



UNIVERSIDADE SALVADOR – UNIFACS
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA E ARQUITETURA
MESTRADO EM REGULAÇÃO DA INDÚSTRIA DA ENERGIA

ANDRÉA CAMPOS REIS

**FUNDAMENTOS LEGAIS PARA UMA
REGULAMENTAÇÃO ESPECÍFICA PARA CAMPOS
MADUROS DE PETRÓLEO E IMPACTO DOS
ROYALTIES NO DESENVOLVIMENTO HUMANO DOS
MUNICÍPIOS DA BACIA DO RECÔNCAVO**

Salvador
2005



ANDRÉA CAMPOS REIS

**FUNDAMENTOS LEGAIS PARA UMA REGULAMENTAÇÃO
ESPECÍFICA PARA CAMPOS MADUROS DE PETRÓLEO E
IMPACTO DOS ROYALTIES NO DESENVOLVIMENTO HUMANO DOS
MUNICÍPIOS DA BACIA DO RECÔNCAVO**

Dissertação apresentada à Universidade Salvador, como parte das exigências do Curso de Mestrado Profissional em Regulação da Indústria de Energia, área de concentração em Sistemas Regulatórios, para obtenção do título de “Mestre”.

Orientador

Prof. Dr. Paulo Sérgio de Mello Vieira Rocha

Co – Orientador

Prof. Dr. Luiz Eraldo Araújo Ferreira

Salvador

2005

TERMO DE APROVAÇÃO

ANDRÉA CAMPOS REIS

FUNDAMENTOS LEGAIS PARA UMA REGULAMENTAÇÃO ESPECÍFICA PARA CAMPOS MADUROS DE PETRÓLEO E IMPACTO DOS ROYALTIES NO DESENVOLVIMENTO HUMANO DOS MUNICÍPIOS DA BACIA DO RECÔNCAVO

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Regulação da Indústria de Energia, Universidade Salvador – UNIFACS, pela seguinte banca examinadora:

Paulo Sérgio de Mello Vieira Rocha – Orientador _____
Doutor em Petroleum Engineering. University of Texas System, U.T.S., Estados Unidos
Universidade Salvador – UNIFACS

James Silva Santos Correia _____
Doutor em Engenharia Elétrica. Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Universidade Salvador – UNIFACS

Fabiano André de Souza Mendonça _____
Doutorado em Direito. Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, Brasil.
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Otacílio dos Santos Silveira Neto _____
Msc. em Ciências Jurídicas. Universidade Federal da Paraíba, UFPB, Brasil.
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Salvador, 8 de abril de 2005

DEDICATÓRIA

Á
Eduardo, amigo e companheiro, nos obstáculos e nas planícies, com quem muito aprendi nas trilhas desta jornada.
Leonardo e Julia que coloriram e compartilharam o tempo deste tecer meus pais Dolores e Équio e irmã Isabel, com amor.

AGRADECIMENTOS

A todos os professores do Mestrado de Regulação da Indústria de Energia, que muito ajudaram nesse percurso, com paciência, estímulo e dedicação, preparando seus alunos para responder às novas situações exigidas por um tempo que muda rapidamente e que demanda atitudes criadoras e abrangentes para resolver problemas de naturezas tão diversas.

Agradeço, especialmente aos professores: Paulo Rocha e Luiz Eraldo Araújo por uma orientação segura, experiente, crítica e ponderada, permeada de confiança, dedicação, cuidado e estímulo, com o diálogo sempre presente.

Ao professor James Correia pela confiança e oportunidade de trabalhar em projetos, fundamentais para a minha formação e compreensão do que consiste a área de Regulação da Indústria de Energia.

À professora Maria Olívia Ramos, segura condutora nos caminhos da economia e que muito ajudou na construção dessa dissertação, apontando as diversas formas de se abordar o tema de desenvolvimento humano e apresentando-me a autores fundamentais no desenvolvimento neste trabalho.

Ao professor Eledir Sobrinho pela confiança, apoio e estímulo enquanto professor e coordenador do Programa de Recursos Humanos da ANP. À Agência Nacional de Petróleo por financiar este estudo e ao Mestrado em Regulação da Indústria da Energia e à Universidade Salvador, pela oportunidade a mim concedida e apoio aos trabalhos desenvolvidos.

Ao professor Antonio Oswaldo Albuquerque pela paciência e experiência com que esclareceu minhas dúvidas.

Ao professor Otacílio Silveira Neto, da UFRN, pela atenção e experiência na área de Direito Tributário, ponto crucial no desenvolvimento do trabalho e que influenciou decisivamente em questionamentos aqui levantados.

Ao Dr. Júlio Rocha, que em meio a tantas demandas exigidas pelas suas responsabilidades, gentilmente disponibilizou um tempo para a leitura deste trabalho fundamental para o seu termo.

Aos colegas do Grupo de Petróleo, pelos debates fundamentais para o termo desta dissertação, em especial ao colega Rômulo Teixeira, pelo auxílio com sua experiência em informática, a Eduardo Barreto, que me levou ao Mestrado de Regulação proporcionando um período de tão rico aprendizado e aos amigos e colegas do Mestrado pelo companheirismo e estímulo, com experiências tão diversas e ricas. Graças a todos o período do mestrado foi tão fértil em novos encontros, amizades e aprendizados.

À Patrícia Falcão, companheira de caminhada, ainda que por trilhas diversas.

A Deus e à todos aqueles que de alguma forma me ajudaram na realização deste trabalho.

RESUMO

Os campos de petróleo da Bacia do Recôncavo, em sua grande maioria, são considerados Campos Maduros e existe um entendimento na literatura sobre a enorme importância de uma exploração mais eficiente dos recursos já descobertos em face da escassez cada vez maior de grandes descobertas petrolíferas. Entende-se também que essa produção mais eficiente pode ser obtida por meio de uma regulamentação específica que venha a incentivar o incremento da produção nesses campos.

Neste trabalho é identificada a existência de fundamentos no ordenamento jurídico brasileiro que embasem uma regulamentação específica para campos maduros de petróleo. Para isto é feita uma análise conceitual do Estado Regulador e dos princípios e objetivos da Constituição e da legislação do setor.

A literatura aponta o alívio de royalties como forma de incentivo para as atividades de produção nos campos maduros, portanto, faz-se aqui uma revisão bibliográfica da evolução das compensações financeiras específicas da indústria do petróleo no Brasil República, com uma descrição daquelas instituídas pela Lei 9.478/1997 – mais especificamente os royalties –, verificando a forma de distribuição entre os agentes governamentais, distinguindo-os conceitualmente de Tributos e identificando os fins dessa arrecadação.

O alívio de royalties é apontado como significativo incentivo para a empresa que atua na produção em campos maduros. Esta dissertação, analisando os royalties sob uma outra ótica, procura verificar os impactos dessas arrecadações nos indicadores de desenvolvimento humano dos Municípios da Bacia do Recôncavo.

Palavras-chave: Regulação; Campos Maduros; Royalties; Desenvolvimento Humano; Bacia do Recôncavo.

ABSTRACT

The majority of the Recôncavo Basin oil fields are considered mature. There is a consensus in the literature about the great importance of more efficient exploitation of existing reserves due to the increasing scarcity of new petroleum discoveries.

It is also known that a more efficient exploitation can be achieved through specific regulation which would encourage increase in production in these fields.

This work identifies the existence of bases in Brazilian Law that support a specific regulation for mature oil fields. A conceptual analysis of the government as regulator and the principles and objectives of the Brazilian Constitution are made as well as an analysis of legislation specific to the oil sector.

There are references in the literature pointing to reducing royalties as an incentive for production mature fields. Therefore, we present a literature review of the evolution of financial compensation specific to the Brazilian oil industry, with a description of those included in the 9.478/1997 decree which deals more specifically with royalties. We analyze the distribution of royalties among government agents, making a conceptual distinction between royalties and taxes, and identifying the ultimate use of these royalties.

Reducing royalties is shown to be a significant incentive for companies exploiting mature fields. This thesis, looking at royalties from a different point of view, it attempts to trace their impact on the human development indicators of the municipalities in Recôncavo Basin.

Keywords: Regulation; Mature Fields; Royalties; Human Development; Recôncavo Basin.

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 – Variação do Valor Presente em função dos royalties, para um campo maduro hipotético.	32
Figura 3.1 – Resumo da incidência, distribuição e aplicação dos royalties.	52
Figura 3.2 – Distribuição dos Royalties – campos terrestres.	64
Figura 3.3 – Exemplo de distribuição dos royalties em produção <i>onshore</i> considerando uma alíquota de 10%.	65
Figura 3.4 – Participações Governamentais – a quem se destinam.	65
Figura 4.1 - Representatividade dos Royalties na Receita do Município. ..	92
Figura 4.2 – Localização dos Municípios Arrecadores e Semelhantes da RMS.	92
Figura 4.3 – Localização dos Municípios Arrecadores e Semelhantes da RLN.	93
Figura 4.4 – Comparação dos Municípios da RMS.	96
Figura 4.5 – Comparação dos Municípios Arrecadores e Semelhantes RMS – 1.	98
Figura 4.6 – Comparação Municípios Arrecadores e Semelhantes RMS – 2.	99
Figura 4.7 – Comparação dos Municípios da RLN.	101
Figura 4.8 – Comparação dos Municípios Arrecadores e Semelhantes da RLN – 1.	101
Figura 4.9 – Comparação dos Municípios Arrecadores e Semelhantes da RLN – 2.	102
Figura 4.10 – Diferença dos indicadores de EE nos anos de 1991 a 2000. ..	119
Figura 4.11 – Diferença dos indicadores de AE nos anos de 1991 a 2000. .	119
Figura 4.12– Diferença dos indicadores de CL nos anos de 1991 a 2000. .	120
Figura 4.13 – Diferença do IDH nos anos de 1991 a 2000.	121

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1 – Evolução das compensações financeiras e propriedade das jazidas de petróleo.	47
Tabela 4.1 – Seleção dos Principais Municípios Arrecadores de Royalties da Bacia do Recôncavo, ano de 2000.	91
Tabela 4.2 – Região Metropolitana de Salvador – dados de 2000. Escolha Municípios Semelhantes.	95
Tabela 4.3 – Região Econômica Litoral Norte – dados de 2000. Escolha dos Municípios Semelhantes.	100
Tabela 4.4 – Comparação Municípios do Grupo 1 da RMS – dados de 2000.	104
Tabela 4.5 – Comparação dos Municípios do Grupo 2 da RMS – dados de 2000.	107
Tabela 4.6 – Comparação dos Municípios do Grupo 1 da RLN – dados de 2000.	109
Tabela 4.7- Comparação dos Municípios do Grupo 2 da RLN – dados de 2000.	112
Tabela 4.8 – Comparação das Receitas dos Municípios da RMS – dados de 2000.	117
Tabela 4.9 – Comparação das Receitas dos Municípios da RLN – dados de 2000.	118

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE	Água Encanada
ANP	Agência Nacional do Petróleo
Art.	Artigo
ASB	Acesso a Serviços Básicos
CESP	Centrais Elétricas de São Paulo
CL	Coleta de Lixo
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
Dec.	Decreto
EE	Energia Elétrica
FJP	Fundação João Pinheiro
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Indicador de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Avançada
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas
IRPJ	Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
L	Longevidade
MA	Município(s) Arrecadador(es)
MCT	Ministério de Ciência e Tecnologia
Min.	Ministério
MM	Ministério da Marinha
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MS	Município(s) Semelhante(s)
<i>Offshore</i>	Quando a lavra ocorre em plataforma continental

<i>Onshore</i>	Quando a lavra ocorre em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais ou lacustres
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PEN	Política Energética Nacional
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
R_1	Receitas totais
R_{1pc}	Receita per capita
$R_{2/pc}$	Receita total menos royalties per capita
Rd_{mpc}	Renda média per capita
RECAM	Rede Cooperativa em Engenharia de Campos Maduros
Rec – Roy	Receita total menos royalties
Rec – Roy p/capita	Receita total menos royalties per capita
Rec média p/cap ano Mun	Receita média per capita/ano dos Municípios
RLAM	Refinaria Landulfo Alves
RLN	Região Econômica Litoral Norte
RMS	Região Econômica Metropolitana de Salvador
Roy – Rec %	Royalties sobre a receita (percentual)
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
Unifacs	Universidade Salvador
Upstream	Etapa das atividades de petróleo correspondente à exploração e produção.
20% + pob	Vinte por cento mais pobres da população
40% + pob	Quarenta por cento mais pobres da população
60% + pob	Sessenta por cento mais pobres da população
80% + pob	Oitenta por cento mais pobres da população
20% + ric	Vinte por cento mais ricos da população

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 REGULAMENTAÇÃO ESPECÍFICA PARA CAMPOS MADUROS DE PETRÓLEO	18
2.1 CAMPOS MADUROS DE PETRÓLEO – ASPECTOS JUSTIFICADORES DE UMA REGULAMENTAÇÃO ESPECÍFICA.....	19
2.2 O ESTADO REGULADOR.....	22
2.3 PRINCÍPIOS E OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E OBJETIVOS DA POLÍTICA ENERGÉTICA NACIONAL.....	26
2.4 CONSTITUIÇÃO, PEN E CAMPOS MADUROS – FUNDAMENTOS PARA UMA REGULAÇÃO ESPECÍFICA	31
3 EVOLUÇÃO DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NO BRASIL (COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS)	37
3.1 CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS	37
3.2 COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS A PARTIR DA LEI 2.004/1953 E O LEGADO PARA O ATUAL ARCABOUÇO REGULATÓRIO	46
3.3 PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS NA LEI 9.478, DE 6 DE AGOSTO DE 1997	54
3.3.1 Royalties	58
3.3.2 A Distribuição dos Royalties na Legislação Atual	61
3.4 TRIBUTOS E PARTICIPAÇÃO GOVERNAMENTAL NO ATUAL ARCABOUÇO REGULATÓRIO	69
3.4.1 Receita Pública	70
3.4.2 Tributos – Conceito	73
4. RELAÇÃO ENTRE ROYALTIES E INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO NOS MUNICÍPIOS DA BACIA DO RECÔNCAVO	79
4.1 SELEÇÃO DOS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO PARA ANÁLISE E COMPARAÇÃO	81
4.2 ANÁLISE DOS IMPACTOS DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS NOS MUNICÍPIOS – METODOLOGIA	88
4.2.1 Seleção dos Municípios Arrecadores de Royalties – Metodologia	90
4.2.2 Seleção dos Municípios Semelhantes não Arrecadores – Metodologia	93

4.2.3 Seleção, para Comparação, dos Municípios da Região Metropolitana de Salvador – Metodologia	95
4.2.4 Seleção dos Municípios Semelhantes da Região Econômica Litoral Norte – RLN – Metodologia	99
4.3 ANÁLISE E COMPARAÇÃO DOS INDICADORES DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS – CONSIDERAÇÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS ARRECADADORES	103
4.3.1 Municípios Arrecadadores X Municípios Semelhantes – Grupo 1 da RMS	103
4.3.2 Municípios Arrecadadores X Municípios Semelhantes – Grupo 2 da RMS	106
4.3.3 Municípios Arrecadadores X Municípios Semelhantes – Grupo 1 da RLN	109
4.3.4 Municípios Arrecadadores X Municípios Semelhantes – Grupo 2 da RLN	112
4.4 IMPACTOS DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS SOBRE OS MUNICÍPIOS ARRECADADORES DE ROYALTIES – RESULTADO DAS ENTREVISTAS	114
4.5 IMPACTOS DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS SOBRE OS MUNICÍPIOS ARRECADADORES DE ROYALTIES – QUESTÕES QUE SE APRESENTAM	116
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	123
BIBLIOGRAFIA	131
ANEXO I	138
ANEXO II	142

1. INTRODUÇÃO

Os campos de petróleo da Bacia do Recôncavo, em sua grande maioria, são considerados Maduros, com a produção em declínio após a utilização de métodos convencionais de recuperação de petróleo.

Campos maduros, porém, podem ser esperados novas reservas e o aumento da produção. A Lei 9.478/1997 indica este sentido ao determinar, como um dos objetivos da Política Energética Nacional (PEN), a valorização dos recursos energéticos e, como uma das diretrizes do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), a promoção do aproveitamento racional dos recursos energéticos do país.

A adoção de medidas com fins à revitalização de um determinado campo maduro pode se revelar pouco viável economicamente em função da sua produção atual, inibindo, assim a aplicação de novas práticas. Contudo, uma regulamentação específica para campos maduros que tenha como objetivo incrementar a produção pode, por meio de incentivos, viabilizar a adoção de procedimentos que visem tornar mais eficiente a exploração, satisfazendo, assim aos objetivos e diretrizes da PEN e do CNPE.

A indicação da necessidade de uma regulamentação específica para campos maduros visando o incremento da produção já é encontrada em alguns trabalhos¹ voltados para o setor de petróleo e o alívio dos royalties é apontado como uma das possibilidades de incentivo a ser adotada.

O alívio de royalties é sugerido como incentivo por ser um fator que representa um ônus significativo para empresa produtora, pois, como é fixado em 10% sobre a produção, tem o seu valor aumentado proporcionalmente à produção.

Por sua vez, o royalty é uma Participação Governamental que reverte, na maior parte, diretamente para a região produtora, funcionando, assim, também como argumento para o incentivo a esses campos maduros, não se resumindo, pois, a uma questão econômica, mas constitui-se também, fortemente, em uma questão social.

Esta dissertação é baseada na seguinte hipótese: os royalties têm um significativo papel no desenvolvimento dos municípios arrecadadores. Partindo desta assertiva e considerando: a necessidade de uma regulamentação específica para campos maduros de petróleo visando o incremento da produção; o alívio de royalties como forma de incentivo; os impactos sociais que os royalties podem trazer para a região produtora, o pensamento motivador deste trabalho foi o de verificar a existência de fundamentos legais e sociais para uma regulamentação específica.

¹ Rede Cooperativa em Engenharia de Campos Maduros – RECAM, Relatório Técnico Parcial do Projeto 02: Estudos Regulatórios para Revitalização de Campos Maduros, coordenado pelo prof. Dr. James Correia; CÂMARA, R. J. B. **Campos Maduros e Campos Marginais: definições para efeitos regulatórios**. 2004, 126f. Dissertação (Mestrado em Regulação da Indústria da Energia) – Universidade Salvador – Unifacs, Salvador, 2004; SCHIOSER, R. F. **Um Modelo de Alívio de Royalties para Campos Maduros de Petróleo**. 2002, 69 f. Dissertação (Mestrado em Petróleo) – Universidade de Campinas, São Paulo, 2002.

A partir dessa hipótese são levantados os seguintes questionamentos: 1) existem fundamentos legais que sustentem uma regulamentação específica para campos maduros que assegure o incremento da produção e, conseqüentemente, mais recursos para o desenvolvimento dos municípios arrecadadores? 2) Qual o impacto dos royalties nos indicadores de desenvolvimento humano dos municípios arrecadadores situados na Bacia do Recôncavo?

É justamente neste segundo problema que se concentra a parte principal da pesquisa aqui desenvolvida e para respondê-la, surge uma outra pergunta que precisa ser respondida preliminarmente: os royalties correspondem para a sociedade ao papel que lhe é atribuído?

Para melhor desenvolvimento, este trabalho foi dividido em 5 capítulos.

Depois de apresentada a contextualização do tema, ou seja, a sua problematização, são apresentados também a hipótese e perguntas que serão respondidos por esta dissertação, além de uma exposição de como o trabalho será desenvolvido ao longo dos demais capítulos.

No Capítulo 2 são reveladas as características de campos maduros de petróleo relacionadas à necessidade de um tratamento regulatório específico e os fundamentos legais que embasam este tratamento diferenciado. Ainda neste Capítulo, para o entendimento dos fundamentos legais considerados, é feita uma breve preleção sobre o papel do Estado Regulador, sobre os princípios constitucionais e os objetivos fundamentais constitucionais e legais que norteiam e dão as diretrizes para o ordenamento jurídico brasileiro e que se referem ao tema aqui tratado, respondendo, assim, ao primeiro problema levantado.

Ainda no Capítulo 2, a revisão bibliográfica pesquisada demonstra que os royalties representam um ônus significativo para empresa produtora, o que faz deles um instrumento que deve ser considerado em uma política de incentivos.

O Capítulo 3 traz uma revisão histórico-legal verificando a existência das Participações Governamentais – ou compensações financeiras da indústria do petróleo – na legislação brasileira, detendo-se mais detalhadamente na configuração atual das Participações Governamentais no arcabouço regulatório brasileiro, com o fim de ilustrar a intenção do Estado em assegurar à sociedade uma compensação pelo uso de um bem escasso, finito e considerado de interesse público.

Ainda nesse assunto, faz-se uma abordagem mais detalhada dos royalties, por serem a Participação Governamental que têm maior impacto direto no orçamento dos Municípios arrecadadores da Bacia do Recôncavo.

Posteriormente, mas ainda no Capítulo 3, é feita uma distinção conceitual entre Participações Governamentais e Tributos, com o fim de proporcionar um entendimento mais claro dos fins a que se destinam os recursos dessas duas fontes de arrecadação, propiciando um maior entendimento sobre a aplicação do recurso e, conseqüentemente, uma melhor possibilidade de controle, pela sociedade, da sua gestão. Este Capítulo 3 responde à pergunta citada anteriormente (os royalties correspondem para a sociedade ao papel que lhe é atribuído?), fornecendo os fundamentos para responder ao segundo problema levantado nesta dissertação.

O Capítulo 4 verifica e analisa a existência de relação entre a arrecadação de royalties e o desenvolvimento humano dos Municípios arrecadadores da Bacia do Recôncavo, a partir dos indicadores de desenvolvimento humano IDH e outros indicadores mais específicos, de forma a revelar o impacto dos royalties nos

indicadores de desenvolvimento humano desses Municípios, conforme a sua aplicação, respondendo, desta forma, ao segundo problema e confirmando, ou não, a hipótese desta dissertação.

No Capítulo 5 é feita a conclusão desta dissertação, bem como as recomendações para outros trabalhos de pesquisa, relacionados ao tema aqui tratado.

No final deste trabalho são encontrados dois Anexos. O Anexo I é um documento disponibilizado pelo Atlas de Desenvolvimento Humano com explicações mais detalhadas sobre os conceitos e cálculos dos indicadores aqui utilizados. No Anexo II encontram-se os resultados das entrevistas feitas com representantes dos Municípios Arrecadores de royalties, com as respectivas perguntas.

*Saber as leis não é conhecer-lhes as
palavras porém a sua força e poder,
ou seja, o seu sentido e alcance.*
Celso, Digesto liv. 25, tit 4, p. 1, § 11
in Grau, 2000, p. 185

2. REGULAMENTAÇÃO ESPECÍFICA PARA CAMPOS MADUROS DE PETRÓLEO

Este Capítulo faz uma revisão bibliográfica sobre a necessidade de uma regulamentação específica para campos maduros de petróleo como forma de incentivo ao incremento da produção. A revisão bibliográfica ressalta que a entrada de novos agentes no setor de produção de petróleo é uma forma de incrementar a produção do país e sugere, como forma de incentivo, uma diferenciação na cobrança dos royalties para os campos maduros. É demonstrado, também, que os royalties devem ser considerados como instrumentos significativos de incentivo, por ser um fator que representa um ônus expressivo para empresa produtora.

Após breve apresentação de algumas características de campos maduros e respondendo ao primeiro problema levantado neste trabalho, é feita uma verificação dos fundamentos no ordenamento jurídico brasileiro que dão suporte a uma regulamentação específica para campos maduros.

Este Capítulo 2 tem, ainda, por finalidade, demonstrar que uma regulamentação específica para campos maduros de petróleo é cumprimento a princípios e objetivos constitucionais e da Política Nacional Energética (PNE), devendo, portanto, ser contemplada na regulamentação do setor.

É preciso considerar, em primeiro plano, os princípios norteadores expressos pela Constituição Federal de 1988. Não é escopo deste trabalho uma discussão

exaustiva sobre princípios, mas sim uma ilustração do entendimento adotado para a compreensão da linha de raciocínio aqui seguida e, conseqüentemente, das argumentações e conclusões defendidas nesta dissertação.

Para melhor correlacionar os princípios e objetivos fundamentais da Constituição e da PNE com as características dos campos maduros e necessidade de regulamentação específica, faz-se também uma breve preleção sobre o Estado Regulador, por ser importante para ilustrar o papel deste na regulamentação do setor de petróleo.

2.1. CAMPOS MADUROS DE PETRÓLEO – ASPECTOS JUSTIFICADORES DE UMA REGULAMENTAÇÃO ESPECÍFICA

Os campos de petróleo da Bacia do Recôncavo, em sua grande maioria, são considerados Campos Maduros. Segundo (CÂMARA, 2004, p.19) a exploração mais eficiente nas reservas já descobertas é muito importante, face o fato de que a descoberta de novas grandes reservas é cada vez mais difícil, ou seja, há que se considerar o potencial de produção das reservas conhecidas e incentivar o incremento das mesmas.

No entanto, para uma política de incentivo ao incremento da produção em campos maduros, é necessário considerar que não existe oficialmente um conceito para Campos Maduros, condição *sine qua non* para uma regulação específica. Câmara (2004) realizou uma ampla pesquisa, buscando o entendimento de profissionais experientes da indústria do petróleo, sobre o que caracteriza a maturidade de um campo, comparando e analisando as respostas recebidas e, a partir daí, criando uma fórmula para determinar a maturidade do campo. Deste

modo, o primeiro passo para a possibilidade de uma regulamentação específica para campos Maduros foi dado: a conceituação de Campos Maduros de Petróleo.

Como entendimento inicial, Câmara (2004, p.24) encontrou as seguintes características para os campos da Bacia do Recôncavo, considerados como campos maduros:

Esses campos [considerados maduros], tipicamente, têm entre 30 e 60 anos de produção; encontram-se em estágios avançados de exploração por injeção de água ou gás, apresentam produção declinante e, alguns deles, podem estar próximos de seus limites econômicos.

Como resultado de um questionário aplicado com pessoas experientes da indústria ocupando as mais diversas funções, Câmara (2004) relacionou as respostas mais comuns à solicitação de caracterização de Campos Maduros a seguir relacionadas:

- ?? alto BSW – (*basic sediment and water*)
- ?? campo muito bem definido;
- ?? passou pelo pico de produção;
- ?? sob recuperação secundária e terciária;
- ?? produção reduzida;
- ?? avançado estágio de exploração;
- ?? produção em declínio;
- ?? aqueles que estiverem em seu estágio final de exploração da reserva;
- ?? infraestrutura antiga e altos custos administrativos e produtivos.

Algumas dessas características encontradas por Câmara (2004) também foram relacionadas como características de Campos Maduros por Schioser (2002), como:

- ?? campo maduro é a denominação geralmente dada àquele campo que já se encontra em sua fase de produção irreversivelmente declinante;
- ?? campo maduro é entendido como um campo de petróleo situado em terra (onshore) ou em águas rasas (lâmina d'água de no máximo 50m), com volume tecnicamente recuperável não superior a 3 milhões de barris de óleo equivalente, e que já venha produzindo há pelo menos 10 anos.

Campos maduros podem ser revitalizados por meio de, para citar alguns exemplos, métodos avançados de recuperação, abertura de novos poços, incentivo à entrada de novos agentes para produzir em campos que não estejam produzindo ou que estejam com a produção aquém da sua condição, o que resultaria em um incremento da produção atual.

Alguns desses métodos são onerosos em face da economicidade de tais campos em função da produção, podendo não ser economicamente atraentes principalmente para empresas de grande porte, as quais, como afirma Schioser (2002), procuram “concentrar-se em projetos de maior vulto, compatíveis com o tamanho da empresa”.

Ainda em relação ao ônus referentes à métodos de recuperação em campos maduros, segundo Câmara (2004, p. 52) “um *campo maduro*, na maioria das vezes, necessita de implementação de métodos secundários ou especiais de recuperação que são onerosos”. Também pode ser onerosa a abertura de novos poços diante da produção do campo em questão.

Além do alto custo de alguns métodos que podem ser adotados para o incremento da produção em campos maduros, outros ônus incidem sobre a

produção de petróleo que, diante do volume de produção acabam também inviabilizando novos investimentos. Exemplo desses ônus são os Tributos e as Participações Governamentais exigidas por lei. Como afirma Schioser (2002) “o impacto dos royalties e de outras exações governamentais sobre esses campos é excessivo, dada a limitada capacidade desses campos de gerar receita líquida”.

Incentivos de forma a diminuir os ônus sobre a produção de campos maduros podem torná-los atraentes para novos agentes, além de incentivar o aumento da produção por agentes atuais, o que significaria aumento na produção de petróleo do país tanto por novos investimentos de forma a incrementar a produção, quanto pelo fato de renovação da operação em um campo que pode estar sendo sub-aproveitado porque economicamente desinteressante para uma grande empresa.

Incremento de produção significa uma exploração mais eficiente da jazida atendendo, portanto, a Política Energética Nacional, como será visto nas próximas seções, que determina ser da responsabilidade de todos os integrantes da indústria ampliar as reservas de petróleo já descobertas e criar condições para que a exploração dos recursos seja maximizada.

A experiência internacional aponta para uma prática de incentivo a campos com características de maturidade, por meio de alívio de royalties, como afirma Schioser (2002) em sua dissertação, sugerindo, inclusive, um modelo de alívio de royalties para ser incorporado ao quadro regulatório brasileiro.

2.2. O ESTADO REGULADOR

A partir da crise econômica pós-guerra, o Estado brasileiro adotou uma postura intervencionista passando a exercer um papel mais ativo no exercício das

atividades econômicas assumindo, com maior intensidade, o papel de agente de desenvolvimento e justiça social. A Lei 2.004/1953 é resultante dessa concepção, ao tornar exclusividade do Estado o exercício das atividades do setor de petróleo.

O Estado torna-se um Estado Social, positivamente atuante para ensejar o desenvolvimento (não o mero crescimento, mas a elevação do nível cultural e a mudança social) e a realização de justiça social (é dizer, a extinção das injustiças na divisão do produto econômico). (...) Para incrementar o desenvolvimento econômico, sobretudo nos países subdesenvolvidos, o Estado passa a atuar como agente econômico, substituindo os particulares e tomando a si a tarefa de desenvolver atividades reputadas importantes ao crescimento: surgem as empresas estatais (SUNDFELD, 2002).

Nos fins do século XX, entretanto, há uma mudança de postura do Estado brasileiro que assume uma postura menos intervencionista, reduzindo o exercício direto das atividades econômicas. Como consequência, abre-se a possibilidade de atuação por parte da iniciativa privada em setores que, anteriormente, só era permitido ao Estado – serviços públicos e monopólio legal. Nos serviços públicos é aberta a possibilidade do exercício da atividade pelo Estado de forma indireta, por meio de empresas privadas, que poderão exercer a atividade através de concessão ou permissão.

Segundo a Constituição de 1988, pesquisa e lavra de jazidas de petróleo e gás natural continuam a ser monopólio da União, no entanto, por força da Emenda Constitucional nº 9, a União poderá contratar empresas estatais ou privadas para realizar essas atividades.

O “afastamento” do Estado no exercício dessas atividades econômicas não significa que o mesmo se despoja do seu papel de agente de desenvolvimento e de justiça social, muito inversamente, os agentes privados que atuarem nesses setores considerados de interesse público que, por lei, são reservados ao Estado, devem se

submeter às regras e controle por ele impostos de forma que o interesse público fique assegurado, como afirma o prof. Marçal Justen Filho em prefácio a Cuéllar (2001):

A substituição do Estado por organizações privadas não significa o desaparecimento da supremacia do interesse público nem a intangibilidade de certas garantias essenciais. Os particulares que porventura assumirem as atividades até então desempenhadas pelo Estado não estarão liberados para realizar exclusivamente seus interesses privados. (...) O particular que assumir as atividades de interesse público estará sujeito à concepção funcionalista de situação jurídica. Isso significa que não poderá desempenhar a atividade econômica sem tomar em vista os interesses dos demais agentes econômicos e dos seus concidadãos.

O papel de agente regulador, normatizando, controlando e fiscalizando o cumprimento das normas é assegurada pela Constituição de 1988 no seu art. 174 abaixo transcrito:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Observe-se que a Constituição, neste art. 174, atribui ao Estado regulador as funções de incentivo e planejamento. O planejamento qualifica a intervenção do Estado para um resultado mais racional e eficiente. Segundo Grau (2002), planejamento é “forma de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos”.

Atividade econômica no sentido amplo abrange tanto os serviços públicos quanto as atividades econômicas no sentido estrito, cuja exploração direta pelo Estado só será permitida nos casos previstos na própria Constituição, pois são atividades de titularidade do setor privado.

As atividades do setor do petróleo são atividades econômicas no sentido estrito, localizados justamente nas ressalvas previstas na Constituição (art. 177), sendo o exercício das suas atividades “reservadas” ao Estado – Monopólio legal. No entanto, ainda que monopólio legal, por força da citada Emenda Constitucional nº 9, a União poderá contratar empresas estatais ou privadas para realizar essas atividades. Note-se que o recurso petróleo continua a ser um bem da União².

Segundo Grau (2002), à atuação do Estado em área de titularidade do setor privado dá-se o nome de intervenção, distinguindo as seguintes modalidades: como agente econômico - intervenção por absorção (quando o Estado atua em regime de monopólio assumindo integralmente o controle dos meios de produção) e intervenção por participação (quando atua em regime de competição com empresas privadas, assumindo o controle de parcela dos meios de produção); como regulador da atividade, intervindo sobre o domínio econômico – por direção (quando exerce pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos de comportamento compulsório) e por indução (quando o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância e de acordo com as leis que regem o funcionamento do mercado).

Di Pietro (2003, p. 30) conceitua regulação como “o conjunto de regras de conduta e de controle da atividade econômica pública e privada e das atividades

² Constituição Federal de 1988, art. 20, V e IX.

sociais não exclusivas do Estado, com a finalidade de proteger o interesse público”. Demonstrando, claramente, que a regulação abrange a regulação econômica e a regulação social.

Reforçando ainda esse entendimento, o prof. Justen Filho (2002, p24) afirma que “a intervenção estatal indireta é elevada à categoria de instrumento primordial de realização dos fins de interesse público no âmbito das atividades econômicas”.

A função de regular do Estado converge, portanto, na direção de assegurar o interesse público e o cumprimento dos princípios e objetivos fundamentais assegurados na Constituição e na lei.

Assim sendo, se uma regulamentação específica para campos maduros vem no sentido de incrementar a produção de petróleo, o Estado, como Regulador, pode e deve forjá-la, exercendo as funções previstas no art. 174 por meio de incentivo e planejamento para as atividades do setor, normatizando não apenas em defesa do interesse público, como também fazendo cumprir os princípios e objetivos fundamentais assegurados na Constituição e na lei, ver na seção 2.3.

2.3. PRINCÍPIOS E OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E OBJETIVOS DA POLÍTICA ENERGÉTICA NACIONAL.

Nesta Seção são destacados os princípios e objetivos fundamentais da Constituição de 1988 e da Política Energética Nacional que podem ser relacionados à necessidade de uma regulamentação específica para campos maduros de petróleo, em função das características dos mesmos.

No Brasil, a Constituição é a Norma Fundamental, ou seja, a lei maior do país que fundamenta todas as demais normas do Ordenamento Jurídico brasileiro.

Segundo Sundfeld (2002), a Constituição determina quem pode fazer as leis, como devem ser feitas e quais os seus limites. Na Constituição encontram-se, também, os princípios e objetivos fundamentais que norteiam todas as normas do Ordenamento.

Uma das características da Constituição de 1988 está em que ela é marcadamente principiológica – e, por conseqüência, programática -, no sentido de que dispõe não apenas *regras*, mas também *princípios*.

Assim, assumem extrema importância no seu contexto em especial os preceitos contidos nos seus arts. 1º, 3º e 170. (GRAU, 2002, p. 159)

Ainda segundo Grau (2002, p.161), ser programática significa que “enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade”.

Desta forma entende-se que a Constituição e, conseqüentemente, os princípios e objetivos ali previstos devem ser parâmetros para a realização de programas e fins a serem realizados pelo Estado, ou seja, devem ser considerados quando da elaboração e aplicação das Políticas Públicas, da mesma forma que devem ser considerados quando da formulação e interpretação de normas reguladoras de um determinado setor.

Segundo Sundfeld (2002), os princípios “são as idéias fundamentais e informadoras da organização jurídica da Nação” e segundo Canotilho, citado por Grau (2002), os princípios devem ser tomados como “conformadores da interpretação das regras constitucionais”. A definição de princípios é trazida por Mello.

É, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. Violar um princípio é

muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra”. (MELLO in GRAU, 2002 p. 86).

Dentre os princípios fundamentais enunciados na Constituição de 1988³, estão enunciados, também, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil⁴. Segundo Menezello (2000), “objetivos são ideais valorados pelo legislador que devem ser alcançados, ou, se não alcançados, pelo menos perseguidos constantemente, tanto pelo legislador como pelo intérprete ou aplicador da norma”.

Os princípios gerais da ordem econômica estão enunciados no art. 170 da Constituição de 1988. Nesse trabalho será dado destaque a alguns dos princípios da ordem econômica e alguns dos objetivos fundamentais expressos no art. 3º.

É importante considerar também, que o Ordenamento Jurídico é considerado uno, ou seja, como um só corpo, ainda que composto por várias normas, devendo pois ser analisado como um todo. Grau (2002) sinaliza que “assim como jamais se aplica ‘uma norma jurídica’, mas sim ‘o direito’, não se interpretam normas constitucionais isoladamente, mas sim a Constituição, no seu todo”.

Neste sentido, considerando que: ao interpretar a Constituição a mesma deve ser considerada como um todo e, considerando ainda, que os princípios e objetivos fundamentais são ideais que devem ser alcançados, norteando a interpretação das normas, serão destacados aqui os princípios e objetivos constitucionais que

³ Constituição de 1988, Título I, arts. 1º ao 4º

⁴ Idem, art. 3º

fundamentam uma regulamentação específica para campos maduros de petróleo, os quais serão, posteriormente, relacionados às características desses chamados campos maduros.

Para análise nesta dissertação, os objetivos fundamentais expressos no art 3º e os princípios gerais da ordem econômica do art. 170 considerados são:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

...

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

...

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

...

VII – redução das desigualdades regionais e sociais;

...

Os princípios e objetivos da Política Energética Nacional estão previstos na Lei 9.478/1997, no art. 1º, que trata das políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia. Como já visto anteriormente, princípios e objetivos constituem-se em diretrizes norteadoras das normas devendo, conseqüentemente, ser considerados na elaboração das políticas públicas do setor.

De início, essa lei já prescreveu também os objetivos que deverão ser atingidos na concepção e incremento da política energética nacional. Assim, aos intérpretes e aplicadores dessa norma, impõe-se o dever de alertá-los para que a finalidade legal seja atingida em proveito dos agentes envolvidos (MENEZELLO, 2000, p. 60).

Tendo por base os aspectos abordados nesta dissertação, serão tratados nesta seção os objetivos do art. 1º, II e X, da Lei 9.478/1997, por estarem mais diretamente relacionados às questões aqui estudadas.

Art. 1º. As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão os seguintes objetivos:

...

II – promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos.

...

X – atrair investimentos na produção de energia.

Neste art. 1º é transcrito o objetivo fundamental, já expresso na Constituição, de promoção do desenvolvimento nacional, conferindo-o como princípio também da Política Energética Nacional. Ainda que desnecessária essa repetição posto que também é norma programática da Constituição devendo, pois, ser orientadora de toda normatização, inclusive da política energética, mesmo que nesta lei não estivesse transcrita, sua transcrição funciona como um reforço para a sua “efetiva execução (...) por meio das políticas energéticas (pressupondo) a concretização de uma norma programática constitucional na busca do incremento econômico” (MENEZELLO, 2000).

A elaboração de uma regulamentação específica para campos maduros de petróleo, no sentido de melhor atender ao interesse público, ao tempo em que melhor satisfaz os princípios e objetivos constitucionais e legais, é forma de concretização da ação de regular do Estado, tanto por indução (quando o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância e de acordo com as leis que regem o funcionamento do mercado) quanto por direção (quando exerce pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos de comportamento compulsório), convergindo e atendendo os princípios norteadores e aos objetivos fundamentais assegurados na Constituição e na lei.

Na próxima Seção é mostrada a relação entre as características dos campos maduros de petróleo e de que forma, ao elaborar uma regulamentação específica, o

Estado Regulador garante com mais eficiência os princípios e objetivos constitucionais e legais aqui destacados e a satisfação do interesse público.

2.4. CONSTITUIÇÃO, POLÍTICA ENERGÉTICA NACIONAL E CAMPOS MADUROS – FUNDAMENTOS PARA UMA REGULAÇÃO ESPECÍFICA

No Brasil, antes da Lei 9.478/1997, os royalties eram calculados em 5% do total da produção, essa lei aumentou tal percentual para 10% sobre produção, o que resultou em: um aumento em 100% deste ônus que incide sobre a produção para a empresa produtora; um significativo aumento na arrecadação em royalties dos Municípios beneficiados, mesmo para aqueles cuja produção é declinante.

A incidência dos royalties pode ser reduzida até um mínimo de 5% pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), conforme do Decreto 2.705/1998, art. 12, § 1º, a depender dos riscos geológicos, das expectativas de produção e outros fatores pertinentes ao bloco, segundo avaliação da ANP, o que, até agora, não tem sido colocado em prática pela Agência na Bacia do Recôncavo Baiano⁵.

Analisando o incentivo, sob a ótica da empresa, para incremento da produção em campos maduros por meio de alívio nos royalties cobrados, cita-se aqui um trabalho de pesquisa desenvolvido pela Universidade Salvador – Unifacs⁶ (Projeto 02: Estudos Regulatórios para Revitalização de Campos Maduros). No relatório técnico é feita uma avaliação econômico-financeira para campos de produção de petróleo e gás natural em estágio avançado de produção, por Paes e outros (2004), resultando em uma ferramenta (planilha) onde se verifica que a diminuição no

⁵ Essas informações podem ser obtidas no *site* www.anp.gov.br.

⁶ Rede Cooperativa em Engenharia de Campos Maduros – RECAM, Projeto 02: Estudos Regulatórios para Revitalização de Campos Maduros, coordenado pelo prof. Dr. James Correia.

percentual de incidência de royalties para a empresa tem um resultado bastante significativo, como pode ser visto na Figura 2.1.

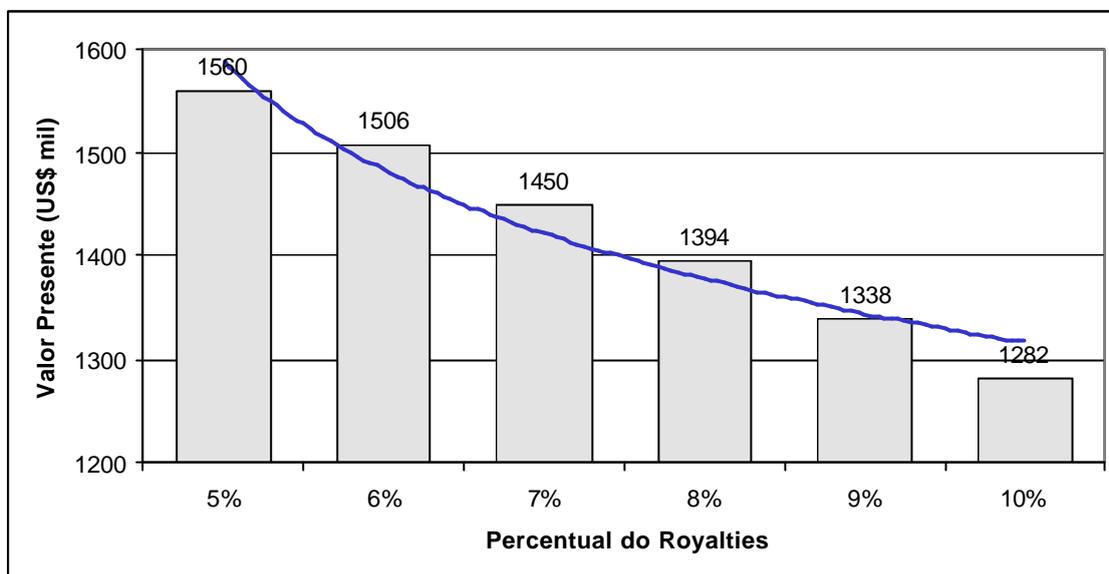


Figura 2.1 – Variação do Valor Presente em função dos royalties para um campo maduro hipotético
Fonte: (Paes e outros, 2004).

Com esta sensibilidade, podemos observar que a variação de um ponto percentual (1,0 %) na taxa do *royalty* representa em média uma variação de 4% no valor do negócio campo maduro. (PAES e outros, 2004)

Por esse trabalho é possível ter uma clara percepção do que significaria, para uma empresa que produz em um campo maduro, um incentivo por meio de royalties. Esse incentivo pode vir atrelado ao incremento da produção na época da sua concessão.

Por outro lado, não se pode afirmar que são todos os campos maduros que se encontram em condições de baixa viabilidade econômica com dificuldades de novos investimentos necessários ao incremento da produção.

No entanto, da forma como estão postos atualmente, os critérios para concessão do benefício (alívio dos royalties) dependem sobremaneira da avaliação da ANP, não existindo um parâmetro mais determinístico que assegure ao

concessionário a concessão do benefício, dando margem para que ocorram situações distorcidas, como um incentivo a um campo que de fato não necessite de tal e ausência de incentivo a um campo que necessite, realmente, do mesmo.

O alívio de royalties é um incentivo que pode ser mais rápido de ser implementado, posto que já possibilitado por lei e sua concessão está no âmbito da competência da ANP, vez que ela pode reduzi-los em até 5% a depender das condições de produção do campo em questão, no entanto, ainda que neste trabalho esteja sendo considerado o incentivo por meio de royalties, esta não é a única forma, outros incentivos, como tributário, por exemplo, também merecem ser considerados, mediante um estudo de eficácia do incentivo adotado para fins de incremento à produção.

Uma diminuição no percentual de incidência dos royalties atrelado ao incremento da produção não significa, necessariamente, uma diminuição do recurso arrecadado pela sociedade. Considerando que os royalties incidem sobre a produção total do campo e que são participações que revertem diretamente para a sociedade, principalmente para o Estado e Municípios produtores, pensar em aumento da produção significa pensar em aumento do recurso que vai para a sociedade.

O trabalho de Paes e outros (2004) demonstra que um alívio nos royalties produz, de fato, um aumento no valor presente do negócio, possibilitando uma liberação de recursos para novos investimentos. Contudo, é preciso garantir que esses novos investimentos aconteçam e que venham resultar em aumento da produção e, conseqüentemente, aumento da arrecadação em royalties para a sociedade.

Uma regulamentação específica visando o incentivo à produção em campos maduros pode significar, para a empresa, condições de novos investimentos na produção, possibilidade de atuação de empresas menores na produção de campos maduros e possibilidade de produção por um período de tempo maior.

Pode se concluir que, o incentivo atrelado ao incremento da produção, que resulta tanto no reinvestimento em tecnologias que favoreçam uma exploração mais eficiente da reserva energética, como na entrada de outras empresas para exercer a atividade de produção, vem a atender aos objetivos previstos na PEN de: ampliar o mercado de trabalho (pensando que o aumento da produção pode vir a incrementar as atividades da empresa, resultando em novos empregos); atrair investimentos na produção de energia (pensando que, os incentivos assegurados por uma regulamentação específica, pode vir a atrair novas empresas para o exercício das atividades de produção em campos maduros); valorizar os recursos energéticos (pensando que tecnologias especiais de recuperação ou reinvestimento em tecnologias tradicionais, a depender do caso, tornam a exploração do reservatório mais eficiente).

Os possíveis resultados decorrentes de incentivos assegurados para campos maduros, também atendem à Resolução nº 8⁷ do CNPE que, como política nacional, objetiva incrementar as atuais reservas do país e recomenda a ANP observar as diretrizes dadas nessa resolução, entre elas a de promover a participação de pequenas empresas em blocos, setores ou áreas produtoras em bacias maduras, promovendo, ainda e deste modo, a continuidade das atividades de produção nestas áreas.

⁷ Conselho Nacional de Política Energética. Resolução nº 8, de 21 de julho de 2003, art. 1º e 2º, III..

Analisando o incremento da produção sob a ótica da região onde a atividade está sendo desenvolvida, pode ser considerado que, aumentar a produção em campos cuja produção é declinante pode significar um incremento da economia local, tanto direta quanto indiretamente, atendendo, assim, aos objetivos fundamentais previstos no art. 3º da Constituição de: garantir o desenvolvimento nacional; reduzir as desigualdades sociais e regionais; além de contribuir para a erradicação da pobreza nos Municípios arrecadadores

O incremento da economia local também atende aos princípios da ordem econômica previstos na Constituição no art. 170 de, novamente, redução das desigualdades regionais e sociais e aos objetivos da Política Energética Nacional, previsto no art. 1º da Lei 9.478/1997, de promover o desenvolvimento e ampliar o mercado de trabalho.

Também a Resolução nº 8, no art. 2º, III, recomenda a ANP na implementação da Política Energética Nacional, a inclusão de blocos, setores ou áreas produtoras em bacias maduras promovendo a participação de pequenas empresas e a continuidade das atividades de exploração e produção, onde a atividade exerce importante papel sócio-econômico regional.

Além de incrementar a economia local, o aumento da produção resulta em aumento da arrecadação em royalties, receita que converge, em grande parte para o Município produtor, sendo integrado à receita total do orçamento municipal. A arrecadação em royalties, em alguns Municípios, é parcela bastante significativa da receita total, como será analisado no capítulo 3, reforçando esta receita que é aplicada na manutenção da sociedade local. Assim, aumentar a arrecadação em royalties pode ser fator importante de contribuição para a melhoria nas condições de

vida da população desses Municípios arrecadadores, o que, atende, mais uma vez, aos princípios da Ordem Econômica previstos na Constituição⁸ e aos objetivos da Política Nacional Energética de promover o desenvolvimento. Além de atender também, mais uma vez, aos objetivos fundamentais previstos no art. 3^o da Constituição da República.

Ressalta-se ainda que, uma regulamentação específica que traga, no seu bojo, os incentivos aos quais a empresa que produza em Campos Maduros terá direito, é uma segurança regulatória para os agentes do setor, tanto para aqueles que já atuam e, dessa forma, podem fazer novos investimentos na certeza dos incentivos, quanto para as novas empresas que queiram entrar no exercício da atividade, podendo incorporar a previsão de incentivos nos seus projetos de viabilidade econômica.

No entanto, considerando que o incentivo por meio de alívio dos royalties para campos maduros de petróleo possibilita um incremento da produção, o que pode vir a aumentar as arrecadações municipais oriundas dos próprios royalties (e este fato é também utilizado como argumento para tal incentivo), abre-se neste trabalho, como já dito anteriormente, o questionamento sobre se de fato os royalties estão de acordo, nos Municípios arrecadadores, com os fins para que foram criados, e se, de fato, os royalties influenciam os indicadores de desenvolvimento humano dos Municípios arrecadadores, atendendo aos princípios e objetivos citados.

⁸ Constituição de 1988, art. 170, “redução das desigualdades regionais e sociais”.

⁹ Idem, art. 3^o, “garantir o desenvolvimento nacional; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e ajudar na erradicação da pobreza”.

Esses questionamentos serão respondidos no Capítulo 4, com embasamento do Capítulo 3, onde é feita uma análise do conceito de royalties, dos objetivos para os quais existem e da sua presença na legislação brasileira do setor.

*A Experiência pode vir antes e, vários anos depois,
o leitor encontrará o nome para designá-la
nas páginas do Rei Lear.*

Alberto Manguel
No Bosque do Espelho, 2000

3. EVOLUÇÃO DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NO BRASIL (COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS)

3.1. CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS

Antes de abordar o tema sobre as Participações Governamentais no atual arcabouço regulatório e em virtude da presença das compensações financeiras específicas das atividades de petróleo na história brasileira, mister se faz uma breve consideração conceitual sobre o tema.

É encontrado na literatura que as Participações Governamentais foram introduzidas na legislação brasileira pela Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997, com exceção dos royalties que foram trazidos pela Lei 2.004, de 3 de outubro de 1953, como citado a seguir:

A Seção VI do Capítulo V da Lei do Petróleo trata, nos seus artigos 45 a 51, das participações governamentais, que constituem a remuneração do concedente pela concessão contratada e compreendem o bônus de assinatura, os *royalties*, a participação especial e o pagamento pela ocupação e retenção da área, sendo a segunda e a quarta destas participações obrigatórias. Três destas participações foram introduzidas pela primeira vez na legislação brasileira pela Lei do Petróleo. Somente os *royalties* existiam anteriormente à nova legislação (...). No Brasil, o pagamento dos royalties sobre a produção de hidrocarbonetos foi inicialmente introduzido pela Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, que criou a Petrobras (BARBOSA e BASTOS, 2001, p. 58 e 60).

O pagamento dos royalties sobre o petróleo foi estabelecido pela Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, a lei que criou a Petrobras (GUIA

DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO E DO GÁS NATURAL /ANP, 2001).

Em que pese a grande importância das publicações aqui citadas, considerando Participações Governamentais como compensações financeiras pelo exercício das atividades do petróleo, a existência das mesmas na história brasileira remonta a um tempo anterior aos citados anos de 1997 e 1953, porém existiam sem uma definição ou denominação técnica específica, aparecendo nos textos legais sob a denominação de taxas, selos, indenizações, quotas ou compensação financeira, com exceção apenas da Participação Especial, essa sim, introduzida pela Lei 9.478/1997. No entanto, foi com a Lei 9.478/1997, que as compensações financeiras adquiriram a denominação específica de “Participações Governamentais”.

Tal qual o Bônus de Assinatura exigido pela Lei 9.478/1997, existiu a cobrança de taxa ou selo a ser pago para a assinatura da autorização ou concessão desde o Decreto-lei 4.265, de 15 de janeiro de 1921, chamado Código de Minas, e mantido pelo Decreto-lei 3.236, de 07 de maio 1941, documento legal específico para as atividades do petróleo.

Desde 1921, o Decreto-lei 4.265, já determinava um pagamento calculado sobre a produção resultante da lavra de qualquer jazida mineral (incluindo o petróleo), tal qual o royalty e, em 1941, o Decreto-lei 3.236 prevê pagamento ao governo de uma quota de 10% calculada sobre a produção. A Lei 2.004/1953 menciona, no seu art. 27, a obrigação da Petrobras em pagar indenização correspondente a 5% sobre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás, não mencionando o termo royalties. Desta forma, se for considerado royalties como indenizações ou compensações financeiras calculadas sobre a produção, o seu

surgimento é anterior à Lei 2.004/1953, porém, se for considerado o termo royalties, este foi introduzido com essa denominação pela Lei 9.478/1997. Concluindo: considerando os royalties como compensações financeiras sobre o produto da mina ou jazida, estes existem na legislação desde 1921, considerando o pagamento calculado sobre a produção de petróleo especificamente, existe desde 1941, porém se for considerado especificamente o termo royalties, a introdução na legislação se deu, de fato, em 1997, com a Lei 9.478.

O Decreto-lei 1.958, de 29 de janeiro de 1940, conhecido também como Código de Minas já previa pagamento pela área a ser pesquisada, classificando na Classe X, as jazidas de petróleo e gás natural, tal qual o Pagamento pela Ocupação e Retenção da Área prevista na atual legislação.

O conhecimento da história sobre a existência das compensações financeiras cobradas pelo exercício das atividades do petróleo é importante para ilustrar a intenção, sempre presente, de se assegurar à sociedade uma compensação pelo uso do recurso escasso e finito, considerado de fundamental importância para o desenvolvimento econômico do país.

Ainda que as compensações financeiras existam há muito tempo na legislação brasileira, a grande diferença entre a situação anterior e a atual reside na forma como eram distribuídas entre os entes federativos.

A existência das compensações financeiras, no Brasil República, remonta ao ano de 1921 quando o Decreto-Lei 4.265, conhecido como Código de Minas, determinou que, para a pesquisa para descobrimento de minas em terras da União, era necessária uma licença, a qual seria obtida mediante o pagamento de um selo para a petição e de uma taxa fixa anual. Além dessa taxa, existia uma quota fixada

pelo poder competente para cada caso e época, calculado sobre a produção anual e de acordo com a natureza, teor do minério e volume de produção. Nesta época, qualquer pessoa, nacional ou estrangeira, poderia exercer as atividades de pesquisa e aproveitamento das minas. A Constituição de 1891, vigente na época, não distinguia a propriedade do solo da propriedade do subsolo, sendo assim, o dono da terra também seria proprietário do subsolo correspondente, possuindo a propriedade também da jazida que nele, porventura, houvesse.

A partir da Constituição de 1934, a propriedade do solo já se distingue da propriedade do subsolo. Essa Constituição permite a propriedade da mina ou jazida por particulares, contudo a autorização ou concessão para exploração de mina ou jazida só será concedida a brasileiros ou empresas organizadas no Brasil.

A Constituição de 1934 baseava-se na Constituição da República de Weimar, o regime que governou a Alemanha entre o fim da Primeira Guerra e a ascensão do nazismo. O texto estabelecia as bases para a doutrina da Segurança Nacional, com grande poder e controle para o governo (BUENO, 2003, p. 332). Os recursos minerais tornavam-se cada vez mais importantes e estratégicos para o desenvolvimento nacional. Essa importância, aliada ao controle conferido pela Carta Magna de 1934 ao governo, justificava a exigência de autorização e concessão concedida apenas a brasileiros ou empresas organizadas no Brasil, em contraponto à Constituição de 1891 que não fazia qualquer restrição.

Menezello (2000, p. 31), citando Almeida (1999), ressalta a importância da Constituição de 1934, que

trouxe modificações importantes ao regime de exploração dos recursos minerais. Por outro lado, adotou o regime da concessão, ou seja, a exploração do bem mineral dependia de autorização federal e instituiu pela primeira vez em uma Carta Constitucional, a dicotomia entre a propriedade do solo e do subsolo.

De acordo com o Decreto 24.642, de 10 de julho 1934, é exigida a autorização para pesquisa e a concessão para lavra seja ou não em terras da União e, para obtenção das mesmas, continuava sendo exigido o pagamento de uma taxa ou selo. Neste documento legal, já aparece a exigência de especificação no contrato de concessão do pagamento ao Governo da União, da quota calculada sobre a produção da mina.

Em 1937, sob o governo do presidente Getúlio Vargas, o congresso foi fechado, o Estado Novo instaurado e uma nova Constituição instituída.

Na noite de 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas fez um pronunciamento radiofônico à nação. “Quero instituir um governo de autoridade, liberto das peias da chamada democracia liberal, que inspirou a Constituição de 34,” disse. “Nos períodos de crise, como o que atravessamos, a democracia dos partidos (...) subverte a hierarquia, ameaça a unidade pátria e põe em perigo a existência da nação”(…) Naquela manhã, para afastar tal “perigo”, Vargas aboliu os partidos e o Parlamento, prendeu seus adversários e baixou uma nova Constituição. Redigida pelo jurista Francisco Campos, a Carta de 37 se baseava na Constituição autoritária da Polônia. Por isso, foi batizada de “A Polaca” – ainda que o nome do regime recém-instaurado, Estado Novo, se inspirasse na ditadura instituída por Salazar em Portugal, em 1933 (BUENO, 2003, p. 334).

A Constituição de 1937 traz significativas diferenças em relação à Constituição de 1934 sobre quem pode ser concessionário das atividades do setor de petróleo. Enquanto a de 1934 permitia como concessionárias empresas organizadas no Brasil, a de 1937 determinou que o aproveitamento industrial das minas e jazidas, ainda que de propriedade privada, depende de autorização, a qual só será concedida a brasileiros ou empresas constituídas por acionistas brasileiros.

Seguindo a concepção nacionalista da Constituição de então, o Decreto-Lei 395/1938, que instituiu o Conselho Nacional do Petróleo, já considerava que todas as jazidas de petróleo que porventura existissem seriam incorporadas ao

patrimônio da União. Esta norma determinava ainda que todas as atividades do setor de petróleo, até a distribuição, necessitavam de autorização do governo e foram consideradas de utilidade pública.

Ser de utilidade pública significa, segundo Menezello (2000, p. 32), “haver sobre o serviço ou atividade um ônus público em benefício da sociedade, ou seja, o interesse privado do proprietário do bem ou serviço subordina-se ao interesse público por sua importância social”. A regulação do setor de petróleo seria exercida pelo Conselho Nacional do Petróleo e pelo Código de Minas.

O Decreto-Lei 395/1938 determinou também a nacionalização das indústrias de refino, ao determinar que as mesmas deveriam ser nacionais, com capitais exclusivamente de brasileiros, bem como a gerência e direção das mesmas.

Ainda nessa época, o Código de Minas – Decreto-Lei 1.985, de 29 de janeiro de 1940, determinava, além do pagamento da taxa para obtenção da autorização ou concessão, o pagamento pela área a ser pesquisada, classificando o petróleo na Classe X, para fins de cálculo do valor da área a ser pesquisada.

O Decreto-Lei 3.236/1941 conhecido como Código de Petróleo, já declarava explicitamente que as jazidas de petróleo pertenciam a União a título de domínio privado imprescritível. Neste código já surge a exigência de pagamento ao governo federal de uma quota de 10% sobre a exploração do petróleo, em moeda ou em óleo, além da taxa para concessão da autorização de exploração.

A Constituição de 1946 traz novas mudanças para o contexto da indústria do petróleo como pode ser observado no texto de Menezello (2000, p. 34):

No decorrer histórico, vieram as eleições democráticas da década de 40, quando foi eleito Eurico Gaspar Dutra e promulgada a Constituição de 1946 em decorrência do Poder Constituinte Originário, singular até então na história recente do Brasil. No que se refere aos recursos

minerais, essa Constituição foi mais “liberal”, possibilitando que estrangeiros explorassem nosso petróleo, exigindo apenas que tais empresas “fossem organizadas conforme a lei nacional”.

A Constituição de 1946 restituiu a situação da época da Constituição de 1934 ao permitir novamente que exploração das riquezas do subsolo fossem conferidas exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no País¹⁰. Assegura ainda a preferência do proprietário do solo na exploração do subsolo.

A Carta de 1946 também possibilita à União cobrar quaisquer rendas que possam provir do exercício das suas atribuições e da utilização dos seus bens e serviços¹¹. Ainda que as jazidas de petróleo não estivessem arroladas como bens da União, esta Constituição permite a vigência do Decreto Lei 3.236/1941, o qual determinava que as jazidas pertenciam ao domínio privado da União, também dando suporte à cobrança de quota de 10% sobre a produção do recurso. Embasando, ainda, o referido decreto lei, esta Constituição autorizou a União intervir no domínio econômico, mediante lei, e monopolizar determinada indústria ou atividade, tendo por base o interesse público¹².

Com o fim da Segunda Guerra, o petróleo revela-se tão importante quanto o aço. Havia um movimento para a completa nacionalização do petróleo – a campanha “O Petróleo é Nosso” (BUENO, 2003, p.341), já que a exigência para autorização ou concessão era que fossem concedidas a brasileiros ou a empresas que fossem organizadas no Brasil, daí, em 3 de outubro de 1953, foi promulgada a Lei 2.004.

A partir da Lei 2.004/1953 fica proibido o exercício das atividades do setor do petróleo por particulares, ficando este exercício restrito a União, sendo a Petrobras

¹⁰ Constituição de 1946, art. 153.

¹¹ Idem, art. 30, III.

¹² Idem, art. 146

criada para exercer tais atividades. Segundo o art. 6º dessa citada lei, a Petrobras “terá por objeto a pesquisa, a lavra, a refinação, o comércio e o transporte do petróleo proveniente do poço ou de xisto – de seus derivados bem como de quaisquer atividades correlatas ou afins”.

Em relação ao pagamento das compensações financeiras, extingue-se a taxa cobrada para a outorga da autorização ou concessão, vez que eram concedidas para o exercício de atividades que, doravante, só caberiam a União. Por essa mesma razão, extingue-se também o pagamento calculado sobre a área a ser pesquisada, permanecendo apenas o pagamento calculado sobre a produção, com redução, porém, de 10% para 5%, e devido, agora, aos Estados e Território produtores, os quais deveriam repassar 20% desses recursos aos seus municípios, de acordo com a produção de cada um. É a partir dessa Lei que os Estados, Territórios e Municípios passam a ser contemplados.

Esses recursos, porém, eram repassados com um gravame de preferência de aplicação do mesmo em energia e pavimentação de rodovias. Nessa preferência para aplicação, posteriormente foram acrescentados: o abastecimento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico. Mais tarde, a preferência foi alterada para aplicação exclusiva. Leis posteriores, além de modificarem a distribuição dos recursos contemplando melhor os Municípios produtores, vedaram a sua utilização em pagamento de dívida que não fosse com a União e em pagamento de quadro permanente. Este quadro estabelecido pela Lei 2.004/1953 e leis posteriores é abordado mais detalhadamente na seção 3.2. por ser determinativo na atual configuração de distribuição das Participações Governamentais.

Sob a égide da Constituição de 1967 que assegurava a exploração e produção de petróleo como exclusividade da União, surgiram em 1975 os chamados “contratos de risco” que, segundo Menezello (2000, p. 36) consistiam em

Contratos de prestação de serviços, firmados entre a Petrobras e empresas privadas detentoras de tecnologia, responsáveis pelos estudos e trabalhos exploratórios. Essas empresas não alcançavam as etapas de produção, que ficariam a cargo da Petrobras, mas teriam, no entanto, participação nos resultados.

Ainda segundo Menezello (2000, p. 36), esses “contratos de risco (...) foram implementados em 1975, por meio de um pronunciamento do então Presidente Geisel, em cadeia nacional de televisão” e justificados pela vulnerabilidade brasileira em decorrência da falta de investimentos no setor *upstream*. Essa vulnerabilidade ficou evidente no início da década de setenta, com a crise internacional do petróleo.

Esses contratos foram a maneira encontrada de investir e desenvolver o *upstream* sem a necessidade do governo arcar com os altos custos decorrentes, no entanto não possuíam nenhum fundamento constitucional já que a Constituição de 1967 assegurava à União, e a ela tão somente, o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo em território nacional, nos termos da lei¹³.

A lei vigente na época era a de 2.004/1953 a qual era categórica ao afirmar que a pesquisa, a lavra, o refino e transporte de hidrocarbonetos constituíam monopólio da União¹⁴ e não previa a possibilidade de exercício dessas atividades por concessão ou autorização.

Aproveitando a oportunidade dos contratos de risco, em 1979 foi criado o consórcio Paulipetro, formado pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT e a

¹³ Constituição Federal de 1967, art. 162.

¹⁴ Lei 2004, de 3 de outubro de 1953, art. 1º.

Centrais Elétricas de São Paulo – CESP, o qual exercia as atividades de exploração mediante contrato de risco na Bacia do Paraná. Este empreendimento não foi bem sucedido, pois não houve nenhum resultado comercial, apesar dos altos investimentos feitos e de terem sido perfurados cerca de 33 poços em 20 blocos exploratórios além da aquisição de sísmica 2D (SIQUEIRA, s/d).

Vale ressaltar também – como curiosidade – que a Constituição de 1967 previa pagamento a ser feito ao proprietário da terra, calculado sobre a produção, conforme lei regulamentadora, no entanto as leis do setor de petróleo não contemplaram esse ponto.

A Tabela 3.1 apresenta a evolução histórica das compensações financeiras.

3.2. COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS A PARTIR DA LEI 2.004/1953 E O LEGADO PARA O ATUAL ARCABOUÇO REGULATÓRIO

Nesta seção, a configuração das Participações Governamentais a partir da Lei 2004/1953 será abordada mais detalhadamente, por ser determinativa no atual quadro de distribuição das Participações Governamentais.

Como já dito anteriormente, mas repetindo aqui para melhor entendimento do quadro atual no que tange as cobranças e distribuição das Participações Governamentais (compensações financeiras), o art. 27 da Lei 2.004 determinou o pagamento de compensações financeiras de 5% sobre o valor do hidrocarboneto extraído, as quais deveriam ser pagas aos Estados e Territórios onde ocorresse a

lavra e que os mesmos deveriam distribuir 20% desses recursos aos seus Municípios produtores, de acordo com a produção de cada um¹⁵.

¹⁵ Lei 2.004/1953, art. 27, § 3º.

Tabela 3.1 - Evolução das compensações financeiras e propriedade das jazidas de petróleo.

Norma	Propriedade da jazida	Quem explora	Pagt° conces/autoriz	Pagt° por ocupação da área E&P	Pagt° sobre produção	Órgão Reg.	OBS:
Const. 1891	Prop.solo/subsolo	Particular					
DeL. 4265/21	Prop.solo/subsolo distintas	Pes física ou jurídica	Em terras da União, taxa fixa anual e pagt° de selo para autorização para pesquisa e concessão para	Taxa anual fixa em terras da União	Imposto sobre prod. anual		Código de Minas
Const. 1934	Prop.solo/subsolo distintas	Pes. física brasileira ou pes jurídica organizada no Brasil	Mantem	Mantem	Mantem		
Dec. 24642/34	Prop.solo/subsolo distintas	Pes. física brasileira ou pes jurídica organizada no Brasil	Selo para expedição do doc	Mantem	Quota sobre prod ou valor	Conselho Superior de Minas	Código de Minas
Const. 1937	Prop.solo/subsolo distintas	Brasileiros ou empresas com acionistas brasileiros	Mantem	Mantem	Mantem		
DeL 395/38	União	Brasileiros ou empresas com acionistas brasileiros	Mantem	Mantem	Mantém	Conselho Nacional de Petróleo	Ativ do setor = utilidade pública; ind de refino nacional com capital privado
DeL. 1985/40	União	Brasileiros ou empresas com acionistas brasileiros	Taxa para pesquisa e 2x taxa para exploração	Pagt° pela área e classificação do produto	Mantém		Código de Minas
DeL. 3236/41	União	Pes jurídica organizada no Brasil e com sócios ou acionistas brasileiros	mantem	Mantem	Quota de 10 sobre produção ou valor da produção	Conselho Nacional de Petróleo	
Const. 1946	União	Brasileiros ou empresas organizadas no Brasil	Mantem	Mantem	Mantem		Preferência de exploração ao prop do solo
Lei 2004/53	União	União	Não existe	Não existe	Inden. 5% sobre produção		Indeniz ao Estados e Tert.
Const 1967	União	Mantem para a ind do petróleo o disposto em	Mantem	Mantem	Mantem		Asseg prop da terra participação nos resultados
Const. 1988/ EC n° 9	União	Pes. Jurídica estatal ou privada, constituída pelas leis brasileiras, com sede e adm no país	Mantem	Mantem	Mantem		Asseg aos Estados, Municípios e D.F. participação nos resultados da exploração
Lei 9478/97	União	Pes. Jurídica estatal ou privada	Bônus de Assinatura	Pagt° por ocupação e retenção da área	Royalty e Participação Especial	Agência Nacional do	

Fonte: Elaboração própria



Portanto, é a partir desta lei que é assegurada a participação dos Estados, Territórios e Municípios na arrecadação das indenizações provenientes da produção de hidrocarbonetos. É importante ressaltar que, nessa época, o pagamento das compensações financeiras não contemplava a União, pois era somente ela quem explorava as atividades do setor de petróleo, pertencendo, pois, a ela, a renda auferida.

Esta Lei 2.004/1953 determinava a aplicação dos recursos provenientes das compensações financeiras "... preferentemente em energia e pavimentação de rodovias"¹⁶.

Posteriormente, este art. 27 da Lei 2.004/1953, foi modificado pela Lei 3.257, de 2 de setembro de 1957. Com a alteração do seu *caput*, redistribuiu os recursos, destinando 4% aos Estados e Territórios, e 1% aos Municípios onde ocorrer a lavra. Suprime, também, o parágrafo que destinava parte dos recursos dos Estados e Territórios para os Municípios e mantém o disposto sobre a aplicação dos recursos¹⁷.

A Lei 7.453, de 27 de dezembro de 1985, modificou novamente o art. 27¹⁸, acrescentando, na aplicação dos recursos, "abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico". A modificação do citado artigo¹⁹ determinou também que seriam devidas as indenizações quando a lavra ocorresse em plataforma continental, aos Estados, Territórios e Municípios

¹⁶ Lei 2004, de 3 de outubro de 1953, art. 27, § 4º.

¹⁷ Esta lei 3.257, de 2 de setembro de 1957 altera a numeração dos parágrafos passando a disposição sobre aplicação dos recursos das compensações financeiras para o § 3º.

¹⁸ A alteração é no §3º do art. 27, da Lei 2004/53.

¹⁹ Esta modificação do art. 27 da Lei 2.004/53, foram feitas introduzindo novamente o § 4º e acrescentando os §§ 5º e 6º.

confrontantes e ao Ministério da Marinha, bem como àqueles em cujos lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres se fizesse a exploração. Informam, ainda, os percentuais de distribuição.

Em 22 de julho de 1986, a Lei 7.525 estabelece normas complementares para execução do disposto no art. 27 da Lei 2.004/1953 e insere o conceito de: municípios confrontantes; área geoeconômica; zona de produção principal; zona de produção secundária; e zona limítrofe à zona de produção principal, os quais fazem parte da legislação brasileira até a atualidade. Determina ainda caber ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE traçar as linhas de projeção dos limites territoriais dos Estados, Territórios e Municípios, definir a abrangência das áreas geoeconômicas e definir os Municípios incluídos nas zonas de produção principal, secundária e limítrofes. Com essas definições de zonas, os Municípios que possuem instalações industriais ou relacionadas às atividades de apoio à exploração, produção ou escoamento de petróleo ou gás natural oriundos de plataforma continental, passam a ter direito sobre as compensações financeiras.

Com a Lei 7.525, este mesmo art. 27 da Lei 2.004/1953 sofre nova alteração²⁰ determinando, desta vez, que a aplicação dos mencionados recursos deveria ser realizada exclusivamente nos investimentos citados, ressalvando apenas os recursos destinados ao Ministério da Marinha.

Neste ínterim, ocorre a promulgação da Constituição Federal de 1988, que, no art. 177, mantém o monopólio sobre as atividades de petróleo e outros hidrocarbonetos, inclusive o refino, exportação, importação e transporte. Também é assegurada, por esta Constituição, a participação nos resultados da exploração de

²⁰ Lei 2.004, de 3 de outubro de 1953, art. 27, § 3º.

petróleo ou gás natural à União, através dos seus órgãos da administração direta, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios²¹.

Em 28 de dezembro de 1989, o art. 7º da Lei 7.990 insere nova modificação no art. 27 da Lei 2.004/1953, desta vez trazendo uma nova distribuição dos percentuais das compensações financeiras; substituindo, na distribuição, os Territórios pelo Distrito Federal²²; e mantém a forma de aplicação das compensações financeiras²³.

Esta Lei 7.990/1989, no seu art. 8º trata do pagamento dessas compensações financeiras determinando que as mesmas devem ser efetuadas mensalmente e diretamente aos Estados, Distrito Federal, Municípios e aos Órgãos da Administração Direta da União. E, no seu art. 9º, insere mais um repasse aos Municípios, agora de 25% daquele recebido pelos Estados, utilizando os mesmos critérios previstos na Constituição Federal, art. 158, inciso IV e respectivo parágrafo único (três quartos, no mínimo – proporcionais à produção; até um quarto – de acordo com o que dispuser lei estadual).

O art. 8º da Lei 7.990/1989 veio a sofrer modificações com a Lei 8.001, de 13 de março de 1990, a qual veda a aplicação destes recursos “em pagamento de dívida e no quadro permanente do pessoal”.

Em 1995 a Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro, confere nova redação ao art. 177 da Constituição, possibilitando que, sem prejuízo do monopólio sobre a propriedade dos bem petróleo, a União poderá contratar com empresas estatais ou privadas para a realização das atividades de pesquisa, lavra, refino, de hidrocarbonetos, bem como a importação e exportação dos produtos e derivados

²¹ Constituição Federal de 1988, art. 20, § 1º

²² Lei 2.004/53, art. 27, §§ 4º e 6º

²³ idem §3º

resultantes dessas citadas atividades e, ainda, o transporte marítimo de petróleo bruto nacional ou de derivados básicos produzidos no País e o transporte, por meio de conduto, de petróleo e seus derivados ou gás natural.

No entanto, a Lei 9.478, de agosto de 1997, conhecida como a “Nova Lei do Petróleo”, modifica a ordem até então estabelecida no que diz respeito às compensações financeiras, pois revoga totalmente a Lei 2.004/1953.

Posteriormente, a Lei 10.195 de 14 de fevereiro de 2001 inclui parágrafos no art. 8º da Lei 7.990/1989, ressaltando que a vedação inserida pela Lei 8.001/1990 não se aplica “no pagamento de dívidas para com a União e suas entidades” e que os ditos recursos “poderão ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência”.

Lembrando que a determinação sobre a forma de aplicação das compensações financeiras estava disposta no art. 27 da Lei 2.004/1953, ainda que o mesmo tenha sofrido alterações por leis posteriores, com a revogação total da Lei 2.004, esta determinação sobre a aplicação deixa também de existir. Permanece apenas o que estava disposto sobre o assunto em leis posteriores em artigos diversos daqueles que modificavam o citado art. 27, como: a vedação da aplicação dos recursos oriundos dessas compensações financeiras “em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal” exceto se a dívida for para com a União e suas entidades²⁴; determinação para que os Estados repassem 20% do que receberem deste recurso, para os Municípios²⁵; possibilidade de aplicação dos recursos para capitalização de fundos de previdência²⁶.

²⁴ Lei 7.990/89, art. 8º, modificado pelas Leis 8.001/90 e 10.195/01.

²⁵ Lei 7.990/89, art. 9º, utilizando os mesmos critérios previstos na Constituição Federal, art. 158, IV e respectivo parágrafo único.

²⁶ Lei 10.195/01.

A Figura 3.1 é um quadro resumo das Leis do setor e respectivos tratamentos dados às compensações financeiras cobradas sobre a produção (royalties).

Leis	Incidência sobre a produção	Distribuição	Aplicação	Vedação
2.004/1953	5%	Estados (deveriam repassar 20% dos recursos que recebessem para os Municípios conforme a produção dos mesmos) e Territórios	Preferencialmente em energia e pavimentação de rodovias	—
3.257/1957	5%	4% Estados e Territórios 1% Municípios produtores	mantém	—
7.453/1985	5%	Altera os percentuais de distribuição para Estados e Municípios produtores; Acrescenta a cobrança sobre produção em plataforma continental, rios, ilhas fluviais e lacustres devida aos Estados e Municípios confrontantes e Ministério da Marinha;	Preferencialmente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico.	
7.525/1986	5%	Insero o conceito de: - Município confrontante; - Área geoeconômica; - Zona de produção principal; - zona de produção secundária; - zona limítrofe; (limites determinados pelo IBGE) Inclui na distribuição Municípios que possuem instalações industriais, relacionadas ou de apoio à exploração, produção ou escoamento de petróleo ou gás, oriundos de plataforma continental.	Exclusivamente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico.	
7.990/1989	5%	Modifica a distribuição e	Mantém a exclusividade na	

		insere o Distrito Federal no lugar dos Territórios Estados devem repassar 25% dos recursos aos seus Municípios	aplicação; Determina que o pagamento seja mensal e diretamente aos beneficiados.	
8.001/1990	5%	Mantém	Mantém	Pagtº de quadro permanente de pessoal; Pagtº de dívida.
10.195/2001	5%	Mantém	Mantém acrescentando a possibilidade de uso em Fundos de Pensão	Pagtº de quadro permanente de pessoal; Pagtº de dívida exceto com a União;
9.478/1997	10%	Modifica contemplando: Estados e Municípios produtores ou afetados por equipamentos; Min. Marinha; Min. Ciência e Tecnologia; Min. Meio Ambiente; Fundo Especial dos Municípios	Revoga a exclusividade de aplicação mantendo as vedações e a possibilidade de uso em Fundos de Pensão.	Mantém

Figura 3.1 – Resumo da incidência, distribuição e aplicação dos royalties.

Quanto à questão de quem pode vir a ser um concessionário das atividades de exploração e produção de petróleo, existe hoje uma controvérsia. Enquanto que no art. 177 da Constituição e, conseqüentemente na Lei 9.478/1997 “A União poderá contratar com empresas estatais e privadas”, a Constituição no seu art. 176, § 1º, determina que

A pesquisa e lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o caput [As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais...] somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União (...) por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no País(...).

A especificação do art. 176 quanto às empresas que podem ser concessionárias não aparece no art. 177, que trata exclusivamente de petróleo, sendo assim, a manutenção desta citada exigência para a concessão das atividades de petróleo dependerá do entendimento de se as jazidas mencionadas no art. 176

abrange ou não as jazidas de petróleo. A controvérsia sobre o assunto surgiu com a licitação da 6ª rodada, realizada pela ANP e é claro que representa um risco regulatório que pode vir a reconfigurar a orientação política do Governo para o setor, principalmente na área de exploração e produção.

3.3. PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS NA LEI 9.478, DE 6 DE AGOSTO DE 1997

A Lei 9.478, de agosto de 1997, vem para regulamentar as atividades relacionadas ao petróleo e outros hidrocarbonetos, de acordo com a Constituição Federal. Dispõe sobre a política energética nacional e atividades relacionadas a pesquisa e lavra do petróleo, institui a Agência Nacional do Petróleo (ANP) – órgão regulador – e estabelece, dentre outras providências, determinações sobre as participações governamentais na indústria do petróleo, do art. 45 ao 51.

Calculada na Constituição, art. 20, §1º que assegura à União, Estados, Distrito Federal e Municípios participação nos resultados da exploração de petróleo e gás natural, a Lei 9.478/97 amplia o leque das compensações financeiras, denominando-as como Participações Governamentais, restabelecendo algumas que não mais eram cobradas e instituindo as chamadas Participações Especiais – na Seção VI, intitulada “Das Participações” do art. 45 ao art. 52 – além de determinar novos percentuais de incidência das compensações e novos percentuais de distribuição entre os entes da União.

Participações Governamentais formam o conjunto de diferentes tipos de pagamentos, a título de compensação financeira, que incide sobre a atividade de exploração e produção de petróleo, e que revertem para a sociedade. Segundo

Menezello (2000, p. 139) “são encargos que o concessionário deve pagar em virtude da exploração e produção de petróleo”.

Essas participações se dividem em:

a) Bônus de assinatura – pagamento feito no início do contrato com a empresa responsável pela exploração do petróleo. É parte do risco exploratório, uma vez que o seu pagamento é feito independentemente do resultado da exploração;

b) Royalties – compensação financeira devida pelas concessionárias à sociedade como uma participação nos rendimentos advindos da exploração do petróleo e/ou gás natural. São divididos entre a União, Estados produtores e Municípios produtores e adjacentes;

c) Participação Especial – pagamento incidente sobre o lucro das empresas, a partir de uma produção determinada; e.

d) Pagamento pela ocupação ou retenção da área – pagamento calculado pela área (km²) e variando de acordo com a fase ou período em que se encontra a concessão.

Além das Participações Governamentais, o art. 52 da já citada Lei 9.478, determina pagamento ao proprietário da terra, que corresponde ao pagamento de participação equivalente, em moeda corrente, a um percentual variável entre cinco décimos por cento e um por cento da produção de petróleo ou gás, ao proprietário da terra onde está sendo desenvolvida a produção. No contrato de concessão deverá constar cláusula que determine este pagamento. A determinação do percentual dentro da faixa estabelecida fica a critério da ANP.

As Participações Governamentais são regulamentadas pelo Decreto-Federal 2.705, de 3 de agosto de 1998, que estabelece os critérios de distribuição – a quem se destina o pagamento e a forma de cálculo de cada Participação Governamental, por exemplo – critérios esses que visam assegurar a maximização dos resultados na exploração e produção. O pagamento dos royalties e Participação Especial são fixados de acordo com a produção, possibilitando ao Governo um melhor acompanhamento do desenvolvimento dessa atividade e estabelecendo o equilíbrio entre o risco da operação e o cenário econômico vigente (MENEZELLO, 2000, p. 138), atendendo, assim, aos princípios e objetivos da Política Energética Nacional, previstos no art. 1º da Lei 9.478/1997.

Os beneficiários diretos do pagamento das participações governamentais são a União, os Estados produtores, os Municípios produtores e adjacentes. Desta forma, as participações governamentais constituem um reforço orçamentário para 11 estados e mais de 800 municípios brasileiros (Ciência Hoje – Tecnologia, 2000).

As Participações Governamentais devem vir previstas no edital de licitação e o pagamento ao proprietário da terra deverá constar no contrato de licitação. Tanto os royalties quanto o Pagamento pela ocupação ou retenção da área são obrigatórios para todo e qualquer campo. A Participação Especial é devida a partir de determinado limite de produção e o Bônus de Assinatura é um pagamento feito no início do contrato e independe da existência de produção.

O Pagamento por ocupação e retenção da área (Dec. 2.705/1998) e parcela do Bônus de Assinatura (Lei 9.478/1997) constituem receita da ANP. Os royalties e Participação Especial serão distribuídos entre órgãos da administração direta da União, Estados e Municípios produtores (ou confrontantes se a produção for em plataforma continental) e, no caso dos royalties, a distribuição abrange ainda

Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural ou que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque (Lei 9.478/1997).

Por incidir apenas nos casos de grandes volumes ou grandes rentabilidades e seguindo os critérios definidos no Decreto 2.705/1998, a Participação Especial não recai sobre os campos maduros da bacia do Recôncavo, objeto de estudo deste trabalho, dessa forma, não será detalhada.

Os royalties serão pagos mensalmente, em moeda nacional, a partir do início da produção em cada campo, em um montante correspondente a dez por cento da produção, podendo, porém, ser reduzido pela ANP, até um limite de cinco por cento, em razão de riscos geológicos, expectativas de produção ou outros fatores pertinentes julgados pela própria agência reguladora.

A parcela do valor dos royalties que representar cinco por cento da produção será distribuído de acordo com a Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

A parcela que exceder a cinco por cento, terá a distribuição, prevista no art. 49, I, da Lei 9.478/97.

O royalty será abordado em seção própria, por ter um impacto relevante nos Estados e Municípios em virtude da sua forma de distribuição.

Também não serão abordadas as Participações Pagamento ao Proprietário da Terra, previsto no já citado art. 52 da Lei 9.478/1997, por não ser uma Participação Governamental e, ao ser paga, passa a se constituir como renda privada do proprietário da terra, porém uma breve consideração merece ser feita, pois, como é uma renda proveniente das atividades do petróleo calculada em 1%

sobre a produção²⁷ e que reverte diretamente para o proprietário da terra, poderá refletir significativamente em alguns índices municipais de desenvolvimento, como renda per capita e índice Gini, os quais serão estudados em capítulo posterior.

3.3.1. Royalties

Faz-se aqui necessária uma abordagem mais detalhada sobre os royalties, em virtude de ser a Participação Governamental que tem uma maior representatividade no orçamento dos Municípios arrecadadores do recôncavo baiano, pela forma como se dá a sua distribuição.

Dos textos legais pode-se auferir que compensações financeiras cobradas pelo exercício das atividades do petróleo têm por natureza compensar a sociedade pelo uso do recurso escasso e finito que lhe pertence, compensando a sociedade, também, pelos impactos negativos causados pelas atividades de exploração e produção.

Outra definição é encontrada no dicionário Dictionary of Finance and Investment Terms, para o qual royalties são “payment to the holder for the use property such as a patent, copyrighted material, or natural resources”²⁸.

Segundo Santos e Loss (2003) a renda proveniente das Participações Governamentais previstas na Lei 9.478/1997 também é conhecida como renda de

²⁷ A lei permite uma variação entre 0,5% e 1%, mas na prática, o percentual estipulado em contrato sempre tem sido de 1%.

²⁸ Pagamento ao proprietário referente ao direito da propriedade de uso sobre patente, copyright e recursos naturais (tradução livre)

Hotelling²⁹ cujo conceito “não se aplica apenas ao petróleo e gás, mas a todos os recursos naturais exauríveis”.

Postalli (2002 apud LEAL e SERRA, 2003) também explica a natureza das compensações financeiras provenientes da exploração de recursos naturais citando Hotelling:

A renda de Hotelling seria uma compensação ao proprietário pela redução do valor de sua jazida, em decorrência da extração, que torna o recurso indisponível no futuro. (...) A idéia de que a extração presente impossibilita que gerações futuras usufruam dos benefícios do recurso traz à tona questões de justiça intergeracional e equidade, no sentido de se perguntar o que deve ser feito com a renda de Hotelling obtida pelo proprietário do recurso, para não prejudicar os futuros consumidores.

Também é possível encontrar a natureza dos royalties em Schiozer (2002)

Para o hotelliano, os *royalties* devem ser uma compensação financeira para as gerações futuras, equivalentes ao valor dos recursos extraídos do subsolo. De alguma forma, pode-se dizer que este conceito está preservado, uma vez que (...) a cobrança do *royalties* se dá sobre o total produzido e não somente sobre o que é comercializado, assegurando que, efetivamente se compense a totalidade dos recursos extraídos do subsolo.

No Brasil, conforme o Decreto 2.705/1998, no seu art. 11 “Os royalties (...), constituem compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural (...), vedadas quaisquer deduções” e ainda no art. 12 deste mesmo Decreto, “O valor dos royalties (...), será determinado multiplicando-se o equivalente a dez por cento do volume total da produção de petróleo e gás natural do campo (...)”. Martins (1997 apud MENEZELLO, 2000, p. 141) também discute a natureza das participações governamentais na legislação brasileira:

²⁹ HOTELLING, H. The economics of exhaustible resources. *Journal of Political Economy*, 1931.

A origem dos pagamentos baseados na produção reside na convicção de que eles são decorrentes do privilégio de usar ou desenvolver um recurso natural não renovável. Na maioria dos países, o domínio dos recursos e reservas petrolíferas é do Estado, e o *royalty* é a forma mais comum de pagamento baseado nos direitos de produção.

Pode-se perceber, depois do estudo histórico sobre compensações financeiras no Brasil, no início deste Capítulo 3, que a preocupação do Estado em assegurar à sociedade uma compensação financeira em função do exercício das atividades de petróleo, antecede mesmo à própria efetivação da produção de petróleo e outros hidrocarbonetos, vez que já aparece no Decreto-Lei 395/1938 previsão para cobrança de quota calculada sobre a produção a ser paga à União.

Até 1953, antes do advento da Lei 2.004 de 3 de outubro, as atividades do setor de petróleo podiam ser desenvolvidas também por pessoas jurídicas de direito privado e, até então, o pagamento das compensações financeiras era feito para a União, criando uma situação bastante peculiar quando analisado o quão pouco revertia para os Estados, Territórios e Municípios, os quais sofriam diretamente os impactos resultantes das atividades dessa indústria.

Entretanto, a Lei 2.004/1953 restringiu o exercício das atividades do setor de petróleo para a União, extinguindo as compensações financeiras existentes, exceto aquela calculada sobre a produção. Como diferencial esta lei contemplou os Estados, Territórios e Municípios como destinatários da arrecadação dessa compensação financeira além de destinar mais recursos para os Estados e Municípios onde ocorrerem jazidas de hidrocarbonetos, por meio de títulos acionários da Petrobras³⁰, sociedade anônima especialmente constituída para o exercício das atividades do monopólio.

³⁰ Lei 2.004, de 3 de outubro de 1953, art. 10, § 3º.

Esta medida veio no sentido de estimular o desenvolvimento social dos Estados, Territórios e Municípios produtores ou daqueles que, de alguma forma, sofriam impactos negativos dessa indústria, determinando inclusive, a forma de aplicação da arrecadação.

Assim, a Lei 2.004/1953 trouxe em seu bojo a intenção de melhor equalizar as distorções relacionadas ao destino das compensações financeiras até então vigentes, que iam na sua totalidade para a União e, a partir desta citada lei, foram destinadas aos Estados e Municípios produtores. Entretanto, parte da renda proveniente das atividades de petróleo (distribuição de dividendos) cabia à União, como principal acionista da Petrobras, assim, de certa forma, toda a nação se beneficiava das rendas daí provenientes.

Entretanto, atualmente, com o advento da Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995, abriu-se a possibilidade para o exercício das atividades relativas ao petróleo por pessoas jurídicas de direito privado, mudando, de novo, o contexto do desenvolvimento das atividades desse setor.

O contexto mudou, porém a lógica da distribuição das compensações financeiras foi mantida como na época da Lei 2004/1953, beneficiando principalmente os Estados e Municípios produtores ou que sofram, de alguma forma, impactos diretos provenientes da atividade do petróleo. Ainda que a Lei 9.478/1997 tenha trazido alterações na base de cálculo e na distribuição dos percentuais e tenha introduzido a União como destinatária dessas parcelas, o que cabe à União é relativamente pequeno, considerando o que recebem os Estados produtores e Municípios produtores ou afetados pelas atividades de petróleo, como será descrito e analisado na seção a seguir.

3.3.2. A Distribuição dos Royalties na Legislação Atual

A Lei 9.478/1997 trouxe algumas mudanças na distribuição das compensações financeiras: além de denominar essas compensações como Participações Governamentais e separá-las em quatro tipos (Bônus de Assinatura, Royalties, Pagamento por Ocupação e Retenção da Área e Participação Especial) determinando a quem se destinam as receitas delas proveniente, especificamente, em relação aos royalties, aumentou o percentual de incidência, determinando duas formas de distribuição desta renda.

Como já visto antes, a Lei 9.478/1997 determina que o percentual de incidência dos royalties é de 10%, podendo, porém, ser diminuído até o limite de 5%, a depender dos riscos e das condições de exploração e produção de cada campo, a critério da ANP – o que resultou em substancial aumento da renda auferida, considerando que, antes dessa lei, o que incidia era apenas um pagamento de 5% calculado sobre a produção. A legislação, então, distribui diferentemente a renda proveniente dos primeiros 5% daquela proveniente do que exceder os 5%.

A parcela que exceder a cinco por cento, terá a seguinte distribuição, prevista no art. 49, I, da Lei 9.478/1997, quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais ou lacustres:

52,5% - aos Estados onde ocorrer a produção

15% - aos Municípios onde ocorrer a produção

7,5% - aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério determinadas pela ANP;

25% - aos Ministério da Ciência e Tecnologia para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo.

Quando a lavra ocorrer em plataforma continental, a parcela que exceder a cinco por cento será distribuída:

- 22,5% - Estados produtores confrontantes;
- 22,5% - Municípios produtores confrontantes;
- 15% - Ministério da Marinha;
- 7,5% - aos Municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural;
- 7,5 - Fundo Especial (distribuídos entre todos os Estados, Territórios e Municípios);
- 25% - Ministério de Ciência e Tecnologia (para financiar programas de amparo à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo).

O parágrafo 1º deste mesmo artigo estabelece ainda que os recursos destinados ao Ministério da Ciência e Tecnologia serão aplicados no mínimo quarenta por cento em programas de fomento a capacitação e ao desenvolvimento científico e tecnológico nas regiões Norte e Nordeste, mediante apoio técnico da ANP e convênios com universidades e centros de pesquisa.

A parcela do valor do royalty que representar cinco por cento da produção será distribuído de acordo com a Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989, terá a seguinte distribuição na produção *onshore*:

- 70% - aos Estados produtores
- 20% - aos municípios produtores
- 10% - aos municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural.

Os Estados produtores, de acordo com o art. 9º desta mesma lei, deverão destinar 25% da sua parcela para ser distribuída aos Municípios, observando os critérios determinados no art. 158, IV e parágrafo único da Constituição, descritos a seguir:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Isto significa que, além da sua própria quota na distribuição dos royalties, os Municípios, de acordo com os critérios acima citados, ainda recebem vinte e cinco por cento de repasse sobre o que o Estado recebe.

Esta Lei determina ainda que, quando a extração ocorrer em plataforma continental, a distribuição será a seguinte, totalizando, ao fim, 5%:

I – 1,5% (um e meio por cento) aos Estados e Distrito Federal;

II – 0,5% (meio por cento) aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque;

III – 1,5% (um e meio por cento) aos Municípios produtores e suas respectivas áreas geo-econômicas;

IV – 1% (um por cento) ao Ministério da Marinha (para fiscalização e proteção da referidas áreas);

V – 0,5% (meio por cento) para constituir um Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Estados Territórios e Municípios.

A Figura 3.2 apresenta um quadro resumo do percentual da distribuição dos royalties oriundos da produção em terra.

Royalties	Orgãos diretos da União		Estados	Municípios		
	MCT	Marinha		Produtores	Produtores	com instalç embarque/ desembarque
até 5% - Lei 7990/89			70%*	20%	10%	
excedente a 5% - Lei 9478/97, art. 40	25%**		52,50%	15%		7,50%

Figura 3.2 – Distribuição dos Royalties – campos terrestres

*25% dos royalties dos Estados com repasse aos Municípios de, no mínimo 3/4 proporcional à produção e até 1/4 de acordo com Lei Estadual.

**40% do valor recebido a ser investido em programas de fomento e capacitação e desenvolvimento científico e tecnológico nas regiões N e NE.

Fonte: elaboração Leis 7.990/89 e 9.478/97

Conforme pode ser claramente observado na Figura 3.2, os Estados produtores e os Municípios produtores ou com instalações de embarque ou desembarque ou, ainda, por elas afetados são os grandes destinatários dos royalties da produção *onshore*. O que pode ser melhor ainda ilustrado pela Figura 3.3.

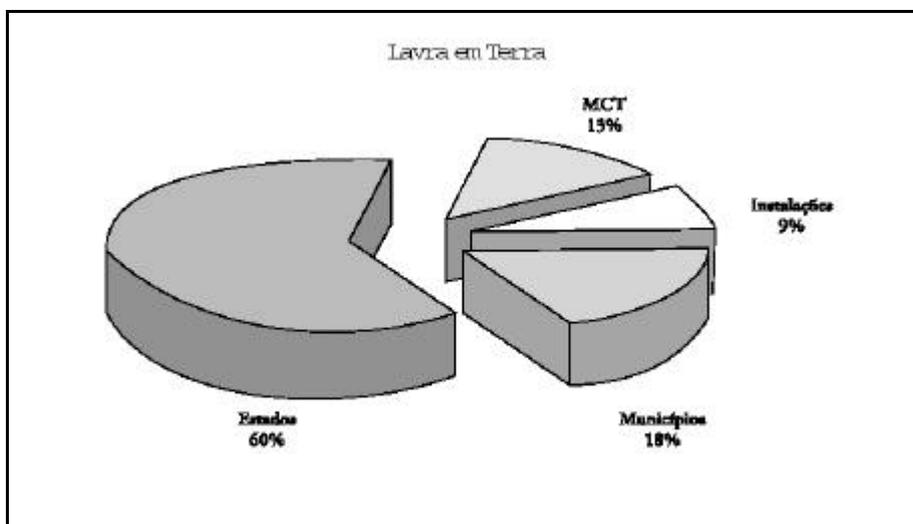


Figura 3.3 – Exemplo de distribuição dos royalties em produção *onshore* considerando uma alíquota de 10%.

Fonte: Guia dos Royalties de Petróleo e Gás Natural. Agência Nacional do Petróleo – ANP, 2001.

A Figura 3.4 é um quadro resumo do destino do pagamento das Participações Governamentais entre os entes da União.

Participações	União						Estado prod ou confrt	Municípios		
	ANP	MCT	MM	MMA	MME	Fundo Especial		Produtor ou confrt	com equip e insta de emb/desemb	afetados por inst emb/desmb
Bônus de Assinatura	X									
Pagamento por ocup e	X									
Royalties		X	X			X	X	X	X	X
Participação Especial				X	X		X	X		

Figura 3.4 – Participações Governamentais – a quem se destinam.
Fonte: elaboração a partir das Leis 7.990/89 e 9.478/97

Essa Figura 3.4 ilustra a forma como são distribuídas as Participações Governamentais. Direcionados para a União ou seus órgãos diretos são os Bônus de Assinatura e o Pagamento por Ocupação e Retenção da Área; a Participação Especial é dividida entre a União, Estados e Municípios produtores ou confrontantes enquanto que os royalties concentram-se entre Estados e Municípios principalmente. A parcela dos royalties destinados ao Ministério da Marinha (MM) e ao Fundo Especial, são oriundos de produção *offshore*, enquanto que dos royalties da produção *onshore*, como já ilustrado nas Figuras 3.2 e 3.3, o que reverte para a União – representada apenas pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) – é cerca de 13%, considerando uma alíquota de 10% de royalties.

Analisando o conceito de cada Participação Governamental e comparando-a com a forma de distribuição, algumas discrepâncias podem ser observadas.

Pagamento por ocupação e retenção da área – esta participação é um pagamento pela ocupação da área onde se desenvolve a atividade, seja no período de exploração, desenvolvimento ou produção. É apurado a cada ano a partir da data de assinatura do contrato e é reajustado também anualmente. Considerando que na produção *onshore* o território onde a atividade desenvolvida é efetivamente do Município, por quê essa participação é direcionada para a ANP?!

Royalties – considerando que essa Participação Governamental é, segundo o próprio Decreto 2.705/98, uma compensação financeira devida pelos concessionários e como já visto anteriormente, tem o fim de compensar o proprietário pelo uso do recurso exaurível; considerando ainda que, segundo a Constituição Federal de 1988, o petróleo é de propriedade da União, garantida no seu art 20 que diz que os recursos minerais são bens da União e no art. 176 que assegura que as jazidas, em lavra ou não, constituem propriedade distinta do solo e pertencem à União, sendo garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra, por quê a maior parte dessa compensação - cerca de 87% na produção *onshore* - vai para os Estados produtores e Municípios produtores e com instalações de embarque ou desembarque ou por elas afetados e não abrangendo uma parcela maior da sociedade – proprietária do recurso?!

Para responder a um dos questionamentos levantados nesta dissertação (os royalties correspondem para a sociedade ao papel que lhe é atribuído?), serão feitas algumas considerações sobre as Participações Governamentais – a quem se destinam? A que se destinam?

Os royalties, sendo compensações financeiras pagas pela utilização de um recurso de propriedade da União – portanto da sociedade como um todo, porque tão grande privilégio para somente alguns na distribuição desta compensação? Não seria mais lógico e mais de acordo com a natureza compensatória desta Participação – no sentido de compensar a sociedade de uma forma mais equânime pelo uso de um recurso que a ela pertence – destinar-se uma parcela maior ao Fundo Especial dos Municípios, por exemplo?

Considerando ainda a natureza exaurível do bem (petróleo), é importante lembrar que toda a sociedade dele se vale, sendo assim, se a compensação

financeira busca indenizar as futuras gerações que não poderão usufruir do bem, a renda daí auferida deverá ser aplicada, também, no sentido do desenvolvimento de fontes alternativas para quando da exaustão do bem (petróleo). Ora, pensando nesse sentido, não existe justificativa para que a renda proveniente da compensação financeira não atinja uma gama maior da sociedade.

Diferente tratamento é dado à Participação Especial – também calculada sobre a produção a partir de um determinado limite – com distribuição mais dividida entre União, Estados e Municípios confrontantes, conforme a Lei 9.478/1997, no art. 50³¹.

O questionamento aqui levantado não chega a ponto de não admitir que aos Estados e Municípios produtores ou afetados pelas atividades do setor, não caiba um valor específico e diferenciado como compensação aos impactos negativos, já que sofrem negativamente mais com essas atividades que os demais Estados e Municípios, mas apenas levanta a pertinência – e urgência –, já mencionada por Serra (2003), de um maior debate sobre a distribuição das Participações Governamentais.

³¹ Art. 50 - O edital e o contrato estabelecerão que, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, haverá o pagamento de uma participação especial, a ser regulamentada em decreto do Presidente da República.

...

§ 2º Os recursos da participação especial serão distribuídos na seguinte proporção:

I – 40% ao Ministério de Minas e Energia, para o financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural, a serem promovidos pela ANP, nos termos dos incisos II e III do art. 8º.

II – 10% ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, destinados ao desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pelas atividades da indústria do petróleo;

III – 40% para o Estado onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção;

IV – 10% para o Município onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção;

Ainda como mais um elemento para discussão, aos Estados produtores e Municípios cabem apenas os royalties e Participações Especiais (no caso dos Municípios do Recôncavo baiano, cabe apenas os royalties, já que devido ao volume da sua produção não há incidência das Participações Especiais), que são participações calculadas sobre a produção. No entanto, os Estados e, principalmente, os Municípios produtores sofrem os impactos negativos desde a exploração, e nessa fase nada recebem. Supondo que não seja encontrado petróleo, esses agentes nada receberão ainda que tenham sofrido os impactos exploratórios (pesquisas sísmicas, instalação de equipamentos, aberturas de estradas e clareiras, etc.). A Participação que contempla essa fase é o Pagamento por Ocupação e Retenção da Área, que é destinado à ANP !?

Ao questionar o direcionamento da receita, não está sendo questionada a importância de se garantir à Agência independência financeira – fundamental para a sua atuação. O questionamento é se é dessa Participação que deve vir a receita da Agência.

Ainda como análise da atual distribuição dos royalties, Serra (2003) analisa o nexo da distribuição dos royalties entre os Municípios, chegando à conclusão que “o pagamento de royalties aos municípios se encontra fora da lógica interna da atividade petrolífera e de seus impactos territoriais”.

Em realidade, não estão sendo questionados aqui os montantes de incidência sobre as atividades, o questionamento é sobre a forma de distribuição atual das Participações Governamentais entre os entes da União, em prol de uma distribuição mais equânime, abrangendo a sociedade com uma maior amplitude, e sobre a necessidade da participação ativa da sociedade na definição dos critérios de distribuição.

3.4. TRIBUTOS E PARTICIPAÇÃO GOVERNAMENTAL NO ATUAL ARCABOUÇO REGULATÓRIO

Os Tributos, bem como as Participações Governamentais, integram a Receita Pública, no entanto, têm natureza diversa e não se confundem entre si.

É importante a distinção da natureza desses dois integrantes da Receita Pública, para um entendimento mais claro dos fins a que se destinam e, conseqüentemente, um melhor entendimento e controle pela sociedade da forma como é usado.

Não é escopo desse trabalho um estudo aprofundado sobre tributos e receita pública, porém é necessário um entendimento conceitual dessas figuras para compreensão do que os Tributos e as Participações Governamentais representam na produção de petróleo da Bacia do Recôncavo e na receita pública de Municípios do Recôncavo arrecadadores de Participações Governamentais e verificar se, de fato, os royalties correspondem para a sociedade ao papel que lhe é atribuído.

3.4.1. Receita Pública

Receita Pública consiste “no dinheiro que se recolhe ao Tesouro Nacional e que, por sua natureza, incorpora-se ao patrimônio do Estado” (CAMPOS, 2001).

Assim, considerando a definição acima, tanto a arrecadação obtida por meio de tributos quanto a arrecadação obtida por meio das Participações Governamentais integram a Receita Pública.

Ainda segundo Campos (2001, p. 54), citando, porém, o ilustre jurista Aliomar Baleeiro, “para custear as despesas decorrentes do serviço público e investimentos, os governos contam com cinco fontes de recursos:

- a) Extorsões a outros povos ou doações voluntárias;
- b) Rendimentos produzidos pelos bens públicos ou pelas empresas estatais;
- c) Tributos ou penalidades exigidas coercitivamente;
- d) Empréstimos de particulares ou de outras entidades públicas;
- e) Emissão de moeda“.

A doutrina alemã, também segundo Campos (2001, p. 54), adota a seguinte classificação de Receita Pública (a mais aceita pelos doutrinadores):

- a) Receitas originárias – são as produzidas pelos bens e empresas de propriedade pública. Por exemplo, os alugueres de imóveis;
- b) Receitas derivadas – são as cobradas por força das leis de direito público. São os tributos e as penalidades pecuniárias.

Para melhor ilustrar a diferença entre receitas originárias e receitas derivadas, Baleeiro (2001, p. 127) explica que um dos fundamentos dessa divisão das receitas reside nas suas diferentes origens. “As receitas originárias saem do próprio setor público, isto é, do patrimônio do Estado, ao passo que as derivadas (entre as quais encontram-se os tributos) são exigidas do patrimônio ou renda dos particulares”.

Ainda diferenciando a origem dos tributos, Amaro (1999, p. 17 e 18) afirma que:

Os tributos apresentam-se como receitas derivadas (por oposição às receitas originárias, produzidas pelo patrimônio público), arrecadadas pelo Estado para financiar a despesa pública, seja com a guerra, a defesa contra o inimigo externo e a segurança interna, seja com o bem-estar dos cidadãos. Continua presente o sentido de partilha dos ônus do Estado entre os contribuintes. (grifo nosso).

Segundo Campos (2001) “as receitas por fontes classificam-se em receitas correntes, que são:

Receitas tributárias – provenientes de impostos, taxas e contribuições de melhoria;

Receitas patrimoniais – provenientes de receitas imobiliárias, receitas de valores mobiliários; participações e dividendos e outras receitas patrimoniais;

Receitas industriais – provenientes de receita de serviços industriais e outras receitas industriais;

Transferências correntes – provenientes de multas, contribuições, cobrança da dívida ativa e outras receitas diversas;

Receitas de capital – provenientes de operação de crédito, alienação de bens móveis e imóveis, amortização de empréstimos concedidos, transferências de capital e outras receitas de capital. Cap 8, p 55.”

É possível afirmar, então, que Tributos e Participações Governamentais, ainda que integrantes da Receita Pública, são originalmente diferentes entre si, enquanto que a arrecadação dos Tributos é proveniente de impostos, taxas e contribuições – receitas derivadas e tributárias, as Participações Governamentais são provenientes do patrimônio público, constituindo-se em receita originária e patrimonial.

A compreensão da origem da arrecadação é essencial para se pensar e decidir sobre a forma de aplicação da receita, ou seja: por que e para que foi criada? Sendo assim, se são os Tributos e as Participações Governamentais arrecadadas por diferentes razões, não deveriam ter finalidades distintas? A clareza na razão da arrecadação e na sua aplicação implica em uma possibilidade maior de compreensão, acompanhamento e fiscalização por parte da sociedade.

Para melhor compreensão da distinção dessas duas figuras (Tributos e Participações Governamentais), na seção 3.4.2. será tratada a conceituação de

Tributos para posterior comparação com a conceituação das Participações Governamentais já abordada anteriormente, neste mesmo capítulo (3.3., 3.3.1., 3.3.2.).

3.4.2. Tributos – Conceito

Os Tributos são arrecadações destinadas a custear a despesa pública, de interesse da sociedade. Despesa pública de interesse da sociedade significa que é uma despesa de serviço público. Como afirma Baleeiro (2001, p. 271), “em termos econômicos (...) todo tributo é processo de repartição de custo de serviços públicos” e conforme Amaro (1999, p. 17) possuem uma “conotação de solidariedade de todos no concurso para a despesa comum”.

Segundo prof. Otacílio Silveira Neto³², em resposta a uma demanda feita em razão deste trabalho, “os tributos são cobrados pelo Estado da sociedade para que o Estado tenha recursos para gerenciar os interesses transindividuais da sociedade” ou seja, aqueles interesses que vão além dos interesses individuais e correspondem ao interesse da sociedade como um todo e que só o Estado tem condições de oferecer.

No direito brasileiro, segundo Amaro (1999, p 18), o vocábulo “tributo” é usado em sentido genérico. “Imposto, taxa, contribuição, empréstimo compulsório e pedágio são expressões empregadas para designar figuras tributárias”. Tais figuras não se confundem entre si e norteiam a aplicação e uso do tributo.

³² Prof. M.Sc. Otacílio dos Santos Silveira Neto – Mestre em Direito Econômico e pesquisador visitante da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, pelo Programa de Recursos Humanos em Direito do Petróleo e Gás – PRH-ANP/MCT nº 36

A Constituição de 1988 relaciona os tipos de tributos cobrados pela União, Estados e Municípios do art. 153 ao art. 156. Amaro (1999, p. 28) relaciona o rol dos tributos existentes e por quem são instituídos:

Impostos – instituíveis pela União, Estados e Distrito Federal e Municípios, conforme a partilha constante dos arts. 153 e 154 (União), 155 (Estados e Distrito Federal) e 156 (Municípios e Distrito Federal, ex vi do art 147);

Taxas – instituíveis por essas mesmas pessoas políticas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição (art.145, II);

Contribuição de melhoria – decorrente da obra pública, também instituível pelas mesmas pessoas políticas (art. 145 III);

Pedágio – instituível igualmente pelas pessoas políticas mencionadas, em razão da utilização de vias por elas conservadas (art 150, V);

Empréstimos compulsórios – instituíveis pela União, nas hipóteses arroladas no art. 148;

Contribuições sociais – instituíveis pela União (art. 149);

Contribuições de intervenção no domínio público (art 149);

Contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas, instituíveis igualmente pela União (art. 149);

Contribuição para custeio de sistemas de previdência e assistência social, em benefício dos servidores dos Estados, Distrito Federal e Municípios, instituível por essas pessoas políticas, e cobrável dos respectivos funcionários (art. 149 e parágrafo único);

Para melhor compreensão dos tipos de tributo, será adotada aqui a conceituação de Baleeiro (2001, p. 270, 244, 260)

Entende-se por imposto a prestação de dinheiro que, para fins de interesse coletivo, uma pessoa jurídica de Direito Público, por lei, exige coativamente de quantos lhes estão sujeitos e têm capacidade contributiva, sem que lhes assegure qualquer vantagem ou serviço específico em retribuição do pagamento.

Taxa é o tributo cobrado de alguém que se utiliza de serviço público especial e divisível, de caráter administrativo ou jurisdicional, ou tem à sua disposição, e ainda quando provoca em seu benefício, ou por ato seu, despesa especial dos cofres públicos.

A contribuição de melhoria não é a contraprestação de um serviço público incorpóreo, mas a recuperação do enriquecimento ganho por um proprietário em virtude de obra pública concreta no local da situação ao prédio.

Ainda no âmbito dos Tributos, temos as demais contribuições (diferentes das contribuições de melhoria), para as quais Amaro (1999, p.82, 83) traz a seguinte conceituação:

Um terceiro grupo de tributos é composto pelas exações cuja tônica não está nem no objetivo de custear as funções *gerais* e indivisíveis do Estado (como ocorre com os *impostos*) nem numa *utilidade divisível produzida pelo Estado e fruível pelo indivíduo* (como ocorre com (...) a taxa, o pedágio e contribuição de melhoria que reunimos no segundo grupo) (...) A característica peculiar do regime jurídico deste terceiro grupo de exações está na *destinação a determinada atividade, exercitável por entidade estatal ou paraestatal, ou por entidade não estatal reconhecida pelo Estado como necessária ou útil à realização de uma função de interesse público*. Aqui se incluem as exações previstas no art. 149 da Constituição, ou seja, as contribuições sociais, as contribuições de intervenção no domínio econômico e as contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas, que são três subespécies de contribuições.(...) A atividade a cuja execução se destina a receita arrecadada não é necessariamente referível ao contribuinte, embora *possa sê-lo*, em maior ou menor grau, atualmente ou no futuro, efetiva ou eventualmente.

Baleeiro (2001, p.271) ainda faz um contraste entre o imposto e demais tributos, para melhor compreensão:

A taxa divide o custo de serviços ou despesas entre aqueles que tiraram proveitos ou foram causa direta do gasto do Tesouro;

A contribuição de melhoria divide a despesa de uma obra entre os proprietários de imóveis, cuja valorização decorreu desse melhoramento público;

O imposto é tipicamente a contribuição obtida por ato de autoridade. Representa a parte mais substancial – a quase totalidade das receitas. (...) Os impostos continuam a ser elemento importante e indispensável do custeio dos serviços públicos.

O tributo, portanto, está vinculado ao interesse público enquanto que as Participações Governamentais estão vinculadas ao uso do patrimônio público, ou bem patrimonial.

Considerando ser a receita tributária uma arrecadação para custear despesas que são do interesse de toda a sociedade, ou ainda uma “repartição de custos”, não cabe pensar nesse instituto como possuindo caráter indenizatório em hipótese alguma. Em contrapartida, as Participações Governamentais, como já visto anteriormente, possuem uma natureza claramente indenizatória, sendo, inclusive, tratada em lei como uma compensação financeira.

Cristalina, portanto, é a natureza distinta desses dois institutos, o que significa que cada um deles vem para suprir necessidades diferentes, não podendo ser confundidos nem quanto a razão da arrecadação nem quanto o destino (forma de aplicação). Nesse sentido apontam Leal e Serra (2003) ao reforçarem serem os recursos provenientes dos royalties como receita de alienação de patrimônio público,

Em um quadro institucional, como o brasileiro, onde os recursos naturais do subsolo pertencem à União, ou seja, quando as jazidas são nacionalizadas, os royalties podem ser compreendidos como o fluxo de pagamentos associado ao preço da venda de um bem do patrimônio público(...) Com base nesse entendimento, pode-se simplesmente classificar o fluxo de pagamentos decorrente dos royalties como receita patrimonial da União. Cabe ressaltar que, neste caso, a renda de Hotelling aparece como mais uma compensação devida ao Estado pelas empresas que adquirem a concessão para exploração do recurso exaurível.

Nesse ponto o autor insere uma nota explicativa com uma citação de Postalli (2002)

Se a União se intitula proprietária dos recursos minerais presentes no subsolo, é natural que ela deseje usufruir seus direitos sobre a renda delas derivada (incluindo a renda de Hotelling) e revertê-la em benefício público (...). Se houvesse livre acesso e ainda que o governo estabelecesse tributos para auferir rendas da atividade, a parcela correspondente à renda de Hotelling desapareceria, impondo sacrifícios às gerações futuras, pois o recurso tenderia a se esgotar e não haveria investimentos compensatórios em capital.

Expostas enfim, as razões de existência dos dois institutos aqui tratados – Tributos e Participações Governamentais – evidencia-se a importância de uma vinculação clara e determinativa na aplicação dos recursos provenientes de Participações Governamentais – particularmente os royalties, o que, não acontece na atual legislação brasileira. Algumas ressalvas e vedações na forma de aplicação, não preenchem a lacuna ocasionada com a revogação da Lei 2.004/1953 pela Lei 9.478/1997.

Atualmente os royalties integram a Receita do Município difusamente, misturando-se com as demais arrecadações e, portanto, passível de ser tratada como mais uma arrecadação tributária, a despeito da sua natureza distinta e especificamente compensatória.

Tal observação é feita no sentido de complementar a indagação anteriormente levantada sobre a necessidade premente de um maior debate na sociedade não só sobre a distribuição dos royalties, mas também sobre a forma de aplicação dessa receita e cumprimento do fim para o qual existe.

Esse assunto torna-se mais relevante ainda com o aumento substancial de incidência dos royalties – que passaram de 5% para 10% sobre a produção –

traduzindo-se em grandes quantias arrecadadas e recebidas pelos Estados produtores e Municípios arrecadadores de royalties.

Atualmente matérias abordando a falta de controle e fiscalização da sociedade sobre a receita proveniente dos royalties, bem como possíveis usos inadequados desses recursos, são publicadas com freqüência em periódicos nacionais e regionais de grande circulação e habitam as páginas virtuais de notícias e debates, revelando que, mais do que necessária, a sociedade está exigindo a sua participação na resolução dessas questões.

No próximo capítulo será feita uma relação entre as arrecadações em royalties e o desenvolvimento humano dos Municípios da Bacia do Recôncavo com significativa arrecadação em royalties, de forma a verificar se as arrecadações oriundas dos royalties surtem um reflexo direto nos indicadores de desenvolvimento humano dos Municípios analisados, respondendo, assim, a segunda hipótese desta dissertação. Esta informação dará subsídios a uma análise mais rigorosa sobre a aplicação do recurso advindo dos royalties possibilitando uma maior participação da sociedade na aplicação e fiscalização da gestão do recurso.

4. RELAÇÃO ENTRE ROYALTIES E INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO NOS MUNICÍPIOS DA BACIA DO RECÔNCAVO

Este capítulo identifica e analisa a existência de relação entre a arrecadação de royalties de petróleo, com o desenvolvimento humano de Municípios arrecadadores. Para isso, mister se faz esclarecer o conceito de desenvolvimento humano utilizado no âmbito desse trabalho.

Desenvolvimento humano, no corpo dessa dissertação, acompanha o conceito de desenvolvimento de Sen (2000) para o qual é “um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”. Ainda segundo Sen, essas liberdades dependem não só de fatores como o Produto Nacional Bruto e aumento de renda individual, como também “das disposições sociais (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (...)”. Para que haja desenvolvimento é necessário “que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (SEN, 2000).

Apesar da renda ser um aspecto importante e que precisa ser considerado no indicador de qualidade de vida de uma comunidade, não é o único fator que compõe

esse indicador. Outros aspectos são igualmente importantes e determinantes, como, por exemplo, educação, saúde, liberdade política, oportunidades sociais e segurança.

A utilidade da riqueza está nas coisas que ela nos permite fazer – as liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter. Mas essa relação não é exclusiva (porque existem outras influências significativas em nossa vida, além da riqueza) nem uniforme (pois o impacto da riqueza em nossa vida varia conforme outras influências). É tão importante reconhecer o papel crucial da riqueza na determinação de nossas condições e qualidade de vida quanto entender a natureza restrita e dependente dessa relação. Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar o crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele (SEN, 2000 p. 28).

Segundo Bresser Pereira (2003), não se pode pensar em desenvolvimento de um país se o desenvolvimento for em apenas um aspecto (econômico, social ou político), pois, nesse caso, o dito desenvolvimento será superficial. Desenvolvimento implica em desenvolvimento em todos os aspectos e deve ser considerado como “um processo social global, em que as estruturas econômicas, políticas e sociais de um país sofrem contínuas e profundas transformações”.

Como o conceito de desenvolvimento humano considerado no âmbito desta dissertação não se relaciona exclusivamente com renda, mas, sobretudo, com a melhora na qualidade de vida das pessoas, para este trabalho, se pega emprestado o conceito de qualidade de vida utilizado pelo Observatório Socioeconômico da Região Norte Fluminense (2002), formulado também segundo o entendimento de Amartya Sen, sendo aqui entendida como “uma questão coletiva que se refere à satisfação do conjunto de indicadores que representam as necessidades básicas de uma população (escolaridade, saúde, trabalho, moradia e outros) e a relação desta com o ambiente físico (natural e construído) em que vive”.

4.1. SELEÇÃO DOS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO PARA ANÁLISE E COMPARAÇÃO

Considerando que desenvolvimento relaciona-se com qualidade de vida, a qual, por sua vez, se refere a um conjunto de indicadores que representam as necessidades básicas de uma sociedade, ficou decidido usar neste trabalho o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH³³, por se tratar de um indicador que considera os indicadores de educação, longevidade e renda, sendo assim, bastante representativo da satisfação das necessidades básicas de uma sociedade.

Além de considerar o conceito de desenvolvimento e qualidade de vida de Amartya Sen já mencionados acima, os indicadores foram escolhidos a partir da forma de aplicação dos royalties nos Municípios considerando, também, os indicadores disponíveis. Neste ponto é importante ressaltar que, o conceito de desenvolvimento humano considera questões que não se encontram reunidas em um mesmo indicador (como negligência dos serviços públicos e carência de oportunidades econômicas) ou mesmo considera questões que não se encontram mensuradas nos indicadores disponíveis nas fontes utilizadas (como intolerância ou interferência excessiva do Estado ou existência de tirania), desta forma buscou-se trabalhar também com indicadores que medissem aspectos que mais se aproximassem do conceito de desenvolvimento humano aqui utilizado.

Outro aspecto determinante na escolha dos índices foi a sua utilização em âmbito nacional, de forma a possibilitar futuras comparações com os índices de Municípios de outros Estados.

³³ Atlas de Desenvolvimento Humano. Instituto de Pesquisas Econômicas Avançada, Fundação João Pinheiro e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Ribeiro e Sarmiento (2003) analisaram a relação entre arrecadação de royalties e qualidade de vida em Municípios do Rio de Janeiro e Espírito Santo apoiando-se em indicadores calculados por institutos desses Estados. No entanto, os autores informam ser possível comparação apenas em Municípios dos seus respectivos Estados, já que a base de cálculo dos indicadores utilizados varia de Estado para Estado.

Antes da Lei 9.478/1997, os royalties eram aplicados exclusivamente em: energia; pavimentação de rodovias; abastecimento e tratamento de água; irrigação; proteção ao meio ambiente; saneamento básico; e em capitalização de fundos de previdência. Era vedada a sua utilização em pagamento do quadro permanente de pessoal e em pagamentos de dívidas, exceto em dívidas com a União ou seus entes diretos.

A partir da Lei 9.478/1997, revogando a Lei 2.004/1953, a determinação de exclusividade de aplicação do recurso foi também revogada, permanecendo, apenas, as vedações existentes e a permissão para pagamento de dívidas com a União ou seus entes diretos e a utilização em capitalização de fundos de previdência. Neste contexto, portanto, inexistiu vinculação para aplicação da renda oriunda da arrecadação em royalties.

Considerando a atual situação de aplicação dos royalties e tendo a intenção de verificar o real impacto das arrecadações em royalties no desenvolvimento dos Municípios, escolheu-se, como já dito acima, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) por ser um indicador que abrange aspectos contemplados tanto no contexto de aplicação anterior à Lei 9.478/1997 como no contexto atual, além de ser o índice que mais se aproxima do conceito de desenvolvimento humano aqui considerado.

Para uma verificação mais apurada, serão destacados os indicadores de Acesso a Serviços Básicos (ASB), que engloba Água Encanada (AE), Energia Elétrica (EE) e Coleta de Lixo (CL), indicadores estreitamente relacionados a forma de aplicação dos royalties antes da Lei 9.478/1997, além do indicador de Longevidade (L), este integrante do IDH, por estar relacionado à saúde, onde o saneamento básico e o abastecimento e tratamento de água exercem papéis fundamentais.

Entretanto não foi possível contemplar nessa verificação o desenvolvimento no aspecto de pavimentação de rodovias, por não fazer parte da composição dos indicadores disponíveis nas fontes utilizadas. Diante disso, buscou-se indicador regional específico, mas, mais uma vez, não foi possível devido à falta de informação, como é afirmado pela própria SEI (2002)

Nesta edição outras variáveis importantes tanto econômicas quanto sociais e de infra-estrutura tais como saneamento básico, pavimentação de rodovias, iluminação pública (...) etc. não puderam ser ainda incluídas devido à não disponibilidade das informações (SEI, 2002).

A fonte dos dados dos indicadores usados é o Atlas de Desenvolvimento Humano, elaborado a partir de uma parceria entre o Instituto de Pesquisas Econômicas Avançada (IPEA), a Fundação João Pinheiro (FJP) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a partir dos dados do censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A explicação para os indicadores utilizados encontra-se no próprio Atlas de Desenvolvimento Humano.

O Índice de Desenvolvimento Humano foi criado originalmente para medir o nível de desenvolvimento humano dos países a partir de indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita). O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Países com IDH

até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; os países com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano; países com IDH maior que 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto (IPEA e outros, 2003).

No Atlas de Desenvolvimento é, ainda, explicado, que os mesmos critérios de análise para o IDH dos países são utilizados para análise do IDH dos Municípios. O IDH dos municípios é resultado da média aritmética dos três sub-indicadores que o compõe (educação, renda e longevidade). Para uma compreensão mais detalhada da composição e cálculo do IDH, vide o Anexo I.

O indicador de longevidade indica a esperança de vida ao nascer e é um dos componentes do IDH, sendo assim, tanto melhor quanto mais perto de 1, que representa a longevidade máxima³⁴.

Para a avaliação da dimensão longevidade, o IDH municipal considera o mesmo indicador do IDH de países: a esperança de vida ao nascer. Esse indicador mostra o número médio de anos que uma pessoa nascida naquela localidade no ano de referência (no caso, 2000) deve viver. O indicador de longevidade sintetiza as condições de saúde e salubridade daquele local, uma vez que quanto mais mortes houver nas faixas etárias mais precoces, menor será a expectativa de vida observada no local (IPEA e outros, 2003).

Este indicador de longevidade foi utilizado com a intenção de capturar as possíveis aplicações de royalties em saneamento básico, como determinava a legislação, antes da Lei 9.478/1997, e que não se enquadram nos outros indicadores usados nesse trabalho que se relacionam com saneamento básico – Coleta de Lixo e Água Encanada.

³⁴ “usa-se como parâmetro máximo de longevidade 85 anos e, como parâmetro mínimo 25 anos” (IPEA e outros, 2003). Para maiores detalhes, vide Anexo I.

A lista de indicadores utilizados no Atlas de Desenvolvimento Humano explica que o Índice de Coleta de Lixo indica o “percentual de pessoas que vivem em domicílios onde o lixo é recolhido diariamente por empresa de coleta de lixo ou recolhido em caçamba, tanque ou depósito fora do domicílio para posterior coleta pela prestadora do serviço” (IPEA e outros, 2003).

O índice de Água Encanada indica o “percentual de pessoas que vivem em domicílios com água canalizada, proveniente de rede geral, de poço, de nascente ou de reservatório abastecido por água das chuvas ou carro-pipa”.

O índice de Energia Elétrica indica o “percentual de pessoas que vivem em domicílios com iluminação elétrica, proveniente ou não de uma rede geral, com ou sem medidor” (IPEA e outros, 2003).

Outro indicador utilizado será o Índice Gini que mede o “grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima” (IPEA e outros, 2003). A utilização desse indicador será apenas como reforço ilustrativo da situação da população dos Municípios analisados, porque, ao medir o grau de desigualdade existente em termos de renda, este indicador considera um aspecto não diretamente influenciado pelos royalties que constituem um recurso público e não particular como a renda.

Também como ilustração e para uma primeira comparação, serão utilizados os indicadores de Proporção de Pobres, que é medido pela “proporção de pessoas com renda média per capita por domicílio inferior a R\$75,50 [mensal], que equivale à metade do salário mínimo do ano de 2000” (IPEA e outros, 2003) e Apropriação de Renda que é a proporção da renda do município apropriada pelos indivíduos

pertencentes aos: 20%, 40%, 60% e 80% mais pobres e aos 20% mais ricos, segundo a renda domiciliar per capita (IPEA e outros, 2003).

Para comparação dos indicadores de desenvolvimento, os municípios escolhidos foram separados em dois grupos – Arrecadores e Semelhantes –, cujas definições serão explicadas nas Seções 4.2.1. e 4.2.2. e serão considerados dois pontos no tempo com um intervalo de dez anos de 1991 a 2000. É importante ressaltar que, dentro desse intervalo de tempo, a partir do ano de 1997, com reflexo no ano de 1998, significativas mudanças ocorreram no âmbito da arrecadação em royalties, por força da Lei 9.478/1997, como a elevação da alíquota, de 5% para 10%, e a modificação na determinação dos preços de referência do barril para cálculo das Participações Governamentais, que passou a acompanhar os preços internacionais, o que antes não acontecia.

Por mais que se tenha buscado relacionar os índices escolhidos em função dos critérios descritos anteriormente não é possível abranger todos os aspectos considerados no conceito de desenvolvimento. Essa impossibilidade se dá por alguns fatores: primeiro em virtude do considerável aumento na arrecadação do recurso pelo aumento do percentual e do valor de referência para cálculo do mesmo, ocorridos em época entre os dois pontos escolhidos para comparação e análise. Essa variação resulta em montantes do recurso desproporcionais ao considerar as duas épocas, ou seja, o montante disponível para aplicação antes de 1997 era consideravelmente menor do que a partir da Lei 9.478/1997.

Em segundo lugar, é preciso considerar a atual inexistência de vinculação para aplicação do recurso em contraposição ao período anterior a 1997 onde a lei determinava a vinculação da aplicação. No entanto, apesar das discrepâncias presentes no intervalo analisado, a escolha considerou tanto a disponibilidade dos

dados, pois as datas correspondem aos censos realizados pelo IBGE, e, portanto, considerados no Atlas de Desenvolvimento Humano, que traz os indicadores desejados para a análise, quanto o fato de que esse intervalo de tempo abarca o contexto anterior e o posterior ao marco da Lei 9.478/1997.

Em terceiro lugar, a mensuração mais precisa da forma de aplicação dos royalties esbarra na ausência de informações disponíveis para todas as possibilidades de aplicação deste recurso previstas na legislação anterior à Lei 9.478/1997.

Por fim, é preciso destacar que o conceito de desenvolvimento humano aqui considerado envolve uma gama muito maior de indicadores do que aqueles presentes nessa análise, indicadores esses que não se relacionam com os recursos oriundos dos royalties de petróleo, em função da natureza desse último e que não se confundem com os recursos tributários, estes sim, destinados ao custeio da despesa pública, de interesse da sociedade, em toda a sua amplitude, além de considerar questões que não se encontram mensuradas nos indicadores disponíveis nas fontes utilizadas.

Entretanto, ainda que os indicadores mais gerais como o IDH, Gini e Longevidade sejam bastante gerais e influenciados por outros índices, em benefício dos quais os royalties não eram utilizados, não pode ser desconsiderado que, pelo fato do Município ter arrecadação em royalties com uma aplicação determinada, isso deveria significar uma “liberação” de outros recursos – de origem tributária, por exemplo – para aplicação nos demais setores não atingidos pelos royalties. Sendo assim, pode se dizer que existe um reflexo “indireto” dos royalties nos outros índices, refletindo, portanto, mais fortemente, nos indicadores mais gerais aqui escolhidos.

4.2. ANÁLISE DOS IMPACTOS DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS NOS MUNICÍPIOS – METODOLOGIA

A análise dos impactos existentes das arrecadações em Participações Governamentais e o desenvolvimento dos Municípios arrecadadores é feita, neste trabalho, por amostragem. Inicialmente foram selecionados os Municípios da Bacia do Recôncavo que mais arrecadavam em royalties de petróleo e gás natural. O passo seguinte foi selecionar municípios com características semelhantes, porém que não tivessem uma arrecadação de royalties representativa. Para isso buscou-se comparar os Municípios ditos arrecadadores com outros da mesma microrregião (classificação do IBGE).

No entanto, o agrupamento em microrregião não foi satisfatório para este trabalho, pelo fato de algumas microrregiões possuírem um baixo número de Municípios integrantes, o que se traduzia em poucas alternativas de escolha de Municípios não arrecadadores para posterior comparação com os indicadores dos Municípios arrecadadores.

Optou-se então pelo agrupamento por Região Econômica adotado pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, que possui um trabalho de mapeamento do Desenvolvimento do Estado da Bahia, com informações relevantes e detalhadas sobre o desenvolvimento econômico e social desse Estado, além de trazer um maior leque de possibilidade de comparação entre os Municípios.

Para a identificação das Regiões Econômicas que foram trabalhadas, listou-se os Municípios considerados arrecadadores, ou seja, aqueles cuja arrecadação em royalties no ano de 2000 representava um mínimo de 3% da sua receita total, separando-os de acordo com a sua Região. Com esse procedimento, identificou-se as Regiões Econômicas Litoral Norte e Região Metropolitana de Salvador.

O passo seguinte foi inserir nos grupos os demais Municípios de cada Região Econômica, sendo esses considerados como não arrecadadores, para escolha do Município Semelhante (MS) e posterior comparação como fim de identificar o impacto dos royalties nos índices de desenvolvimento humano dos Municípios Arrecadadores (MA). Para comparação foi feita a caracterização dos Municípios de cada Região Econômica aqui trabalhada, com os pontos considerados relevantes para relação entre royalties e desenvolvimento.

Como forma de auxiliar a análise de aplicação dos royalties e a possível relação destes com os índices de desenvolvimento humano, foi realizada uma entrevista com representantes de alguns dos Municípios Arrecadadores selecionados. A entrevista também teve por objetivo verificar a pertinência dos indicadores escolhidos na fase posterior à Lei 9.478/1997 quando já não havia determinação específica para a aplicação dos mesmos, apenas as já mencionadas vedações.

As entrevistas foram realizadas sempre com representantes dos MA que tivessem conhecimento mais íntimo com a gestão dos recursos municipais. Escolheu-se como representante do MA para responder ao questionário os Secretários de Finanças de cada MA, os quais, algumas vezes exerciam também, acumulativamente, o cargo de Secretário de Administração.

A análise da relação entre arrecadação de royalties e desenvolvimento humano dos Municípios Arrecadadores selecionados foi realizada a partir dos resultados das entrevistas e dos dados secundários escolhidos.

Os dados para a seleção e caracterização dos Municípios foram obtidos por meio de dados disponíveis no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil e nos

sites da Agência Nacional do Petróleo, do Tribunal de Contas dos Municípios e da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia.

4.2.1. Seleção dos Municípios Arrecadadores de Royalties – Metodologia

Os Municípios que serão analisados no âmbito desse trabalho são integrantes das Regiões Econômicas Metropolitana de Salvador e Litoral Norte, doravante identificadas como RMS e RLN, respectivamente. A escolha das regiões econômicas acima citadas se deu em função de nelas constarem os Municípios que mais arrecadam em royalties da Bacia do Recôncavo.

As informações referentes às arrecadações de royalties por Município foram baseadas nos demonstrativos da ANP, disponíveis no próprio *site* da ANP, que informam sobre a arrecadação de royalties acumulados no ano de 2000 por Município.

Os valores dos royalties arrecadados no ano de 2000 foram comparados com a receita total recebida por cada Município³⁵ nesse mesmo ano, com exceção dos Municípios de Entre Rios e Itanagra, que, por não disponibilizarem suas receitas do ano de 2000, foram utilizados os dados do exercício de 2001. A partir dessa comparação foram selecionados como Município Arrecadador (MA) aqueles cuja arrecadação de royalties representava, em 2000, mais do que 3% do total da receita arrecadada.

De acordo com o critério acima descrito, foi formado o grupo de Municípios Arrecadadores composto pelos Municípios apresentados na Tabela 4.1.

³⁵ Informações obtidas no site www.tcm.ba.gov.br/pdf/tab_07.pdf.

Tabela 4.1 – Seleção dos Principais Municípios Arrecadadores de Royalties da Bacia do Recôncavo, ano de 2000.

Municípios	*Total Geral das Receitas (R\$)	**Royalty Acumulado(R\$)	Royalty / Receita (%)
Alagoinhas	23.416.138,26	2.159.094,33	9,22%
Araças	10.942.171,08	713.394,26	6,52%
Candeias	53.680.544,79	3.982.301,56	7,42%
Cardeal da Silva	3.458.775,60	756.273,20	21,87%
Catu	20.927.878,96	1.943.917,72	9,29%
Entre Rios	18.253.405,34	2.344.267,98	12,84%
Esplanada	16.038.625,75	3.133.595,37	19,54%
Itanagra	3.390.758,94	325.720,48	9,61%
Madre de Deus	31.315.571,74	4.208.435,94	13,44%
Mata de São João	13.963.254,44	1.058.162,10	7,58%
Pojuca	17.233.104,03	4.170.127,02	24,20%
São Francisco do Conde	91.964.205,82	3.277.361,57	3,56%
São Sebastião do Passé	15.927.416,79	1.580.800,79	9,93%

*Fonte: www.portaldosmunicipios.ba.gov.br. Resumo Geral das Receitas por Municípios do Estado da Bahia. Exercício 2000. Tribunal de Contas dos Municípios

**Fonte: www.anp.gov.br, ano - 2000

A Figura 4.1 demonstra o que a arrecadação em royalties representa no total da receita de cada Município.

Selecionados os Municípios Arrecadadores, o próximo passo foi reagrupá-los na sua Região Econômica de Origem, juntamente com os demais Municípios não selecionados, para a escolha dos Municípios Semelhantes, definidos na seção seguinte.

A Figura 4.2 ilustra a localização dos Municípios no Estado da Bahia da Região Metropolitana de Salvador, destacando em cor mais escura os Municípios Arrecadadores e de cor mais clara os Municípios Semelhantes. Em branco estão os Municípios que fazem parte desta Região Econômica, mas que não serão aqui analisados ou comparados.

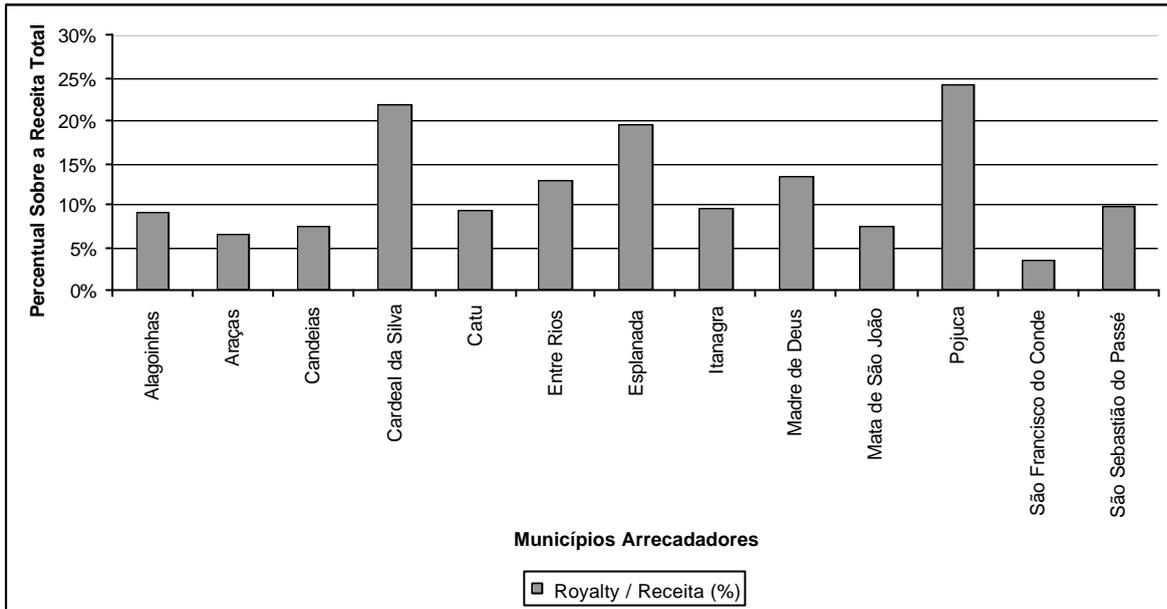
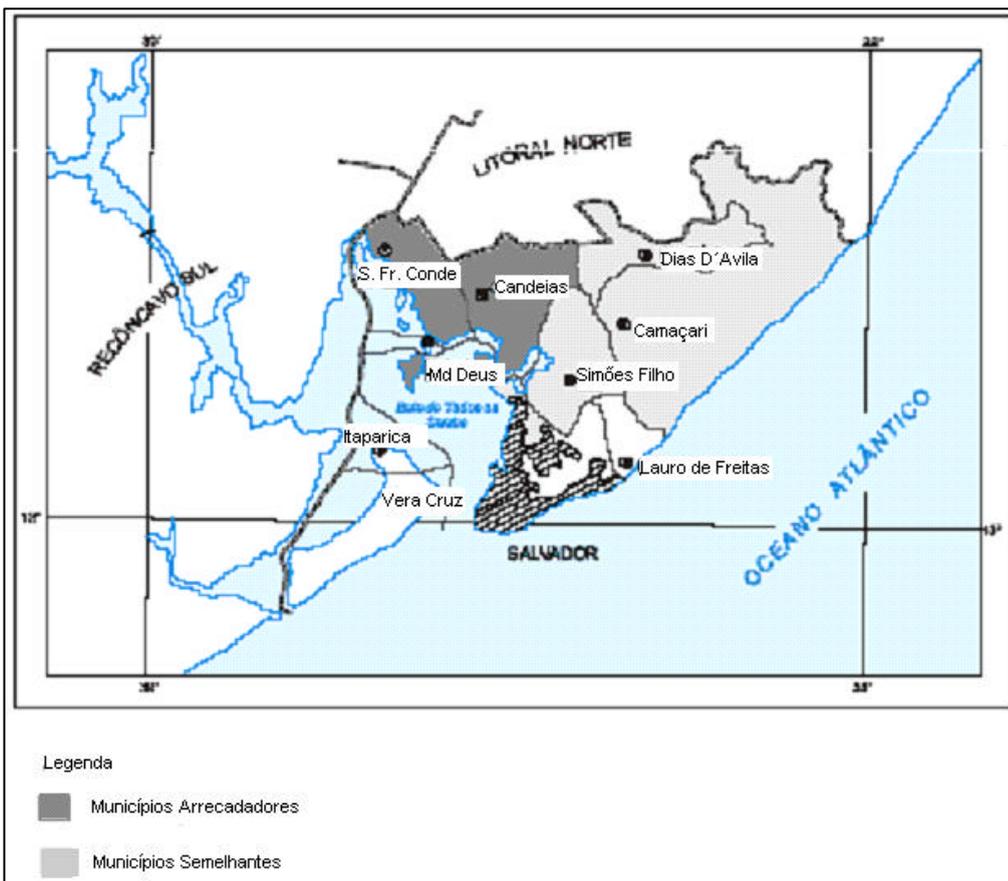


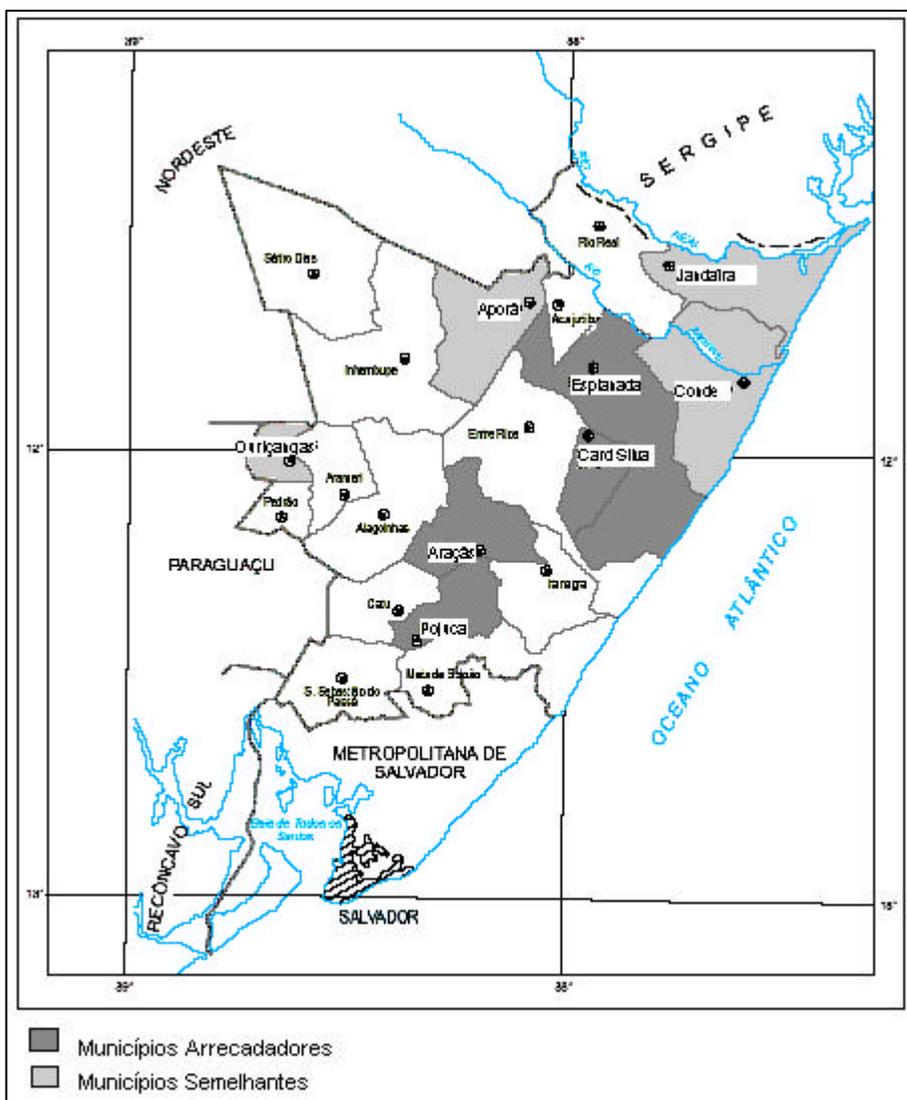
Figura 4.1 – Representatividade dos Royalties na Receita do Município



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
 Figura 4.2 – Localização dos Municípios Arrecadores e Semelhantes da RMS

A Figura 4.3 ilustra a localização dos Municípios no Estado da Bahia da Região Litoral Norte, seguindo o mesmo critério da Figura 4.2 ao destacar em cor

mais escura os Municípios Arrecadores e de cor mais clara os Municípios Semelhantes. Em branco estão os Municípios que fazem parte desta Região Econômica, mas que não serão aqui analisados ou comparados.



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
Figura 4.3 – Localização dos Municípios Arrecadores e Semelhantes da RLN

4.2.2. Seleção dos Municípios Semelhantes não Arrecadadores – Metodologia

Para a escolha dos Municípios Semelhantes (MS) foram, inicialmente, relacionados os Municípios integrantes das mesmas Regiões Econômicas, entendendo que, desta maneira, todos os Municípios teriam situações aproximadamente semelhantes, como proximidade da capital, oportunidades econômicas, etc.

O passo seguinte foi abater da receita total de cada Município (os considerados arrecadadores e não arrecadadores), toda receita oriunda de royalties e comparar essas receitas. A escolha da comparação por meio da receita do Município baseou-se no fato de que a renda advinda dos royalties integra a receita pública. Como reforço comparativo, a renda média da população também foi utilizada, pois, tem papel significativo na qualidade de vida, ressalvando-se, porém, que a ênfase foi dada na receita por ser renda pública.

Outrossim, é importante considerar que, a partir da Lei 9.478/1997, o proprietário da terra onde se localiza poço produtor, tem direito de 0,5% a 1% da produção do poço. Na Bacia do Recôncavo, este percentual, nos atuais contratos, são de 1% e, no ano de 2000, o pagamento realizado aos proprietários de terra do Estado da Bahia, chegou a um total, segundo a ANP, de R\$5.889.800,00. Esse valor pago ao proprietário terra é contabilizado como renda, e por isso, influencia em todos os indicadores a ela relacionados – como Índice Gini e Apropriação da Renda – se configurando como mais um impacto das atividades do petróleo. No entanto, esse impacto, por não ser uma Participação Governamental, não será aqui detalhado e nem mensurado.

Para comparar os Municípios e selecionar aqueles não arrecadadores que mais se assemelham aos arrecadadores, foram elaboradas a Tabela 4.2 e a Tabela 4.3 cada uma correspondendo a uma Região Econômica, onde foram extraídos das receitas totais (R_1) de cada Município, os valores correspondentes aos royalties. Os valores encontrados, por sua vez, foram divididos pela população para encontrar os montantes de receita menos royalties per capita ($R_{2/pc}$). Nestas Tabela 4.2 e Tabela 4.3 também constam os dados de renda per capita para auxiliar a seleção dos Municípios Semelhantes.

4.2.3. Seleção, para Comparação, dos Municípios da Região Metropolitana de Salvador – Metodologia

Na Tabela 4.2 os MA foram sinalizados em cinza e os não arrecadadores estão em branco. O valor da receita total do Município de Itaparica corresponde ao exercício de 2001 por não estar disponibilizado o do exercício de 2000.

Tabela 4.2 – Região Metropolitana de Salvador – dados de 2000. Escolha Municípios Semelhantes.

Municípios	**Total Geral das Receitas (R\$)	***Royalty acumulado (R\$)	*População (un)	Rec p/cap. (R\$)	Rec - Roy p/cap. (R\$)	*Renda p/cap. ano (R\$)	Royalty p/cap (R\$)
Candeias	53.680.544,79	3.982.301,56	76.783	699,12	647,26	1.792,56	51,86
Camaçari	222.352.891,04	222.341,61	161.727	1374,87	1.373,49	1.958,40	1,37
Dias D'Ávila	31.223.472,67	2.100,71	45.333	688,76	688,71	1.761,84	0,05
Itaparica	7.250.310,47	21.733,00	18.945	382,70	381,56	1.574,88	1,15
Lauro de Freitas	64.041.161,00	519,59	113.543	564,03	564,02	3.869,16	0,00
Madre de Deus	31.315.571,74	4.208.435,94	12.036	2601,83	2.252,17	1.971,48	349,65
Salvador	884.711.846,91	559.614,19	2.443.107	362,13	361,90	4.095,60	0,23
S.Francisco do Conde	91.964.205,82	3.277.361,57	26.282	3499,13	3.374,43	1.596,84	124,70
Simões Filho	63.352.175,60	271.551,87	94.066	673,49	670,60	1.788,00	2,89
Vera Cruz	11.968.392,34	379,15	29.750	402,30	402,29	1.662,60	0,01

*Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano

**Fonte: www.tcm.ba.gov.br/pdf/tab_07.pdf. Resumo Geral das Receitas por Municípios do Estado da Bahia. Exercício 2000. Tribunal de Contas dos Municípios

***Fonte: www.anp.gov.br, ano - 2000

A partir dos dados da Tabela 4.2 foi montado a Figura 4.4 para visualização dos dados e escolha dos Municípios Semelhantes:

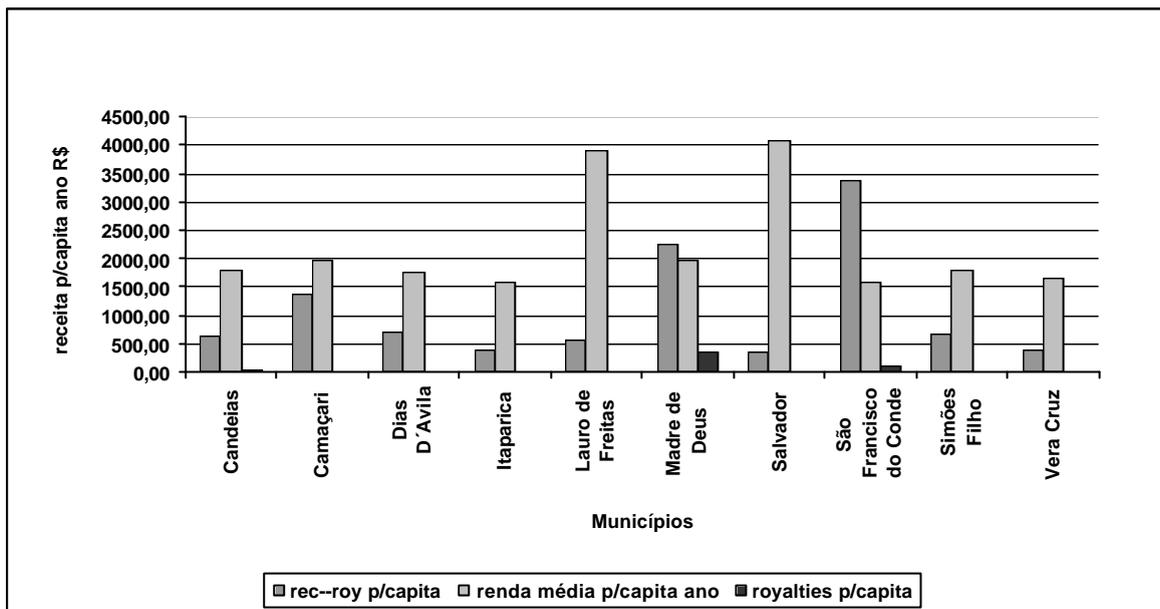


Figura 4.4 - Comparação dos Municípios da RMS

Nesta análise, foi deixado de fora o Município de Salvador por ser a capital do Estado da Bahia o que, por si só, influencia os índices de desenvolvimento deste Município de forma bastante diversa dos demais Municípios. Comparar os índices de desenvolvimento de uma capital com os índices de outro Município do mesmo Estado, se configuraria uma comparação desigual, pois a capital possui um tratamento, se não econômico, político e social bastante diferenciado dos demais Municípios do Estado.

A Figura 4.4 apresenta no eixo das abscissas, o total geral das receitas per capita/ano (R\$) obtidas pelos Municípios integrantes desse grupo. Foram plotadas em colunas, por Município: os valores das receitas totais menos a arrecadação em royalties por habitante (rec-roy p/capita); a renda média por ano e por habitante (renda média p/capita ano); os royalties recebidos no ano, divididos pelo número de habitantes (royalties p/capita). Tendo como referência máxima o maior valor de receita média per capita obtido pelos Municípios dessa Região buscou-se selecionar

aqueles com valores de arrecadação equivalentes, dando-se preferência aos valores referentes às receitas menos os royalties per capita.

Os Municípios de São Francisco do Conde e Madre de Deus, apresentam uma receita bem maior, comparando com a dos demais Municípios dessa mesma Região Econômica. Esses Municípios possuem, também, características bastante particulares.

O Município de Madre Deus, além de possuir um Terminal Marítimo operado pela Petrobras, possui ainda gasodutos e dutos de petróleo e derivados o que vem a se traduzir em uma influência significativa na receita, conforme a Tabela 4.1. Por outro lado, é um Município com uma população pequena – a menor da região Econômica – vide Tabela 4.2 e com um território pequeno, o que se traduz em uma relação de royalties per capita/ano bastante representativa, cerca de R\$349,65 – a maior da sua Região, traduzindo-se também, em uma alta relação receita per capita/ano, maior inclusive do que a da capital, sendo superada apenas pelo Município de São Francisco do Conde – ainda que o total geral de receitas de Salvador tenha sido em 2000 muito maior do que a desses dois Municípios citados.

O Município de São Francisco do Conde, por sua vez, possui em seu território a Refinaria Landulfo Alves (RLAM), considerada a segunda refinaria do ranking da Petrobras³⁶, com capacidade de processamento instalada de 306 Mbpd e, no ano de 2000 processou um volume de 177 Mbpd³⁷. Sobre geração de impostos, a informação da empresa para este ano de 2004, é que a RLAM contribui para o País em ICMS com cerca de R\$750 milhões³⁸. Como já foi visto no Cap. 3, o ICMS é um

³⁶ www.bahiaexport.com.br/port/madein/petroquimica.asp, acessada em 22/10/2004.

³⁷ www2petrobras.com.br/portal/Petrobras.htm, acessado em 22/10/2004.

³⁸ www2petrobras.com.br/minisite/refinarias/português/refinarias/SaoFranciscoConde.htm, acessado em 22/10/2004

Tributo distribuído entre o Estado e o Município, tornando assim, visível que esta refinaria proporciona uma grande receita tributária para o Município de São Francisco do Conde, além dos royalties arrecadados em função de ser Município onde se localizam instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, que, apesar da alta arrecadação, face sua receita, representava, em 2000, apenas 3,56% da mesma.

As receitas diferenciadas desses dois Municípios acima citados, ao lado de possuírem rendas per capita aproximadas, mostraram a necessidade de uma comparação mais específica, por isso foram agrupados separadamente dos demais. Posteriormente, foi selecionado o Município de Camaçari como Município Semelhante por possuir a receita per capita mais aproximada aos dos dois Municípios Arrecadadores citados, sendo próximos, também, os valores de renda per capita para comparação, como demonstra a Figura 4.5.

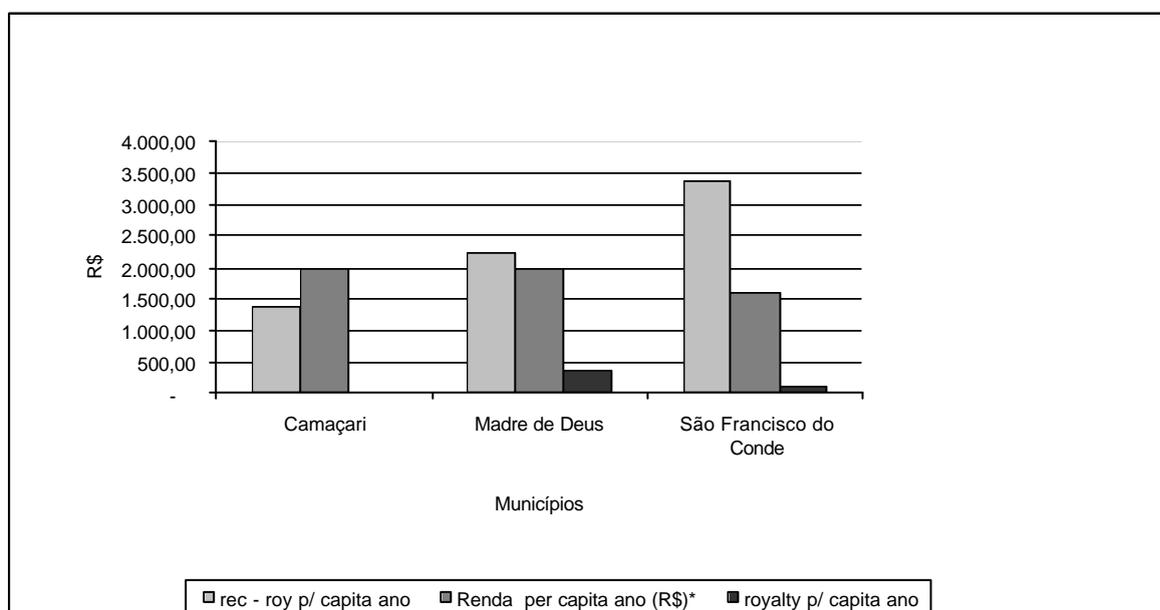


Figura 4.5 – Comparação dos Municípios Arrecadadores e Semelhantes RMS – 1

Os Municípios de Dias D'Avila e Simões Filho foram selecionados como Semelhantes ao Município de Candeias para comparação, por apresentarem valores de receita per capita dentro da mesma faixa, Figura 4.6.

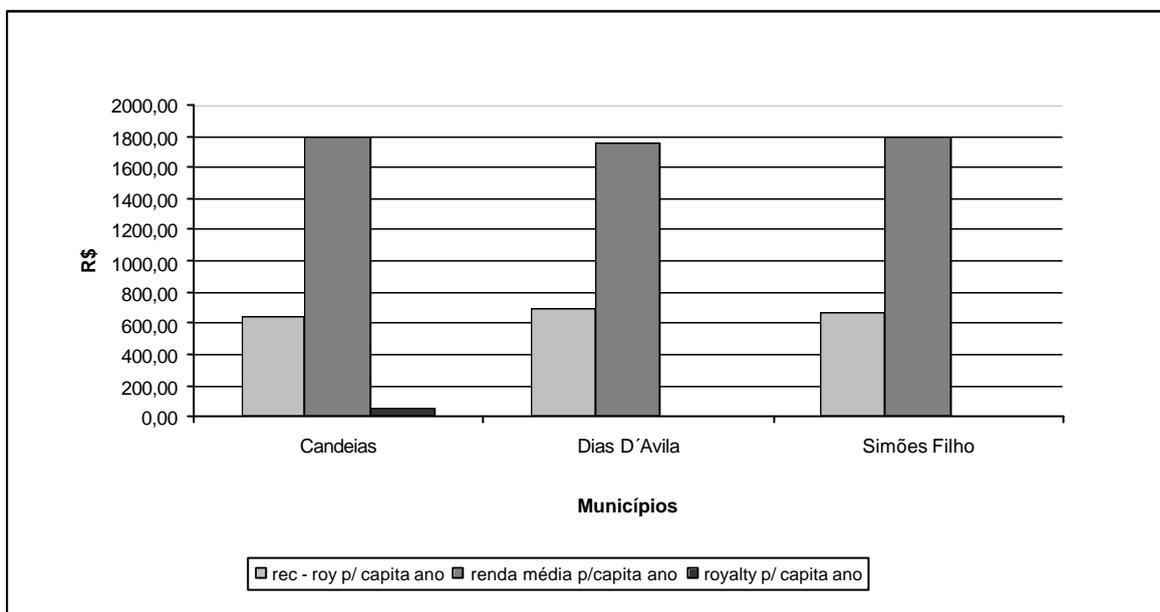


Figura 4.6 – Comparação Municípios Arrecadadores e Semelhantes RMS – 2

Os Municípios da Região Econômica Metropolitana de Salvador (RMS) foram separados em dois subgrupos para uma melhor comparação de outros indicadores e relação entre a arrecadação em royalties e o desenvolvimento social dos Municípios selecionados.

4.2.4. Seleção dos Municípios Semelhantes da Região Econômica Litoral Norte – RLN – Metodologia

Para a seleção dos MS da Região Econômica Litoral Norte (RLN) foi adotado o mesmo procedimento assumido para a seleção dos MS da RMS. Foram sinalizados em cinza os MA e em branco os não arrecadadores. A Tabela 4.3 apresenta o grupo da RLN onde foram introduzidos os dados sobre receita,

arrecadação de royalties, população e renda, para comparação e seleção de Municípios Semelhantes aos arrecadadores.

Tabela 4.3 – Região Econômica Litoral Norte – dados de 2000. Escolha dos Municípios Semelhantes.

Municípios	**Total Geral das Receitas (R\$)	***royalty acumulado (R\$)	*População (un)	rec - roy p/capita ano (R\$)	*Renda p/capita ano (R\$)	royalty p/capita ano (R\$)
Acajutiba	3.865.349,14	308,91	14.322	269,87	963,36	0,02
Alagoinhas	23.416.138,26	2.159.094,33	130.095	163,40	2.175,12	16,60
Aporá	4.918.681,43	322,95	16.769	293,30	862,20	0,02
Araçás	10.942.171,08	713.394,26	11.003	929,64	748,20	64,84
Aramari	2.787.182,02	280,84	9.258	301,03	1.137,00	0,03
Cardeal da Silva	3.458.775,60	756.273,20	8.034	336,38	837,84	94,13
Catu	20.927.878,96	1.943.917,72	46.731	406,24	1.682,76	41,60
Conde	5.843.235,45	351,05	20.426	286,05	946,80	0,02
Entre Rios	18.253.405,34	2.344.267,98	27.230	584,25	1.315,92	86,09
Esplanada	16.038.625,75	3.133.595,37	12.036	1072,20	998,40	260,35
Inhambupe	10.460.949,68	379,15	29.589	353,53	945,60	0,01
Itanagra	3.390.758,94	325.720,48	6.370	481,17	871,20	51,13
Jandaíra	3.175.625,59	280,84	10.027	316,68	704,16	0,03
Mata de São João	13.963.254,44	1.058.162,10	32.568	396,25	1.537,32	32,49
Ouriçangas	4.065.806,32	280,84	7.525	540,27	859,80	0,04
Pedrão	2.745.299,09	280,84	6.764	405,83	745,92	0,04
Pojuca	17.233.104,03	4.170.127,02	26.203	498,53	1.655,52	159,15
Rio Real	10.869.716,68	393,20	33.260	326,80	1.154,16	0,01
S. Sebastião do Passé	15.927.416,79	1.580.800,79	39.960	359,02	1.505,52	39,56
Sátiro Dias	6.339.613,76	322,95	17.251	367,47	605,52	0,02

*Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano

**Fonte: www.tcm.ba.gov.br/pdf/tab_07.pdf. Resumo Geral das Receitas por Municípios do Estado da Bahia. Exercício 2000. Tribunal de Contas dos Municípios

***Fonte: www.anp.gov.br, ano - 2000

Nesta Tabela 4.3, os dados de receita total do Município de Inhambupe, além dos dados dos Municípios de Entre Rios e Itanagra, foi do exercício de 2001, por não estar disponível o do exercício de 2000.

Com os dados da Tabela 4.3 foi montada a Figura 4.7 para comparação dos dados e escolha dos Municípios Semelhantes:

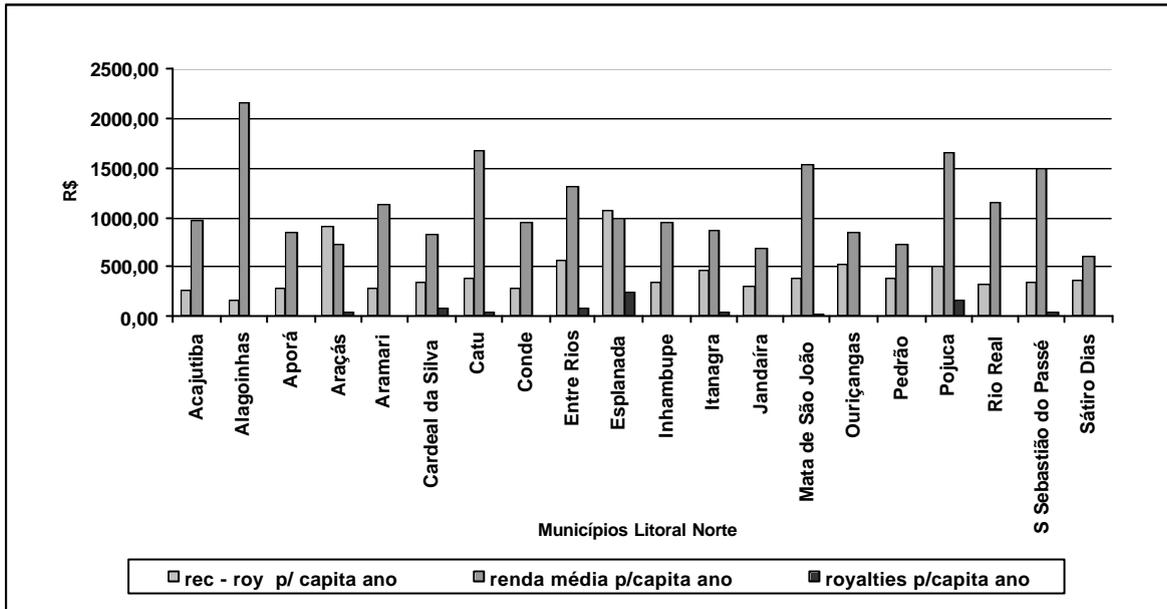


Figura 4.7 – Comparação dos Municípios da RLN

A partir das comparações dos dados plotados na Figura 4.7, chegou-se a dois grupos da RLN, onde, no total, quatro Municípios Arrecadores foram comparados com quatro Municípios não arrecadores ditos Semelhantes, como ilustrados nas Figura 4.8 e Figura 4.9 abaixo.

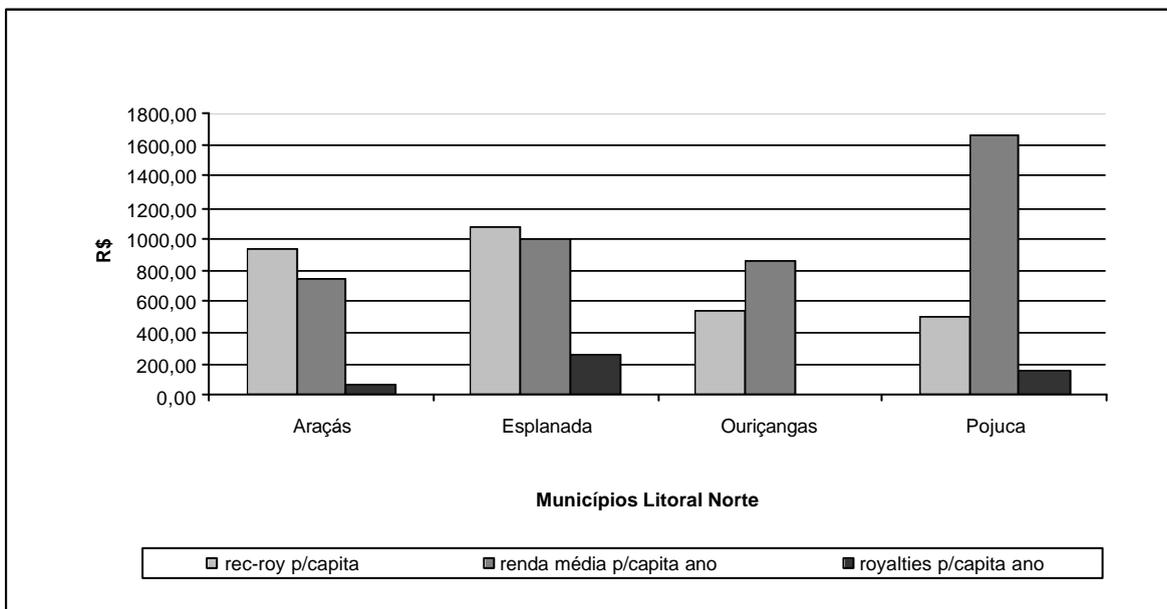


Figura 4.8 – Comparação dos Municípios Arrecadores e Semelhantes da RLN – 1

Este grupo 1 da RLN apresentado na Figura 4.8 foi composto por três Municípios Arrecadadores que serão comparados entre si e mais um Município Semelhante (não arrecadador) que será comparado com os demais do mesmo grupo. Foram escolhidos os Municípios de Araçás e Esplanada por serem possuidores das maiores receita menos royalties per capita ($R_{2/pc}$). O Município de Pojuca foi introduzido nesse grupo porque, daqueles que possuem a renda per capita acima da média sinalizada na Figura 4.6, é o que possui a maior $R_{2/pc}$. O Município de Ouriçangas foi escolhido pois, daqueles não arrecadadores, é o que possui a maior $R_{2/pc}$.

O grupo 2 da RLN, apresentado na Figura 4.9, foi composto por três Municípios Semelhantes (não arrecadadores) e um Município Arrecadador que serão comparados entre si. Esta composição contrabalança, de uma certa forma, o grupo anterior que só possuía um Município Semelhante.

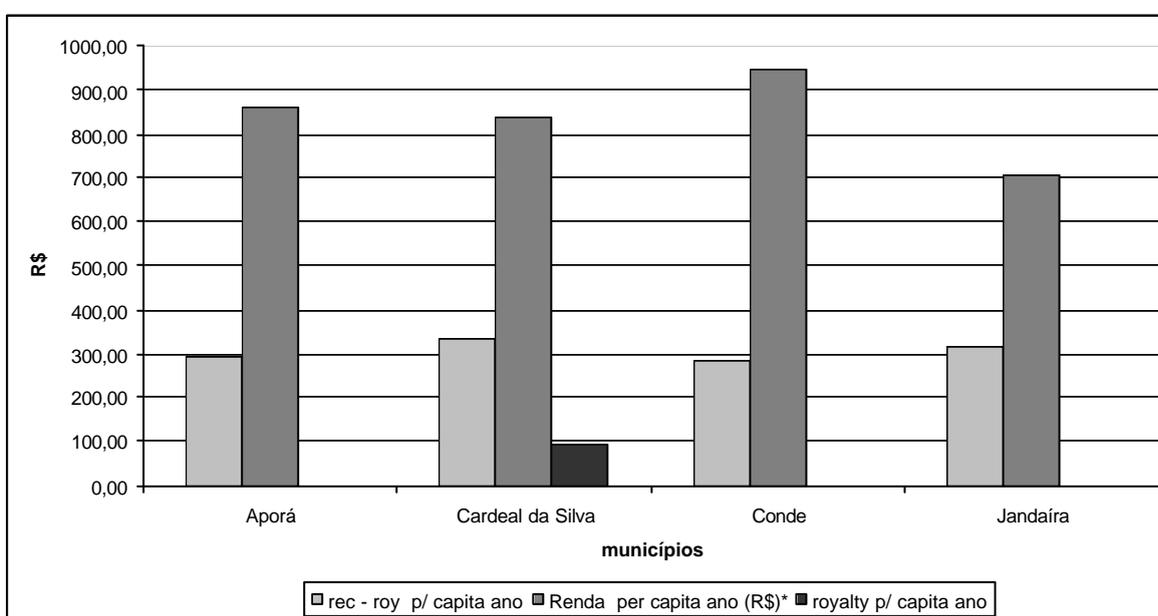


Figura 4.9 – Comparação dos Municípios Arrecadadores e Semelhantes da RLN – 2

Os Municípios deste grupo foram escolhidos em função da proximidade entre as suas receitas per capita (R_{1pc}) e renda média per capita (Rd_{mpc}).

4.3. ANÁLISE E COMPARAÇÃO DOS INDICADORES DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS – CONSIDERAÇÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS ARRECADADORES

A partir da formação dos grupos com os Municípios Arrecadadores (MA) e com os Municípios Semelhantes (MS), em cada Região Econômica, foram elaboradas tabelas onde foram plotados os indicadores selecionados para análise e comparação, o que será feito nas subseções a seguir.

4.3.1. Municípios Arrecadadores X Municípios Semelhantes – Grupo 1 da RMS

A partir da formação do grupo 1 da RMS apresentado na Figura 4.4, foi elaborada a Tabela 4.4 onde constam os indicadores previamente selecionados, bem como os valores de Receita, Royalties e população utilizados para seleção inicial dos Municípios Semelhantes.

A Tabela 4.4 possibilita uma visão de conjunto dos valores e indicadores dos MA e do MS para melhor comparação e análise do desenvolvimento dos mesmos.

A análise da Tabela 4.4 demonstra que houve melhora no IDH dos três Municípios analisados, aparentemente de maneira equivalente, entretanto, apesar da melhora, este indicador, nos três Municípios, encontra-se ainda na faixa de médio desenvolvimento. É importante considerar, que o Município de Camaçari possui a maior receita em termos absolutos e uma população também muito maior, resultando em uma receita p/capita muito menor do que a dos Municípios de Madre de Deus e São Francisco do Conde. Aliás, considerando o crescimento da população ao longo do período analisado, ainda que tenha crescido nos três

Municípios, o crescimento maior ocorreu no MS, tanto em termos absolutos como em termos relativos.

Tabela 4.4 – Comparação Municípios do Grupo 1 da RMS – dados de 2000.

Municípios	Camaçari		Madre de Deus		S Francisco do Conde		
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	
**Total Geral das Receitas (R\$)		222.352.891,04		31.315.571,74		91.964.205,82	
***Royalty Acumulado		222.341,61		4.208.435,94		3.277.361,57	
Roy / Rec %		0,10%		13,44%		3,56%	
*População (un)	113.639	161.727	9.183	12.036	20.238	26.282	
Receita p/Capita Ano (R\$)		1.374,87		2.601,83		3.499,13	
Royalty p/Capita (R\$)		1,37		349,65		124,70	
Rec - Roy p/Capita (R\$)		1.373,49		2.252,17		3.374,43	
*Renda per Capita Ano (R\$)	1.566,00	1958,40	1370,40	1971,48	1.220,40	1.596,84	
Índice de Desenvol Humano	0,651	0,734	0,661	0,74	0,622	0,714	
Acesso a Serviços Básicos	Água Encanada	62,3	75	65,1	92,6	29,4	51,4
	Energia Elétrica	94,5	98,0	94,3	99,7	84,1	93,9
	Coleta de Lixo	84,7	88,3	81,9	96,9	42,5	67,7
Longevidade	0,586	0,707	0,613	0,707	0,593	0,689	
*Proporção de pobres %	44,5	46,20	50,20	43,00	69,70	55,50	
*Índice Gini	0,5	0,60	0,50	0,56	0,63	0,62	
*Apropriação da Renda	20% + pob	3,5	2,00	3,30	2,40	2,30	1,10
	40% + pob	11,8	8,40	12,10	19,60	7,70	6,40
	60% + pob	24,7	19,00	25,70	21,10	16,40	16,40
	80% + pob	45,2	36,90	47,00	39,80	31,60	35,00
	20% + ric	54,8	63,10	53,00	60,20	68,40	65,00

*Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano

**Fonte: www.tcm.ba.gov.br/pdf/tab_07.pdf. Resumo Geral das Receitas por Municípios do Estado da Bahia. Exercício 2000. Tribunal de Contas dos Municípios

***Fonte: www.anp.gov.br, ano de 2000

Considerando esses dados, pode-se afirmar que existe uma disponibilidade de recurso público proporcionalmente muito maior nos Municípios Arrecadores do que no Município Semelhante, mesmo sem considerar a arrecadação em royalties. Nesses MA, a receita oriunda dos royalties significa mais 13,44% no caso de Madre Deus e 3,54% no caso de S. Francisco do Conde.

Grande parte dos recursos que compõem a receita corrente dos Municípios é proveniente de transferências federais e estaduais, que representam cerca de 50% da R_1 . Essas transferências são parte da arrecadação tributária da União e Estados.

Apesar do IDH dos MA ter crescido, o crescimento desse mesmo índice no MS (não arrecadador) foi equivalente, o que faz pensar que, aparentemente, os recursos dos royalties não tiveram um impacto que fizesse diferença, pois o

crescimento desse indicador não está diretamente relacionado ao recebimento de royalties.

Por outro lado, ao considerarmos os indicadores específicos de Acesso a Serviços Básicos (ASB), pode-se constatar um maior crescimento nos indicadores de Energia Elétrica (EE), Água Encanada (AE) e Coleta de Lixo (CL) dos Municípios Arrecadadores do que no Município Semelhante Camaçari. Esses indicadores retratam os setores onde, antes da Lei 9.427/1997, os recursos dos royalties deveriam ser aplicados, o que pode ser um reflexo direto desta arrecadação.

É possível observar, também, que o MA São Francisco do Conde obteve maior desempenho no crescimento dos indicadores do que o MA Madre de Deus que possui maior representatividade dos royalties na sua receita total. Entretanto, apesar do MA Madre Deus possuir uma representatividade dos royalties sobre a sua receita mais expressiva, a receita total (R_1) do MA São Francisco do Conde é bem maior, possuindo, portanto, maior disponibilidade de recursos públicos.

Mesmo considerando a estreita relação entre os indicadores citados acima e a Longevidade, o crescimento desses indicadores específicos não reflete uma significativa diferença no crescimento do indicador L entre os três Municípios analisados, pois, apesar de haver crescimento no período de tempo estudado, não existe um crescimento maior nos MA, ao invés mesmo, a variação do crescimento desse indicador no MS foi superior à variação do crescimento nos MA. Todavia, outros fatores influenciam fortemente esse indicador L como: a violência urbana; acidentes de trânsito; a não disponibilidade aos serviços de saúde; ou doenças como AIDS e outras não relacionadas ao acesso aos serviços básicos.

Analisando os indicadores de distribuição de renda, verifica-se uma melhora maior nos indicadores dos MA do que nos indicadores do MS, ou seja, a proporção

de pobres nos MA diminuiu enquanto esse mesmo indicador aumentou no MS. Contudo, ainda que a proporção de pobres tenha diminuído nos MA, o Índice Gini (desigualdade) teve um ligeiro aumento em todos os três Municípios, sendo que o aumento do Gini foi menor nos MA do que o aumento que houve no MS, ou seja, a desigualdade na apropriação da renda no MS aumentou.

Em todos os três Municípios, os 20% mais pobres ficaram com uma fatia ainda menor do total da renda. Em 1991, cabia aos 20% mais pobres de Camaçari 3,5% da renda do Município e, em 2000, esses mesmos 20% detinham apenas 2,0%. Por outro lado, a apropriação da renda ficou mais concentrada ainda nos Municípios de Camaçari e Madre Deus. Em S. Francisco do Conde a apropriação da renda pelos 20% mais ricos diminuiu. É importante lembrar que Madre Deus é o menor dos três Municípios estudados, tanto em área quanto em população e possui uma disponibilidade de recursos públicos maior. No entanto, a renda é receita privada, podendo ser, portanto associada diretamente às oportunidades que o Município oferece.

4.3.2. Municípios Arrecadadores X Municípios Semelhantes – Grupo 2 da RMS

Na Tabela 4.5 serão analisados os Municípios do Grupo 2 da RMS. Deste grupo fazem parte o Município de Candeias como MA e os Municípios de Dias D'Ávila e Simões Filho como MS. A análise do desenvolvimento dos indicadores será realizada comparativamente entre os três Municípios.

Neste Grupo 2, a comparação do IDH dos três Municípios se apresenta de forma semelhante à do Grupo 1. O IDH de Candeias (MA) em 2000 é o menor dos três Municípios, entretanto, ao se comparar este indicador, nos três Municípios, entre o ano de 2000 e o ano de 1991, foi Candeias que obteve o maior percentual de crescimento.

É importante considerar ainda que a receita de Candeias, incluindo os royalties que recebe, é menor que a receita de Simões Filho e que os royalties representam 7,42% da sua renda, ou seja, sem essa arrecadação, sua receita ficaria menor ainda. Com os royalties, Candeias é o Município que possui a maior receita per capita. Caso os royalties fossem suprimidos, esse mesmo Município possuiria a menor disponibilidade de recurso público.

Tabela 4.5 – Comparação dos Municípios do Grupo 2 da RMS – dados de 2000.

Municípios		Dias D'Ávila		Simões Filho		Candeias	
		1991	2000	1991	2000	1991	2000
**Total Geral das Receitas (R\$)			31.223.472,67		63.352.175,60		53.680.544,79
***Royalty Acumulado (R\$)			2.100,71		271.551,87		3.982.301,56
Roy / Rec %			0,01%		0,43%		7,42%
*População (un)		31.260	45.333	71.210	94.066	67.941	76.783
Receita p/Capita Ano (R\$)			688,76		673,49		699,12
royalty p/ capita (R\$)			0,05		2,89		51,86
rec - roy p/ capita (R\$)		-	688,71	-	670,60	-	647,26
*Renda per Capita Ano (R\$)		1.684,80	1761,84	1.392,00	1788,00	1.530,00	1.792,56
Índice de Desenvol Humano		0,650	0,732	0,660	0,730	0,631	0,719
Acesso a Serviços Básicos	Água Encanada	63,8	71,1	53,5	71,9	53,5	69,8
	Energia Elétrica	96,5	98,6	95,1	99,1	93,1	97
	Coleta de Lixo	41	89,3	40,1	74,9	45,4	69,3
longevidade		0,591	0,716	0,635	0,694	0,558	0,684
*Proporção de Pobres %		46,9	44,20	52,80	47,50	50,80	43,80
*Índice Gini		0,56	0,57	0,52	0,60	0,56	0,56
*Apropriação da Renda	20% + pob	2,4	1,60	3,20	1,80	2,60	1,90
	40% + pob	8,9	8,60	10,70	8,10	9,30	8,60
	60% + pob	20,5	20,60	23,20	19,20	21,10	20,90
	80% + pob	39,8	40,20	44,20	37,70	40,80	41,50
	20% + ric	60,2	59,80	55,80	62,30	59,20	58,50

*Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano

**Fonte: www.tcm.ba.gov.br/pdf/tab_07.pdf. Resumo Geral das Receitas por Municípios do Estado da Bahia.

Exercício 2000. Tribunal de Contas dos Municípios

***Fonte: www.anp.gov.br, ano de 2000

Considerando os indicadores ASB – mais específicos e analisando o indicador de AE, o que se verifica é que, apesar do crescimento nos três Municípios, o MA apresentou crescimento menor que Simões Filho e é o que apresenta, no ano de 2000, o menor percentual de domicílios atendidos. Ressalte-se ainda que, em 1991, o percentual de domicílios atendidos pelo serviço de AE era igual ao de Simões Filho. Dias D'Ávila possuía, em 1991 o maior percentual de domicílios atendidos e em 2000, Simões Filho conseguiu superá-la.

Passando a análise para o indicador de EE, verifica-se que o crescimento foi equivalente nos três Municípios, sendo que Dias D'Ávila obteve um crescimento um

pouco menor e nos Municípios de Candeias e Simões Filho, o crescimento do indicador foi igual. Porém, o MA Candeias, no ano de 2000, é o Município que tem o menor percentual de domicílios atendidos, ainda que esse indicador nos três Municípios seja alto, se aproximando de 100% de domicílios atendidos.

Considerando o indicador de Coleta de Lixo, verifica-se que Candeias é o que, em 1991, possuía o maior índice de domicílios atendidos e em 2000 passou a possuir o menor percentual dos três Municípios nesse indicador. O Município de maior crescimento foi dias D'Ávila, e é importante ressaltar que em 1991 era o Município que possuía menos domicílios atendidos, superando em 2000, os outros dois Municípios.

No indicador de longevidade (L), Candeias volta a ser o Município que apresenta um maior crescimento proporcional, no entanto, em termos absolutos, Dias D'Ávila é o Município que apresenta a melhor colocação nesse indicador. Ainda assim, todos os três se encontram na faixa de médio desenvolvimento.

Apesar de nos indicadores mais específicos, onde antes de 1997 os royalties eram aplicados, o Município de Candeias não ter apresentado um desempenho diferenciado, como aconteceu nos Municípios de Madre de Deus e São Francisco do Conde, o MA desse Grupo 2 (Candeias) apresentou um melhor comportamento no crescimento do IDH do que os MS.

O Índice Gini que mede o grau de desigualdade de renda, demonstra que em Candeias essa desigualdade se manteve estável enquanto que aumentou nos MS, ou seja, nesses últimos houve um aumento na concentração de renda. Os 20% mais ricos de Candeias e de Dias D'Ávila perderam um pouco do percentual de renda apropriado, sendo que Candeias é o que possuía em 2000 o menor Índice Gini dos três Municípios analisados. Em todos os Municípios desse Grupo 2, os 20% mais pobres ficaram com um percentual ainda menor da renda do seu Município.

4.3.3. Municípios Arrecadores X Municípios Semelhantes – Grupo 1 da RLN

Na Tabela 4.6 serão analisados os Municípios do Grupo 1 da RLN. Deste grupo fazem parte os Municípios de Araçás, Esplanada e Pojuca como MA e o Município de Ouriçangas como MS. A análise do desenvolvimento dos MA será realizada comparativamente com o desenvolvimento do MS.

Tabela 4.6 – Comparação dos Municípios do Grupo 1 da RLN – dados de 2000.

Municípios	Ouriçangas		Araçás		Esplanada		Pojuca		
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1999	2000	
**Total Geral das Receitas (R\$)		4.065.806,32		10.942.171,08		16.038.625,75		17.233.104,03	
***Royalty Acumulado (R\$)		280,84		713.394,26		3.133.595,37		4.170.127,02	
Roy / Rec %		0,01%		6,52%		19,54%		24,20%	
*População (un)	7.043	7.525	8.940	11.003	23.205	12.036	22.485	26.203	
Receita p/Capita Ano (R\$)		540,31		994,47		1.332,55		657,68	
royalty p/ capita (R\$)	0,00	0,04	0,00	64,84	0,00	260,35	0,00	159,15	
Rec - Roy p/ Capita (R\$)	-	540,27	-	929,64	-	1.072,20	-	498,53	
*Renda per Capita Ano (R\$)	721,20	859,80	642,00	748,20	979,20	998,40	1.468,80	1.655,52	
Índice de Desenvol Humano	0,494	0,618	0,458	0,569	0,533	0,609	0,650	0,708	
Acesso a Serviços Básicos	Água Encanada	8,2	38,2	19,3	35,1	34,1	36,8	50,7	65,9
	Energia Elétrica	34,3	67,0	42,5	70,7	82	84,7	83,2	92
	Coleta de Lixo	55,5	76,7	36,8	80	33,4	65,8	81,9	91,6
Longevidade	0,541	0,641	0,489	0,517	0,538	0,583	0,629	0,679	
*Proporção de Pobres %	78,7	70,40	83,40	77,90	75,80	73,40	54,90	47,70	
*Índice Gini	0,48	0,48	0,49	0,56	0,58	0,62	0,57	0,53	
*Apropriação da Renda	20% + pob	4,2	4,30	4,50	1,10	3,50	0,60	2,60	2,90
	40% + pob	12,7	13,80	13,40	8,60	10,20	6,40	9,10	10,00
	60% + pob	27,2	28,40	26,50	21,80	20,80	17,30	19,90	21,90
	80% + pob	49,1	51,90	46,40	42,10	37,40	35,60	39,30	42,80
	20% + ric	50,9	48,10	53,60	58,00	62,60	64,40	60,70	57,20

*Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano

**Fonte: www.tcm.ba.gov.br/pdf/tab_07.pdf. Resumo Geral das Receitas por Municípios do Estado da Bahia. Exercício 2000. Tribunal de Contas dos Municípios

***Fonte: www.anp.gov.br, ano de 2000

A análise do IDH desse grupo já revela uma significativa melhora desse índice nos Municípios de Ouriçangas e Araçás, os quais saíram do considerado baixo desenvolvimento de 1991 para o patamar de médio desenvolvimento em 2000. Cumpre observar que esses dois Municípios possuíam baixos índices de ASB e que conseguiram, em 2000, se aproximar da média dos demais. No ano de 2000, o IDH

do MS conseguiu superar, inclusive, o IDH dos MA de Araçás e Esplanada, sendo superado apenas por Pojuca, que possui o mais alto IDH dos quatro Municípios analisados.

Desse grupo, Ouriçangas é o único Município considerado não arrecadador e aquele que possui a menor população. Foi também, de longe, o que teve o menor crescimento populacional. Em 1991, o Município de Araçás dele se aproximava em população, no entanto, no ano de 2000 houve um afastamento nesses números, tendo a população de Araçás crescido bem mais, em relação ao crescimento de Ouriçangas.

A receita do MS é a menor desse grupo, bem como a receita per capita, porém, observando o indicador de receita menos royalties per capita ($R_{2/pc}$), constata-se que, caso não recebesse royalties, o MA de Pojuca teria uma $R_{2/pc}$ menor do que a do MS e em 2000, Pojuca possui quase todos os indicadores melhores do que os do MS. Os índices que não se apresentam melhores do que os do MS são aqueles que consideram a concentração de riqueza e apropriação da renda. Vale lembrar que, em Pojuca, existe pagamento ao proprietário da terra onde há poço produtor, fato este que aumenta a concentração da renda nas mãos de poucos e aumenta também a desigualdade da apropriação da renda, apesar disso, ainda que não se apresentem melhores do que os do MS, obtiveram uma melhora em 2000 em relação a 1991, época esta em que, ressalte-se, não havia pagamento ao proprietário da terra.

Os MA de Araçás e Esplanada possuem uma alta receita per capita (R_{1pc}), que são reforçadas pela arrecadação de royalties, os quais tem uma representação significativa nas receitas totais (R_1) dos MA. Os royalties representam 6,52% na receita de Araçás, 19,54% na receita de Esplanada e 24,20% na receita de Pojuca.

Analisando os indicadores ASB, constata-se que o MA que possui melhor índice AE é o de Pojuca. Os outros dois MA estão na mesma média, sendo que Araçás conseguiu um crescimento proporcionalmente maior do que Esplanada. Entretanto, o MS em 2000 conseguiu um indicador AE maior do que os de Araçás e Esplanada, ainda que também na mesma média.

Em relação ao indicador de EE, os três MA conseguiram um desempenho melhor do que o desempenho do MS, pois, ainda que este tenha crescido bastante em relação ao ano de 1991, no ano de 2000 está abaixo do ponto em que os MA chegaram. A melhor posição cabe ao MA Pojuca, com 92% dos domicílios atendidos e o maior crescimento desse indicador dos MA no período analisado, cabe a Araçás.

O indicador L melhorou também em todos os Municípios analisados nesse grupo, sendo que o melhor desempenho é conseguido pelo MS. Cabe lembrar, mais uma vez, que nesse indicador outros fatores não relacionados aos royalties exercem muita influência, como a violência, por exemplo, e o Município de Ouriçangas, sendo o menor dos Municípios analisados nesse grupo, pode estar menos sujeito a problemas como violência urbana do que Municípios maiores.

Analisando o Índice Gini observa-se que a concentração de riqueza no MS manteve-se estável enquanto que nos MA de Araçás e Esplanada ocorreu um ligeiro aumento. Contudo, no MA Pojuca, tanto a concentração de riqueza diminuiu quanto a apropriação de renda em 2000 apresenta uma distribuição melhor do que em 1991, apesar da renda auferida pelos proprietários de terra onde há poço produtor.

Pode-se notar que o crescimento dos índices de Ouriçangas foi proporcionalmente maior do que o crescimento dos índices dos demais Municípios desse grupo, ressalte-se porém que esses indicadores eram extremamente baixos e,

portanto, com um “espaço” para um crescimento maior e mais rápido do que os outros que, no primeiro período analisado, apresentavam índices melhores.

4.3.4. Municípios Arrecadores X Municípios Semelhantes – Grupo 2 da RLN

Na Tabela 4.7 serão analisados os Municípios do Grupo 2 da RLN. Deste grupo fazem parte os Municípios de Aporá, Conde e Jandaíra como MS e o Município de Cardeal da Silva como MA.

Tabela 4.7- Comparação dos Municípios do Grupo 2 da RLN – dados de 2000.

Municípios	Aporá		Conde		Jandaíra		Cardeal da Silva		
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1999	2000	
**Total Geral das Receitas (R\$)		4.918.681,43		5.843.235,45		3.175.625,59		3.458.775,60	
***Royalty Acumulado R\$		322,95		351,05		280,84		756.273,20	
Roy / Rec %		0,01%		0,01%		0,01%		21,87%	
*População (un)	15.742	16.769	16.149	20.426	8.225	10.027	6.400	8.034	
Receita p/Capita Ano (R\$)	-	293,32	-	286,07		316,71		430,52	
royalty p/ capita (R\$)	0,00	0,02	0,00	0,02		0,03		94,13	
rec - roy p/ capita (R\$)	-	293,30	-	286,05		316,68		336,38	
*Renda per Capita Ano (R\$)	682,80	862,20	639,60	946,80	609,60	704,16	614,40	837,84	
Índice de Desenvol Humano	0,507	0,604	0,475	0,594	0,459	0,575	0,480	0,602	
Acesso a Serviços Básicos	Água Encanada	16,2	45,7	30,7	38,5	11,4	27,8	32,7	38,8
	Energia Elétrica	35,3	60,8	61,6	69,1	56,1	67,1	67,1	76
	Coleta de Lixo	38,4	46,3	31,6	59,1	5	41,4	16,6	89,8
Longevidade	0,61	0,657	0,535	0,628	0,535	0,624	0,535	0,597	
*Proporção de Pobres %	80,1	73,40	86,10	70,30	84,20	81,10	86,90	78,70	
*Índice Gini	0,47	0,58	4,49	0,59	0,47	0,56	0,55	0,60	
*Apropriação da Renda	20% + pob	4,6	0,80	4,30	0,90	4,50	1,90	3,40	1,10
	40% + pob	13,2	6,60	13,20	6,50	13,70	9,00	9,90	7,90
	60% + pob	26,7	18,60	26,50	17,70	28,00	21,10	20,50	18,70
	80% + pob	47,5	39,70	45,60	39,00	49,60	41,00	38,50	35,80
	20% + ric	52,5	60,30	54,40	61,10	50,40	59,00	61,50	64,20

*Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano

**Fonte: www.tcm.ba.gov.br/pdf/tab_07.pdf. Resumo Geral das Receitas por Municípios do Estado da Bahia. Exercício 2000. Tribunal de Contas dos Municípios

***Fonte: www.anp.gov.br, ano de 2000

Comparando as receitas dos Municípios desse grupo que só possui um Município Arrecador, constata-se que, em termos absolutos, o MA não é o que possui a maior receita. Os MS de Conde e Aporá possuem uma arrecadação

superior, no entanto, em termos de receita per capita (R_{1pc}), o MA supera os demais, o que significa que possui uma disponibilidade do recurso em relação a população maior do que a disponibilidade dos MS. Note-se bem, que a arrecadação em royalties representa 21,87% da sua receita total (R_1), royalties esses que, caso fossem suprimidos, diminuiria ao nível dos demais a disponibilidade dos recursos públicos.

Em relação ao IDH o MS de Aporá é o que apresenta maior índice, ainda que esteja na faixa de médio desenvolvimento, assim como os demais Municípios desse Grupo 2. Apesar do crescimento ter ocorrido com relativa proporcionalidade nos Municípios do grupo, note-se que, em 1991 Aporá possuía o IDH mais alto e em 2000 o MA Cardeal da Silva está com esse indicador mais próximo a ele, enquanto que o IDH de Conde e Jandaíra estão abaixo dos de Aporá e Cardeal da Silva.

Entre os indicadores de ASB, o Município de Aporá é o que apresenta em 2000 o melhor índice de AE. No entanto, todos os Municípios desse grupo encontram-se numa faixa relativamente baixa, ainda mais se compararmos com esse mesmo indicador dos outros grupos. Aporá é o Município que apresenta maior crescimento desse índice (AE) no período analisado enquanto que o MA Cardeal da Silva foi o que apresentou menor crescimento nesse mesmo período.

No índice de EE, o MA é o que apresenta melhor posição em 2000. Entretanto, Aporá, ainda que em uma posição menor em 2000, foi o Município que apresentou maior crescimento durante o período analisado.

Também em relação ao índice CL, o MA Cardeal da Silva obteve um bom desempenho. Este indicador do MA em 1991 era o segundo mais baixo, entretanto, em 2000 obteve a melhor colocação entre os Municípios desse grupo, cabendo a ele 89,8% de domicílios atendidos e ao segundo lugar, o MS de Conde, 59,1% dos

domicílios atendidos. Cabe ressaltar que o melhor desempenho de crescimento no período cabe ao MS de Jandaíra, o qual, ainda assim, não se equipara ao resultado de Cardeal da Silva em 2000.

O Município que obteve em 2000 o melhor indicador de longevidade L foi Aporá, cabendo ao MA Cardeal da Silva a mais baixa colocação em 2000 dos Municípios desse grupo, no entanto, o crescimento desse indicador no MA no período analisado, foi maior do que o crescimento no mesmo período no MS Aporá.

A desigualdade medida pelo Índice Gini também aumentou em 2000 em todos os Municípios desse grupo, sendo que o Município que possuía em 2000 a maior concentração de riqueza era o MA Cardeal da Silva. Pode-se constatar também que os 20% mais ricos de Cardeal da Silva ficaram ainda mais ricos, detendo 64,2% da renda do Município. O que não significa que a concentração de riqueza nos demais MS também não seja alta.

4.4. IMPACTOS DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS SOBRE OS MUNICÍPIOS ARRECADADORES DE ROYALTIES – RESULTADO DAS ENTREVISTAS

As entrevistas citadas anteriormente, no início do capítulo, utilizadas com a intenção de auxílio à análise de aplicação dos royalties e a possível relação destes com os índices de desenvolvimento humano e, ainda, de verificar a pertinência dos indicadores escolhidos, foram realizadas nos MA de São Francisco do Conde, Candeias e Cardeal da Silva (Anexo II), com representantes dos Municípios que ocupavam uma posição que permitia responder às perguntas por conhecimento de causa. Por se tratar de um assunto delicado e, muitas vezes, pivô de questionamentos políticos, com o agravante de esse trabalho estar sendo

desenvolvido em época de eleições à prefeito, optou-se por uma entrevista mais informal, sem o registro fonográfico.

As perguntas giraram em torno do que a arrecadação em royalties representa para o MA, da forma como o MA aplica o recurso e qual o impacto do recurso nos indicadores municipais.

Tomando-se como verdadeiras as respostas às perguntas do questionário, ainda que não seja possível verificar a consistência das mesmas, a análise das entrevistas realizadas com os MA demonstra que a escolha dos indicadores de ASB é procedente e adequado pois os MA entrevistados aplicam os recursos basicamente em infra-estrutura, ampliação da rede de energia elétrica, abastecimento de água, saneamento básico ou pavimentação de rodovias, ou seja, conforme os preceitos da já revogada Lei 2.004/1953 e, portanto, abrangidos pelos indicadores escolhidos. Entretanto, no item “infraestrutura” é difícil a escolha de um indicador que reflita diretamente as aplicações realizadas, pois “infraestrutura” engloba também pavimentação de rodovias e obras gerais, pontos sem indicadores que demonstrem sua evolução, o que fica um pouco difuso estabelecer-se um reflexo direto. Inclusive, em relação ao controle pela sociedade da aplicação dos royalties.

Dois dos MA entrevistado disseram não possuir um procedimento de informação formal à sociedade, enquanto que o outro MA declarou que essa informação encontra-se na internet, no entanto, ao analisarmos o site do MA, não foi possível encontrar a informação direta de aplicação específica do recurso “royalties”, mas apenas as planilhas orçamentárias mais gerais da prefeitura.

Um dos entrevistados ao ser questionado sobre o que os royalties representam para o Município, declarou a fundamental importância dessa receita,

uma vez que os royalties representam cerca de 70% dos recursos necessários para suprir as necessidades de infraestrutura. Também foi mencionado que é difícil mensurar o reflexo indireto dos recursos dos royalties em função da aplicação do recurso “liberado” em função do uso desses recursos “liberados” em ações que não possuem mensuração, como auxílio para compra de remédios, óculos e outros itens considerados necessários ou emergenciais.

4.5. IMPACTOS DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS SOBRE OS MUNICÍPIOS ARRECADADORES DE ROYALTIES – QUESTÕES QUE SE APRESENTAM

Depois da análise dos indicadores e confrontação das respostas às entrevistas, fica claro que, apesar da receita oriunda da arrecadação em royalties ser bastante representativa e importante para os MA, não pode se dizer que exista uma clara relação entre arrecadação em royalties e o IDH. Chega-se a essa conclusão ao se verificar que os indicadores analisados dos MA e MS são bastante semelhantes e próximos, não sendo possível estabelecer uma correlação entre melhores indicadores, maiores variação de crescimento dos indicadores no período analisado e arrecadação em royalties. Além do que, apesar da grande quantia recebida pelos MA, os indicadores de IDH e Gini encontram-se em uma faixa de médio desenvolvimento e de grau de desigualdade, na grande maioria, superior a 0,500 – com exceção apenas para o MA de Madre de Deus, com Gini de 0,460.

A representatividade dos royalties nas receitas dos Municípios, fica ainda mais clara ao se comparar as receitas médias dos MA com as receitas Médias dos MS, conforme Tabela 4.8 e Tabela 4.9:

Tabela 4.8 – Comparação das Receitas dos Municípios da RMS – dados de 2000.

Municípios	Total Geral das Receitas (R\$)**	Pop (un)*	Receita p/capita ano (R\$)	Rec média p/cap ano Mun Arrec (R\$)	Rec média p/ cap Mun Não Arrec (R\$)
Candeias	53.680.544,79	76.783	699,12	2.266,69	635,47
Camaçari	222.352.891,04	161.727	1.374,87		
Dias D'Ávila	31.223.472,67	45.333	688,76		
Itaparica	7.250.310,47	18.945	382,70		
Lauro de Freitas	64.041.161,00	113.543	564,03		
Madre de Deus	31.315.571,74	12.036	2.601,83		
Salvador	884.711.846,91	2.443.107	362,13		
S Francisco do Conde	91.964.205,82	26.282	3.499,13		
Simões Filho	63.352.175,60	94.066	673,49		
Vera Cruz	11.968.392,34	29.750	402,30		

*Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano

**Fonte: www.tcm.ba.gov.br/pdf/tab_07.pdf. Resumo Geral das Receitas por Municípios do Estado da Bahia. Exercício 2000.

Ainda que um pouco distorcidas as receitas média dos MA desse grupo em função das altas arrecadações de São Francisco do Conde e Madre de Deus, é possível verificar que, em razão dessa mesma grande arrecadação os indicadores desses Municípios deveriam ser bastante diferenciados dos indicadores dos demais Municípios, o que, como já analisado acima, não ocorre.

O MA Candeias, apesar de uma receita média menor que as dos outros MA, possui uma receita per capita superior aos demais MS, perdendo apenas para o Município de Vera Cruz que tem uma população bastante pequena comparativamente à de Candeias.

Neste grupo da RLN pode-se verificar que a receita média dos MA é o dobro da receita média dos MS, o que, mais uma vez, não implica numa diferenciação lógica dos indicadores analisados.

Para uma maior clareza da ausência de diferenciação entre o montante de royalties arrecadados e o desenvolvimento dos indicadores de ASB, foi montada as Figuras 4.10, 4.11 e 4.12 onde no eixo X estão plotados os percentuais de arrecadação em royalties sobre as receitas totais de todos os Municípios constantes nas Tabelas 4.4 a 4.7. Nas seqüências estão marcadas as diferenças dos indicadores de AE, EE e CL entre os anos de 1991 e 2000.

Tabela 4.9 – Comparação das Receitas dos Municípios da RLN – dados de 2000.

Municípios	Total Geral das Receitas (R\$)**	População (un)*	Receita p/capita	Rec média p/cap ano Mun Arrec	Rec média p/cap ano Mun Não Arrec
Acajutiba	3.865.349,14	14.322	269,89	607,30	346,11
Alagoinhas	23.416.138,26	130.095	179,99		
Aporá	4.918.681,43	16.769	293,32		
Araçás	10.942.171,08	11.003	994,47		
Aramari	2.787.182,02	9.258	301,06		
Cardeal da Silva	3.458.775,60	8.034	430,52		
Catu	20.927.878,96	46.731	447,84		
Conde	5.843.235,45	20.426	286,07		
Entre Rios	18.253.405,34	27.230	670,34		
Esplanada	16.038.625,75	12.036	1332,55		
Inhambupe	10.460.949,68	29.589	353,54		
Itanaqra	3.390.758,94	6.370	532,30		
Jandaíra	3.175.625,59	10.027	316,71		
Mata de São João	13.963.254,44	32.568	428,74		
Ouricangas	4.065.806,32	7.525	540,31		
Pedrao	2.745.299,09	6.764	405,87		
Pojuca	17.233.104,03	26.203	657,68		
Rio Real	10.869.716,68	33.260	326,81		
São Sebastião do Passé	15.927.416,79	39.960	398,58		
Sátiro Dias	6.339.613,76	17.251	367,49		

Fonte: Elaboração própria

*Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano

**Fonte: www.tcm.ba.gov.br/pdf/tab_07.pdf. Resumo Geral das Receitas por Municípios do Estado da Bahia. Exercício 2000. Tribunal de Contas dos

Na Figura 4.10 fica claro que não pode ser dito que, nos Municípios onde a arrecadação em royalties sobre a receita supera os 3%, os indicadores analisados tiveram um maior e melhor desempenho durante o período de 1991 a 2000 no indicador de EE. Aliás, o que a Figura 4.10 demonstra é que existem MS com melhores desempenhos de crescimento dos indicadores entre 1991 e 2000 do que o desempenho de crescimento no mesmo período dos indicadores dos MA e vice versa. Apesar de na maioria dos MA este indicador se encontra melhor, note-se que desde 1991 esse indicador já possuía uma melhor posição nesses mesmos Municípios em 2000.

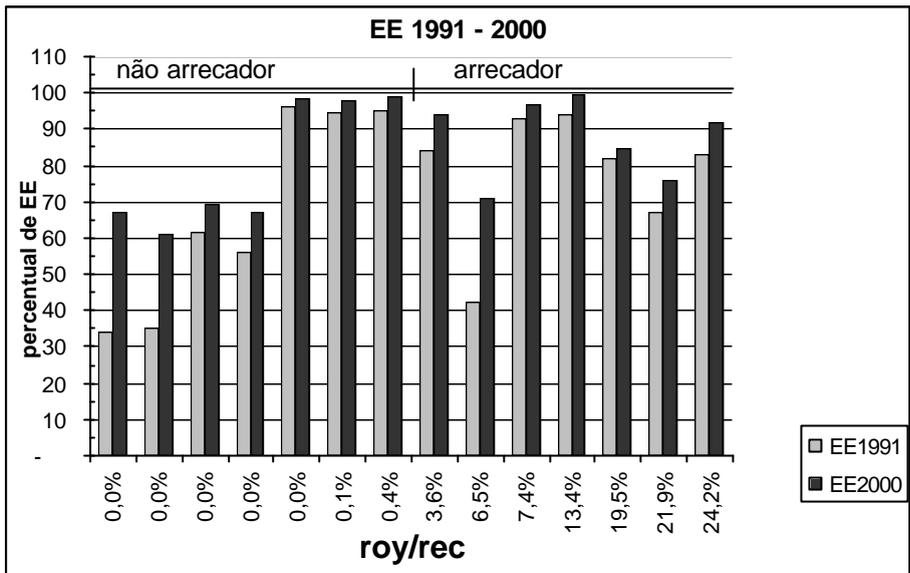


Figura 4.10 – Diferença dos indicadores de EE nos anos de 1991 a 2000
 Fonte: Elaboração a partir dos dados do Atlas de Desenvolvimento Humano

A Figura 4.11 demonstra a diferença de crescimento no período entre 1991 e 2000 do indicador de AE.

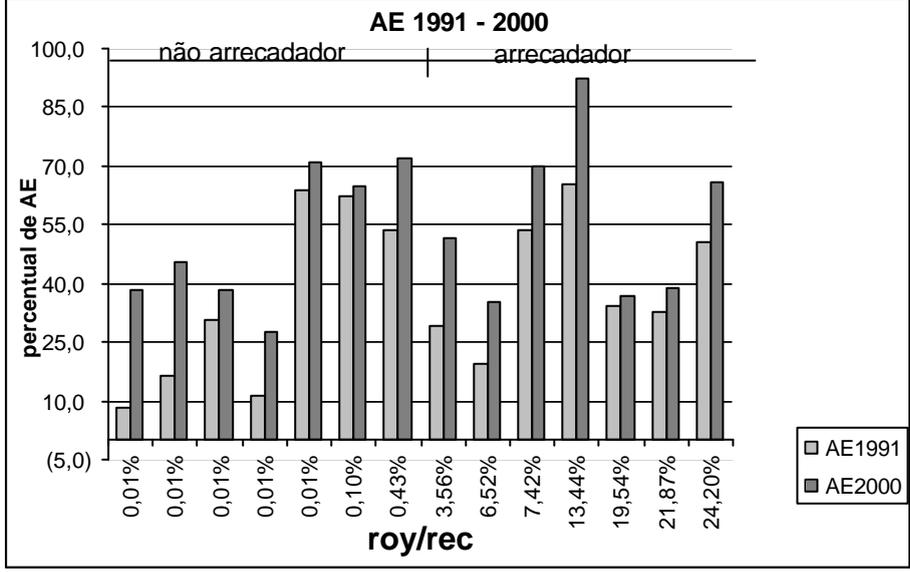


Figura 4.11 – Diferença dos indicadores de AE nos anos de 1991 a 2000
 Fonte: Elaboração a partir dos dados do Atlas de Desenvolvimento Humano

A ausência de relação clara entre arrecadação e melhora nos indicadores específicos é mais acentuado ainda neste indicador de AE. Não existe relação nem no crescimento do indicador no período analisado nem nos valores absolutos desse

mesmo indicador. Observam-se amplos crescimentos tanto em MS quanto em MA. É possível perceber também MS com melhores percentuais em 2000 do que MA e vice versa.

Na Figura 4.12 está representado o crescimento do indicador de CL nos MS e MA analisados.

No indicador de CL, a ausência de relação é a mais clara de todas. Observa-se um grande crescimento tanto em alguns MS como em alguns MA. Observa-se também que em 2000 tiveram MS com melhores colocações nesse indicador do que MA e vice versa, independentemente, inclusive da posição dos mesmos em 1991.

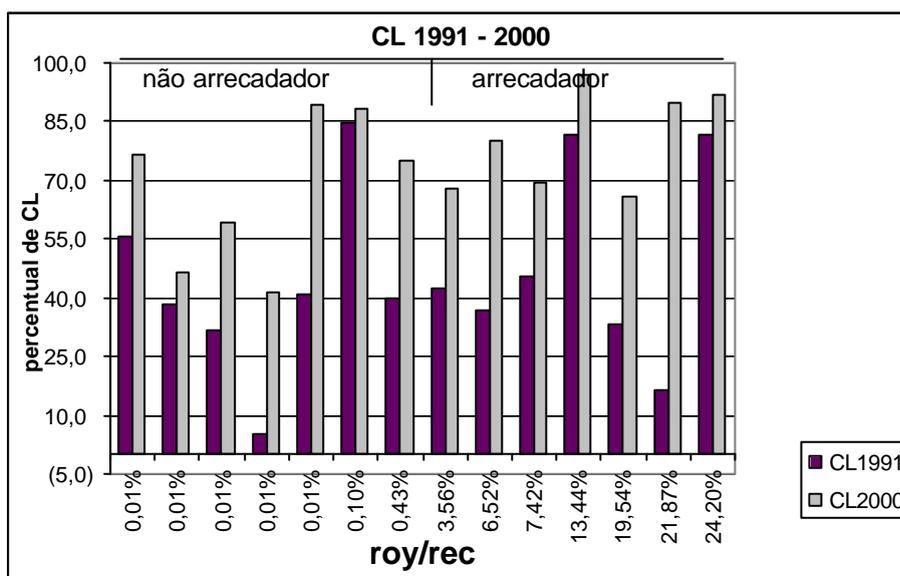


Figura 4.12 – Diferença dos indicadores de CL nos anos de 1991 a 2000
 Fonte: Elaboração a partir dos dados do Atlas de Desenvolvimento Humano

A Figura 4.13 abaixo foi montado a partir da variação do IDH nos anos de 1991 a 2000 em função também da representatividade dos royalties nas receitas dos Municípios.

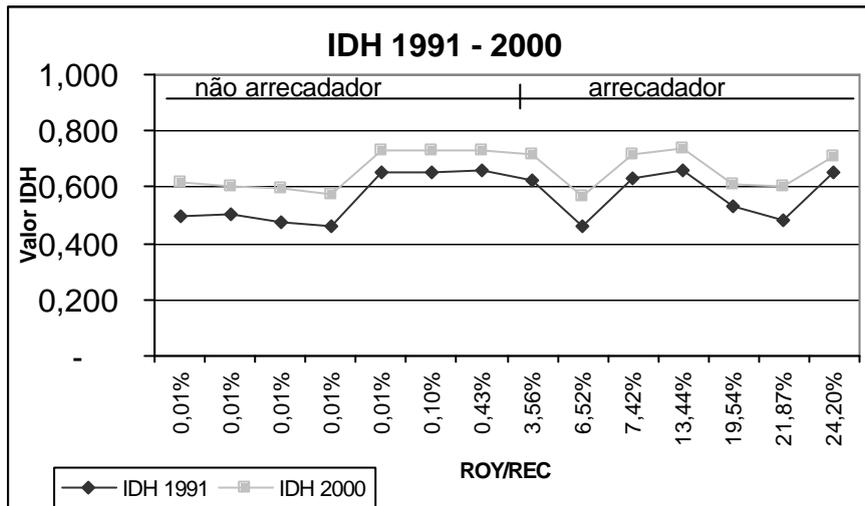


Figura 4.13 – Diferença do IDH nos anos de 1991 a 2000
 Fonte: Elaboração a partir dos dados do Atlas de Desenvolvimento Humano

Em relação diferença no crescimento do IDH no mesmo período (entre 1991 e 2000), é clara a semelhança no comportamento desse índice entre os MA e os MS, ou seja, todos os Municípios analisados, arrecadadores ou não, tiveram um crescimento do IDH ao longo do período analisado, de forma bastante equivalente.

Diante de tal semelhança entre os indicadores dos MA e dos MS e o comportamento dos mesmos no período analisado, pode-se concluir que não existe uma relação clara entre a arrecadação de royalties e o desenvolvimento humano nos Municípios da Bacia do Recôncavo analisados.

A esta mesma conclusão chegaram Ribeiro e Sarmiento (2003) para os Municípios analisados nos Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo:

Podemos constatar que, hoje, a qualidade de vida dos municípios da zona de produção primária em relação aos demais parece não ser afetada pela adição dos royalties às receitas públicas, mesmo quando estes são representativos em relação à receita tributária municipal como no caso dos municípios de Jaguaré e Presidente Kennedy

Ou seja, não adianta apenas uma arrecadação significativa, mas, fazer com que o 'plus' que os royalties representam para os orçamentos municipais se traduza em aumento da qualidade de vida, sugere depender intrinsecamente da gestão dos recursos recebidos e da aplicação determinada por lei, de forma que seja possível não só clarear a aplicação do recurso, para uma transparência da gestão dos mesmos, como também permitir a elaboração de indicadores que possibilitem medir o real impacto dos royalties no desenvolvimento dos Municípios arrecadadores. Para tanto, é indispensável a presença do Estado, enquanto regulador de atividades econômicas como foi visto no Capítulo 2.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.

No Capítulo 1 desta dissertação foram apresentadas a motivação e a hipótese e os questionamentos que foram desenvolvidas e respondidos ao longo deste trabalho. Como motivação foi trazida a necessidade de uma regulamentação específica para campos maduros de petróleo e a verificação dos impactos dos royalties nos Municípios arrecadadores. A hipótese foi: os royalties têm um significativo papel no desenvolvimento dos municípios arrecadadores.

Considerando ser esta hipótese mais uma justificativa que embasa a necessidade da regulamentação específica que assegure o incremento da produção, o alívio de royalties como forma de incentivo e os impactos sociais que os royalties podem trazer para a região produtora, dois questionamentos foram levantados: existem fundamentos legais que sustentem essa regulamentação específica? Qual o impacto dos royalties nos indicadores de desenvolvimento humano dos municípios arrecadadores situados na Bacia do Recôncavo?

Também foi ressaltado que as pesquisas aqui desenvolvidas tiveram por foco principal responder ao segundo problema e que, para respondê-lo, outro questionamento, deveria ser respondido preliminarmente: os royalties correspondem para a sociedade ao papel que lhe é atribuído?

Respondendo ao primeiro problema, no Capítulo 2 foi apresentada uma revisão bibliográfica demonstrando que os campos maduros de petróleo, por suas características específicas, necessitam de uma regulamentação diferenciada que traga, em seu bojo, incentivos claros e determinados, favorecendo e estimulando tanto a entrada de outros agentes na produção desses campos quanto o incremento da produção.

É demonstrado ainda que uma regulamentação específica, nos sentidos acima apontados, atendem aos princípios e objetivos fundamentais previstos na Constituição e aos objetivos da Política Energética Nacional e é exercício do papel de regulador do Estado, como normatizador, cuja finalidade é proteger o interesse público, como demonstrado a seguir.

Uma regulamentação específica pode significar:

- ?? Valorização das reservas de recurso energético – com a utilização de métodos especiais de recuperação ou novos investimentos em métodos tradicionais a exploração das reservas é mais eficiente;
- ?? Atração de investimentos na produção de energia – incentivos que diminuam os ônus sobre a produção nos campos maduros podem torná-los atraentes economicamente para novos agentes, o que significaria aumento na produção de petróleo do país tanto por novos investimentos (incrementando a produção), quanto pelo fato de renovação da operação em um campo que pode estar sendo sub-aproveitado por ser economicamente desinteressante para uma grande empresa;

- ?? Ampliação do mercado de trabalho – o aumento da produção pode vir a incrementar as atividades da empresa, resultando em novos empregos;
- ?? Desenvolvimento nacional, redução das desigualdades sociais e regionais, contribuição para a erradicação da pobreza – aumentar a produção em campos cuja produção é declinante pode significar tanto um incremento da economia local (região onde a atividade é exercida), direta ou indiretamente, quanto o aumento da arrecadação em royalties – valor integrante da receita total do município onde se localizam as atividades de produção;

Portanto existem, no Ordenamento Jurídico brasileiro, fundamentos que, mais do que justificam uma regulamentação específica para campos maduros de petróleo, demandam a necessidade da sua existência, pois, por meio dela, princípios e objetivos fundamentais da Constituição de 1988 e da PEN são mais eficientemente atendidos.

A revisão bibliográfica indica, como uma das formas de incentivo a constar na regulamentação específica, um alívio nos royalties incidentes em campos maduros que necessitem de um incentivo econômico para o incremento da produção, e que tal alívio, produz, de fato, um aumento no valor presente do negócio, possibilitando uma liberação de recursos para novos investimentos, investimentos estes que devem estar atrelados ao aumento da produção e, conseqüentemente, deverão trazer aumento da arrecadação em royalties para a sociedade.

Por outro lado, não se pode afirmar que são todos os campos maduros que se encontram em condições de baixa viabilidade econômica, com dificuldades de

novos investimentos necessários ao incremento da produção. No entanto, alguns campos maduros necessitam, de fato, de um tratamento diferenciado, que pode ser concedido de forma a melhor cumprir princípios e objetivos fundamentais da Constituição brasileira.

Na legislação, atualmente, inexistem critérios para concessão de incentivos específicos para campos maduros, exceto pela possibilidade da diminuição do percentual de incidência dos royalties, que depende, sobremaneira, da avaliação da ANP, não existindo um parâmetro mais determinístico que assegure, ao concessionário, a concessão do benefício, podendo ocorrer situações distorcidas, como o incentivo a um campo que de fato não necessite de tal e ausência de incentivo a um campo que necessite, realmente, do mesmo.

O alívio de royalties é um incentivo de mais simples implementação, posto que já facultado por lei e sua concessão está no âmbito da competência da ANP, vez que ela pode reduzi-los em até 5% a depender das condições de produção do campo em questão. Entretanto, para que tal incentivo seja determinado na regulação para os campos considerados maduros é necessária, antes de qualquer outro critério que venha a ser estipulado, a adoção, pelo Estado Regulador, de uma conceituação formal e determinística de campos maduros.

Os benefícios que o alívio de royalties podem trazer para a empresa são confirmados pela revisão bibliográfica realizada no Capítulo 2. Entretanto, ainda em relação aos royalties, mas sob a ótica do que os mesmos representam para a sociedade, levantou-se nesta dissertação, os seguintes questionamentos: os royalties correspondem, para a sociedade, ao papel que lhe é atribuído? Os royalties contribuem para o desenvolvimento humano dos Municípios arrecadadores?

Quanto ao primeiro questionamento do parágrafo anterior, concluiu-se, no Capítulo 3, que a preocupação do Estado em assegurar à sociedade uma compensação financeira em função do exercício das atividades de petróleo, antecede mesmo à própria efetivação da produção de petróleo e outros hidrocarbonetos e que essas compensações financeiras não se confundem com Tributos, mesmo com aqueles que incidem nessa mesma indústria. Tal distinção é importante tanto para um claro entendimento dos fins a que se destinam os recursos oriundos de uma fonte ou da outra, quanto para um melhor entendimento e controle por parte da sociedade sobre a gestão dos citados recursos.

Enquanto os Tributos são arrecadações destinadas a custear a despesa pública, vinculada ao interesse público, as Participações Governamentais, mais especificamente os royalties, possuem uma natureza indenizatória e estão vinculadas ao uso do bem público. Os royalties são compensações financeiras devidas à sociedade, pelo uso de um recurso exaurível, de forma que as gerações futuras não sejam prejudicadas pelo esgotamento do recurso. Sendo assim, a sua aplicação deveria ter como meta alcançar a efetivação dessa compensação para a sociedade.

Pela análise da legislação do setor, verificou-se que de 1953 até 1997, antes da publicação da Lei 9.478, esta meta era considerada por meio de vinculação na aplicação dos recursos oriundos dos royalties, no entanto, a nova Lei do Petróleo revogou a Lei 2.004/1953 e, com ela as vinculações determinadas para uso dos royalties.

Voltando às conclusões dessa dissertação e para responder aos questionamentos levantados (os royalties correspondem, para a sociedade, ao papel que lhe é atribuído? Os royalties contribuem para o desenvolvimento humano dos

Municípios arrecadadores?) no Capítulo 4 é feita uma análise dos impactos das arrecadações em royalties nos indicadores de desenvolvimento humano (IDH) e outros indicadores de desenvolvimento dos Municípios arrecadadores e verificou-se que, da forma como os recursos dos royalties estão sendo aplicados e levando em conta como o IDH e os indicadores de Acesso a Serviços Básicos (ASB) são medidos, não é possível estabelecer uma relação clara entre arrecadação em royalties e o desenvolvimento humano dos Municípios arrecadadores da Bacia do Recôncavo, ou seja, não existe reflexo da arrecadação de royalties nos indicadores de desenvolvimento humano (IDH) e nos indicadores de acesso a serviços básicos (ASB) dos Municípios da Bacia do Recôncavo aqui analisados.

No entanto, ainda analisando os dados de receita dos Municípios é claro que a receita oriunda da arrecadação em royalties é bastante representativa e importante para os Municípios arrecadadores analisados (MA).

A análise dos indicadores dos municípios demonstra não haver relação aparente em função da arrecadação de royalties. Entretanto, não é possível desconsiderar a representatividade desta arrecadação no orçamento dos MA confirmada pelas respostas ao questionário aplicado. O que leva à reflexão de que não adianta apenas uma arrecadação significativa, mas, fazer com que o 'plus' que os royalties representam para os orçamentos municipais se traduza em aumento da qualidade de vida, sugere depender intrinsecamente da gestão dos recursos recebidos e da aplicação determinada por lei, de forma que seja possível não só clarear a aplicação do recurso, para uma transparência da gestão dos mesmos, mas, como também permitir a elaboração de indicadores que possibilitem medir o real impacto dos royalties no desenvolvimento dos Municípios arrecadadores. Para tanto, é indispensável a presença do Estado, enquanto regulador de atividades

econômicas, garantindo a satisfação do interesse público e o cumprimento dos princípios e objetivos fundamentais constitucionais e legais.

Ao longo deste trabalho outros questionamentos surgiram, porém não foram respondidos, ficando, portanto, aqui, como sugestões de temas para outros trabalhos de pesquisa, ao lado de outras sugestões derivadas das conclusões acima:

- ?? Sendo o petróleo um recurso da União, portanto da sociedade como um todo, é justa e correta a atual distribuição desses recursos (cerca de 87% da produção vai para os Estados e Municípios onde ocorre a produção e para Municípios afetados por instalações de embarque e desembarque de petróleo), ou deveria haver uma melhor equalização desses recursos abrangendo uma parcela maior da sociedade – proprietária do recurso?
- ?? Sendo a compensação financeira criada para indenizar as futuras gerações que não poderão usufruir do bem (petróleo), a renda daí auferida não deve ter uma aplicação determinada de forma que as gerações futuras não sintam falta desse bem?
- ?? Sendo a compensação financeira criada para indenizar as futuras gerações que não poderão dispor da arrecadação advinda da indústria do petróleo quando da exaustão do bem (petróleo), não deveria ser exigida uma aplicação determinada de forma que o desenvolvimento dos Municípios não ficasse comprometido quando não houvesse mais arrecadação pública advinda da produção de petróleo?
- ?? Estudo de outras formas de incentivo, além do alívio dos royalties, com uma verificação da eficácia econômica e social do mesmo;

?? Estudo de tecnologias de recuperação avançada de petróleo mais viáveis economicamente, considerando as características específicas dos campos maduros

?? Estudo de quais os critérios que podem ser previstos numa regulamentação específica para campos maduros de petróleo, que assegure que o incentivo será concedido ao campo que necessite do mesmo, de fato.

?? Como exemplo de formas de aplicação dos royalties, outras pesquisas podem considerar a aplicação em:

- ~~etc~~ Desenvolvimento de fontes alternativas para quando da exaustão do bem;

- ~~etc~~ Formas de ensino que objetivem o desenvolvimento tecnológico do setor de petróleo de forma a tornar cada vez melhor e mais eficiente as atividades do setor;

- ~~etc~~ Educação de forma direcionada a propiciar o uso do recurso pela população de maneira racional e eficiente;

- ~~etc~~ Gestão pública e desenvolvimento sustentável.

2. BIBLIOGRAFIA

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 3ª edição. São Paulo:Saraiva, 1999.

Agência Nacional do Petróleo – ANP. **Guia dos Royalties do Petróleo e do Gás Natural**. Superintendência de Controle das Participações Governamentais – SPG. Rio de Janeiro, 2001.

Atlas de Desenvolvimento Humano. **Lista de indicadores**.

www.pnud.org.br/atlas/oque/index.php , acessado em 03/08/04.

BALEIRO, Aliomar. Uma Introdução à ciência das finanças. 15º ed. Ver. E atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2001, parte III – Receita Pública, cap. XIV, p.127, cap. XXIV, p. 244, cap XXV, p. 260, cap XXVI, p 270, 271.

BARBOSA, D. H; BASTOS, A. C. Impacto da tributação nas atividades de E&P em águas profundas no Brasil. In SUSLICK. S. B. (Org.). **Regulação em petróleo e gás natural**. Campinas: Komedi, 2001.

Boletim Técnico nº 8. **Indicadores de Qualidade de Via nas Cidades das Regiões Norte e Noroeste Fluminense**. Ref. Outubro/2002. Consórcio Universitário e Pesquisa da Região Norte e Noroeste Fluminense. Convênio: CEFET – UENF – UFF – UFRRJ – UNIVERSO.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. <http://wwwt.senado.gov.br/legislação/ListaNormas> . Acesso em: 24 de abril de 2003.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. <http://wwwt.senado.gov.br/legislação/ListaNormas> . Acesso em: 24 de abril de 2003.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. <http://wwwt.senado.gov.br/legislação/ListaNormas> . Acesso em: 24 de abril de 2003.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1946**. <http://wwwt.senado.gov.br/legislação/ListaNormas> . Acesso em: 24 de abril de 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967**, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº1, de 17 de outubro de

1969, incluindo Emendas Constitucionais nº 2 a 24. Manuais de Legislação Atlas, Equipe Atlas. 21º edição. São Paulo: Editora Atlas, 1985.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** / obra coletiva de autoria da Editora Revista dos Tribunais, com a coordenação de Giselle de Melo Braga Tapai.- 8.ed. ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.265, de 15 de janeiro de 1921**. Regula a propriedade e a exploração das Minas. Código de Minas. Disponível em: <http://wwwt.senado.gov.br/servlets/NJUR> . Acesso em: 24 de abril de 2003

BRASIL. **Decreto-lei nº 24.642, de 10 de julho de 1934**. Decreta o Código de Minas. Disponível em: <http://wwwt.senado.gov.br/servlets/NJUR> . Acesso em: 24 de abril de 2003

BRASIL. **Decreto-lei nº 395 de 1938**. Declara de utilidade pública e regula a importação, exportação, transporte, distribuição e comércio de petróleo bruto e seus derivados, no território nacional, e bem assim a indústria da refinação de petróleo importado ou produzido no país, e dá outras providências. Disponível em: <http://wwwt.senado.gov.br/servlets/NJUR> . Acesso em: 24 de abril de 2003.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.958, de 29 de janeiro de 1940**. Decreta o Código de Minas. Disponível em: <http://wwwt.senado.gov.br/servlets/NJUR> . Acesso em: 24 de abril de 2003.

BRASIL. **Decreto-lei nº 3.236, de 7 de maio de 1941**. Institui o regime legal das jazidas de petróleo e gases naturais, de rochas betuminosas e piro-betuminosas e dá outras providências. Disponível em <http://wwwt.senado.gov.br/servlets/NJUR> Acesso em: 24 de abril de 2003.

BRASIL. **Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953**. Dispõe sobre a política nacional do petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional de Petróleo, institui a Sociedade Anônima e dá outras providências. Disponível em: <http://wwwt.senado.gov.br/servlets/NJUR> . Acesso em: 24 de abril de 2003.

BRASIL. **Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957**. Modifica o art. 27 e seus parágrafos da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953 (Dispõe sobre a política nacional do petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional de Petróleo, institui a Sociedade Anônima e dá outras providências). Disponível em: <http://wwwt.senado.gov.br/servlets/NJUR> . Acesso em: 24 de abril de 2003.

BRASIL. **Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985**. Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei nº 2004, de 3 de outubro de 1953, alterada pela Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957, que “dispõe sobre a Política Nacional de Petróleo e define as atribuições de Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima e dá outras providências. Disponível em: <http://wwwt.senado.gov.br/servlets/NJUR> . Acesso em: 24 de abril de 2003.

BRASIL. **Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986.** Estabelece normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei nº 2004, de 3 de outubro de 1953, com a redação da Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e dá outras providências. Disponível em: <http://wwwt.senado.gov.br/servlets/NJUR>
Acesso em: 24 de abril de 2003.

BRASIL. **Medida Provisória nº 130, de 9 de fevereiro de 1990.** Define os percentuais da distribuição de compensação financeira de que trata a Lei nº. 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em: <http://wwwt.senado.gov.br/servlets/NJUR>. Acesso em: 17 de maio de 2003.

BRASIL. **Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.** Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). Republicada no Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 de janeiro de 1990. Disponível em: http://wwwt.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7990.htm. Acesso em: 03 de abril de 2003.

BRASIL. **Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990.** Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 de março de 1990. Disponível em: http://wwwt.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8001.htm. Acesso em: 06 de maio de 2003

BRASIL. **Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em www.anp.gov.br. Acesso em: 03 de abril de 2003.

BRASIL. **Decreto Lei 2.705, de 3 de agosto de 1998.** Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências. Disponível em www.anp.gov.br. Acesso em: 03 de abril de 2003

BRASIL. **Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001.** Institui medidas adicionais de estímulo e apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal dos Estados e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2001. Disponível em: http://wwwt.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10195.htm
Acesso em: 06 de maio de 2003

BRESSER-PEREIRA, Luis C. **Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula**. São Paulo: Ed. 34, 2003, p.31 a 35.

BUENO, Eduardo. **Brasil: uma história – a incrível saga de um país**. São Paulo: Ed. Ática, 2003.

CAMPOS, Dejalma de. **Direito financeiro e orçamentário**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, cap 8, p.53.

CÂMARA, R. J. B. **Campos Maduros e Campos Marginais: definições para efeitos regulatórios**. 2004, 126f. Dissertação (Mestrado em Regulação da Indústria da Energia) – Universidade Salvador – Unifacs, Salvador, 2004.

Campos Maduros – oportunidade para empresas nacionais no setor de petróleo. Ciência Hoje – Tecnologia. SBPC, Vol. 28, nº 166, pág. 2 a 7, novembro de 2000.

CUÉLLAR, Leila. **As agências reguladoras e seu poder normativo**. São Paulo: Dialética, 2001.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. São Paulo: Malheiros, 2002.

Guia dos Royalties do Petróleo e do Gás Natural. Agência Nacional do Petróleo – ANP. Superintendência de Controle das Participações Governamentais – SPG. Rio de Janeiro, 2001.

GUTMAN, J.; LEITE, G. Aspectos legais da distribuição dos royalties. In: PIQUET, R. (org) **Petróleo, royalties e região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

Índices de desenvolvimento econômico e social dos municípios baianos: 2002. Salvador: SEI, 2002.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Instituto de Pesquisas Econômicas Avançada – IPEA, Fundação João Pinheiro – FJP, Programa das Nações Unidas – PNUD. **Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2003.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Diretoria de Pesquisas; Departamento de População e Indicadores Sociais Estudos e Pesquisas; Informação Demográfica e

Socioeconômica. **Síntese de Indicadores Sociais – 2002**. Número 11. Rio de Janeiro, 2003

LEAL, J. A.; SERRA, R. Uma investigação sobre os critérios de repartição dos royalties petrolíferos. In: PIQUET, R. (org) **Petróleo, royalties e região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

MARÇAL, J. F. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

MENEZELLO, Maria D' Assunção Costa. **Comentários à Lei do Petróleo – Lei Federal nº 9.478, de 6-8-1997**. São Paulo: Atlas, 2000.

PAES, Normando Costa; GUIMARÃES, Hélio Rosa; CORREIA, James Silva Santos. Desenvolvimento de modelo de avaliação econômica-financeira para campos de produção de petróleo e gás natural em estágio avançado de produção (campos maduros ou marginais). In: **Rede Cooperativa em Engenharia de Campos Maduros – RECAM, Relatório Técnico Parcial do Projeto 02: Estudos Regulatórios para Revitalização de Campos Maduros**, coordenado pelo prof. Dr. James Correia. Unifacs, 2004

Participações Governamentais do Petróleo. Compromisso Social do Petróleo. Ciência Hoje – Tecnologia. SBPC Vol. 27, nº 162, pág. 2 a 7, julho de 2000.

PIETRO, M. S. Z. D. Regulação e Legalidade. Limites da função reguladora das agências diante do princípio da legalidade. In: PIETRO, M. S. Z. D (Org.) **Direito Regulatório – Temas Polêmicos**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2003.

POSTALLI, F. A. S. **Renda Mineral, Divisão de Riscos e Benefícios Governamentais na Exploração de Petróleo no Brasil**. 2002, 119 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Pesquisas Econômicas da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

Rede Cooperativa em Engenharia de Campos Maduros – RECAM, **Relatório Técnico Parcial do Projeto 02: Estudos Regulatórios para Revitalização de Campos Maduros**, coordenado pelo prof. Dr. James Correia. Unifacs, 2004.

RESOLUÇÃO Nº 8, de 21 de julho de 2003. Conselho Nacional de Política Energética. Estabelece a política de produção de petróleo e gás natural e define diretrizes para a realização de licitações de blocos exploratórios ou áreas com descobertas já caracterizadas, nos termos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997. Disponível em www.ccpe.gov.br/cnpe/Indice_Resolucao2003.asp, acessado em 07/01/2005.

RIBEIRO, Vera; SARMENTO, Robson. **Aplicação dos Royalties e a Qualidade de Vida dos Municípios Da Zona de Produção Principal**. In: 2º Congresso Brasileiro de P&D em Petróleo e Gás, 2003. Rio de Janeiro. Anais Eletrônicos. Disponível em www.ie.ufrj.br/2pdpetro. Acessado em 28/05/2003.

SANTOS, Eduardo Moutino; LOSS, Giovanni R. .Resource Curse Thesis e a Regulação das Participações Governamentais de Petróleo e Gás no Brasil. In: **Revista de Direito Público da Economia – RDPE, ano 1, nº 04, out/dez, 2003.** Belo Horizonte: Fórum, 2003.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade.** trad. Laura Teixeira Motta; revisão técnica. Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERRA, R.; PATRÃO, C. Improriedades dos critérios de distribuição dos royalties no Brasil. In: PIQUET, R. (org) **Petróleo, royalties e região.** Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

SCHIOSER, R. F. **Um Modelo de Alívio de Royalties para Campos Maduros de Petróleo.** 2002, 69 f. Dissertação (Mestrado em Petróleo) – Universidade de Campinas, São Paulo, 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público.** São Paulo: Ed. Malheiros, 2002.

SUSLICK. S. B. (Org.). **Regulação em petróleo e gás natural.** Campinas: Komedi, 2001. 528 p.

SITES

Agência Nacional do Petróleo – ANP: www.anp.gov.br

Orçamento Total dos Municípios: www.portaldosmunicipios.ba.gov.br

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE: www.ibge.gov.br

Senado – Legislação: www.senado.gov.br

Planalto – Legislação: www.planalto.gov.br

Informações sobre a RLAM:

www2.petrobras.com.br/minesite/refinarias/português/refinarias/SãoFranciscoConde.htm, acessado em 22/10/2004.

www2.petrobras.com.br/portal/Petrobras.htm, acessado em 22/10/2004.

www.bahiaexport.com.br/port/madein/petroquimica.asp, em 22/10/2004

ANEXO I

Entenda o cálculo do IDH Municipal (IDH-M) e saiba quais os indicadores usados

O Índice de Desenvolvimento Humano foi criado originalmente para medir o nível de desenvolvimento humano dos países a partir de indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita). O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Países com IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; os países com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano; países com IDH maior que 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto.

Para aferir o nível de desenvolvimento humano de municípios as dimensões são as mesmas – educação, longevidade e renda -, mas alguns dos indicadores usados são diferentes. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDH municipal (IDHM) são mais adequados para avaliar as condições de núcleos sociais menores.

Para a avaliação da dimensão **educação**, o cálculo do IDH municipal considera dois indicadores, com pesos diferentes: taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos de idade (com peso dois) e a taxa bruta de frequência à escola (com peso um). O primeiro indicador é o percentual de pessoas com mais de 15 anos capaz de ler e escrever um bilhete simples (ou seja, adultos alfabetizados). O calendário do Ministério da Educação indica que se a criança não se atrasar na escola ela completará esse ciclo aos 14 anos de idade, daí a medição do analfabetismo se dar a partir dos 15 anos. O segundo indicador é resultado de uma conta simples: o somatório de pessoas (independentemente da idade) que frequentam os cursos fundamental, secundário e superior é dividido pela população na faixa etária de 7 a 22 anos da localidade. Estão também incluídos na conta os alunos de cursos supletivos de primeiro e de segundo graus, de classes de aceleração e de pós-graduação universitária. Apenas classes especiais de alfabetização são descartadas para efeito do cálculo.

Para a avaliação da dimensão **longevidade**, o IDH municipal considera o mesmo indicador do IDH de países: a esperança de vida ao nascer. Esse indicador mostra o número médio de anos que uma pessoa nascida naquela localidade no ano de referência (no caso, 2000) deve viver. O indicador de longevidade sintetiza as condições de saúde e salubridade daquele local, uma vez que quanto mais mortes houver nas faixas etárias mais precoces, menor será a expectativa de vida observada no local.

Para a avaliação da dimensão **renda**, o critério usado é a renda municipal per capita, ou seja, a renda média de cada residente no município. Para se chegar a esse valor soma-se a renda de todos os residentes e divide-se o resultado pelo número de pessoas que moram no município (inclusive crianças ou pessoas com renda igual a zero). No caso brasileiro, o cálculo da renda municipal per capita é feito

a partir das respostas ao questionário expandido do Censo – um questionário mais detalhado do que o universal e que é aplicado a uma amostra dos domicílios visitados pelos recenseadores. Os dados colhidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) através dessa amostra do Censo são expandidos para o total da população municipal e, então, usados para o cálculo da dimensão renda do IDH-M.

Uma vez escolhidos os indicadores, são calculados os índices específicos de cada uma das três dimensões analisadas: IDHM-E, para educação; IDHM-L, para saúde (ou longevidade); IDHM-R, para renda. Para tanto, são determinados os valores de referência mínimo e máximo de cada categoria, que serão equivalentes a 0 e 1, respectivamente, no cálculo do índice. Os sub-índices de cada município serão valores proporcionais dentro dessa escala: quanto melhor o desempenho municipal naquela dimensão, mais próximo o seu índice estará de 1. O **IDHM de cada município** é fruto da média aritmética simples desses três sub-índices: somam-se os valores e divide-se o resultado por três ($IDHM-E + IDHM-L + IDHM-R / 3$).

DIMENSÃO EDUCAÇÃO

Para medir o acesso à educação da população de uma localidade, o IDH municipal considera dois indicadores: a porcentagem de pessoas alfabetizadas entre os moradores com mais de 15 anos de idade daquele lugar (com peso dois no cálculo final) e a taxa de frequência bruta a salas de aula (peso um).

Para medir o acesso à educação em grandes sociedades, como um país, a taxa de matrícula nos diversos níveis do sistema educacional é um indicador suficientemente preciso. Quando o foco está em núcleos sociais menores, como municípios, esse indicador é menos eficaz, pois os estudantes podem morar em uma cidade e estudar em outra, distorcendo as taxas de matrícula. Daí a opção pelo indicador de frequência à sala de aula, que é baseado em dados censitários. O que se pretende aferir é a parcela da população daquela cidade que vai à escola em comparação à população municipal em idade escolar.

Pelo calendário do Ministério da Educação, aos 7 anos uma criança deve iniciar o primeiro ciclo do ensino fundamental. Aos 15 anos, o jovem deve ingressar na primeira série do ensino médio, e, aos 22 anos, concluir o ensino superior. Esse calendário indica que a maioria da população deveria estar envolvida no processo de aprendizado entre as idades de 7 e 22 anos. Por isso, ao se avaliar o acesso das pessoas ao conhecimento, divide-se o total de alunos nos três níveis de ensino pela população total dessa faixa etária. A esse indicador se dá o nome de taxa bruta de frequência escolar.

O outro critério para a avaliação da educação de uma população é o percentual de alfabetizados maiores de 15 anos. Ele se baseia no direito constitucional de todos os brasileiros de terem acesso aos oito séries do ensino fundamental. Ao final desse período, que, pelo calendário normal se encerraria aos 14 anos de idade, espera-se que o indivíduo seja capaz de ler e escrever um bilhete simples. Daí a opção por se medir essa capacidade na população com 15 anos de

idade ou mais. A taxa de alfabetização é obtida pela divisão do total de alfabetizados maiores de 15 anos pela população total de mais de 15 anos de idade do município pesquisado.

Se considerarmos que as taxas de alfabetização e de frequência já variam entre 0 e 1 (0% a 100%), torna-se desnecessário "convertê-las" em um índice, como nas dimensões saúde e renda. É preciso apenas aplicar os pesos de cada indicador para se chegar a uma média.

Se o município em questão tem uma taxa bruta de frequência à escola igual a 85% e uma taxa de alfabetização de 91%, o cálculo será assim:

$$[0,85 + (2 \times 0,91)] / 3 \Rightarrow (0,85 + 1,82) / 3 \Rightarrow 2,67 / 3 = 0,89.$$

Logo, o IDHM-E do município será 0,89.

DIMENSÃO LONGEVIDADE

Para avaliar o desenvolvimento humano no que diz respeito à longevidade o IDH nacional e o IDH municipal usam a esperança de vida ao nascer. Esse indicador mostra qual a média de anos que a população nascida naquela localidade no ano de referência (2000) deve viver - desde que as condições de mortalidade existentes se mantenham constantes. Quanto menor for a mortalidade registrada em um município, maior será a esperança de vida ao nascer. O indicador é uma boa forma de avaliar as condições sociais, de saúde e de salubridade por considerar as taxas de mortalidade das diferentes faixas etárias daquela localidade. Todas as causas de morte são contempladas para chegar ao indicador, tanto as ocorridas em função de doenças quanto as provocadas por causas externas (violências e acidentes).

O Censo 2000 é a base de cálculo de todo o IDH municipal. Para se chegar ao número médio de anos que uma pessoa vive a partir de seu nascimento são utilizados os dados do questionário expandido do Censo. O resultado dessa amostra é expandido para o restante da população daquele município.

O cálculo da esperança de vida ao nascer é complexo e envolve várias fases. No caso da esperança de vida por município, as estatísticas do registro civil são inadequadas. Por isso, para o cálculo do IDH municipal optou-se por técnicas indiretas para se chegar às estimativas de mortalidade. A base são as perguntas do Censo sobre o número de filhos nascidos vivos e o número de filhos ainda vivos na data em que o Censo foi feito. A partir daí são calculadas proporções de óbitos. Aplica-se, então, uma equação que transforma essas proporções em probabilidade de morte. A próxima etapa é transformar essas probabilidades em tábuas de vida, de onde é extraída a esperança de vida ao nascer.

Para transformar esse número de anos em um índice, usa-se como parâmetro máximo de longevidade, 85 anos, e, como parâmetro mínimo, 25 anos. Assim, se o município em questão tem uma esperança de vida ao nascer de 70 anos, seu IDHM-L será:

$$(70 - 25) / (85 - 25) \Rightarrow 45 / 60 \Rightarrow \text{IDHM-L} = 0,750.$$

Logo, o IDHM-L do município será 0,750.

DIMENSÃO RENDA

O Produto Interno Bruto (PIB) de um país é o valor agregado na produção de todos os bens e serviços ao longo de um ano dentro de suas fronteiras. O PIB per capita é a divisão desse valor pela população do país. Trata-se de um indicador eficaz para a avaliação da renda de um universo amplo, como países e unidades da Federação. Esse é o critério usado pelo Pnud mundialmente para o cálculo do IDH-R dos países e dos Estados.

Na avaliação da renda dos habitantes de um município, o uso do PIB per capita torna-se inadequado. Por exemplo: nem toda a renda produzida dentro da área do município é apropriada pela população residente. A alternativa adotada é o cálculo da renda municipal per capita. Ela permite, por exemplo, uma desagregação por cor ou gênero da população, o que seria inviável de outra maneira.

A renda média municipal per capita indica a renda média dos indivíduos residentes no município expressa em reais, pela cotação do dia 1 agosto de 2000. Os valores são extraídos do questionário da amostra do Censo. A partir da pesquisa do IBGE soma-se todo tipo de renda obtida pelos moradores daquele município (inclusive salários, pensões, aposentadorias e transferências governamentais, entre outros). E a somatória é dividida pelo número total de habitantes do município. O resultado é a renda municipal per capita.

Para transformar a renda municipal per capita em um índice é feito uma série de cálculos. Primeiro convertem-se os valores anuais máximo e mínimo expressos em dólar PPC (Paridade do Poder de Compra), adotados nos relatórios internacionais do Pnud (US\$ PPC 40.000,00 e US\$ PPC 100,00, respectivamente), em valores mensais expressos em reais: R\$ 1.560,17 e R\$ 3,90.

Em seguida, são calculados os logaritmos da renda média municipal per capita e dos limites máximo e mínimo de referência. O logaritmo é usado porque ele expressa melhor o fato de que um acréscimo de renda para os mais pobres é proporcionalmente mais relevante do que para os mais ricos. Ou seja: R\$ 10,00 a mais por mês para quem ganha R\$ 100,00 proporciona um maior retorno em bem-estar do que R\$ 10,00 para quem ganha R\$ 10.000,00.

Finalmente, para se chegar ao índice de renda municipal (IDHM-R) aplica-se a fórmula a seguir: $\text{IDH-R} = (\log \text{ de renda média municipal per capita} - \log \text{ do valor de referência mínimo}) / (\log \text{ do valor de referência máximo} - \log \text{ do valor de referência mínimo})$. Para um município com renda municipal per capita de R\$ 827,35, o cálculo ficaria assim:

$$\text{IDHM-R} = (\log \text{ R\$ } 827,35 - \log \text{ R\$ } 3,90) / (\log \text{ R\$ } 1.560,17 - \log \text{ R\$ } 3,90) \Rightarrow \text{IDHM-R} = 0,894.$$

ANEXO II

Questionário para as prefeituras dos Municípios arrecadadores de royalties selecionados, com o objetivo de verificar o impacto das receitas oriundas dos royalties e da indústria do petróleo nos índices de desenvolvimento social e econômico dos Municípios.

1 – Como são estabelecidos os critérios para a aplicação dos royalties de petróleo e que critérios são esses?

Candeias:

São empregados em obras de infra-estrutura em geral.

São Francisco do Conde:

São empregados em saneamento básico, ampliação de energia, limpeza pública e infra-estrutura (pavimentação de rodovias).

Cardeal da Silva

A aplicação dos royalties é baseada na legislação: infra-estrutura (obra e lixo), segundo orientação do Tribunal de Contas.

2 – A sociedade participa, de alguma forma na decisão dos critérios de aplicação dos royalties ou tem informação sobre a sua aplicação?

Candeias:

Não, a não ser com o pagamento dos empreiteiros, que são conscientes que o valor recebido é oriundo dos royalties.

São Francisco do Conde:

Sim. Através do site da prefeitura e do diário oficial.

Cardeal da Silva

Não existe nenhuma divulgação e sim, prestação de contas.

3 – Existe algum projeto de lei no Município que trate sobre a aplicação dos recursos dos royalties?

Candeias:

Não

São Francisco do Conde:

Não

Cardeal da Silva

Não

4 – O que o royalty representa para seu Município?

Candeias:

A receita dos royalties é bastante significativa, no entanto o município pleiteia por um aumento dessa receita.

São Francisco do Conde:

É bem vindo, porém representa apenas um percentual pequeno da receita total do município. Favorece a população já que é aplicado na melhoria das condições das estradas, energia e limpeza pública.

Cardeal da Silva

Tudo em infra-estrutura (urbana, saneamento básico)

5 – A partir de 1999, com o aumento do percentual de cobrança dos royalties, houve melhora nos índices de desenvolvimento social e nos índices econômicos? Em caso afirmativo há registro desses aumentos?

Candeias:

Não há como avaliar se a melhora nos índices é devido aos royalties porque fica um pouco diluído. O valor dos royalties não é suficiente para suprir as demandas de forma a necessitar de recursos de outras fontes.

São Francisco do Conde:

A arrecadação de royalties neste município só cresceu em janeiro de 2003.

Cardeal da Silva

Não. O valor da arrecadação diminui, embora o percentual tenha aumentado. O petróleo está acabando.

6 – Durante esse tempo houve um maior investimento, no Município, por parte do capital privado? Em caso afirmativo, de que tipo foi e se, de alguma forma, pode-se relacionar esse maior investimento aos royalties recebidos?

Candeias:

Durante o período avaliado , não houve investimento por parte do capital privado, porém atualmente a prefeitura esta com programas de incentivo ao comércio.

São Francisco do Conde:

Sim. Fábrica Bio Passo e Bahia Gress (Verificar a data de fundação).

Cardeal da Silva

Não houve investimento do capital privado.

7 – Além da Petrobras, existem outros investimentos importantes, outras indústrias? Quais?

Candeias:

Não tão significativo como a Petrobrás, mas existe a Dow Química (grande porte) e uma pequena industria de colchão.

São Francisco do Conde:

Sim. Bio Passo.

Cardeal da Silva

Não.

8 – O que a indústria do petróleo representa para o orçamento do Município em tributos? Há como saber o quanto da arrecadação vem da indústria do petróleo, vem da Petrobras?

Candeias:

Não tem como saber o quanto da arrecadação tributária vem da indústria de petróleo.

São Francisco do Conde:

Não tem como saber o quanto da arrecadação tributária vem da indústria de petróleo. Tendo como referência o valor que o Estado recolhe de ICMS, o município ocupa o primeiro lugar, porém na redistribuição do recurso entre os municípios do Estado, São Francisco do Conde ocupa o 5º (quinto) lugar.

Cardeal da Silva

Cerca de 70% da arrecadação tributária vem da Petrobrás.

9 – Houve aumento populacional em função dos royalties?

Candeias:

Sim. A busca por mão de obra para a Indústria de Petróleo ou empresas terceirizadas que atraem a população para o município.

São Francisco do Conde:

Não. Os trabalhadores da Indústria de Petróleo não residem no município.

Cardeal da Silva

Não.

10 – Que outros impactos, positivos ou negativos, são provocados pelas atividades de exploração de petróleo no Município?

Candeias:

Positivo: Emprego

Negativo: Crescimento desordenado da população e conseqüentemente da pobreza; Queda da produção dos poços de petróleo; Impactos Ambientais

São Francisco do Conde:

Positivo: Receita gerada pela industria de petróleo.

Negativo: Sondas abandonadas interferindo na pesca (rasgando as redes); cheiro muito forte nos distritos de Santo Estevão, Engenho da Baixa e Ferrolho.

Cardeal da Silva

A geração de emprego pela Petrobrás é pouca no Município e não existe capacitação profissional.

Positivo: geração de impostos.

Negativo: falta investimento em capacitação para gerar mais emprego; Impactos ambientais (dutos cavados, estrutura para explorar o petróleo).

11 – Existe algum tipo de parceria entre a Prefeitura e a Petrobras? Qual?

Candeias:

Sim. Na área social – educação infantil

São Francisco do Conde:

Sim, nas áreas de educação (ensino fundamental) e qualificação de mão de obra. Porém com uma participação pequena da Petrobrás.

Cardeal da Silva

Não.

12 – A que atribui a existência de Municípios semelhantes que não arrecadam royalties possuírem índices de desenvolvimento social e econômico melhores ou equivalentes do que os deste Município.

Candeias:

È uma questão de programação baseado no número de habitantes além de depender bastante do gestor.

São Francisco do Conde:

O custo de serviço e benefício é diferenciado para uma prefeitura de grande e pequeno porte. Além do município , ao longo do período avaliado, ter acumulado muitas dívidas e ainda mais, problemas de infra estrutura nas suas instalações, o que comprometeu o orçamento do município.

Houve no ano de 2001, melhora no indicadores deste município em função da atual gestão.

Cardeal da Silva

Depende do modelo de gestão. Assistencialismo não dá um destaque nos indicadores do Município.