como rotineiramente argumentado pelas Administrações Públicas, podem exercer influência negativa para o restante da coletividade.

Não obstante a necessidade de observância ao argumento citado, é de se pesar que a negativa judicial, na grande parte dos casos, pode se revelar como uma negativa não somente à parte, mas também aos próprios direitos elencados na Constituição.

Dessa forma, parece ser razoável a elaboração de legislações e programas públicos que antecipem a ocorrência de tal situação, proporcionando uma maior regulamentação da atuação judiciária, que proporcione determinado banco de dados com informações técnicas e financeiras, fazendo com que o julgador disponha de uma gama de conhecimentos não observada, porém, sem perder de vista a necessidade de considerar os Direitos elencados no ordenamento jurídico pátrio.

Por fim, ratificado o entendimento acerca da possibilidade/necessidade da atuação judiciária com fins a garantir os direitos fundamentais, e em especial o direito ao desenvolvimento, convém destacar que este direito não se enquadra como um direito subjetivo clássico, ajustado na titularidade de um sujeito de direito particular e exigível como uma prestação pronta, como o direito à saúde, mas se enquadra como uma união política e do princípio na forma de norma jurídica, com as seguintes funções: a) de revogar normas e inibir políticas contrárias; b) de manter um padrão de justiça a ser observado na elaboração de leis e políticas públicas; c) de instrumento para ratificar e aumentar a sindicabilidade de direitos humanos, conformando-os com o núcleo duro do desenvolvimento enquanto direito humano,

assim como tornando possível o deferimento de prestações positivas individuais ou coletivas (CAMPINHO, 2010, p. 161).

Em sentido complementar, Campinho (2010, p. 161) assevera acerca da juridicidade do Direito ao Desenvolvimento:

Desta forma, o direito ao desenvolvimento possui uma juridicidade, ainda que não seja a de um direito subjetivo clássico, mas de um princípio, a partir de uma dimensão objetiva dos direitos humanos. Conclui-se este ponto então destacando que o direito ao desenvolvimento atenua ou mesmo dissolve por completo uma distinção rígida entre princípios e políticas, integrando-os, dotando a política de exigibilidade e a face do princípio de uma finalidade: o implemento de uma melhoria econômica ou social ao conjunto da população ou a certos indivíduos, e mesmo a Estados e outras coletividades.

É da leitura da lição colacionada que se reitera a necessidade de elaboração de um plano de desenvolvimento voltado à realidade local da população, com base pelo caráter político do direito ao desenvolvimento, no mandamento constitucional acerca da matéria, bem como pela necessidade de coordenar os objetivos e metas relacionados à realidade que for tratada.

Dentro desse escopo, partindo da realidade econômica e social do estado de Alagoas, parece razoável afirmar que no plano de desenvolvimento a ser desenvolvido, deverá haver um espaço valoroso para as tratativas decorrentes da exploração do gás natural e o necessário combate à pobreza. A afirmativa anterior toma por base a real possibilidade, como visto, de o estado auferir significativa renda em decorrência da exploração de tal commodity, bem como diante do dramático quadro social de Alagoas que apresenta cerca de 37% de sua população em situação de pobreza.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante todo o estudo buscou-se o reconhecimento do desenvolvimento como um Direito Humano e Fundamental, o que fora percebido sem grandes esforços diante das amplas fontes internacionais e constitucionais, respectivamente. Além disso, na forma que foi verificado, o desenvolvimento costuma ocorrer enquanto um processo que deve ser almejado de forma complexa e sob diversos aspectos, privilegiando a realidade local em que o desenvolvimento é buscado.

Com o estudo é possível identificar o que se pode denominar como gênese do direito ao desenvolvimento, suas bases internacionais, tal como seu tratamento no plano constitucional. Desse modo, há a confirmação de que o desenvolvimento, enquanto direito, não somente pode, mas como deve ser aplicado e efetivado, seja por meio da atuação estatal enquanto regulador, seja por meio de sua função judiciária.

Nesse passo, restou claro que com vistas a garantir a promoção do desenvolvimento enquanto um processo complexo, deve-se buscar concomitantemente a superação do subdesenvolvimento existente no país, esse demonstrado como um processo oposto ao desenvolvimento e que não faz parte da história de desenvolvimento das nações desenvolvidas, não devendo ser enxergado como uma etapa para o desenvolvimento, mas sim como um fenômeno que requer uma verdadeira reformulação das políticas econômicas e públicas postas.

Ressalta-se a relevância do desenvolvimento em todas as suas dimensões, com o fim primordial de apequenar a distância entre o indivíduo e suas condições mínimas de vida, especialmente em um contexto em que as desigualdades econômicas e sociais são avassaladoras. Contudo, houve um maior esforço para entender e propor um cenário de melhor aproveitamento da dimensão econômica do desenvolvimento.

Nesse sentido, foram destinados alguns apontamentos que revelaram a complexidade e a magnitude de um efetivo processo de desenvolvimento, com enfoque, como visto, no desenvolvimento em sua acepção econômica, haja vista a autonomia que a economia apresenta ter entre os modelos de Estado e do próprio Direito.

Noutro passo, foram analisados alguns aspectos da Doença Holandesa, especialmente quanto à sua possibilidade de ocorrência e quanto aos modos pelos quais pode haver um real combate a tal mal. Nesse raciocínio, a busca pela manutenção da industrialização e a utilização

responsável e estratégica dos recursos oriundos de exploração de bens naturais se revelaram como primordiais para a dissertação.

Avançando, foram observados aspectos práticos da exploração do gás natural, desde elementos técnicos, os quais não fizeram parte de objetivo central da dissertação, o que fora revelado pela clara opção em não discutir eventuais atecnias específicas, até os desdobramentos da exploração do gás natural em Alagoas, com a utilização de dados que situam o estado como um importante produtor e com a possibilidade de figurar como o segundo maior do Brasil.

Distinto tópico de imensa relevância reside no modelo de regulação que o Estado adota e o comparativo acerca do modelo pelo qual sugere-se que deveria ser adotado. Como visto, a sugestão tem por fundamento o desenho constitucional em que o Estado está inserido, isto é, a regulação proposta deve ter por base um equilíbrio entre a liberdade da economia e a consecução dos fins sociais dispostos na Carta Maior.

Noutra quadra, a partir de uma análise aprofundada dos efeitos que a pobreza gera no indivíduo e na sociedade, pode-se perceber que não há de se falar em desenvolvimento em um cenário em que a pobreza prevalece.

Desse ponto foi possível entender, igualmente, a necessidade de delimitar algumas diferenciações necessárias, a exemplo da distinção entre pobreza e miséria, tal qual a conceituação do mínimo existencial.

A conceituação citada se revelou como de suma importância ao estudo, tendo em vista o próprio conceito de desenvolvimento, o qual, como visto, tem como fundamento a capacidade e a possibilidade de os indivíduos, cada vez mais necessitarem de menos esforços para garantirem os recursos que fazem frente as chamadas necessidades básicas.

As necessidades básicas aqui retratadas, por sua vez, fundamentam-se, obrigatoriamente, do conceito de mínimo existencial, vez que este é o ponto de partida daquelas. Nesse sentido, a definição do mínimo existencial, como pôde ser visto, foi parte fundamental desta dissertação.

Contudo, tem-se que tal conceituação deve ser tratada de modo aberto, uma vez que o mínimo é variável em cada tempo, local e cultura. Com isso, a elaboração, por exemplo, de políticas públicas e de projetos de desenvolvimento devem guardar observância as necessidades

temporais, locais e culturais de cada sociedade, especialmente no cenário das tecnologias disruptivas.

Por tal razão, mais uma vez, tem-se a constatação da relevância de conhecer e entender a realidade social e econômica do país – e no caso do presente estudo, do Estado de Alagoas-. A afirmação retro sugere, como no quarto capítulo, que malgrado haja possibilidade jurídica da construção de projetos mais ou menos voltados ao bem-estar social, a realidade fática dos cidadãos impõe ao Estado um projeto de desenvolvimento inquieto às necessidades básicas da sociedade, especialmente por tal sociedade, em grande parcela, não conseguir atender suas próprias necessidades básicas.

Destarte, pode-se perceber que a busca pelo desenvolvimento, tanto enquanto direito, quanto enquanto processo, perpassa a necessidade de construção de um projeto de desenvolvimento, que ao que parece, necessita abarcar a realidade social e econômica de seu público, no caso em tela, a infeliz realidade social e econômica do Estado de Alagoas, que apresenta péssimos índices sociais, os quais se relacionam diretamente com a pobreza. No mesmo sentido, tem-se, diante da exploração do gás natural, uma possibilidade de incremento significativo na realidade econômica do Estado, o que pode vir a significar uma relevante melhora no quadro de Alagoas.

Ademais, o projeto nacional deve ser construído considerando o desenho jurídico em que esse público está inserido, assim como a contínua evolução das necessidades básicas dos indivíduos. Tudo isso, com o fim de que tal projeto, quando devidamente executado, possa proporcionar um cenário de bem estar social, o que no caso discutido pode-se revelar por meio de alterações nas condições de vida da população alagoana.

Por fim, foi observado que a atuação estatal por todas as suas funções deve ser perseguida quando se trata de desenvolvimento, desse modo, não que falar em limitação da função judiciária quanto à efetivação de direitos fundamentais e quanto ao controle de políticas públicas.

Diante do exposto, a busca pelo desenvolvimento do estado de Alagoas, perpassa suas mazelas locais, especialmente as ligadas à pobreza, perpassa um potencial considerável em exploração de gás natural e, conseqüentemente, de aumento de captação de recursos e, por fim, demanda uma forte atuação estatal, inclusive por meio da função judiciária, que seja sensível a

realidade local, que garanta aos indivíduos o mínimo a existência digna e que, conjuntamente com a sociedade civil, elabora e execute planos de desenvolvimento capazes de alterar a realidade do povo alagoano.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. Direito ao Desenvolvimento. São Paulo/SP: Saraiva, 2017.

ARAGÃO, Alexandre Santos. AGÊNCIAS REGULADORAS E A EVOLUÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO ECONÔMICO. 2º ed. Rio de Janeiro/RJ: Forense, 2009, 109.

ARAGÃO, Alexandre Santos. AGÊNCIAS REGULADORAS E A EVOLUÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO ECONÔMICO. 2º ed. Rio de Janeiro/RJ: Forense, 2009, 20-133.

ATKINSON, Anthony B. Desigualdade: o que pode ser feito? São Paulo: LeYa, 2015, p. 153-168.

BARROSO, Luís. Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 240, p. 1–42, 2005. DOI: 10.12660/rda.v240.2005.43618. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618>. Acesso em: 31 out. 2022.

BERCOVICI, Gilberto. Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2011, p. 351-361.

BERCOVICI, Gilberto. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Constituição Econômica E Dignidade Da Pessoa Humana. V. 102, p. 457-467, 2007.

BIANCHI, J. F. O desenvolvimento na Constituição Federal e sua qualificação como direito fundamental. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3584, 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24249/o-desenvolvimento-na-constituicao-federal-e-sua-qualificacao-como-direito-fundamental>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural 2022. ANP. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins-anp/boletins/boletim-mensal-da-producao-de-petroleo-e-gas-natural>

BRAGA, Pedro Gross Saturnino. Extração e Produção de Petróleo e Gás Natural no Estado do Rio de Janeiro: Distribuição das Compensações Financeiras, Desenvolvimento e Legislação Ambiental. 2015.

BRAGA, Roberto Saturnino. A importância da dimensão política do desenvolvimento. 2012. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2012/08/20/a-importancia-da-dimensao-politica-do-desenvolvimento/>.

BRASIL, DECRETO Nº 19.841, DE 22 DE OUTUBRO DE 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. In: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm). Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. In: Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html)>. Acesso em: 7 jan. 2020.

BRASIL. DECRETO No 591, DE 6 DE JULHO DE 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. In: Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL. DECRETO No 592, DE 6 DE JULHO DE 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos. Promulgação. In: Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em: 7 jan. 2020.

BRASIL. DECRETO Nº 65.810, DE 8 DE DEZEMBRO DE 1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. In: Planalto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D65810.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html)>. Acesso em 7 jan. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. STJ - REsp: 1068731 RS 2008/0137930-3, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 17/02/2011, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 08/03/2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº. 425/TO, rel. Min. Maurício Corrêa, 4.9.2002

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF - ADPF: 45 DF, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 29/04/2004. Diário Oficial da União. Brasília, 04 de maio 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF - AgR ARE: 1197779 RN - RIO GRANDE DO NORTE 0000256-45.2011.8.20.0156, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 25/10/2019, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-251 19-11-2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF - RE: 592581 RS, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 13/08/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 01/02/2016

BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARCONI, N. Existe Doença Holandesa no Brasil? In: FÓRUM DE ECONOMIA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 4, Escola de Economia de São Paulo, São Paulo, SP, 17-18 set. 2007. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.14.Existe.doen%C3%A7a.holandesa.comNelson.Marconi.5.4.08.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. 5. Ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Macroeconomia desenvolvimentista: teoria e política econômica do novo desenvolvimentismo / Luiz Carlos Bresser-Pereira, José Luis Oreiro, Nelson Marconi. – 1. Ed. – Rio de Janeiro: Campus, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Conceito Histórico De Desenvolvimento Econômico, FGV, 2006.

CAMPINHO, Bernardo Brasil. O direito ao desenvolvimento como afirmação dos direitos humanos: delimitação, sindicabilidade e possibilidades emancipatórias. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coord.). Direito ao Desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 153/178.

CHANG, Ha-Joon. Chutando a escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Unesp, 2004, 266 p.

CHENERY, H. Changement des structures et politique de développement. Paris: Économica, 1981.

CUNHA, Dirley Júnior. Curso de Direito Constitucional. Salvador: Juspodivm, 2018.

DERANI, Cristiane. Direito ambiental econômico. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DUARTE, Thiago Silva. O Estado Desenvolvimentista Ideal De Chang: Um Estudo Do Desenvolvimento Da Coréia Do Sul Através Da Siderúrgica Posco. Monografia (Graduação Em Relações Internacionais) - Universidade Federal De Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

Em 100 dias, Origem mais que dobra produção em Alagoas. ORIGEM ENERGIA. 15 mai. 2022. Disponível em: < <https://origemenergia.com/noticia.asp?url=Em-100-dias-Origem-mais-que-dobra-producao-em-Alagoas> > Acesso em 13 nov. 2022.

FERREIRA, Herval Kobayashi Neto. CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: POSSIBILIDADES? 2008. CESUBE- Centro de Ensino Superior de Uberaba – MG. Disponível em: < [http://www2.fct.unesp.br/cursos/geografia/CDROM\\_IXSG/Anais%20-%20PDF/Herval%20Kobayashi%20Ferreira%20Neto.pdf](http://www2.fct.unesp.br/cursos/geografia/CDROM_IXSG/Anais%20-%20PDF/Herval%20Kobayashi%20Ferreira%20Neto.pdf) > Acesso em 25 out. 2022.

FERREIRA, Lier Pires. Comentários iniciais sobre os impactos do direito internacional do desenvolvimento e do ordenamento jurídico-político do setor petrolífero brasileiro na construção do desenvolvimento nacional. Revista Ibero-Americana de Direito Público, RIADP: doutrina, pareceres, jurisprudência. Ano III, n.9. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

FIORI, J, L. REFORMA OU SUCATA: O DILEMA ESTRATÉGICO DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO. Belo Horizonte: Nova Economia, 1993, p. 65-80.

FURTADO, Celso. DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO. 5º ed. Rio de Janeiro/RJ: Contraponto, 2016, 11-18, 25, 81-85, 105-106.

GLOBAL WEALTH REPORT 2022. Credit Suisse Research Institute. Leading perspectives to navigate the future. Disponível em: < <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html> > Acesso em: 12 nov. 2022.

GOMES, Filipe Lobo. DA CONFORMAÇÃO DA MAXIMIZAÇÃO DO BEM-ESTAR AO DIREITO FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. In: CARVALHO,

Fábio Lins de Lessa. DIREITO ADMINISTRATIVO TRANSFORMADOR. Curitiba/PR: Juruá Editora, 2017, 246-256.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2004.

GUITARRARA, Paloma. "Gás natural"; Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/fontes-gas-natural.htm>. Acesso em 10 de novembro de 2022.

HARARI, Yuval Noah. 21 LIÇÕES PARA O SÉCULO 21. 1º ed. São Paulo/SP: Companhia das Letras, 2018, p. 40.

HARARI, Yuval Noah. 21 LIÇÕES PARA O SÉCULO 21. 1º ed. São Paulo/SP: Companhia das Letras, 2018, 36-46, 58-62, 65.

Acervo do Atlas Brasil de 2022. ATLAS BRASIL. Disponível em: < <http://www.atlasbrasil.org.br/acervo/atlas> > Acesso em: 12 nov. 2022.

A ALGAS. ALGÁS. Disponível em: < <https://algas.com.br/a-algas/> > Acesso em 08 out. 2022.

EXPLORAÇÃO DE ÓLEO E GÁS. ANP. Disponível em: < <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas> > Acesso em: 03 set. 2022.

ROYALTIES E OUTRAS PARTICIPAÇÕES. ANP. Disponível em: < <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/royalties> > Acesso em: 03 set. 2022.

PRODUÇÃO DE GÁS NATURAL SOBE E REGISTRA NOVO RECORDE. ANP. Disponível em: < [https://www.gov.br/anp/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/producao-de-gas-natural-em-2021-sobe-5-e-registra-novo-recorde](https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/producao-de-gas-natural-em-2021-sobe-5-e-registra-novo-recorde) > Acesso em 03 set. 2022.

OS REGIMES DE CONCESSÃO E PARTILHA. ANP. Disponível em: < <https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/entenda-as-rodadas/os-regimes-de-concessao-e-de-partilha> > Acesso em: 03 set. 2022.

EVOLUÇÃO DA DEMANDA GLOBAL POR GÁS NATURAL. IDP. Disponível em: < <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/snapshots/evolucao-da-demanda-global-por-gas-natural/> > Acesso em 03 set. 2022.

MAIORES CONSUMIDORES DE GÁS NATURAL EM 2020. IDP. Disponível em: < <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/snapshots/maiores-consumidores-de-gas-natural-em-2020/> > Acesso em 03 set. 2022.

MAIORES EXPORTADORES DE GÁS NATURAL. IDP. Disponível em: < <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/snapshots/maiores-exportadores-de-gas-natural/> > Acesso em 03 set. 2022.

MAIORES IMPORTADORES DE GÁS NATURAL. IDP. Disponível em: < <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/snapshots/maiores-importadores-de-gas-natural/> > Acesso em 03 set. 2022.

MAIORES PRODUTORES MUNDIAIS DE GÁS NATURAL EM 2020; IDP. Disponível em: < <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/snapshots/maiores-produtores-mundias-de-gas-natural-em-2020/> > Acesso em 03 set. 2022.

OFERTA INTERNA DE ENERGIA NO BRASIL. IDP. Disponível em: < <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/snapshots/oferta-interna-de-energia-brasil/> > Acesso em 03 set. 2022.

O QUE É? ÍNDICE GINI. IPEA. Disponível em: < [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2048:catid=28](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28) > Acesso em 19 jul. 2022.

RANKING DE COMPETITIVIDADE DOS ESTADOS. RANKING DE COMPETITIVIDADE. Disponível em: < <https://www.rankingdecompetitividade.org.br/nordeste/al/ranking-geral/nota-do-pilar?year=2022> > Acesso em 19 jul. 2022.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquemático. 22 ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

LINS, Luiza Cristina de Oliveira. MARIN, Solange Regina. Desenvolvimento político, econômico e social: o projeto de Celso Furtado para a nação brasileira. CADERNOS do DESENVOLVIMENTO, Rio de Janeiro, v. 11, n. 18, pp.79-109, jan.-jun. 2016.

MAIA, Bento Antunes de Andrade. Há desindustrialização no Brasil? Um estudo da abordagem clássica e de análises alternativas entre 1998 e 2014. Economia e Sociedade, Campinas, v. 29, n. 2 (69), p. 549-579, maio-agosto 2020

MEDEIROS, Marcelo. Medidas de Desigualdade e Pobreza -- Brasília: EdUnB, 2012.

MONTORO, André Franco. Estudos de Filosofia do Direito. 2ª ed. São Paulo: Saraiva. 1995.

NASSAR, Rosita de Nazaré Sidrim. A garantia do mínimo existencial. Trabalho digno e sustentável – O caso dos Maquinistas. In: Direito e Desenvolvimento / Ana Cunha Darwich ... [et. al.]; Coordenação Jean Carlos Dias, Marcus Alan de Melo Gomes – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014. p. 411.

NASSAR, Rosita de Nazaré Sidrim. A garantia do mínimo existencial. Trabalho digno e sustentável – O caso dos Maquinistas. In: Direito e Desenvolvimento / Ana Cunha Darwich ... [et. al.]; Coordenação Jean Carlos Dias, Marcus Alan de Melo Gomes – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014. p. 405-421.

NOGUEIRA, Lauro César; Menezes, Tatiane Almeida. Os impactos dos royalties do petróleo e gás natural sobre o pib per capita, índices de pobreza e desigualdades. UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. 2013.

ONU. AGNU. Declaração das Nações Unidas sobre Direito ao Desenvolvimento. 1986.

Participação especial. 2020. ANP. Disponível em: < <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/participacao-especial> > Acesso em 20 de fev. 2021.

PEIXINHO, M, M; FERRARO, S, A. Direito Ao Desenvolvimento como Direito Fundamental. CONPEDI-MANAUS, 2006, p. 6952-6973.

Petrobras assina contrato para venda de ativos de E&P em Alagoas. Disponível em: < <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/660bdb36-6155-775f-0a34-2ad8dc36c375?origin=1> > Acesso em 10 nov. 2022.

Petrobras faz a maior descoberta desde o pré-sal, em Sergipe e Alagoas. 2019: Exame. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/negocios/petrobras-faz-a-maior-descoberta-desde-o-pre-sal-em-sergipe-e-alagoas/> > Acesso em: 05 jan. 2020.

PETROBRAS. Recursos Minerais Energéticos: Petróleo. Disponível em: <[http://www.cprm.gov.br/publique/media/recursos\\_minerais/livro\\_geo\\_tec\\_rm/capX\\_b.pdf](http://www.cprm.gov.br/publique/media/recursos_minerais/livro_geo_tec_rm/capX_b.pdf)> Acesso em: 14 nov. 2022

PIRES, Lier Ferreira. Comentários iniciais sobre os impactos do direito internacional do desenvolvimento e do ordenamento jurídico-político do setor petrolífero brasileiro na construção do desenvolvimento nacional. Revista Ibero-Americana de Direito Público, RIADP: doutrina, pareceres, jurisprudência. Ano III, n.9. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

PIRES, Lier Ferreira. Direito Internacional, petróleo e desenvolvimento: políticas de produção petrolífera em áreas inativas com acumulações marginais. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 107-151.

Royalties. 2020. ANP. Disponível em: < <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/royalties> > Acesso em 05 jan. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 3, n. 2, p. 115-141, maio/ago. 2016

SARMENTO, Daniel. A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. In: Marcelo Novelino (Org.). Leituras Complementares de Direito Constitucional: direitos humanos e direitos fundamentais, 4ed. Salvador: JusPodivm, 2010, p. 413.

SÁTIRO, G, S; MARQUES, V, T; OLIVEIRA, L, P, S. Direito e Desenvolvimento. v. 7, n. 13, João Pessoa, 2017, p. 170-189.

SCHUMPETER, Joseph Alois. Teoria Do Desenvolvimento Econômico. Tradução de Redvers Opie. Editora Nova Cultural Ltda. 1997.228 p.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade, 7. Ed. Tradução: Laura Teixeira Motta; Revisão técnica: Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras; 2010; p. 109-134.

SILVA, Robson Dias. Royalties e desenvolvimento regional: uma reflexão sobre os desafios do rio de janeiro. Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Direito administrativo da economia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SOUZA, Anderson da Silva. Definição das competências constitucionais dos Estados-membros e do distrito federal em matéria de energia. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. 2013.

SOUZA, Nali de Jesus. Desenvolvimento Econômico. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2012, p.4-17.

TORRES, Ricardo Lobato Torres. Desindustrialização, uma ameaça real. UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ, ANAIS DO XII SEMINÁRIO DE JOVENS PESQUISADORES, 2011, p. 239-271.

TORRES, Ricardo Lobo. O MÍNIMO EXISTENCIAL E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, jul./set.1989, p.29-49.

WALD, Arnaldo. Perfil constitucional dos serviços locais de gás canalizado. In: Revista de Direito Público da Economia RDPE, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, 2007. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=49832>>.