

## **A COMPENSAÇÃO FINANCEIRA DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO COMO FONTE DE RECURSOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE**

Eduardo Toledo Neto<sup>1</sup>

eduardo.toledo@anp.gov.br

### **I – INTRODUÇÃO**

As alterações do clima afetarão a vida humana em nível mundial, à medida que o mundo vai aquecendo. Estudos estão sendo desenvolvidos, como por exemplo, o Estudo Stern que calculou o total dos custos e riscos de alterações climáticas será equivalente à perda anual de, no mínimo, 5% do PIB global; e as estimativas dos danos poderão aumentar para 20% ou mais do PIB. Os custos da tomada de decisões relacionadas à redução das emissões dos gases de efeito estufa, a fim de evitar o agravamento dos impactos das mudanças climáticas podem ser estimados em cerca de 1% do PIB global anual (Stern, 2006).

A proposta do Pacto Nacional pela Valorização da Floresta e pelo Fim do Desmatamento na Floresta Amazônica, apresentada na data de 03 de outubro de 2007 ao Congresso Nacional, sugere a criação de instrumentos econômicos para incentivar a conservação florestal e reduzir o desmatamento na Amazônia, por meio de Sistemas de Pagamentos por Serviços Ambientais e de benefícios econômicos aos Estados que reduzirem suas taxas de desmatamento; e mecanismos financeiros compensatórios no âmbito do mercado de carbono (Young *et al*, 2007).

Em relação à problemática ambiental, a Indústria do Petróleo, em todos os seus segmentos, trabalha com riscos potenciais, seja no *upstream* ou no *downstream*; a exemplo, uma refinaria é responsável pela emissão de muitos poluentes na atmosfera, mas o maior índice de acidentes no Setor Petrolífero ocorre durante o transporte de cargas (Cardoso, 2005).

As participações governamentais podem ser definidas como o preço pago pelo investidor para o governo pela exploração e produção dos recursos de um Estado, isto é

---

<sup>1</sup> Especialista em Regulação do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis da Agência Nacional do Petróleo – ANP; Economista-UNB; Especialista em Finanças Internacionais (MBA)-IBMEC; Mestrando em Economia Ambiental-UNB; Analista Ambiental (2005) e Assessor Técnico da Secretaria de Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente (2000 a 2002).

expresso como um percentual de fluxo de caixa de um campo, e adquire a forma de bônus, royalties, taxas e outros pagamentos pagos para o governo pelo investidor (Oldianos, 2005). E nesse sentido, a compensação financeira assume a função de compensar a União, Estados e Municípios pelas externalidades resultantes dos processos de exploração e produção de petróleo.

Este artigo analisa a compensação financeira da Indústria do Petróleo como fonte de recursos para criação e suporte de um Programa de Mudanças Climáticas no Ministério do Meio Ambiente-MMA, a partir da avaliação do arranjo institucional de amparo à utilização dos recursos financeiros; das condições de institucionalização da gestão da participação governamental pelo MMA; e dos efeitos da compensação sobre o desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pelas atividades petrolíferas de exploração e produção; verificando se houve contribuição efetiva no interesse ambiental, ou se apenas, o emprego dos recursos é exercido com fins arrecadatórios, para composição de saldo financeiro no Tesouro Nacional do País, desvinculando-se do uso devido da Participação Especial em âmbito federal.

## **II – COMPENSAÇÃO FINANCEIRA DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO**

A Participação Especial é uma das formas de participação governamental<sup>2</sup>, estabelecida nos contratos de concessão sob a figura de compensação financeira extraordinária; com pagamento estabelecido para os casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, de maneira que será aplicada sobre a receita bruta da produção, deduzidos os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor.

Nesse sentido, a compensação financeira da Indústria do Petróleo para o meio ambiente, estabelecida pela Lei 9.478, de 06 de agosto de 1997, que criou a Agência Nacional Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis-ANP, corresponde à contribuição das empresas que detêm a concessão de exploração de petróleo ao MMA, no valor de 10%(dez por cento) decorrente do grande volume de produção ou de grande rentabilidade da empresa exploradora (concessionária) de petróleo e gás natural.

---

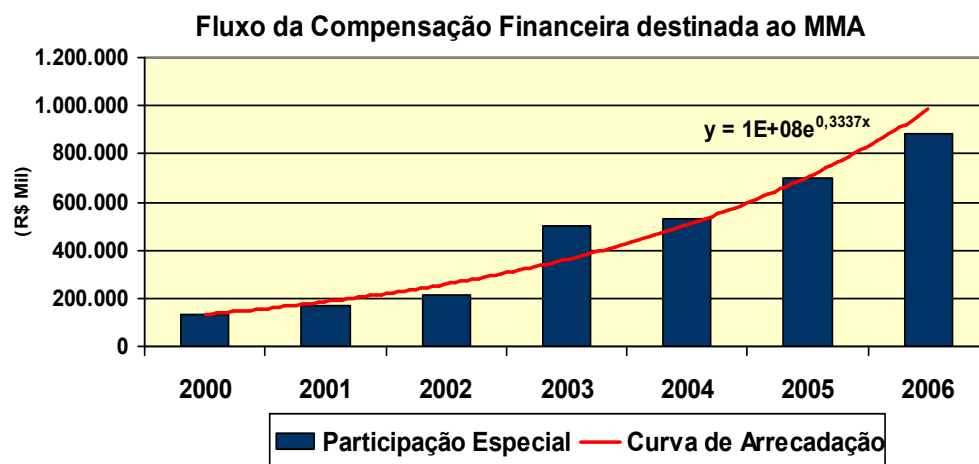
<sup>2</sup> Art.45 e 50 da Lei nº 9478/97.

O recolhimento da Participação Especial à Secretaria do Tesouro Nacional foi regulamentado pelo Decreto 2705/98, e sua utilização é destinada ao desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pelas atividades da indústria do petróleo, desenvolvidos com o apoio técnico da ANP<sup>3</sup>.

A lei de criação da ANP assegura ao MMA condições para a promoção do desenvolvimento de ações, projetos e programas voltados para a preservação e conservação do meio ambiente, e dessa forma, os investidores ou concessionários compensam o Estado Brasileiro pelos danos gerados.

O princípio do poluidor/usuário pagador compreende a atribuição ou imputação aos agentes poluidores, da responsabilidade de integração do valor das medidas de proteção ambiental nos seus custos de produção(Oliveira, 1999).

A arrecadação da compensação financeira pela ANP atinge um montante financeiro de cerca de R\$ 3.500.000,00 (três bilhões e quinhentos milhões de reais), no período de 1999 a 2007; e cabe destacar o comportamento exponencial de crescimento anual dos recursos financeiros, conforme pode ser verificado pelo crescimento acumulado de 558% no período de 2000 a 2006, no gráfico a seguir.



Fonte: ANP(2007)

<sup>3</sup> § 3º da Lei 9478/97.

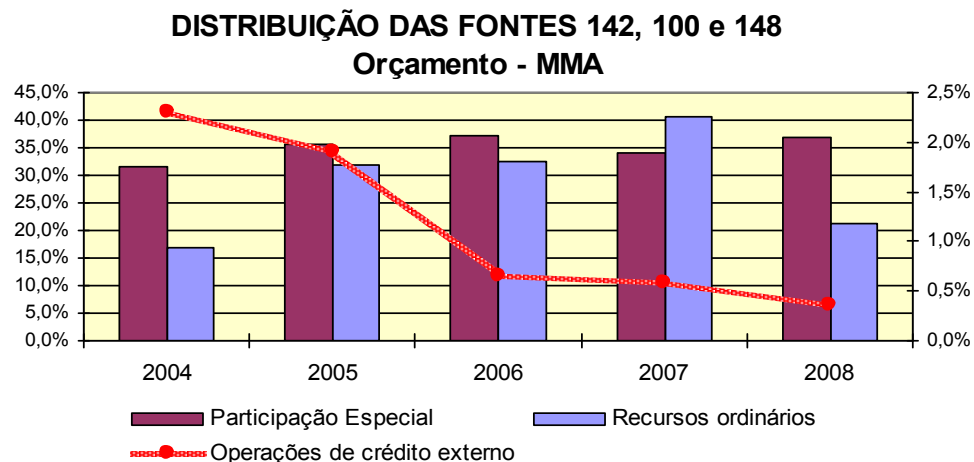
### **III – GOVERNANÇA DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELO MMA E DETERMINAÇÕES DE CONTROLE EXTERNO**

A governança na administração pública pode ser relacionada às questões de gestão das políticas governamentais, o exercício de poder e o controle na sua aplicação, sob o foco da dimensão operacional, todavia, outros aspectos têm sido incorporados, assim como a articulação de atores sociais e arranjos institucionais (Fontes, 2003).

E nesse sentido, os fundamentos normativos da governança pública se estabelecem por um novo entendimento do Estado como agente de governança; que no conceito de governança pública justifica uma política de amplitude de atribuições, onde as instituições públicas não têm mais a obrigação de oferecer em termos exclusivos todos os serviços públicos, transformando-se em um Estado cooperativo ao produzir o bem público em conjunto com outros atores (Kissler *et al*, 2006). Assim, o MMA desenvolve suas atribuições por meio do Plano Plurianual – PPA – um arranjo normativo para suporte às ações e projetos.

A pequena utilização dos recursos da compensação financeira, no período de 2000 a 2003, pode ser verificada pela dotação orçamentária correspondente a 55% do montante total arrecadado em 2003; a qual elevou-se para o patamar de 96%, em 2004; 109%, em 2005; e 86%, em 2006. Todavia, conclui-se que o mecanismo técnico de elevação do nível da dotação orçamentária para cobertura dos recursos realiza alocações elevadas à reserva de contingência, no patamar de 87%, em 2004; 82%, em 2005; 89%, em 2006; e 99%, em 2007 e 2008.

Somente no exercício de 2003, os recursos repassados ao MMA correspondem a cerca de um terço da dotação total autorizada no orçamento e a 57% do montante total de despesas executadas pelo Ministério (TCU, 2007). Assim, a significativa dependência dos recursos advindos de compensações financeiras da exploração do petróleo e gás natural pelo MMA, que representava 31% em 2004, alcançou 37% em 2006; projeta-se o mesmo nível de dotação orçamentária para 2008, conforme pode ser visto pelo gráfico a seguir.



De modo paralelo, a política de gestão orçamentário-financeira no MMA também apresentou significativo decréscimo no uso de recursos provenientes de Operações de Crédito Externo, representando uma redução de endividamento em aproximadamente 83%; mas por outro lado, ressalta-se que os Recursos Ordinários apresentavam percentual reduzido frente ao percentual da Participação Especial, todavia projeta-se alcançar índice próximos a 2003 e 2004, no exercício de 2008.

### **3.1 Controle Externo sobre os Recursos Originários de Participação Especial em 2003**

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Tribunal de Contas da União –TCU- o papel de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, em especial, exercendo as competências constitucionais privativas de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios; e aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.

Em 2003, o TCU fundamentou decisão, Acórdão nº 787/2003, acerca da aplicação dos recursos originários de Participação Especial na exploração do Petróleo, a cargo do Ministério do Meio Ambiente, em decorrência do disposto no art. 50, § 2º,

inciso II, da Lei 9.478/1997, auditando o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama e a Agência Nacional do Petróleo – ANP.

As ações de controle externo revelaram que o Ibama não teve estrutura para emissão de licenças ambientais para licitação dos blocos de exploração de petróleo e, em função do desaparecimento do órgão ambiental federal, a ANP contratou consultores para emissão de pareceres sobre os pedidos de licença ambiental, que foram colocados à disposição do Ibama, em que pese a tarefa ser de competência daquela autarquia federal(TCU,2003).

O Controle Externo determinou que a ANP e o Ibama adotassem mecanismos de cooperação robustos e sistemáticos, inclusive com os órgãos seccionais (estaduais) e locais (municipais), a fim de integrar as ações de implementação da política energética nacional à ambiental; haja vista que os recursos repassados ao MMA estão vinculados a objeto determinado, e que as reservas relativas deveriam ser utilizadas somente no objeto vinculado, determinado pela legislação(TCU,2003).

A solução para o problema estrutural identificado, a critério do Controle Externo, passa pela utilização dos recursos vinculados a fins específicos da Lei do Petróleo.

### **3.2 Controle Externo sobre os Recursos Originários de Participação Especial em 2005**

Em 2005, o TCU emitiu Acórdão nº 1665 acerca dos recursos originários de Participação Especial na exploração do petróleo, a cargo do MMA, em virtude da não-utilização, em programas específicos relativos à indústria petrolífera, e da utilização de dotação orçamentária em programas não exclusivos aos relacionados com a indústria do petróleo, determinando o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG o cumprimento da legislação.

Ocorreu dotação orçamentária à conta de diversos programas não relacionados à indústria do petróleo, isto é, com o uso indevido dos recursos em programas não afins, ao invés, de aplicação no programa diretamente relacionado à indústria do petróleo, Programa de Qualidade Ambiental, na Ação Orçamentária "Fomento a Projetos de Preservação Ambiental e a Recuperação de Danos Ambientais Causados pela Indústria

do Petróleo". Registra-se que a utilização da compensação financeira na referida ação foi **ZERO**<sup>4</sup>.

A avaliação de controle externo realizada pelo TCU estabeleceu algumas causas e efeitos das evidências detectadas em auditoria da situação de execução dos recursos originários da participação especial, de modo que a ausência de mão-de-obra é obstáculo para que se possa ter uma garantia de aplicação de um montante, cujo objetivo é de permitir o desenvolvimento sustentável da indústria petrolífera; e as dificuldades enfrentadas pelo Ibama, tais como carência de pessoal e baixa qualidade dos documentos técnicos apresentados pelos postulantes às licenças, implicando em prejuízo das atividades que subsidiem o trabalho da ANP(TCU,2005).

Ressalta-se que o Controle Externo identificou desconhecimento, por parte dos setores técnicos envolvidos, da existência dos recursos da Participação Especial e da vinculação deles aos programas relacionados com a Indústria do Petróleo(TCU,2005).

O TCU explicita que a legislação não foi cumprida devido a não promoção do desenvolvimento da estrutura da área ambiental. Os recursos destinados às atividades de prevenção de acidentes e desenvolvimento sustentável da Indústria do Petróleo foram utilizados em outros fins, diversos dos determinados pelos legisladores. Conseqüentemente, verifica-se a dificuldade de englobar todos os aspectos ambientais da produção petrolífera(TCU,2005).

Dessa forma, o Controle Externo determinou ao MMA (Unidades Gestoras: Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos – SQA e Ibama) que seja desenvolvida parceria junto à ANP para elaboração de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pela atividade da Indústria do Petróleo. E, ainda, determinou que apliquem os recursos decorrentes da Participação Especial prevista na Lei nº 9.478/1997, art. 50, § 2º, II, exclusivamente em programas, ações e projetos específicos.

#### **IV – ARRANJO INSTITUCIONAL E EFEITOS DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NO MMA**

As emissões de gases de efeito estufa são associadas ao consumo de combustíveis fósseis, sendo limitada a um conjunto relativamente restrito de poluentes

---

<sup>4</sup> Relatório de Auditoria do TCU, TC-004.151/2004-6.

locais que afetavam diretamente a saúde humana e dióxido de enxofre, partindo para um conjunto maior de gases(ONIP, 2000). Segundo Bárbara Vons, os países em desenvolvimento são especialmente vulneráveis às mudanças climáticas e apresentam menos capacidade de mitigar os danos gerados(Vons, 2003).

#### **4.1 Arquitetura Institucional de suporte a Compensação Financeira da Indústria do Petróleo**

Uma empresa ou instituição tem um modelo de gestão compreendido pelos princípios de administração que influenciam o processo decisório, a estrutura organizacional e o sistema de informações, e após a definição desses princípios, a empresa passa a delinear sua estrutura organizacional coerentemente com seu processo de decisão(Cheng et al,1989).

Nesse sentido, delimita-se o universo institucional do Ministério do Meio Ambiente a partir do Decreto Nº 6.101, de 26 de abril de 2007, que aprova sua estrutura regimental, definindo suas competências de estabelecimento de políticas, proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos, em caráter geral, e definições de atribuições de órgão, em especial, ao órgão específico singular, que é a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental-SQA, de modo a constituir o marco legal que define instrumentos, instâncias e papéis que compõem o MMA, relativamente aos recursos da Participação Especial.

No sentido de definir o escopo de institucionalização e arquitetura de execução dos recursos da Compensação Financeira, foi atribuída competência, diretamente, à SQA, de desenvolver estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pelas atividades da indústria do petróleo, conforme disposto no inciso X, art.14, do Dec 6.101, de 2007; estabelecendo competência ao Departamento de Qualidade Ambiental na Indústria, a execução direta da Participação Especial em ação específica, de acordo com o inc.II, art.17, Dec. 6.101/2007. Com isso, o Poder Executivo determinou o *locus* de gestão dos recursos da Participação Especial.

A Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, prevê instrumentos relacionados à Indústria do Petróleo, desde os Padrões de Qualidade Ambiental aos Instrumentos Econômicos.



Em relação ao enfoque programático de gestão e da estrutura organizacional, a SQA executou os recursos sob a forma de Estudos voltados à preservação ambiental e à recuperação de danos causados pela Indústria do Petróleo; e após passou a constituir ação identificada por “Fomento a Projetos”(Planejamento, 2007).

Os recursos da Participação Especial foram executados por meio do Programa de Qualidade Ambiental - PQA até o período de 2003; no entanto, em 2004, houve o início do PPA 2004-2007 sem a presença concreta de ações orçamentárias direcionadas aos danos causados pela indústria do petróleo, e gestão específica dos recursos arrecadados pela Compensação Financeira; e em 2005, retomou-se o PQA, mas com especificação Procontrole com objetivo de redução dos impactos de atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente, ainda sem a presença concreta de ações orçamentárias direcionadas aos danos causados pela indústria do petróleo, específicas na gestão dos recursos arrecadados pela Compensação Financeira; e o Programa de Mudanças Climáticas e Meio Ambiente concentrou suas ações na redução da emissão de gases responsáveis pelo efeito estufa e pela destruição da camada de ozônio (Planejamento, 2007).

Em 2006, o PQA caminha em retorno à concepção inicial do programa encerrado em 2003, mantendo-se, ainda sem a titulação de ação orçamentária específica direcionada aos danos causados pela Indústria do Petróleo, mas definiu atividades consoantes aos impactos ambientais do petróleo. No exercício de 2007, o PQA novamente modifica sua ação orçamentária específica para a forma de “Preservação e recuperação de danos ambientais causados pela Indústria do Petróleo”, mantendo-se as mesmas atividades estabelecidas em 2006.

Em projeção para o exercício de 2008, o PQA mantém a ação orçamentária específica relativa à Indústria do Petróleo do exercício anterior, realizando novas modificações, e estendendo-se sua amplitude de ação em sentido às Mudanças Climáticas, após extinguir ações relacionadas ao clima nos exercícios de 2006 e 2007. Destaca-se, a evidente e significativa inconstância de produtos na referida ação orçamentária, e também extinção da ação da Indústria do Petróleo durante os anos de 2004 e 2005; que retornou de forma incompleta em 2006; para no exercício de 2007 retornar a forma anterior de 2003. No entanto, para o exercício de 2008, estão propostas novas modificações, tanto na titulação quanto em seu produto esperado.

Essas considerações permitem compreender que a estrutura constitui item essencial de um arranjo mais abrangente, que é o *modelo de gestão*, e portanto, qualquer tentativa de otimização organizacional impõe não apenas o redesenho da estrutura, mas também mudanças em outros elementos do modelo de gestão (Martins *et al*, 2006); a fim de corroborar com a necessidade de institucionalização dos recursos e determinações de Controle Externo relativas a urgência no desenvolvimento da estrutura dos órgãos responsáveis pelo meio ambiente para que haja a sustentabilidade na evolução da indústria do petróleo.

A arquitetura institucional de apoio ao uso da Participação Especial no MMA é fundamental para o êxito nas ações de interesse ambiental, logo suas condições de institucionalização, desenho organizacional e sua inter-relação com os demais atores do processo de destinação financeira são cruciais para o alcance da política ambiental definida pela Lei do Petróleo, haja vista que a contribuição “participação especial”, em caráter de “compensação financeira”, é decorrente da Lei 9.478/97, a qual estabelece a proteção do meio ambiente e conservação de energia como balizamento da política nacional para o aproveitamento racional das fontes de energia, e concebe a participação especial como meio para cumprimento das bases e metas da política estabelecida pelo legislador.

#### **4.2 Efeitos da Compensação Financeira sobre o desenvolvimento de estudos e projetos de preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais**

A avaliação da eficácia da Compensação Financeira como instrumento de preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais é realizada na Ação Orçamentária “Fomento a Projetos de Preservação Ambiental e a Recuperação de Danos Causados pela Indústria do Petróleo” – 2271 - sob competência do Programa Qualidade Ambiental – 0501 - do MMA, objeto deste estudo, foi definida com base na destinação dos recursos financeiros, que são destinados de modo integral a respectiva Ação Orçamentária.

Em 2000, houve a execução de cerca de 13% dos recursos autorizados, no valor de R\$ 8.206.772,00, do ponto de vista quantitativo, todavia, do ponto de vista qualitativo, não houve controle de produto ou meta realizada; apesar da assinatura de um Termo de Cooperação para a Agenda Ambiental entre o Ministério do Meio

Ambiente e a Agência Nacional do Petróleo, visando ao desenvolvimento conjunto de programas e projetos definidos em 16 linhas temáticas do segmento de exploração, produção, processamento, refino e transporte do petróleo (Planejamento, 2007).

No período de 2001, informa-se que a referida ação orçamentária desenvolveu e disponibilizou alternativas tecnológicas viáveis à fiscalização, ações emergenciais, planos para adequação e recuperação de áreas degradadas pela indústria de petróleo (Planejamento, 2007). Nesse exercício foram executados 97% dos recursos autorizados, no valor de R\$ 11.630.043,00, para o alcance de 26 projetos realizados, realizando-se 100% do produto programado.

No período de 2002, a ação orçamentária apresentou execução financeira de 20%, no valor de R\$ 13.950.000; todavia não houve produção de resultados específicos para a referida ação e nem ao menos houve registro de produto ou meta realizada por meio dos recursos da Compensação Financeira. Em 2003, o TCU afirma ser zero a utilização de recursos na ação específica da Indústria do Petróleo.

No período de 2004, houve o início do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 com uma nova propositura de ações para o MMA, não contemplando de forma direta os recursos arrecadados pela Compensação Financeira, pois não foi estruturada ação orçamentária específica para uso dos recursos providos da Participação Especial.

Em 2005, retoma-se o Programa de Qualidade Ambiental, mas com especificação Procontrole, visando reduzir os impactos de atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente, e existência do Programa de Mudanças Climáticas e Meio Ambiente; e novamente não houve geração de resultados diretos para a Indústria do Petróleo. Em 2006, o PQA caminha em retorno à concepção inicial do programa encerrado em 2003, retomando-se o desenho inicial em 2007 (Planejamento, 2007).

Do ponto de vista programático, no exercício de 2008, o PQA mantém a ação orçamentária específica relativa à Indústria do Petróleo do exercício anterior, todavia realiza nova alteração de titulação, passando a ser denominada “Prevenção e combate a danos ambientais causados pela Indústria do Petróleo”, e além da recente modificação, em 2006, do produto “Projeto Realizado” para “Diretriz Padronizada”, há previsão de modificação para “Plano Elaborado”. Nesse exercício, inclui-se ainda a extensão do PQA em sentido às Mudanças Climáticas, após extinguir ações relacionadas a esta problemática nos exercícios de 2006 e 2007 (Planejamento, 2007).

## V – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei 9.478, de 06 de agosto de 1997, estabeleceu a criação da ANP e assegurou ao MMA condições para a promoção do desenvolvimento de ações, projetos e programas voltados para a preservação e conservação do meio ambiente, haja vista os impactos ambientais e riscos potenciais relacionados às atividades de exploração e produção da Indústria do Petróleo, ou seja, os investidores ou concessionários do Setor Petrolífero compensam o Estado Brasileiro pelos danos gerados.

Segundo o Tribunal de Contas da União, “poder-se-ia até criar hipoteticamente um MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE DO PETRÓLEO com os recursos repassados”(TCU,2005); pois a arrecadação da compensação financeira pela ANP atinge um montante financeiro de cerca de R\$ 3.500.000,00 (três bilhões e quinhentos milhões de reais), no período de 2000 a 2007.

O *modus operandi* da arquitetura institucional estabelecida e o nível de institucionalização da gestão da Compensação Financeira no MMA são variáveis cruciais para o êxito da política ambiental definida pela Lei do Petróleo. Desse modo, o modelo de governança não apresentou continuidade no desenho organizacional do PQA ou arranjo institucional responsável pelos recursos da Participação Especial, evidenciando a não institucionalização da gestão, haja vista, que nos últimos quatro anos ocorreram três modificações de produtos, de forma a não permitir planejamento e controle das ações ou atividades e influenciar negativamente no resultado ambiental e sucesso da política ambiental no suporte às atividades da Indústria do Petróleo.

Os efeitos da compensação sobre o desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação não contribuíram de forma efetiva no interesse ambiental, tendo em vista a não significativa aplicação ou utilização dos recursos arrecadados da Participação Especial; ao não controle de produtos e metas realizadas; ao desvio de finalidade na aplicação dos recursos, a exemplo de gastos administrativos em planos de saúde e auxílio alimentação, de modo a não gerar resultados diretos para a Indústria do Petróleo.

É evidente que houve um processo de pulverização da Participação Especial com uso indevido em programas não afins, ao invés, de aplicação no programa diretamente relacionado à Indústria do Petróleo, a exemplo de ano de 2005, no qual a compensação financeira foi 63% dos recursos executados no MMA(MMA,2007).

A maior preocupação não deve ser relacionada à garantia de fomento ou fundos aos projetos ou programas voltados à Indústria do Petróleo, mas a necessária definição da estrutura organizacional, por meio de uma arquitetura institucional com base em uma cultura institucional sólida e desenho de programas próprios; pois apenas ocorre ação governamental com fins arrecadatórios, acumulando-se em cerca de mais de três bilhões de reais o saldo financeiro no Tesouro Nacional do País, e desvinculação concreta do uso devido da Participação Especial em âmbito federal. Com base nisso, sugere-se a adoção de mecanismos de controle social e sua institucionalização na gestão dos recursos da Compensação Financeira.

A obrigatoriedade do uso da compensação financeira é apoiada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

A Participação Especial é uma fonte de recursos, já estabelecida, segura e concreta para a criação e suporte de um Programa de Mudanças Climáticas no Ministério do Meio Ambiente – MMA, com competência para estabelecer prioridades e metas para o financiamento de projetos, identificar e selecionar projetos, apoiar a organização de um sistema para execução dos projetos e a avaliação das metas, visando fornecer ao MMA e à ANP, condições necessárias ao cumprimento de suas missões.

Uma arquitetura institucional bem desenvolvida e integrada para suporte à Indústria do Petróleo proporciona melhores condições de atração de investimentos exploratórios e nas demais etapas da cadeia produtiva do petróleo, haja vista os anseios dos investidores por órgãos de meio ambiente preparados e com estrutura suficiente para assegurar os investimentos e o ritmo de crescimento do Setor.

Ressalta-se que a teoria institucional considera que os atores agem segundo padrões socialmente construídos e compartilhados (Fontes, 2003), há, pois, evidente necessidade de estabelecimento de uma lógica de Coordenação Compartilhada do Programa de Mudanças Climáticas no Meio Ambiente, com a participação do MMA e

ANP, a fim de maximizar o potencial de oportunidades e assegurando o aproveitamento sistêmico do arranjo institucional.

As participações governamentais médias arrecadadas no mundo são de 64%, de modo que a maioria tem situado entre 40% a 85% (Kelil, 1995). No caso brasileiro, o ensaio de Gandra avalia que o tributo de maior peso em um campo de produção é a Participação Especial, representando 20,6% da receita total e 48,5% do *Government Take* (Gandra, 2006).

A Lei do Petróleo possibilitou ao País condições efetivas de competição por investimentos, nas ofertas de blocos exploratórios, na exploração e nos investimentos das concessionárias privadas e públicas, mediante a modelagem de operações que agregam a variável ambiental ao seu desenho, isto é, o alcance de um maior grau de competitividade em comparação aos demais países produtores de petróleo. A atratividade do investimento pode ser decorrente de uma contrapartida em melhoria da imagem da empresa quanto às mudanças climáticas e sua sustentabilidade ambiental frente às comunidades locais, em consonância com a perspectiva da globalização.

O sucesso da efetividade das ações e programa relacionados à Indústria do Petróleo depende do desenvolvimento do arranjo institucional para a Compensação Financeira. Faz-se necessário o estabelecimento de modelo de coordenação; e para tanto, a Coordenação Compartilhada do Programa de Mudanças Climáticas no MMA, pode ser operacionalizada mediante o relacionamento interinstitucional sistêmico e integrado, entre os órgãos, a fim de atender a Decisão TCU nº 1665/2005, de 19 de outubro de 2005, que determina o desenvolvimento de parceria entre a ANP e MMA para elaboração de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pela atividade da Indústria de Petróleo.

Nesse sentido, a Gestão Compartilhada da Participação Especial no suporte ao Programa de Mudanças Climáticas no MMA, pode ser implementada conforme o disposto na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, da Política Nacional de Meio Ambiente, que autoriza o Poder Executivo a criar uma Fundação de apoio técnico e científico às atividades do Ibama; de maneira a atender as atividades que não estão sendo realizadas a favor do crescimento e suporte ao nível atual de exploração e produção do Setor Petrolífero, tais como, a elaboração de estudos ambientais aplicáveis à indústria do petróleo; a consolidação e geração de dados ambientais; a recuperação de

ecossistemas eventualmente afetados pela exploração, produção e transporte de hidrocarbonetos e o mapeamento de áreas ambientais.

## VI – REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (Brasil). **Site institucional**. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em: 08.nov. 2007.

CARDOSO, Luiz Cláudio. **Petróleo: do poço ao posto**. Editora Qualitymark. Rio de Janeiro, 2005.

CHENG, Ângela; Mendes, Márcia M. **A importância e a responsabilidade da gestão financeira na empresa**. XVIII Conferência Interamericana de Contabilidade. Caderno de Estudos nº 01- FIPECAFI. São Paulo: outubro, 1989.

FONTES, Joaquim R.F. **Governança organizacional aplicada ao setor público**. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá: Oct. 2003. p. 28-31.

GANDRA, Rodrigo Mendes. **Impacto da participação especial em campos gigantes offshore de petróleo**. UFF - Produção, v. 16, n. 2, p. 274-286, Maio/Ago. 2006.

KISSLER, Leo and HEIDEMANN, Francisco G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?**. *Rev. Adm. Pública*, May/June 2006, vol.40, no.3, p.479-499. ISSN 0034-7612.

KHELIL, Chakib. Fiscal Systems for oil: **The Government “take” and competition for exploration investment**. Publication Public Policy for the Private Sector. Note nº46. World Bank. May, 1995.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Guia de Modelagem de Estruturas Organizacionais. Governo do Estado de São Paulo**. Secretaria de Gestão Pública. Elaboração:2006. Disponível em <<http://www.gestaopublica.sp.gov.br>> Acesso em 22.nov.2007.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE(Brasil). **Execução Orçamentária e Financeira de 2004 a 2007**. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração: Nov, 2007.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO (Brasil). **Site institucional. 2007**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 17.nov. 2007.

OLDIANOSEN, Eigbe. **How attractive are the fiscal regimes of the deepwater areas offshore west africa to foreign investment?**. Oil, Gás & Energy Law Intelligence - OGEL. Volume 2, issue 03. Reino Unido: Julho de 2004.

OLIVEIRA, José Marcos D. de. **Direito tributário e meio ambiente: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita.** 2 ed. Ver. e ampl. Rio de Janeiro: renovar, 1999.

ORGANIZAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO. **Impacto Econômico da Expansão da Indústria do Petróleo.** Relatório Final, 2000. Disponível em <<http://www.onip.org.br/arquivos/impactos.pdf?PHPSESSID=435f8904df6ba84593548e46ad7b8e46>>. Acesso em 10.nov.2007.

STERN, N. **The Economics of Climate Change: The Stern Review.** London, UK: Cabinet Office - HM Treasury. 2006. ISBN number: 0-521-70080-9.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 787.** AC-0787-25/03-P. Ata 25/2003 – Plenário. Sessão-02/07/2003. Aprovação-08/07/2003. Dou 11/07/2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1665.** AC-1665-41/05-P Ata 41/2005 – Plenário. Sessão em 19/10/2005. Aprovação em 26/10/2005. Dou 27/10/2005.

VONS, Bárbara. **How can the developing countries benefit from the entering into force of the Kyoto Protocol?.** The Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy. Volume 7. University of Dundee. United Kingdom: 2003.

YOUNG, C. E. F; Khair, Amir; Simoens, Luis Afonso; MacKnight, Vivian. **Fundamentos Econômicos da Proposta de Pacto Nacional pela Valorização da Floresta e pelo Fim do Desmatamento na Floresta Amazônica: Relatório Final.** Macrotempo Consultoria Econômica. Disponível em <http://www.greenpeace.org/brasil/documentos/amazonia/fundamentos-econ-micos-da-prop>. Acesso em 08.nov.2007.