



Os municípios petro-rentistas fluminenses: gênese e ameaças

Rodrigo Serra,* Denise Terra** e Carla Pontes***

Resumo – Faz-se uma reflexão sobre as atuais regras de rateio das rendas petrolíferas que beneficiam as cidades confrontantes com a Bacia de Campos, demonstrando que são municípios rentistas, antes de petrolíferos. A magnitude desses recursos, que resulta em orçamentos exageradamente acima da média dos demais municípios brasileiros, provoca reação na mídia e passa a alimentar algumas iniciativas legislativas pela alteração das regras vigentes. São levantadas algumas hipóteses que procuram explicar a intrigante manutenção dessas formas benéficas a tão poucos municípios da Federação, a inércia legislativa e a atuação de *lobbies*.

Palavras-chave: *royalties* do petróleo; regiões petrolíferas; Bacia de Campos; *lobbies*; Rio de Janeiro.

Introdução

“Emirados” ou “sheiks” fluminenses, municípios “novos ricos” ou “pobres municípios ricos”, são alcunhas recentes que procuram denunciar, a um só tempo, o ingresso fabuloso de rendas petrolíferas (*royalties*¹ + participações especiais²) nos caixas dos municípios das regiões Norte Fluminense e das Baixadas

Litorâneas e as impropriedades técnicas e legais no processo de aplicação destas rendas.

Quem não viveu a conquista pela descentralização dos *royalties* incidentes sobre a produção petrolífera *offshore*,³ vencida em finais de 1985, ou não a testemunhou através de registros históricos, corre o risco de naturalizar o processo de recebimento destes recursos pelas

* Doutor pelo Instituto de Economia da Unicamp, Professor e Pesquisador do Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da UCAM-Campos. E-mail: rodrigo@ucam-campos.br.

** Doutoranda pelo Instituto de Geociências da UFRJ, Professora e Pesquisadora do Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da UCAM-Campos. E-mail: denise@ucam-campos.br.

*** Mestranda em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da UCAM-Campos. E-mail: carla.pontes@gmail.com.

esferas de governo subnacionais (GSNs), isto é, estados e municípios. De fato, os *royalties* não são dos estados e municípios como o “céu é do condor”, muito embora inúmeros discursos contribuam para este entendimento.

Quando utilizamos o termo naturalizar, queremos evidenciar os errôneos entendimentos de que os *royalties* são pagos aos estados e municípios porque estes são proprietários das jazidas minerais, ou porque tais entes são impactados negativamente pela atividade petrolífera. São dois erros comuns, naturais, principalmente para quem não viveu a conquista dos *royalties* pelos GSNs: a propriedade das jazidas pertence à União e não há nenhum nexo causal entre a atividade petrolífera e seus impactos territoriais que, *a priori*, justificariam o pagamento dos *royalties* aos GSNs. É preciso, pois, enquadrar o debate sobre a distribuição dos *royalties* no campo exclusivo da política, mais precisamente, no âmbito das vicissitudes do pacto federativo nacional.

Como ficará demonstrado na primeira seção deste estudo, de fato, os critérios de rateio das rendas petrolíferas têm permitido que alguns poucos municípios fluminenses venham trabalhando com realidades orçamentárias completamente descoladas da realidade estadual ou nacional. Descolamento este que vem alimentando iniciativas legislativas (mesmo que possuindo ainda caráter pulverizado) pela reforma das regras atuais de rateio das rendas petrolíferas, as quais serão sistematizadas na segunda seção do presente estudo.

Mesmo reconhecendo fragilidades na regras de rateio das rendas petrolíferas e, conseqüentemente, aceitando parte dos argumentos em prol de uma maior pulverização espacial destas, acredita-se que seja legítima a reserva de uma parte desta riqueza para que se preparem os municípios para um futuro sem petróleo. Receamos, por isso mesmo, que a manutenção destas regras de rateio, ao produzir orçamentos municipais colossais, de grande visibilidade para a mídia, possa funcionar como munição para um quadro de radicais mudanças nas referidas regras, o qual pode resultar em um desastre, em termos de desenvolvimento regional, uma vez que é preciso reconhecer que o pagamento destas rendas aos municípios da faixa petrolífera fluminense serve: i) como alívio para compensar o drama vivido por uma região que enfrenta, desde o fim do Proálcool, um intenso processo de esvaziamento econômico; ii) como reforço de caixa para os municípios da Região dos Lagos, pressionados por custos elevados de adensamento, provocados pelo intenso afluxo de migrantes, já captado pelo último Censo Demográfico.

É este mesmo receio que nos motiva indagar, em busca de um entendimento político da questão, quais os motivos que vêm sustentando a manutenção das regras atuais de rateio das rendas petrolíferas, geradoras de benefícios tão grandes a um grupo tão reduzido de beneficiários. Fazemos isto na



terceira seção do estudo, com suporte das contribuições de teorias da ciência política – através de autores como Olson, Skocpol e Fiorina – relativas à formação de grupos e ao funcionamento de *lobbies*, partindo, contudo, da perspectiva história da construção das regras de rateio das rendas petrolíferas, reservando à última seção espaço para as considerações finais.

1. A distribuição das rendas petrolíferas entre os municípios

Embora as jazidas petrolíferas sejam propriedades exclusivas da União, a Constituição Federal assegura 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, ou compensação financeira por essa exploração (CF, art. 20º).

Não especificou a Constituição, contudo, em que proporção, ou, com que critérios, o rateio das rendas petrolíferas seria efetivado entre os três níveis governamentais. Esta matéria foi, portanto, objeto de regulamentação infraconstitucional, tratada, mais recentemente, pelas leis nºs 7.990/89 e 9.478/97, esta última conhecida como Lei do Petróleo, a qual, entre outras determinações, concretizou a quebra do monopólio estatal de exploração do petróleo e do gás natural. O fato de a Lei do Petróleo ter também tratado de

questão tão fundamental, como a quebra do monopólio, ilumina a hipótese de ter havido uma expressiva lacuna no debate acerca dos critérios de distribuição das rendas petrolíferas, o que contribuiu para a aprovação e cristalização de notórias impropriedades dos referidos critérios, como será posteriormente sustentado.

De fato, a distribuição das participações governamentais entre as três esferas governamentais – a definição das cotas e a forma de repartição no interior de cada esfera governamental – não foi objeto de vasto debate, propostas de projetos substitutivos, audiências públicas, e todos aqueles procedimentos complementares que usualmente acompanham a votação de grandes questões nacionais. Certamente, não devido à sua pouca relevância. O fato é que a repartição das participações governamentais era um adereço da questão maior que estava em debate: a quebra do monopólio estatal de exploração do petróleo e do gás natural. (Leal e Serra, 2002, p. 3)

Como resultado sintético da repartição dos *royalties* e participações especiais entre as três esferas de governo para o ano de 2005, já incluídas as transferências intergovernamentais previstas por lei,⁴ é oferecida a Tabela 1, onde, embora seja verificada a posição da União como principal beneficiário, sua participação relativa neste rateio está significativamente aquém daquela resultante do rateio do conjunto das receitas públicas nacionais.

Tabela 1
Distribuição das Rendas Petrolíferas (*Royalties* e Participações Especiais)
Segundo Beneficiários - 2005

Beneficiários	<i>Royalties</i> (R\$)	Participações Especiais (R\$)	Total	
			Abs. (R\$)	%
Administração Direta da União	1.699.782.683,20	3.458.471.003,57	5.158.253.686,77	39,30
Ministério da Ciência e Tecnologia	770.013.348,41	-	770.013.348,41	5,87
Comando da Marinha	929.769.334,79	-	929.769.334,79	7,08
Ministério de Minas e Energia	-	2.766.776.803,25	2.766.776.803,25	21,08
Ministério do Meio Ambiente	-	691.694.200,32	691.694.200,32	5,27
Estados *	1.777.628.488,73	2.766.776.803,25	4.544.405.291,98	34,63
Municípios **	2.729.764.977,05	691.694.200,32	3.421.459.177,37	26,07
Total	6.207.176.148,98	6.942.007,14	13.124.118.156,12	100,00

Fonte: Agência Nacional do Petróleo (ANP). [www.anp.gov.br]

* Foram retirados 25% dos valores de *royalties* (alíquota = 5%) e acrescentados 20% do valor destinado ao Fundo Especial.

** Foram acrescentados 25% dos valores de *royalties* (alíquota = 5%) destinados aos estados e 80% do valor destinado ao Fundo Especial.

Se este perfil distributivo aponta para uma efetiva centralização ou descentralização das rendas petrolíferas entre os três níveis governamentais é uma decisão que caberá ao leitor, a partir de seus parâmetros avaliativos acerca do pacto federativo nacional, ou, mais especificamente, a partir de seu entendimento sobre a ideal política compensatória que deva ser praticada pela atividade de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural (E&P). Estes dois debates serão tratados na segunda seção deste artigo com o intuito de, justamente, provocar uma avaliação crítica das regras de rateio das rendas petrolíferas e, conseqüentemente, subsidiar uma apreciação das proposições legislativas que pretendem alterar estas regras vigentes.

Ao focar a questão da distribuição própria à esfera municipal, descobre-se: i) que a ocorrência espacial da atividade de E&P, adensada na

Bacia de Campos, aliada às regras de rateio das rendas petrolíferas, promove uma severa concentração destas rendas em poucos municípios, mormente para aqueles componentes da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo, do Estado do Rio de Janeiro (Ompetro); ii) que esta elevada concentração das rendas petrolíferas deve-se, sobretudo, à presença de um forte determinismo físico presente nas regras de rateio, o qual valoriza mais a proximidade física, ou a confrontação, de municípios costeiros com as áreas de E&P na plataforma continental, do que os efetivos impactos territoriais da indústria petrolífera.

A Tabela 2 evidencia tanto a importância em termos absolutos, quanto a participação relativa dos municípios do Estado do Rio de Janeiro e, mais especificamente, dos municípios pertencentes à Ompetro, na divisão das rendas petrolíferas destinadas, diretamente,⁵ ao conjunto dos municípios beneficiários.



Tabela 2
Distribuição das Rendas Petrolíferas
Segundo Conjuntos Municipais Selecionados - 2005

Beneficiários Diretos	Nº. de Municípios Beneficiários	Royalties (R\$)	Participações Especiais (R\$)	Rendas Petrolíferas	
				Abs. (R\$)	%
Municípios do Brasil*	884	2.111.917.170,24	691.694.200,32	2.803.611.370,56	100,00
Municípios do Estado do Rio de Janeiro	73	1.447.014.935,05	670.054.553,62	2.117.069.488,67	75,51
Municípios da Ompetro	9	1.003.069.711,22	670.054.553,62	1.673.124.264,84	59,68
Campos dos Goytacazes		321.301.169,81	348.834.040,13	670.135.209,94	23,90
Macaé		264.889.451,09	83.049.493,62	347.938.944,71	12,41
Rio das Ostras		119.386.863,97	142.647.141,98	262.034.005,95	9,35
Cabo Frio		101.758.892,20	44.403.320,16	146.162.212,36	5,21
Quissamã		53.104.182,53	22.124.260,77	75.228.443,30	2,68
Casimiro de Abreu		39.577.552,93	13.125.491,44	52.703.044,37	1,88
Armação de Búzios		39.267.088,97	6.203.848,94	45.470.937,91	1,62
São João da Barra		38.065.549,55	7.175.026,54	45.240.576,09	1,61
Carapebus		25.718.960,17	2.491.930,04	28.210.890,21	1,01

Fonte: ANP (www.anp.gov.br)

* Os valores das rendas petrolíferas destinadas aos municípios não são iguais aos apresentados na Tabela 1 por não ser possível, para a presente análise, acrescentar as citadas transferências intergovernamentais em benefício dos municípios.

Para elucidar a questão da presença do aludido determinismo físico nas regras de rateio das rendas petrolíferas distribuídas pela atividade de E&P na plataforma continental (*offshore*)⁶ devem-se apresentar, ainda que sinteticamente, as diversas classificações que fazem dos municípios beneficiários destas rendas.⁷ Com este intuito é imprescindível separar as regras de repartição: i) da alíquota mínima dos *royalties*, equivalente a 5%; ii) da alíquota dos *royalties* excedentes, que pode variar entre 5% e 10%, de acordo com determinações da Agência Nacional do Petróleo (ANP);⁸ iii) da alíquota das participações especiais:

Os municípios beneficiários da alíquota mínima de 5% dos *royalties*

Da alíquota de 5%, 2% são diretamente distribuídos à esfera local, rateados entre quatro grupos de municípios, sendo importante anotar que o montante reservado para estes grupos é distribuído a cada um de seus municípios componentes em função de suas populações (mais precisamente, em função dos seus coeficientes populacionais)⁹ e não em função do volume de petróleo produzido, atravessado (por dutos) ou embarcado no interior dos seus limites municipais.



São beneficiários dos *royalties* os municípios assim agrupados:

i) Zona de Produção Principal (ZPP): formada pelos *municípios confrontantes* com poços petrolíferos e aqueles que possuem instalações de apoio à atividade de E&P *off shore*.¹⁰ Para esta ZPP são reservados 18% da parcela de 5% dos *royalties* (ou 45% da parcela destinada aos municípios), sendo garantido 1/3 deste valor ao município que concentra as instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural. No Estado do Rio de Janeiro é a cidade de Macaé que concentra tais atividades. Os *municípios confrontantes* são aqueles costeiros cujas projeções, ortogonais ou paralelas,¹¹ de seus limites territoriais na plataforma continental confrontam com poços petrolíferos em produção. Deve ficar claro que a definição de município confrontante nada diz sobre os efetivos impactos da atividade petrolífera sobre os territórios; antes, o que esta regra valoriza é o fato de o município estar próximo, ou de frente, para um poço petrolífero em produção, independente de haver ou não nestes municípios instalações que atendam à atividade de E&P;

ii) Zona de Produção Secundária (ZPS): formada pelos municípios cortados por dutos, sendo reservados a estes 3% da parcela de 5% dos *royalties* (ou 7,5% da parcela destinada aos municípios);¹²

iii) Zona Limítrofe (ZL): formada pelos municípios territorialmente contíguos aos mu-

nicipios integrantes da ZPP e pelos municípios pertencentes à mesma microrregião homogênea (definida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) destes mesmos integrantes da ZPP. Para o grupo de municípios pertencentes à ZL são reservados 9% da parcela de 5% dos *royalties* (ou 22,5% da alíquota destinada aos municípios);

iv) municípios com instalações de apoio às atividades de embarque e desembarque de petróleo e gás natural,¹³ sendo reservado a estes 10% da parcela de 5% dos *royalties* (ou 25% da alíquota destinada aos municípios);

Os municípios beneficiários dos *royalties* excedentes (alíquota entre 5% e 10%)

Em função dos diferentes graus de economicidade dos campos petrolíferos, a ANP define alíquotas de *royalties* diferenciadas para estes, variando entre 5% e 10%.¹⁴

Segundo Barbosa (2001), a alíquota média dos *royalties* vigentes em 2001 era de 9,8% para o país, possuindo quase a totalidade dos campos petrolíferos da Bacia de Campos alíquota igual a 10%.

Esta parcela da alíquota (conhecida como *royalties* excedentes), como deve ser observado, possui uma outra regra de rateio, a qual valoriza ainda mais a posição geográfica dos municípios confrontantes com campos petrolíferos; exacerbando, portanto, o já destacado problema do determinismo físico presente nas regras de



distribuição destas rendas. Isto porque o rateio desta parcela dos *royalties* não é destinado a grupos de municípios e nem tampouco subdividido de acordo com sua população, mas sim em função do volume de petróleo extraído nos campos petrolíferos situados no interior das projeções municipais na plataforma continental.

São beneficiários dos *royalties* excedentes os municípios:

i) **confrontantes** com campos petrolíferos. Sendo esta confrontação definida pelas projeções (ortogonais¹⁵ ou paralelas¹⁶) dos limites municipais na plataforma continental. A estes municípios são reservados 22,5% dos *royalties* excedentes;

ii) **afetados pelas operações de embarque e desembarque** de petróleo e gás natural, cabendo ressaltar que, diferentemente dos beneficiários descritos pelo subitem iv da parcela de 5%, o conceito de afetado incorpora municípios vizinhos àqueles que possuem as referidas instalações.¹⁷ A estes municípios são reservados 7,5% dos *royalties* excedentes.

Os municípios beneficiários das participações especiais

Diferentemente dos *royalties*, as participações especiais não incidem sobre o valor da produção, mas sim sobre a receita líquida dos seletos campos petrolíferos de elevada produção ou rentabilidade. É por isso que as participações especiais podem ser interpretadas como uma espécie de imposto sobre a rentabilidade extraordinária auferida nos referidos campos.

De magnitude expressiva – ultrapassando a arrecadação de *royalties* em 2005 – as participações especiais possuem uma regra de rateio de caráter mais centralizado (na União), de forma a reservar aos municípios apenas 10% de seu total (ver Tabela 1). Contudo, uma vez que apenas um conjunto limitado de campos petrolíferos está sujeito às participações especiais e que estes se encontram espacialmente concentrados na Bacia de Campos, os referidos recursos acabam por beneficiar quase exclusivamente os municípios pertencentes à Ompetro, novamente refletindo a força do determinismo físico nas regras de rateio destas rendas. Das participações especiais são somente beneficiários os municípios confrontantes com os campos que pagam este tributo, na proporção do volume de petróleo e gás extraídos no interior de suas projeções na plataforma continental.

A condição de municípios petro-rentistas

Como foi sublinhado nesta seção, há municípios que por uma questão exclusivamente de proximidade física com campos petrolíferos ocupam a privilegiada condição de grandes recebedores de rendas petrolíferas, isto sem a necessária presença física dos capitais petrolíferos em seus territórios.

No Estado do Rio de Janeiro, estes municípios confrontantes com poços petrolíferos, associaram-se na Organização dos Municípios Produtores de Petróleo (Ompetro), com o objetivo maior de defender os seus direitos



adquiridos contra as ameaças dos que se vêem (dentro e fora do Estado do Rio de Janeiro) prejudicados com a forma vigente de rateio das rendas petrolíferas. A Tabela 3, ao comparar o orçamento público anual *per capita* dos municípios da Ompetro com a média do conjunto dos municípios brasileiros (R\$ 906,15/ano), evidencia a distância em favor do primeiro grupo.

É esta possibilidade – de um determinado município receber somas expressivas de rendas petrolíferas, desproporcionais aos impactos negativos da atividade de E&P no território – que trouxe a oportunidade do termo petrorentistas (ou, recebedores de rendas do petróleo) em oposição ao termo

produtor, inserido no nome da organização. De fato, produtores são as empresas petrolíferas concessionárias, mas se quiséssemos chamar figurativamente de produtores aqueles municípios que emprestam seus territórios às atividades de E&P, também não poderíamos incluir mais do que três ou quatro municípios da Ompetro. Enfim, o que têm em comum estes municípios é o fato de serem recebedores de fartas rendas petrolíferas, de “viverem”, pois, das rendas do petróleo, ou, de serem *petro-rentistas*.

Ainda que sejam extremamente vantajosas para as finanças do Estado do Rio de Janeiro e de seus municípios, deve ser do conhecimento do cidadão fluminense que as presentes

Tabela 3
Receitas Orçamentárias Comparadas
Conjunto dos Municípios Brasileiros e Municípios Pertencentes à Ompetro
(R\$ correntes)

Conjuntos Municipais	População	Receita Orçamentária <i>per capita</i> (2004) (R\$)
Conjunto dos Municípios Brasileiros (média)*		906,15
Municípios da Ompetro		
Quissamã	15.319	7.831,87
Rio das Ostras	45.755	7.264,19
Carapebus **	9.365	4.534,83
Macaé	152.063	3.713,21
Armação de Búzios	22.140	3.393,27
Casimiro de Abreu	25.502	3.026,70
São João da Barra **	21.258	2.594,34
Campos dos Goytacazes **	412.169	1.765,20
Cabo Frio	153.735	1.587,92

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (Finbra, 2004).

* Conjunto formado por um total de 3.394 municípios que forneceram informações para a STN, relativas ao exercício de 2004 a jan. 2006.

** Dados do STN (Finbra 2003).





regras de rateio das rendas petrolíferas, ancoradas que estão em forte determinismo físico, estão sujeitas a inúmeras críticas, sendo alvo de propostas concretas de mudanças através de projetos de lei. Quais são estes projetos, o que pretendem, porque ainda não lograram êxito, são indagações que nortearão a feitura da seção seguinte.

2. Propostas de alteração das regras de rateio e aplicação das rendas petrolíferas

Nesta seção serão apresentadas, de forma sucinta, as ameaças trazidas pelos projetos de lei que tramitam nas duas casas legislativas federais sobre a forma atual de rateio e aplicação das rendas petrolíferas.

Mais do que uma apresentação pormenorizada dos referidos projetos de lei, o que será oferecido é uma indicação sistemática destes (ver Quadro 1), organizada sob três oportunos debates, os quais, acreditamos, devam ser aprofundados para enriquecimento de um eventual processo de revisão das normas de rateio e aplicação das rendas petrolíferas.

Embora cientes de que a complexidade das proposituras não será integralmente capturada por esta escolha, elegemos como norteadoras do debate sobre as regras de rateio e aplicação das rendas petrolíferas as polêmicas que opõem: concentração x pulverização espacial de sua distribuição; centralização x descentralização dos recursos nas três esferas governamentais;

vinculação x desvinculação da aplicação destas rendas em órgãos, funções, programas e projetos.

2.1. Concentração x Pulverização dos Recursos

Se o petróleo é nosso, por que os *royalties*, quando repartidos entre os municípios, seriam apenas de alguns?

Este questionamento poderia resumir a principal das objeções de uma “frente” parlamentar, ainda em construção, cujo objetivo é pulverizar espacialmente as rendas petrolíferas, em benefício do conjunto dos estados e municípios brasileiros. Afora o teor legal desta objeção, que chega a advogar a inconstitucionalidade da regra vigente, sua sustentação alega serem os municípios tidos como petrolíferos triplamente beneficiados: i) pela presença, ou proximidade, das firmas que operam na atividade de E&P, multiplicando a renda e o emprego a nível local e regional; ii) pelas receitas oriundas da cota parte do ICMS municipal, uma vez que, constitucionalmente, as regras de rateio desta cota levam em conta a riqueza gerada nos municípios e que, conjunturalmente, a riqueza produzida na plataforma continental é creditada aos mesmos municípios “produtores”; iii) pelo ingresso das rendas petrolíferas.

O que querem, objetivamente, os parlamentares que defendem uma maior pulverização espacial das rendas petrolíferas é



diminuir a fração dos *royalties* destinada a municípios pertencentes à área de influência da atividade de E&P, aumentando, em contrapartida, o aporte para fundos cuja função seria a redistribuição para o conjunto dos municípios

da nação – como o PL nº 3318/2004. Nele, o deputado Carlos Rodrigues propõe que 70% do valor dos *royalties* excedentes constituam um Fundo Especial para rateio entre todos os Estados e Municípios e também para a União.

Quadro 1
Projetos de Lei que Propõem Alterações nas Regras de Rateio
Aplicações das Rendas Petrolíferas, Segundo os Objetivos da Proposta

Projetos de Lei							Outros
	Descentralização	Centralização	Concentração	Pulverização	Desvinculação	Vinculação	
PL 2243/1999 - PDT/RJ Miriam Reid							
PL 753/1999 - PDT/RJ Miro Teixeira							
PL 1007/1999 - PDT/RJ Eber Silva							
PL 2356/2000 - PSDB/RJ Paulo Feijó							
PL 2954/2000 - PT/MS João Grandão							
PL 1158/1999 - PPS/AL Regis Cavalcante							
PL 3018/2000 - PMDB/ES Rita Camata							
PL 4359/2001 - PSDB/ES Feu Rosa							Traçado das Projeções Municipais
PL 4859/2001 - PSDB/PR Luiz Carlos Haully							Fiscalização
PL 5520/2001 - PPS/PE Clementino Pires							
PL 5944/2001 - PDT/MG Olimpio Pires							
PL 7472/2002 - PMDB/PR Gustavo Freut							Traçado das Projeções Municipais
PL 7188/2002 - Executivo							
PL 7335/2002 - PMDB Pinheiro Landim							
PL 7442/2002 - PFL/RJ José Coutinho							
PL 7028/2002 - PPB/ES Marcus Vicente							
PL 6187/2002 - PMDB/ES Rose de Freitas							
PL 1428/2003 - PP/AL Benedito de Lira							
PL 1636/2003 - PP/RJ Eduardo Cunha							
PL 2042/2003 - PSDB/RJ Eduardo Paes							Fiscalização e Controle
PL 315/2003 - PFL/PA Vic Pires Franco							
PL 1678/2003 - PSDB/RJ Eduardo Paes							
PL 913/2003 - PSB/RJ Alexandre Cardoso							
PL 1618/2003 - PT/SC Mauro Passos							
PL 2916/2004 - PFL/RJ Carlos Nader							
PL 4328/2004 - PSDB/RJ Eduardo Paes							
PL 4419/2004 - PTB/MG José Militão							Nova Base de Cálculo
PL 3318/2004 - PL/RJ Carlos Rodrigues							
PL 4767/2005 - PSDB/RJ Eduardo Paes							
PL 4887/2005 - PMDB/ES Rose de Freitas							

Fonte: Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br).





Ou para o conjunto dos municípios dos estados petrolíferos como, proposto pela deputada Rose de Freitas, através da distribuição aos Estados e Municípios, respectivamente, na razão inversa do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).

Em defesa da concentração dos recursos nas próprias regiões petrolíferas aliam-se os argumentos compensatórios: pela exploração de um bem em jurisdição municipal/estadual; pelo dano ambiental; pelo custo de adensamento sustentado pelas municipalidades da área de influência da atividade de E&P.

Os dois primeiros argumentos compensatórios, a nosso juízo, são unicamente retóricos, uma vez que, primeiramente, a Constituição é clara em definir a propriedade das jazidas de hidrocarbonetos como exclusiva da União. Quanto ao dano ambiental, este não é passível de ser compensável pela imposição dos *royalties*. Fosse isso verdade, outras atividades poluentes também estariam sujeitas à incidência de *royalties*.

Já o argumento relativo à compensação pelos custos de adensamento provocados pela presença da atividade de E&P no território requer para sua avaliação a apresentação do conceito de justiça intergeracional, o qual é apresentado na subseção seguinte.

2.2. Centralização x Descentralização das Rendas Petrolíferas

Não pode haver dúvidas quanto ao fato de as rendas petrolíferas possuírem um perfil distributivo

mais descentralizado do que a repartição da carga tributária nacional entre as três esferas de governo. Segundo estudos de Afonso e Araújo (2004), no ano de 2003, os R\$ 543,3 bilhões arrecadados pelas três esferas de governo, que representaram 35,5% do PIB, garantiram uma repartição da receita disponível (que leva em conta as transferências intergovernamentais constitucionais) de 59% para a União, 24,9% para as Unidades da Federação e 16,1% para os municípios. Uma distribuição, portanto, bem mais centralizada do que aquela vigente para as rendas petrolíferas, evidenciada pela Tabela 1.

O fato das regras de rateio dos *royalties* incidentes sobre a produção petrolífera na plataforma continental ter sido aprovada em 1985 pode contribuir para compreensão deste viés descentralizador das rendas petrolíferas. Naquela data o país atravessava uma conjuntura de abertura política, pós-ditadura militar, quando a palavra de ordem no campo das finanças públicas era a descentralização fiscal, vitoriosa, aliás, na redação da Constituição de 1988.

Embora mais descentralizada do que o conjunto das receitas públicas, a distribuição das rendas petrolíferas entre as três esferas governamentais requer, para sua interpretação crítica, um posicionamento acerca das funções objetivadas para estas rendas.

Certamente que estas rendas não podem ser lidas como tributos ordinários: fosse assim qualquer atividade produtiva estaria sujeita ao pagamento de *royalties* e participações especiais. Estes tributos¹⁸ incidem, muito especialmente,



sobre a extração de recursos não renováveis, explicitando, portanto, que sua origem está associada ao caráter finito dos recursos.

Sendo assim, seguindo Postali (2002), elegemos para as rendas públicas minerais a função de promover políticas de justiça intergeracional. Esta opção de justiça se assenta no fato da finita riqueza mineral, extraída hoje, representar um saque feito ao patrimônio das futuras gerações, para as quais seria devido algum tipo de compensação. Contudo, esta eleição da política de promoção da justiça intergeracional deve ser vista, tão somente, como indicação de um parâmetro para a análise crítica das regras vigentes de rateio e aplicação das rendas minerais. Deve se ter claro que não se está aqui assumindo uma posição, ética e ingênua, que elege uma pré-estabelecida, e única, “boa política” a ser operada com estes recursos. A promoção da justiça intergeracional deve ser alvo de toda política de desenvolvimento. Os investimentos em saúde, educação, infraestrutura básica e produtiva, qualificação profissional, modernização da máquina administrativa, diversificação produtiva, entre outros, poderiam, rigorosamente, serem defendidos como ações de desenvolvimento, e por que não, ações também sensíveis em relação às gerações futuras.

Se “não me escapa que o verdadeiro desenvolvimento dá-se nos homens e nas mulheres e tem importante dimensão política” (Furtado, 1992, p.75), não há, portanto, como eleger uma única forma de alcançar a pro-

moção da justiça intergeracional, pois esta se confunde com o próprio desenvolvimento. Assim, se o presente artigo chama atenção para algumas políticas específicas é com intuito de oferecer parâmetros para o debate acerca da (des)centralização das rendas minerais.

Estas compensações às gerações futuras devem ser promovidas em escalas distintas. No nível nacional, cabe o ressarcimento dos nossos (brasileiros) descendentes que não desfrutarão da riqueza mineral hoje extraída, pertencente à União. Uma alternativa adequada a esta proposição compensatória nacional seria a de promover a pesquisa e o desenvolvimento de fontes alternativas de energia, minimizando a dependência futura em relação ao recurso finito.

É possível, nesta matéria, argumentar que se a União não tem a exclusiva prerrogativa de promover políticas efetivas de promoção da justiça intergeracional, tem pelo menos vantagens em operá-las (quando comparadas com estados e municípios) dada a complexidade, a abrangência e as economias de escala próprias destas políticas. Com base neste argumento, portanto, as rendas petrolíferas não deveriam ser rateadas entre as esferas de governo sub-nacionais na forma vigente, no sentido de sobrefinanciarem estes entes.

Contudo, concretamente, o repasse de *royalties* ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) (ver Tabela 1), antes de guiar-se pelo princípio da promoção da justiça intergeracional, segue o sentido oposto, contribuindo para



adensar a própria cadeia produtiva do petróleo e, quiçá, intensificando o próprio ritmo de exploração das jazidas de petróleo e gás. Esta hipótese sustenta-se na expressa determinação legal acerca da utilização dos recursos dos *royalties* pelo aludido ministério: “Financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo”. (art. 49 da Lei do Petróleo)

Mas o que há de mais dramático quanto à destinação das rendas petrolíferas próprias da União é o fato destas estarem sendo esterilizadas por um severo processo de contingenciamento, como forma de contribuição para geração do superávit primário do Tesouro. Tavares (2005) estimou um corte de mais de 80% nos recursos que deveriam ser destinados ao MCT no ano de 2004, para aporte no Fundo Setorial do Petróleo.

Nesta denúncia verifica-se uma inversão completa do princípio da justiça intergeracional: ao invés de serem canalizados para o cuidado com as gerações futuras, os recursos das rendas petrolíferas próprios da União, ao serem contingenciados, estão servindo para pagamento de dívidas pretéritas com os credores da nação.

E nas esferas subnacionais, como promover a justiça intergeracional? Nas regiões que atendem à produção petrolífera, como é sabido, são imobilizados capitais cuja função deixa de existir quando ocorre o esgotamento do petróleo. E é somente a qualidade finita destes impactos territoriais que justifica a necessidade crucial de aplicação de parte dos recursos de *royalties* nas

regiões produtoras. No nível subnacional, a política de promoção da justiça intergeracional pode seguir a alternativa de promover a diversificação produtiva, ou de alguma outra estratégia que procure minimizar os efeitos depressivos sobre a região que ocorrerão quando vier o esgotamento econômico das jazidas.¹⁹

O PL nº 5.944/2003 de autoria do deputado Olímpio Pires, por exemplo, de caráter descentralizador, tem como objetivo aumentar o percentual da compensação financeira destinado aos municípios.²⁰ A proposta do projeto é de alteração da Lei 8.001 de 1990, onde a compensação financeira devida pela exploração de recursos minerais passa a vigorar com nova regra de distribuição. A alteração visa aumento de alíquota de 45% para 75% para os municípios. Já o percentual de 45% que antes era destinado aos Estados passa a ser distribuído com alíquota de 12,5% dividida entre os Estados e a União. O percentual destinado ao Ministério de Minas e Energia, entretanto, aumenta de 8% para 10,5%. O projeto de lei é justificado por seu autor sob a consideração de que recaem sobre os municípios, muito mais que sobre os Estados, os maiores impactos relativos ao meio ambiente e à infra-estrutura local.

Se houver acordo quanto a estes objetivos, não poderíamos concordar, jamais, com as regras de rateio hoje vigentes. Embora acreditemos que devam reservar parcela aos entes municipais, acabam por fazê-lo de forma sobredimensionada e com base em critérios de



proximidade física, alienadas, portanto, dos princípios da justiça intergeracional que deveriam ser operados no nível municipal.

Em resumo, o debate sobre a (des)centralização das rendas petrolíferas aponta para difíceis escolhas: continuar sobrefinanciando as esferas municipais em detrimento da esfera nacional, a qual estaria mais apta a promover políticas efetivas de justiça intergeracional, ou, ampliar a parcela destinada a União, sujeitando as rendas petrolíferas a drásticos contingenciamentos ou favorecendo a aceleração do próprio ritmo de exploração das jazidas de petróleo e gás.

É claro que estamos apresentando tal dilema de forma estilizada, uma vez que um conjunto de aperfeiçoamentos pode ser acionado para que as escolhas não sejam assim tão categóricas. Entre tais aperfeiçoamentos estariam os requeridos avanços no processo de vinculação das rendas petrolíferas, objeto da próxima subseção.

2.3. Vinculação x Desvinculação

Deve ser sublinhada a total ausência na legislação vigente de qualquer instrumento específico de controle social sobre a destinação dada às rendas petrolíferas. É claro que, integrando o caixa único dos tesouros municipais, estes recursos estão sujeitos à fiscalização dos tribunais de contas estaduais. Contudo, para um controle mais efetivo da aplicação dos referidos recursos, seria necessário uma elaboração mais

detalhada do plano de contas que contemplasse com clareza a vinculação entre receita e despesa das rendas petrolíferas.

Tomando-se como exemplo as normas de repasses municipais vigentes no Sistema Único de Saúde ou no Fundef, verifica-se a exigência legal de conselhos gestores e fiscalizadores das receitas destes programas. A importância dos recursos das participações governamentais para o destino das regiões petrolíferas e suas áreas de influência poderia também justificar mecanismos especiais, previstos em lei, de consulta e fiscalização sobre sua destinação.

Revela-se interessante, nesta matéria, trazer algumas observações sobre normas de aplicação dos *royalties* nos EUA. Em seu regime fiscal, em relação aos recursos arrecadados com base na produção *offshore*, os estados costeiros recebem 27% do que é produzido nos campos petrolíferos situados em perímetros definidos na legislação (que variam entre 3 e 6 milhas de distância da costa). A maior parte dos recursos arrecadados com base na produção *offshore* vai para contas vinculadas do Tesouro americano: um fundo para ampliação e conservação de áreas federais (*Land and Water Conservation Fund*) e um fundo de preservação do patrimônio histórico (*Historic Preservation Fund*). (API, 1998)

Verifica-se, assim, que, nos EUA, grande parte da arrecadação obtida com os *royalties* sobre a mineração e a extração de petróleo está vinculada a objetivos de ampliação e conservação do patrimônio ambiental e histórico. Essa vinculação é coerente com a idéia de que



os *royalties* constituem venda de patrimônio público e que, portanto, as receitas auferidas devem ser aplicadas na ampliação e conservação de outras formas de patrimônio público.

A legislação nacional²¹ vinculou as rendas petrolíferas próprias da União aos ministérios da Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente, Minas e Energia e ao Comando da Marinha para fins específicos. Contudo, como já visto anteriormente, tais recursos foram objeto de severo contingenciamento, desviando-se, pois, das proposições originais. Com relação aos estados e municípios, a norma legal, antes de determinar uma vinculação das rendas petrolíferas a determinadas funções de governo, programas ou projetos específicos, preferiu apenas vedar o uso destas rendas para o pagamento de dívidas ou contratação de pessoal permanente. Contudo, com respeito à primeira das limitações, a aprovação da Lei 10.195/2001 passa a permitir o pagamento de dívidas com a União ou suas entidades.

Saldar dívidas com a União com as rendas petrolíferas passou a ser usual. Com recursos dos *royalties*, o Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, operou uma securitização de sua dívida com a União. Parcela importante dos *royalties* deste estado foi convertida em títulos federais, resgatáveis mensalmente até o ano de 2014. Estes títulos serviram para incrementar o patrimônio do Rio Previdência. Hipotecou assim, o Estado do Rio de Janeiro, importante parcela de seus recebimentos futuros, com ampla aceitação do governo federal, uma vez que a

antecipação de *royalties* tratava-se de um título líquido e certo, e ainda indiretamente indexado ao dólar, uma vez que o *royalty* incide sobre o preço internacional do petróleo.

A vedação à contratação de pessoal, provavelmente, teve como inspiração a prudência do legislador em evitar que a folha de pagamento ficasse atrelada a recursos erráticos como os originários das rendas petrolíferas. Acontece que, também provavelmente, não imaginou o legislador que as rendas petrolíferas alcançassem uma participação tão elevada nas receitas municipais (como demonstrado na Tabela 3), fato que vem gerando importantes constrangimentos para muitos municípios beneficiários: se as receitas do petróleo são alocadas na ampliação de equipamentos e serviços públicos municipais, como providenciar a mão-de-obra necessária para gerir e executar estes equipamentos e serviços? O que se observa, *in loco*, é uma multiplicação da contratação de pessoas físicas e jurídicas, de forma terceirizada, por muitos dos municípios beneficiários, como forma de sanar o referido desequilíbrio entre a ampliação dos equipamentos e serviços públicos e a impossibilidade de ampliar o quadro de pessoal com recursos das rendas petrolíferas.²²

Um exemplo de projeto de lei que visa aumentar o caráter desvinculatório das regras de rateio é o PL nº 2.356/2000, de autoria do deputado Paulo Feijó que visa autorização de utilização de compensação financeira pela extração de petróleo e gás natural com despesas



com quadro permanente de pessoal. Já quanto à vinculação das regras, podemos exemplificar com o PL nº1.428/2003, cujo autor é o deputado Benedito de Lira, que retira 5% do percentual dos *royalties* excedentes destinado ao Ministério de Ciências e Tecnologia (este órgão recebe atualmente 25% dos *royalties* excedentes) e destina uma alíquota de 5% para a Secretaria Nacional de Aquicultura e Pesca com vistas ao desenvolvimento de programas e projetos para incentivar o setor pesqueiro.

A complexidade da discussão política que envolve a decisão do que vem a ser investimentos voltados para a promoção da justiça intergeracional, aliada ao próprio processo de ampliação dos espaços democráticos de participação no país, aponta para a oportunidade de se prever em lei arranjos democráticos para decisão sobre a alocação de parte, ou de toda a receita de *royalties* repassada à esfera local.

3. Presença de *lobby* e inércia legislativa

O ponto de partida para que possamos entender organizações e grupos de pressão é através da sistematização de seus propósitos e, em especial, de seu objetivo central. A idéia ou sensação de pertencimento, segundo a literatura da ciência política, não é o principal fator gerador de grupos e organizações na sociedade, mas sim a possibilidade de se conseguir algo através desse elo de pertencimento. Nesta terceira seção, recorreremos a algumas

contribuições da Ciência Política para explicar hipóteses que serão desenvolvidas, visando entender a manutenção das regras de rateio das rendas petrolíferas vigentes, benéficas a tão poucos municípios da federação. As principais hipóteses serão relacionadas à inércia legislativa e a atuação da Ompetro como um *lobby* em defesa dos direitos já adquiridos. Para isto, primeiramente, faremos uma breve retrospectiva histórica do contexto em que as regras de rateio foram construídas, já que a consideramos necessária para a compreensão das hipóteses que serão defendidas nesta seção.

Com o início da produção de petróleo na Plataforma Continental Brasileira, o Decreto Lei nº 423, de 08/04/1969 estende a incidência das indenizações sobre a produção *offshore*, mas apenas a União era beneficiada, ficando de fora as demais esferas de governo. O traço centralista do período do governo militar garantiu à União exclusividade quanto ao recebimento das indenizações incidentes sobre a produção em mar. Com base em alíquota de 5% da produção, estes recursos tinham como destino 2,5% para o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), para constituição de um Fundo Nacional de Mineração e 2,5% para o Ministério da Educação e Cultura (MEC), neste caso para fomentar pesquisas e o ensino de nível superior no campo das geociências.

O processo de descentralização dos *royalties* de petróleo *offshore* realizou-se em uma conjuntura política marcada pela redemo-



cratização e descentralização fiscal do período pré-Constituição de 1988. Segundo Serra e Patrão (2003), esse cenário político nacional permite a conclusão de que a regulamentação da distribuição dos *royalties* “pegou carona” na vaga descentralizadora desse momento político.

Somente em meados da década de 80, através da Lei 7.453 de 27/12/1985, as indenizações sobre produção de óleo e gás extraídos da plataforma continental passaram a ser creditadas às esferas de governo subnacionais. A alíquota também fixada em 5% passa a ser distribuída de modo a beneficiar os Estados e *territórios confrontantes* com uma parcela de 1,5%; os *municípios confrontantes* e suas respectivas áreas geoeconômicas também com 1,5%; e o Ministério da Marinha com 1%, para atender aos encargos de fiscalização e proteção distribuídos entre todos os Estados, territórios e municípios.

A Lei nº 7.453/85 teve como origem o Projeto de Lei do Senado nº 4/85, de autoria dos senadores Nelson Carneiro (PMDB-RJ) e Passos Porto (PDS-SE), cuja proposta era editar a Lei nº 2.004/53, modificada pela Lei nº 3.257/57, prevendo o mesmo rateio dos *royalties*, de 4% aos Estados e 1% aos municípios, já incidentes sobre a produção em terra, para os *royalties offshore*. Entretanto, a defesa da Marinha como beneficiário é construída sobre o argumento compensatório, quando os senadores defendem que se sobre esta Arma recaem custos de fiscalização e proteção das atividades econômicas realizadas na plataforma continental, seria

justo que esta fosse também agraciada pelas rendas petrolíferas. Este argumento evidencia a defesa equivocada, por parte dos legisladores, dos *royalties* como um recurso compensatório. O estratégico jogo político tratou de incluir a Marinha como forma de garantir à União uma parcela no novo rateio dos *royalties* que estava sendo pactuado. (Serra, 2005)

As discussões no Senado são esclarecedoras da apropriação dos *royalties* como instrumento de repactuação das receitas públicas. Quando a matéria ainda estava em discussão, opositores à entrada da Marinha na lista dos beneficiários sustentavam que tal proposta era apenas protelatória, pois desvirtuava completamente o projeto original, que era o de equacionar uma justa indenização aos estados e municípios. Para Serra (2005), a introdução da Marinha como beneficiária poderia ser entendida com o expressão do centralismo fiscal que se queria minimizar.

O rateio dos *royalties* aparece nos debates legislativos como forma de corrigir iniquidades do pacto federativo brasileiro, estritamente relacionado aos interesses das bancadas regionais. O deputado Celso Peçanha (PFL-RJ), por exemplo, em pronunciamento na Câmara Federal, defende que para a região Norte Fluminense, no período uma das regiões mais pobres do país, o projeto dos *royalties* representaria a redenção (*Diário do Congresso Nacional*, seção I, 05/12/85 *apud* Serra, 2005).

Visando a estabelecer normas complementares para a execução do disposto na Lei de 1985,



o Projeto de Lei (PL nº 7.528/86), de autoria do Poder Executivo, propõe critérios de distribuição dos recursos alocados no Fundo Especial, entre todos os estados, territórios e municípios e, ainda, critérios para o equacionamento da concorrência de confrontação geográfica entre estados e municípios frente a uma mesma área de exploração da plataforma continental. Contudo, a utilização do critério proposto originalmente reservaria a condição de confrontantes apenas aos municípios que tivessem a sorte de estarem mais próximos das áreas de exploração com o continente, transformando-os nos maiores beneficiários dos *royalties*.

É importante ressaltar que, segundo o critério exclusivo de projeção das linhas ortogonais à costa, apenas os municípios de São João da Barra, Campos dos Goytacazes, Quissamã, Carapebus e Macaé seriam categorizados como confrontantes. Como, na época, os territórios dos atuais municípios de Quissamã e Carapebus pertenciam a Macaé, a categoria de confrontante, no Estado do Rio de Janeiro, seria limitada a apenas três municípios. Com o objetivo de incluir um número maior de municípios, é proposta uma subemenda (aprovada) ao projeto original pelo deputado José Carlos Fagundes (PFL-MG), a qual previa adicionalmente às proposições originais, a validade também das projeções desenhadas pelas paralelas (à linha do Equador) enquanto método de definição da confrontação dos municípios.

Foram tais definições que motivaram a caracterização do termo municípios “sortudos”

como referência aos beneficiários dos *royalties* na plataforma continental. Sortudos no sentido de estarem próximos aos poços, ou de frente para estes, sem a averiguação sobre a efetiva presença de capitais petrolíferos nestes municípios, ou quanto aos impactos territoriais causados pelo segmento de E&P na plataforma continental. Porém, tal sorte requeriria ainda um componente essencial, a existência de *lobbies* em defesa dos interesses desses municípios. No caso desses “sortudos” municípios, a hipótese de que o critério de definição dos beneficiários não tem outra razão que não uma política clientelista se torna fortemente aceita. O empenho dos legisladores para a aprovação do projeto traduziria seu interesse em beneficiar seus efetivos e potenciais redutos eleitorais. Estes esforços, em alguns episódios, foram claramente explicitados. (Serra, 2005)

Em fins da década de 1990, com a Lei do Petróleo (Lei nº 9.478 de 06/08/97), o *royalty* passa a integrar um conjunto de quatro participações governamentais, juntamente com o bônus de assinatura, a participação especial e o pagamento pela ocupação ou retenção de área. O *royalty* passa a ser cobrado em montante de 10% do valor da produção do petróleo ou gás natural, com valor mínimo de 5%.²³ Esta lei chega à Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 2.142/1996, de autoria do Poder Executivo. A discussão sobre o regime de cobrança, repartição e aplicação dos *royalties* não constava explicitamente da emenda, sendo, pois, tomada como “outras providências”.



Das mudanças normativas trazidas pela lei do petróleo que contribuiram para a elevação da alíquota das rendas minerais destacam-se: i) a elevação da alíquota dos *royalties*, antes fixada em 5% do valor da produção, para uma alíquota que varia entre 5% e 10%; ii) a modificação na determinação dos preços de referência do barril para a incidência do *royalty*, que passaram a acompanhar os preços internacionais; e iii) a criação das participações especiais.²⁴

É importante salientar o ponto crucial para a aprovação da Lei do Petróleo – motivo pela qual esta lei não encontrou tanta resistência. Ela não alterou a distribuição da alíquota mínima de 5%, mas instituiu um rateio diferente para os chamados *royalties* excedentes, que fica entre 5% e 10%. Este fato atenuou possíveis resistências dos entes da federação que poderiam interpretar a lei como uma violação aos direitos adquiridos.

Como hipótese mais geral para explicar a elevação da participação das rendas públicas minerais encontra-se o argumento de que tal mecanismo serviu, pelo menos em parte, como moeda de troca no processo de aprovação da Lei do Petróleo. Efetivamente, a elevação destas rendas pode ser interpretada como forma de resarcir o poder público pela perda do monopólio de exploração do petróleo aprovada pela mesma lei. Em outros termos, esta elevação significava atenuar resistências no Congresso Nacional à aprovação da referida lei; através da introdução de expectativas de aumento de receita para todas as esferas de governo. (Serra & Patrão, 2003 apud Serra, 2005, p. 163)

Outro fator importante refere-se aos municípios cortados por dutos e/ou limítrofes aos municípios confrontantes que foram excluídos da repartição dos *royalties* excedentes incidentes sobre a produção *offshore*, cabendo tais *royalties* exclusivamente aos municípios confrontantes. Acrescenta-se a este outro aspecto de caráter espacialmente concentrador, o fato de que os *royalties* excedentes são rateados segundo volume de produção no interior das projeções dos municípios, não seguindo mais o padrão de distribuição da alíquota mínima que segue a proporcionalidade da população dos municípios confrontantes.

Diante da elevação da produção de petróleo na plataforma continental no período pós-flexibilização do monopólio da Petrobras e da entrada de multinacionais de expressiva atuação no setor, as receitas públicas oriundas dos *royalties* aumentaram a ponto de despertar propostas no senado para a sua pulverização. Diversos projetos de lei defendem a distribuição dos *royalties* entre todos os municípios brasileiros, já que os recursos minerais da plataforma continental são assegurados constitucionalmente como bens da União.

Passaremos agora à pergunta central desta seção do artigo: que motivos podem estar contribuindo para que as regras atuais de rateio dos *royalties* – vigentes após a aprovação da Lei do Petróleo – não tenham sofrido modificações,



sendo que essas vultosas receitas concentradas em tão poucos municípios brasileiros já sofrem argumentos fortes no Senado a favor de uma maior pulverização e controle?

Para iluminar nossas reflexões sobre a manutenção das regras de rateio das rendas petrolíferas, foram selecionadas as importantes contribuições de Mancur Olson (1999), em “A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais” e as de Theda Skocpol e Morris Fiorina (1999) em *Civic Engagement in American Democracy*.

Mancur Olson (1999) elabora uma crítica à teoria tradicional dos grupos sociais, defendendo a idéia de que os grupos sempre agem para atingir seus objetivos, idéia essa baseada na premissa de que os membros de um grupo apresentam comportamentos racionais e voltados para os seus próprios interesses. O que ocorre na realidade, segundo os resultados das pesquisas realizadas por Olson, é justamente o contrário. Os membros de um grupo não agem de maneira racional a não ser que os grupos sejam pequenos ou que haja algum sistema de coerção ou incentivo.

Olson chama a atenção para o fato de que pequenos grupos, principalmente quando movidos por “interesse especial” ou em defesa de “interesses adquiridos”, têm um poder desproporcional em relação aos grupos grandes, ou de interesses não organizados, resultando numa luta política entre os vários segmentos da sociedade de forma assimétrica e desproporcional:

Dado que os grupos relativamente pequenos com frequência conseguem se organizar voluntariamente e agir em prol de seus interesses comuns, e dado que os grupos grandes normalmente não conseguem fazer isso, os resultados da luta política entre os vários grupos da sociedade não serão simétricos e equilibrados. (Olson, 1999, p.141)

Theda Skocpol e Morris Fiorina (1999) apresentam uma perspectiva teórica inspirada nos chamados institucionalistas históricos, que valorizam o estudo da formação dos grupos de interesse e o processo de *lobby*, com a proliferação dos grupos de defensoria “*Advocacy Groups*” que se tornaram muito característicos da política americana recente, distorcendo a política pública.

Os autores ressaltam que, quando o dinheiro torna-se um insumo de participação política relevante, o sistema de participação torna-se menos igual, com prejuízo dos interesses dos grupos menos favorecidos. Os dados dos estudos empíricos realizados mostram que os pequenos grupos que são ativos e organizados conquistam os benefícios legislativos que os grupos maiores, mas desorganizados e inativos não conseguem, gerando distorções graves no processo democrático, já que as visões e prioridades pleiteadas pelos pequenos grupos de interesse que pressionam politicamente geralmente não representam as visões e prioridades daqueles que não participam ou que são desorganizados. A questão é que essa forma de conquista ou manutenção de conquistas já alcançadas forta-



lece e dá mais visibilidade a uma parcela da sociedade, a mais privilegiada, excluindo os interesses das camadas sociais mais carentes e que enfrentam desigualdades e discriminações.

Voltando à perspectiva teórica de Olson, vale lembrar que o autor afirma que grupos de interesses, em certos casos, precisam de uma organização formal para juntar forças em prol de um objetivo comum. Neste ponto podemos situar a Organização dos Municípios produtores de Petróleo e Gás e Limítrofes da Bacia de Campos (Ompetro).

Regida por estatuto próprio e formada inicialmente pelos municípios produtores de petróleo e gás – Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra – hoje, a organização congrega também o município de São Francisco do Itabapoana, que faz parte da zona limítrofe de produção de petróleo da Bacia de Campos.

Segundo o estatuto da organização, seus objetivos centrais são: defesa dos interesses dos municípios produtores de petróleo no Estado do Rio de Janeiro, no que se refere à produção de petróleo e gás natural da plataforma continental fluminense; integração à ANP e ao Governo do Estado do Rio de Janeiro nas discussões relativas à exploração e produção de petróleo e gás natural; desenvolvimento de estudos em defesa da implantação de indústrias que processem o petróleo e o gás natural extraídos da plataforma continental fluminense na própria região, como forma de agregar novos valores à economia

regional; defesa da manutenção no Estado do Rio de Janeiro das entidades governamentais encarregadas de administrar os assuntos inerentes ao petróleo e gás natural; apoio ao desenvolvimento de tecnologias de caráter ambientalista; defesa da maior participação do Estado do Rio de Janeiro no montante da participação especial destinada ao desenvolvimento tecnológico, já que a organização considera inexplicável o fato da Lei do Petróleo (Lei 9.478/97) garantir 40% do total reservado para essa área, para o Norte e o Nordeste do país; defesa de prioridades no Governo do Estado do Rio de Janeiro para que a utilização dos recursos oriundos da produção de petróleo e gás natural seja feita em prol da região produtora e também nos municípios limítrofes.

O discurso presente no estatuto da Ompetro e as suas ações nos permitem concluir que esta organização serve como um *lobby* em defesa dos interesses dos municípios produtores de petróleo, principalmente, em defesa das atuais regras de rateio dos *royalties*, impedindo qualquer atuação em defesa da desconcentração das rendas petrolíferas.

Uma das iniciativas dos municípios produtores pertencentes à Ompetro foi a criação da Competro (Confederação dos Municípios Produtores de Petróleo) visando representação nacional de seus interesses, para a manifestação contra a proposta do deputado de Santa Catarina, Mauro Passos (PT), que defende que os recursos oriundos dos *royalties* de petróleo da plataforma continental deveriam servir ao conjunto dos municípios brasileiros.



Foram, no entanto, os municípios petro-rentistas fluminenses os responsáveis pela articulação política para a criação das “ompetros” em outros estados produtores do país. Com o propósito de fortalecer a organização fluminense, o prefeito de Macaé, Riverton Mussi (PSDB), atuou como agente fomentador de ompetros, haja vista que seria necessário um mínimo de três para que a confederação fosse criada.

Segundo declaração do prefeito Riverton Mussi, “a Competro é importante para que os municípios produtores de petróleo sejam reconhecidos como tais”. O atual Secretário de Estado de Energia, Indústria Naval e do Petróleo destaca que “a organização federativa favorece a estruturação política, inclusive de qualquer tentativa de retirada dos *royalties*” e o prefeito de Casimiro de Abreu reforça, “se já temos um movimento forte, teremos ainda um movimento mais forte”. (Secretaria de Comunicação – Macaé)

Todo movimento institucional da Ompetro, como ente de representação, demonstra notoriedade quanto à defesa da permanência dos repasses dos *royalties* que têm sustentado as finanças públicas dos municípios fluminenses, reféns destes mesmos recursos.

Situando a organização destes municípios na perspectiva teórica de Skocpol e Fiorina (1999) damos destaque à sua atuação como grupo de pressão na disputa ocorrida quando o Rio de Janeiro e Niterói pleitearam a sua inclusão como integrantes da zona de produção principal de petróleo.

Em 2003, a Agência Nacional de Petróleo através de um ato administrativo definiu as cidades do Rio de Janeiro e Niterói, além de outras 14 cidades das regiões Grande Rio e Baixada Fluminense ao grupo de recebedores de *royalties* provenientes da produção de petróleo na Bacia de Campos. Para os municípios petro-rentistas fluminenses esta decisão significou expressiva diminuição de suas receitas, representando perda de aproximadamente 45% para o conjunto dos municípios.

A Ompetro entrou com recursos junto ao Tribunal Regional Federal (TRF) e os municípios limítrofes afetados pela decisão da ANP ingressaram com mandado conjunto através da contratação do escritório de advocacia Siqueira Castro, também junto ao TRF.

Esta atuação da Ompetro resultou, primeiramente, na suspensão do ato da ANP. Num segundo momento, esta decisão foi suspensa pela Quinta Turma do TRF, autorizando, desta forma, a mudança feita pela ANP já que a agência tem legitimidade para estes fins. No entanto, a Ompetro ainda recorreu da decisão junto ao Supremo Tribunal de Justiça, onde, novamente, não obteve sucesso.

A contribuição de Rezende (2002) também nos ajuda a compreender o padrão de inalteração de rateio dos *royalties* de petróleo no Brasil. Para ele a importância dos custos de atuação é um fator que em muito contribui para



a manutenção do padrão distributivo dos recursos orçamentários. Uma vez que as políticas públicas concentram recursos em poucos grupos e dispersam custos pelo conjunto da sociedade, a mobilização por parte dos não beneficiados torna-se difícil, considerando-se que o custo *per capita* das políticas públicas parece insignificante. Por outro lado, grupos que detêm grande parte dos benefícios tendem a se organizar, criando uma resistência ainda maior a qualquer tipo de modificação do perfil do gasto público.

Não tendo a pretensão de julgar qual seria a melhor opção como padrão distributivo dos *royalties* de petróleo no Brasil, esta seção serviu como um aporte para o debate acerca das questões relativas ao contexto político e dos interesses envolvidos que tornaram possíveis a construção das regras de rateio dos *royalties* e a desconcentração desses recursos. Este contexto nos ajuda a entender como a barganha política foi capaz de transformar um recurso de promoção de justiça intergeracional, para o conjunto da sociedade brasileira, em reforço de caixa para municípios com representação nas casas legislativas.

Contudo, as diminutas receitas da década de 80, cujo debate raramente ultrapassava os limites das regiões petrolíferas, transformaram-se em uma das mais cobiçadas receitas no novo cenário nacional, no contexto pós Lei do Petróleo. Já são muitos os projetos de lei que visam modificações quanto às normas de rateio e quanto à utilização dos *royalties*.

Os municípios beneficiados, no entanto, se unem e se organizam para não perder os direitos adquiridos, exercendo seu poder de pressão, auxiliados ainda pela inércia legislativa brasileira.

Considerações Finais

As regras de rateio das rendas petrolíferas transformaram a Bacia de Campos numa região petrorentista. Conforme sustentado na primeira seção deste artigo, as atuais normas de rateio permitiram a conformação de municípios que ocupam a privilegiada condição de grandes recebedores de *royalties* e participações especiais sem a necessidade da presença dos capitais petrolíferos em seus territórios, tornando-se beneficiários devido exclusivamente ao critério de proximidade física com os campos petrolíferos.

O extraordinário volume dessas rendas que alimentam os orçamentos dos municípios beneficiários já suscita propostas de alteração nas suas regras de rateio e foi objeto de estudo da segunda seção, que as analisou no contexto do debate que opõe: concentração x pulverização espacial de sua distribuição, centralização x descentralização dos recursos nas três esferas governamentais, vinculação x desvinculação da aplicação dessas rendas em órgãos ou funções.

Nessa perspectiva, procurou-se compreender a intrigante manutenção das regras de rateio das rendas petrolíferas, benéficas a tão



poucos municípios brasileiros, se já existem fortes argumentos no Senado a favor de uma maior pulverização e controle na sua aplicação. A contribuição da Ciência Política nos in-

dicou algumas hipóteses como a organização e o poder de pressão da Ompetro na defesa das regras vigentes, a inércia legislativa e o próprio modelo de pacto federativo brasileiro.

Referências Bibliográficas

- AFONSO, J.; ARAÚJO, E. Nota Técnica. In: _____. *Uma análise da carga tributária global estimada*. Banco Federativo, BNDES. Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br>.
- API. American Petroleum Institute. *Questions and answers on royalty valuation*. EUA: API, 1998. Disponível em: <www.api.org>.
- BARBOSA, D. (Coord.) *Guia dos royalties do petróleo e do gás natural*. Rio de Janeiro: ANP, 2001.
- FIORINA, M. *Civic engagement in american democracy*. Washinton; New York: Booking Institutions Press; Russell Sage Fundation, 1999.
- FURTADO, C. *Brasil, a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- LEAL, J.A.A.; SERRA, R.V. Notas sobre os fundamentos econômicos da distribuição espacial dos royalties petrolíferos no Brasil. In: *Anais XXX Encontro Nacional da ANPEC*. Nova Friburgo (RJ), dez. 2002.
- LEITE, G.; GUTMAN, J. Aspectos legais da distribuição regional dos royalties. In: PIQUET, Rosélia (Org.). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, p.125-161.
- MACAÉ. Secretaria de Comunicação Social. Disponível em: <<http://www.clickmacae.com.br>>.
- OLSON, M. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Edusp, 1999.
- POSTALI, F.A.S. *Renda mineral, divisão dos riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
- REZENDE, E.; CUNHA, A. *Contribuintes e cidadãos compreendendo o orçamento federal*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- SANTOS, S.H. *Royalties do petróleo: legislação atual apresenta deficiências quanto à aplicação*. In: *Petróleo, royalties e região*, n.6. Campos dos Goytacazes: UCAM, dez. 2004, p. 9-10.
- SERRA, R. V. *Contribuição para o debate acerca da distribuição dos royalties petrolíferos no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp, 2005.
- _____.; FERNANDES, A.C. A distribuição dos royalties petrolíferos no Brasil e os riscos de sua "financeirização". In: *Revista de desenvolvimento econômico*, n.11, jan. 2005, p.30-38.
- _____.; PATRÃO, C. Improriedades das normas de distribuição territorial dos royalties no Brasil. In: PIQUET, Rosélia (Org.). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, p.185-218.
- TAVARES, W.M.L. O descompasso entre a aplicação e a arrecadação de recursos do Fundo Setorial de Petróleo. In: *Petróleo, royalties e região*, n.9. Campos dos Goytacazes (RJ): UCAM, set. 2005. Disponível em: <www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br>.





Abstract – *This article discusses the current partition rules of petroliferous incomes benefiting the cities bordering the Bacia de Campos [Campos Bay], demonstrating that they are rentable municipalities, instead of oil cities. The magnitude of these resources results in exaggerated budgets, highly above the national average, causing a strong reaction from the media, and stimulating legislative initiative to alter the prevailing rules. Some of the proposed hypotheses here look at the intriguing preservation of the resources distribution, benefiting only a few cities of the Union, as a result of legislative inertia and to the action of lobbies.*

Keywords: *petroleum royalties; petroliferous regions; Bacia de Campos; Rio de Janeiro.*

Resumen – *Se plantean las actuales reglas de distribución prorrateada de los derechos de explotación del petróleo que favorecen las ciudades colindantes con la Cuenca de Campos, demostrando que son municipios que viven de rentas, antes que del petróleo. La dimensión de esos recursos, que resulta en presupuestos extremadamente por encima del promedio de los demás municipios brasileños, repercute en los medios de comunicación y ya comienza a fomentar decisiones legislativas en pro del cambio de las actuales reglas. Se plantean algunas hipótesis que buscan explicar la extraña persistencia de tales situaciones que favorecen a unos escasos municipios de la Federación, la desidia legislativa y la actuación de grupos de presión.*

Palabras-clave: *regalías petroleras; zonas petrolíferas; grupos de presión; Bacia de Campos; Rio de Janeiro.*

Notas

- ¹ O *royalty*, com alíquota variando entre 5% e 10%, incide sobre o valor (a preços de mercado) da produção do petróleo e gás.
- ² A participação especial é uma renda petrolífera que, diferentemente dos *royalties*, incide sobre o lucro da atividade de exploração e produção dos campos de elevada produção e/ou rentabilidade. Embora menos conhecida, as participações especiais já geram receitas mais volumosas do que a dos *royalties*.
- ³ Produção petrolífera *offshore* é aquela que se realiza na Plataforma Continental Brasileira. A lei de criação da Petrobras (nº 2.004/53) já previa o pagamento de *royalties* aos estados e municípios, incidentes sobre a produção petrolífera terrestre. Contudo, a referida lei não tratou da distribuição dos *royalties* incidentes sobre a produção *offshore* (que se inicia em finais da década de sessenta em mares confrontantes com o Estado do Sergipe), permanecendo esses recursos exclusivos da União, até a aprovação da Lei nº 7.453/85, que determinou a sua descentralização, em benefício de estados e municípios.
- ⁴ Do total da parcela de 5% dos *royalties* recebidos pelas UFs, 25% devem ser transferidos ao conjunto de seus municípios, seguindo as mesmas regras de rateio da cota parte do ICMS. O Fundo Especial, para o qual são reservados cerca de 8,75% dos *royalties* incidentes sobre a produção *offshore*, é rateado entre o conjunto dos Estados e Municípios brasileiros, respeitando, respectivamente, as mesmas regras de rateio do Fundo de Participação dos Estados e Municípios.
- ⁵ Utiliza-se o termo diretamente para excluir deste cômputo as rendas petrolíferas distribuídas (indiretamente) pelo Fundo Especial ao conjunto dos municípios brasileiros.
- ⁶ A distribuição das rendas petrolíferas incidentes sobre a produção em terra (*on shore*) não está sendo tratada nesta seção, seja em virtude de sua diminuta importância relativa, seja em função da não ocorrência desta exploração no Estado do Rio de Janeiro.
- ⁷ Para uma pesquisa pormenorizada das normas de rateio, ver: Barbosa (2001) e Leite e Gutman (2003).
- ⁸ A alíquota dos *royalties* pode variar entre 5% e 10% do valor do petróleo e gás natural, havendo duas distintas regras de rateio: uma para a alíquota mínima (=5%), outra para o que exceder esta alíquota. Assim, por exemplo, um campo petrolífero cuja alíquota de *royalties* praticada seja de 9,5%, distribuirá 5% dos *royalties* de acordo com uma regra específica e os outros 4,5% serão distribuídos de acordo com regra distinta.
- ⁹ Para uma análise crítica da metodologia de construção dos coeficientes populacionais ver Serra e Patrão (2003).
- ¹⁰ Os municípios não confrontantes precisam ter três ou mais instalações, como descritas abaixo, para pertencerem à Zona de Produção Principal: i) Instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, excluídos os dutos. Estas instalações industriais devem atender, exclusivamente, à produção petrolífera marítima; ii) Instalações relacionadas às atividades de apoio à exploração, produção e escoamento do petróleo e gás natural, tais como: portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, almoxarifados, armazéns e escritórios.
- ¹¹ Para uma apresentação detalhada das projeções ortogonais e paralelas ver Barbosa (2001) e Leite e Gutman (2003). Para uma visão crítica destas projeções ver Serra e Patrão (2003).
- ¹² Deve ser ressaltado que o rateio dos *royalties* neste grupo se realiza como proporção das populações dos distritos municipais cortados pelos dutos e não pela população total destes municípios.
- ¹³ São instalações de embarque/desembarque de petróleo e gás natural: monobóias/quadro de bóias; terminal marítimo, fluvial ou lacustre; estação ou parque de armazenamento de petróleo/gás natural; estação coletora; ponto de coleta.
- ¹⁴ Segundo Barbosa (2001), a alíquota média dos *royalties* vigentes em 2001 era de 9,8% para o país, possuindo quase a totalidade dos campos petrolíferos da Bacia de Campos alíquota igual a 10%.
- ¹⁵ A projeção ortogonal é um par de retas formado por uma linha que parte da extremidade norte do município costeiro e outra que parte de sua extremidade sul, até alcançarem os limites da Plataforma Continental Brasileira. A projeção norte é uma reta perpendicular à representação geométrica (em forma de reta) da costa do município contíguo situado ao norte. Já a projeção sul é uma reta perpendicular à representação geométrica da costa do próprio município.





- ¹⁶ A projeção paralela é um par de retas, paralelo à linha do equador, formado por uma linha que parte da extremidade norte do município costeiro e outra que parte de sua extremidade sul, até alcançarem os limites da Plataforma Continental Brasileira.
- ¹⁷ A título de exemplo pode-se citar o município de Angra dos Reis, que possui instalações de embarque e desembarque, em função da presença do terminal marítimo da Petrobras (Tebig), e a extensão do conceito de afetados aos municípios vizinhos de Paraty e Mangaratiba.
- ¹⁸ Rigorosamente, a legislação nacional não trata os *royalties* e as participações especiais como tributos, mas sim como compensações financeiras.
- ¹⁹ Respeitando o princípio da promoção da justiça intergeracional, a constituição de um fundo perpétuo de investimento, com os recursos dos *royalties*, foi adotado pelo estado do Alaska, nos EUA, tomando as gerações futuras das regiões petrolíferas como “viúvas” ou “pensionistas” da atividade petrolífera.
- ²⁰ O Projeto de Lei nº 944/2003 refere-se à compensação financeira devida pela exploração de recursos minerais, não sobre a produção de petróleo; serve, porém, como exemplo para o debate acerca da descentralização dos recursos financeiros provenientes dos *royalties* de petróleo.
- ²¹ Para uma análise jurídica das regras de vinculação das rendas petrolíferas, ver: Santos (2004).
- ²² Vale lembrar que as rendas advindas da cota do ICMS do petróleo não estão sujeitas à qualquer restrição, minimizando, assim, o referido problema para alguns municípios situados nas regiões petrolíferas brasileiras.
- ²³ O termo *royalty* só passa a vigorar a partir da Lei nº 9.478, de 06/08/1997, em substituição ao termo compensação financeira. Esta lei dispõe sobre a política energética nacional em um novo contexto regulatório setorial, pós-flexibilização do monopólio estatal de exploração de petróleo.
- ²⁴ Participações Especiais: espécie de imposto sobre lucro extraordinário incidente sobre a atividade de produção em campos petrolíferos de alta rentabilidade.



