

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

---

O SEQÜESTRO DOS ROYALTIES PELO PODER LOCAL: A GÊNESE DAS QUASE SORTUDAS  
REGIÕES PETROLÍFERAS BRASILEIRAS

Rodrigo Valente Serra (UCAM - Campos / CEFET - Campos)

## **O Sequestro dos *Royalties* pelo Poder Local: a gênese das *quase sortudas* regiões petrolíferas brasileiras**

Por que recebem *royalties* os estados e municípios litorâneos, confrontantes com as áreas de produção na Plataforma Continental Brasileira? A indagação é relevante, sobretudo, quando está sacramentado pela Constituição a titularidade da União sobre as jazidas minerais. De fato, foi a tensão de nosso pacto federativo fiscal que construiu esta possibilidade. Seriam, sim, sortudos os estados e municípios litorâneos das regiões petrolíferas nacionais, que, diferentemente de outros regimes internacionais de repartição das rendas petrolíferas, são beneficiários de quantias expressivas destas rendas, as quais, imprimem, principalmente aos municípios, uma enorme capacidade de investimento. Tal sorte, contudo, foi parcialmente retirada dos municípios desta região, pois as normas de aplicação daquelas rendas petrolíferas não vinculam de forma efetiva estes recursos com ações pró-desenvolvimento regional. Se são sortudos os gestores, são quase sortudos os municípios. O interesse deste estudo é discutir a hipótese sobre a captura por interesses locais dos valiosos recursos dos *royalties*, utilizando como fonte básica de informação os debates realizados na Câmara e no Senado Federal, durante o processo de aprovação do regime de cobrança, rateio e aplicação dos *royalties* do petróleo.

## **O Sequestro dos *Royalties* pelo Poder Local: a gênese das *quase sortudas* regiões petrolíferas brasileiras**

*"(...) uma vez mais o poder estratégico de nossas elites, ao impedir o avanço da cidadania, impediu simultaneamente o desenvolvimento, mesmo que tardio, de um povo nação e, com isso, impediu também a separação indispensável à democracia entre o privado, o público e o estatal."* (Fiori, 1994: 122)

Este artigo tem o propósito de realizar uma dupla denúncia acerca da distribuição das rendas públicas (*royalties* e participações especiais)<sup>i</sup> associadas à exploração e produção de petróleo e gás no país. A primeira - assentada na constatação de que 61% das rendas petrolíferas são apropriados por Estado e Municípios - quer chamar atenção para o elevado grau de descentralização vertical destes recursos. Fato que inibe a execução de políticas, operadas ao nível federal, que contribuam para compensar a exaustão dos recursos minerais, tal como o fomento de pesquisas em desenvolvimento de fontes alternativas de energia.

Em termos absolutos, a referida descentralização significou que dos R\$ 13,2 bilhões em rendas petrolíferas distribuídos em 2005, R\$ 4,3 bilhões destinaram-se aos municípios e R\$ 3,7 bilhões às Unidades da Federação<sup>ii</sup>. A fim de sublinhar a ordem de grandeza destes recursos, caberia compará-los com duas importantes transferências constitucionais: o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios. Em 2005, portanto, somados as rendas petrolíferas destinadas as esferas subnacionais de governo (R\$ 8,0 bilhões), verifica-se que estas representaram cerca de 15,3% das transferências dos citados fundos constitucionais, os quais, reunidos, atingiram a ordem de R\$ 52,1 bilhões. São valores que, sem sombra de dúvida, ampliariam consideravelmente a capacidade do Governo Federal operar, em várias frentes, políticas de conservação e produção de energia a partir de fontes renováveis.

É a própria gênese da renda mineral, fundada na finitude do recurso, que aponta a política de desenvolvimento de fontes alternativas de energia como política moralmente adequada para uso das rendas do petróleo. Adequada, sim, dentro da perspectiva moral que valoriza a justiça intergeracional<sup>iii</sup>: a finita riqueza mineral, extraída hoje, representa um saque feito ao

patrimônio das futuras gerações, as quais precisam ser compensadas. Se bem sucedida, esta política compensatória oferecerá às futuras gerações, pobres em petróleo, um menor grau de dependência em relação a este recurso finito.

A barganha de nosso pacto federativo, entretanto, garantiu a descentralização dos *royalties*<sup>iv</sup> incidentes sobre a produção petrolífera *offshore*. Esta descentralização, datada de 1985, pegou carona na vaga descentralizadora deste período de abertura política do país, onde a palavra de ordem no Congresso, no campo do pacto federativo, era a descentralização fiscal, quase como um sinônimo para o próprio processo de redemocratização.

Esta descentralização dos *royalties* não permite, contudo, ser tratada como vitória dos entes subnacionais, mas sim como vitória de alguns destes<sup>v</sup>. Focando a análise sobre os municípios, observa-se que os critérios de rateio dos *royalties* entre estes encerram um notável determinismo físico: os grandes beneficiários destas rendas minerais são aqueles municípios que estão, fisicamente, mais próximos dos campos de produção *offshore* ou de frente para estes (ainda que mais distantes do campo do que um outro município). Uma opção de distribuição que negligencia a efetiva presença dos capitais petrolíferos no continente e seus desdobramentos territoriais. Por isso encontramos a licença discursiva de entendê-los *sortudos*.

A segunda denúncia procura demonstrar que os interesses que acabaram por definir as regras de rateio e aplicação dos *royalties* no âmbito municipal são de cunho localista, em nada comprometidos com a justiça intergeracional. Se é verdade que, no Brasil, a instância federal seria aquela com competência para operar políticas de justiça intergeracional de longo alcance, não é menos verdade que também os municípios poderiam agir nesta direção, preparando as localidades e, em consórcio, as regiões petrolíferas para o *futuro sem petróleo*.

Sob a influência de dois importantes textos da literatura da ciência política brasileira - *Coronelismo, Enxada e Voto*, de Vitor Nunes Leal (1978), e o *Nó Cego do Desenvolvimento Brasileiro*, de José Luis Fiori (1994) - deseja-se demonstrar que a apropriação dos *royalties* pelas esferas municipais se constituiu em um episódio de captura de um fundo público por interesses privados. Captura esta, na visão dos citados autores, que reflete e determina o forte entrave para a democratização da sociedade brasileira.

A epígrafe destacada na abertura do artigo relata bem o desejo de denunciar como a barganha política dos potenciais beneficiários das rendas petrolíferas, muitas vezes de cunho localista, acabou por determinar o modelo atual de repartição e aplicação destas rendas, o qual, absolutamente, não é sensível à própria gênese da renda mineral, de onde se originam os *royalties*. Se, quanto a este fato, for convencido o leitor, verá que a apropriação efetiva dos *royalties*, manifesta na definição do rateio e aplicação deste fundo, desperdiça a montagem de um desenho institucional orientado para a necessidade de políticas de justiça intergeracional no âmbito municipal. Daí serem quase, e não plenamente sortudos os municípios petrolíferos<sup>vi</sup> brasileiros. Melhor: se são sortudos os seus gestores públicos, com seus portentosos orçamentos, não tem, necessariamente, a mesma sorte a população que habita as regiões petrolíferas brasileiras.

Para dar conta destes objetivos, o presente artigo, para além desta introdução, procura na seção I oferecer evidências acerca de algumas iniquidades no processo de distribuição dos *royalties*, reservando para a seção II a tarefa de descortinar os interesses que pautaram o legislativo no processo de aprovação das normas legais que regulam a descentralização dos *royalties*.

Como observação de caráter metodológico, e saneadora de falsas expectativas, cabe mencionar que a pesquisa nos anais das casas legislativas não pretende realizar uma *análise do discurso* das intervenções parlamentares, nem mesmo realizar um estudo exaustivo acerca das representações sociais emanadas pelos referidos discursos. Antes de um estudo de ciência política, quer-se apresentar um estudo para a ciência política. Um estudo que sirva como sistematizador de diferentes posicionamentos dos parlamentares, mas que não tratará estes personagens com a riqueza exigida pela ciência política. O destaque dado por Oliveira (1981: 14) à questão dos vínculos dos indivíduos com suas classes contribui para aclarar esta assumida lacuna:

*"é preciso, porém, entender tais personagens como personas no sentido de Marx: representam forças sociais; seus nomes privados são nomes próprios das classes e grupos sociais que representavam, e dos processos contraditórios a que o embate e o confronto dessas classes davam lugar."*

## **I - Sobre Iniquidades da Distribuição Espacial das Rendas Petrolíferas**

Uma das últimas marchas de prefeitos a Brasília, foi noticiada pelo O Globo (06/12/04), informando que cerca de mil prefeitos se encaminhariam a Brasília para pressionar os poderes executivo e legislativo a aprovarem um dispositivo constitucional que permitiria elevar o FPM de 22,5% para 23,5% sobre os tributos federais que o constituem: IPI e IR. Tratava-se, pois, de uma elevação pleiteada de cerca de 4,5% do FPM, fatia menor, como visto na introdução, do que aquela reservada aos *municípios petrolíferos*.

Não deve causar surpresa encontrarmos nesta comitiva os prefeitos dos *municípios petrolíferos* brasileiros. Naturalmente, pois estes prefeitos *não misturam alhos com bugalhos*. Consideram-se, devido a um conjunto de ilusões, fortalecidas pela mídia e pela própria legislação, merecedores de compensações: pelo adensamento urbano causado pela dinâmica acelerada de crescimento econômico; pelos danos ambientais, efetivos e eventuais; pela extração de um recurso mineral (da União) que se acomoda sob suas projeções na plataforma continental<sup>vii</sup>.

Seus pares, os demais prefeitos *não-beneficiários*<sup>viii</sup> das rendas petrolíferas, tampouco devem ter consciência de que pequenos ajustes nas regras de rateio destes recursos poderiam cobrir esta presente demanda. E, talvez, desconheçam também o grau de concentração destes recursos. Uma concentração, que, especula-se, poderia servir como um argumento a mais para alteração nas regras vigentes de rateio das referidas rendas. Vejamos algumas evidências desta concentração.

A Tabela I destaca, entre os 815 municípios brasileiros que receberam, de forma direta, rendas petrolíferas em 2005, os trinta maiores recebedores. Estes últimos concentram nada menos do que 77,7% de todas as transferências realizadas em benefício dos municípios, sendo os quatro primeiros municípios detentores de mais da metade das rendas petrolíferas municipais.

Esta brutal desigualdade na distribuição dos *royalties* municipais é fruto do efeito combinado: i) de uma concentração espacial de nossas áreas de exploração petrolífera na plataforma continental Brasileira, onde, somente a Bacia de Campos responde por pouco mais de 83% da

produção nacional de petróleo; ii) de uma regra de distribuição que privilegia a proximidade física entre os municípios e os campos petrolíferos situados na plataforma continental.

Tabela I – Rendas petrolíferas distribuídas por município, 2005, (R\$).

Ranking	Beneficiário	UF	Valor	Participação Relativa	Participação Acumulada
1	Campos dos Goytacazes	RJ	670.162.464,67	24,19%	24,19%
2	Macaé	RJ	347.870.813,54	12,56%	36,74%
3	Rio das Ostras	RJ	262.034.005,95	9,46%	46,20%
4	Cabo Frio	RJ	146.162.212,36	5,28%	51,48%
5	Quissama	RJ	75.241.810,74	2,72%	54,19%
6	Coari	AM	55.035.131,72	1,99%	56,18%
7	Casimiro de Abreu	RJ	52.703.044,37	1,90%	58,08%
8	Armação dos Búzios	RJ	45.470.937,91	1,64%	59,72%
9	São João da Barra	RJ	45.240.576,09	1,63%	61,36%
10	Rio de Janeiro	RJ	45.036.276,37	1,63%	62,98%
11	Niterói	RJ	39.483.021,75	1,43%	64,41%
12	Mossoró	RS	32.126.477,46	1,16%	65,57%
13	Carapebus	RJ	28.212.213,58	1,02%	66,58%
14	Macau	RS	22.362.010,42	0,81%	67,39%
15	Guamare	RS	22.334.332,28	0,81%	68,20%
16	Madre de Deus	BA	21.988.782,69	0,79%	68,99%
17	Angra dos Reis	RJ	20.927.234,64	0,76%	69,75%
18	São Francisco do Sul	SC	19.264.370,83	0,70%	70,44%
19	Linhares	ES	19.249.745,32	0,69%	71,14%
20	Duque de Caxias	RJ	19.115.894,72	0,69%	71,83%
21	Aracaju	SE	19.048.615,09	0,69%	72,51%
22	São Mateus	ES	17.711.772,64	0,64%	73,15%
23	Bertioga	SP	17.249.115,86	0,62%	73,78%
24	Mage	RJ	17.214.635,33	0,62%	74,40%
25	São Francisco do Conde	BA	16.674.315,67	0,60%	75,00%
26	Caraguatatuba	SP	15.994.806,18	0,58%	75,58%
27	Ilhabela	SP	15.994.806,18	0,58%	76,15%
28	Pojuca	BA	14.988.307,81	0,54%	76,70%
29	Coruripe	AL	14.407.015,61	0,52%	77,22%
30	Guapimirim	RJ	14.362.746,28	0,52%	77,73%
Sub-Total (30 maiores recebedores)			2.153.667.494,06	77,73%	77,73%
Demais 785 municípios			616.910.987,05	22,27%	100,00%
Total			2.770.578.481,11	100,00%	200,00%

Fonte: elaboração própria a partir de ANP

De forma alguma, estas objeções quanto aos critérios de rateio das rendas petrolíferas entre os municípios devem ser interpretados como recusa, *a priori*, em aceitar como legítima a transferência destes recursos a estas esferas de governo. Existe oposição, sim, quanto à forma em que as rendas petrolíferas são distribuídas e, como veremos mais adiante, quanto às regras, frouxas, para sua aplicação.

Ora, como defendido na introdução, a transferência das rendas petrolíferas aos municípios não anula a possibilidade de utilizá-lo como fundo de financiamento de políticas de promoção da justiça intergeracional. É claro que, uma vez transferido aos municípios, esta possibilidade muda de caráter: ao nível nacional, pode-se imaginar a política de justiça intergeracional sendo operada, por exemplo, através do Ministério da Ciência e Tecnologia, com o aporte de fundos setoriais voltados para o desenvolvimento de fontes energéticas alternativas; já ao nível municipal esta justiça intergeracional poderia ser alcançada, dentre outras formas, através de uma política deliberada de diversificação produtiva. Por isso é plausível aceitar o pagamento de rendas petrolíferas aos municípios. Mas sua forma de rateio não deveria ser informada pela "proximidade" em relação ao poço, mas sim pela presença de capitais petrolíferos. Afinal, *ceteris paribus*, quanto maior a presença de capitais petrolíferos em um determinado município, maior o impacto depressivo sobre sua economia quando ocorrer o fim da exploração do recurso.

Estas evidências sobre a forma de rateio das rendas petrolíferas entre os municípios parecem exigir dois importantes debates. O primeiro para definir qual o grau de descentralização vertical que se deseja, o que, em outros termos, corresponde ao debate sobre qual política valorizar: compensar com as rendas petrolíferas a nação, ou as regiões onde estão presentes os capitais petrolíferos.

O segundo requer, antes, a concordância quanto aos fatos: i) das regiões petrolíferas continuarem a ser beneficiadas; ii) de que estes benefícios devam ser revertidos, de alguma forma, em benefício da diversificação produtiva. Uma vez que haja concordância com as questões anteriores, deve-se indagar pela melhor forma de operar esta diversificação

produtiva: se diretamente através da União ou repartindo as receitas com os entes subnacionais? Esta é, sem dúvida, uma questão a ser examinada à luz dos conceitos e práticas que informam e conformam o federalismo fiscal de nosso país.

Encerra-se esta seção recordando, da história recente brasileira, e com suporte em Leal e Serra (2003), o episódio da tímida reforma tributária operada em 2003, a qual, acabou por repartir a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) com estados e municípios - até então receita exclusiva da esfera federal. Tratava-se, pois, da repartição de uma contribuição criada, originalmente, como instrumento de regulação dos preços dos combustíveis e não, fundamentalmente, para gerar receita fiscal.

Consumada a dita repartição, quando pesquisadores, mais tarde, procurarem descobrir qual a lógica para a divisão da CIDE entre as esferas subnacionais, somente obterão uma resposta razoável se recuperarem a barganha política da referida reforma tributária, nunca se ficarem limitados aos documentos que apresentavam a idéia original que deu ensejo à criação daquela contribuição. Trata-se de um episódio emblemático de substituição de um instrumento extra-fiscal, regulatório, da União, por um instrumento fiscal e de repactuação da divisão das receitas entre os entes federados.

Da mesma forma, somente é possível compreender o pagamento das rendas petrolíferas aos municípios, se forem recuperados alguns episódios da barganha política entre as esferas governamentais pela divisão destes recursos. Eis a motivação da próxima seção.

## **II - O Processo de Descentralização e Ampliação das Rendas Petrolíferas: uma recuperação dos debates e proposições nas casas legislativas nacionais**

Na presente seção serão recuperados os debates ocorridos e as emendas propostas nas duas casas legislativas nacionais<sup>ix</sup> para a consolidação da estrutura vigente da legislação pertinente à distribuição das rendas petrolíferas, em um momento histórico decisivo: o momento da descentralização dos *royalties*<sup>x</sup>. Trata-se do processo de aprovação da lei (7.453/85) que estendeu a cobrança de *royalties* sobre a produção de petróleo e gás realizada na plataforma continental.

Como adiantado na parte introdutória, antes do que um estudo de ciência política, exaustivo na percepção das representações sociais concretizadas nas falas e proposições dos legisladores, o intento desta etapa é sistematizar o caminho para tais estudos. Não será, contudo, uma sistematização desanimada pela ausência de sugestões. Aliás, a hipótese norteadora desta etapa é a de que a construção do regime vigente de cobrança, repartição e aplicação dos *royalties* foi atravessado por interesses regionais bem definidos, bem como marcada pela tensão estruturadora do pacto federativo nacional, no tocante à redistribuição das receitas públicas.

Esperava-se encontrar, e denunciar, usos e abusos propostos para cobrança, rateio e aplicação dos *royalties*, alimentados por interesses completamente alheios ao conceito de renda mineral, o qual, fosse respeitado, tenderia a absorver uma perspectiva política de fazer do *royalty* um instrumento de promoção da justiça intergeracional.

A denúncia, confirmando-se a suspeita, faz sentido: os *royalties* foram fartamente apresentados como redenção para sanar problemas de desequilíbrios regionais, bem como ferramenta oportuna para imprimir justiça ao pacto federativo, entre outras propostas desviantes da sua utilização para uma política compensatória às gerações futuras.

Antes, porém, de tratar diretamente do período em que se aprova a descentralização dos *royalties*, vale abrir espaço para explicitar, mesmo que de forma resumida, a força dos argumentos em prol da descentralização, defendida desde o início da década de setenta:

*“O que não é possível, nem justificável, é que Estados (petrolíferos) que servem de suporte, de apoio, que têm suas estruturas modificadas pela presença de uma nova tecnologia que lá aporta e, por isso mesmo, modifica os níveis de vida, obrigando que as infra-estruturas estaduais sejam reforçadas, com ônus, altos para os seus parques cofres, nada recebam a não ser o orgulho de dizer: ‘temos petróleo’. Não é lícito, portanto, que esses Estados, sem nada, ainda arquem com os ônus de suportar essas despesas, sem nenhuma retribuição àquilo que a natureza colocou no confronto de seus territórios.”* (Discurso do Senador José Sarney, Anais do Congresso Nacional, 1971, vol. 5, pág. 79)

Eis a visão triunfante que determinou a escolha de critérios para repartição espacial das rendas públicas do petróleo no país: uma visão que naturaliza os recebimentos destas receitas pelos territórios impactados pelo segmento de exploração e produção de petróleo e gás natural (E-P).

De fato, os *royalties* petrolíferos nem sempre foram transferidos às esferas de governo subnacionais (GSNs). Embora ocorra extração de petróleo em nossa plataforma continental desde finais da década de sessenta, o repasse dos *royalties* incidentes sobre a produção marítima aos GSNs somente é conquistado em meados da década de oitenta (Lei 7.453/85)<sup>xi</sup>. A posição do Senador Sarney, no trecho anteriormente destacado, é reveladora dos argumentos que, durante os anos setenta e início dos oitenta, embasaram os grupos políticos que defendiam a extensão dos *royalties offshore* aos GSNs..

Esta visão, embora de forte apelo e vitoriosa, equivale a uma subversão da regra constitucional, a qual assevera serem os recursos públicos patrimônio da União: “as jazidas são propriedade distinta da do solo e pertencem à União”. Destarte os GSNs não podem receber compensações pelo uso de um recurso que não lhes pertence<sup>xii</sup>. (Leal e Serra: 2003)

Negar este caráter compensatório, não significa defender o não pagamento das rendas petrolíferas aos GSNs. Na verdade, há sólidas justificativas para o pagamento de *royalties* aos GSNs, contudo, estas devem assentar-se sobre outro princípio, diferente da posição compensatória: o princípio da promoção da justiça intergeracional nos territórios impactados pelo segmento de E&P, como já defendido anteriormente.

A visão compensatória explicitada por Sarney em 1971 conquista a legalidade somente em meados da década de oitenta, coincidindo justamente com o fim do regime militar. Aprovada na última seção legislativa de 1985 (em 27 de Dezembro), a Lei 7.453 que descentralizava os *royalties offshore* não pôde ser aplicada antes de sua regulamentação, também por lei (7.525/86), concretizada somente em julho do ano seguinte. Cabe observar, portanto, que esta conquista pelos estados e municípios (dos *royalties offshore*) realizou-se em uma conjuntura política bem marcada, pré-Constituição de 1988, quando *redemocratização política* e *descentralização fiscal* constituíam, talvez, as principais palavras de ordem do cenário político nacional. A hipótese aqui sugerida é, como adiantado, a de que a regulamentação da

distribuição dos *royalties* “pegou carona” na vaga descentralizadora do momento político de então.

A Lei 7.453/85 tem como origem o Projeto de Lei do Senado nº4/85, dos Senadores Nelson Carneiro (PMDB - RJ) e Passos Pôrto (PDS - SE), cuja proposta era aditar a Lei 2004/53 (de criação da Petrobras), prevendo o mesmo rateio dos *royalties*, de 4% aos Estados e 1% aos Municípios, já incidente sobre a produção em terra, para os *royalties offshore*.

Verifica-se pelo processo de discussão e emendas ao projeto original que aparecem como novos beneficiários a Marinha e o conjunto dos entes subnacionais, estes últimos, recebendo como instrumento final para repartição das rendas petrolíferas a constituição de um Fundo Especial. Não serão trazidos aqui todos os lances da disputa pelo *quantum* a ser apropriado por estes promitentes beneficiários (o leitor interessado tem a referência da fonte para fazê-lo), no entanto vale recuperar a justificativa para a proposição destes novos recebedores dos *royalties*.

A defesa da Marinha como ente beneficiário é construída também sobre o argumento compensatório: se sobre esta Arma recaem custos de fiscalização e proteção das atividades econômicas realizadas na plataforma continental, nada mais justo, na visão do proponente, que esta seja também agraciada pelas rendas petrolíferas. O Senador Severo Gomes (PMDB - SP), reconhecendo a justeza da emenda do Senador Jorge Kalume (PDS - AC), que propõe a Marinha como nova beneficiária, comenta:

*"É sabido que as instalações destinadas à exploração do petróleo, por estarem em áreas distantes do litoral, são por isso mesmo vulneráveis em termos de segurança. Assim como a exploração do petróleo acarreta ônus e prejuízos aos Estados, Territórios e Municípios confrontantes, também à Marinha de Guerra recai parte desse ônus no seu trabalho de patrulhamento, proteção e pesquisa para delimitação da plataforma continental, sendo portanto, justificado o aporte de maiores recursos para o desempenho de sua tarefa." (Diário do Congresso Nacional - Seção II, 18/09/85, p. 3.451)*

Iguala-se nesta fala a Marinha aos entes subnacionais, ambos merecedores de aporte adicional de recursos para fazer frente às despesas ocasionadas pela atividade petrolífera. Argumento este que contribui para consagrar o uso, pelos legisladores, da compreensão do *royalty* como um recurso compensatório (como se a Marinha não tivesse instrumentos de coleta de recursos - taxas e licenças - proporcionais ao tráfego marítimo) a danos e despesas presentes, em detrimento da sua função compensatória no tempo.

Frente aos interesses regionais, dos representantes dos Estados confrontantes, a inclusão da Marinha, como beneficiária, frustrava expectativas de receita. Reconhecia-se, ademais, o caráter politicamente estratégico de incluir a Marinha como forma de garantir a União alguma parcela no novo rateio dos *royalties* que estava sendo pactuado. Esta é a sugestão do Deputado J.G. de Araújo Jorge (PMDB - RJ):

*"É claro que poderíamos fazer algumas objeções ao projeto. Não entendemos o por que desse 1% para a Marinha - talvez para conseguir que o projeto tenha uma tramitação mais fácil. Na realidade, a percentagem que deveria ser paga pela União a título de indenização, aos Estados em cuja plataforma oceânica se encontra petróleo, deveria ser realmente de 4%, e de 1% aos municípios." (Diário do Congresso Nacional, Seção I, 05/12/85, p. 15.484)*

Mais contundente, entretanto, é perceber, nesta contenda sobre a inclusão da Marinha como beneficiária, como os *royalties* foram tomados como instrumento de repactuação da distribuição das receitas públicas. Quando a matéria ainda estava na discussão em segundo turno no Senado, opositores à entrada da Marinha na lista de beneficiários sustentavam que tal proposta era somente protelatória, pois desvirtuava completamente o projeto original, que era o de equacionar uma justa indenização aos Estados e Municípios. A introdução da Marinha como beneficiária, nestes termos, poderia ser lida como expressão de um centralismo fiscal que se queria minimizar. Contra a proposta de benefício à Marinha, e em defesa do projeto original, pronunciou-se o Senador Lomanto Júnior (PDS - BA):

*"(...) tenhamos a coragem de dizer que a Federação brasileira é uma mentira, que a Federação brasileira é uma ficção, é letra morta na Constituição. Se prosseguirmos neste erro centralista, conduziremos a*

*Nação, como vimos até agora, ao caos. Devemos reabilitar os municípios e fortalecer a Federação. E esse projeto do nobre Senador Nelson Carneiro é uma pequena, é bem verdade, mais expressiva contribuição à melhoria das condições dos Estados membros e dos municípios brasileiros." (Diário do Congresso Nacional, Seção II, 09/08/85, p. 2.568)*

O Senador Jutahy Magalhães (PDS-BA), relator do parecer da Comissão de Finanças do PL do Senado nº 4/85, sem entrar no mérito sobre a inclusão da Marinha, ilumina o fato das indenizações aos Estados e Municípios cumprirem uma lacuna deixada pelo Imposto Único sobre Lubrificantes, o qual, segundo seu parecer, havia sub-remunerado as entidades subnacionais. Afirmava o Senador que a indenização deveria ser da União, "pois é a riqueza do petróleo da nação", porém, em virtude da centralização do Imposto Único Sobre Combustíveis, aparece a oportunidade de corrigir esta falha de centralismo fiscal. O rateio do *royalty* aparece aqui, nitidamente, como forma de corrigir iniquidades de nosso pacto federativo. (Diário do Congresso Nacional, Seção II, 18/09/85, p. 3.452)

Quanto à discussão sobre a concentração ou pulverização dos *royalties* é arriscado desassociar os interesses das bancadas regionais de seus argumentos. A fala do Senador Milton Cabral (PFL-PB) traz uma explícita tomada de posição regional:

*"O Brasil, hoje, está com reservas em torno de 2 bilhões e 600 milhões de barris de petróleo; praticamente 70% estão situadas no Estado do Rio, em Campos. E cada dia vão surgindo mais reservas naquela área. (...) Então, nós vamos amarrar toda a participação, que é um direito de todos os Estados, a uma meia dúzia de Estados ?*

*(...)Por outro lado os problemas regionais não estão concentrados no Rio de Janeiro nem no Espírito Santo. Aliás, há um argumento aqui, na justificativa, que não procede. É o de que os Estados confrontantes arcam com mais compromissos, mais despesas. Ao contrário, eles são beneficiados pelos investimentos que a PETROBRÁS faz em seus territórios. (...) Se é essa a distribuição das riquezas nacionais que o Senado pretende promover, então esse projeto é realmente curioso, porque, ao contrário disso, vai exatamente concentrar nas mãos de alguns*

*poucos e penalizar o restante do País."* (Diário do Congresso Nacional, Seção II, 19/09/85, p. 3.506)

A fala acima termina apontando para mais uma diferente função dos *royalties*, requerida pelos legisladores: a de promover políticas regionais compensatórias. Trata-se de mais uma leitura distante da discussão realizada no primeiro capítulo. Se o *royalty* é tomado desta forma, esvazia-se por completo quaisquer das suas funções que estariam associadas ao conceito de renda mineral. E, no limite, ainda que fosse legítimo tal argumento, não se percebe qualquer preocupação dos legisladores em determinar um mecanismo dinâmico para sua redistribuição, na medida em que áreas enriquecidas pelos investimentos e rendas petrolíferas iriam, paulatinamente, deixando de ser merecedoras destes últimos benefícios. Nesta direção, destacam-se alguns trechos emblemáticos:

*"O que se discute aqui, hoje, é: se a área de Campos dá 80% do petróleo do Brasil, por isso vamos puni-la? Quem, até hoje, se insurgiu contra o fato do Estado do Espírito Santo ter um benefício próprio (SUDENE), que vai determinando o esvaziamento do Norte Fluminense?"* (Senador Nelson Carneiro/PMDB-RJ, Diário do Congresso Nacional, Seção II, 18/09/85, p. 3.452)<sup>xiii</sup>

*"Quero dizer à Câmara Federal que para o Norte Fluminense, uma das regiões mais pobres do País, o projeto dos royalties representa a redenção."* (Deputado Celso Peçanha/PFL-RJ, Diário do Congresso Nacional, Seção I, 05/12/85, p. 15.483)

*"São Paulo se solidariza com as várias bancadas e está lutando para que essa redistribuição de rendas aos Municípios e aos Estados seja feita através da arrecadação da renda de recursos minerais deste imenso e rico país, o Brasil."* (Deputado Horácio Ortiz/PMDB - SP, Diário do Congresso Nacional, Seção I, 05/12/85, p. 15.483)

## **Considerações Finais: o seqüestro de um fundo público!**

Foi demonstrado, com a apresentação do processo de aprovação da Lei 7.453/85, que, antes de qualquer consideração sobre a necessidade de amarrar a estrutura de repartição dos *royalties* ao conceito de renda mineral, os debates e proposições que se encontraram nas casas legislativas valorizaram outras funções para este rateio: promover políticas regionais compensatórias, compensar os beneficiários pelos ônus causados pela atividade de E-P e avançar o processo de descentralização fiscal.

Se são louváveis estes propósitos, não o é, contudo, o instrumento (o rateio dos *royalties*) que os congressistas escolheram para operá-los<sup>xiv</sup>. Adicionalmente, se os congressistas desejavam aquelas referidas funções para os *royalties*, fato é que não as incrementaram. Pode-se argumentar que, se são os impactos sobre as infra-estruturas dos municípios confrontantes que retoricamente justificavam a distribuição dos *royalties*, faltou qualquer proposição sobre mecanismos de mensuração dos referidos impactos. Ou ainda, como já se fez referência, se o *royalty* é tomado como instrumento de políticas regionais compensatórias, carece de aperfeiçoamento esta escolha, uma vez que nenhum mecanismo de medição de desigualdades, seja dinâmico ou estático, fora proposto pelos congressistas.

Estas considerações iluminam a hipótese de que o critério de definição dos municípios beneficiários não tem outra razão que não uma política clientelista. O comprometimento dos legisladores com a aprovação do projeto traduzia seus interesses no benefício de seus efetivos e potenciais redutos eleitorais. Este comprometimento, em alguns episódios, fora mesmo explicitado, como na transcrição abaixo, em que o argumento para inclusão de Cabo Frio como município produtor (o que lhe garantiria benefícios especiais) foi, sem cerimônia, o reconhecimento que naquele município estavam os redutos eleitorais de deputados que muito lutaram para a descentralização dos *royalties*:

*"(...) ainda há dúvida se Cabo Frio, no Estado do Rio de Janeiro, vai participar como município produtor ou limítrofe. Este município é de especial interesse para muitos colegas do Estado do Rio, entre os quais cito os Deputados Leônidas Sampaio, Gustavo de Faria e Márcio Braga, todos do PMDB, que ali têm suas bases. O Deputado Leônidas Sampaio foi o mais votado em Cabo Frio e em todo o Estado. Há 30 anos tenho casa naquela comuna, município que adoro. O fato de surgir essa dúvida*

*aparentemente foge às regras do jogo, sobretudo em consequência da  
pressa com que os projetos são votados nesta Casa.*" (Deputado Bocayuva  
Cunha/PDT-RJ, Diário do Congresso Nacional, Seção I, 20/06/86, p.  
6.346)

Converge esta fala com o espírito da epígrafe do presente artigo. Seja em Fiori (1994) ou em Leal (1978), encontra-se no processo de privatização do poder público pelas elites um forte entrave para a democratização da sociedade brasileira. Não seria a vinculação do rateio dos *royalties* aos interesses privados, presente no legislativo, também um episódio deste seqüestro do público pelo privado? No limite, esta barganha pelos *royalties* consegue transformar um recurso para a promoção de políticas de justiça intergeracional, de escala nacional, em um reforço de caixa para municípios "bem representados" nas casas legislativas.

Lessa (1998), citado por Brandão (2003), demonstra que a sociedade brasileira fora, outrora, portadora de uma "vontade nacional poderosa", capaz de mobilizar toda a nação. E um dos exemplos mais evidentes desta capacidade foi a luta do "Petróleo é Nosso", durante a década de cinquenta. Ironicamente, a discussão sobre a distribuição e aplicação das rendas públicas do petróleo, talvez seja um contra-exemplo daquela capacidade, mostrando até onde pode chegar o particularismo, o imediatismo e o privatismo dos interesses no Brasil de hoje, ameaçado pela "desconstrução nacional"

Com a feitura desta artigo pode ter sido possível mostrar a importância dos debates ocorridos nas casas legislativas brasileiras para compreensão, principalmente, das normas atuais de rateio das rendas petrolíferas entre as esferas de governo subnacionais. Contudo, deve-se anotar que, entre 1986 e 1997, a descentralização destes recursos manteve-se como episódio politicamente pálido, cujo debate raramente ultrapassava os limites das regiões petrolíferas. Muito desta timidez devendo-se à própria diminuta ordem de grandeza das cifras envolvidas nestes repasses.

Com a Lei do Petróleo (Lei 9.478/97) este panorama é radicalmente alterado. A multiplicação das rendas petrolíferas, patrocinada por este dispositivo legal, imprimiu uma visibilidade nacional à questão da distribuição dos *royalties*. Esta importância, entretanto, não recebeu uma proporcional atenção no processo de aprovação da Lei do Petróleo.

A discussão sobre a distribuição e aplicação dos *royalties* e das novas participações governamentais (participações especiais, bônus de assinatura e pagamento pela ocupação de área) entre as três esferas governamentais não foi objeto de vasto debate nas casas legislativas nacionais, durante a fase de discussão plenária da Lei do Petróleo. 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. Isso porque a lei 9.478/97, que define o desenho institucional vigente para repartição das participações governamentais, é também aquela que trouxe a possibilidade de se outorgar à iniciativa privada, mediante concessão ou autorização, as atividades de pesquisa, exploração, beneficiamento, transporte e comercialização do petróleo e gás natural.

Portanto, devido à especificidade do contexto de aprovação dos critérios de repartição das rendas petrolíferas parece haver uma desproporção entre a relevância da matéria e o alcance do debate, indicando haver uma lacuna de idéias na concernente contenda. Existe, portanto, um enorme desafio em avançar este debate.

### **Referências Bibliográficas**

BARBOSA, D. (coord.). Guia dos *Royalties* do Petróleo e do Gás Natural. Rio de Janeiro: ANP, 2001. 156 p.

BRANDÃO, C.. A Dimensão Espacial do Subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais. Tese de Livre Docência. Campinas - SP: Instituto de Economia - IE/Unicamp, 2003. Mimeo, 199 p.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo - ANP. *Royalties* Creditados em 22/11/04. ([www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br), acessado em 25/11/2004)

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. Execução Orçamentária da União, 2003. ([www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br), acessado em 25/11/2004)

FIORI, J. O Nó Cego do Desenvolvimento Brasileiro. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 40, nov/94, pp. 117-124.

GLOBO, O . Prefeitos vão a Brasília pedir mais dinheiro. Edição de 06/12/04: p. 5.

LESSA, C.. Sem auto-estima e identidade não sairemos da crise. In: MINEIRO, Ademar et al (orgs.), *Visões da Crise*, Rio de Janeiro, Contraponto, 1998.

LEAL, J.; SERRA, R.. Federalismo Fiscal e Repartição dos Royalties Petrolíferos no Brasil. Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, ano XVII, nº 1, Jan-Jul 2003.

LEAL, V.. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978.

MARTINEZ-ALIER, J.. *Ecological Economics: Energy, Environment and Society*. Basil Blackwell, 1989.

OLIVEIRA, F. . *A Economia Brasileira: crítica a razão dualista / O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003, 150 p.

\_\_\_\_\_ . *Elegia para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflito de Classes*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981. 132 p.

POSTALI, F. *Renda Mineral, divisão dos riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. 120 p

---

## Notas

<sup>i</sup> Doravante, rendas petrolíferas.

<sup>ii</sup> Para além dos Estados e Municípios, são também beneficiários: o Comando da Marinha, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Minas e Energia, Ministério do Meio Ambiente.

<sup>iii</sup> Devo a Postali (2002) e a Martinez-Alier (1989) a assunção deste posicionamento de tomar a política de promoção da justiça intergeracional como política coerente com a gênese da renda mineral.

<sup>iv</sup> Antes da Lei do Petróleo (9.478/97) não existia a participação especial, portanto, é necessário até esta data a referência exclusiva aos *royalties*, não cabendo o termo rendas petrolíferas.

---

<sup>v</sup> O Deputado Mauro Passos (PT-SC) autor de um projeto de lei que pretende alterar o rateio vigente para os *royalties* argumenta em suas justificativas que as normas atuais definem "brasileiros de primeira e segunda categoria"; merecedores e não merecedores de uma riqueza, a seu ver, da União. (PL 1.618/2003)

<sup>vi</sup> O *itálico* em municípios petrolíferos é, com alguma ironia, para lembrar que, por vezes, municípios que não apresentam qualquer pista sobre a presença de capitais do segmento petrolífero em seus limites, são também recebedores de *royalties*, incidentes sobre a produção offshore que se realiza, muitas vezes, a mais de 100 km da costa.

<sup>vii</sup> Sobre mitos que sustentam a defesa do pagamento de *royalties* aos municípios, ver Leal e Serra (2003).

<sup>viii</sup> Rigorosamente, todos os municípios brasileiros recebem *royalties* em função de uma parcela desta renda ser alocada em um Fundo Especial, o qual é repartido, segundo as mesmas regras do FPM, entre o conjunto destes entes. Contudo estas receitas são marginais: entre jan e nov de 2004 o Fundo arrecadou cerca de R\$ 326,7 milhões, o que, como mostra a Tabela I, representa quantia inferior ao transferido para os dois maiores beneficiários: Campos dos Goytacazes (RJ) e Macaé (RJ).

<sup>ix</sup> Fase do estudo que toma como fonte principal os anais e diários da Câmara Federal, do Senado e do Congresso Nacional.

<sup>x</sup> É preciso retornar ao termo *royalties*, dado que as participações especiais somente são criadas em 1997, não sendo correto, antes desta data, tratar das rendas petrolíferas.

<sup>xi</sup> Para uma visão histórica das principais modificações nas normas legais de distribuição dos *royalties* entre os municípios ver Boletim Petróleo, *Royalties & Região*, n.1, set/2003. ([www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br](http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br) ou [www.royaltiesdopetroleo.com.br](http://www.royaltiesdopetroleo.com.br))

<sup>xii</sup> É também verdade que a Constituição considera estados e municípios como beneficiários dos *royalties*, contudo, não afirma a Carta quais destes entes deveriam receber tais rendas, em que magnitude ou proporção.

<sup>xiii</sup> O Senador Nelson Carneiro lembrava que as indenizações para o Estado do Rio de Janeiro atendem ao concerto de uma injustiça, que é o tratamento dado ao Estado vizinho do Espírito Santo, integrante da zona de incentivos fiscais garantidos pela SUDENE. A distribuição dos *royalties* mais uma vez cumpriria o papel de correção de iniquidades de nosso desenvolvimento espacial desigual.

<sup>xiv</sup> Não se trata aqui de agarrar-se a uma visão ingênua sobre o "bom uso" dos *royalties*, mas, antes, de valorizar a associação entre o rateio dos *royalties* e o conceito de renda mineral, desenvolvida no primeiro capítulo.