

***Royalties*: ameaças às atuais regras de distribuição¹.**

Rodrigo Serra², Denise Terra³ e Carla Pontes^{4,5}

Resumo – Este artigo tem como objetivo a reflexão acerca das atuais regras de rateio das rendas petrolíferas no Brasil, tendo como foco os municípios confrontantes com a Bacia de Campos que concentram vultosas receitas em um número muito reduzido de municípios. Atualmente, a magnitude dessas receitas já desperta a reação na mídia e iniciativas legislativas que visam mudanças nas normas vigentes de rateio dos *royalties*. Após o debate que problematiza aspectos tais como concentração, pulverização, centralização, descentralização, vinculação e desvinculação dos *royalties*, levantamos algumas hipóteses para explicar a manutenção das regras atuais, benéficas a tão poucos municípios da federação. Nossas hipóteses relacionam-se com a atuação de *lobbies* e à inércia legislativa.

Introdução:

Os critérios de rateio das rendas petrolíferas têm permitido que alguns poucos municípios fluminenses venham trabalhando com realidades orçamentárias substancialmente elevadas em relação à realidade estadual e nacional. Esta problemática vem alimentando iniciativas legislativas (mesmo que de caráter incipiente e pulverizado) pela reforma das regras atuais de distribuição dessas rendas.

¹ Fruto de pesquisa apoiada pela FAPERJ/Fenorte/Tecnorte. Trabalho publicado no Anais do XI Congresso Brasileiro de Energia, 2006, Rio de Janeiro.

² Doutor pelo Instituto de Economia da Unicamp, professor e pesquisador do programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes (RJ) e do Departamento de Geografia do CEFET – Campos. Tel. Institucional: (22) 2733-4100. E-mail: rodrigo@ucam-campos.br.

³ Doutoranda pelo Instituto de Geociências da UFRJ, professora e pesquisadora do programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes (RJ). Tel. Institucional: (22) 2733-4100. E-mail: denise@ucam-campos.br.

⁴ Mestranda em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes (RJ). Tel. Institucional: (22) 2733-4100. E-mail: carla.pontes@gmail.com.

⁵ Preferência por apresentação oral. Tema: Petróleo e Gás Natural/Aspectos econômico e social.

Como resultado sintético da repartição dos *royalties* e participações especiais entre as três esferas de governo para o ano de 2005⁶, já incluídas as transferências intergovernamentais previstas por lei, oferecemos a Tabela I, onde, embora seja verificada a posição da União como principal beneficiário, sua participação relativa neste rateio está significativamente aquém daquela resultante do rateio do conjunto das receitas públicas nacionais.

Tabela I - Distribuição das rendas petrolíferas (royalties e participações especiais) segundo beneficiários. 2005.

Beneficiários	Royalties (R\$)	Participações Especiais (R\$)	Total	
			Abs. (R\$)	%
Administração Direta da União	1.699.782.683,20	3.458.471.003,57	5.158.253.686,77	39,30
Ministério da Ciência e Tecnologia	770.013.348,41	-	770.013.348,41	5,87
Comando da Marinha	929.769.334,79	-	929.769.334,79	7,08
Ministério de Minas e Energia		2.766.776.803,25	2.766.776.803,25	21,08
Ministério do Meio Ambiente		691.694.200,32	691.694.200,32	5,27
Estados *	1.777.628.488,73	2.766.776.803,25	4.544.405.291,98	34,63
Municípios **	2.729.764.977,05	691.694.200,32	3.421.459.177,37	26,07
Total	6.207.176.148,98	6.916.942.007,14	13.124.118.156,12	100,00

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

* Foi retirado 25% dos valores de Royalties (alíquota = 5%) e acrescentado 20% do valor destinado ao Fundo Especial.

** Foi acrescentado 25% dos valores de Royalties (alíquota = 5%) destinados aos Estados e 80% do valor destinado ao Fundo Especial.

Contudo, ao focar a questão da distribuição própria à esfera municipal (ver tabela II), descobre-se: i) que a ocorrência espacial da atividade de E&P, adensada na Bacia de Campos, aliada às regras de rateio das rendas petrolíferas promovem uma severa concentração das receitas em poucos municípios, mormente para aqueles pertencentes à Ompetro (Organização dos Municípios Produtores de Petróleo, do Estado do Rio de Janeiro); ii) que esta elevada concentração das rendas petrolíferas deve-se, sobretudo, à presença de um forte determinismo físico presente nas regras de rateio, o qual valoriza mais a proximidade física, ou a confrontação, de municípios costeiros com

⁶ Para estudo pormenorizado sobre as normas de rateio dos *royalties* e participações especiais ver Leite; Gutman (2003).

as áreas de E&P na plataforma continental, do que os efetivos impactos territoriais da indústria petrolífera.

Tabela II - Distribuição das Rendas Petrolíferas Segundo Conjuntos Municipais Seleccionados, 2005.

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

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

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

Reconhecendo fragilidades nas regras e, ainda, aceitando parte dos argumentos a favor da pulverização espacial das rendas, acredita-se que seja legítima a reserva de uma parte desta riqueza para que os municípios beneficiados possam se preparar para um futuro sem petróleo. É preciso, também, reconhecer que o pagamento destas rendas aos municípios da faixa petrolífera fluminense serve como um alívio para a região que enfrenta um intenso processo de esvaziamento econômico e como reforço de caixa para a Região dos Lagos que sofre com custos elevados de adensamento.

Com suporte da contribuição de autores como Olson, Skopol e Fiorina, dentre outros, buscamos o entendimento político dos motivos que vêm sustentando a manutenção das atuais regras de distribuição dos *royalties*, benéficas a um grupo reduzido de municípios da federação com vultosas receitas.

1 - Propostas de alteração das regras de rateio e aplicação das rendas petrolíferas

Nesta seção serão apresentadas, de forma sucinta, as ameaças trazidas pelos projetos de lei que tramitam nas duas casas legislativas federais sobre a forma atual de rateio e aplicação das rendas petrolíferas. Elegemos como norteadoras do debate, as polêmicas que opõem: concentração vs. pulverização espacial de sua distribuição; centralização vs. descentralização dos recursos nas três esferas governamentais; vinculação vs. desvinculação da aplicação destas rendas em órgãos, funções, programas e projetos (ver quadro I).

Quadro 1: Projetos de Lei que Propõem Alterações nas Regras de Rateio e Aplicação das Rendas Petrolíferas Segundo os Objetivos da Proposta

PROJETOS DE LEI	DESCENTRALIZAÇÃO						OUTROS
	DESCENTRALIZAÇÃO	CENTRALIZAÇÃO	CONCENTRAÇÃO	PULVERIZAÇÃO	DESINCLUIÇÃO	VINCULAÇÃO	
PL2243/1999 - PDT/RJ Miriam Reid							
PL753/1999 - PDT/RJ Miro Teixeira							
PL 1007/1999 - PDT/RJ Eber Silva							
PL2356/2000 - PSDB/RJ Paulo Feijó							
PL2954/2000 - PT/MS João Grandão							
PL1158/1999 - PPS/AL Regis Cavalcante							
PL 3018/2000- PMDB/ES Rita Camata							
PL4359/2001- PSDB/ES Feu Rosa							Traçado das Projeções Municipais
PL4859/2001 - PSDB/PR Luiz Carlos Hauly							Fiscalização
PL5520/2001 - PPS/PE Clementino Pires							
PL 5944/2001 - PDT/MG Olímpio Pires							
PL7472/2002 - PMDB/PR Gustavo Freut							Traçado das Projeções Municipais
PL7188/2002 - Executivo							
PL7335/2002 - PMDB Pinheiro Landim							
PL7442/2002 - PFL/RJ José Coutinho							
PL7028/2002 - PPB/ES Marcus Vicente							
PL 6187/2002 - PMDB/ES Rose de Freitas							
PL1428/2003 - PP/AL Benedito de Lira							
PL1636/2003 - PP/RJ Eduardo Cunha							
PL 2042/2003 - PSDB/RJ Eduardo Paes							Fiscalização e Controle
PL315/2003 - PFL/PA Vic Pires Franco							
PL1678/2003 - PSDB/RJ Eduardo Paes							
PL 913/2003 - PSB/RJ Alexandre Cardoso							
PL1618/2003 - PT/SC Mauro Passos							
PL2916/2004 - PFL/RJ Carlos Nader							
PL4328/2004- PSDB/RJ Eduardo Paes							
PL4419/2004 - PTB/MG José Militão							Nova Base de Cálculo
PL3318/2004 - PL/RJ Carlos Rodrigues							
PL4767/2005 - PSDB/RJ Eduardo Paes							
PL4887/2005 - PMDB/ES Rose de Freitas							

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

1.1 Concentração vs Pulverização dos Recursos

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

O que querem, objetivamente, os parlamentares que defendem uma maior pulverização espacial das rendas petrolíferas é diminuir a fração dos royalties destinada a municípios pertencentes à área de influência da atividade de E&P, aumentando, em contrapartida, o aporte para fundos cuja função seria a redistribuição para o conjunto dos municípios da nação - como o PL 3318/2004, onde 70% do valor dos royalties excedentes deverão constituir um Fundo Especial para rateio entre todos os Estados e Municípios e também para a União.

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

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

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

1.2 Centralização vs Descentralização das Rendas Petrolíferas

Embora mais descentralizada do que o conjunto das receitas públicas⁷, a distribuição das rendas petrolíferas entre as três esferas governamentais requer, para sua interpretação crítica, um posicionamento acerca das funções objetivadas para estas rendas. Certamente que estas rendas não podem ser lidas como tributos ordinários: fosse assim qualquer atividade produtiva estaria sujeita ao pagamento de royalties e participações especiais. Estes tributos incidem, muito especialmente, sobre a extração de recursos não renováveis, explicitando, portanto, que sua origem está associada ao caráter finito dos recursos.

Sendo assim, seguindo Postali (2002), elegemos para as rendas públicas minerais a função de promover políticas de justiça intergeracional. Esta opção de justiça se assenta no fato da finita riqueza mineral, extraída hoje, representar um saque feito ao patrimônio das futuras gerações, para as quais seria devido algum tipo de compensação.

Estas compensações às gerações futuras devem ser promovidas em escalas distintas. Uma alternativa adequada à proposição compensatória nacional seria a de promover a pesquisa e o desenvolvimento de fontes alternativas de energia, minimizando a dependência futura em relação ao recurso finito.

É possível, nesta matéria, argumentar que se a União não tem a exclusiva prerrogativa de promover políticas efetivas de promoção da justiça intergeracional, tem pelo menos vantagens em operá-las (quando comparadas com estados e municípios) dada a complexidade, a abrangência e as economias de escala próprias destas políticas. Com base neste argumento, portanto, as rendas petrolíferas não deveriam ser rateadas

⁷ O fato das regras de rateio dos *royalties* incidentes sobre a produção petrolífera na plataforma continental ter sido aprovada em 1985 pode contribuir para compreensão deste viés descentralizador das rendas petrolíferas. O país atravessava uma conjuntura de abertura política onde a palavra de ordem no campo das finanças públicas era a descentralização fiscal, vitoriosa, aliás, na redação da Constituição de 1988.

entre as esferas de governo sub-nacionais na forma vigente, no sentido de sobrefinanciarem estes entes.

Contudo, concretamente, o repasse de *royalties* ao Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT, antes de guiar-se pelo princípio da promoção da justiça intergeracional, segue o sentido oposto, contribuindo para adensar a própria cadeia produtiva do petróleo e, quiçá, intensificando o próprio ritmo de exploração das jazidas de petróleo e gás.

Mas o que há de mais dramático quanto à destinação das rendas petrolíferas próprias da União é o fato destas estarem sendo esterilizadas por um severo processo de contingenciamento, como forma de contribuição para geração do superávit primário do Tesouro. Tavares (2005) estimou um corte de mais de 80% nos recursos que deveriam ser destinados ao MCT no ano de 2004, para aporte no Fundo Setorial do Petróleo. Nesta denúncia verifica-se uma inversão completa do princípio da justiça intergeracional, servindo para pagamento de dívidas pretéritas com os credores da nação.

E nas esferas subnacionais, como promover a justiça intergeracional? Nas regiões que atendem à produção petrolífera, como é sabido, são imobilizados capitais cuja função deixa de existir quando ocorre o esgotamento do petróleo. Ao nível subnacional a política de promoção da justiça intergeracional pode seguir a alternativa de promover a diversificação produtiva, ou de alguma outra estratégia que procure minimizar os efeitos depressivos sobre a região que ocorrerão quando vier o esgotamento econômico das jazidas⁸.

Se houver acordo quanto a estes objetivos, não poderíamos concordar, jamais, com as regras de rateio hoje vigentes, as quais, embora acreditemos que deva reservar parcela aos entes municipais, acabam o fazendo de forma sobredimensionada e baseada

⁸ Respeitando o princípio da promoção da justiça intergeracional, a constituição de um fundo perpétuo de investimento, com os recursos dos *royalties*, foi adotado pelo estado do Alaska, nos EUA, tomando as gerações futuras das regiões petrolíferas como "viúvas" ou "pensionistas" da atividade petrolífera.

em critérios de proximidade física, alienada, portanto, dos princípios da justiça intergeracional que deveriam ser operados ao nível municipal.

Em resumo, o debate sobre a (des)centralização das rendas petrolíferas aponta para difíceis escolhas: continuar sobrefinanciando as esferas municipais em detrimento da esfera nacional, a qual estaria mais apta a promover políticas efetivas de promoção da justiça intergeracional, ou, ampliar a parcela destinada a União, sujeitando as rendas petrolíferas a drásticos contingenciamentos ou favorecendo a aceleração do próprio ritmo de exploração das jazidas de petróleo e gás⁹.

1.3 Vinculação vs Desvinculação

Deve ser sublinhada a total ausência na legislação vigente de qualquer instrumento específico de controle social sobre a destinação dada às rendas petrolíferas.¹⁰

A legislação nacional¹¹ vinculou as rendas petrolíferas próprias da União aos ministérios da Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente, Minas e Energia e ao Comando da Marinha para fins específicos. Contudo, como já visto anteriormente, estes recursos foram objeto de severo contingenciamento, desviando-se, pois, das proposições originais. Com relação aos estados e municípios, a norma legal, antes de determinar uma vinculação das rendas petrolíferas a determinadas funções de governo, programas ou projetos específicos, preferiu apenas vedar o uso destas rendas para o pagamento de dívidas ou contratação de pessoal permanente. Contudo, com respeito à primeira das limitações, a aprovação da Lei 10.195/2001 passa a permitir o pagamento de dívidas

⁹É claro que estamos apresentando tal dilema de forma estilizada, uma vez que um conjunto de aperfeiçoamentos pode ser acionado para que as escolhas não sejam assim tão categóricas. Entre estes aperfeiçoamentos estariam os requeridos avanços no processo de vinculação das rendas petrolíferas, objeto da próxima subseção.

¹⁰ É claro que, integrando o caixa único dos tesouros municipais, estes recursos estão sujeitos à fiscalização dos tribunais de contas estaduais. Contudo, para um controle mais efetivo da aplicação dos referidos recursos, seria necessário uma elaboração mais detalhada do plano de contas que contemplasse com clareza a vinculação entre receita e despesa das rendas petrolíferas.

¹¹Para uma análise jurídica das regras de vinculação das rendas petrolíferas ver Santos (2004).

com a União ou suas entidades. Assim, o Estado do RJ, por exemplo, operou uma securitização de sua dívida com a União. Hipotecou importante parcela de seus recebimentos futuros, com ampla aceitação do governo federal, uma vez que a antecipação de *royalties* tratava-se de um título líquido e certo, e ainda indiretamente indexado ao dólar, uma vez que o *royalty* incide sobre o preço internacional do petróleo.

A vedação à contratação de pessoal, provavelmente, teve como inspiração a prudência do legislador em evitar que a folha de pagamento ficasse atrelada a recursos erráticos como os originários das rendas petrolíferas. Acontece que, também provavelmente, não imaginou o legislador que as rendas petrolíferas alcançassem uma participação tão elevada nas receitas municipais, fato que vem gerando importantes constrangimentos para muitos municípios beneficiários. Já existem alguns projetos de lei na câmara que visam sanar este problema como o PL 2356/200 que visa autorização com despesa com quadro permanente de pessoal.

Quanto à vinculação das regras, podemos citar o PL 1428/2003 que retira 5% do percentual dos *royalties* excedentes destinado ao Ministério de Ciência e Tecnologia (este órgão recebe atualmente 25% dos *royalties* excedentes) e destina uma alíquota de 5% para a Secretaria Nacional de Aquicultura e Pesca com vistas ao desenvolvimento de programas e projetos para incentivar o setor pesqueiro.

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

2- Contribuições teóricas para o desenvolvimento das hipóteses sobre a manutenção das regras de rateio dos *royalties* de petróleo *offshore*: presença de lobby e inércia legislativa.

Nesta seção, recorreremos à Ciência Política para explicar algumas hipóteses que serão desenvolvidas visando entender a manutenção das regras de rateio das rendas petrolíferas vigentes, benéficas a tão poucos municípios da federação.

Em fins da década de 90, com a lei do petróleo (Lei 9.478 de 06/08/97), o *royalty* passa a integrar um conjunto de quatro participações governamentais, juntamente com o bônus de assinatura, a participação especial e o pagamento pela ocupação ou retenção de área. O *royalty* passa a ser cobrado em montante de 10% do valor da produção do petróleo ou gás natural, com valor mínimo de 5%.

Das mudanças normativas trazidas pela lei do petróleo que contribuíram para a elevação da alíquota das rendas minerais destacam-se: i) a elevação da alíquota dos *royalties*, antes fixada em 5% do valor da produção, para uma alíquota que varia entre 5% e 10%; ii) a modificação na determinação dos preços de referência do barril para a incidência do *royalty*, que passaram a acompanhar os preços internacionais; e iii) a criação das participações especiais¹².

Diante da elevação da produção de petróleo na plataforma continental no período pós-flexibilização do monopólio da Petrobras e da entrada de multinacionais de expressiva atuação no setor, as receitas públicas oriundas dos *royalties* aumentaram a ponto de despertar propostas no senado para a sua pulverização.

Quais motivos podem estar contribuindo para que as regras atuais de rateio dos *royalties* não tenham sofrido modificações?

¹² Participações Especiais: espécie de imposto sobre lucro extraordinário incidente sobre a atividade de produção em campos petrolíferos de alta rentabilidade.

Foram selecionadas para iluminar as nossas reflexões sobre a manutenção das regras de rateio das rendas petrolíferas, as importantes contribuições de Mancur Olson (1999) e as de Theda Skocpol e Morris Fiorina (1999). Mancur Olson (1999) elabora uma crítica a teoria tradicional dos grupos sociais que defende a idéia de que os grupos sempre agem para atingir os seus objetivos, idéia essa baseada na premissa de que os membros de um grupo apresentam comportamentos racionais e voltados para os seus próprios interesses. O que ocorre na realidade, segundo os resultados das pesquisas realizadas por Olson é justamente o contrário, os membros de um grupo não agem de maneira racional a não ser que os grupos sejam pequenos ou que haja algum sistema de coerção ou incentivo.

Theda Skocpol e Morris Fiorina (1999) apresentam uma perspectiva teórica que valoriza o estudo da formação dos grupos de interesse e o processo de *lobby*, com a proliferação dos grupos de defensoria “*Advocacy Groups*” que se tornaram muito característicos da política americana recente, distorcendo a política pública. Os autores ressaltam que, quando o dinheiro torna-se um insumo de participação política relevante, o sistema de participação torna-se menos igual, com prejuízo dos interesses dos grupos menos favorecidos. Os dados dos estudos empíricos realizados mostram que os pequenos grupos que são ativos e organizados conquistam os benefícios legislativos que os grupos maiores, mas desorganizados e inativos não conseguem, gerando distorções graves no processo democrático, já que as visões e prioridades pleiteadas pelos pequenos grupos de interesse que pressionam politicamente geralmente não representam as visões e prioridades daqueles que não participam ou que são desorganizados.

Voltando à perspectiva teórica de Olson, vale lembrar que o autor afirma que grupos de interesses, em certos casos, precisam de uma organização formal para juntar forças em prol de um objetivo comum. Neste ponto podemos situar a Ompetro.

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

Segundo o estatuto da organização, seu objetivo central é defender os interesses dos municípios produtores de petróleo no Estado do RJ, no que se refere à produção de petróleo e gás natural da plataforma continental fluminense.¹³ O discurso presente no estatuto da Ompetro e as suas ações nos mostram que a organização serve como um *lobby* em defesa dos interesses dos municípios produtores de petróleo, principalmente, em defesa das atuais regras de rateio dos royalties, impedindo qualquer atuação em defesa da desconcentração das rendas petrolíferas.

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

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

¹³ Objetivos da Ompetro presentes no Estatuto: integração à ANP e ao Governo do Estado do RJ nas discussões relativas à exploração e produção de petróleo e gás; desenvolvimento de estudos em defesa da implantação de indústrias que processem o petróleo e o gás natural, como forma de agregar novos valores à economia regional; defesa da manutenção no Estado do RJ das entidades governamentais encarregadas de administrar os assuntos inerentes ao petróleo e gás natural; apoio ao desenvolvimento de tecnologias de caráter ambientalista; defesa da maior participação do Estado do RJ no montante da participação especial destinada ao desenvolvimento tecnológico, para que a utilização dos recursos oriundos da produção de petróleo e gás natural seja feita em prol da região produtora e também nos municípios limítrofes.

aproximadamente 45% para o conjunto dos municípios. A Ompetro entrou com recursos junto ao TRF e os municípios limítrofes afetados pela decisão da ANP ingressaram com mandato conjunto através da contratação do escritório de advocacia Siqueira Castro, também junto ao TRF. Esta atuação resultou, primeiramente, na suspensão do ato da ANP. Num segundo momento, esta decisão foi suspensa, autorizando, desta forma, a mudança feita pela ANP já que a agência tem legitimidade para estes fins.

A contribuição de Rezende (2002) também nos ajuda a compreender o padrão de inalteração de rateio dos *royalties* de petróleo no Brasil. Para ele a importância dos custos de atuação é um fator que em muito contribui para a manutenção do padrão distributivo dos recursos orçamentários. Uma vez que as políticas públicas concentram recursos em poucos grupos e dispersam custos pelo conjunto da sociedade, a mobilização por parte dos não beneficiados torna-se difícil considerando-se que o custo per capita das políticas públicas parece insignificante. Por outro lado, grupos que detêm grande parte dos benefícios tendem a se organizar, criando uma resistência ainda maior a qualquer tipo de modificação do perfil do gasto público.

Não tendo a pretensão de julgar qual seria a melhor opção como padrão distributivo dos *royalties* de petróleo no Brasil, esta seção serviu como um aporte para o debate acerca das questões relativas ao contexto político e dos interesses envolvidos que tornaram possíveis a construção das regras de rateio dos *royalties* e a desconcentração destes recursos. Este contexto nos ajuda a entender como a barganha política foi capaz de transformar um recurso de promoção de justiça intergeracional, para o conjunto da sociedade brasileira, em reforço de caixa para municípios com representação nas casas legislativas. Contudo, as diminutas receitas da década de 80, cujo debate raramente ultrapassava os limites das regiões petrolíferas, transformaram-se em uma das mais cobiçadas receitas no novo cenário nacional, no contexto pós Lei do Petróleo. Os

municípios beneficiados, exercendo seu poder de pressão, se organizam para não perder seus direitos adquiridos, auxiliados ainda pela inércia legislativa brasileira.

Conclusão:

Transformadas em uma região “petro-rentista”¹⁴ pelas normas atuais de rateio dos *royalties*, os municípios da Ompetro passam a ocupar uma posição privilegiada em termos de orçamentos municipais. Estes privilégios derivam sobretudo do critério normativo de proximidade física com os campos petrolíferos da Bacia de Campos.

O volume das receitas atuais desses municípios acabam por despertar a ação de grupos distintos - ou de municípios que encontram-se excluídos da repartição dos *royalties* - com representação na câmara dos deputados e no senado, ainda não bem organizados, que tentam pulverizar especialmente as rendas petrolíferas. Diversos projetos de lei têm como foco a forma de distribuição, vinculação, desvinculação e aplicação dos *royalties*. Em contrapartida, os poucos municípios beneficiados já exercem poder de pressão contra qualquer proposta de alteração que os tornem vulneráveis à perda dos *royalties*.

Nessa perspectiva, procurou-se compreender a intrigante manutenção das regras de rateio das rendas petrolíferas, benéficas a tão poucos. A contribuição da Ciência Política nos indicou algumas hipóteses como a organização e o poder de pressão da Ompetro na defesa das regras vigentes, a inércia legislativa e o próprio modelo de pacto federativo brasileiro.

Ressaltamos que este assunto traz implicações relevantes para a sustentabilidade de diversas regiões brasileiras e que não podemos negligenciar a importância destas rendas petrolíferas para o desenvolvimento dos municípios da federação.

¹⁴ Recebedora de *royalties* em oposição ao fato de ser produtor, ou desenvolver atividades diretamente ligadas à indústria petrolífera. Apenas Macaé, dentre os mencionados no artigo, concentra estas atividades.

Referencia Bibliográfica:

API - AMERICAM PETROLEUM INSTITUTE. *Questions and Answers on Royalty Valuation*. EUA: API, 1998. (acessado em www.api.org , jul/2002)

FURTADO, C. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

LEAL, J. A. A.; SERRA, R.V. *Notas sobre os Fundamentos Econômicos da Distribuição Espacial dos Royalties Petrolíferos no Brasil*. In: Anais do XXX Encontro Nacional da ANPEC. Nova Friburgo (RJ), Dez/2002.

LEITE, G.; GUTMAN, J. *Aspectos Legais da Distribuição Regional dos Royalties*. In: PIQUET, Rosélia (org.). *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2003.

OLSON, M. *A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

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

REZENDE, F., CUNHA, A. *Contribuintes e Cidadãos Compreendendo o Orçamento Federal*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

SANTOS, S. H. *Royalties do Petróleo – Legislação atual apresenta deficiências quanto à aplicação*. In: *Petróleo, Royalties e Região*, Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, ano II, nº 6, dezembro de 2004.

SERRA, R.V. *Contribuição Para o Debate Acerca da Distribuição dos Royalties Petrolíferos no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas (SP): Instituto de Economia, Doutorado em Economia Aplicada, 2005.

SERRA, R.V., PATRÃO, C. *Impropriedades das normas de distribuição territorial dos royalties no Brasil*. In: PIQUET, Rosélia (org.). *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2003.

SKOCPOL, T.; FIORINA, M. *Civic Engagement in American Democracy*. Washinton, New York: Booking Institutions Press; Russell Sage Fundation, 1999.

TAVARES, W.M.L. *O descompasso entre a aplicação e a arrecadação de recursos do Fundo Setorial de Petróleo*, in: *Petróleo, Royalties e Região*, Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes (RJ), Ano III, nº. 9, setembro de 2005. (www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br)

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DE MACAÉ. (Disponível em <http://www.clickmacae.com.br> - Acesso em janeiro de 2005).