

# Petróleo, Royalties & Região

 UcamCidades

Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades Universidade Candido Mendes

Campos dos Goytacazes/RJ - Ano VII, nº 28 – JUNHO / 2010

ISSN 1980-6310

APOIO:



## *Cidadãos no controle*



Artigo de Hamilton Garcia, coordenador do Movimento Nossa Campos, que nasceu de um projeto de extensão da UENF (Universidade Estadual do Norte Fluminense), discute as possibilidades dos cidadãos exercerem o controle social sobre as contas públicas.

**PÁGINAS 4, 5 E 6**

### REGISTRO

#### Mudanças nos royalties avançam o Congresso

Matéria do BPR&R registra a aprovação, pelo Senado, de mudanças na forma de distribuição dos royalties do petróleo. Tema agora está em discussão na Câmara dos Deputados

**PÁGINAS 2 E 3**

### PÓS-SAL

#### Para não esquecer o peso do pós-sal

Artigo discute o modo como municípios confrontantes com a Bacia de Campos, no Rio de Janeiro, se relacionam com os recursos dos royalties no cenário atual, de grande peso da produção no pós-sal

**PÁGINAS 7, 8, 9, 10 E 11**

SENADO APROVA MUDANÇAS NA DISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO, UNINDO PROPOSTA ORIGINAL DA EMENDA IBSEN COM A PREVISÃO DE UMA COMPENSAÇÃO, PELA UNIÃO, PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS PRODUTORES. TEMA VOLTA À CÂMARA E, EM SEGUIDA, VAI À SANÇÃO PRESIDENCIAL.

# Senado prioriza redistribuição dos royalties

## Senadores aprovam emenda que altera distribuição dos recursos, mas desconsideram controle social

Vitor Menezes

Em ano eleitoral, o Senado brasileiro demonstrou mais preocupação em redistribuir do que em fiscalizar. Na madrugada de 10 de junho, a Casa aprovou substitutivo do senador Romero Jucá (PMDB-RR), líder do governo, ao Projeto de Lei do Executivo que cria o Fundo Social do Pré-Sal (PLC 7/10) e prevê a utilização do regime de partilha para a exploração do petróleo localizado na camada pré-sal, com jazidas descobertas no litoral que se estende do Espírito Santo a Santa Catarina.

Na mesma sessão, que durou 11 horas, o Senado aprovou ainda, por 41 votos a 28, a polêmica emenda do senador Pedro Simon (PMDB-RS), que institui mudança na forma de distribuição dos royalties do petróleo, passando a incluir todos os estados e municípios, como prece-

redução nos repasses se a proposta aprovada no Senado entrasse imediatamente em vigor. Como houve alteração na emenda que veio da Câmara, nova votação terá que ocorrer entre os deputados, para, só depois, seguir para sanção ou veto do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Jucá, relator da maté-

COMPENSAÇÃO  
PREVISTA POR  
SIMON SERIA  
DE R\$ 2,7 BI  
APENAS PARA RJ

ria, afirmou que o presidente Lula deverá vetar a parte da proposta que trata da mudança na distribuição dos royalties, mantendo apenas o estabelecimento do regime de partilha para a exploração do pré-sal e a criação de um Fundo Social.

De acordo com a CNM (Confederação Nacional dos Municípios), municípios capixabas precisariam de uma compensação de R\$ 86 milhões em razão das perdas motivadas pela alteração na forma do repasse. No Rio de Janeiro, a compensação precisaria ser de R\$ 2,7 bilhões.

nizava a chamada emenda Ibsen Pinheiro, mas com a previsão adicional de que a União, não se sabe exatamente de que modo, passaria a compensar os estados e municípios produtores pela perda de recursos.

Somente nos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, 154 municípios teriam

### Fundo Social

Na constituição do Fundo Social foi aprovada a destinação de 50% dos seus recursos para a educação, sendo que, deles, 80% terão que ir para a educação básica. A proposta foi defendida por entidades do movimento estudantil, como a UNE (União Nacional dos Estudantes).

Vinculado à Presidência da República, o Fundo Social terá o papel de “constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, da saúde pública, da previdência, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Os projetos e programas do Fundo Social observarão o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as respectivas dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual (LOA)”, como explicou a Agência Senado.

A proposta é a de que o Fundo funcione como uma espécie de poupança pública de longo prazo, com a parte dos royalties que caberia à União entre outras receitas do petróleo. Ele poderá ser utilizado, por exemplo, no combate às desigualdades regionais, especialmente as provocadas pela exploração de petróleo ou de outros bens não renováveis.

“O Fundo Social terá como recursos a parcela do valor do bônus de assinatura que lhe for destinada pelos con-

tratos de partilha de produção; a parcela dos royalties que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos; a receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, conforme definido em lei; os royalties e a participação especial dos blocos do pré-sal já licitados destinados à administração direta da União; os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e outros recursos destinados por lei ao fundo”, explicou ainda a agência.

Um Comitê de Gestão Financeira (CGFFS), que terá sua composição e funcionamento estabelecidos pelo Poder Executivo, com a participação do ministro da Fazenda; do ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e do presidente do Banco Central, será o responsável pela políti-

LIGADO À  
PRESIDÊNCIA,  
FUNDO SOCIAL  
TERÁ COMITÊ  
DE GESTÃO

ca de investimentos do Fundo Social. Nenhum deles receberá remuneração adicional em razão da participação no Comitê, mas o Fundo terá que arcar com as despesas operacionais necessárias para o seu próprio funcionamento.

### Partilha

Adotado por países como Síria, Omã, Nigéria, Indonésia, Angola, Egito, Índia e

China, o regime de partilha estabelece que petróleo extraído passa a ser da União, depois de deduzidas as parcelas da empresa contratada referentes ao custo e participação no óleo excedente. À Petrobras caberá o papel de ser operadora de todos os blocos contratados sob o regime de partilha, com participação mínima de 30% em caso de consórcio.

A proposta aprovada no Senado prevê que a União não assumirá os riscos das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção decorrentes dos contratos. Custos e investimentos necessários serão de responsabilidade do contratado – que pode ser a Petrobras ou o consórcio por ela constituído.

No entanto, por meio de fundo específico, a União poderá participar dos investimentos nas atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção na área do pré-sal e em áreas estratégicas, caso em que assumirá os riscos correspondentes à sua participação, nos termos do respectivo contrato.

Diretamente ou por meio da ANP (Agência Nacional de Petróleo), o Ministério de Minas e Energia (MME), poderá promover a avaliação do potencial das áreas do pré-sal e das áreas estratégicas. A Petrobras também poderá ser utilizada no trabalho de avaliação das áreas passíveis de exploração.

Os contratos serão celebrados pelo Ministério de Minas e Energia, em nome da União, diretamente com a Petrobras, dispensada a licitação, ou por meio de leilão para consórcios. Uma empresa pública será especificamente criada para realizar a gestão dos contratos.

Caberá ao CNPE (Conselho Nacional de Política Energética) propor ao presidente da República o ritmo de contratação dos blocos do pré-sal

no regime de partilha, levando em conta a política energética do País e a demanda da indústria nacional para o atendimento das necessidades de bens e de serviços pela população.

Também será papel do CNPE a proposição dos blocos que terão contratação direta da Petrobras, quais serão leiloados, e quais serão os parâmetros técnicos e econômicos dos contratos, além da “delimitação de outras regiões a serem classificadas como áreas do pré-sal e as que serão definidas como estratégicas; a política de comercializa-

---

**PELA PROPOSTA,  
UNIÃO PODERÁ  
INVESTIR EM  
ÁREAS AVALIADAS  
COMO ESTRATÉGICAS**

---

ção do petróleo destinado à União nos contratos de partilha, assim como a política de comercialização do gás natural, observada a prioridade de abastecimento do mercado nacional”.

O Ministério de Minas e Energia será subsidiado por estudos técnicos da ANP (Agência Nacional do Petróleo) também quanto à delimitação dos blocos que serão objeto da partilha. A Agência também ficará responsável por elaborar as minutas dos contratos e dos editais, no caso de licitação; além de promover as licitações na modalidade leilão; fazer cumprir as melhores práticas da indústria do petróleo; analisar e aprovar os planos de exploração, de avaliação e de desenvolvimento da produção, bem como os programas anuais de trabalho e de produção relativos aos contratos de partilha, e regular e fiscalizar as atividades do setor petróleo sob o regime de partilha.

### Controle

Ao aprovar a emenda do senador Pedro Simon (PMDB-RS), o Senado desconsiderou propostas com a do senador Inácio Arruda (PCdoB-CE), que previa um modelo de distribuição dos royalties do pré-sal, mas mantinha a legislação atual para o petróleo extraído no pós-sal. Além disso, a emenda do senador cearense previa a criação de mecanismo que permitisse à sociedade exercer o controle social sobre a aplicação dos recursos dos royalties.

A emenda aditiva continha artigo que propunha, por exemplo, que os estados e municípios, além do Distrito Federal, teriam que constituir um fundo de desenvolvimento, um conselho de desenvolvimento (com composição paritária de representantes do poder executivo e da sociedade civil), um plano de desenvolvimento, além de apresentar relatórios de gestão que permitissem o controle da aplicação do ano anterior.

“Considerando que as receitas oriundas desse dispositivo legal correspondem a valores significativos para Estados, DF e, sobretudo, para Municípios, é oportuno prever mecanismo que permita, ou facilite, o controle social e o controle exercido pelas respectivas instâncias oficiais”, defendeu Arruda na justificativa da emenda.

No que diz respeito à distribuição, a intenção do senador Arruda foi reduzir os impactos de curto prazo nos estados e municípios produtores. A ideia era tornar mais suave uma transição para o novo modo de distribuição, com período previsto de dez anos para a implantação gradual do modelo.

Para os contratos futuros, a divisão prevista pela emenda Arruda seria a de destinação de 10% aos estados produtores confrontantes à aérea de pré-sal; 40% para todos os Estados e o Distrito Federal,

de acordo com os critérios de repartição do FPE; 10% para um fundo a ser repartido pelos municípios dos Estado produtores; 5% a um fundo a ser distribuído igualmente entre os municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo; e 35% entre todos os municípios, de acordo com o FPM.

“O objetivo de nossa emenda é contribuir para que o Projeto de Lei da Câmara alcance uma distribuição mais equilibrada das compensações financeiras do petróleo, sem provocar, no entanto, a inviabilidade fiscal de estados confrontantes e vários de seus municípios. Ela é uma proposta conciliatória à tensão federativa que se instaurou com a disputa pelas compensações financeiras oriundas da produção de hidrocarbonetos na plataforma continental brasileira”, havia defendido Arruda, antes da votação do último dia 10.

De volta à Câmara dos Deputados, o tema não deverá enfrentar demora em sua tramitação, a julgar pela urgência eleitoral e pelo interesse que já foi demonstrado pelos parlamentares quando da votação da emenda Ibsen. O governo,

---

**PROPOSTA SOBRE  
CONTROLE NÃO  
FOI APRECIADA  
PELO SENADO NO  
BLOCO DO PRÉ-SAL**

---

que não pretendia tratar do assunto antes das eleições, poderá ter que se envolver com esta pauta em meio ao pleito presidencial de outubro. O presidente Lula, como prevê Jucá e governadores como o do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, tende a vetar a redistribuição dos royalties. Mas restará ainda ao Congresso Nacional a opção de derrubar o veto, com os votos de 2/3 dos seus integrantes.

ARTIGO DISCUTE ALTERNATIVAS DA CIDADANIA PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL SOBRE AS CONTAS PÚBLICAS. NOVAS REDES UTILIZAM-SE DE ENGENHARIA POLÍTICA “QUE OUTRORA FORAM FERRAMENTAS DO PRÓPRIO CONSERVADORISMO OLIGÁRQUICO, MAS QUE HOJE INTERESSAM AOS CIDADÃOS COMO INSTRUMENTO PROGRESSISTA DE CONTENÇÃO DO ARBÍTRIO”

■ Artigo ■

# Democracia, Justiça e Controle Político

*Hamilton Garcia de Lima*

Quase terminando um artigo sobre o controle social dos governos locais, eis que Campos sofre nova intervenção judicial em seu processo eleitoral depois da posse dos eleitos e transcorridos mais de um ano do mandato, tal como na eleição de 2004, sem que isso signifique efetivamente uma luz no fim do assombroso túnel da instabilidade política municipal, muito ao contrário. Na primeira intervenção da série, que interrompeu o mandato do Prefeito eleito Carlos Campista em função de abuso do poder econômico de seu apoiador e antecessor Arnaldo Vianna, que nem por isso foi impedido de se candidatar à Câmara Federal e tomar posse no pleito seguinte (2006), a expectativa criada em torno da capacidade de transformação das práticas políticas sem mudança no sistema político foi intensa. A inconsistência punitiva da legislação brasileira e a lentidão da Justiça, todavia, não lograram um teste efetivo dessa hipótese, não obstante a compreensível carga de responsabilidade que paira sobre a Justiça Eleitoral no momento em que ela rompe o pacto de omissão de priscas eras.

Infelizmente, o rompimento da histórica omissão das autoridades fiscalizatórias do Estado brasileiro é uma medida que vem tarde e sem a carga redentora que séculos de desmandos e arbitrariedades exigiriam. Muito pelo contrário, algumas das intervenções ocorridas em Executivos do Norte Fluminense mostraram claramente uma tendência “ao tiro pela culatra”, em termos po-

líticos, das intervenções judiciais ao fim do processo eleitoral. Se muito, podemos dizer que os grupos concorrentes passaram a tratar melhor das aparências, pois o efeito inibidor observado sobre os abusos estão longe de compensar os prejuízos causados ao Estado e ao bem público pelas autoridades sacramentadas pelo atual sistema político-eleitoral. Tanto no caso do uso indevido da máquina e recursos públicos para a promoção de seu grupo, caso das eleições de 2004, quanto no uso indireto dos mesmos visando,

---

## ROMPIMENTO COM HISTÓRIA DE OMISSÃO CHEGA SEM PODER REDIMIR SÉCULOS DE ABUSOS

---

segundo o TRE/RJ, a promoção de “práticas panfletárias da rádio e do jornal O Diário”, no caso das eleições de 2008, estamos diante do mesmo problema que resta intocado: a privatização do público pela classe política, entendida como o conjunto dos grupos que, uma vez eleitos, independente de sigla e ideologia, utilizam recursos que não aqueles dos esforços partidários e legislação pertinente para se perpetuarem no poder.

Em relação ao último caso, que parece ser visto por muitos como de menor relevância, cabe aqui um parêntese: a imprensa não partidária, por sua própria natureza, não pode se comportar com facciosismo, devendo, mesmo tendo uma orientação ideológi-

ca definida, cumprir seu papel social de informar com isenção e equilíbrio os leitores, afinal a informação é também um direito, cabendo a notícia engajada apenas aos veículos explicitamente vinculados à grupos partidários ou corporativos.

Mas, voltando ao problema das intervenções judiciais nas eleições municipais fluminenses, a de 2004, que levou à cassação da chapa vitoriosa com quase um ano de mandato transcorrido, não apenas produziu instabilidade administrativa, pelo tempo transcorrido entre as infrações e a punição, como ainda estiolou a própria autoridade pública ao colocar no lugar do prefeito eleito, que iniciou um tímido mas claro processo de saneamento político da cidade, um Presidente da Câmara Municipal que não só se demonstrou inepto como liderança administrativa, como ainda incapaz politicamente de preservar a própria incolumidade do aparato estatal diante dos grupos dilapidadores do patrimônio público. Guindado ao posto legislativo pelo próprio prefeito cassado, com base na política generalizada de submeter o legislativo local – assunto para outro artigo – e ao executivo local por força da intervenção judicial, até ser confirmado nele pela eleição suplementar de 2006, o dirigente local emergente do processo judicial de 2004 – sem que o judiciário tenha qualquer responsabilidade nisso – fez a cidade mergulhar no período mais obscuro de sua vida política desde pelo menos 1988.

Um outro caso digno de nota é o de Bom Jesus do Itabapoana<sup>1</sup>, no Noroeste fluminense, onde os

abusos do poder econômico e político constituído – nesse caso por meio da utilização de expedientes não declarados de financiamento de campanha –, em meio a uma disputa acirrada, produziram o perverso efeito de uma aguda instabilidade política depois da cassação do mandato dos beneficiários da fraude à poucos meses do término do mandato. Nesse caso, a cassação à sete meses das novas eleições fez com que a cidade tivesse sete prefeitos em cerca de quatro meses, sendo o derradeiro escolhido o terceiro colocado na eleição cancelada, sem que a crise terminasse visto que os dois cassados em 2004 acabariam por se enfrentar na eleição de 2008: o Vice cassado disputando a Prefeitura com a esposa do Prefeito cassado, num imbroglío digno de chanchada.

Tais experiências mostram com nitidez que intervenções judiciais com foco exclusivamente eleitoral contra lideranças políticas acos-

---

## INTERVENÇÕES JUDICIAIS COM FOCO ELEITORAL NÃO PRODUZ EFEITO SANEADOR

---

tumadas ao amplo conforto no trato da coisa pública, em meio a uma sociedade resignada, não produzem os resultados saneadores esperados. Muito pelo contrário, acabam por promover, inadvertidamente, quadros despreparados para o exercício de responsabilidades vitais à sociedade. As punições eleitorais

promovidas pelos TREs, nas condições das acima citadas, se tornam não só inócuas, quando não acompanhadas de punições administrativas e criminais contra os dilapidadores do bem público, como ainda perversas pelos efeitos colaterais sobre a administração pública. Em ambos os casos relatados, a tardia e perfunctória punição eleitoral desconsidera que o uso de recursos públicos para fins privados no período eleitoral está longe de se caracterizar apenas como crime eleitoral, afinal eles provêm, direta ou indiretamente, do erário público municipal, sendo mister perseguir a causa administrativa dessa distorção.

De outro lado, a punição pessoal dos líderes de tais processos de corrupção e abusos eleitorais é tão inócua quanto a omissão diante dos crimes administrativos graves que jazem por detrás desse epifenômeno, e isso não apenas pela brandura das penas impostas, que deveriam ser mais duras e progressivas em caso de reincidência, mas pelo fato de que elas deixam incólumes os organismos políticos responsáveis pela reprodução de tais práticas. Ou seja, os partidos que abrigam tais facções ou que promovem diretamente tais práticas deveriam ser também atingidos pelas punições – seja por meio de ônus sobre fundo partidário, horário de propaganda eleitoral gratuita ou mesmo da nominata – de modo a que fossem estimulados a exercer de maneira efetiva seu poder e dever de filtro político para o exercício do poder. No caso brasileiro, a irresponsabilização recorrente dos partidos em face do comportamento de seus líderes ou representantes autorizados constitui verdadeiro incentivo a uma filtragem de orientação invertida, promovendo o menos virtuoso em detrimento do mais virtuoso. Guardadas as devidas especificidades, a punição de cunho individualista empreendida pelos tribunais eleitorais é análoga àquela efetivada outrora pela polícia nos morros cariocas: a simples repressão aos soldados

e gerentes do tráfico de drogas, por mais dura que seja – nesse caso a pura eliminação –, não faz mais que promover uma alta rotatividade no poder criminal ao custo de uma espiral declinante, em termos morais e etários, de seus líderes em combinação com uma espiral em sentido inverso em termos de índices de confrontação e militarização do espaço social urbano.

A combinação atual de sistema político caótico com protagonismo judicial débil e delongado, vem produzindo um quadro que longe de engendrar qualquer efeito de aperfeiçoamento das instituições democráticas, como amiúde sugerem alguns especialistas desconhecedores desses processos concretos, caminha celeremente no sentido oposto, desmoralizando instituições republicanas constantemente agredidas por uma dinâmica eleitoral perversa cuja regulação judicial é

---

PENA INDIVIDUAL  
SE TORNA INÓCUA  
POR PRESERVAR  
ORGANISMOS  
POLÍTICOS

---

impotente ou contraproducente.

É aqui que entra em tela a necessidade de um enfoque sistêmico sobre o crônico processo de corrupção da política nacional e o papel das iniciativas democráticas de grupos organizados da sociedade que almejam reverter o quadro de descontrole da gestão do Estado na esfera local. Antes de avançar nessa direção, porém, é preciso matizar o terreno sobre o qual estamos pisando, destacando alguns elementos históricos fundamentais para a determinação do comportamento brasileiro diante da política e do poder local.

A formação do Estado Nação brasileiro foi fortemente marcado pela centralização colonial que, se bem que desprovida das condições diretas de imposição da

ordem social na colônia, soube reunir as condições “externas” para essa dominação privatizando o processo colonizatório (Capitanias Hereditárias), o que deitou raízes na nossa tradição para muito além do sucesso dessa empreitada colonial. O modelo privatista de exploração e constituição do público no mundo colonial americano, já em plena era da separação entre o público e o privado na civilização européia, teve entre nós a característica de dotar os costumes políticos com uma ética dualista tendente a eximir de culpa e controle os dirigentes (privados) dos espaços públicos na medida inversa de sua importância e magnitude, de modo que quanto menor e mais próxima a unidade de poder, maior é o “conforto” de que dispõem tais dirigentes para tocar a administração pública como se privada fosse, elegendo beneficiários e clientelas sem observância aos preceitos de uma administração virtuosa no sentido da “vontade geral”.

Diante das formas inevitavelmente excludentes e repressivas de tal tipo de dominação, cidadania alguma pôde florescer até que a decadência econômica da terra, que sustentava tal modelo, solapasse os alicerces da dependência pessoal e da repressão discricionária como instrumento de contenção de conflitos. Esgotado esse longo processo de nossa formação nacional sem rupturas, de modo “lento, gradual e seguro”, como ensina nossa tradição política, abriu-se a possibilidade para um inaudito processo democrático hoje em curso no país<sup>2</sup>. Nossa democracia, todavia, na ausência de reformas econômicas inclusivas, assim como na relutância em se franquear ao povo o direito à participação política e à escolarização pública nas várias etapas de seu processo de modernização, fez com que os limites do pacto conservador anterior se mantivessem quase intactos não obstante os avanços jurídicos-institucionais de todo o período, fazendo com que o

Brasil real, como apontou Oliveira Vianna, se mantivesse à léguas de distância do Brasil legal em termos de modernidade política e social, restringindo-se nossa democratização política a uma oligarquização mais aberta e permeável aos influxos de um capitalismo que resistiu bravamente à massificação.

Esse processo foi responsável não só pelos limites alcançados pelo desenvolvimento nacional, em função da desigualdade extrema de renda e oportunidades, mas também, e é isso que aqui mais nos interessa, por uma cultura política marcada pela passividade e pela indiferença relativa, acostumada a desprezar os marcos legais do país em proveito de uma normatividade ad hoc, feita sob medida para cada situação e conveniência. Daí ser compreensível a falta de reação popular diante de uma legalidade constante e despidamente ferida em prol de interesses oligárquicos fortemente representados no sistema político. Por onde quer que se olhe, o que se vê são políticos populares manipulando a lei no limite de suas conveniências privadas por meio das instituições democráticas livremente constituídas, oferecendo em troca, ao povo, uma parte menor do que lhe caberia em face dos recursos amealhados pelo Estado, mas certamente

---

POLÍTICOS  
MANIPULAM LEI  
DE ACORDO COM  
CONVENIÊNCIAS  
PRIVADAS

---

melhor do que aquela que o simples mercado foi capaz de prover ao longo da história familiar de cada indivíduo.

A dinâmica se sustenta e se reproduz por meio de um sistema político-eleitoral feito sob medida para reproduzir o modus operandi discricionário das oligarquias, o que só é possível mediante a astuta combinação entre as

■ Continuação da página 5

liberdades individuais e a anomia institucional, num espelho perverso daquilo que é a regra da nossa convivência social. Muitos democratas sinceros e ilustrados, inclusive, se fazem defensores desse modelo em nome da inusitada democracia que vivemos, sem se darem conta que a soberania popular que temos encontra-se mortalmente subsumida aos interesses oligárquicos, que de uma forma ou de outra dominam também os mecanismos burocráticos de Estado que deveriam defendê-lo da sanha dos grupos minoritários predadores. Desse modo, nosso sistema político parece ter sido cuidadosamente talhado para a autonomização absoluta dos eleitos em face dos eleitores, no interregno que vai de uma eleição à outra, sendo a oferta de serviços de clientela com recursos públicos uma forma de pagamento por essa autonomia e não uma efetiva contrapartida ao poder de decisão do eleitorado. Não obstante o poder esteja nas mãos do eleitor, é patente que ele não se percebe como detentor efetivo desse poder nem enxerga nos partidos políticos (indisciplinados) instrumentos aptos para tal exercício.

Resta assim, como última saída, o controle da classe política diretamente pela sociedade civil insuficientemente organizada, politizada e instrumentalizada para impor freios efetivos à liberdade do corpo de representantes eleitos. Tal controle, por mais paradoxal que pareça, para se agigantar em meio a tantas desvantagens estruturais, deve lutar, para tornar-se efetivo, contra uma institucionalidade que privilegiou os interesses dos dirigentes por meio da manipulação caótica da liberdade eleitoral dos dirigidos – reduzida a nada pela anarquia institucional combinada à indiferença política elevada à verdadeira religião nacional. Pudéssemos trazer de volta o ativismo dos anos 1960-70 às liberdades de hoje e, de fato, teríamos um resultado revolucionário mesmo sobre a ordem política caótica dominante. Não sendo possível tal empreitada, o que se coloca

é a necessidade da descoberta de remédios de outra natureza no interior dessa mesma ordem.

Sem poder subverter a lógica oligárquica dominante a partir de um ativismo social contundente, como outrora, resta-nos a engenharia política dos novíssimos movimentos sociais instituídos em redes como modo de ressignificar os instrumentos de controle burocrático que outrora foram ferramentas do próprio

---

SISTEMA PARECE  
TER SIDO TALHADO  
PARA PROTEGER  
ELEITOS DOS  
ELEITORES

---

conservadorismo oligárquico, mas que hoje interessam aos cidadãos como instrumento progressista de contenção do arbítrio de uma classe política que, em conúbio com interesses privados fortemente alicerçados, buscam no eleitorado uma forma de escapar à Lei e de renovar sua tutela sobre a maioria social. Acontece no Norte fluminense apenas sob uma forma mais aguda aquilo que também se vê em São Paulo, Rio ou Minas: políticos inidôneos e improbos encontram nas urnas não o castigo para seu ativismo nocivo, mas a redenção, transcorridas suas rápidas penas e geralmente em cargos de hierarquia inferior, o lenitivo provisório para expiarem suas “culpas” e prosseguirem em suas exitosas “vidas públicas” estimulados pelo sistema caótico de voto e organização partidária.

Os instrumentos a que se alude aqui são os de caráter restritivo da amplíssima liberdade das oligarquias políticas, que usam o voto popular contra os próprios interesses populares ou, na linguagem de Rousseau, adulam a “vontade de todos” (interesse privado imediatista) para solapar a “vontade geral” (interesse comum mediato). Que tais oligarquias edulcorem tamanha desfaçatez sob o rótulo da vontade popular é compreensível, mas isso não deveria eludir a distorção subjacente

no processo, pelo menos ao nível da Ciência Política. Na verdade, o processo democrático, tal como se realiza nas eleições brasileiras, de um modo geral, é uma peça de ficção pois o eleitor, mesmo que esteja imbuído de uma clara vontade, é incapaz de saber para onde sua escolha foi de fato direcionada na bacia das almas do cálculo da divisão dos votos pelas coligações. Mesmo no caso de seu partido não estar coligado, fica ele sem nenhuma garantia de que seu voto pelo menos ajude a eleger alguém com quem ele tenha alguma afinidade política mínima, visto que a maioria dos partidos brasileiros – inclusive os outroras combativos partidos de esquerda – preenchem suas nominatas com nomes sem nenhuma coerência programática ou histórica; isso para ficarmos apenas no campo daqueles que não abrem mão de fazer um voto consciente. Se ampliarmos essa consideração até o eleitorado que vota sem muita consciência, então chegaremos a um quadro de frustração quase completo, pois nesse estrato o papel do partido como guia ideológico é ainda mais pronunciado.

No sistema vigente, movem-se com maior segurança apenas aquela parcela do eleitorado que “quer levar vantagem em tudo” e que nesse ambiente de absoluto descontrole institucional tem muito mais chance de acerto no varejo do que os que buscam conseguir algo no atacado. A razão disso é muito simples de entender: como a seletividade dos partidos não funciona virtuosamente, ou seja, recrutando os melhores quadros dentro do seu escopo ideológico-programático, aqueles que ingressam em suas nominatas têm muito mais chances de fazerem do partido seu instrumento de ascensão social do que o contrário, ou seja, o partido se aproveitar de sua energia individual para promover seus objetivos sociais. Toda essa engrenagem perversa precisa ser revertida de modo que o ativismo social possa encontrar estruturas sólidas e sistêmicas por onde se amparar na luta pelo bem público.

O controle social da política local, destarte, necessita avidamente de uma pauta nacional que substitua a anemia dos partidos, como se viu no protagonismo de rede da Lei da Ficha Limpa que, independente de seu resultado final, mostrou essa necessidade de ligar o local ao nacional como modo de promover efetivamente a cidadania política.

A idéia da democracia participativa em países com as características políticas do nosso assume um caráter diverso daquele verificado em países institucionalmente maduros. Não se trata apenas de romper os limites aristocráticos das instituições liberais através de uma ação direta da cidadania, mas de instituir uma forma específica de controle sobre o corpo político que o impeça de manipular o voto popular por meio da corrupção de Estado semi-institucionalizada.

Sem uma reforma política ampla, geral e irrestrita, os ensaios de controle social do poder local que surgem no país correm o risco de perderem o impulso em meio à poderosa barreira institucional legitimada pelo voto popular, que garante às neoligarquias o controle sobre o Estado, em seus diversos níveis, à despeito das ações localizadas, tênues e restritas da justiça brasileira e de outros atores sociais e institucionais de boa índole.

HAMILTON GARCIA DE LIMA É CIENTISTA  
POLÍTICO, PROFESSOR DO LESCE-CCH/  
UENF-DR (LABORATÓRIO DE ESTUDO DA  
SOCIEDADE-CIVIL E DO ESTADO – CENTRO  
DE CIÊNCIAS DO HOMEM/UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DO NORTE-FLUMINENSE –  
DARCY RIBEIRO).

#### NOTAS

1 - DETALHES DESSE PROCESSO PODEM SER ENCONTRADOS NA MONOGRAFIA DE CONCLUSÃO DE CURSO DO CIENTISTA SOCIAL JOSÉ CRIZÓSTOMO, DEFENDIDA EM 2009 NA UENF.

2 - CUJAS ESPECIFICIDADES FORAM MELHOR DISCUTIDAS EM ARTIGO MEU PUBLICADO NESSE BOLETIM, NO SEU Nº 13, DE SETEMBRO DE 2006, INTITULADO “A DEMOCRACIA SEMI-SOBERANA”.

ARTIGO DISCUTE CENÁRIO ANTERIOR AOS DEBATES DO PRÉ-SAL EM MUNICÍPIOS DA BACIA DE CAMPOS. ATUALIDADE DA ABORDAGEM SE SUSTENTA EM RAZÃO DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO NO PÓS-SAL SER, AINDA HOJE, A MAIOR RESPONSÁVEL PELA PRODUÇÃO NO BRASIL E POR TRAZER CONTRIBUIÇÕES PARA OS FORMATOS FUTUROS

■ Artigo ■

# Competição e Cooperação entre os municípios confrontantes com a Bacia de Campos

Rodrigo Chaloub Dieguez

O presente artigo é uma síntese da monografia de conclusão de curso de graduação apresentada em dezembro de 2007 ao Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio, orientada pelo professor Ricardo Ismael de Carvalho e intitulada “Competição e Cooperação entre os municípios confrontantes com a Bacia de Campos no Estado do Rio de Janeiro”. Aqui, serão apresentadas as principais discussões abordadas na monografia, as conclusões a que se chegou e a tentativa de atualizar os dados abordados na época.

O foco das atenções nos últimos anos tem se voltado para a questão do modelo de exploração, da regulamentação e dos critérios de rateio sobre as atividades de exploração das reservas do pré-sal. Os pontos abordados aqui, entretanto, se restringem aos desdobramentos em relação ao período anterior a sua descoberta. Embora esta ressalva seja importante para prevenir o leitor, sugere-se aqui que as conclusões permanecem atuais, não só porque a exploração na camada do pós-sal prossegue em atividade, mas também porque a compreensão dos processos políticos daí decorridos contribui para iluminar os desafios e os impasses que podem surgir para os municípios impactados futuramente pela exploração do pré-sal.

O tema principal do artigo é a discussão em torno das tendências recentes do federa-

lismo brasileiro, enfocando as relações entre as prefeituras dos municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos no Estado do Rio de Janeiro (Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casemiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra). Dito de outra forma, busca-

## INQUIETAÇÕES SOBRE COMO PREFEITURAS REAGEM MOTIVOU A PESQUISA

se compreender como os poderes executivos dos respectivos municípios se comportaram nos últimos anos frente às novas perspectivas trazidas pela indústria do petróleo, dentro do contexto federativo marcado pela Constituição de 1988.

A relevância do tema selecionado está vinculada ao recente destaque que esta região vem merecendo nos últimos anos, em função de um crescimento econômico destoante dos demais municípios do interior do Estado do Rio de Janeiro. As inquietações sobre como essas prefeituras estão reagindo ao novo contexto trazido pela indústria do petróleo foram as principais fontes de estímulo para esta pesquisa.

Uma nova experiência nas relações horizontais entre os municípios desta região é significativa para o entendimento dos rumos do federalismo brasileiro

contemporâneo, que oferece maior visibilidade e autonomia às unidades subnacionais. Além da abordagem realizada através da análise do texto constitucional, típica do direito constitucional, e das repartições tributárias entre as três dimensões federativas (União, estados e municípios), própria do federalismo fiscal, o enfoque sobre o processo político, oferecido pelo campo da ciência política, permite aprofundar melhor a compreensão a respeito das relações de poder entre as unidades subnacionais e a União. As relações horizontais entre os governos locais fortalecem o pacto federativo que baliza o nosso sistema político, isto é, a distribuição territorial do poder caracterizada pela garantia de autonomia dos estados e municípios. Estudos antes concen-

## ESTÍMULO À COMPETIÇÃO ESTIMULA A DESIGUALDADE ENTRE CIDADES

trados na atuação dos governos estaduais podem agora serem utilizados como referência para a compreensão da ação dos governos municipais, em virtude de maiores responsabilidades e atribuições por estes recebidas desde a promulgação da Constituição de 1988.

O presente trabalho, enfim, investiga os elementos que estimulam cooperação e com-

petição entre as prefeituras dos municípios confrontantes com a Bacia de Campos, objetivando, dessa forma, verificar se há uma tendência de acirramento ou amenização das desigualdades espaciais entre tais municípios, e até mesmo, entre estes e outros municípios localizados próximos à região.

Não se pode esquecer que estamos tratando de uma federação reconhecidamente marcada por uma profunda assimetria, em que alguns poucos municípios concentram grande parte da riqueza do país. Como consequência disso, qualquer estímulo à competição entre municípios pode intensificar as suas desigualdades, considerando-se um jogo cujos atores em disputa não possuem o mesmo poder de atuação. Os municípios escolhidos para serem analisados são, sem dúvida, altamente privilegiados pelo recebimento dos royalties do petróleo, como poderemos ver posteriormente. A competição pode não trazer resultados tão desiguais entre eles próprios, porém podem acirrar ainda mais a assimetria em relação a outros municípios localizados a sua volta.

O tema sugerido instiga, portanto, um importante aspecto do federalismo contemporâneo e do próprio caso brasileiro, ressaltando, dessa forma, a dimensão horizontal das ações políticas cooperativas e competitivas no âmbito regional.

Uma segunda razão que justifica o tema escolhido é o destaque que os municípios da Zona de Produção Princi-

pal da Bacia de Campos vêm recebendo nos últimos anos. Com a estagnação econômica da capital fluminense, o eixo de crescimento do estado foi sendo deslocado para fora de sua região metropolitana, conforme pode ser visto nas últimas pesquisas apresentadas pelo IBGE, se sobressaindo nesta tendência os municípios selecionados para esta pesquisa.

Para tentar conferir maior precisão, sem precisar expor maiores aprofundamentos em cada tema levantado, o artigo será estruturado em função do que foi abordado em cada capítulo da monografia, apresentando os seus desenlaces, isto é, as questões presentes e os entendimentos a que se chegou.

Primeiro, discuto o referencial teórico-metodológico utilizado que está baseado no enfoque do federalismo no continuum cooperação-competição, descrito pelo cientista político Daniel Elazar, e adotado por Ricardo Ismael em seus trabalhos sobre o declínio da cooperação entre os governos estaduais no Nordeste. Nesta oportunidade, procura-se chamar a atenção para os mecanismos cooperativos e competitivos presentes no processo político envolvendo os municípios confrontantes com a Bacia de Campos.

Em segundo lugar, foi realizado um estudo histórico dos fatores envolvidos no surgimento da indústria do petróleo no Norte-Fluminense, a partir da descoberta de campos de petróleo na Bacia de Campos em 1974 (o Campo de Garoupa), e a sua exploração comercial iniciada em 1977 no Campo de Enchova. A partir desse período, houve uma série de transformações na região, em função da instalação da Petrobras no município de Macaé, que terminou atraindo inúmeras outras firmas para a região formando uma aglomeração industrial (SILVESTRE, 2006).

Além disso, foram discutidas as principais modificações que

**Tabela 1:** Participação das receitas provenientes dos royalties no orçamento dos municípios que formam Ompetro e comparação entre o orçamento per capita destes municípios com o orçamento municipal per capita médio do Brasil segundo a faixa da população, em 2008\*

Faixa da população	Município	Royalties/ Orçamento Municipal (%)	Orçamento Municipal per capta
< 20.000 habs (média Brasil)			1.288,83
11.671	Carapebus	22	5.588,02
19.315	Quissamã	44	11.773,20
> 20.000 < 50.000 habs (média Brasil)			1.232,88
27.701	Armação de Búzios	43	4.713,69
29.811	Casimiro de Abreu	38	5.069,22
30.348	São João da Barra	40	6.536,91
> 50.000 < 100.000 habs (média Brasil)			1.232,64
91.085	Rio das Ostras	33	5.450,70
>100.000 < 250.000 habs (média Brasil)			1.404,20
180635	Cabo Frio	32	2.478,64
188.787	Macaé	35	6.095,40
> 250.000 < 500.000 habs (média Brasil)			1.345,00
431.839	Campos dos Goytacazes*	32	2.892,71

Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponíveis em [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br) e <http://inforoyalties.ucam-campos.br/>

\*os dados referentes a Campos dos Goytacazes são de 2006, pois o município não apresentou as contas relativas ao orçamento de 2008, nem de 2007.

a Lei nº 9478/97 (nova Lei do Petróleo) trouxe na regulação do setor de petróleo e gás, através da quebra do monopólio da Petrobras sobre a exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil, da criação da Agência Nacional do Petróleo (ANP) e do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), assim como da distribuição das participações governamentais (royalties e participações especiais, por exemplo).

Como enfoque principal da monografia, foi investigado o processo de formação, a atuação e os objetivos da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e Limitrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos (Ompetro), como uma arena política de cooperação horizontal<sup>1</sup>, e a criação por parte de várias localidades na região de fundos

de desenvolvimento municipal, estabelecendo assim estímulos para a competição no Norte fluminense.

### Competição-cooperação

Neste trabalho, procurou-se mostrar que o federalismo deve ser estudado não só como uma estrutura fixa definida a partir do texto constitucional, mas também a partir das relações políticas entre a União e as unidades subnacionais e destas entre si. No caso brasileiro, o processo político envolvendo municípios ganhou relevância no contexto da Constituição de 1988, sendo muitas vezes marcado por conflitos e negociações, pela elaboração de políticas para atrair empreendimentos econômicos e pela criação de arenas políticas cooperativas. Exemplo disso é o caso aqui estudado

dos municípios confrontantes com a Bacia de Campos no estado do Rio de Janeiro.

Nesta pesquisa considerou-se que o modelo centralização-descentralização é insuficiente para compreensão do processo político federativo brasileiro, especialmente a partir da Constituição de 1988, quando as unidades subnacionais receberam maiores atribuições para legislar e ampliaram sua parcela no bolo tributário federativo. Adotou-se, neste momento, a definição mínima de federalismo oferecida por Ismael, que o caracteriza como um tipo particular de distribuição territorial do poder político, sendo marcado por uma associação entre unidades políticas com base territorial, em que as relações de poder entre a União e os estados-membros, e destes entre si, são definidas na Constituição Nacional, pelo desenrolar do processo político e pela cultura política (ISMAEL, 2005: 44).

Além disso, também foi adotado como referencial analítico o instrumental teórico-metodológico do cientista político norte-americano Daniel Elazar, no qual o federalismo caracteriza-se como um sistema político não-centralizado, definido pela fórmula "self-rule plus shared-rule", que garante autonomia e interdependência entre os entes políticos no pacto federativo (Elazar, 1987: 12). A partir desta perspectiva, com efeito, a dimensão horizontal do federalismo recebe maior destaque, privilegiando-se as relações intergovernamentais presentes no processo político que envolve as unidades subnacionais, revalorizando-as enquanto atores e arenas políticas que transformam e reforçam o pacto federativo. O federalismo, nesse sentido, pode ser compreendido através do continuum competição-cooperação, em que ora se privilegia a preservação da autonomia dos entes federativos, ora se busca alcançar maior padronização dos serviços e bens públicos oferecidos aos

cidadãos de todo o território. A competição é resultado da não-centralização do modelo, enquanto a cooperação está presente tanto na origem quanto no desenvolvimento do arranjo federativo (Ismael; 2005: 50). A presença simultânea de mecanismos cooperativos e mecanismos competitivos dentro da federação e a persistência mais enfática de um sobre outro, ou até mesmo, o equilíbrio tênue entre ambos, será responsável pela caracterização de um sistema político mais ou menos desigual sob o ponto de vista socioeconômico na dimensão territorial (Elazar, 1993 apud Abrucio e Costa, 1998: 30).

### Trajatória histórica

Com relação à implantação da indústria do petróleo na região da Bacia de Campos, alguns fatores nacionais e internacionais influenciaram tal processo que se iniciou com maior desenvoltura no final da década de 1970.

O Brasil enfrentava um quadro marcado pela forte dependência em relação à importação do petróleo, que consumia boa parte de nossas divisas internacionais; e pela falta de uma poupança interna que obrigava o país a recorrer a empréstimos externos, obtidos junto ao sistema financeiro internacional. Por um lado, os dois choques no preço do petróleo em 1973 e em 1979, motivados pelos conflitos no Oriente Médio, nosso principal fornecedor de petróleo na ocasião, e a crise dos juros internacionais, em decorrência do impacto que estes aumentos provocaram no sistema financeiro, por outro, deixaram o país em uma situação vulnerável.

Em resumo, o financiamento do modelo de crescimento econômico adotado no governo militar estava seriamente comprometido e os resultados alcançados no período entre 1968 e 1973 tornaram-se inviáveis nestas condições que o país enfrentava. A descoberta dos campos de petróleo com

alto potencial de exploração comercial no norte do Estado do Rio de Janeiro demonstrouse, portanto, uma estratégia interessante para o governo militar, pois era uma possibilidade de reduzir as importações de petróleo, viabilizando maior investimento interno, além de fortalecer a estatal Petrobras, conferindo ao setor petrolífero posição estratégica central para economia nacional (Dieguez, 200: 28-31).

Para isso ocorrer, no entanto, era necessário importar do Mar do Norte tecnologia de extração de petróleo em águas profundas, o que representava um custo inicial elevado, porém possível de ser recuperado caso a própria Petrobras apresentasse um bom desenvolvimento no setor, o que terminou sendo concretizado (Araújo, 1996).

Instalou-se, então, um novo ciclo econômico na região da Bacia de Campos, o chamado ciclo do petróleo, substituindo a antiga hegemonia da indústria sucroalcooleira. Embora tenha recebido muitos incentivos por parte do governo militar ao longo da década de 1980, o ciclo da cana-de-açúcar foi superado pelo dinamismo da economia petrolífera. Inaugurou-se aí um novo ciclo econômico regional, baseado direto e indiretamente nos recursos oriundos da extração de petróleo, trazendo perspectivas de reversão do quadro de desigualdades sociais e crescimento do emprego local. O que se viu, entretanto, foi a formação de um “enclave” quando se privilegiou os interesses nacionais sem se preocupar com os impactos locais que essa indústria poderia causar. Além disso, a mão-de-obra mais especializada e, portanto, melhor remunerada, vinha dos grandes centros do país, restando a população local os empregos de menos qualificação. O exemplo da região pode ser comparado com experiências da Venezuela, Angola, Líbia e Iraque, quando não se conseguiu canalizar o dinheiro

do petróleo em outras fontes de riqueza em outros setores da economia (PIQUET, 2003: 223-224).

### Justiça intergeracional

Em relação ao marco legal que balizou estas modificações, a Lei 9478/97 modificou o cenário e a correlação de forças políticas e econômicas presentes na indústria de exploração do petróleo. Esta nova lei é reconhecida pela quebra do monopólio da Petrobras sobre as atividades de extração e produção de petróleo (embora as jazidas continuem sendo propriedades exclusivas da União), pela reconfiguração no âmbito institucional que regula o setor, e pelas novas regras de cobrança e rateio das participações governamentais, conferindo significativa importância aos royalties.

Em primeiro lugar, foi criado o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás natural e biocombustíveis (ANP), cujos objetivos principais eram comandar a transição da Petrobras, que agora passaria a concorrer com empresas privadas nacionais e estrangeiras, à luz das novas discussões e diretrizes das funções reguladoras do Estado. Além dessas duas instituições, foi também criada pela sociedade civil privada a Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP), cujo objetivo principal é maximizar o conteúdo nacional no fornecimento da indústria nacional de bens e serviços para a indústria do petróleo.

Outro aspecto muito relevante trazido pela Lei 9478/97 foi a mudança paradigmática ocorrida no crescimento econômico para os municípios da região, pois é acrescentada ao seu orçamento uma disponibilidade de recursos bastante significativa originada dos royalties e de outras participações governamentais. Como Rodrigo Serra afirma de maneira insistente e bem esclarecida, é neces-

sário, todavia, problematizar a definição dos critérios de rateio desses recursos, que seguiu a tendência de descentralização fiscal presente em nosso pacto federativo, sendo, portanto, resultado muito mais de uma negociação política, do que de uma avaliação exclusivamente técnica e comparativa com modelos internacionais e outros setores de exploração mineral (SERRA, 2005).

A teoria econômica relacionada à cobrança e distribuição de royalties como uma compensação está fundamentada no conceito de renda mineral, definido pela própria idiosincrasia da disponibilidade deste tipo de recurso<sup>2</sup>, que, por ser escassa, termina influenciando diretamente o custo de oportunidade de sua exploração, ou seja, a sua “extração hoje”, termina impossibilitando a sua “extração futura”. O horizonte normativo que justifica a cobrança e a distribuição de royalties em função da extração e produção de petróleo e possibilita a solução deste dilema é encontrado em outro conceito chave, que é a justiça intergeracional. Serra, neste sentido sintetiza a superação deste impasse da seguinte forma:

“o comprometimento dos recursos naturais não-renováveis para a geração futura, em função da extração atual, é o ponto de partida para a questão da justiça intergeracional, pois se espera que esta renda gerada seja aplicada de forma a oferecer à geração futura uma fonte de renda, quando da exaustão do recurso. (SERRA, 2005: 48)

O conceito de justiça intergeracional, dessa forma, torna-se essencial para a compreensão da natureza da cobrança dos royalties quando o seu critério de rateio adotado é apenas econômico. O melhor uso de parte das receitas provenientes dos royalties seria, portanto, através da diversificação das forças pro-

dutivas de uma região em que haja exploração petrolífera para que, quando essas reservas estiverem esgotadas futuramente, seja possível manter um desenvolvimento sustentável.

Comparando o exemplo brasileiro com experiências internacionais, entretanto, pode-se concluir que não há convergências entre o debate econômico e as nossas regras vigentes, seja por sua distribuição, seja por sua aplicação. A lei terminou estabelecendo critérios físicos em que o recebimento dos royalties está destinado ao município confrontante com o poço de poço de produção. De forma geral, sua elegibilidade é assim condicionada pelo artigo 11 do Decreto nº 2.705/1998:

“consideram-se confrontantes com a plataforma continental onde se realizar a produção dos estados e municípios contíguos à área marítima delimitada pelas linhas de projeção dos respectivos limites territoriais, até a linha limite da plataforma continental, onde estiver situado o campo produtor de petróleo ou gás natural” (Brasil, 2004: 125).

Conclui-se, portanto, que os critérios de rateio dos recursos oriundos dos royalties do petróleo são fruto de um processo político, que elege o determinismo geográfico como princípio norteador. Despreza-se, dessa forma, qualquer teoria econômica desenvolvida a respeito dos princípios normativos de sua cobrança, que elegem a justiça intergeracional como justificativa primeira de sua cobrança e distribuição.

A arrecadação de royalties por parte desse grupo de municípios aumentou consideravelmente desde 2000, ou seja, dois anos após a aprovação do Decreto que regulamentou a nova forma de cálculo do rateio dos royalties, até o ano de 2008. Na tabela I, podemos verificar como os critérios de rateio que estabelecem o montante

de recursos disponibilizados pelo recebimento de royalties terminaram beneficiando os municípios confrontantes com a Bacia de Campos. Buscou-se comprovar tal afirmação expondo como a contribuição destas participações governamentais nos seus orçamentos os diferencia em relação aos demais municípios de mesmas características populacionais em todo o Brasil.

Embora esta condição favorável não seja novidade nenhuma, a apresentação destes dados é essencial para esclarecer o impacto dos royalties sobre o crescimento econômico dos municípios confrontantes com a Bacia de Campos, que, conforme será demonstrado a seguir, foi fundamental para a configuração do cenário político que se formou nesta região.

### Competição e Cooperação

Toda esta discussão apresentada forma as bases necessárias para compreender os desdobramentos observados no campo das relações intergovernamentais entre os municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos, no Estado do Rio de Janeiro. O processo político que emergiu entre estes governos municipais corrobora a escolha do continuum competição-cooperação como referencial analítico para torná-lo inteligível. A trajetória percorrida pela implantação da indústria do petróleo na região, dentro do contexto federativo pós-Constituição de 1988, produziu tanto uma arena política de cooperação horizontal entre os municípios – a Ompetro, quanto diversas iniciativas isoladas de aplicação dos recursos provenientes dos royalties do petróleo configurando um claro cenário de competição intermunicipal.

No âmbito da cooperação, destaca-se a formação da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e Limitrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de

Campos, no ano de 2001, para fortalecer os municípios frente aos desafios a serem enfrentados no tocante aos impactos trazidos pelo recebimento de royalties. Os municípios fundadores da Ompetro são Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casemiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra.

Em primeiro lugar, deve ser observado que essa organização traz uma reconfiguração das alianças locais, em função da classificação dos municípios como pertencentes à zona de produção principal da Bacia de Campos estar baseada nas linhas de projeções dos limites territoriais (Piquet, 2003: 233 – 234). Não se manteve, dessa forma, uma relação com a antiga classificação das áreas geoeconômicas definidas pelo IBGE, que considerava a forte presença da cultura da cana de açúcar, entre os municípios da chamada Região Norte-Fluminense, e a força do turismo e da pesca, entre os municípios das Baixadas Litorâneas. A partir dessa nova configuração, a Ompetro aglomerou alguns municípios do Norte-Fluminense com mais alguns municípios das Baixadas Litorâneas<sup>3</sup>.

A Ompetro foi criada com o objetivo de manter um fórum permanente entre os prefeitos da região da Bacia de Campos, em que se seriam discutidos assuntos de interesse dos municípios produtores, sobressaindo-se a fiscalização do recebimento dos recursos dos royalties e outros interesses tributários e financeiros relacionados ao setor, como podemos ver no Estatuto Social da Ompetro:

“Art 4º A Ompetro tem como objetivos básicos:

1 – Defender os interesses desses de tantos outros que se tornarem produtores de petróleo no Estado do Rio de Janeiro, no que concerne à produção de petróleo e gás neste território;

[...] 3 – Defender a efetiva

participação da organização, enquanto representante desses municípios, nos assuntos que motivaram a criação da entidade;

[...] 6 – Acompanhar e processar os dados referentes à produção de petróleo e gás, de modo que haja maior transparência possível, de acordo com o que preceitua a legislação pertinente que flexibilizou o monopólio do petróleo “. (OMPETRO, 2001: 1-2)

Uma das propostas iniciais da Ompetro era formar um fundo de desenvolvimento regional a partir da receita com os royalties, o que foi observado em visitas de alguns técnicos locais a regiões semelhantes em outras partes do mundo que passavam por este problema, como, por exemplo, a região do Mar do Norte na Europa. A intenção do fundo era preservar os municípios produtores de um momento futuro em que a produção de petróleo começasse a entrar em decadência, ou seja, a concepção da formação deste fundo estaria em perfeita harmonia com a questão da cobrança e aplicação dos royalties como forma de garantir a justiça intergeracional, conforme debatido anteriormente.

Alguns fatores, entretanto, contribuíram para o fracasso dessa tentativa. Em primeiro lugar, como os royalties são incorporados ao caixa único do município e não há nenhuma exigência ex post quanto à sua utilização, cada prefeitura emprega esses recursos de acordo com sua lógica, inexistindo, portanto, uma unidade na utilização desses recursos.

Além disso, é importantíssimo assinalar a diferença de percepção de carências e necessidades por parte de cada prefeitura, em função da influência direta ou não da indústria do petróleo em seus territórios, atribuindo sentidos diversos ao recebimento dos royalties. Como a Lei 9478 concedeu o status de município produtor e, conseqüentemente, o direito

de recebimento de 22,5 % dos royalties (quando a alíquota sobre produção supera 5%, segundo os critérios da ANP) a qualquer município que seja confrontante com a plataforma continental, mesmo que a indústria do petróleo não interfira em sua economia, esse recurso será devidamente transferido. Os municípios de Macaé e Rio das Ostras, no entanto, em virtude de terem instalações diretamente relacionadas a essa indústria, terminam por serem os únicos a experimentar o bônus e o ônus que são gerados pelo setor. Isto é, não só o maior desenvolvimento da região e a criação de emprego e geração de renda, como também, o maior desgaste de sua estrutura urbana através do alto tráfego de caminhões com carga pesada sobre suas rodovias, além do processo de favelização pelo forte poder de atração de mão-de-obra podendo resultar em migração desordenada. Os demais municípios, enquanto isso, encaram as participações governamentais como um mero aumento orçamentário, pois suas economias não são afetadas dessa forma pelo setor petrolífero.

Em decorrência desse fato, cria-se um obstáculo para a consolidação da cooperação entre os municípios integrantes da Ompetro, já que cada prefeitura terá uma lógica de utilização diferente para esses recursos, inviabilizando a identificação de um perfil único que integre todos os dez municípios que a formam. A ausência de um compartilhamento de projetos sobre as formas como estes recursos deverão utilizados impossibilita, por exemplo, a formação de consórcios intermunicipais no âmbito da produção de

políticas públicas.

Como a lógica de aplicação desses recursos é diferente em cada prefeitura, os interesses individuais de cada prefeitura entraram em conflito e inviabilizaram esta que seria uma ação típica de cooperação intermunicipal. A intenção inicial da Ompetro, pelo contrário, foi subvertida quando, seguindo uma linha de ação mais individual, começou-se a criar fundos municipais, a começar por Campos dos Goytacazes através do Fundo de Desenvolvimento de Campos (FUNDECAM). A estrutura se mostrou atraente aos demais municípios, já que utiliza recursos dos royalties para realizar empréstimos a novos empreendimentos que se pretendem instalar dentro dos limites territoriais do município, formando, a partir de então, o processo mais claro de competição intermunicipal na região. Até o momento, outros quatro municípios estão em processo de instalação de fundos análogos ao FUNDECAM, são eles: Macaé, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu e Quissamã.

Estes fundos, sustentados pelos recursos provenientes dos royalties do petróleo, terminaram produzindo uma situação inusitada que contribui significativamente para a compreensão das tendências recentes do federalismo brasileiro desde a promulgação da Constituição de 1988. Se a formação da Ompetro tinha por objetivo inicial estimular a cooperação, suas ações, por se restringirem à fiscalização e ao controle do recebimento dos royalties, construíram a estrutura sobre a qual os municípios competem entre si, acirrando os conflitos locais e

contribuindo para o aumento das desigualdades espaciais.

Pode-se dizer, desta forma, que, sendo definido pelas regras presentes no marco legal, que estabeleceu os critérios de arrecadação e rateio dos royalties, pelo processo político envolvendo os gestores municipais, que integram a Ompetro e utilizam seus fundos próprios de desenvolvimento, e pela cultura política local, em que os valores presentes privilegiam as ações individuais em detrimento das ações coletivas; a competição prevaleceu sobre a cooperação entre os municípios confrontantes com a Bacia de Campos.

**RODRIGO CHALOUB DIEGUEZ  
É MESTRANDO EM CIÊNCIAS  
SOCIAIS DA PUC/RJ.**

#### NOTAS

1 - A COOPERAÇÃO HORIZONTAL OCORRE QUANDO AS UNIDADES SUBNACIONAIS ENVOLVIDAS AGEM SEM A INTERFERÊNCIA DIRETA DA UNIÃO. EM MUITOS CASOS NO BRASIL, ESSAS ARENAS POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO HORIZONTAL BUSCAM UM FORTALECIMENTO INTERNO PARA POSTERIORMENTE ENTRAR EM UMA NEGOCIAÇÃO COM A UNIÃO, O QUE NÃO A DESCLASSIFICA EM SUA NATUREZA HORIZONTAL POR HAVER UM MOMENTO PRÉVIO DE ATUAÇÃO SEM A PRESENÇA DA UNIÃO. CARVALHO, 2005.

2 - EMBORA A FORMAÇÃO DO PETRÓLEO TENHA ORIGEM EM SERES VIVOS DECOMPOSTOS HÁ MILHÕES DE ANOS, COMPARÁ-LO COM OS MINERAIS NO QUE DIZ RESPEITO A SUA NATUREZA ECONÔMICA JUSTIFICA-SE POR SER TAMBÉM UMA RIQUEZA NÃO-RENOVÁVEL.

3 - OS MUNICÍPIOS DA OMPETRO QUE PERTENCEM À REGIÃO NORTE-FLUMINENSE SÃO: MACAÉ, CARAPEBUS, QUISSAMÃ, CAMPOS DOS GOYTACAZES E SÃO JOÃO DA BARRA. OS MUNICÍPIOS DA OMPETRO QUE PERTENCEM À REGIÃO DAS BAIXADAS LITORÂNEAS SÃO: CABO FRIO, ARMAÇÃO DE BÚZIOS, CASIMIRO DE ABREU E RIO DAS OSTRAS.

#### BIBLIOGRAFIA

ABUCIO, FERNANDO LUIZ & COSTA, VALERIANO MENDES FERREIRA (1998). "REFORMA DO ESTADO E O CONTEXTO FEDERATIVO". SÉRIE PESQUISAS, Nº 12, SÃO PAULO – FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER

ARAÚJO, FLÁVIO SANTOS TOYAL DE. PETROBRÁS, SEU PAPEL NA POLÍTICA DE PETRÓLEO E O PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO ECONÔMICA. RIO DE JANEIRO, 1996. DISSERTAÇÃO DE MESTRADO – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

BRASIL.. PETROBRAS SERVIÇO JURÍDICO. LEGISLAÇÃO DO PETRÓLEO. 8. ED. RIO DE JANEIRO: PETROBRAS, 2004. 160 p.

CARVALHO, RICARDO ISMAEL DE. NORDESTE: A FORÇA DA DIFERENÇA: IMPASSES E DESAFIOS NA COOPERAÇÃO REGIONAL. RECIFE: EDITORA MASSANGANA 2005

DIEGUEZ, RODRIGO CHALOUB. COMPETIÇÃO E COOPERAÇÃO ENTRE OS MUNICÍPIOS CONFRONTANTES COM A BACIA DE CAMPOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. MIMEO 2007. 82p.

ELAZAR, DANIEL. EXPLORING FEDERALISM. TUSCALOOSA: UNIVERSITY OF ALABAMA. 1987

ORGANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PRODUTORES DE PETRÓLEO E GÁS E LÍMITROFES DA ZONA DE PRODUÇÃO PRINCIPAL DA BACIA DE CAMPOS - OMPETRO. ESTATUTO SOCIAL. CAMPOS DOS GOYTACAZES, JAN. 2001.

PIQUET, ROSÉLIA (ORG). PETRÓLEO, ROYALTIES E REGIÃO. RIO DE JANEIRO: EDITORA MASSANGANA 2003. 310p.

SERRA, RODRIGO VALENTE. CONTRIBUIÇÕES PARA O DEBATE ACERCA DA REPARTIÇÃO DOS ROYALTIES PETROLÍFEROS NO BRASIL. CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2005. TESE DE DOUTORADO (DOUTORADO EM ECONOMIA. ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DESENVOLVIMENTO, ESPAÇO E MEIO AMBIENTE) - INSTITUTO DE ECONOMIA, UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP).

SILVESTRE, BRUNO DOS SANTOS. AGLOMERAÇÃO INDUSTRIAL DE PETRÓLEO E GÁS DO NORTE-FLUMINENSE: CONEXÕES DE CONHECIMENTO E POSTURAS TECNOLÓGICAS DAS FIRMAS. RIO DE JANEIRO, 2006. TESE DE DOUTORADO (ENGENHARIA DE PRODUÇÃO) - DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA INDUSTRIAL, PUC-RIO.

#### Petróleo, Royalties & Região

ISSN 1980-6310

Boletim do Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes – Campos (Rua: Anita Peçanha, 100 - Parque São Caetano / Campos dos Goytacazes - RJ CEP 28040-320  
telefax:(0xx22) 2726 2406)

#### Ano VII, Nº 28 - Junho 2010

Coordenação: Denise Cunha Tavares Terra

Editor e Jornalista Responsável: Vitor Menezes (DRT 21374)

Bolsistas (UCAM): Thiago Muniz, Rafael Aviz, Wagner Rosado, Fellipe Paes Ferreira e Willian Silva de Oliveira (CNPQ)