

FLEXIBILIZAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DO SETOR PETRÓLEO NO BRASIL E MÉXICO E SEUS REFLEXOS SOBRE AS POLÍTICAS TERRITORIAIS COMPENSATÓRIAS

Rodrigo Valente Serra
Prof. Dr. CEFET Campos
UCAM Campos
Tel: (21) 88848623
rodrigo@ucam-campos.br

Samylla Torquato dos Santos Gomes
Graduando em Geografia CEFET Campos
Tel: (22) 27211217
samyllageo@yahoo.com.br

Giovany da Cruz Tavares
Graduando em Geografia CEFET Campos
Tel: (22) 27328875
giotavarest@gmail.com

1. Introdução

O objetivo do presente artigo é confrontar os modelos de “indenização territorial” operados pelo segmento *exploração e produção de petróleo e gás* (E-P) no Brasil e no México, no sentido de averiguar o grau de descentralização fiscal e autonomia política alcançados, ou potencializados, por estas duas experiências.

Países em que os segmentos de E-P deram respostas distintas a onda de liberalização econômica que atingiu, também, à América Latina, sobretudo a partir dos anos noventa do último século: com a quebra do monopólio estatal, no Brasil; e a reestruturação da estatal petrolífera mexicana.

O alcance desta investigação permite sugerir que as diferentes respostas dadas pelo segmento de E-P ao processo de liberalização econômica resultou na construção de distintos instrumentos para o desenvolvimento das regiões que dão suporte a esta atividade econômica.

No caso Brasileiro, a quebra do monopólio da exploração e produção da estatal Petrobras foi, em parte, garantidora de maiores receitas para os entes federados subnacionais (estados e municípios), na medida em que foram ampliadas as participações governamentais (*royalties* e participações especiais) na renda auferida pelo setor, em parte como forma de angariar apoio político durante o difícil processo de aprovação da lei que desmontou o referido monopólio. Dito de outra forma, a quebra do monopólio, ao provocar uma espécie de redução do “patrimônio” da União, exigiu como contrapartida uma ampliação das participações governamentais, as quais resultaram em expressivas receitas para os estados e municípios onde estão sediados os capitais petrolíferos.

No caso Mexicano, a manutenção do monopólio da Petróleos Mexicanos (PEMEX), se, por um lado, preservou este patrimônio aos mexicanos, por outro, não criou instrumentos expressivos de descentralização das participações governamentais (*derechos*) nos resultados do segmento de E-P, ficando as compensações aos estados e municípios, impactados por esta atividade, dependentes das decisões de investimento da estatal (através dos *donativos* e *donaciones*),

concretizando, assim, uma política compensatória muito menos autônoma do que a experimentada no Brasil¹⁸⁵.

O artigo, dividido em três partes, dedica a primeira a um exercício crítico-descritivo de como o processo de globalização acarretou profundas modificações na base produtiva do sistema capitalista. Essas mudanças, somadas ao avanço do neoliberalismo, propiciaram a abertura dos mercados e redução do Estado, em várias economias do planeta, inclusive na América Latina.

Tomando como principais fontes às contribuições de Alveal (1999), Dantas et al (2007), Fuser (2007), Silva (1990), Flores (1999), Hiernaux-Nicolas (2005), Navarro (2005), Manzo (2007) e Bejar (1997) descrevesse os processos de resposta do segmento de E-P a onda liberalizante da década de noventa do século XX. Respostas que, no Brasil, lograram derrubar o monopólio de sua estatal petrolífera, e, no México, conseguiram operar uma intensa reestruturação, no sentido de tornar a empresa mais rentável e dinâmica, e, portanto, mais orientada ao mercado do que qualquer outro objetivo de política pública.

A segunda seção enfrenta a necessidade metodológica de construir um marco de referência para a avaliação das diferentes políticas compensatórias: um posicionamento acerca da forma ideal de concretizá-las. Guiando-se pela própria gênese do conceito de renda mineral, com base em Hotelling (1931) e Postali (2002), verifica-se que esta se origina do caráter finito do recurso. Desta forma, políticas eticamente comprometidas com o desenvolvimento das regiões petrolíferas deveriam ser aquelas que, valorizando a própria origem da renda mineral, destaquem parte desta soma para a promoção da justiça intergeracional.

Tendo feita esta escolha, torna-se, enfim, possível avaliar, qualitativamente, se as políticas de distribuição e aplicação das participações governamentais (os *derechos* no México e os *royalties* no Brasil) contribuem, ou não, para a promoção da justiça intergeracional nas regiões petrolíferas. O que corresponde a matéria da terceira seção¹⁸⁶.

Nesta seção, através de uma proposta de síntese dos dois debates apresentados nas seções 1 e 2, são apresentados, criticamente, os modelos compensatórios adotados no Brasil e México, destacando: i) a importância infinitamente maior das receitas petrolíferas para o orçamento federal mexicano; ii) a participação dos entes governamentais subnacionais nas rendas petrolíferas sobredimensionada, no caso brasileiro, e subdimensionada, no caso mexicano; iii) a potencialmente maior autonomia dos investimentos nas regiões petrolíferas brasileiras, uma vez que este pode ser financiado pelos poderes locais, frente a um quadro de pouca autonomia no México, onde grande parte dos investimentos nas regiões que dão suporte a atividade petrolífera é assumido pela própria estatal; v) diferenças na própria definição de áreas a serem compensadas nos dois países; vi) desvinculações da aplicação das receitas petrolíferas no

¹⁸⁵ Não se pode ignorar que a Ley Federal de Derechos mexicana disponibiliza uma pequena parcela aos municípios por onde se exporta petróleo e que os ingressos petrolíferos excedentes estejam indo para as entidades federativas através do Fundo de Estabilização dos Ingressos das Entidades Federativas. Entretanto, o valor angariado por esses governos subnacionais é diminuto frente ao montante total arrecadado pelo governo federal.

¹⁸⁶ Tal averiguação é, como a anterior, qualitativa, mas subsidiada por dois conjuntos de dados: i) levantamento acerca da repartição das participações governamentais entre os três níveis de governo, que se serve das fontes oficiais da Agência Nacional do Petróleo (Brasil) e da Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México); ii) levantamento dos instrumentos de vinculação (restrição de uso) sobre a aplicação das participações governamentais, realizado junto aos documentos legais de ambos os países.

Brasil frente a maior vinculação definida pelos Fundos de Investimento das Entidades Federais, no México, alimentados com rendas extraordinárias do petróleo.

Este exercício, que integra um conjunto maior de investigações sobre regimes compensatórios na base da pesquisa que lhe dá suporte, tem como pretensão acumular sugestões para o aprimoramento de políticas de promoção da justiça intergeracional, sejam de âmbito nacional, sejam aquelas em prol dos territórios impactados pelo segmento de E-P.

2. Globalização e impactos no segmento E-P: respostas diferenciadas no Brasil e México

As transformações ocorridas no mundo capitalista, a partir da década de 70, se deram em um cenário internacional que pode ser compreendido, de acordo com Hobsbawm (1995), como a era do desmoronamento do padrão de desenvolvimento alcançado pelos países desenvolvidos desde o pós-guerra (1945). As economias desses países passavam a conhecer períodos de recessão e diminuição no ritmo de crescimento. As políticas Keynesianas de forte intervenção estatal já não mais davam conta de corrigir as mudanças na conjuntura econômica.

O modelo de acumulação fordista começava a dar sinais de exaustão devido à crise do padrão de desenvolvimento americano, acarretando o aumento do desemprego, a redução dos níveis de investimento e a diminuição da arrecadação do Estado. Além disso, começava a se tornar insustentável a manutenção dos direitos trabalhistas oferecidos no período do chamado *Welfare State*¹⁸⁷. Na visão dos economistas neoliberais, o Estado provedor se tornara um inibidor da acumulação e circulação do capital.

Segundo Filgueiras (2005), nesse mesmo período, o mundo assistia o fim do padrão dólar-ouro, gerando instabilidade nos mercados financeiros e crescimento do déficit comercial americano. Além disso, os choques do petróleo (1973 e 1979) fizeram aumentar de forma astronômica os preços da matriz energética responsável pelo processo de industrialização, verificando-se ainda nesse período, a elevação das taxas de juros americanas. Na América Latina esses impactos foram sentidos na década de 80, no que diz respeito ao crescimento da dívida externa desses países e ao esgotamento do padrão desenvolvimentista de Estado, baseado na substituição de importações e na forte intervenção estatal na economia. Todos esses acontecimentos contribuíram fundamentalmente para o início de um processo de transformações que tem alterado as bases produtivas e as políticas econômicas internacionais.

As ondas de crises ocorridas a partir da década de 70, só se agravaram nos anos seguintes. Os ideólogos neoliberais asseguravam que as causas dessa conjuntura estavam na forte presença do Estado na economia, impedindo a livre dinâmica do mercado e das relações políticas. Além disso, afirmavam que as políticas sociais americanas inibiam as desigualdades que são indispensáveis à liberdade e a vitalidade da concorrência (FILGUEIRAS: 2005). As conseqüências foram a abertura dos mercados, a flexibilização das relações trabalhistas e o redirecionamento da intervenção do Estado na economia. A partir daí uma onda liberalizante começou a tomar conta dos países desenvolvidos. No entanto, os reflexos dessa política

¹⁸⁷ Segundo Gomes (2006, p. 203): “A definição de *welfare state* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente”.

econômica só foram sentidos com maior intensidade na América Latina depois do Consenso de Washington¹⁸⁸.

Segundo ainda, a perspectiva da reação liberal, as crises econômicas que estavam ocorrendo na década de 70, se davam, em grande parte, devido à exaustão do modelo de desenvolvimento voltado para a produção em massa, o fordismo. Para conter a crise no setor produtivo, a solução encontrada, inspirada no modelo de acumulação pós-fordista, foi a flexibilização da produção e das relações de trabalho.

De acordo com Filgueiras (2005), a reestruturação ocorrida no setor produtivo se materializou pela reorganização das atividades industriais e em investimentos nos setores de alta tecnologia. Na esfera do trabalho, se concretizou a implantação de um novo paradigma tecnológico organizacional. No aspecto tecnológico implantou-se uma automação flexível de base microeletrônica e na esfera organizacional introduziram-se novos padrões de gestão/organização, acompanhados de um processo de individualização das relações de trabalho. Esse modelo de acumulação flexível foi se propagando por várias economias do planeta, inclusive na América Latina, acarretando várias alterações na gestão e na produção de inúmeros setores produtivos.

Paralelo a esses processos, o fenômeno da globalização, aprofundado a partir dos anos 80, surge no cenário internacional provocando muitas discussões no que diz respeito a sua origem. Santos (2001, p.23) acredita que “a globalização é, de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista”. Fenômeno esse, possibilitado pela incorporação da ciência, tecnologia e informação ao espaço, de modo a inseri-lo em uma lógica única de extração de mais-valia (SANTOS, 1999). Todavia, não foram somente os sistemas técnicos que permitiram a ocorrência desse processo, mas também as ações políticas que definiram a emergência de um mercado global. Dessa forma, a globalização não se deu apenas no *estado técnico*, nem somente no *estado político*, mas da relação entre ambos.

Esses três fenômenos apresentados até agora (liberalização econômica, reestruturação produtiva e globalização), acarretaram profundas mudanças nas economias de todo o mundo, inclusive no continente latino-americano, onde esses impactos foram sentidos, sobretudo na década de 80, com o crescimento da dívida externa desses países e o esgotamento do padrão desenvolvimentista de Estado, baseado na substituição de importações e na forte intervenção estatal na economia.

Os países latino-americanos responderam a essas mudanças, sobretudo após o *Consenso de Washington*, reduzindo a participação do Estado e abrindo suas economias ao capital estrangeiro, num processo de quebra de protecionismos de mercado e em uma onda de privatizações, tendo o objetivo de superar as crises e de internacionalizar as economias, adequando-as a exigência de um mercado que passa a operar em uma lógica global. Entretanto, esses processos ocorreram não apenas em resposta a imposições externas, mas

¹⁸⁸ De acordo com Batista (2001), o *Consenso de Washington* significou um pacote de medidas recomendadas a América Latina, durante um encontro em formato acadêmico, realizado em Washington em 1989. Esta reunião contou com a participação de funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais (FMI, Banco Mundial e BID), com o objetivo de fazer uma avaliação das reformas econômicas ocorridas nos países latino-americanos. Houve ainda nesse encontro um reforço das idéias neoliberais para resolver as crises pelas quais a América Latina passava, idéias essas que já existiam de forma dispersa no cenário desses países. Assim o *Consenso de Washington*, embora sem caráter deliberativo, acabou por coordenar um conjunto de propostas neoliberais para os países latino-americanos, o que revestiu esse encontro de uma forte significação simbólica.

também devido ao esgotamento do padrão desenvolvimentista latino-americano e pela crise do Estado.

De acordo com Silva (1990), essas alterações iniciaram-se no Brasil durante o governo Collor (1990-1992), sendo ampliadas na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Esses governos destacaram-se pela abertura do mercado nacional às importações, pela tentativa de estabilização da moeda e pelo início de um programa de desestatizações.

No caso mexicano, a abertura dos mercados se deu pelo desmoronamento dos preços do petróleo, em 1981, e pelo aumento da dívida externa do país, interrompendo os projetos de desenvolvimento estatal, patrocinado pelas receitas petrolíferas. De acordo com Hiernaux-Nicolas (2005), a economia do México, que se desenvolvera por várias décadas sob a intervenção e patrocínio do Estado, já não podia sustentar-se face as mudanças que estavam ocorrendo na economia capitalista. O governo de Miguel de la Madrid (1982-1988) representou a abertura da economia do país, iniciada desde a década de 70. Nesse período foram implementadas medidas liberalizantes de redução do gasto e do emprego público¹⁸⁹.

2.1. Diferentes Respostas do Setor Petrolífero às Pressões Liberalizantes

Foi nesse contexto de exaustão do padrão desenvolvimentista e de flexibilização da economia, que surgem as primeiras contradições entre os objetivos macroeconômicos e políticos dos governos latino-americanos e os objetivos empresariais das estatais petrolíferas. Em virtude das altas rendas proporcionadas por essa atividade industrial, essas empresas são bastante cobiçadas pelos grupos privados internacionais (ALVEAL,1999). Na década de 90, em função do enfraquecimento da governança¹⁹⁰ petrolífera estatal desses países e das pressões internacionais pela flexibilização da economia, a indústria do petróleo latino-americana passa por uma reestruturação, incluindo mudanças institucionais e abertura ao capital estrangeiro.

No entanto, apesar das similitudes da onda liberalizante por qual passaram esses países, o segmento de E-P respondeu de forma diferenciada a esse processo. Respostas que, no Brasil, lograram derrubar o monopólio de sua estatal petrolífera, e, no México, conseguiram operar uma intensa reestruturação, no sentido de tornar a empresa mais rentável e dinâmica, e, portanto, mais orientada ao mercado do que qualquer outro objetivo de política pública.

No caso brasileiro, o Programa Nacional de Desestatização (PND), fruto dos governos Collor e FHC, não alcançou a Petrobras, devido ao forte sentimento nacional que havia em torno da estatal. De acordo com Dantas et al (2007), muitas eram as críticas em torno da questão da gerência política, da falta de concorrência e da conseqüente acomodação da empresa. Mas se por um lado a estatal poderia ser mais eficiente, por outro a sua privatização poderia ser compreendida como a entrega ao capital estrangeiro de um setor estratégico da economia nacional.

A solução encontrada para não desestatizar a empresa e ao mesmo tempo adequá-la às exigências do mercado, foi a flexibilização do monopólio estatal, através da Emenda

¹⁸⁹ Segundo Martinez (1994), do ponto de vista econômico o México desprotegeu sua economia de forma repentina, possibilitando a entrada do capital internacional via privatizações e acordos de livre comércio.

¹⁹⁰ De acordo com Gonçalves (2006, p.1), o Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, de 1992, define como conceito de governança “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”, implicando ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções”.

Constitucional nº 9, de 1995, regulamentada pela Lei 9.478/97, que permitiu a atuação do capital privado nos seguimentos de exploração e produção em território nacional. Esta medida possibilitou a entrada de um maior volume de capitais necessários ao maior dinamismo da empresa. Nesse momento foi criada a ANP (Agência Nacional do Petróleo, Gás natural e Biocombustíveis¹⁹¹) cujas atribuições, entre outras, estão a fiscalização, contratação e regulamentação das atividades desse setor. A União continuou a ser a acionista majoritária da empresa, permitida a parceria com empresas privadas¹⁹².

Fuser (2007, p.3) sugere uma classificação ambígua para a Petrobras, com o intuito, arriscamos, de problematizar o presente debate:

Hoje a Petrobras é uma empresa de economia mista, estatal e privada ao mesmo tempo. É uma companhia estatal no sentido de que é controlada pela União. O Estado brasileiro detém a maioria absoluta das suas ações ordinárias, que dão direito de voto nas decisões da empresa, e é o presidente da República quem nomeia os seus principais dirigentes. Mas a Petrobras é também uma empresa privada, na medida em que a maior parte do seu capital – cerca de 60% das ações preferenciais – está em mãos de investidores privados.

No caso mexicano, a privatização e a flexibilização do monopólio não ocorreram, de acordo com Fuser (2007), devido ao forte nacionalismo em torno dessa indústria no país, por ser esta uma empresa estratégica, alavancadora do desenvolvimento nacional e responsável por grande parte das arrecadações públicas nacionais.

De acordo com Rousseau (2006) os reformadores da Pemex buscaram concentrar a empresa naquelas atividades consideradas básicas, isto é, exploração e produção de hidrocarbonetos, em detrimento das atividades de transformação e de alguns serviços ligados ao gás natural, abrindo-os a iniciativa privada. Essa medida adotada pelos reformadores significou uma privatização parcial das atividades do petróleo, na busca da maximização das rendas petrolíferas.

A preservação da PEMEX como estatal não impediu, contudo, de acordo com Navarro (2005), que a empresa passasse por inúmeras dificuldades como: a insuficiência de investimento e o resultante atraso tecnológico, culminando, muitas vezes, na ineficiência do processo exploratório. Essas dificuldades vivenciadas pela estatal petrolífera mexicana Pemex, somadas aos impactos da globalização econômico-financeira vêm acarretando reformas estruturais, que visam fortalecer (explícita ou implicitamente) a ação de empresas privadas na formação de capital do setor e na diminuição da ação do Estado na empresa (FLORES, 1999).

Segundo Fernandes e Silveira (1999), a reestruturação do setor procurou se basear nas experiências de abertura ocorrida nos grandes países produtores de petróleo no final dos anos 80, tendendo a reafirmar a importância da função empresarial da estatal. No entanto não foram alterados pontos fundamentais, como a posse das reservas de hidrocarbonetos, pela União, e o controle da maior parte da cadeia petrolífera, pela Pemex. Flores (1999, p. 38) revela a natureza dessa reestruturação quando afirma que:

¹⁹¹ O termo Biocombustíveis foi inserido pela Lei 11.097/2005.

¹⁹² Com a quebra do monopólio a empresa adotou um padrão mais empresarial e competitivo, voltado para o mercado, sem, contudo, perder sua importância para a macroeconomia nacional, por seu caráter estratégico.

La inversión directa en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos y en las de refinación, procesamiento de gas y la llamada petroquímica básica, siguen restringidas en exclusividad al estado, lo que explica que la inversión privada en el sector sea modesta, marginal y limitada a la distribución, transporte y almacenamiento de gas y a la petroquímica no básica.

Apesar dessas reformas não terem alterado em grande medida o controle da Pemex sobre a exploração e produção de petróleo e gás, foram feitas modificações na estrutura e gestão da empresa a fim torná-la mais rentável e dinâmica. Manzo (2007), de outra forma, defende que essas mudanças efetuadas na Pemex, tendo como instrumento estratégico a concessão dos “Contratos de Servicios Múltiples”¹⁹³ (CSM), tem, entregue ao capital estrangeiro a exploração e produção das jazidas de hidrocarbonetos do país, ainda que de forma disfarçada.

A empresa e o subsolo mexicano continuam a ser patrimônio nacional, embora Bejar (1997) defenda que a privatização da Pemex tem ocorrido de forma lenta e extremamente cuidadosa, através do afrouxamento de uma legislação cada vez mais acessível à presença do capital privado internacional.

Foi possível perceber que as mudanças na base de acumulação do capitalismo, somadas ao fenômeno da globalização do capital e da propagação das políticas neoliberais, a partir da década de 70, tem acarretado diversas mudanças no cenário internacional. Essas alterações, conjugadas aos fatores internos à América Latina, incluindo os países em tela, acarretaram profundas contradições na gestão das suas estatais petrolíferas, culminando em diversas mudanças, que no caso brasileiro, flexibilizou o monopólio sobre a exploração e produção de petróleo e no caso mexicano reestruturou o setor. Ambas as medidas visaram a incorporação das respectivas empresas à lógica do mercado mundial, fruto da globalização econômico financeira pela qual tem passado o sistema capitalista nas três últimas décadas.

3. As Rendas Petrolíferas como Instrumento de Promoção da Justiça Intergeracional

“(...) el problema de los recursos finitos y su administración intergeneracional entraña juicios éticos y pronunciamientos morales. Puesto que la implantación social de esos valores varia históricamente, la idea central es que el economista, al evaluar estas cuestiones, debe desdoblarse en historiador y sociólogo de la ética.” Urteaga (2005)

De fato, pelo menos no Brasil, aos economistas tem sido reservado espaço privilegiado nos debates tributários, os quais, acredita-se, deveriam destacar os recursos finitos como sujeitos a um regime fiscal especial. Um regime que valorizasse o caráter finito do recurso, tomando, pois,

¹⁹³ De acordo com o autor, os CSMs, ou “Contratos de Obra Pública Sobre la Base de Precios Unitários”, como oficialmente são chamados, assemelham-se mais aos contratos de exploração, do que aos contratos de serviço (obras, por exemplo), dado que nestes acordos (contratos) realizados com empresas privadas, não há especificação de quais serviços serão prestados a Pemex. Argumenta ainda o autor que os contratos de obras sempre trazem especificações dos trabalhos que serão realizados pelo contratado, que atua sempre em parceria com a empresa que contrata, tendo duração de até três anos e ficando sempre limitado ao cumprimento das especificações pré-estabelecidas. Os CSMs não possuem estas características de contrato de obras, se assemelhando mais aos contratos de concessão de petrolíferas que atualmente vigoram em países como a Noruega, ficando estabelecido que as empresas privadas assumam os riscos geológicos da exploração. No caso do México, essas empresas estrangeiras atualmente, só atuam na exploração de gás, entretanto, não se deve esquecer que no México a Constituição proíbe que outras empresas, além da Pemex, realizem essas atividades de exploração de hidrocarbonetos, daí a necessidade de se mascarar a forma de atuação das empresas privadas, utilizando-se do termo “Contratos de Servicios Múltiples”.

as exações incidentes sobre a extração de petróleo e gás como compensações àqueles que viverão sem estas riquezas minerais, arrancadas hoje do subsolo.

Para Hotelling (1931) os royalties seriam uma variável de ajuste da taxa de exploração mineral, um mecanismo de mercado para regular e garantir os recursos esgotáveis às gerações vindouras¹⁹⁴. A própria gênese da renda mineral, portanto, fundada na finitude do recurso, aponta a política de desenvolvimento de fontes alternativas de energia como uma das políticas eticamente mais adequadas para rateio e aplicação das rendas do petróleo. Pois ao tempo que subtraímos o estoque da riqueza mineral das próximas gerações, forneceríamos a esta um mundo menos dependente de recursos minerais não renováveis. Política adequada, sim, dentro da perspectiva moral que valoriza a justiça intergeracional¹⁹⁵.

Há outras tantas medidas adequadas para os fundos compostos pelas rendas minerais, na medida em que são infundáveis as estratégias de desenvolvimento de longo prazo. Os gastos com a preservação ambiental, por exemplo, parece também bastante plausível com o princípio da justiça intergeracional, na medida que as áreas que dão suporte às atividades de extração *offshore* sempre sofrerão alguma alteração no ambiente, seja na exploração, apropriação ou no uso dos recursos naturais. Tais alterações podem tornar-se negativamente impactantes se a apropriação dos recursos desconsiderar as dinâmicas naturais, e/ou orientar-se por procedimentos não éticos (Venturi, 2006: p. 7).

Temos, pois, razões para defender o próprio pagamento de rendas petrolíferas aos municípios, partindo do reconhecimento de que seja democraticamente salutar graus mais elevados de descentralização do poder. Mas estas transferências aos entes subnacionais não poderiam comprometer a capacidade de financiamento, pelo governo federal, de políticas de promoção da justiça intergeracional de longo alcance.

Os *royalties* e as *participações especiais*¹⁹⁶, no Brasil, e os *derechos* (ordinários e extraordinários), no México, podem ser traduzidos como compensações financeiras pagas aos proprietários dos recursos finitos, como ressarcimento pela dilapidação de sua riqueza. Sendo a riqueza mineral, em ambos os países, propriedade exclusiva do Governo Federal, caberia a indagação das razões que tornam as esferas de governo subnacionais beneficiárias destes recursos.

São razões distintas que fazem as referidas compensações alcançarem os governos subnacionais em um e noutro país. No Brasil, a secular forma de pactuação territorial do governo nacional, sempre reservou importância aos governos estaduais, ao ponto de Abrúcio (2002) cunhar para os governadores o título de “Barões da Federação”, os quais sempre logravam empurrar para o Governo Federal o resultado negativo de gestões financeiras irresponsáveis, em momentos que o Executivo Nacional necessitava dos votos das bancadas estaduais no Congresso Nacional. Prática somente amenizada com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), que coibiu a assunção de novas dívidas das Unidades

¹⁹⁴ Visão que será criticada por Martinez Alier: a alocação intergeracional de recursos não pode ser explicada como resultante das transações entre indivíduos, pois que os indivíduos das futuras gerações sequer existem para opinar sobre qual valor darão à conservação destes

¹⁹⁵ Devo a Postali (2002) e a Martinez-Alier (1989) a assunção deste posicionamento de tomar a política de promoção da justiça intergeracional como política coerente com a gênese da renda mineral.

¹⁹⁶ Os *royalties* possuem uma incidência *ad valorem*, isto é, sobre o valor da produção (cotado a preços de mercado), já as *participações especiais* incidem sobre a receita líquida da atividade de extração.

da Federação pela União, na esteira das ações preconizadas do *Consenso de Washington* para o controle do gasto público.

Aos municípios, desde a redemocratização do país, datada de meados dos anos 1980, foi garantida uma maior participação do bolo fiscal, sendo a descentralização dos *royalties*¹⁹⁷ peça de um conjunto maior de ações de descentralização de receitas públicas. Vale lembrar, como será detalhado na próxima seção, que os governos subnacionais no Brasil são beneficiários diretos das compensações financeiras, seja pelo fato de estarem próximos aos campos petrolíferos, seja pelo fato de serem cortados por dutos, ou possuírem instalações relacionadas com extração e com o escoamento do petróleo e gás.

No México, como se verá adiante, os *derechos* apenas alcançam as esferas de governo subnacionais de forma indireta¹⁹⁸, ou seja, via fundos federais de transferência de recursos (ex: *Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, extraídas da Recaudacion Federal Participable*). Nossa hipótese para o caso Mexicano é a de que as Entidades Federativas (equivalente às Unidades da Federação no Brasil) e os Municípios são beneficiários dos *derechos* pelo simples fato das receitas públicas petrolíferas constituírem parte importante da arrecadação federal. Em 2006, dados da *Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Publica* (MÉXICO: 2006) mostravam as receitas públicas petrolíferas como sendo superiores a 35% do total do bolo fiscal mexicano. Desta forma, sustentamos que dificilmente os estados e municípios poderiam deixar de receber parcela das receitas petrolíferas, ainda que indiretamente, dado serem estas receitas petrolíferas de importância crucial para constituição dos fundos federais que são repartidos com as esferas subnacionais de governo.

4. As Políticas Compensatórias dos Territórios Impactados pelo Segmento de E-P

A presente seção tem como propósito fazer um balanço crítico sobre a forma que os regimes brasileiro e mexicano de repartição das compensações financeiras absorvem a política de justiça intergeracional. Justifica-se este interesse como forma de, primeiramente, oferecer aos formuladores de políticas públicas o maior número de experiências possíveis de desenhos institucionais com propósitos compensatórios.

Complementarmente, mostrar diferenças na concepção das políticas compensatórias, significa abandonar qualquer naturalização destas políticas. A naturalização, pouco salutar para uma análise crítica, entende haver um padrão internacional, imposto por características próprias da indústria petrolífera, ou, mais precisamente, a ocorrência de um padrão de impacto das atividades petrolíferas no território que enseja políticas compensatórias internacionalmente difundidas.

Nossa hipótese, alternativamente, toma as políticas territoriais compensatórias como resultado de disputas políticas que se desdobram em inúmeras escalas. Em um extremo, vão refletir o pacto federativo cristalizado pela história das instituições, que definirá os percentuais que ficarão com cada esfera de governo, no outro, espelharão as relações entre a corporação (seja esta privada, pública ou de capital misto) e os demais atores territoriais.

¹⁹⁷ Os *royalties* incidentes sobre a produção em mar (iniciada no Brasil em 1969) somente alcançou estados e municípios a partir de 1985, sendo antes receitas exclusivas do governo federal. Já os *royalties* sobre a produção em terra, de muito menor importância, desde 1953 são distribuídos aos estados e municípios.

¹⁹⁸ A não ser os municípios por onde são exportados o óleo cru, como será visto na próxima seção.

Neste quadro de confrontação, quais seriam, portanto, as principais diferenças, possíveis de serem aqui exploradas, no âmbito político, econômico e institucional que ajudam a compreender a forma diferente de se operar as políticas compensatórias nestes dois países em confronto?

4.1 Peso Relativo e Grau de Vinculação das Participações Governamentais

Defendemos que países com graus diferenciados de dependência em relação às receitas petrolíferas possuem capacidades diferenciadas de vinculação destes recursos (petrolíferos) a propósitos específicos.

Pensemos, antes de tratarmos de Brasil e México, no caso saudita, investigado em Serra (2005), onde as receitas públicas basicamente se confundem com as receitas advindas das exações incidentes sobre o segmento de E-P. Não seria sequer coerente, por melhores que fossem as intenções do analista, cobrar qualquer vinculação específica pelo governo saudita para uso dos recursos oriundos do petróleo, uma vez que estes são financiadores tanto do conjunto dos gastos de custeio como de investimento. Postura que, guardada as devidas proporções, deve pautar a análise sobre o caso mexicano, posto que, de acordo com a Tabela 1, 35,4% das receitas orçamentárias (das três esferas de governo) provinha do setor petróleo, no ano de 2007. Sendo oportuno registrar, para facilitar a comparação com o caso brasileiro, que as receitas petrolíferas do Governo Federal equivalem a 20,35% das receitas orçamentárias do setor público.

Tabela 1 - México: Receitas Orçamentárias do Setor Público, 2007 (em Milhões de Pesos)		
Receita Orçamentária (Ingresos Presupuestarios)	2.485.638,60	100,00%
Receitas Petrolíferas (Ingresos Petroleros)	880.459,30	35,42%
Receitas Próprias da PEMEX (Ingresos Proprios da Pemex)	374.509,80	15,07%
Receitas Petrolíferas do Governo Federal (Ingresos Petroleros del Gobierno Federal)	505.949,50	20,35%
Direitos dos Hidrocarbonetos (Derechos a los Hidrocarburos)	549.260,50	22,10%
Direito Ordinário sobre Petróleo (Derecho Ordinário sobre Petróleo)	481.888,10	19,39%
Direitos extraordinários (Derechos Extraordinario sobre Exportación de Petróleo Crudo)	11.516,90	0,46%
Direitos Fundo de Estabilização (Derechos para el Fondo de Estabilización)	55.428,00	2,23%
Direitos C&T em Energia (Derechos para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energía)	403,30	0,02%
Direitos Fiscalização (Derechos para la Fiscalización Petrolera)	24,20	0,00%
Aproveitamentos (Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedentes)	1.255,00	0,05%
IEPS de gasolinas y diesel	(96.608,60)	-3,89%
Imposto sobre Rendimentos Petrolíferos (Impuesto a los Rendimientos Petroleros)	3.738,40	0,15%
Receitas Não Petrolíferas (Ingresos no Petroleros)	1.605.179,30	64,58%

Fonte: Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública

No México, a *Ley Federal de Derechos (en materia de hidrocarburos)*, atualizada em Dezembro de 2007, estabelece as obrigações de pagamento que a Pemex deverá efetuar ao governo federal e aos fundos de estabilização, que capturam e reservam rendas ordinárias e extraordinárias, estas últimas resultantes da variação do preço do barril de petróleo e aos volumes de exportação, além de outros impostos e *aprovechamientos*.

Conforme o artigo 254 da *Ley de Derechos*, a Pemex estará obrigada a pagar anualmente o *derecho ordinário sobre os hidrocarburos*, aplicando uma taxa de 71,5% incidente sobre a receita líquida da atividade de produção de petróleo cru e gás natural, parcela que totalizou MXN 481,9 bilhões, em 2007, conforme Tabela 1.

Não se pode “exigir”, portanto, de um país dependente das receitas de petróleo, como é o caso Mexicano, que o seu orçamento vincule parte expressiva das receitas petrolíferas com políticas de promoção da justiça intergeracional, pois mesmo o custeio desta nação será financiado pelas receitas petroleiras.

Pode ser visto através da Tabela 1 que, de fato, as vinculações previstas para as receitas petrolíferas são diminutas. A parte destinada à C&T, vinculadas a pesquisas no próprio setor de

E-P, somadas ao Fundo para Fiscalização (que também retroalimenta o setor) não alcançam 0,03% das receitas totais, ou 0,08% das Receitas Petrolíferas do Governo Federal.

A importância das participações governamentais no Brasil, de forma muito diferente ao caso mexicano, não ultrapassou, em 2007, a 2,4% das receitas do Governo Federal, ou 3,1% das receitas do Tesouro Nacional. Valendo ressaltar que destas participações governamentais, cerca de 61,4% são transferidos aos estados e municípios.

Tabela 2 - Brasil: Receitas Orçamentárias do Governo Federal, 2007 (em Milhões de Reais)		
Receita Orçamentária	617.553,00	100,00%
Receitas Tesouro Nacional	477.141,56	77,26%
Participações Governamentais (E-P)	14.835,20	2,40%
Royalties	7.490,60	1,21%
Participações Especiais	7.177,50	1,16%
Taxa de Ocupação ou Retenção de Área	136,10	0,02%
Bônus de Assinatura	31,00	0,01%
Receitas Previdência Social	140.411,79	22,74%

Fonte: Elaboração própria, com base em Secretaria do Tesouro Nacional (www.stn.gov.br) e Agência Nacional do Petróleo (www.anp.gov.br).

Uma confrontação dos instrumentos de vinculação das participações governamentais entre os dois países mostra, para o caso mexicano, uma explicitação da destinação dos recursos gravada no próprio nome da compensação, como por exemplo, os *Derechos para el Fondo de Investigacion Científica y Tecnológica en Materia de Energia*. Prática não assumida pelas instituições brasileiras, em que o rateio das receitas federais petrolíferas são destinadas para as pastas ministeriais, com finalidades especificadas em lei, ou sugeridas pela norma legal.

Não entendemos esta diferença como mero detalhe. No Brasil, por exemplo, cerca de 12% dos *royalties* são destinados ao Ministério da Ciência e Tecnologia, “para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis”(Lei 11.097/2005). O repasse destas receitas, de acordo com o trabalho de Tavares (2005), sofrem severos contingenciamentos pelo Tesouro Nacional, desde o ano de 2001, com o objetivo de buscar equilíbrio dos gastos públicos. Além deste contingenciamento, a não explicitação dos objetivos deste fundo, no Brasil, dificulta e inibe o controle social e a disputa política pelo respeito à destinação legalmente prevista, uma vez que esconde e torna vaga a sua constituição. Enfim, de acordo com nosso entendimento, é mais factível de sucesso acompanhar e fiscalizar um fundo de C&T, que carregue seus propósitos no título da própria compensação, do que um outro, formado por uma percentagem das compensações, as quais devem ser transferidas a determinado órgão para uma finalidade que pode deixar largas margens de interpretação.

4.1.1. Vinculação das Receitas Petrolíferas

No Brasil, de forma sistemática, a política de vinculação das receitas petrolíferas pode ser descrita com auxílio da Tabela 3, onde se verifica que ao nível federal há uma vinculação das rendas petrolíferas à determinadas instâncias: os *royalties* sendo destinados ao Comando da Marinha e ao Ministério da Ciência e Tecnologia e as participações especiais aos Ministérios do Meio Ambiente e das Minas e Energia.

O repasse de *royalties* ao Comando da Marinha deve ser entendido, com auxílio da argumentação realizada na seção II, como nítido resultado da barganha vertical entre as esferas de governo pelas rendas petrolíferas.

**Tabela 3 – Brasil: Distribuição das Participações Governamentais, 2007.
(R\$ 1.000,00 correntes)**



Fonte: Elaboração própria, a partir de Agência Nacional do Petróleo.

O repasse de *royalties* ao Ministério da Ciência e Tecnologia, antes de guiar-se pelo princípio da promoção da justiça intergeracional, até 2005 seguia o sentido oposto, contribuindo para adensar a própria cadeia produtiva do petróleo e, quiçá, intensificando o próprio ritmo de exploração das jazidas de petróleo e gás. Esta hipótese sustenta-se na expressa determinação legal acerca da utilização dos recursos dos *royalties* pelo aludido ministério: "Financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo" (art. 49 da Lei do Petróleo). Esta situação foi alterada pela promulgação da Lei 11.097/2005, introduzindo os Biocombustíveis no âmbito dos referidos programas de C&T a serem financiados pelas Participações Governamentais.

Pode-se classificar os recursos destinados ao Ministério do Meio Ambiente, como vinculados a políticas de substituição patrimonial, pois os fundos petrolíferos, advindos da exaustão de um recurso mineral finito, poderiam ser revertidos em projetos de preservação e recuperação do patrimônio ambiental.

Ao Ministério das Minas e Energia foi destinada parcela importante das participações especiais para o financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural. Uma destinação que contribui para estender o estoque de reservas de hidrocarbonetos às gerações futuras, mas também restrita ao segmento de E-P e não a fontes de energia alternativa¹⁹⁹.

¹⁹⁹ 40% (quarenta por cento) ao Ministério de Minas e Energia, sendo 70% (setenta por cento) para o financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de combustíveis fósseis, a serem promovidos pela ANP, nos termos dos incisos II e III do art. 8º desta Lei, e pelo MME, 15% (quinze por cento) para o custeio dos estudos de planejamento da expansão do sistema energético

Estas considerações sobre a vinculação das rendas petrolíferas próprias da União tomaram como base a Lei do Petróleo e o seu decreto regulamentador. Contudo, como visto na seção I, que tratou da desregulamentação dos mercados e do enxugamento do Estado Nacional, uma lei de 2001 (10.261/01), reeditada posteriormente como medida provisória, tratou de desvincular parcelas importantes destas rendas para despesas, entidades e fundos específicos pertencentes a estes ministérios. Foram desvinculados 25% das receitas de *royalties* destinadas ao Comando da Marinha e ao Ministério da Ciência e Tecnologia e 75% das receitas das participações especiais destinadas aos Ministérios do Meio Ambiente e das Minas e Energia.

Já para as esferas de governo subnacionais, não ocorre qualquer tipo de vinculação das rendas petrolíferas, ingressando estes recursos no caixa único destes entes. Há sim, de acordo com a interpretação mais usual, uma vedação (estipulada pela Lei 7990/89) para uso das rendas petrolíferas em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal²⁰⁰. Tratou, contudo, o processo de repactuação dos débitos dos Estados com a União desde o segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999/2002), de cancelar a vedação da utilização das receitas dos *royalties* para pagamento de dívidas.²⁰¹

No que diz respeito aos municípios, a interpretação mais usual é a de que estão sujeitos à preferida dupla vedação, não podendo utilizar as rendas petrolíferas para quitação de dívidas e pagamento de pessoal direto. Esta última vedação, 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: se as receitas do petróleo são alocadas na ampliação de equipamentos e serviços públicos municipais, como providenciar a mão-de-obra necessária para gerir e executar estes equipamentos e serviços? O que se observa, *in loco*, é uma multiplicação da contratação de pessoas físicas e jurídicas, de forma terceirizada, por muitos dos municípios beneficiários, como forma de sanar o referido desequilíbrio entre a ampliação dos equipamentos e serviços públicos e a impossibilidade de ampliar o quadro de pessoal com recursos das rendas petrolíferas.

Na busca de sugestões para sanar parte das fragilidades relativas à desvinculação das rendas petrolíferas vale lembrar que não há qualquer proibição de ordem legal para que estados e municípios, por si, vinculem estas receitas, através, por exemplo, da constituição de fundos específicos para alocação destas rendas. Opção que, além do vínculo à programas e projetos de investimentos atentos à necessidade de operar políticas de promoção da justiça intergeracional, ampliaria o raio de controle social sobre os destinos das rendas petrolíferas. Controle social este também estruturado de forma frágil pelas normas de aplicação das rendas petrolíferas, como será visto a seguir.

e 15% (quinze por cento) para o financiamento de estudos, pesquisas, projetos, atividades e serviços de levantamentos geológicos básicos no território nacional; ([Redação dada pela lei nº 10.848, de 2004](#)).

²⁰⁰ Esta interpretação, contudo, não é consensual. Manoel (2004), por exemplo, sustenta que não há qualquer vinculação ou vedação para as rendas petrolíferas destinadas aos entes subnacionais, em função da Lei do Petróleo ter revogado tacitamente a Lei 7.990/89.

²⁰¹ A autorização para utilização dos *royalties* na quitação de dívidas com a União iniciou-se, estritamente para o Estado do Rio de Janeiro, em 1999, com a Medida Provisória 1868-18/99, diversas vezes reeditada (já estendendo esta possibilidade para as demais Unidades da Federação) até transformar-se na Lei 10.712/2003.

Para o caso mexicano, destaca-se três importantes vinculações para os *derechos* petrolíferos, como forme de confrontar com o caso brasileiro:

A primeira delas é a vinculação das participações governamentais a um fundo de estabilização macroeconômica (*Derechos para el Fondo de Estabilización*), o qual, de acordo com a *Ley de Derechos*, é conformado por um imposto que paga a PEMEX quando o preço do barril ultrapassa o limite de US\$ 22,00. A idéia é, durante uma conjuntura de alta dos preços dos hidrocarbonetos, prover um fundo de proteção, para conjunturas de preços baixos, quando o fundo poderá ser sacado. Não obstante o fato de ter sido autorizado o saque a este fundo em 2006²⁰², em um contexto de elevados preços dos hidrocarbonetos, para acomodação das tensões da aprovação do orçamento federal mexicano, a experiência merece atenção das autoridades brasileiras, uma vez que a participação das receitas petrolíferas caminha de forma ascendente no cômputo geral do orçamento público.

O segundo destaque refere-se à pequena, mas estratégica, destinação de parcela das participações governamentais para as atividades de fiscalização setorial, através dos *Derechos para la Fiscalización Petrolera*. Esta vinculação é capaz, potencialmente, de retroalimentar o desenvolvimento institucional dos aparatos de fiscalização setorial, o que garantiria independência financeira para as instituições responsáveis pela delicada tarefa de arrecadação das participações governamentais.

O terceiro destaque, mais vinculado às políticas de promoção da justiça intergeracional, é dado para a existência dos *Derechos para el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica en Materia de Energia*. Tal fundo, composto por 0,65% do valor do petróleo e gás extraído anualmente, é distribuído da seguinte forma:

- 65% Fondo Setorial CONACYT – Secretaria de Energia-Hidrocarburos;
- 15% Instituto Mexicano del Petróleo;
- 20% Fondo Setorial CONACYT – Secretaria de Energia-Sustentabilidade Energética.

As duas primeiras destinações, como já anotado para o caso brasileiro, pecam pela forte endogenia setorial: são as rendas do petróleo financiando um ritmo mais veloz de extração destas riquezas finitas. Com relação à terceira destinação, vinculada a Secretaria de Energia-Sustentabilidade Energética, vale a transcrição de seus objetivos, retirados da *Ley Federal de Derechos* (Artículo 254 Bis):

- a) *La investigación científica y tecnológica aplicada, tanto a fuentes renovables de energía, eficiencia energética, uso de tecnologías limpias y diversificación de fuentes primarias de energía.*
- b) *La adopción, innovación, asimilación y desarrollo tecnológico de las materias señaladas en el inciso anterior.*

Por fim, no que diz respeito às vinculações das receitas petrolíferas voltadas para o desenvolvimento de fontes de energia renováveis, um esforço comparativo entre os modelos brasileiros e mexicanos permitem destacar:

²⁰² Um saque de \$ 20 bilhões de Pesos do Fundo de Estabilização foi autorizado pelo Senado mexicano para aprovação do orçamento de 2007, destinados a gastos de combate a pobreza, ao campo, educação e saúde. (La Jornada, edição de 22/12/2006).

- i) No México os Derechos explicitam seus objetivos em sua própria denominação, o que, potencialmente, facilita o controle social e setorial do cumprimento destas aportações de recursos. A legislação brasileira ressent-se de uma vinculação mais “escondida” que facilita o contingenciamento destas receitas pelo Tesouro Nacional;
- ii) Em ambos os modelos há ainda uma endogenia muito grande: reservando-se parte substancial dos recursos de C&T para o próprio setor de petróleo e gás;
- iii) No Brasil, o volume de recursos legalmente²⁰³ garantidos para o setor de C&T é cerca de 14 vezes os recursos correspondentes no México. Dolarizando-se os valores constantes nas Tabelas 1 e 3, verifica-se que, respectivamente, as quantias reservadas para C&T são de US\$ 38,4 milhões e US\$ 541,5 milhões. Diferença que deve subsidiar os formuladores de políticas públicas mexicanos no sentido de perceberem que há espaço argumentativo para ampliação desta parcela dos *derechos*.

4.2. A Questão da Autonomia das Políticas Compensatórias no Âmbito Local

Uma comparação entre a participação relativa dos municípios na divisão das receitas públicas advindas da atividade de exploração e produção de petróleo e gás (E&P) precisa, antes de qualquer sistematização, que sejam aclaradas marcantes diferenças político-institucionais entre os dois países.

A primeira diferença está no status que o município possui em ambas federações:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (Constituição da República Federativa do Brasil de 1998)

No Brasil, a Constituição de 1988 alçou o município à condição de ente federativo, isto significando possuir este um grau elevado de autonomia política e fiscal, compatível, portanto, com uma expressiva participação na divisão das receitas públicas. A elaboração e fiscalização da Lei Orgânica Municipal e do Plano Diretor, o desenho e implementação de políticas tributárias, a assunção de parte significativa das políticas sociais, a autonomia no desenho destas políticas, o rigor na prestação de contas, equivalente ao exigido dos governos Federal e Estadual, entre outras evidências, são características deste status de ente federativo autônomo alcançado pelos municípios²⁰⁴.

Tal status, contudo, não fora, ainda, conquistado pelos municípios mexicanos. Esta é, pelo menos, a leitura defendida pela Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos - IGLOM (2008, p. 23):

(...)el concepto de la federación mexicana únicamente contempla a las entidades federativas (los estados) y al gobierno federal, sin aludir a la esfera municipal. Es decir, el concepto explícito de federación persiste en el marco tradicional (dual) definido por la constitución de 1824 y retomado en 1857, que remitía el municipio al entorno legislativo de los estados. Nuestro texto

²⁰³ Legalmente, pois, como vimos, estes repasses foram objeto de contingenciamento. Ver Tavares (2005).

²⁰⁴ Esta interpretação não é, contudo, pacífica entre os doutrinadores: “Não existe federação de municípios. Existe Federação de Estados”. Neste sentido, o autores justificam que, como os municípios não possuem representação no Senado Federal, um Poder Judiciário Próprio e até território (uma vez que integram os Estados), não se caracterizam como entes federativos.” (Silva 1993, apud, Freitas Júnior, 2008: p.2)

constitucional vigente (após a reforma de 1999) se encuentra así con alguna tensión entre la estructura constitucional del Estado – que enuncia tres órdenes de gobierno- y el concepto de federación que permanece en el paradigma dual (que remite la definición del municipio a los estados).

Esta diferença no status político dos municípios auxilia na compreensão da mais significativa diferença entre os regimes de distribuição das Participações Governamentais no Brasil e México. Como ficou evidente pela Tabela 3 os municípios brasileiros são beneficiários de aproximadamente 25,4% das participações governamentais. Recebem, diretamente, estas participações, os municípios onde se realizam a produção (onshore), os confrontantes com a plataforma continental (offshore), aqueles cortados por dutos de óleo e gás, os impactados por operações de embarque e desembarque de óleo e gás e aqueles que possuem instalações industriais de apoio às atividades de E-P. Embora recheada de impropriedades²⁰⁵, estas regras de rateio garantem verbas fartas e grande autonomia para, potencialmente, os gestores dos municípios impactados pelas atividades de E-P (e também muitos em nada impactados) operarem políticas de promoção da justiça intergeracional em nível local.

No modelo de rateio mexicano, de forma muito diferente, de acordo com a Ley de Derechos (artículo 261), apenas está previsto uma pequena parcela de recursos para “*municipios colidantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos*”. Esta opção assume uma perspectiva compensatória local completamente diferente daquela implementada pela legislação brasileira. No México, os municípios impactados são aqueles por onde são escoadas as exportações, enquanto no Brasil são plurais as razões para a compensação dos municípios, como vimos acima.

4.3. A Importância dos *Donativos* e *Donaciones* no México

No México, as indenizações operadas nos territórios impactados pelo segmento E-P são realizadas pela Pemex²⁰⁶. A atuação direta da estatal mexicana sobre os territórios impactados responde às pressões sociais e políticas ocorridas a partir da década de 70. Tais reivindicações ocorreram em um contexto político de crise da hegemonia do *Partido Revolucionario Institucional* (PRI)²⁰⁷, partido este, promotor de um governo extremamente centralizador em nível federal. No bojo da crise desse governo centralista se intensificaram os debates sobre o federalismo mexicano. As reivindicações consistiam em mais reconhecimento e autonomia municipais. Essas mobilizações ganharam fôlego nos territórios petrolíferos, colocando em evidência a necessidade de implementação de políticas indenizatórias em nível local e regional. As pressões sociais em torno das exigências quanto às indenizações receberam um forte apoio dos governos estatais e locais.

Devido à necessidade de uma resposta institucional aos estados e municípios petrolíferos, a Pemex, inaugura, nos anos 80, um mecanismo compensatório para os territórios impactados,

²⁰⁵ Para um quadro de referência sobre estas impropriedades ver Piquet e Serra (2007).

²⁰⁶ Não se deve esquecer que os municípios por onde se realizam materialmente a saída de hidrocarbonetos do país recebem uma pequena porcentagem de recursos provenientes dos Derechos Ordinarios sobre Hidrocarburos.

²⁰⁷ O declínio do poder político do PRI no México se deu a partir da década de 1980 (pelo menos do ponto de vista formal), manifestando-se de forma paralela às mudanças ocorridas em âmbito econômico. Naquele momento o Estado mexicano iniciou um período de reformas estruturais orientadas mediante às aspirações neoliberais, repelindo aos poucos o aparato de estado “bem feito”, reduzindo, aos poucos, a capacidade do Estado de manter as estruturas clientelistas, de poder autoritário, em nível local, regional e federal (Vargas-Hernandez, 2001).

os chamados *Donativos e Donaciones*, em forma de projetos de desenvolvimento social e produtivo. A recomendação da Pemex e suas Subsidiárias, em primeira instância, é priorizar os estados e municípios que mais concentram o segmento E-P. Destacam-se os estados de Campeche, que concentra 79,4% da produção de óleo cru e 31,4% de gás; Tabasco (16,4% de óleo e 27,7% de gás) e Veracruz, absorvendo 94,5% da produção nacional de petroquímicos. (PIRKER et e al, 2007).

A disposição legal para a aprovação da distribuição e aplicação desses recursos está amparada nos *Lineamentos en materia de donativos y donaciones de Pemex e Critérios para la asignación de donativos y donaciones por parte de Pemex*, confirmando a natureza jurídica desses recursos. Conforme Pirker et e al (2007) entende-se como *Donaciones* a transferência de recursos em efetivo, ou seja, a transmissão de título gratuito de bens móveis e imóveis que não mais são úteis para a Pemex e suas Subsidiárias, assim como a doação de produtos fabricados pelas suas Subsidiárias. Os *Donativos* representam doações em espécie (dinheiro) realizadas pela Pemex aos solicitantes, caso se enquadrem nos critérios estabelecidos em lei.

De acordo com Pirker et e al (2007) os indicadores utilizados para o rateio desses recursos (*Donativos e Donaciones*) são:

- localização das instalações E-P e onde gera maioria dos empregos diretos;
- projetos de investimentos;
- zonas petrolíferas onde o segmento E-P provoca impactos em outras atividades produtivas;
- onde o setor E-P impacta significativamente no meio ambiente;
- população dos municípios de influência petrolífera;
- índice de marginalização;
- instalações de estudos sismológicos.

Para repassar esses recursos a Pemex exige dos estados, municípios e de organizações civis uma solicitação declarando os seguintes termos: a) descrição sobre a problemática atual a atender, b) nome e descrição da obra ou projeto ou ação social, c) a viabilidade técnica e social, d) objetivos a cumprir, e) possíveis benefícios em curto e médio prazo, f) informação que permita uma prévia avaliação dos resultados a alcançar, g) localização geográfica onde se aplicará o *donativo* e a *donacione*, h) identificar a Subsidiária associada à especificidade da solicitação.

As solicitações deverão ser encaminhadas ao *Consejo de Administración*, que, em conjunto com a *Gerencia Corporativa de Desarrollo Social*, avaliam e decidem sobre quais serão os beneficiários dos *Donativos e Donaciones*. Uma vez aprovadas as solicitações os beneficiários deverão prestar contas aos conselhos responsáveis da Pemex quanto à aplicação desses apoios.

Segundo Pirker et e al (2007), apesar da aparente rigidez dos critérios de distribuição dos *Donativos e Donaciones*, ainda faltam parâmetros que permitam avaliar de que maneira estes recursos têm sido distribuídos e aplicados. Pelo menos no discurso, a Pemex tem como objetivo promover o desenvolvimento social, econômico e científico por meio de apoio ao combate à pobreza, investimentos em infraestrutura e educação.

Vários outros fatores nos dão indícios sobre os distorcidos critérios de distribuição e aplicação dos *Donativos e Donaciones* outorgados pela Pemex. Em primeiro lugar, a relação entre as necessidades de desenvolvimento social em alguns estados, e principalmente nos municípios

não acompanham a disponibilidade de recursos liberados pela paraestatal. Isto se deve em grande parte porque a pobreza e marginalização dos municípios como critério de decisão não garantem uma porcentagem superior comparada a que os municípios menos excluídos recebem. Em outras palavras, municípios de marginalização média e inferior são os que mais absorvem as referidas compensações. Portanto, é possível afirmar que a marginalização não é o critério central para definir os municípios beneficiários. Este quadro se confirma quando Pirker et e al (2007, p.24) assinala que:

En México los municipios se caracterizan por una gran heterogeneidad [...] Por tanto, para poder verificar si se priorizan las localidades más pobres y o las más afectadas por la actividad petrolera, habría que analizar la distribución por localidades. Lamentablemente la información, tanto del Índice de marginación como Criterios para la asignación de Donativos y Donaciones de Pemex, no está disponible a este nivel de desagregación [...] Esto se relaciona con la falta de indicadores para evaluar de manera objetiva los problemas de desarrollo social y económico existentes en los municipios prioritarios [...] y porque no existen referentes de la eficiencia y eficacia de la aplicación de los recursos, o su impacto en la atención de las problemáticas sociales o el bienestar de las localidades.

A distribuição percentual dos *Donativos e Donaciones* pela Pemex exhibe uma clara centralização nos estados onde estão sediadas as atividades petrolíferas, principalmente Campeche, Tabasco e Veracruz, que arrecadaram mais da metade dos recursos outorgados entre os anos de 1995 e 2006 (PIRKER et e al 2007). Com relação à disputa vertical entre estados e municípios pela apropriação destes recursos, as entidades federativas são amplamente beneficiadas, em 90% do total de *Donativos e Donaciones*. Esta porcentagem é proporcional às solicitações, sendo ainda certo que os estados que mais apresentam projetos são aqueles que já possuem uma quantidade maior de recursos.

Já os municípios concentram 4,6%. Este pequeno percentual destinado aos municípios, segundo Pirker et e al (2007), ocorre porque “*los municipios tienden a solicitar el financiamiento para proyectos muy específicos*”, diferente das solicitações dos estados, mais abrangentes, incluindo obra de infraestrutura.

A concentração de *Donativos e Donaciones* está também, em grande parte, ligada às relações dos atores políticos dos governos estatais e municipais com a Pemex. Os *Lineamentos* que regem a distribuição desses recursos proíbem a entrega dos mesmos para fins eleitorais, mas, na prática, esta regra não funciona. A debilidade dos órgãos de fiscalização propicia condições favoráveis para a manipulação política desses recursos em âmbito local e regional. Pirker et e al (2007, p.26) confirma a vulnerabilidade política dos *Donativos e Donaciones*, quando apresenta a declaração do presidente municipal de Cunduacán, Francisco Burelo ao diretor da Pemex:

Por ultimo y como siempre, le reitero nuestra firme convicción de continuar con la buena relación institucional que nos enorgullecemos de mantener con todos los ordenes de gobierno; así como la voluntad férrea de promover ante la población la concordia y el respeto irrestricto de las actividades que la paraestatal realiza en bien de todos los mexicanos.

Dessa forma, fica evidente que os *Donativos e Donaciones* rateados entre os estados e municípios não obedecem a critérios coerentes e transparentes, além de estarem ligados a forte “lobby” político, o que só vem a confirmar a fragilidade dessa política compensatória que se apresenta de forma desigual entre os territórios afetados pela cadeia petrolífera.

5. Considerações Finais

Tomando a promoção da justiça intergeracional como forma ideal de utilização das compensações financeiras relativas a exploração de petróleo e gás, procurou-se confrontar as experiências brasileira e mexicana de rateio e aplicação destes recursos. Ao denunciar as lacunas de tais políticas e ao enaltecer os aparatos que visam uma efetiva promoção da justiça intergeracional, procurou-se fornecer subsídios para os formuladores de políticas públicas compensatórias, sobretudo nos territórios diretamente impactados pelo segmento de E-P.

Como destaque, vale ressaltar que, se por um lado o modelo brasileiro de rateio e aplicação das compensações é garantidor de um grau muito mais elevado de autonomia para a promoção da justiça intergeracional no âmbito local e regional, por outro, os instrumentos de vinculação de receitas mexicanos parecem ser, pelo menos normativamente, mais cuidadosos com as gerações futuras.

Em que pese as omissões desta investigação sobre questão tão estratégica, como é o desenho de um modelo de rateio e a aplicação das compensações financeiras, acredita-se que aqui foram sistematizadas algumas importantes pistas para uma avaliação crítica sobre desperdícios e oportunidades que estão sendo construídos pelas experiências dos dois países aqui estudados.

Bibliografia

ABRÚCIO, F. L. Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 2002.

ALVEAL, C. Estatais Petrolíferas Latinoamericanas no Século XX: um complexo heterogêneo de trajetórias de um capitalismo de intervenção estatal frágil. 1999. Disponível em: <http://www.gee.ie.ufrj.br>. Acesso em: 01 out 2007.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: Consulta Popular, 2001.

BEJAR, A. A. Pemex: de la reestructuracion a la privatizacion. 1997. Disponível em: <http://www.asa.international.pitt.edu>. Acesso em: 20 out 2007.

DANTAS, D. R.; SILVA, P. S.; ANJOS, R. F. C.; SILVEIRA NETO, O. S.; XAVIER, Y. M. A. Flexibilização do Monopólio no refino do do petróleo: a formação dos consórcios de empresas e sua viabilização jurídica. 2007. Disponível em: <http://www.portalabpg.org.br>. Acesso em: 11 jan 2008.

FERNANDES, E. S. L.; SILVEIRA, J. P. A reforma do setor petrolífero na América Latina: Argentina, México e Venezuela. 1999. Disponível em: <http://www.anp.gov.br>. Acesso em: 15 out 2007.

FILGUEIRAS, L. A. M. Reestruturação Produtiva, Globalização e Neoliberalismo: capitalismo e exclusão social neste final de século. 2005. Disponível em: <http://www.cefetsp.br>. Acesso em: 10/12/2007.

FLORES, R. C. T. MÉXICO: Impacto de las reformas estructurales en la formación de capital del sector petrolero. 1999. Disponível em: [http://: www.eclac.org](http://www.eclac.org). Acesso em: 01 out 2007.

FUSER, I. Internacionalização e Conflito: a Petrobras na América do Sul. In: Anais do XII Encontro Nacional de Economia Política. São Paulo: SEP, 2007.

GOMES, F. G. Conflito social e *welfare state*: Estado e desenvolvimento social no Brasil. 2004. Disponível em: [http://: www.scielo.br](http://www.scielo.br). Acesso em: 18 mar 2008.

GOLÇALVES, A. O conceito de governança. 2006. Disponível em: [http://: www.conpedi.org](http://www.conpedi.org). Acesso em: 18 mar 2008.

HIERNAUX-NICOLAS, D. Globalização e exclusão no México: um enfoque sociogeográfico. In: SILVEIRA, Maria Laura (Org). Continente em Chamas: globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro Civilização Brasileira, 2005.

HOBBSAWM, E. J. *Era dos Extremos: o breve século XX 1914 – 1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

HOTELLING, H. *The Economics of exhaustible resources*. Journal of Political Economy, v. 39, n.2, p. 137-75, abril de 1931.

MANZO, J. L. La privatización reciente de los hidrocarburos en México: (México va , cuando Venezuela y Bolivia están de regreso). 2007. Disponível em: [http://: www.untcip.net](http://www.untcip.net). Acesso em: 25 out 2007.

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

MÉXICO, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. DF: SHCP, 2006. Disponível em: [http://: www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx). Acesso em: 10 nov 2007.

NAVARRO, A. V. La industria petrolera mexicana en el marco de las tendencias globales del cambio institucional, organizacional y tecnológico. 2005. Disponível em: [http://: www.depfe.unam.mx](http://www.depfe.unam.mx). Acesso em: 10 out 2007.

PIQUET, R. P.; SERRA, R. V. *Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

PIRKER, K.; RODRÍGUEZ, J. M. A.; GUZMÁN, H. I. El Acceso para la Controladoría Social. El caso de las Donaciones y Donativos de PEMEX a Tabasco. Fundar, Centro de Análisis y investigación, 2007. Disponível em: [http://: www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx). Acesso em: 03 fev 2008.

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

ROUSSEAU, I. Las transformaciones de la política de hidrocarburos en México en el contexto de la transición democrática. Esquemas organizacionales y estrategias de actores (1989-2004). Foro Internacional 183, XLVI, 2006 (1), 21-50. Disponível em: [http://: www.revistas.colmex.mx](http://www.revistas.colmex.mx). Acesso em: 12 abr 2008.

SANTOS, M. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SERRA, R. V. Contribuições para o debate acerca da repartição dos *royalties* petrolíferos no Brasil. Tese de Doutorado, IE/Unicamp. Campinas, SP: 2005.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira. A modernização autoritária. In: LINHARES, Maria Yedda (Org.). História Geral do Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

URTEAGA, L.. La Economía Ecológica de Martinez Alier. Documents D'Anàlisi Geogràfica, 7, 1985, pp. 193-205.

VENTURI, L. A. B. Recurso Natural: a constituição de um conceito. GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, Nº 20, pp. 09 - 17, 2006.

TAVARES, W. O descompasso entre a aplicação e a arrecadação de recursos do Fundo Setorial de Petróleo. Boletim Petróleo, Royalties e Região, nº 9. Campos dos Goytacazes - RJ: UCAM, 2005.