

A OMPETRO E AS INICIATIVAS COOPERATIVAS ENTRE OS MUNICÍPIOS PRODUTORES DE PETRÓLEO E GÁS E LIMÍTROFES, DA ZONA DE PRODUÇÃO PRINCIPAL DA BACIA DE CAMPOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Aluno: Felipe Barboza Pereira

Orientador: Ricardo Ismael

Introdução

O presente relatório anual busca dar conta de reunir os aspectos mais relevantes da pesquisa levada a cabo nos últimos seis meses, dando continuidade ao estudo que dá título ao trabalho. Com efeito, nos projetos anteriores pudemos observar um recorte da dinâmica política dos municípios produtores de petróleo e gás e limítrofes daquela região, voltando suas atenções a adoção de mecanismos cooperativos e competitivos nas relações intermunicipais no Estado do Rio de Janeiro, bem como aos projetos e investimentos realizados pelo estado através dos recursos petrolíferos.

Contudo, a descoberta das novas reservas petrolíferas na chamada camada do pré-sal, reacendeu, sobremaneira, os debates que envolvem a regulamentação da exploração petrolífera no Brasil. Mais do que isso, as propostas de mudanças na Lei 9478/97 (Lei do Petróleo) trouxeram à baila uma disputa de natureza federativa, que se traduz na busca pela participação de estados e municípios na arrecadação dos *royalties* oriundos da exploração desse recurso energético. Desta forma, nossa pesquisa passou a ser deslocada para um âmbito não apenas municipal, mas também federal, com o acréscimo de dados relevantes a uma discussão ainda maior, envolvendo o interesse nacional na exploração de um recurso mineral de extrema importância estratégica.

Conforme dados da PETROBRÁS e do CNPE¹, a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados indica a “*ocorrência de reservatórios do tipo carbonato microbial abaixo de uma camada de sal que se estende do litoral do Espírito Santo até o litoral de Santa Catarina*”. Assim sendo, “*estima-se que a camada pré-sal tenha uma área de 112 mil km². Desse total, 41 mil km² já foram licitados e concedidos*”.²

Esse papel, por óbvio, depende do arranjo federativo-fiscal, já que não pode ser atribuído aos entes governamentais na ausência de base legal que se coadune ao sistema tributário federal, definido constitucionalmente. A grande questão que se coloca à sombra das discussões sobre mudanças legiferantes desta ordem é: qual o tipo de federalismo deverá nortear as eventuais alterações?

Quando recorremos ao tema do federalismo, sabemos que os crescentes e renovados desafios que emergem dos contextos econômico, político e social, sobretudo no campo demográfico, realçam as discussões cada vez mais candentes sobre os regimes federativos espalhados pelo mundo.

Como bem aponta o economista Fernando Rezende³, a aceleração da globalização repercutiu de forma profunda no federalismo fiscal dos mais diversos países, trazendo a necessidade estrutural de harmonizar os regimes tributários, bem como de redefinição dos poderes e responsabilidades dos entes federados. Não obstante, a cooperação intergovernamental surgiu como alternativa aos quadros de profunda assimetria federativa e,

¹ Conselho Nacional de Políticas Energéticas

² LIMA RIBEIRO, Paulo César. Os desafios, os impactos e a gestão da exploração do pré-sal. Consultoria Legislativa 2008, *apud* Resolução CNPE N° 6/ 2007

³ REZENDE, Fernando. Apresentação. In: PRADO, Sérgio (org). Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada. Konrad-Adenauer-Stifung. Rio de Janeiro, 2006.

sobretudo, como instrumento de políticas públicas de redução das desigualdades sócio-espaciais. De forma sucinta e brilhante, Celso Furtado já defendia que o Federalismo deveria ser entendido como um instrumento de consecução da idéia de que “*a organização política deve basear-se na solidariedade e na cooperação, e não na compulsão*”, recordando os dizeres de Proudhon: “*somente a federação pode resolver, na teoria como na prática, o problema da conciliação*” (ISMAEL, 2009, *apud* FURTADO, 1999).

Entretanto, parece que nosso país ainda não trouxe essa discussão para sua agenda política. Os desequilíbrios horizontais, que se caracterizam a partir das graves disparidades na repartição de recursos entre os estados e municípios, constituem um dos principais entraves ao alcance de uma relação fiscal-federativa mais harmônica. Para agravar esse quadro, notamos que as tentativas de reforma esbarram num imobilismo político, pois se vem optando por ajustes pontuais dos tributos e de outros mecanismos e arrecadação a uma ampla revisão dos mecanismos de partilha e repasse de recursos. Desta feita, reproduz-se o modelo com suas vicissitudes e adia-se a reflexão sobre qual federalismo fiscal nós desejamos para o Brasil. Entretanto, o tema pontual da exploração da camada do pré-sal fez emergir ao menos a “ponta” dessa discussão, revelando as tensões federativas que dele se originam. Esta é a hipótese com a qual iremos trabalhar ao longo da pesquisa.

Assim sendo, o presente trabalho se propõe a buscar entender o panorama que envolve essas discussões sobre a exploração da camada do pré-sal, no tocante ao quadro federativo, tendo em vista a atual legislação atinente à repartição dos *royalties* do petróleo no país. Com efeito, adotaremos uma abordagem que caminha por uma zona grísea entre o direito e a ciência política, socorrendo-nos, eventualmente, das perspectivas economicista e jurídica, encontradas em farta literatura.

Após um breve intróito, cuidaremos de discorrer sobre a natureza jurídica dos *royalties* bem como deitaremos atenção sobre a legislação do petróleo⁴, especialmente no tocante ao sistema de partilha de receita oriunda de sua exploração, tal como se estabelece através da Lei do Petróleo (L. 9478/97). A seguir, passaremos a investigar a distribuição desses *royalties* entre os estados, iniciando a caminhada no sentido de apurar a tensão federativa que aí se instala. Depois de identificar os maiores beneficiários do regime atual de rateio, tomaremos a experiência do estado do Rio de Janeiro, a fim de localizarmos alguns mecanismos competitivos e cooperativos usados nas relações entre os municípios fluminenses, bem como abordaremos a questão da amortização da dívida do estado com a união.

A parte final da pesquisa é dedicada às discussões sobre as reservas petrolíferas do pré-sal. Antes, porém, faremos algumas pequenas considerações sobre o papel do Senado Federal neste debate, de natureza federativa. Em seguida, tentaremos expor algumas questões que antecedem ao tema dos *royalties* do pré-sal, como, por exemplo, a proposta de um novo marco regulatório. Trataremos desta e de outras propostas que se fazem presentes no Congresso Nacional. A partir daí, deslocaremos as discussões para o Senado, vislumbrando um microcosmo do que representa a tensão dos embates de ordem federativa no país, sobretudo através dos discursos dos senadores, procurando aferir a hipótese levantada.

Neste diapasão, cuidaremos de verificar qual o discurso mais forte, procurando apontar o rumo que o debate assumirá daqui pra frente. Por fim, buscaremos ponderar entre benefícios e ônus que podem estar associados a uma mudança do marco legal, tendo em vista a consecução de um sistema federado mais simétrico.⁵

⁴ Insta ressaltar que, ao longo do trabalho, serão feitas diversas menções à legislação do petróleo. Fica o registro de que a legislação também trata do gás natural e do biocombustível.

⁵ A simetria jurídica está no equilíbrio das regras constitucionais de um Estado Federal. Já o federalismo assimétrico se manifesta em Estados que convivem com uma diversidade lingüística e étnica complexa. Entretanto, o Estado brasileiro, que é de fato assimétrico (do ponto de vista prático, sobretudo em razão de

A metodologia empregada: o *continuum* competição-cooperação

A pesquisa teve como supedâneo uma bibliografia básica sobre a dinâmica federativa, federalismo fiscal, natureza das compensações financeiras e sobre a legislação do petróleo. Neste último campo do levantamento bibliográfico, buscou-se compreender não só a atual Lei do Petróleo, como também os aspectos históricos que marcaram seu advento.

Em termos quantitativos, o estudo recorreu a dados, tabelas e gráficos, sobretudo da Agência Nacional do Petróleo, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, a fim de observar alguns aspectos da arrecadação dos royalties. Do ponto de vista qualitativo o trabalho buscou trazer à colação os comentários de especialistas sobre o tema, bem como os pronunciamentos dos senadores nas discussões sobre o pré-sal no Senado Federal.

Por fim, adotou-se o referencial teórico do *continuum* competição-cooperação como fio condutor da análise global. Foi através dele que se pretendeu aferir a tendência dos Estados à competição dos recursos petrolíferos.

Contudo, quando afirmamos que tal ou qual Estado adota a forma federativa, pouco se pode dizer incontestemente a respeito das relações entre governo central e unidades subnacionais. Da mesma forma, não se pode precisar se há maior ou menor centralização ou descentralização política, ou fiscal, por exemplo. O mesmo se diz sobre a adoção de um federalismo mais competitivo ou cooperativo. Isto porque, será substancialmente através do processo político que se poderá aferir determinadas características empíricas do federalismo que se pretende estudar, que escapam ao campo teórico da perspectiva constitucional.

Assim, é remansosa e tradicional a literatura que adota o referencial teórico da centralização-descentralização para dar cabo do esforço hermenêutico do tema. Essa abordagem, contudo, não parece dar conta de sua faceta dinâmica, já que:

“o federalismo é constituído, portanto, por diversos centros de poder, os quais estabelecem entre si relações horizontais. O que significa dizer que não existe hierarquia entre as celas e, tampouco nenhuma delas vai se tornar o centro político em torno no qual as demais giram [...] nesta perspectiva, o sistema federal não deve ser observado através do eixo centralização-descentralização, pois não faz sentido admitir que a União, ou qualquer outro ente federado, tenha poderes para centralizar ou descentralizar sem desprezar o texto constitucional” (ISMAEL, 2005, p.50).

Uma vez esgotada a interpretação do federalismo através daquela vertente, Daniel Elazar lançou mão de uma enorme contribuição metodológica ao estudo ao propor a compreensão do tema através do *continuum* competição-cooperação. Desta forma, tornou-se possível verificar as tendências dos Estados federados ao longo do referido *continuum* no que diz respeito às relações entre os participantes do pacto federativo, pelo que se pode pressupor a convivência de mecanismos competitivos e cooperativos em uma posição intermediária em nossa escala metodológica.

Vale destacar, brevemente, as vantagens e desvantagens que resultam da orientação tomada ao longo deste *continuum*: uma dimensão mais cooperativa serve para *“combater a disparidade entre os serviços públicos oferecidos aos cidadãos; coordenar as ações para atingir determinados fins, como a estabilidade econômica e o pleno emprego”* (ISMAEL,

questões econômicas), adota o federalismo simétrico, ou seja, seus entes federados de mesmo nível detêm as mesmas competências, o que, de certa forma, não vem sendo suficiente para reduzir as disparidades sócio-espaciais.

2005, p.48-49). O objetivo último é a promoção de uma livre cooperação da União com as unidades federadas.

Todavia, essa dimensão entrou em declínio com a propalada “crise do Estado” na década de 80: Se nas origens do Estado Moderno a administração pública se limitou a exercer o seu “poder de polícia”, através da fiscalização e utilização de seu aparelhamento repressor, a partir da severa crise de 1929 percebeu-se que a sociedade não poderia permanecer ao alvedrio da “mão invisível” que regularia a economia. Fez-se imperiosa a participação do Estado como agente econômico, capaz de assumir encargos sociais e promover bem estar.⁶ A ascensão das políticas públicas inspiradas neste ideal marcou o desenvolvimento do federalismo cooperativo. Mas a assunção de uma enorme carga de atribuições por parte do Estado significou um agigantamento do corpo burocrático e um grave déficit público. Tais ônus tornaram-se insustentáveis no bojo da economia mundial a partir dos anos 80, quando se passou a defender *uma menor intervenção dos governos federais nos estados e a conseqüente valorização destes como produtores de políticas públicas*, como agentes econômicos (ISMAEL, 2005, p.52).

Não obstante, alerta o constitucionalista Paulo Bonavides para outro revés: “*O mal do federalismo cooperativo é a sua unidimensionalidade de fato, o unilateralismo da decisão. Esse federalismo só tem uma cabeça: a União. Há sido, na prática, um federalismo de subordinação (contradizendo a lógica do sistema) e não de coordenação*”.⁷ Thomas Dye, por exemplo, visualiza na centralização e na falta de competição, condições favoráveis à tirania, ou seja, ao abuso de poder.⁸ Nesse sentido, pode-se conformar um federalismo cooperativo autoritário, quando se impõe a força do poder central, atingindo o próprio pacto federativo, ou chega-se a um federalismo cooperativo democrático, respaldado pelo Estado democrático de direito, investido de legalidade, legitimado pelo consentimento e sufragado pela efetiva participação política do cidadão.

No plano da competição, tem-se a possibilidade de mediação da atuação dos entes federados, bem como de estimulá-los a prestar melhores serviços públicos, o que se traduz na crescente qualidade desses serviços prestados. Ganha-se em transparência e eficiência, pontos muito positivos para um Estado que pretende manter uma agenda política mais fiscalizadora e regulatória. Entretanto, essas vantagens dependem de dois pressupostos básicos: que os entes tenham autonomia financeira e que haja equilíbrio econômico entre os competidores. Em outros termos, é preciso dispor de uma receita própria, oriunda de recursos locais, para que se possa participar de uma arena de competição.

As desvantagens desta orientação competitiva ficam por conta da relação predatória que pode emergir de um contexto de assimetria entre os entes federativos de um Estado com clivagens regionais muito distintas, sobretudo em razão de suas características sócio-econômicas. Além disso, a competição generalizada poderia desestimular toda e qualquer cooperação, gerando distorções quanto à questão da equidade. Se alguns entes federados possuem condições mais vantajosas (maior poderio econômico), há uma tendência de os estados mais fracos abandonarem o jogo federativo. Em suma, a competição requer equilíbrio entre os participantes para que possa render bônus (ABRUCIO E COSTA, 1998).

É justamente entre os dois extremos do eixo competição-cooperação que se pode vislumbrar o federalismo competitivo-cooperativo,

“o qual se afasta das duas polaridades anteriores. Neste caso, as relações entre União e o estados, e destes entre si, podem ser descritas pela presença simultânea de elementos competitivos e cooperativos. A

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Lumen Jures. Rio de Janeiro, 2007.

⁷ BONAVIDES, Paulo. Política e Constituição – os caminhos da democracia. Forense. Rio de Janeiro, 1985

⁸ ABRUCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Reforma do Estado e o Contexto Federativo. Série Pesquisas, n° 12. Korand Adenauer. São Paulo, 1998, *apud* DYE, Thomas, 1990.

cooperação está presente na origem e no desenvolvimento do arranjo federativo, influenciando permanentemente a relação entre os participantes. Entretanto, a cooperação tem limites. Não pode significar, por exemplo, a intervenção do governo federal sobre a esfera estadual ou permitir a criação de qualquer hierarquia federativa, de modo a comprometer a autonomia dos estados-membros [...] A competição é o resultado da não-centralização do modelo federalista. As diversas unidades estaduais, por exemplo, possuem, dentro dos condicionantes da constituição nacional, poderes para disputarem os recursos necessários para o seu desenvolvimento econômico e social. O ambiente competitivo, porém, não deve inibir as iniciativas de cooperação entre os estados, particularmente a de formação de arenas políticas cooperativas interestaduais e de projetos comuns de longo prazo” (ISMAEL 2005, p.50).

Segundo Fernando Abrucio e Valeriano Costa (1998, p.30-31), o modelo em tela pode ser visualizado sob dois ângulos: “[...] o da defesa do autogoverno, valorizando as potencialidades criativas dos governos subnacionais; e o da função positiva da parceria, enfatizando conceitos como tolerância, compromisso, barganha e reconhecimento mútuo entre os entes federativos.” Assim, no federalismo competitivo-cooperativo, os entes têm no pacto federativo um arranjo de saldo positivo para todos. Ademais, tem-se a garantia de autonomia, que se manifesta pela competição, vinculada a valores de cooperação intergovernamental, desejáveis à manutenção e conservação dos laços federativos.

Inobstante, os autores corroboram uma condição para o êxito da competição-cooperação: a existência de instituições estimuladoras do pluralismo. Tal modelo analítico de federalismo pressupõe mecanismos institucionais e contratuais que vão além do texto constitucional. Trata-se do processo político, cujo importante papel já se fez alusão. Esse modelo enfatiza o aspecto das negociações presentes na seara política no tocante ao tema do federalismo. Nesse sentido, as relações entre entes federados devem ser pautadas por instrumentos capazes de garantir-lhes a autonomia, como forma de estímulo a pluralidade, bem como capazes de oferecer-lhes proteção institucional aos direitos e posições assumidas. Em outras palavras, cuida-se de estimular a cooperação entre os entes a fim de permitir entre eles uma competição em nível equânime. Assim o *continuum* competição-cooperação seria capaz de render bons frutos.

Aspectos do Federalismo Brasileiro

É de se destacar a importância da discussão histórica da adoção do federalismo em nosso país, que remonta aos grandes pensadores do Brasil, como Visconde do Uruguai, Oliveira Viana, Tavares Bastos, Celso Furtado, dentre tantos que, mesmo vivendo em épocas distintas, lançaram-se ao referido desafio. Vale, aqui, a remissão ao texto “O federalismo brasileiro em perspectiva histórica”, do historiador José Murilo de Carvalho.⁹ Destarte, faremos uma breve e limitada digressão histórica até 1988, ano em que a assembléia constituinte nacional promulgou a nossa atual Constituição Federal.

O movimento de redemocratização culminou com a constituinte de 1987/88, espaço em que foram travadas as discussões sobre a Carta Magna. Um dos debates de profundo relevo federativo foi o das relações intergovernamentais, especialmente no que tange ao âmbito fiscal. José Murilo (1994, p.27) esclarece:

⁹CARVALHO, José Murilo de. O Federalismo Brasileiro em Perspectiva Histórica. Mimeo. Rio de Janeiro, 1994.

“Cada nível de governo buscou aumentar sua fatia do bolo fiscal e ao mesmo tempo reduzir, ou pelo menos não aumentar, suas responsabilidades. Os governos estaduais e municipais percebiam que autonomia política sem recursos significava pouco, o governo federal se dava conta de que não tinha condições financeiras de manter a máquina superdimensionada que construíra e o excesso de atribuições que assumira.”

Nesse cenário, a Constituição tratou de favorecer estados e municípios, promovendo uma descentralização fiscal significativa. José Roberto Afonso traduz essa vitória dos governos subnacionais: *“Em termos de arrecadação direta, os governos subnacionais, que respondiam por pouco menos de 30% da receita nacional no final da vigência do sistema tributário anterior, em 1994 geraram um terço do total arrecadado no país”*.¹⁰

Por óbvio que o tema do petróleo esteve na pauta de negociações políticas à época, muito embora seja importante recordar que as atividades mais expressivas de exploração dos campos de petróleo tenham ocorrido ao largo da década de 1990. Até mesmo a atual lei do petróleo data de 1997. Ainda assim, a disposição constitucional de destinar participações governamentais a estados e municípios já era manifesta e restou confirmada no bojo do processo de descentralização que se operava na organização fiscal e orçamentária do país. Mais adiante iremos discorrer sobre o espírito da lei do petróleo, bem como sobre o andamento histórico da legislação que dispõe sobre a atividade no Brasil.

Por ora, ressaltaremos outro ponto fundamental no desenho das relações entre os entes federativos em nosso país: somos a única federação no mundo que erigiu o município à condição de ente federativo, por obra da Constituição de 1988. Esta iniciativa foi defendida por aqueles que ansiavam uma maior autonomia política, sob o argumento de que a descentralização era fundamental para se afastar os perigos de um governo autoritário como o que se acabava de alijar. A despeito disso, após mais de 20 anos da Constituição, a vasta maioria dos municípios ainda se mostra absolutamente dependente de transferências federais e estaduais (ABRUCIO E COSTA, 1998).

Para agravar o quadro, sabe-se que muitos municípios foram criados logo após o período de redemocratização, ampliando os gastos com o aparelhamento burocrático que consomem o orçamento público com despesas de pessoal. Tal processo de municipalização vertiginoso no período é fruto de interesses políticos que parecem se sobrepor ao mero espócio de descentralização política e representação local, já que a situação não apenas se manteve como vem se agravando. A distancia econômica entre muitos municípios está se ampliando de forma assustadora, o que traz à tona as discussões sobre o pacto federativo tal como ele está conformado.

De acordo com Fernando Abrucio e Valeriano Costa, a manutenção das graves desigualdades regionais no país acaba perpetuando uma ausência de simetria entre os jogadores, que passam a apostar cada vez mais nos incentivos fiscais como forma de atrair recursos para seus caixas. Com efeito, a falta de instituições para coordenar esse jogo competitivo termina soterrando as iniciativas cooperativas. Uma conseqüência terrível da falta de cooperação entre os entes federativos é a guerra fiscal, que ocorre quando os governos subnacionais tomam iniciativas políticas de interesse local na atração de investimentos, gerando conseqüências econômicas negativas no plano macroeconômico, já que os mecanismos institucionais capazes de regular as tensões e conflitos federativos são precários ou simplesmente não existem. Uma das formas mais recorrente de promover atração de recursos e empreendimentos é a isenção fiscal, que vem sendo usada no Brasil de forma

¹⁰ABRUCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Reforma do Estado e o Contexto Federativo. Série Pesquisas, n° 12. Korand Adenauer. São Paulo, 1998, *apud* AFONSO, José Roberto.

indiscriminada. Neste cenário, é manifesta a tendência ao jogo competitivo, particularmente perigoso numa federação como a brasileira, tão profundamente marcada por clivagens regionais de natureza econômica e social.

A exploração de recursos naturais no país

As compensações financeiras constituem uma forma de receita do setor público, devidas, dentre outros motivos, em razão da exploração de recursos naturais. Isto porque, esses recursos sujeitos à exploração correspondem aos bens de propriedade da União, elencados no artigo 20 da Constituição Federal.¹¹

“Art. 20. São bens da União:

[...] V – os recursos naturais da plataforma da zona continental e da zona econômica exclusiva

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo; [...]

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

De forma bastante pontual, podemos observar que o texto da Constituição tratou expressamente das jazidas de petróleo, fundamentais para a economia do país, consignando que não estão sujeitas aos incentivos que o sistema de mercado espontaneamente oferece para a sua exploração. Isto não significa, entretanto, que a exploração econômica de recursos naturais não possa ser levada a cabo pelo setor empresarial, uma vez que se atenda à legislação pertinente, que estabelece a compensação financeira devida pelo explorador ao poder público. Assim, vale a pena destacar os artigos 176 e 177 da Constituição:

“Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.”

“Art. 177 Constitui monopólio da União:

I. A pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; [...]

§ 1º A união poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em Lei.”

Embora nossas atenções se voltem ao tema do petróleo, sobretudo da camada do pré-sal, talvez seja interessante ampliar, brevemente, nossas considerações sobre a questão da compensação financeira devida pela exploração de recursos naturais, genericamente falando.

Com razão, a leitura integral do artigo 20, supracitado, revela que outros recursos naturais são atribuídos ao Estado em sua totalidade (recursos hídricos, minerais e etc.), de forma que não coexiste uma oferta privada ao lado das reservas públicas. Ou seja, não se pode esperar a emergência de um mercado plenamente concorrencial entre compradores e vendedores dos recursos reservados ao Estado. Não obstante, é imprescindível que haja uma

¹¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Saraiva. São Paulo, 2005.

regulamentação da atividade de exploração, o que gera implicações econômicas substanciais, em razão da escolha dos cálculos e incidências das compensações devidas, fatores esses que corresponderão a um nível de aproveitamento dos recursos.¹²

É com relação ao aproveitamento desses recursos que devemos observar os escopos políticos relacionados à compensação financeira. De qualquer forma, será imperioso que o ente público eleja os objetivos tidos por prioritários, em função de um juízo de ponderação e discricionariedade. É neste sentido que os consultores legislativos Renato Friedman e Edmundo Montalvão apontam os seguintes possíveis objetivos:

- “1. controlar a produção total; esse controle pode apontar na direção da maximização da produção ou no controle restritivo do uso de recursos não renováveis possivelmente estratégicos;
2. controlar impactos, especialmente de caráter ambiental;
3. auferir receita pública;
4. gerar um resultado economicamente eficiente, isto é, que utilize os recursos naturais na medida de seu valor econômico [...]” (2003, p.6)

Isto posto, cuidaremos mais detidamente da figura dos Royalties, seu conceito, natureza e modalidades assemelhadas de Participação Governamental.

A natureza dos Royalties

Os Royalties constituem uma das modalidades de Participações Governamentais. No tocante aos royalties do petróleo, são devidos ao Estado pelas empresas que venham a celebrar contrato de concessão com a Agência Nacional do Petróleo (ANP), para explorar, desenvolver e produzir petróleo. É nesse sentido que o Governo procura maximizar os resultados econômicos da atividade, fixando encargos financeiros proporcionais ao êxito alcançado pela empresa cessionária. Da mesma forma, busca minimizar o desequilíbrio que se estabelece em razão dos riscos da operação.¹³ Mais a frente esclareceremos esse segundo objetivo.

As Participações Governamentais encontram-se elencadas nos artigos 45, da Lei 9.478/97 (Lei do Petróleo) e 1º, do Decreto nº 2.705/98¹⁴ e são as seguintes:

- a) *Bônus de Assinatura;*
- b) *Royalties;*
- c) *Participação Especial; e*
- d) *Pagamento Pela Ocupação ou Retenção da Área.*

O Bônus de Assinatura corresponde ao montante ofertado pela empresa licitante que vence o certame. Parte desse bônus é destinada à ANP, a fim de compor a receita da própria Agência, para que possa realizar as suas atividades de regulação e fiscalização. A Participação Especial constitui espécie de compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários¹⁵ nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade¹⁶. Já o pagamento pela ocupação ou retenção da área é aquele que deve ser feito pelo concessionário, diretamente a ANP, em decorrência de sua instalação na área concedida. Assim como ocorre

¹² FRIEDMAN, Renato e MONTALVÃO, Edmundo. *Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Naturais da União: Política Atual e Recomendações de Reforma*. Consultoria Legislativa, 2003.

¹³ MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. *Comentários à Lei do Petróleo*. Atlas. São Paulo, 2000.

¹⁴ Este decreto regulamenta alguns artigos da Lei do Petróleo, sobretudo estabelecendo os critérios para cálculo e cobrança das Participações Governamentais.

¹⁵ São os licitantes que vencem a licitação e celebram o contrato de concessão com a Administração Pública.

¹⁶ Cumpre destacar que, atualmente, as participações especiais são devidas em relação a número limitado de campos de extração, todos localizados no litoral norte fluminense.

com uma parcela do bônus, este recurso se destina ao financiamento das atividades operacionais da ANP.¹⁷

Após esta brevíssima distinção, deteremos nossas atenções na figura dos Royalties: trata-se da compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo a ser paga, mensalmente, em montante correspondente a 10% da produção em relação a cada campo de petróleo.¹⁸

Para além do que extrai da letra fria da Lei, vale compreender um pouco melhor a natureza desta compensação, cujas origens remontam ao termo *Royal*, anglicismo cuja raiz se traduz, *grosso modo*, por “real”, “da realeza” ou “relativo ao rei”, referindo-se à contrapartida ao direito real¹⁹ para a exploração de minerais, concedido pelo soberano a uma pessoa ou corporação. Vigia, à época do feudalismo, o Sistema Regaliano, consubstanciado nos direitos e privilégios que os antigos reis reservavam a si mesmos. A despeito das variações que assumiu nos países onde foi adotado, esse sistema preservou uma característica básica: a idéia de que a concessão implicava na transferência de um bem dominical²⁰ para o particular, mas que a manutenção desse título dependia do pagamento de uma taxa, então conhecida por “regalia”. Com a superação do feudalismo, passou-se a adotar o regime dominial, esposado na idéia de que os recursos naturais do subsolo constituiriam uma *res communis*, ou seja, um conjunto de bens pertencentes à Nação ou ao Estado. Por óbvio, era o sistema que se coadunava a emergência do Estado Moderno, bem como aos incipientes conceitos de nacionalidade e soberania.²¹

Assim, a essa origem compensatória dos royalties sobrevieram outras perspectivas para justificar o instituto, sobretudo em razão dos efeitos do desenvolvimento econômico e tecnológico. Os autores Rodrigo Serra e Carla Patrão, em estudo sobre o tema, afirmam que é nessa esteira que surge a *Teoria Econômica dos Recursos Naturais*, a qual procura atribuir à limitação física de um recurso a emergência de um dos componentes de sua renda. Explica-se: a extração de um recurso natural no presente poderia impossibilitar o usufruto dos benefícios deste recurso por gerações futuras, o que atinge frontalmente os princípios da justiça intergeracional e da equidade. Ou seja, em sendo o petróleo um recurso natural não renovável, sua exploração atual significa uma renúncia imposta às coletividades no futuro. Desta feita, propõe-se que a renda mineral gerada seja utilizada de maneira a promover uma diversificação da base econômica produtiva das regiões atingidas pelas atividades extrativas dos seus recursos naturais, tendo em conta a possibilidade de disponibilizar as gerações futuras alternativas a exploração do recurso quando este se exaurir. Existiria, assim, um escopo de diversificação da economia local vinculado aos princípios referidos.²²

Serra²³ propõe, ainda, outra justificativa para os *royalties*, relacionada aos impactos territoriais: a implantação e o desenvolvimento das atividades provocariam impactos consideráveis sobre a organização do espaço regional daquelas localidades que são

¹⁷ AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. Dispõe sobre a legislação do Petróleo e sobre as Participações Governamentais. Disponível em http://www.anp.gov.br/participacao_gov/. Acesso em junho de 2009.

¹⁸ Idem. Art. 47 da Lei nº 9478 e Art. 11 do Dec. nº 2705.

¹⁹ O direito real é aquele que se atribui a uma pessoa em relação a um dado bem. Trata-se do domínio ou da soberania que o seu titular exerce sobre uma coisa certa e determinada. Utiliza-se também a expressão “direito das coisas”, já que o vocábulo latino *res* significa coisa. O direito das coisas encontra-se regulado no Código Civil.

²⁰ A concepção atual é de que os bens dominicais são aqueles bens móveis ou imóveis que compõem o patrimônio da União, Estados e Municípios, como objeto do direito real desses entes.

²¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. Saraiva. São Paulo, 2006.

²² SERRA, Rodrigo e PATRÃO, Carla. “Impropriedade dos Critérios de Distribuição dos *Royalties* no Brasil”. In: Piquet, R. (org), *Petróleo, Royalties e Região*. Garamond. Rio de Janeiro, 2003.

²³ _____. Concentração Espacial das Rendas Petrolíferas e Sobrefinanciamento das Esferas de Governo Local. In: Piquet, R. e Serra, R. (orgs), *Petróleo e e região no Brasil - O desafio da mudança*. Garamond. Rio de Janeiro, 2005.

produtoras. Não obstante, as indústrias petrolíferas demandam uma rede de infra-estrutura, sobretudo de serviços públicos e de mão-de-obra qualificada. Evidentemente, cabe ao governo local providir essas demandas, direta (especialmente no que diz respeito aos transportes) ou indiretamente (como no caso da qualificação da mão-de-obra através da formação profissional em nível superior ou de cursos de capacitação, o que se resume à agenda da educação pública). Destarte, afirma-se que isso legitimaria a aplicação das receitas dos *royalties* como forma de compensação ao atendimento de uma demanda extraordinária por serviços públicos.

De maneira mediata, pode-se até defender essa compensação como forma de promover alternativas de crescimento aos territórios que tenham sua dinâmica econômica profundamente atrelada às atividades petrolíferas, como é manifestamente o caso do Estado do Rio de Janeiro, cujo adensamento populacional nos municípios mais beneficiados já é flagrante. Desta feita, o montante auferido ao longo dos anos poderia igualmente ser aplicado em projetos de planejamento urbano, ou melhor, de reurbanização.

Por fim, outro motivo ensejador da cobrança dos *royalties*, ainda mais em evidência na atualidade, associa-se à indenização ou compensação dos impactos sobre o meio-ambiente causados pelas atividades de exploração do petróleo e produção de derivados. Não se trata apenas das indenizações determinadas judicialmente, em razão de um dano causado (um vazamento em alto mar, já consumado - se pensamos na extração em águas profundas), mas sim de indenizar o impacto ambiental gerado pela produção, refino, emissão de gases, comprometimento de outras atividades (pesqueira, por exemplo) dentre tantos outros aspectos do meio-ambiente da região que podem restar comprometidos em função desta atividade. A este escopo de manutenção e conservação de um meio ambiente equilibrado também se relaciona o princípio da justiça intergeracional, já que o meio ambiente não só é um direito difuso²⁴ dos cidadãos de hoje, como também o é das gerações futuras, conforme se extrai da própria Constituição.²⁵

O advento da Lei 9478/97

Historicamente, Otaviano Ianni²⁶ nos fornece um panorama geral do ambiente em que se deu o desenvolvimento da indústria do Petróleo no Brasil. De maneira abreviada, vale fazer menção aos fatos mais relevantes dessa saga: em 1938 tivemos um ano marcante devido à nacionalização da indústria de refino e à criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP). Em 1948, quando foi criado o Centro de Estudos do Petróleo (que promoveu a campanha “O Petróleo é nosso”), o nacionalismo econômico se revelou como uma manifestação da idéia de desenvolvimento, industrialização e independência.

Já na década de 1950, as crises de escassez de petróleo no mercado internacional influenciaram a criação da Petrobras²⁷, estabelecendo-se o monopólio estatal do petróleo no Brasil. É neste momento que se passa a dever ao Estado o pagamento de uma indenização pelo desenvolvimento das atividades de exploração e produção de petróleo, cobrada trimestralmente da Petrobrás e de suas subsidiárias. Inicialmente, esses *royalties* correspondiam a uma alíquota de 5% sobre o valor do petróleo extraído em terra (*onshore*). Não havia extração de petróleo em mar (*offshore*). Com efeito, estabeleceu-se que 4% sobre o valor da produção

²⁴ São aqueles direitos que se caracterizam pela indivisibilidade, já que seus titulares são pessoas indeterminadas.

²⁵ BRASIL. A Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 225. Saraiva, 2008

²⁶ IANNI, Otaviano. Estado e Planejamento Econômico no Brasil. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 1991.

²⁷ A PETROBRAS foi criada através da Lei n.º 2.004/53, conhecida como “Lei do Monopólio do Petróleo”, com o objetivo de impulsionar a indústria petrolífera nacional já que o setor privado não apresentava interesse em fazer elevados investimentos em uma atividade de alto risco. Além disso, havia forte resistência política à abertura do setor ao capital estrangeiro.

terrestre de petróleo seriam pagos aos Estados e 1% aos Municípios em cujo território se realizasse a lavra²⁸.

No final de 1973, devido ao primeiro choque do petróleo, o Governo reformulou a distribuição, destinando ao CNP parte das indenizações para a formação de estoques de combustíveis com vistas a garantir a segurança e a regularidade da geração de energia elétrica e incentivar os investimentos na área. Em 1985, já em um contexto político de redemocratização do país, tem-se uma nova lei²⁹ que passa a prever a compensação diretamente às esferas subnacionais. Fixou-se o pagamento de *royalties* no percentual de 5% sobre o petróleo extraído da plataforma continental, dos quais 1,5% caberiam aos Estados confrontantes com os poços produtores, 1,5% aos Municípios também confrontantes com os poços produtores e suas respectivas áreas geoeconômicas³⁰, 1% ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das áreas marítimas produtoras, e 1% constituiria um Fundo Especial distribuído entre todos os Estados e Municípios da Federação.³¹

Outra lei sobreveio em 1986³², apresentando uma nova conceituação para Estados, Territórios e municípios confrontantes com poços de extração de óleo, xisto betuminoso ou gás da plataforma continental.

Cumprir recordar que a década de 1980 foi profundamente afetada pelos dois choques do petróleo, em 1973 e 79, o que estimulou uma reafirmação do monopólio estatal no Brasil. Apesar da onda liberalizante e das políticas de privatizações que passaram a ser apregoadas nos mais diversos países, o petróleo permaneceu gozando da condição de bem estratégico para o desenvolvimento nacional. Esta concepção foi ratificada pela Constituição de 1988.

A distribuição dos *royalties* veio a sofrer novas alterações, em 1989³³: no novo rateio, ficou instituído que os Municípios onde se localizavam instalações marítimas ou terrestres de embarque e desembarque passariam a ser também beneficiados. Além disso, a periodicidade de pagamento das compensações financeiras foi alterada, passando a ser efetuado mensalmente, e não mais trimestralmente.

A década de 1990 trouxe uma nova visão da atuação do Estado na economia. Aquela tendência a adoção de políticas mais liberalizantes passou a ter acolhida aqui no Brasil, o que levou a mudanças institucionais que chegaram até a indústria petrolífera. Com efeito, permitiu-se a abertura do setor com a possibilidade de concessão das atividades de exploração e produção a agentes privados. A Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995, alterou o artigo 177 da Constituição, trazendo nova redação aos parágrafos deste dispositivo, valendo destacar o parágrafo 1º: “§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei.”

Esta orientação propugnava pela promoção da livre concorrência e pela atração de investimentos na área estratégica de produção de energia. Para tanto, adotou-se o modelo de concessão, através do qual empresas petrolíferas disputam os blocos de petróleo em leilões públicos. O licitante vencedor se torna concessionário e passa a ter propriedade sobre o petróleo produzido, mas, no entanto, afigura-se devedor de uma compensação financeira

²⁸ Extração de recursos minerais

²⁹ Lei n.º 7.453, de 27 de dezembro de 1985

³⁰ Por “área geoeconômica” de Estados, Territórios e Municípios compreende-se aquela faixa que se estende de forma contígua à área marítima até a linha limite da plataforma continental onde estiverem os poços de petróleo. É com base nesses limites que passa ser calculada a compensação devida aos estados e municípios.

³¹ SCHECHTMAN, Rafael, BARBOSA, Décio Hamilton, GUTMAN, José e GALLIER, Carlos A. J.

Participações Governamentais na Nova Lei do Petróleo. Relatório do Instituto Brasileiro de Petróleo – IBP. 2000

³² Lei n.º 7.525, de 22 de julho de 1986

³³ Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989

obrigatória, o *royalty*. Como já destacado, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, há também o pagamento da participação especial. Desta feita, promoveu-se uma grande transformação na estrutura de arrecadação e de participações governamentais. De certa forma, pudemos observar a emergência de outro papel estatal: o de agente regulador, em detrimento ao tradicional papel de agente produtor.

Foi neste contexto que a Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997 adotou o regime de monopólio estatal com o exercício aberto à iniciativa privada, estabelecendo as condições de concessão aos agentes privados, bem como criou a Agência Nacional do Petróleo (ANP)³⁴ e o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)³⁵. Além disso, a nova Lei do Petróleo aumentou para 10% a alíquota básica dos *royalties*, sendo plausível sustentar a tese de que essa elevação da alíquota serviu, parcialmente, como forma de ressarcir o poder público pela perda do monopólio de extração do petróleo, através da introdução de expectativas de aumento de receitas para todas as esferas de governo. Entretanto, manteve-se os critérios de distribuição aos Estados, Municípios e Ministérios para a parcela correspondente até 5% da produção, que já era prevista nas normas pretéritas.

Passaremos agora aos outros provimentos dados pela Lei com relação à questão principal da distribuição desses *royalties*.

Cálculo, divisão e aplicação dos *Royalties* do Petróleo

A legislação que regula tal divisão é fruto da reunião de excertos de diferentes diplomas legais. Destarte, reunindo-se alguns dispositivos das Leis n.º 7.990/89 e n.º 9.478/97, bem como partes dos Decretos n.º 01/91, e 2.705/98³⁶, podemos ter uma visão geral dos mecanismos de rateio. Segundo dados da ANP, Os *royalties* são repassados mensalmente a cerca de 900 municípios e 10 estados da Federação. Seu pagamento é feito à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que tem como atribuição repassá-los aos estados e municípios, ao Comando da Marinha, ao Ministério da Ciência e Tecnologia e ao Fundo Especial, que através da administração do Ministério da Fazenda, é distribuído a todos os estados, territórios e municípios da Federação.³⁷

Com relação aos critérios para os cálculos dos valores dos *royalties* e das participações especiais, vale esclarecer que foram regulamentados pelo Decreto n.º 2.705/98. Seus artigos 11 e 12 estabelecem a periodicidade de pagamento e a forma de cálculo, respectivamente:

“Art. 11. Os royalties previstos no inciso II do art. 45 da Lei n.º 9.478, de 1997, constituem compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural e serão pagos mensalmente, com relação a cada campo, a partir do mês em que ocorre a respectiva data de início de produção, vedadas quaisquer deduções.”

³⁴ “A ANP tem por finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, de acordo com o estabelecido na legislação, nas diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE e em conformidade com os interesses do País” (art. 2º, Lei n.º 2.455, de 14 de janeiro de 1998).

³⁵ Órgão responsável por propor ao Presidente da República políticas públicas de promoção do desenvolvimento da área energética, incluindo a valorização dos recursos, do mercado de trabalho e dos interesses do consumidor.

³⁶ O Decreto n.º 2.705/98 é a norma regulamentadora dos artigos 45 a 50 da Lei n.º 9.478/97. Através dele se estabelece o funcionamento do mecanismo de distribuição dos *royalties*.

³⁷ AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. Disponível em http://www.anp.gov.br/participacao_gov/. Acesso em abril de 2009.

Art. 12. O valor dos royalties, devidos a cada mês em relação a cada campo, será determinado multiplicando-se o equivalente a dez por cento do volume total da produção de petróleo e gás natural do campo durante esse mês pelos seus respectivos preços de referência, definidos na forma do Capítulo IV deste Decreto.”

A distribuição desses recursos foi estabelecida nos artigos 14 e 15 do referido Decreto:

“Art.14. A parcela do valor dos royalties previstos no contrato de concessão, correspondentes ao montante mínimo de cinco por cento da produção, será distribuída na forma estabelecida na Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.”

Art.15. A parcela do valor dos royalties previstos no contrato de concessão, que exceder ao montante mínimo de cinco por cento da produção, será distribuída na forma do disposto no art. 49 da Lei 9.478, de 1997.

§ 1º A parcela do valor dos royalties, referida neste artigo, será distribuída aos Estados e aos Municípios produtores confrontantes com a plataforma continental onde se realizar a produção, segundo os percentuais fixados, respectivamente, nas alíneas a e b do inciso II do art. 49 da Lei nº 9.478, de 1997.”

O caput do art. 47 da Lei nº 9.478/97 dispõe sobre o pagamento dos royalties:

“Art. 47. Os royalties serão pagos mensalmente, em moeda nacional, a partir da data de início da produção comercial de cada campo, em montante correspondente a dez por cento da produção de petróleo e gás natural.”

Sua distribuição entre os beneficiários se dá na forma do disposto nos artigos 48 e 49 da mesma lei:

“Art. 48. A parcela do valor do royalty, previsto no contrato de concessão, que representar cinco por cento da produção, correspondente ao montante mínimo referido no §1º do artigo anterior, será distribuído segundo os critérios estipulados pela Lei n.º 7.990, de 28 de agosto de dezembro de 1989.”

Os critérios aos quais se refere o artigo 48 são os que constam no art. 7º da Lei n.º 7.990/89. Já o artigo 49 dispõe sobre a parcela do valor do royalty que exceder a 5% da produção, determinando outra distribuição. Vamos prescindir de reproduzir integralmente esses dispositivos para fazer sua conjugação através da tabela abaixo, que nos permite uma melhor compreensão do rateio:

Tabela 1: Destinação dos recursos dos royalties

Destinação dos Recursos			
Parcela de 5%		Parcela acima de 5%	
70%	Aos estados produtores	52,5%	Aos estados produtores
20%	Aos municípios produtores	15%	Aos municípios produtores
10%	Aos municípios onde se localizarem instalações de embarque e desembarque de petróleo e/ou gás natural.	7,5%	Aos municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e/ou gás natural
		25%	Ao Ministério da Ciência e Tecnologia
30%	Aos estados confrontantes com poço produtor	22,5%	Ao estado confrontante com o campo produtor

30%	Aos municípios confrontantes com o poço e suas respectivas áreas geoeconômicas	22,5%	Aos municípios confrontantes com campo produtor
10%	Aos municípios onde se localizarem instalações de embarque e desembarque de petróleo e/ou gás natural	7,5%	Aos municípios afetados por operações de embarque e desembarque
10%	Para o Fundo Especial a ser distribuído entre todos os estados e municípios	7,5%	Para Fundo Especial a ser distribuído entre todos os estados e municípios
20%	Ao Comando da Marinha ³⁸	15%	Ao Comando da Marinha
		25%	Ao Ministério da Ciência e Tecnologia

● Lavra em terra, lagos, rios, ilhas fluviais ou lacustres

○ Lavra em plataforma continental

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ANP (2009).

Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 9.478/97, pode-se constatar que, ao menos no cálculo geral, os *royalties* excedentes (parcela superior a 5%) sofreram uma maior centralização, beneficiando a União³⁹, já que se vinculou 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia sob o pretexto de financiar programas de amparo à pesquisa científica, formação de capital humano e de desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo. Não obstante, operou-se uma maior concentração dos repasses aos municípios, pois se retirou da condição de beneficiários aqueles localizados na zona limítrofe de produção e os cortados por dutos. A seguir segue tabela informativa dos *royalties* auferidos no início do presente ano, através do sistema de partilha vigente:

Tabela 2. Divisão dos *Royalties*, crédito em: 20/05/2009. Competência: Março de 2009

BRASIL	VALOR (R\$)			
BENEFICIÁRIOS	<i>Royalties</i> até 5%	<i>Royalties</i> excedentes a 5%	Total	Acumulado em 2008
ESTADOS	105.949.550,64	76.401.522,31	182.351.072,95	835.848.530,50
MUNICIPIOS	120.142.759,88	87.621.172,95	207.763.932,83	947.572.958,92
FUNDO ESPECIAL	27.534.247,14	20.218.087,14	47.752.334,28	217.465.816,28
COMANDO DA MARINHA	55.068.494,28	40.436.174,28	95.504.668,56	434.931.632,30
MCT	-	74.892.319,49	74.892.319,49	342.202.258,34
TOTAL	308.695.051,94	299.569.276,17	608.264.328,11	2.778.021.196,34

Fonte: Dados da Superintendência de Controle das Participações Governamentais da ANP

³⁸ Repasse a fim de atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas de produção.

³⁹ Apenas a título de exemplo, no setor mineral, a Lei n.º 8.876/094 destina 23% dos recursos arrecadados aos estados que detêm a reserva do bem mineral, 65% aos municípios detentores das reservas e apenas 12% à União.

Por fim, falaremos, *en passant*, das limitações à aplicação dos recursos dos *royalties* por parte de seus beneficiários. Em interessante trabalho do Tribunal de Contas do Estado do Rio De Janeiro, o Conselheiro Sergio F. Quintella apresenta algumas considerações sobre o tema, merecendo destaque a jurisprudência que traz à baila no estudo:

“Ora, a Lei nº 9.478/97, que dispôs sobre a nova política energética nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo, não faz nenhuma menção acerca de setores em que os recursos dos royalties do petróleo devam ser aplicados.

Forçoso reconhecer, pois, que houve significativa ampliação do leque de possibilidades de utilização, pelos administradores públicos, dos recursos dos royalties. Entendemos, contudo, que permanecem vigentes as restrições impostas pelo artigo 8º da Lei nº 7.990/89, com a redação alterada pelo artigo 3º da Lei nº 8.001/90.⁴⁰

Conclui-se que foi conferida aos gestores maior liberdade no uso dessas receitas, remanescendo as limitações atinentes ao atendimento do interesse público e à observância das normas de direito financeiro e dos demais princípios gerais de direito público, sendo vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal.”⁴¹

Exceto pela vedação expressa, o estudo conclui que o gestor dos *royalties* está livre para aplicá-los, desde que em conformidade com o interesse público e com as regras e princípios de direito público. Na prática, o Conselheiro adverte que o panorama é outro. Retomaremos a discussão ao analisarmos o caso do estado do Rio de Janeiro.

Os estados mais beneficiados – O caso do estado do Rio de Janeiro

O que se verifica a partir dos dados que serão apresentados é que a distribuição espacial das participações governamentais entre os entes da federação é manifestamente concentrada devido à ocorrência de jazidas de petróleo e gás centralizadas (principalmente na plataforma continental), e em função da legislação de distribuição das rendas petrolíferas (*royalties* e participações especiais, sobretudo), já referidas no anteriormente.

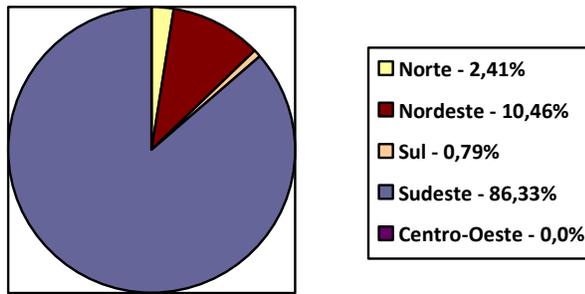
Segundo dados da ANP em 2007 (ano-base 2006), o estado do Rio de Janeiro foi responsável por 84,2% da produção nacional de petróleo, detendo 47,1% das rendas petrolíferas totais. Entretanto, se for considerada apenas a parcela destinada aos entes subnacionais a participação do estado e seus municípios atinge 82,7% deste novo total. Adotando esse mesmo critério, as regiões do país são contempladas com os *royalties* da seguinte forma:⁴²

Gráfico 1. Parcela das rendas petrolíferas destinadas aos entes subnacionais em 2007

⁴⁰ "Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural, será efetuado mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, **vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.**" (Grifos nossos)

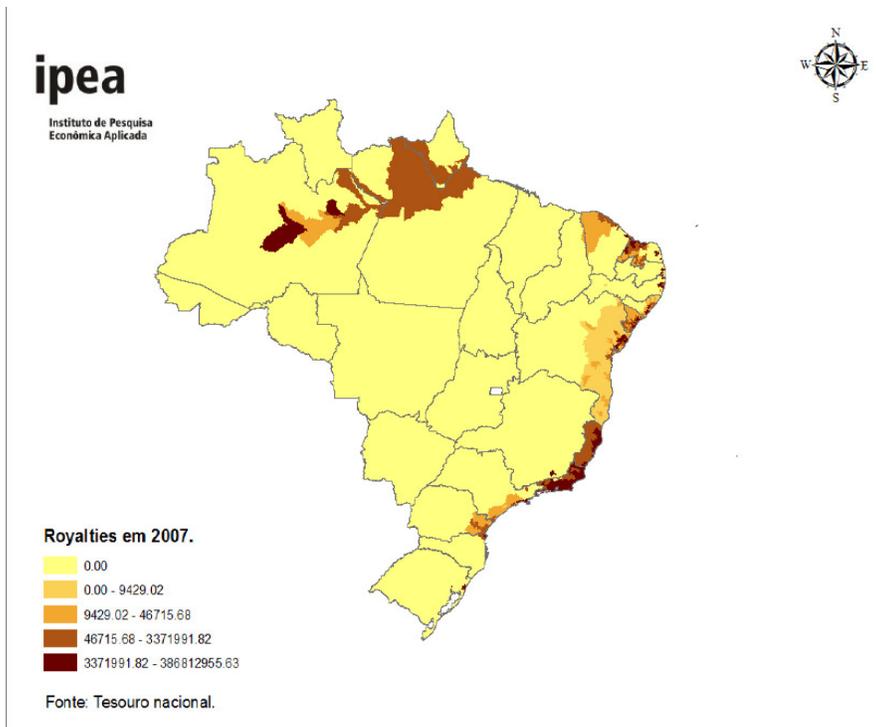
⁴¹ Transcrição de parte do voto do Ministro-Relator Carlos Átila Álvares da Silva nos autos do processo TC-012.231/97-5, que consta no trabalho do TCE-RJ, 2000.

⁴² AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. Dispõe sobre a legislação do Petróleo e sobre as Participações Governamentais. Disponível em <http://www.anp.gov.br/>. Acesso em junho de 2009.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANP (2007)

Estes percentuais revelam uma estreita correspondência espacial entre a participação na produção petrolífera e a participação no rateio de *royalties* referente aos estados e municípios. O mapa (1) abaixo revela a concentração espacial dos *royalties* no ano de 2007:



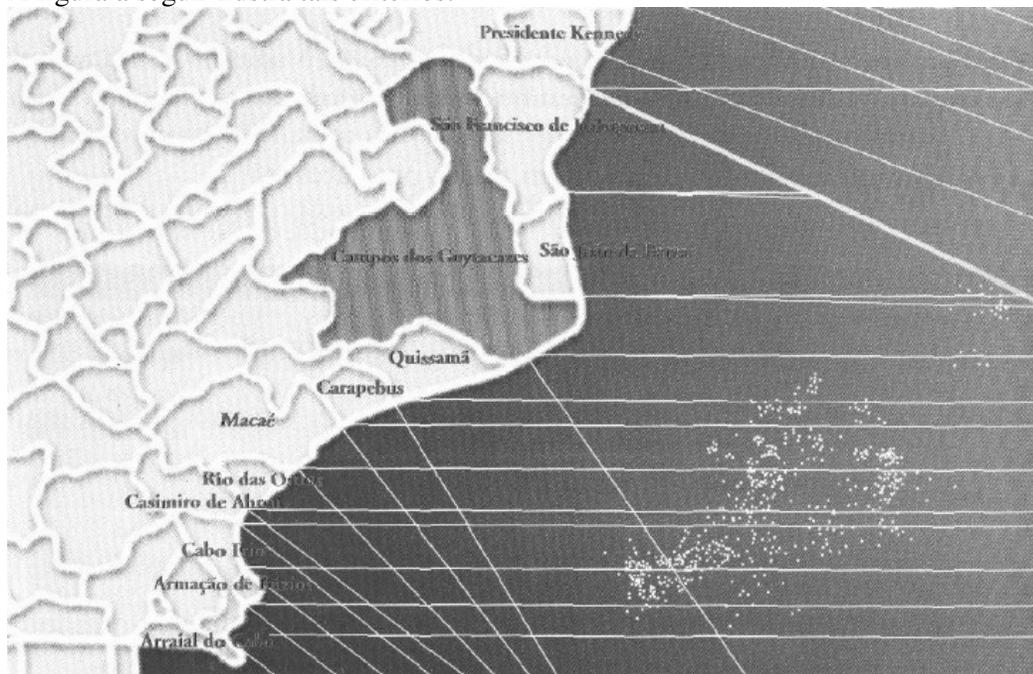
Mapa 1. Fonte: IPEA

Em trabalho de dissertação de mestrado, Carlos Pacheco esclarece os critérios de delimitação espacial dos entes beneficiados:

“[...] a Lei n.º 7.525/86 definiu, com maior precisão, os Estados, Territórios e Municípios beneficiários das indenizações relativas à produção em plataforma continental, determinando três zonas de classificação: Zona de Produção Principal, Secundária e Limítrofe. Esta delimitação espacial, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), baseou-se na determinação de projeções marítimas. Dos municípios litorâneos partem dois pares de reta, representando tipos distintos de projeções marítimas dos limites (municipais e estaduais) ortogonais e paralelos. O par de retas que representam os limites ortogonais garante geometricamente que os

poços localizados em seu interior tenham o mesmo município como o território continental mais próximo.”⁴³

A figura a seguir ilustra tais critérios:



Mapa 2. Bacia de Campos e a extensão dos Limites Municipais (ortogonais e paralelas).
Fonte: PACHECO, 2007 *apud* BARBOSA (2001a).

No caso dos limites estaduais, consideram-se “*linhas geodésicas ortogonais à costa e no caso dos limites municipais, além dessas linhas ortogonais, consideram-se também as paralelas. Para a definição das áreas produtoras e de áreas confrontantes, estabelecem-se como critério as áreas geoeconômicas do IBGE para o estado do Rio de Janeiro.*” Para efeito de pagamento dos *royalties*, os campos e poços de petróleo dentro desses limites são considerados parte dos limites do estado e município nos quais se inserem. (SERRA E PATRÃO, 2003)

Não se pretende compreender a fundo os aspectos técnicos adotados, mas tão somente apontar que a solução escolhida, segundo os autores analisados, desprestigia o fundamento político e econômico para a distribuição dos *royalties*, que seria de repartir os recursos sob o propósito de preparar as regiões afetadas pela indústria petrolífera para quando o recurso se exaurir. Além disso, diversos estudos têm avaliado criticamente o desempenho dos municípios “petro-rentistas”. Em termos relativos, os resultados sugerem que “*os municípios mais beneficiados pelos royalties tendem a apresentar menor eficácia tributária, por um lado, e um perfil de gasto pior do que a média.*” Ou seja, esses estudos apontam na direção da baixa eficiência no emprego dos *royalties*, com os maiores beneficiários crescendo menos do que os municípios que não receberam os recursos, o que reforça a questão da responsabilidade

⁴³ PACHECO, Carlos Augusto Góes. Avaliação de critérios de distribuição e de utilização de recursos das participações governamentais no Brasil, p.119-120. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético). Programas de pós-graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007

na prestação de contas e da transparência na gestão dessas receitas pela Administração Pública.⁴⁴

Não obstante, Rodrigo Serra e Cláudia Patrão (2003) sugerem não haver relação entre a distância do poço em cotejo ao município confrontante e os impactos econômicos associados à indústria petrolífera no município produtor. Com isso, estar-se-ia privilegiando o rateio em razão de critérios físicos, acolhidos e garantidos pela estrutura legal.

Contudo, como contra-argumento, afirma-se que esse “determinismo físico” se enfraquece no âmbito estadual, pois essas distorções entre os municípios vizinhos poderiam ser combatidas pelo Estado, também beneficiário dos *royalties*, através da utilização dos recursos para reduzir as disparidades entre municípios vizinhos que não são beneficiários. Contudo, a mesma distorção é revelada em nível nacional, por evidente. É aí que se instaura a discussão sobre os mecanismos de partilha entre estados. O quadro a seguir explicita essa concentração:

Tabela 3. Royalties pagos aos estados, crédito em: 20/05/2009/ Competência: Março de 2009

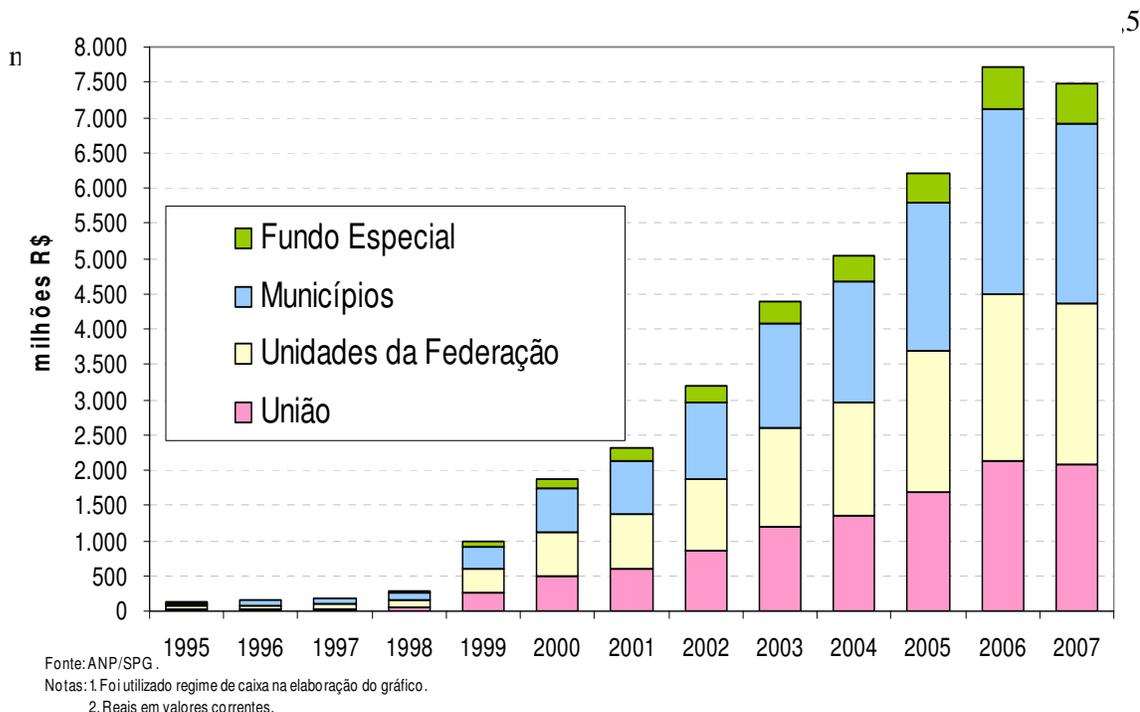
ESTADOS	VALOR (R\$)			
	Royalties até 5%	Royalties excedentes a 5%	Total	Acumulado em 2008
ALAGOAS	1.517.277,82	936.847,44	2.454.125,26	11.606.685,77
AMAZONAS	5.308.068,31	3.887.687,15	9.195.755,46	44.019.308,62
BAHIA	6.958.500,99	4.301.606,22	11.260.107,21	56.167.185,85
CEARÁ	543.650,67	346.823,93	890.474,60	4.055.901,45
ESPÍRITO SANTO ⁴⁵	5.616.701,00	5.474.950,34	11.091.651,34	53.914.178,79
PARANÁ	-	-	-	84.777,56
RIO DE JANEIRO	75.153.515,12	54.019.618,07	129.173.133,19	581.038.056,78
RIO GRANDE DO NORTE	6.692.00831	4.547.564,08	11.239.572,39	53.248.135,94
SÃO PAULO	176.086,55	92.445,44	268.531,99	1.518.847,56
SERGIPE	3.983.741,87	2.793.979,64	6.777.721,51	30.195.452,18
TOTAL	105.949.550,64	76.401.522,31	182.351.072,95	835.848.530,50

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Superintendência de Controle das Participações Governamentais da ANP

⁴⁴ AFONSO, José Roberto Rodrigues e GOBETTI, Sérgio Wulff. Rendas do Petróleo no Brasil: Alguns Aspectos Fiscais e Federativos. Revista do BNDES, V. 15, N. 30. Rio de Janeiro, 2008

⁴⁵ No Espírito Santo, a distribuição dos royalties leva em conta outro aspecto: ganha mais recursos os municípios com menor IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). Contudo, somente esse critério parece ser insuficiente para estabelecer a divisão, posto que não está imune à má-fé dos Administradores Públicos.

Além do aspecto fiscal, os estados mais beneficiados pelos *royalties* vêm colhendo os frutos dos maciços investimentos realizados pela indústria do petróleo, sobretudo em razão do crescimento da produção, do aumento do preço do barril do petróleo no mercado internacional. (aos quais os valores dos *royalties* estão atrelados) e das novas reservas identificadas.



O melhor exemplo fica por conta do estado do Rio de Janeiro, maior beneficiário dentre todos os estados. É bem verdade que depois da transferência da Capital Federal para Brasília e do pólo financeiro para São Paulo o estado do Rio de Janeiro experimentou um esvaziamento de sua economia, o que pode ser revertido com o aumento na arrecadação dos royalties e *boom* do pólo petroquímico na região. Segundo dados da Secretaria Geral de Planejamentos do TCE-RJ, a composição da pauta de exportações do Rio de Janeiro em 2007 confirmou os combustíveis e lubrificantes como líderes absolutos. Previsivelmente, entre as principais empresas exportadoras do Rio, a Petrobras é a líder das vendas externas estaduais.⁴⁶

Como se sabe, as participações governamentais são uma importante fonte de recursos para o estado e os municípios fluminenses, principalmente para aqueles localizados no litoral Norte do estado, na Bacia de Campos⁴⁷, onde se localizam mais de 80% das reservas de petróleo do Brasil. Em patamar muito inferior, Bahia, Espírito Santo e Rio Grande do Norte aparecem como os outros estados mais beneficiados.⁴⁸

O gráfico na sequência ilustra a distribuição percentual das reservas provadas de petróleo, segundo Unidades da Federação, em 31/12/2007 (Volume total das reservas provadas: 12,6 bilhões de barris):

⁴⁶QUINTELLA, Sérgio F. Os royalties do petróleo e a economia do Estado do Rio de Janeiro. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2000.

⁴⁷ A Bacia de Campos compreende uma área que se estende desde Vitória, no Espírito Santo, até Arraial do Cabo, no Estado do Rio de Janeiro. É a mais rica bacia petrolífera brasileira.

⁴⁸ Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. ANP, 2008.

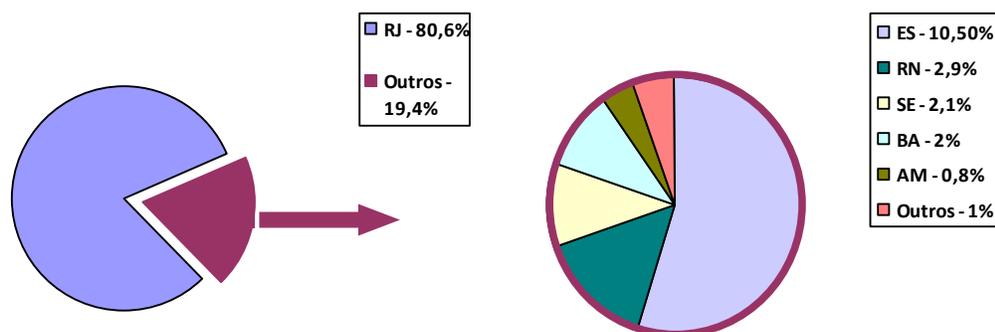


Gráfico 3. A distribuição percentual das reservas provadas de petróleo, segundo Unidades da Federação, em 31/12/2007. Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANP (Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, 2008)

Merece destaque no caso do estado do Rio de Janeiro a participação dos *royalties* na Renegociação da Dívida do Estado junto a União em 1999⁴⁹, quando se pleiteou junto ao Executivo Federal a antecipação dos pagamentos de direitos futuros de *royalties* e participações especiais⁵⁰, buscando auferir um montante para oferecer ao Governo Federal quando da assinatura de seu contrato de renegociação da sua Dívida Fundada, bem como para capitalizar o RIOPREVIDÊNCIA, responsável pela previdência social dos funcionários públicos do Estado do Rio de Janeiro.

O valor econômico dos *royalties* e das participações especiais antecipados foi empregado da seguinte forma:

DESCRIÇÃO	Valor Econômico obtido em 29/10/99 – R\$ bilhões
Pagamento à União para renegociação da Dívida do Estado	2,0
Capitalização do RIOPREVIDÊNCIA	3,8
Total	5,8

Tabela 4. Renegociação da dívida do estado do Rio de Janeiro com a União. Fonte: TCU - ERJ

Conforme conclui o conselheiro do TCU estadual, Sr. Sergio F. Quintella (2000), esta estratégia “*permitiu ao estado renegociar sua dívida junto a União em condições vantajosas*”, amortizando um “fantasma” que assolava a Administração Pública Estadual. Segundo ele, os recursos também estariam “*promovendo a melhoria da situação fiscal do Estado e dos municípios Fluminenses, abrindo-se fronteiras para a realização dos necessários investimentos de infra-estrutura pública, saneamento, despoluição da Baía de Guanabara e na segurança pública*”.

Talvez possamos adotar, por cautela, uma linha um pouco menos otimista e mais pragmática, já que a realização desses investimentos depende do juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública, que não vem priorizando essa linha de políticas públicas. Ainda em 1998, através de trabalho apresentado pela própria Assessoria do Conselheiro Quintella (1998), pôde-se verificar que:

⁴⁹ Nos termos da Lei n.º 9.496/97 e da Medida Provisória n.º 1.868-20, de 26 de outubro de 1999

⁵⁰ A ANP apurou os valores que o Estado receberia em *royalties* e em participações especiais ao longo dos 21 anos e 3 meses subsequentes ao da celebração do acordo. Na data do Contrato de Cessão de Crédito (29/10/99) o valor destas participações foi equivalente a R\$ 5,8 bilhões.

“[...] o confronto dos valores alocados em investimentos com aqueles recebidos a título de royalties [...] evidencia que, dentre os 45 Municípios do Estado que receberam recursos dessa natureza durante o exercício de 1998, cinco⁵¹ destinaram menos recursos à rubrica Investimentos do que aqueles recebidos como indenização pela exploração de petróleo [...] estes Municípios estão dentre os que receberam mais recursos de royalties em 1998. Tal situação induz à constatação de que nesses Municípios os recursos dos royalties foram direcionados para o pagamento de despesas correntes, quando deveriam, em que pese o permissivo legal, ser utilizados em investimentos que atenuassem a influência potencial negativa que a exploração petrolífera pode trazer para gerações futuras.”

Numa posição mais crítica, Rodrigo Serra (2005), sugere que o estado do Rio de Janeiro “hipotecou importante parcela de seus recebimentos”. Segundo ele, a antecipação dos royalties via injeção de recursos federais, ou abatimento de suas dívidas, poderia “ser interpretada como uma conquista dos governadores em um ambiente desfavorável de negociação com o governo federal, principalmente depois de concluídas as privatizações estaduais.” Outra questão levantada tem conteúdo econômico, mas tangencia o tema do federalismo fiscal: essa utilização dos royalties levaria a sua financeirização, cujo resultado é a centralização dos recursos na instância federal, onde não estão vinculados a quaisquer políticas públicas locais, destinando-se mais a proteção macroeconômica.

Como se viu essa concentração de recursos gera profundas críticas aos critérios de rateio, que garantem o crescimento vigoroso de um conjunto de municípios fluminenses mais beneficiados e a consolidação do estado como o maior arrecadador dos royalties. A contrapartida é a criação da OMPETRO⁵², reunindo aqueles municípios, com o interesse precípua de garantir a conservação de seu *status quo*. Ainda assim, nota-se que o estado do Rio de Janeiro reproduz, em menor escala, as tensões federativas em âmbito nacional, já que seus municípios, beneficiários ou não, competem por royalties ou investimentos, cada qual buscando sua parte na “divisão do bolo”. A competição é ainda mais acirrada se tivermos em conta as novas descobertas na bacia de Campos e o aprimoramento constante da tecnologia de exploração e produção em águas profundas, o que nos permite esperar um aumento expressivo nas receitas de royalties e participações especiais ao longo dos próximos anos.

Cooperação e Competição: a OMPETRO e os Incentivos Fiscais no estado do Rio de Janeiro

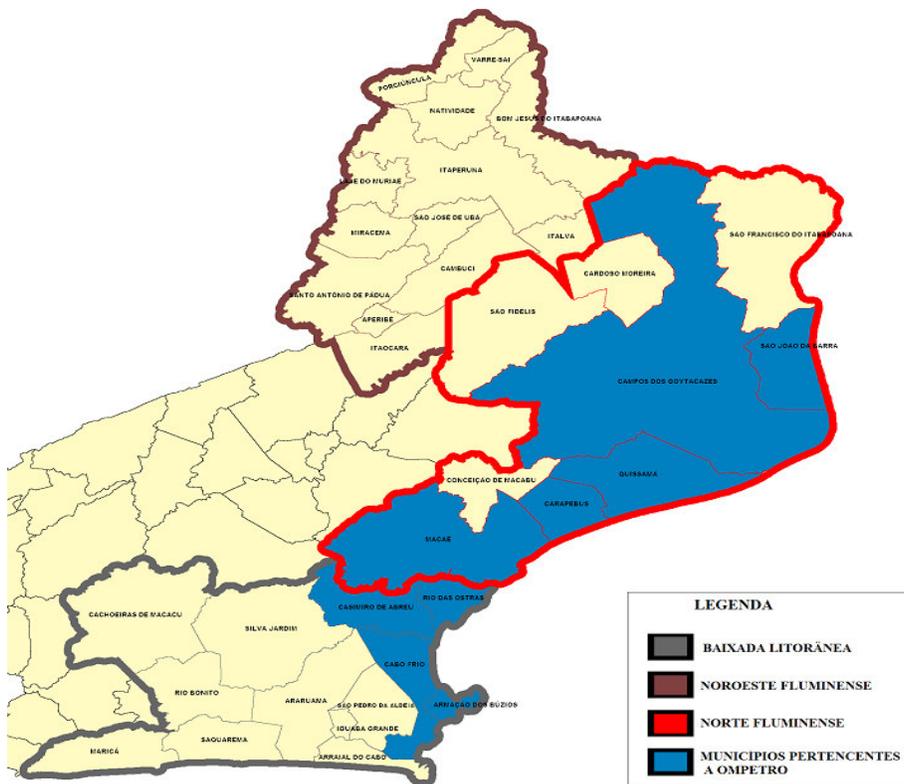
Em trabalho monográfico, Rodrigo Dieguez⁵³ apresentou os impactos da arrecadação dos royalties no crescimento econômico dos municípios da zona principal da bacia de Campos, no estado do Rio de Janeiro, aferindo a aplicabilidade do referencial teórico de Elazar, qual seja, o *continuum* competição-cooperação, através da observação dos mecanismos competitivos e cooperativos implementados pelos governos locais. A partir daí, seu estudo procurou apontar uma tendência nessa dinâmica federativa municipal. Nesse sentido, a pesquisa desenvolvida comprovou que a OMPETRO faz às vezes de arena política de cooperação horizontal, procurando salvaguardar os interesses dos municípios referidos enquanto beneficiários dos royalties do petróleo.

⁵¹ São os municípios de Macaé, Quissamã, Cabo Frio, Casimiro de Abreu e Rio das Ostras.

⁵² Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e Limitrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos

⁵³ DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Competição e Cooperação entre os municípios confrontantes com a Bacia de Campos no Estado do Rio de Janeiro. Monografia apresentada ao Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2007.

Com efeito, a organização foi criada em 2001 reunindo 9 municípios do interior do estado do Rio de Janeiro, sendo que cinco da região norte fluminense e quatro das Baixadas Litorâneas: Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casemiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra⁵⁴.



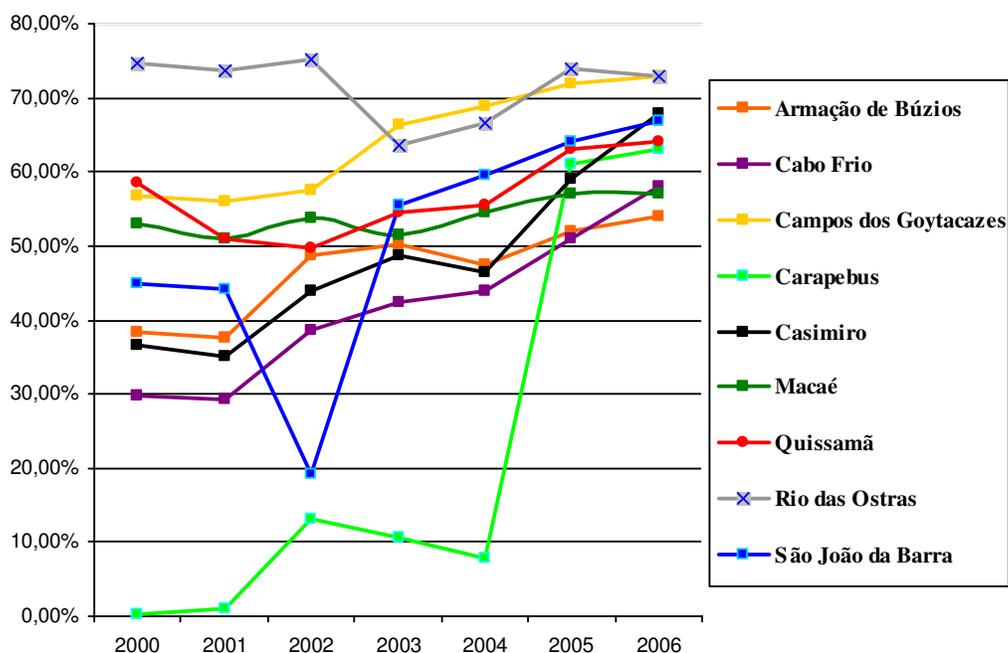
Mapa 3. Os municípios da OMPETRO. Fonte: MIRANDA LEMOS. (Artigo) Os royalties do petróleo, as disputas entre escalas territoriais de poder político no Brasil e a construção de uma região.

A autora Rosélia Piquet⁵⁵ aponta para a adoção de um novo modelo de aliança política entre esses municípios, em cotejo com aquele antigo arranjo que tinha na produção sucroalcooleira o fator comum entre os municípios da área geoeconômica da cultura da cana de açúcar. Atualmente, a despeito de serem muito diversificados na sua composição, tradição histórica e estrutura econômica, os municípios da pertencentes à zona de produção principal da Bacia de Campos encontram nos *royalties* o seu ponto de unidade, que lhes mantém coesos no propósito de conservarem seu *status*. Para tanto, adotam um mesmo referencial de ação política, pois as diferenças entre eles não são tão marcantes quanto o fato em comum de todos dependerem muitíssimo das receitas do petróleo que ingressam em seus orçamentos, conforme se observa no gráfico a seguir, que ilustra a evolução da dependência de receitas oriundas dos *royalties*:

Gráfico 4. A evolução da dependência de Receitas oriundas dos *Royalties* (de 2000 a 2006)

⁵⁴ Além desses, Niterói, Angra dos Reis e Rio de Janeiro passaram a participar da organização, aumentando para 12 o número de municípios membros.

⁵⁵ Piquet, Rosélia. (org). *Petróleo, royalties e região*. Garamond. Rio de Janeiro, 2003.



Fonte: MIRANDA LEMOS. (Artigo) Os royalties do petróleo, as disputas entre escalas territoriais de poder político no Brasil e a construção de uma região, *apud* TCE-RJ (2000 a 2006)

Em síntese, do atual quadro econômico dos municípios membros da OMPETRO dois aspectos se destacam: a situação privilegiada no que se refere aos orçamentos públicos, retratada de forma mais detalhada na monografia de Dieguez (2007), e a extrema dependência do recebimento dos *royalties* no conjunto das fontes orçamentárias.

Em termos comparativos, Serra e Patrão (2003) demonstram que, uma vez comparados os municípios da OMPETRO com os demais municípios brasileiros com semelhante faixa populacional, há uma considerável vantagem daqueles primeiros em termos orçamentários. Observando o gráfico *supra*, praticamente todos os municípios que compunham a OMPETRO tinham, nas rendas petrolíferas, mais de 50% de suas receitas em 2006. Rio das Ostras, por exemplo, manteve patamares acima dos 70%, excetuando-se os anos de 2003 e 2004. Macaé, que se manteve entre 50 e 55% de dependência, apresenta um caso mais *sui generis*, em razão da diversificação das atividades no município em função da localização do pólo petroquímico e do conseqüente incremento nas áreas de serviços e turismo. De qualquer forma, a análise da evolução dessa dependência revela uma acentuada sujeição dos orçamentos desses municípios aos *royalties*, bem como induz a uma forte tendência de ampliação do quadro.

A pesquisa de Dieguez também deitou atenção sobre o quadro partidário dos prefeitos nas eleições municipais de 2004, procurando observar se o predomínio do PMDB nas prefeituras dos municípios da OMPETRO poderia induzir a percepção de um favorecimento à cooperação entre os prefeitos daquela legenda. Contudo, seu entrevistado, Luis Mario Concebida⁵⁶, afirmou que tal fato não exerce influência sobre as ações da organização, que se pautam na defesa recalcitrante do interesse comum nos benefícios petrolíferos, prescindindo dos conflitos político-partidários.

Destarte, pode-se afirmar que a OMPETRO também atua como grupo de pressão. Serra, Terra e Pontes consideram que a manutenção do pagamento dos royalties, apesar das inúmeras discussões envolvidas sobre a justeza dos critérios adotados, deve-se em grande

⁵⁶ Secretário Executivo da OMPETRO

parte ao lobby exercido pela OMPETRO na defesa dos interesses dos municípios beneficiados, sobretudo em relação a conservação das regras jogo, ou seja, dos de critérios de distribuição dos royalties⁵⁷. Em última instância, evita-se a desconcentração das rendas.

Exemplo disso fica por conta das recomendações de Arnaldo Vianna, então prefeito de Campos e presidente da organização, quando, em 2003, passou-se a discutir a construção de mais um oleoduto para escoar 40% da produção de petróleo de Campos para as refinarias de Minas Gerais e São Paulo:

*“É verdade que essa questão da decisão pela construção de uma refinaria passa por uma decisão política e está nas mãos do governo federal. Nós, prefeitos da região produtora, defendemos os interesses dos nossos municípios, e por isso, vamos unir forças com o governo do Estado e todas as entidades e instituições que se propuserem a defender a refinaria do Norte Fluminense. Vamos tentar sensibilizar as autoridades em Brasília quanto à conveniência da refinaria para o Norte Fluminense. Mas, se for preciso, os municípios vão impedir que mais uma linha de duto corte nossos territórios...”*⁵⁸

Outro exemplo, mais recente, restou claro através da inquietação dos primeiros membros da OMPETRO quando da incorporação de novos municípios à área de exploração principal, posto que isso significou perda de receitas para alguns em função do novo número de municípios a participar da divisão. Em 2006, Arnaldo Carneiro, então prefeito de Quissamã e presidente da OMPETRO à época, afirmava não ser contra o ingresso de novos municípios, mas defendia projeto para que a ANP fizesse previsão das novas adesões para não reduzir os orçamentos municipais.⁵⁹ Já em 2007, quando do ingresso de Angra dos Reis e Duque de Caxias na OMPETRO, Carneiro afirmou que a entidade iria questionar suas entradas porque nenhum dos dois seria município produtor de petróleo ou gás natural: *“Duque de Caxias não é nem confrontante”*, afirmou. O site da prefeitura de Macaé especulava que a entrada dos dois municípios representaria uma perda total de R\$ 6 milhões/mês para os dez municípios da organização.

Assim, o que se nota é que a OMPETRO vai afinando o discurso comum em defesa dos interesses dos municípios pela manutenção do recebimento das rendas petrolíferas sob pressão de forças centrípetas e centrífugas. A cooperação não é tão ampla quanto se desejaria, já que cada prefeitura apresenta uma lógica diferenciada na alocação dos recursos, dificultando a emergência de parcerias intermunicipais em áreas de políticas públicas. Ao contrário o escopo, por enquanto, é único e bastante pragmático: a manutenção do *status quo* dos membros enquanto beneficiários. A OMPETRO é mais representativa como interlocutora dos municípios-membros no âmbito federal do que no diálogo multilateral com os municípios fluminenses. Aliás, é nessa arena que sua atuação é manifestamente defensiva, procurando blindar os benefícios dos royalties contra as investidas dos demais estados. É luta contra a extensão da competição. No corrente ano de 2009, em interessante julgado do mês de junho, a 7ª Turma Especializada do TRF-2ª Região negou o pedido do Município de Magé, que pretendia a anular o ato da ANP que acrescentou à lista de cidades beneficiadas pelo recebimento de royalties do petróleo os Municípios de Miguel Pereira, Nova Iguaçu, Paty de Alferes, Rio das Flores e Vassouras. Cumpre ressaltar que essas cidades se tornaram integrantes da zona de produção secundária (cidades atravessadas por oleodutos ou

⁵⁷SERRA, Rodrigo, TERRA, Denise, PONTES, Carla. Royalties: ameaças às atuais regras de distribuição In: XI Congresso Brasileiro de Energia. Rio de Janeiro, 2006.

⁵⁸ Site da prefeitura de Campos. Disponível em: <http://www.campos.rj.gov.br/noticia.php?id=2635>, acesso em junho de 2009

⁵⁹ Site do Jornal Folha da Manhã. Disponível em: <http://www.fmanha.com.br/>, acesso em junho de 2009.

gasodutos), cujo beneficiamento dos royalties se dá em valores bem inferiores aos da zona principal. Ainda assim essa competição chega ao judiciário. A ementa da decisão⁶⁰ esclarece:

“[...] a situação jurídica relacionada à concessão dos royalties pressupõe a análise de situações fáticas específicas previstas na legislação aplicável (Lei nº 9.478/97). De fato, há fatores mutáveis, como, por exemplo, o volume de produção, o preço de referência e eventuais alterações na movimentação do produto transportado pelos dutos que influenciam, diretamente, no direito à compensação econômica em epígrafe. [...] pela própria definição da zona de produção secundária, mostra-se bastante clara a noção de que outras regiões ou municípios também podem ser abrangidos pela citada zona, desde que, é claro, sejam ao menos tangenciados pelos dutos de transporte de petróleo ou gás [...]

Dessa forma, o incremento da lista dos municípios abarcados pela zona de produção secundária – que dá, assim, direito aos royalties de petróleo – decerto não atinge o alegado direito subjetivo à manutenção do número dos beneficiados, fixado originariamente. Apelo conhecido e desprovido.”

Entretanto, depois de falarmos da OMPETRO como espaço de cooperação, passaremos a falar dos mecanismos de competição intermunicipal. Neste sentido, podemos trazer o exemplo dos Fundos Municipais de Desenvolvimento, que nos municípios fluminenses são financiados pelos *royalties* do petróleo com o objetivo de fomentar a atração de investimentos e parceiros privados. Modelo mais estruturado é o do Fundo de Desenvolvimento de Campos (FUNDECAM) que segundo seu presidente, Luiz Eduardo Crespo⁶¹, passará a atuar em três frentes específicas para promover o desenvolvimento da economia: a expansão do programa para micro crédito, a criação de mecanismos para projetos estruturais e programas de ciência e tecnologia voltados à pesquisa, desenvolvimento e inovação. Com isso, pretende-se ampliar as bases para o desenvolvimento do setor industrial.

No presente ano, estuda-se a criação da Lei Municipal das Micro e Pequenas Empresas, que disporia sobre as linhas de micro crédito. Desta forma, conforme sustenta Crespo, estar-se-ia criando um ambiente propício para a atuação do FUNDECAM na medida em que o apoio aos pequenos negócios fortaleceria a cadeia produtiva. Ainda segundo ele, o Fundo tem “o papel de fazer a interface com empresas para direcionar a atuação, de acordo com o poder de compra do município”. Essas palavras reiteram o comentário de Dieguez (2007) sobre o tema: “[O FUNDECAM] oferece empréstimos através dos recursos dos royalties com juros razoáveis para atrair empreendimentos de diversos ramos da economia. Este Fundo aproxima-se de um BNDES municipal [...]”.

A iniciativa de Campos já foi seguida por outros municípios (Macaé, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu e Quissamã), que vislumbraram os benefícios atrelados a um Fundo Municipal de Desenvolvimento capaz de atrair recursos e empreendimentos privados, talvez pensando na diversificação do setor produtivo. Conseqüentemente, a competição entre as prefeituras tende a crescer ainda mais. Recorrendo ao *continuum* competição-cooperação, concluímos que a OMPETRO procura assegurar uma cooperação mínima entre seus membros, capaz de permitir a conservação de um espaço de competição mais limitado no número de participantes, a fim de manter o número de “fatias na divisão do bolo”. Através dos Fundos e outros incentivos fiscais, almejam “fatias ainda maiores”.

⁶⁰ 7ª Turma Especializada do TRF-2ª Região. Apelação em Mandado de Segurança nº 2007.51.01.007066-0

⁶¹ Site da prefeitura de Campos. Disponível em: <http://www.campos.rj.gov.br/noticia.php?id=17830>, acesso em maio de 2009.

O Senado Federal e os conflitos de ordem federativa

Os Estados Federais, além da Câmara dos Deputados, formada por membros eleitos diretamente pelos cidadãos para serem seus representantes, possuem outro órgão do poder Legislativo, o Senado (ou Conselho Federal em alguns Estados), cujos membros também são eleitos pelo cidadão, mas para representarem seus estados. Zimmerman define: “É dito que à primeira Câmara caberia a representação popular, conquanto a segunda corresponderia à necessidade de representação das diversas comunidade regionalmente existentes no interior do Estado.”(ZIMMERMAN, 1999)

Com efeito, o bicameralismo do Legislativo Federal se relaciona intimamente à adoção da forma federativa, pois, conforme preconiza o constitucionalista Alexandre de Moraes “[...] no Senado federal encontram-se, de forma paritária, representantes de todos os estados-membros e [...], consagrando o equilíbrio entre as partes contratantes da Federação.”⁶²

Vimos que uma das características mais marcantes do sistema federativo é a adoção do princípio da autônoma estadual, que se traduz pela tríplice capacidade de auto-organização, autogoverno e auto-administração. Esta autonomia, portanto, se coloca em posição diametralmente oposta a que se conforma nos Estados Unitários, onde a autonomia legislativa até pode existir, mas por concessão do ente central, nunca de forma plena e constitucionalmente garantida.

Assim, a formação da vontade da nação passa pela manifestação dos entes federativos, ou melhor, pela sua participação de fato e de direito nas decisões políticas do país. É neste sentido que o Senado Federal emerge como arena de representação específica dos estados e regiões. Destarte, o bicameralismo permitiria assegurar essa representação de forma a impedir que os estados mais poderosos passassem a exercer um controle excessivo sobre os demais, preocupação recorrente nas análises de Stuart Mill sobre o tema. Não obstante, isso garantiria os direitos reservados aos estados em função do critério de representação adotado, visto que as escolhas passariam a depender não apenas de uma maioria de cidadãos, como também uma maioria de estados.⁶³

Ainda segundo Weffort, a instituição do Senado é defendida com este fim, qual seja uma segunda câmara composta de princípios diversos dos que fundamentam a existência da Câmara dos Deputados, tendo em vista o escopo da moderação recíproca através de suas ações.⁶⁴

Em termos históricos, o Senado Federal é reflexo da experiência federativa norte-americana. Abordamos um pouco dessa faceta quando nos detivemos na análise do modelo norte-americano. À época das discussões pós-independência, procurou-se superar uma divergência significativa: os estados maiores ambicionavam representação proporcional no Congresso, ao passo que os menores pleiteavam um mesmo número de representantes estaduais, como forma de manter o equilíbrio entre os entes da Federação cujo pacto se estava celebrando. O problema foi contornado com a criação de um Congresso Nacional bicameral, adotando ambos os critérios. (WEFFORT, 2004)

Desta origem, nota-se que as competências “ideais” do Senado se concentrariam nos aspectos concernentes à existência e ao funcionamento equilibrado da Federação, através da atuação dos senadores na defesa dos interesses de seus estados. Em outros termos, o senado é, enquanto Câmara Territorial, uma verdadeira arena de embates estaduais.

Aqui no Brasil, entretanto, a instituição vem se desgastando gravemente, resultado das recorrentes omissões dessa Casa na busca do equilíbrio das relações federativas, sobretudo

⁶² MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. Altas. São Paulo, 2006.

⁶³ WEFFORT, Francisco. Os clássico da política, volume 2. Ática. São Paulo, 2004.

⁶⁴ Idem. Os clássico da política, volume 1. Ática. São Paulo, 2004

pela falta de um debate sobre uma repartição de competências mais adequada. Na experiência brasileira, nosso Senado se afirmou como casa revisora da Câmara dos Deputados, deixando exercer aquela sua função precípua.

No que diz respeito ao tema da legislação do petróleo, temos que a repartição dos royalties é um dos aspectos cuja discussão deveria ser promovida no senado, já que se trata de questão de conteúdo federativo-fiscal, de interesse dos entes federados, sobretudo dos estados. Ainda assim, poderemos observar que os pronunciamentos e iniciativas de projetos de lei acabam surgindo de todos os lados, sem maiores congruências com o papel “original” do senado. A magnitude da descoberta do pré-sal, no entanto, tem resgatado um pouco dessa função institucional, já que os discursos proferidos no Senado vêm abordando freqüentemente a relevância do pacto federativo na consecução do objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais. Resta saber se os discursos conseguirão alcançar resultados práticos ou se permanecerão no campo teórico, ou melhor, na seara da tão malfada demagogia de nossos representantes políticos. Mais a frente, retomaremos a discussão.

A descoberta das reservas petrolíferas na camada do pré-sal

Enquanto o mundo se assombra com a possibilidade do fim da era do petróleo no decorrer deste século, o Brasil está passando de um modelo de escassez para um de fartura de óleo nas próximas décadas. Com o anúncio da descoberta do pré-sal, em novembro de 2007, surge a oportunidade de o país se tornar um grande exportador de combustíveis e de produtos petroquímicos, podendo firmar-se como importante centro de bens e serviços no Atlântico Sul no setor do petróleo.

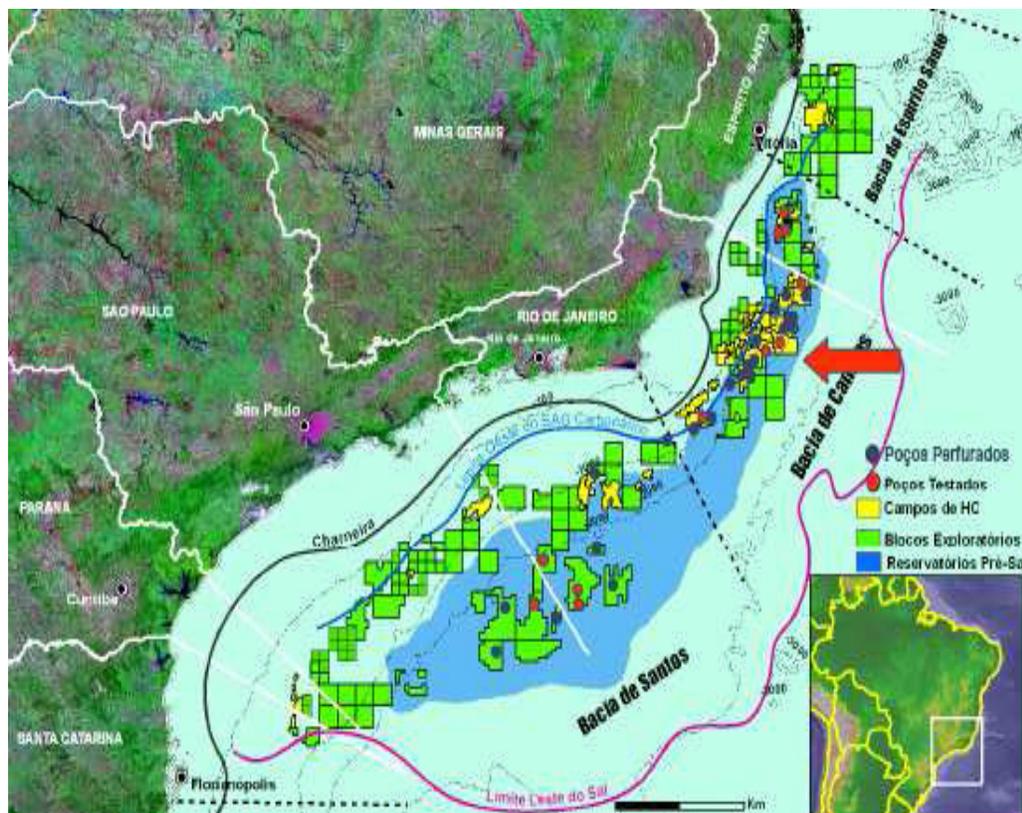
A descoberta de reservas de petróleo na camada do pré-sal, localizada na plataforma continental das Regiões Sudeste e Sul, representa um novo marco na história da indústria petrolífera brasileira. Essa camada se estenderia do litoral do Espírito Santo até o de Santa Catarina.⁶⁵ Os números apresentados pela Petrobras saem de 12 bilhões de barris, que é a reserva do Brasil, para 80 bilhões, deslocando o país do 25º ao 5º lugar em reserva de petróleo.⁶⁶

A área de maior potencial seria no cluster⁶⁷ da Bacia de Campos, onde se localizam as áreas avaliadas de Tupi e Iara. Especula-se que, juntas, elas seriam capazes de render de 8 a 12 bilhões de barris. Já na Bacia do Espírito Santo, em uma área denominada Parque das Baleias, foram testados 4 poços na camada pré-sal, todos apresentando alta produtividade (LIMA RIBEIRO, 2008).

⁶⁵ A principal fonte de informação do setor petrolífero brasileiro é o Banco de Dados de Exploração (BDEP), gerenciado pela ANP e operado pela Halliburton. O acesso ao BDEP é público, mas não é gratuito. Somente empresas multinacionais são assinantes do BDEP. Registre-se que a Petrobras não é assinante do BDEP.

⁶⁶ LIMA RIBEIRO, Paulo César. Os desafios, os impactos e a gestão da exploração do pré-sal. Consultoria Legislativa 2008, *apud* PETROBRÁS, 2008

⁶⁷ O Cluster petrolífero significa uma concentração de blocos relacionados entre si, numa zona geográfica relativamente definida, que conformam um pólo produtivo.



Mapa (4) esquemático da área da camada do pré-sal. Fonte: LIMA RIBEIRO, 2008

Com relação à atual política pública do setor petrolífero, insta destacar as palavras de Lima Ribeiro: “[Com essa política] as receitas decorrentes da extração e comercialização de petróleo [...] concentram-se em mãos privadas. No pré-sal, todo o esforço deve ser feito para evitar essa concentração.” Estima-se que, com o modelo vigente, se todo o petróleo da camada pré-sal fosse exportado, a participação do Estado na renda do petróleo seria de cerca de 20%, percentual muito inferior ao apresentado por outros países exportadores, aonde ele chega a 70% (2008, p.23).

Por isso o debate sobre alterações normativas de ordem tributária e sobre a possível mudança do modelo de exploração tem crescido bastante nos últimos tempos. A criação de uma empresa pública para representar os interesses da União na camada pré-sal também vem ocupando as discussões no governo. Seus defensores argumentam, dentre outros motivos, que a nova empresa poderia maximizar os resultados da exploração para o Estado. Ela, no entanto, “[...] Não concorreria com a Petrobras, nem com as demais companhias petrolíferas, nacionais ou estrangeiras. Ela não seria uma empresa operadora, mas uma gestora de ativos em áreas de maior interesse da União.” (LIMA RIBEIRO, 2008, p.23)

Não obstante a criação da empresa ou a mudança do marco legal, o tema que mais nos interessa é o da partilha dos royalties entre os estados. Contudo, não se pode abrir mão daquela discussão, já que qualquer alteração no atual marco legal do setor petrolífero é anterior à questão dos royalties. Mais ainda, as Participações Governamentais estão absolutamente sujeitas à legislação atual. A revogação ou derrogação⁶⁸ em razão da escolha de um novo modelo de exploração representaria a revisão total dessas compensações e, conseqüentemente, dos entes beneficiários.

⁶⁸ O ato de revogação significa retirar a validade de uma norma pelo advento de outra norma posterior. A derrogação é uma espécie de revogação parcial.

Em rodada de debates realizada pelo “Grupo Estado”⁶⁹, Francisco Gros, ex-presidente da Petrobras, defendeu a manutenção dos contratos de concessão de campos do pré-sal já assinados com empresas como a Petrobras:

"Mexer nas regras do jogo para o passado seria um grave erro, é um tiro no pé, porque já foi mostrado aqui que a Petrobras é dona de quase toda a produção de petróleo no País. Eu acho que é uma grande bobagem dizer que os interesses da Petrobras e do Brasil são diferentes. Acredito que todo esforço para fortalecer a Petrobras é muito bom, enfraquecê-la é outro tiro no pé."

Já Paulo Hartung, governador do Espírito Santo (PMDB), além de concordar com Francisco Gros com relação aos contratos de exploração já assinados, defendeu a idéia de que os recursos da exploração devem beneficiar todo o País: *"Além de beneficiar as regiões produtoras, essa riqueza deve ser fator de prosperidade para o conjunto do povo brasileiro. Quem está dizendo isso aqui no Estadão é o governador de um Estado produtor"*. Contudo, o próprio governador sugeriu cautela na questão da distribuição dos royalties, já que o Rio de Janeiro seria o estado mais prejudicado em caso de alterações: *"Temos que ter muito cuidado com o Estado do Rio de Janeiro. Precisamos recuperar o Rio. Isso é uma tarefa nacional. Se errarmos a mão, vamos errar nessa tarefa de recuperação."*

Para o ex-presidente Fernando Henrique, *"[...]O atual modelo pode ser até modificado, mas não substituído, porque é preciso preservar o que é há de bom nele."* Além disso, ele também se mostrou favorável a mudanças na distribuição dos royalties, a fim de se beneficiar a estados e municípios que não produzem petróleo, devendo-se condicionar os recursos principalmente à educação, ciência e tecnologia. Mas considerou a discussão precoce: *"Acho que precisamos mudar o esquema de distribuição de royalties. Mas tão importante quanto rever de que maneira será distribuído será discutir como eles serão utilizados [...] Estamos colocando o carro antes dos bois."*

Assim, desses comentários é possível perceber que a discussão dos royalties terá que esperar a escolha do modelo de gestão da exploração da camada pré-sal, que se coloca como o atual desafio para o país.

Nesse contexto, retomaremos brevemente os comentários sobre a criação de uma empresa pública para atuar nas fases de desenvolvimento e produção do campo: seus defensores esclarecem a necessidade de celebração de um acordo para individualização da produção (tecnicamente chamada de unitização) entre a União e as empresas do consórcio:

"Nessa unitização⁷⁰, a União receberia uma receita proporcional ao volume de óleo recuperável presente na área não licitada. Nesse processo, a atuação de uma empresa pública iria maximizar o retorno para União da exploração do campo de Iara, ou de qualquer outro campo em situação semelhante. Assim, grandes poderiam ser os benefícios para o conjunto da sociedade brasileira." (LIMA RIBEIRO, 2008, p.21)

A empresa pública que representasse a União nos processos de unitização de campos que se estendam de blocos licitados por áreas não licitadas poderia representar a União em contratos de partilha de produção, modelo que vem sendo proposto em substituição ao atual, de concessão. Isto porque, aqueles que defendem a criação da empresa sugerem que não caberia à Petrobras atuar como representante da União, pois ela já atua no mercado como concessionária, operando em igualdade de condições com a iniciativa privada. Além disso,

⁶⁹ Jornal Estadão. Disponível no site: <http://www.estadao.com.br> acesso em maio de 2009

⁷⁰ A Lei nº 9.478/97 não prevê a individualização da produção de campos que se estendam de blocos licitados por áreas não licitadas.

cerca de 60% do seu capital social corresponderia a investidores privados, dentre os quais cerca de 40% estariam nas mãos de estrangeiros, o que seria contraproducente no sentido da maximização dos recursos para o Estado (LIMA RIBEIRO, 2008).

Por outro lado, há quem sustente que o simples fato de o governo não deter a maioria das ações da Petrobrás não justifica dizer que se a empresa explorar os poços, o petróleo deixará de ser do país. Não só isso, a extração do petróleo da camada do pré-sal demandaria vultosos investimentos. Assim, através do sistema de partilha se poderia equacionar a necessidade desses investimentos necessários, sobretudo em função do emprego de alta tecnologia.⁷¹ Em suma, os argumentos se multiplicam em todos os sentidos, ampliando o impasse.

As propostas de mudanças regulatórias: a exploração e destinação dos recursos

Vimos que a proposta por mudanças na regulação da atividade petrolífera vem conduzindo o debate sobre o pré-sal no momento. Essa escolha precede ao tema da partilha dos royalties entre estados e municípios, já que nem todo modelo regulatório em cogitação se estrutura através de compensações na forma de participação governamental. O pagamento dos *royalties* se coaduna, sim, ao nosso sistema atual, o de concessão. Conforme já foi explicado, nele o governo detém a propriedade das jazidas, mas ao firmar o contrato de concessão ele transfere o direito de exploração e produção à companhia cessionária. Em contrapartida, esta assume todos os riscos da atividade e se sujeita ao pagamento dos *royalties* ao governo. Assim dispõe o artigo 26 da Lei nº 9.478/97:

“Art.26. A concessão implica, para o concessionário, a obrigação de explorar, por sua conta e risco e, em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade destes bens, após extraídos, com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes.”

Contudo, algumas propostas pretendem a substituição do sistema vigente. Uma delas é a adoção do Contrato de Partilha da Produção, que resulta da associação de uma companhia internacional a uma estatal. Após a contratação, a primeira executa o trabalho de prospecção, enquanto a outra inicia sua atuação após a descoberta comercial. Quando esta ocorre, o desenvolvimento e a produção ainda permanecem a cargo da companhia estrangeira, mas a receita é auferida pela empresa estatal, que procederá ao pagamento do governo e da empresa privada. Uma das características desse sistema é o do compartilhamento do risco. Entretanto, alguns contratos de partilha não apresentam pagamento de *royalties*, enquanto outros dispõem de impostos especiais. Não obstante, ainda é possível a partilha pura e simples da produção, livre da incidência de qualquer outro imposto ou *royalty* (PACHECO,2007).

A discussão, porém, é bastante delicada: a escolha do marco regulatório vai definir, ainda, o grau de controle do Estado sobre a velocidade de exploração das jazidas. Alguns economistas propugnam por uma menor aceleração da velocidade de exploração, enquanto que o setor empresarial sustenta o contrário: deseja começar a extração o quanto antes.

Uma vez que o sistema seja escolhido, o imbróglio alcançará duas outras dimensões, quais sejam: a da rediscussão dos critérios de rateio e a da destinação dos recursos vistos até aqui. Tudo que vem sendo exposto, portanto, seria tido como argumento ora de reformistas, ora de conservadores.

⁷¹ BARBI, Fernando Carvalhaes e SILVA, Ana Lúcia Pinto Da. O Petróleo do Pré-Sal: Os desafios e as possibilidades de uma nova política industrial no Brasil. PESQUISA & DEBATE, volume 19, número 2. São Paulo, 2008

Segundo matéria publicada na Tribuna da Imprensa⁷², especialistas da área de petróleo e autoridades do setor de energia seriam contra a discussão de novo marco. Ao contrário, há os sugerem a criação de um fundo de investimento para aplicação em saúde e educação ou o aumento da participação especial (pagamento de até 40% do que é gerado por campos com grande volume de produção).

O secretário estadual de Energia do Rio Grande do Norte, Jean Paul Prates, analista desse setor, pondera: “*O atual marco regulatório do petróleo já previa descobertas como as do pré-sal. Nesse sentido, seria mais eficaz a criação de um fundo de investimentos para gerações futuras em áreas como saúde e educação.*” Ele também defende a ampliação da alíquota dos royalties (de 5% até 10% a 0% até 25%).

O diretor do Centro Brasileiro de Infra-estrutura, Adriano Pires, também é contra a estatal. Ainda segundo ele, a sistemática de cálculo dos royalties é correta. “*Mudar agora é complicado, porque seria injusto com municípios que já recebem esse dinheiro. Precisa haver uma discussão do pré-sal para frente.*”⁷³

Por outro lado, os termos do debate abrangem as denúncias de desvio e mau uso dos recursos, bem como questionam a sua concentração espacial. Os reformistas ressaltam, ainda, que a questão da justiça intergeracional vem sendo mal compreendida, pois não se trata de compensar “[...] *os filhos das regiões produtoras, mas sim os filhos de uma nação que terá menos recursos energéticos disponíveis*”, tendo em vista que o domínio sobre as riquezas do subsolo pertence à União, e não aos estados e municípios (SERRA; PATRÃO, 2003). Mas não custa lembrar que a própria Constituição assegura aos estados e municípios a participação que lhes é devida em razão da atividade realizada. Ou seja, uma mudança neste aspecto terá reflexos constitucionais, principalmente sobre o pacto federativo e o escopo de descentralização fiscal.

Além disso, pode-se contra-argumentar que há outras formas de se buscar a realização prática da justiça intergeracional, como, por exemplo, através da criação de um fundo para apoio a pesquisa e ao desenvolvimento de fontes alternativas de energia. Isso seria capaz de transmitir às gerações futuras os resultados e benefícios da exploração atual do petróleo, uma vez que se pudesse chegar à independência energética em relação ao petróleo em função de sua substituição por outra matriz.

Outra forma de se alcançar a justiça intergeracional seria através de investimentos em saúde, educação, ciência e tecnologia, estabilidade macroeconômica, entre outras políticas públicas igualmente dotadas de um ânimo desenvolvimentista que, a longo prazo, também se mostraria sensível em relação às gerações vindouras.

O quadro (Tabela 5) a seguir traz alguns dados sobre a experiência de outros países em comparação com o Brasil, no que toca ao tema:

Países	Alíquota de <i>Royalties</i>	Distribuição entre Esferas de Governo	Crítérios de Equalização da Distribuição dos Recursos
Brasil	5% a 10%	Governo Federal, Estados e Municípios, conforme proximidade com poços produtores e instalações utilizadas pela indústria petrolífera	Fundo Especial (a ser repartido entre as esferas subnacionais de governo)

⁷² Jornal Tribuna da Imprensa. Disponível em: <http://www.financeone.com.br/noticia.php?lang=br&nid=23598>, acesso em junho de 2009.

⁷³ Idem

EUA	12,5% (<i>onshore</i> terras do Governo Federal) e 16,67% (<i>offshore</i>)	Varia em função da propriedade da terra (federal ou estadual) e pelo tipo de exploração (<i>onshore</i> e <i>offshore</i>) ⁷⁴ . No caso de exploração <i>offshore</i> , varia segundo a categoria de terra pública e o conjunto de leis à ela aplicado	Tetos máximos de repasses dos <i>royalties</i> (Dakota do Norte)
Colômbia	8% a 20%	Alíquotas determinadas pelo Governo Central: Departamentos (47,5%), Municípios (12,5%), Portos (8%) e Fundo Nacional de <i>Royalties</i> (32%).	Concentração de repasses nas regiões Produtoras Índice de mortalidade infantil e cobertura básica de serviços públicos
Equador	12,5% a 18,5%	Utiliza-se de critérios de escalonamento por produção para repasse aos Municípios e Distritos. Contudo, verifica-se concentração de repasses no Governo Central (cerca de 80%)	Fundos das Rendas Substitutivas: compensação às localidades atingidas pelas atividades petrolíferas
Nigéria	0% a 20%	Governo Federal (48,5%), Estados (24%) e governos locais (20%). O restante é atribuído a fundos especiais	Governos estaduais e municipais: critérios de igualdade, população, desenvolvimento social, área territorial e esforço tributário próprio

Fonte: IPEA- Nota sobre a experiência internacional na aplicação de royalties (2008)

O caso norueguês também vem recebendo muitas referências. Trata-se de um dos países mais desenvolvidos cujo governo criou, em 1990, o Fundo Petrolífero Estatal Norueguês (FPEN). São as rendas do petróleo que mantêm o fundo. Contudo, não há definição legal, pré-estabelecida, do percentual da renda petrolífera a ser depositada, o que dá flexibilidade ao fundo.

Dois são seus principais objetivos: garantir a estabilidade macroeconômica e constituir um fundo de poupança. O fundo, portanto, cumpre também um papel de resguardar a economia norueguesa da volatilidade do preço do petróleo. Já o aspecto intergeracional se dá pela rentabilidade dos investimentos no exterior. “*Diferente de outros países, que procuram promover determinados setores, investir em infra-estrutura econômica ou em educação, a Noruega busca manter a estabilidade macroeconômica e garantir aos seus cidadãos a rentabilidade decorrente apenas dos investimentos no exterior.*”⁷⁵

De todas as colocações expostas, devemos estar cientes das associações negativas em relação a alguns países com grandes reservas de petróleo e igualmente grandes mazelas. Tratam-se das maldições⁷⁶ da baixa industrialização e da alta concentração de renda, típica em países exportadores de petróleo. Aqui no Brasil, já podemos enxergar a ambas. Desta feita, a

⁷⁴ *Onshore* é a extração de petróleo em terra ao passo que *offshore* é extração em mar.

⁷⁵ IPEA- Nota sobre a experiência internacional na aplicação de royalties (2008)

⁷⁶ V. CRUZ, Bruno de Oliveira e RIBEIRO, Márcio Bruno. “Sobre Maldições e Bênçãos: é possível gerir recursos naturais de forma sustentável? Uma análise sobre os royalties e as compensações financeiras no Brasil”. IPEA. Disponível no site: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08_10_29_Royalties.pdf. Acesso em abril de 2009.

ausência de uma discussão proveitosa acentua os riscos de permanecermos desperdiçando tempo e recursos. Para tanto, vale estimular o debate democrático, sem perder de vista a importância de se realizar um planejamento de exploração desta riqueza, em tempo hábil para garantir sua rentabilidade. É neste sentido que vale a pena a observação de alguns casos estrangeiros, como forma de exercitar o raciocínio crítico e buscar fontes de inspiração. De qualquer forma, já vimos que o modelo de federalismo brasileiro consubstanciado na Constituição de 1988 erigiu a figura do município à condição de ente federado, dotando-o de competências e prerrogativas constitucionais que o conferem significativa autonomia. Este é um aspecto fundamental que deve ser levado em consideração quando nos socorremos das experiências de outros países para tentar formular uma resposta para nossa própria realidade nacional, sob pena de incorrerem em um reducionismo contraproducente. A tabela (6) seguinte reúne, em síntese, a tônica do debate em relação aos princípios atinentes ao royalty como mecanismo de compensação:

Princípio	Argumento	Contra-Argumento
1 - Royalty como compensação pelos impactos ambientais causados pela atividade petrolífera	As atividades de exploração e transporte de petróleo são potenciais poluidoras do meio ambiente. Daí a necessidade de compensar os municípios pelos possíveis danos	A exploração de petróleo no Brasil se dá, em sua maior parte, em águas distantes da costa dos municípios. Além disso, a Petrobras possui mecanismos de controle bastante eficientes para evitar danos ambientais graves. Por outro lado, as ações mitigadoras dos possíveis acidentes não vêm sendo tomadas pelos municípios, mas sim por outras instâncias.
2 – Royalty como compensação às esferas subnacionais pelo aumento na demanda por serviços públicos	A indústria petrolífera aumenta a oferta de emprego, mas também representa uma pressão junto ao poder público para dotar essas áreas de serviços públicos como água, luz, calçamento, saúde e educação. Daí a necessidade do pagamento dos <i>royalties</i> para dotar o município de recursos capazes de fazer frente a essa demanda.	A elevação do nível de emprego e a expansão da atividade econômica representam para o local de implantação um aumento na arrecadação de impostos, como o ICMS, o que seria uma forma de compensação já prevista na legislação. Nesse sentido, os municípios são triplamente beneficiados: i) tributos das empresas integrantes da cadeia; ii) aumento da cota-parte do ICMS e iii) o recebimento dos <i>royalties</i> . O que justifica seu o pagamento é a qualidade do adensamento urbano, baseado na implantação de uma infra-estrutura voltada para uma atividade finita. O pagamento só se legitima em razão da exigüidade do recurso e do esvaziamento econômico das regiões impactadas pela atividade.

3 - Royalty como mecanismo de promoção de justiça intergeracional	Por ser o petróleo um recurso não-renovável, sua extração no presente estaria subtraindo das futuras gerações a possibilidade de usufruir desse bem.	Esse argumento até pode ser considerado “justo” pelos especialistas, mas se questiona a que “geração futura” se refere. No caso, o <i>royalty</i> deveria ser pago como uma compensação à geração futura da Nação e não especificamente do estado ou município confrontante com o poço, como é o critério atual. Além disso, faz-se mister a criação de um “fundo” para que os recursos possam ser aplicados a longo prazo – por exemplo, em pesquisa de fontes alternativas – garantindo-se, assim, o gozo do benefício pelas gerações futuras.
4- Royalty como recurso para o período pós-esgotamento das reservas	O esgotamento das reservas provocará um esvaziamento econômico do município, daí o pagamento do royalty como forma de dotar a reconversão produtiva na fase pós-petróleo.	Há um forte determinismo físico norteando a legislação, já que se adota o traçado de linhas paralelas e ortogonais partindo dos limites territoriais do município até as áreas de exploração na plataforma continental, onde é feita a exploração, como o critério determinante para o pagamento dos royalties. Ao incorrer nesse determinismo, tal critério não leva em conta os reais impactos da atividade no território.

Fonte: MIRANDA LEMOS. (Artigo) Os royalties do petróleo, as disputas entre escalas territoriais de poder político no Brasil e a construção de uma região

Reformistas e Conservadores no Congresso Nacional ⁷⁷

Falamos da compreensão do federalismo a partir do continuum competição-cooperação, referencial teórico proposto por Elazar e adotado neste trabalho como fio condutor da investigação. Discorreremos, também, sobre a importância da análise do processo político, para além de uma abordagem mormente teórica no campo constitucional, dedicando mais um tópico do estudo a alguns aspectos de nosso federalismo fiscal pátrio, tanto do ponto de vista estático da moldura constitucional quando do referencial dinâmico do processo político.

Neste sentido, resta claro que a legislação do petróleo também partiu de negociações políticas dos legisladores à época das discussões, cada qual defendendo interesses distintos e, conseqüentemente, diferentes formas de cobrança, rateio e aplicação dos royalties do petróleo. Os debates nas casas legislativas nacionais consubstanciaram esses interesses, por exemplo, nas defesas em prol da redução das desigualdades regionais através desses recursos, no aprofundamento da descentralização das receitas públicas ou, ainda, na reforma do sistema tributário nacional, sobretudo em relação à questão da não incidência de ICMS⁷⁸ sobre as operações interestaduais com petróleo. Das ponderações em nível de negociação vertical (entre União, estados e municípios) bem como pela perspectiva horizontal (entes do mesmo nível de governo), chegou-se aos termos da legislação vigente.

Contudo, há muito que as discussões sobre alguns aspectos da lei vêm ocupando a agenda política do Congresso Nacional, pois a materialidade das normas, ou seja, sua aplicação *in concreto*, não foi capaz de harmonizar os interesses envolvidos. Daí os diversos

⁷⁷ Faremos referência a esta classificação reducionista pretendendo, tão somente, distinguir entre aqueles que desejam mudar a legislação atual do petróleo e aqueles que defendem sua conservação. Portanto, utilizaremos os termos “reformistas e conservadores” de forma muito pontual, apenas no que toca à questão da legislação, a despeito das consagrações dos termos no uso comum, que geralmente atribuem uma carga negativa à idéia de conservadorismo. (grifos nossos)

⁷⁸ Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

petrolíferas, ainda que para isso seja preciso uma profunda reformulação estrutural do marco regulatório.

Exemplo da mudança de perspectiva com a descoberta do pré-sal é manifesto no requerimento de desapensação do PL 4018/2008, submetido pela deputada Elcione Barbalho, do PMDB da Paraíba, à Câmara dos Deputados. Este PL foi apensado a outro, de 2003, sobre o mesmo tema dos royalties. Contudo, o projeto de 2008 já se coaduna ao novo ambiente de debates do pré-sal. Daí o pedido de desapensação, que revela a mudança de orientação da legislador. O requerimento esclarece:

“[...] requieiro a V. Ex^a seja desapensado o PL nº 4.018/2008, de autoria da deputada Elcione Barbalho, do PL nº 1.618/2003, porquanto estas proposições não tratam de matérias idênticas ou correlatas. O projeto [...] pretende destinar valores dos royalties e participação especial provenientes da exploração de petróleo e de gás natural na região conhecida como PRÉ-SAL, e não de toda plataforma continental, ao Fundo de Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. [...] Diante dessa descoberta o governo federal vem cogitando a criação de uma estatal, a fim de gerenciar a exploração de petróleo e de gás natural na região conhecida como PRÉ-SAL, ou seja, diferenciando esta reserva daquela disciplinada no PL 1.1618/2003. Dessa forma, não se pode falar em matéria correlata ou idêntica, pois o projeto de lei nº 1.618/2003 não trata de camada pré-sal, pois, como se verifica, esta só foi descoberta em novembro de 2007.”⁷⁹

Com efeito, o PL 4018/2008 pretende a alteração da Lei do Petróleo para que 30% dos royalties e participação especial provenientes da exploração da camada do pré-sal sejam destinados ao Fundo de Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS.

Destaca-se a justificativa do projeto:

“[...] a descoberta de petróleo na camada do pré-sal pela Petrobras, nos possibilitará a recuperação da indústria petrolífera e também solucionar dois ‘problemas crônicos’ do Brasil: a educação e a miséria. Dessa forma, não podemos perder a oportunidade de nos antecipar à regulamentação da retirada de percentuais dos royalties e da participação especial, a fim de concretizar o que foi estabelecido no art. 3º, inciso III, da Constituição Federal, a saber: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais.”⁸⁰

Os reformistas também alegam que a diminuição da participação da União e dos governos estaduais na arrecadação dessas receitas também faz diminuir a oferta de fundos para que estes entes promovam políticas de justiça intergeracional de maior alcance do que as políticas municipais. É nessa esteira que a defesa da centralização dos recursos na União vem arregimentando os esforços dos governistas. A idéia de estabelecer um controle rígido sobre a gestão desse dinheiro também é bem vista no Congresso, de forma mais consensual. O senador Renato Casagrande (PSB-ES), integrante da Comissão de Infra-Estrutura do Senado, por exemplo, defendeu que os recursos do petróleo sejam gastos em políticas para áreas específicas, como o meio ambiente, saúde e a educação: *“Esse dinheiro do pré-sal tem de ser usado só em investimentos estratégicos.”* Já o deputado Paulo Renato Souza (PSDB-SP) sugere a definição de *“regras para o excedente do petróleo com a criação de um fundo para onde seriam canalizados os recursos”*. Numa outra perspectiva, o deputado José Carlos

⁷⁹ PL 4018/2008. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/602112.pdf>, acesso em junho de 2009

⁸⁰ Projeto de Lei nº 4018/2008. Disponível em: <http://www.camara.gov.br>, acesso em junho de 2009

Aleluia (DEM-BA) propõe a redistribuição das receitas do dinheiro do petróleo, para beneficiar um número maior de municípios. "*Acho que podemos incluir mais critérios para beneficiar mais municípios*".⁸¹

Entre os conservadores, um dos argumentos pela manutenção do modelo atual é no sentido de justificar o foco na distribuição dos recursos, ou dos royalties, entre os entes locais. Isto porque, para o grupo dos maiores municípios beneficiários o repasse de royalties tem um impacto relativo muito significativo sobre seu orçamento, em comparação com o impacto relativo nas receitas dos outros entes beneficiários. E isso restou comprovado no segundo capítulo deste trabalho, quando cuidamos de apresentar dados importantes sobre o grau de dependência dos maiores beneficiários. Ademais, invocam o princípio da legalidade estrita, já que o sistema adotado é recepcionado pelo ordenamento jurídico. Por fim, apontam saídas para a manutenção das regras do jogo através de ajustes pontuais e do aperfeiçoamento das instituições vigentes. Cuidaremos de explicar melhor o que se afirmou aqui através dos discursos dos senadores.

A disputa no Senado: as tensões entre os estados da federação.

Pudemos perceber a importância do Senado como Câmara Federal, como arena de discussão das tensões federativas. O tema que vem sendo trabalho, por óbvio, não poderia encontrar melhor espaço para o debate senão no Senado, já que seu conteúdo é de natureza marcadamente federativa e os embates vêm alcançando uma proporção acentuadamente competitiva. O que se observa é a clivagem entre os estados mais beneficiados pelo regime atual e aqueles que vislumbram uma participação maior na divisão dos recursos através da mudança do marco regulatório. Em outras palavras, é a disputa entre reformistas e conservadores instalada no Senado e tendo nos estados seus principais atores políticos. O maior exemplo da tensão federativa decorrente das defesas dos interesses regionais é a disputa travada por Rio de Janeiro e São Paulo.

O senador João Pedro, do PT de Amazonas, proferiu discurso no Senado, em 25 de agosto de 2008, comentando o embate:

*“Há poucos dias [...] li matéria de um jornal renomado no Rio de Janeiro, o JB, que me chamou a atenção pelo foco das respostas dos candidatos fluminenses sobre esse debate. Chamou-me a atenção, Senhor Presidente, o fato de que todos os candidatos seguiram a linha de defesa do Rio de Janeiro, como se estivéssemos contra o estado nessa discussão. Um dos candidatos chegou a mencionar que isso era coisa de São Paulo contra o Rio. Não se trata de ser contra o Rio de Janeiro, trata-se de discutirmos uma riqueza, um bem que está a sete mil metros, a sete quilômetros de profundidade, segundo os estudos da Petrobras! Precisamos repensar isso, porque os campos encontrados com petróleo e gás trazem números tão expressivos que nos levam a refletir sobre eles, sob pena de transformarmos seis prefeitos do Rio de Janeiro em grandes xeiques latino-americanos!”*⁸²

Segundo o senador, em relação aos royalties, é preciso que a lei seja alterada, a fim de que possa ajudar a diminuir as disparidades regionais, sobretudo através de investimentos em educação e previdência social, citando o exemplo da Noruega, que estabeleceu a vinculação de um percentual da riqueza a um fundo previdenciário. Já sobre quem deveria explorar o

⁸¹ Matéria Publicada no Jornal O Estado de São Paulo, em 25/08/2008

⁸² Discurso proferido no Senado, em 25 de agosto de 2008. Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/>. Acesso em junho de 2009

petróleo do pré-sal, João Pedro defende que “a Petrobras pode e deve ser a grande dirigente desse processo.”

O discurso do senador Álvaro Dias, do PSDB do Paraná, também aborda os pontos em análise. Em relação à idéia de criação de um fundo para as receitas petrolíferas, ele é claro: “A idéia do fundo é boa. A idéia da flexibilização da aplicação desses recursos é péssima.” E ele prossegue: “Quanto à necessidade de uma nova legislação, parece-me que isso é indiscutível. Imagino que o Governo deva chamar especialistas para esse debate. E o Congresso Nacional, especialmente o Senado, é o local mais adequado para essa discussão [...]”

Com relação à criação de outra empresa ele é peremptório: “Não creio que uma nova empresa estatal tenha a possibilidade de administrar com a mesma competência da Petrobras os resultados advindos dessa descoberta [...] Portanto, Senhor Presidente, nova estatal, não! Seria o enfraquecimento da Petrobras.” (SENADO, 2009)

Por fim, o senador encerra seu discurso alertando que o debate deve ocorrer no legislativo, o que indica que as negociações políticas serão intensas nas casas, sobretudo no Senado: “Mas o importante, Sr^{as} e Srs. Senadores, é que o Governo não venha com medida provisória. Essa não é matéria para medida provisória. Uma matéria dessa complexidade e importância exige debate ampliado...”⁸³

O senador Cristovam Buarque, PDT do Distrito Federal, abordou, perfunctoriamente, os temas da divisão dos royalties e da justiça intergeracional em seu discurso, fazendo uma alusão ao maior beneficiamento dos municípios fluminenses em detrimento ao restante do país:

*“Lá mesmo, nos nossos estados da Paraíba e de Pernambuco, não ficou muito do petróleo que era nosso, ficou onde há o poço de petróleo. Além disso, não ficou para os brasileiros que virão depois de nós, porque vai se esgotar. Então, nesses sessenta anos, quando se disse que o petróleo era nosso a quem estavam se referindo? Nosso? De alguns. Chegou a hora de o petróleo ser nosso, de todos: territorialmente de todo o Brasil e historicamente de todas as gerações que ainda virão.”*⁸⁴

No entanto, a defesa mais acirrada pela mudança dos critérios atuais de divisão dos royalties está nas vozes dos senadores de São Paulo. O senador Aloizio Mercadante, do PT de São Paulo, é um dos vorazes reformistas no Senado, colecionando pronunciamentos nos quais roga a criação de um fundo soberano, o combate a hiperconcentração e ao mau uso das receitas petrolíferas, bem com a promoção da justiça intergeracional:

*“Os royalties do petróleo precisam ser distribuídos numa visão de desenvolvimento estratégico do Brasil, para fortalecer a educação, a ciência e a tecnologia, o meio ambiente, para proteger os aposentados e pensionistas, como faz a Noruega, criando um fundo soberano, para não prejudicarmos as outras atividades da economia e não criarmos uma cultura parasitária no Brasil.”*⁸⁵

Para o senador paulista, o modelo atual tende à concentração de renda. Em rodada de debates promovida pelo Grupo Estado, do jornal Estadão, ele citou como exemplo a cidade de Quissamã, no norte fluminense, que tem uma arrecadação de royalties per capita de R\$ 7 mil, enquanto o município de Belford Roxo, na Baixada Fluminense, recebe apenas R\$ 13 por habitante. Segundo ele, muitas das cidades que mais recebem royalties do petróleo não

⁸³ Discurso proferido no Senado em 19/08/2008 Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/>. Acesso em junho de 2009

⁸⁴ Discurso proferido em 28/08/2008, no Senado Federal. Idem

⁸⁵ Discurso proferido no Senado em 18/05/2009. Idem

apresentaram qualquer avanço no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e na distribuição de renda.

Assim sendo, também defendeu uma mudança na regulamentação do setor, mas com a manutenção dos contratos já assinados. Para a exploração das reservas descobertas, no entanto, o sistema deveria ser o de partilha, já exposto em subcapítulo anterior: *"Temos que mudar o regime e abrir a possibilidade do regime de partilha, e dá para fazer isso com a Petrobras. Precisamos fortalecer a Petrobras, que é a principal parceira estratégica do País"*.

Em artigo próprio, publicado na Folha de São Paulo sob o título "O mal do avestruz", Mercadante coloca boa parte de seus argumentos à defesa desses interesses, dentre os quais se destaca brevemente:

"[...] Outro debate que necessita ser enfrentado é relativo à espinhosa questão da hiperconcentração dos royalties do petróleo, que faz com que 62% dos recursos do país sejam apropriados por apenas nove municípios do Rio, Estado com 92 cidades. Essa hiperconcentração, que já é ofensiva ao pacto federativo, transformar-se-á em tragédia com a enxurrada de novos recursos. Será que queremos criar uma Guiné Equatorial⁸⁶ no Brasil? [...] O que proponho não é um debate provinciano para ver que Estado fica com a maior parte dos recursos das novas jazidas, mas sim uma discussão estratégica para o futuro do país. Não se pretende arranhar o pacto federativo, mas fortalecê-lo mediante distribuição e uso mais racional dos recursos, que poderá revolucionar nossa educação e inovação científica. Nenhuma unidade da Federação terá de fazer sacrifícios. Com os recursos do pré-sal, todas podem ganhar com a redistribuição de royalties."⁸⁷

Por fim, Aluizio Mercadante concluiu seu discurso no Senado, em junho deste ano, provocando os conservadores: *"[...] nós iniciamos o debate sobre royalties. Qual foi a resistência? Qual foi o corporativismo? Qual foi a resposta que nós tivemos? Um silêncio ou agressão? Ninguém se dispôs a aprofundar um critério completamente distorcido e insustentável de repartição de riqueza."*

Do ponto de vista dos conservadores, o estado do Rio de Janeiro representa de forma unânime a defesa mais recalcitrante e legalista do modelo atual de repartição dos royalties, invocando todos os argumentos já descritos neste trabalho em relação a sua natureza compensatória, valendo fazer remissão ao capítulo próprio sobre o tema. Não obstante, também já discorremos sobre a importância econômica dos *royalties* para o estado, outro ponto bastante explorado na defesa do regime vigente. Assim sendo, traremos agora um raciocínio, já mencionado porém pouco explorado: a questão das perdas tributárias impostas aos outros grandes estados beneficiários, sobretudo e fundamentalmente o estado do Rio de Janeiro, face a isenção constitucional de cobrança do ICMS⁸⁸ sobre o petróleo.

Explica-se o prejuízo alegado: O estado produtor seria severamente prejudicado uma vez que o petróleo produzido goza, quando destinado a outros estados da Federação, de total isenção de ICMS, conforme estabelecido na Constituição. Isso proporciona elevadas perdas fiscais para o estado produtor, beneficiando, em contrapartida, os estados compradores. Em

⁸⁶ Segundo o autor, Guiné Equatorial exporta 400 mil barris de petróleo por dia e tem PIB per capita de cerca de US\$ 50 mil, medido pelo poder de compra, o nono maior do mundo. Contudo, ocupa a 127ª posição no ranking do IDH, pois não teria sido capaz de diversificar sua economia, dentre outros problemas

⁸⁷ MERCADANTE, Aluizio. O mal do avestruz. PT. Disponível em: <http://www.pt.org.br/portallpt/index>.

⁸⁸ Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, cuja legislação e arrecadação compete aos estados. Trata-se do principal imposto estadual.

termos práticos, o Rio de Janeiro reclama, enquanto maior estado produtor, as perdas fiscais em favor de São Paulo, que é o maior estado comprador de derivados do petróleo, dadas a sua pujança industrial e econômica. Vale lembrar que a isenção tributária não deixa de ser um débito, pois seu impacto no orçamento é sensível. Em outros termos, a isenção é mais do que simplesmente deixar de receber, é um custo que tem implicações orçamentárias. Contudo, este argumento é mais pertinente a uma discussão sobre reforma tributária, aspecto pelo qual apenas fizemos este breve parêntesis.

Retomando o discurso dos senadores, encontramos em Francisco Dornelles, Senador do PP do Rio de Janeiro, a principal voz pela manutenção do sistema atual. Os trechos trazidos a lume foram retirados de artigo, do próprio senador, publicado no jornal O Estado de S. Paulo, em 23 de agosto de 2008:

*“O governo pode, sem criar uma nova empresa estatal e sem modificar a Lei do Petróleo, ter sua receita patrimonial do pré-sal enormemente ampliada pelo recebimento de um valor mais elevado do bônus de assinatura, bem como pelo aumento dos percentuais dos royalties e das participações especiais. Pode, também, por meio do contrato de concessão, ter o controle absoluto sobre a exploração do pré-sal, estabelecendo até mesmo regras referentes à exportação, sem necessidade de reestatizar a exploração do petróleo. Esse último aspecto afasta a preocupação de alguns de o País tornar-se apenas exportador de petróleo bruto, sem beneficiá-lo.”*⁸⁹

Em relação à idéia apregoada por outros senadores de criação de um fundo soberano, ou um fundo de desenvolvimento da educação, Dornelles argumenta: *“A criação de fundo e a vinculação de receitas são anomalias no campo das finanças públicas. O bom ordenamento financeiro aconselha a adoção de um orçamento impositivo [...] sem fundos e receitas vinculadas, que são verdadeiras balelas no orçamento autorizativo e desnecessários no orçamento impositivo.”*

Por fim, o senador fluminense sugere que a receita patrimonial do pré-sal poderia ser também utilizada para a redução da dívida pública da União, a exemplo da própria amortização da dívida do estado do Rio, que a fez com as receitas oriundas dos seus royalties (conforme vimos no capítulo dedicado aos estados mais beneficiados). Essa redução da dívida permitiria a economia das despesas com juros, cujo valor aplicado na educação seria, segundo Dornelles, suficiente para a melhoria do sistema educacional do País, podendo-se prescindir da criação de qualquer tipo de fundo e de empresa.

Em pronunciamento ao senado, em 9 de setembro de 2008, o senador reiterou sob diversas perspectivas a necessidade de conservação do sistema, como forma de assegurar os interesses do estado fluminense na manutenção dos investimentos no setor: *“A garantia de que todos os direitos serão respeitados e a garantia de que não haverá quebra de contrato são também pré-requisitos para a política de investimentos. [...] O modelo de concessão existente é o mais transparente, mais eficaz, e traz maior segurança para o investidor.”*

Ainda, no tocante ao marco regulatório, Dornelles asseverou que *“[...] O Poder Público pode obter, pelo regime de concessão, praticamente a mesma remuneração que obteria no sistema de partilha. Não obstante, para ele, os contratos de partilha são adotados em países que não possuem regime fiscal ou tributário adequado: “[...] exigem a criação de uma nova empresa estatal, com a finalidade de contratar e fiscalizar as atividades de exploração e produção do petróleo; não oferecem transparência, uma vez que a contratação de bens e serviços é objeto de negociações posteriores.”*⁹⁰

⁸⁹ Jornal O Estado de S. Paulo, em 23 de agosto de 2008

⁹⁰ Discurso proferido no Senado, em 9 de setembro de 2008. Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/>. Acesso em junho de 2009

Para corroborar suas considerações, ele ainda citou o Ministro da Noruega, país que adota sistema de partilha e que, como já mencionado, vem sendo apontado como paradigma para o caso do pré-sal brasileiro: o ministro Norueguês teria dito que o modelo de concessão adotado no Brasil tem mais transparência que o modelo de partilha da Noruega, já lá não há leilão. É o Governo quem escolhe as empresas que vão explorar os campos.

Dornelles finaliza sua sustentação reafirmando que não vê necessidade de alteração na lei, criação de empresa estatal ou, menos ainda, de mudança de modelo de concessão para o modelo de partilha. Alerta, no entanto, que a adoção do modelo dos contratos de partilha levaria a mudanças legislativas, que por sua vez dependeriam de uma exaustiva discussão no Congresso: “[...] ao se abrir a discussão no Congresso sobre mudanças na legislação, o clima de incerteza e insegurança vai paralisar os investimentos em prospecção e produção, desmobilizar as decisões administrativas e retardar o início das operações do pré-sal, com enorme perda de receita para todos.”

O também senador do Rio, Marcelo Crivella, do PRB, “faz coro” aos argumentos de Dornelles, trazendo uma perspectiva federativa bastante interessante ao nosso trabalho. Ao criticar os reformistas, em artigo publicado no jornal O Globo de 9 de maio de 2008, Crivella alegou que as investidas pela mudança na legislação são circunstanciais e “obedecem ao capricho dos interesses econômicos”. Sustentou, ainda, que “os royalties são parte integrante do arranjo federativo. Tratá-los de forma isolada é um erro político imensurável.”

Vale destacar um trecho mais longo em que o senador toca no principal ponto da tensão federativa em relação ao tema:

“[...] Nossa Federação foi criada no advento da República, como expressão do anseio de autonomia das províncias brasileiras, permitindo que se diferenciasssem as condições da vida política regional e as peculiaridades do caráter brasileiro de acordo com a variedade de seus processos históricos e realidades geográficas [...] Hoje, grande parte dos municípios não tem recursos próprios sequer para manter seus funcionários. Sobrevivem de "pires na mão", pedindo dinheiro aos governos estaduais e federal. Por essas e outras razões é que vemos agora mais uma tentativa de se tirar recursos que pertencem ao nosso estado, numa flagrante situação de conflito federativo. Já não basta tudo que perdemos com a mudança da capital federal, ficando o Rio de Janeiro com todos os tipos de problemas sociais resultantes, historicamente, de um enorme desarranjo político? O decreto nº 2.705/981 diz claramente que os royalties "constituem compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo e gás natural", por se tratar de bens esgotáveis. Alterar essas regras é um desrespeito ao marco regulatório do setor e uma ofensa aos entes produtores, já duramente punidos com a tributação do ICMS, dos hidrocarbonetos, no destino. O instituto da compensação ou dos royalties é um direito assegurado na Constituição federal. É cláusula pétrea do espírito da Federação brasileira.”⁹¹

Pelo exposto, pudemos observar os principais argumentos de cada lado desse embate. A conclusão a respeito vai muito além de simplesmente escolher um lado entre reformistas e conservadores. Não se trata, pois, de fazer tão somente um juízo de valor entre boas e más propostas, mas sim de uma ponderação de princípios relevantes na estrutura constitucional e, mais ainda, na dinâmica política. Devemos observar os interesses que buscam fundamento nos princípios invocados, bem como a possibilidade de realização fática desses objetivos

⁹¹ Jornal O Globo, de 9 de maio de 2008

almeçados. Este é, por sinal, um exercício difícil. Depende de uma visão profunda sobre o debate, mas ao mesmo tempo, generalista na análise. Ou seja, uma cognição vertical em relação à matéria e horizontal em face dos atores políticos envolvidos. Tentaremos fazer esta ponderação de interesses em nossas considerações finais.

Conclusão

Para chegarmos a analisar a atual legislação do petróleo e o panorama das discussões sobre as reservas petrolíferas da camada do pré-sal, adotamos o prisma do federalismo cooperativo e, por conseguinte, do ponto de vista metodológico, assumimos a orientação do *continuum* competição-cooperação, a fim de tentar compreender os aspectos relacionados ao federalismo enquanto processo político, para além de sua estrutura constitucional.

Além disso, destacamos alguns aspectos interessantes do federalismo brasileiro que mais tarde nos auxiliariam na tarefa de compreender a legislação que regula a atividade petrolífera em nosso país. Neste momento ressaltamos que a Constituição de 1988 promoveu uma forte descentralização fiscal, assim como elevou o município a ente federativo, reservando-lhe competências tributárias. A Carta Magna, no entanto, parece ter falhado na criação de mecanismos de estímulo a cooperação intergovernamental no nível das unidades subnacionais. Por outro ângulo, não se teve a preocupação de criar instrumentos institucionais efetivos de regulação do jogo competitivo entre estados e municípios, o que acabou gerando condições propícias para a conformação de um ambiente de guerra fiscal entre os entes. Isto fica claro quando tomamos o exemplo dos municípios da OMPETRO⁹², que travam duras disputas pela manutenção do *status quo* de beneficiários do recebimento dos *royalties* do petróleo no estado do Rio de Janeiro.

Buscamos, ainda, analisar a legislação do petróleo, procurando compreender a natureza e o conceito dos *royalties* que são pagos em razão na atividade de exploração do petróleo. Neste escopo, passamos pela abordagem do sentido das compensações financeiras, especialmente no tocante aos *royalties*. Depois, fizemos uma abordagem histórica superficial das leis que regularam o tema no país, a fim de acompanharmos os avanços do quadro do desenvolvimento do setor no Brasil e no mundo.

Da lei do petróleo atual, dedicamos bastante atenção aos dispositivos que tratam da arrecadação e distribuição das receitas petrolíferas, pelo que foi possível constatar a concentração desses recursos em poucos estados produtores, sobretudo no estado do Rio de Janeiro. Até mesmo em seu território os dados comprovam uma hiperconcentração de recursos originários da atividade petrolífera, o que se traduz em um espaço de forte competição entre municípios. A despeito dessa faceta competitiva, a OMPETRO emerge como iniciativa de cooperação, ainda que de alcance bem reduzido, na medida em que funciona como fórum de reunião dos maiores municípios beneficiados em razão do objetivo comum de conservação de suas receitas do petróleo, o que denota uma preocupação muito grande com a questão federativo-fiscal. Isto porque, sem essas receitas os municípios “petro-rentistas” restam completamente dependentes dos repasses estaduais e federais, já que suas bases produtivas não são suficientemente variadas a ponto de garantir-lhes recursos próprios.

Essa manifesta dependência do petróleo os coloca em frágil posição quando se sobrelevam os debates, encampados pelos demais municípios, sobre mudanças legislativas no que toca aos mecanismos de rateio dos *royalties*. No âmbito estadual a preocupação é mesma, e o estado do Rio de Janeiro é a voz do “conservadorismo” em relação ao regime regulatório atual, posto que é o maior beneficiário do país (lembrando que esse conservadorismo apenas

⁹² Organização dos Municípios Produtores de Petróleo

dá conta de manifestar uma posição pontual em relação à legislação do petróleo, a despeito da carga negativa que geralmente se atribui ao termo).

Na parte final da pesquisa, observamos que essas discussões de ordem federativa, no entanto, deveriam ser amadurecidas no Senado Federal, cuja finalidade institucional é a proteção e a manutenção do equilíbrio do pacto federativo. Contudo, o debate sobre mudanças na lei do petróleo parece ser mais presente na Câmara dos Deputados do que na casa onde seria mais pertinente.

Contudo, a descoberta das reservas na camada do pré-sal, em costas brasileiras, reavivou o debate em ambas as casas, pelo que se pode constatar a relevância do tema. A despeito de saber quais serão os critérios de distribuição dos royalties, é preciso, em primeiro lugar, resolver o marco regulatório do pré-sal, já que o rateio das receitas dependerá do sistema de exploração escolhido, bem como do objetivo precípuo elencado para a destinação dos recursos. É aí que as dissensões são acentuadas.

Todas essas escolhas têm sido objeto de deliberação entre os senadores e o que se pode perceber é que estes se dividem no Senado entre reformistas e conservadores. A disputa é grande, sobretudo entre os mais beneficiados e aqueles que enxergam na alteração das regras do jogo a chance de ampliar suas participações. Em síntese, a tensão é encampada principalmente por dois grandes estados, cada qual perfilando uma orientação: São Paulo, forte proponente de mudanças no atual marco regulatório; e o Rio de Janeiro, maior beneficiário e contumaz defensor da manutenção do regime vigente. Cuidamos de expor argumentos e contra-argumentos de ambos os lados.

Da ponderação dos princípios invocados, percebe-se que de um lado temos a defesa da primazia do *royalty* como instrumento de promoção da justiça intergeracional, o que se coaduna ao fato de a União ser proprietária dos recursos minerais e, portanto, das bacias petrolíferas do país. Através desta ótica, as receitas da exploração do petróleo deveriam cuidar de minimizar as desigualdades regionais do país. Por outro lado, a natureza do *royalty* é intrinsecamente relacionada à idéia de compensação das localidades pelo impacto da atividade petrolífera. Questiona-se a justeza de beneficiar municípios que não são produtores ou sequer possuem participação no setor.

Outros princípios que sustentam o regime atual dizem respeito aos impactos causados pela atividade petrolífera, bem como se relacionam à compensação das esferas subnacionais pelo aumento da demanda por serviços públicos. Por fim, alude-se ao *royalty* como recurso para o período pós-esgotamento das reservas. A exposição detalhada desta ponderação pode ser vista ao final do segundo capítulo.

Contudo, os critérios adotados para o repasse das receitas realmente poderiam apresentar um escopo mais marcante no sentido de minimizar a desigualdade inter-regional, e até mesmo a desigualdade intra-regional, que vem sendo ampliada pela ascensão econômica dos municípios petro-rentistas. Em termos macroeconômicos, a situação não enseja maiores previsões otimistas, já que a base produtiva dessas localidades ainda permanece muito dependente do petróleo.

Além disso, o mau gasto dos recursos auferidos tem sido um dos pontos mais criticados pelos reformistas. As recentes denúncias sobre licitações fraudulentas dos campos e o beneficiamento irregular de municípios têm contribuído muito para engrossar as críticas ao modelo vigente.

Desta feita, é possível perceber que o discurso do senador Aluizio Mercadante (PT/SP) vem atraindo o apoio de muitos senadores, sobretudo dos estados menos beneficiados. Contudo, uma mudança muito radical do marco regulatório tem conseqüências previsíveis, já que seria necessário um tempo muito maior de discussão para se chegar a um consenso, atrasando o início das atividades e gerando reflexos imediatos sobre o setor, na medida em que isso causa instabilidade e, conseqüentemente, insegurança para o empresariado.

Contudo, quando se pensa em mudar a lei atual, devemos ter em conta que a revisão dos critérios de distribuição de *royalties* do petróleo traz a necessidade de mudanças em outras compensações devidas por atividades na exploração de recursos hídricos e de outros minerais, por exemplo. Os argumentos dos reformistas encontram guarida, em última instância, na promoção de uma melhor distribuição das receitas fiscais. Mas isso não pode ser alegado apenas em relação a tal ou qual recurso, de acordo com interesses específicos.

De qualquer forma, já existe uma política de equilíbrio regional estadual, a cargo da União, que aplica diretamente os recursos nos estados e municípios, procurando promover o desenvolvimento equânime das regiões, o que prescinde de alterações substanciais nas regras do jogo. Ainda assim, não se pode defender a manutenção incontestada e irretocável do sistema vigente, posto que muitos resultados apontaram para a hiperconcentração de rendas e se distanciaram dos objetivos precípuos da Constituição. Mas isso não enseja uma subversão da legislação, uma mudança de orientação como a que vem sendo defendida pelos reformistas. Parece mais apropriado repensar a lei atual e procurar corrigir seus desequilíbrios.

Em suma, a decisão sobre o petróleo do pré-sal é vital para o futuro do País e o assunto não pode ser reduzido a aspectos técnicos, de debates exclusivos entre especialistas, ou somente ao impasse nos pagamentos dos *royalties*. Por seu turno, o diálogo entre os estados não pode, de forma alguma, ser mantido no nível em que vem sendo apresentado, como uma disputa entre Rio e São Paulo e seus respectivos pares. A questão é muito maior e representa a oportunidade de alcançarmos um crescimento econômico muito expressivo. A isso devemos aliar o objetivo supremo do desenvolvimento da nação, a fim de afastarmos as mazelas da desigualdade e da injustiça social. Para tanto, precisamos dos instrumentos legais para explorar esse “tesouro” com olhos voltados para os interesses nacionais, sem vacilos, pois caso contrário a história se encarregará de julgar nossos equívocos.

Referências

Livros, Teses, Dissertações e Artigos.

ABRUCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Reforma do Estado e o Contexto Federativo. Série Pesquisas, n.º 12. Korand Adenauer. São Paulo, 1998.

AFONSO, José Roberto Rodrigues e GOBETTI, Sérgio Wulff. Rendas do Petróleo no Brasil: Alguns Aspectos Fiscais e Federativos. Revista do BNDES, V. 15, N. 30. Rio de Janeiro, 2008

BARBI, Fernando Carvalhaes e SILVA, Ana Lúcia Pinto Da. O Petróleo do Pré-Sal: Os desafios e as possibilidades de uma nova política industrial no Brasil. PESQUISA & DEBATE, volume 19, número 2. São Paulo, 2008

BONAVIDES, Paulo. Política e Constituição – os caminhos da democracia. Forense. Rio de Janeiro, 1985

PACHECO, Carlos Augusto Góes. Avaliação de critérios de distribuição e de utilização de recursos das participações governamentais no Brasil. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético). Programas de pós-graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007

CARVALHO, José Murilo de. O Federalismo Brasileiro em Perspectiva Histórica. Mimeo. Rio de Janeiro, 1994.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Lumen Jures. Rio de Janeiro, 2007.

DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Competição e Cooperação entre os municípios confrontantes com a Bacia de Campos no Estado do Rio de Janeiro. Monografia apresentada ao Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2007.

- FRIEDMAN, Renato e MONTALVÃO, Edmundo. *Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Naturais da União: Política Atual e Recomendações de Reforma*. Consultoria Legislativa, 2003.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. Saraiva. São Paulo, 2006.
- IANNI, Otaviano. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 1991.
- ISMAEL, Ricardo. *Nordeste: a força da diferença – Os impasses e desafios na cooperação regional*. Massangana. Recife, 2005.
- LIMA RIBEIRO, Paulo César. *Os desafios, os impactos e a gestão da exploração do pré-sal*. Consultoria Legislativa 2008.
- MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. *Comentários à Lei do Petróleo*. Atlas. São Paulo, 2000.
- QUINTELLA, Sérgio F. *Os royalties do petróleo e a economia do Estado do Rio de Janeiro*. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2000.
- PACHECO, Carlos Augusto Góes. *Avaliação de critérios de distribuição e de utilização de recursos das participações governamentais no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético). Programas de pós-graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007
- Piquet, Rosélia. (org). *Petróleo, royalties e região*. Garamond. Rio de Janeiro, 2003.
- REZENDE, Fernando. Apresentação. In: PRADO, Sérgio (org). *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. Konrad-Adenauer-Stifung. Rio de Janeiro, 2006.
- SCHECHTMAN, Rafael, BARBOSA, Décio Hamilton, GUTMAN, José e GALLIER, Carlos A. J. *Participações Governamentais na Nova Lei do Petróleo*. Relatório do Instituto Brasileiro de Petróleo – IBP. 2000
- _____, e PATRÃO, Carla. “Impropriedade dos Critérios de Distribuição dos *Royalties* no Brasil”. In: Piquet, R. (org), *Petróleo, Royalties e Região*. Garamond. Rio de Janeiro, 2003.
- _____, TERRA, Denise, PONTES, Carla. *Royalties: ameaças às atuais regras de distribuição* In: XI Congresso Brasileiro de Energia. Rio de Janeiro, 2006.
- WEFFORT, Francisco. *Os clássicos da política, volume 2*. Ática. São Paulo, 2004.
- _____. *Os clássicos da política, volume 1*. Ática. São Paulo, 2004
- V. CRUZ, Bruno de Oliveira e RIBEIRO, Márcio Bruno. “Sobre Maldições e Bênçãos: é possível gerir recursos naturais de forma sustentável? Uma análise sobre os royalties e as compensações financeiras no Brasil”.
- ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Lumen Jures. Rio de Janeiro, 1999.

Legislação e Jurisprudência*

Constituição da República Federativa do Brasil. Saraiva. São Paulo, 2005.

Lei n.º 7.453, de 27 de dezembro de 1985

Lei n.º 7.525, de 22 de julho de 1986

Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989

Decreto nº 2.705/98

PL 4018/2008

Projeto de Lei nº 4018/2008.

*7ª Turma Especializada do TRF-2ª Região. *Apelação em Mandado de Segurança nº 2007.51.01.007066-0*

Sítios

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO:

Disponível em http://www.anp.gov.br/participacao_gov/. Acesso em junho de 2009.

PREFEITURA DE CAMPOS:

Disponível em <http://www.campos.rj.gov.br/noticia.php?id=2635>. Acesso em junho de 2009
IPEA:

Disponível no site http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08_10_29_Royalties.pdf. Acesso em abril de 2009.

CÂMARA DOS DEPUTADOS:

Disponível em <http://www.camara.gov.br>. Acesso em junho de 2009.

SENADO FEDERAL:

Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/>. Acesso em junho de 2009

PETROBRÁS:

Disponível em <http://www.petrobras.com.br>.