

Editorial

Rosélia Piquet – Coordenadora do Programa
José Luis Vianna da Cruz - Editor

Em 2003, dois anos após o início do Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade-PRGC, da Universidade Candido Mendes-UCAM, em Campos dos Goytacazes, RJ, foi criado, por iniciativa dos professores Rodrigo Serra e Denise Terra, o **Boletim Petróleo, Royalties e Região-BPRR**.

Localizado no polo urbano do Norte Fluminense-NF, epicentro da Bacia Petrolífera de Campos, o mestrado teve como objetivos centrais formar quadros acadêmicos e profissionais qualificados para conhecer e atuar sobre a estrutura econômica e social da região, especialmente sobre os impactos da produção petrolífera.

Desde os primeiros anos o BPRR adquiriu centralidade no debate sobre a apropriação dos benefícios advindos do aumento exponencial das rendas petrolíferas - *royalties* e participações espaciais - proporcionado pelas mudanças provocadas pela chamada Lei do Petróleo, de 1997, concentradas em um pequeno número de municípios da região. A quebra do monopólio da Petrobras foi outro item da Lei que contribuiu para criar um novo cenário para a indústria petrolífera regional, e para fomentar os debates em curso.

Pensado inicialmente para ser um veículo ágil de divulgação dos debates, que adquiriram dimensões nacionais, uma vez que o restante do país discutia o direito a ser beneficiário das compensações financeiras de dimensões bilionárias, o Boletim teve, até o presente ano, periodicidade trimestral, com artigos curtos sobre o marco regulatório que orienta o segmento de Exploração e Produção de Petróleo e Gás-E&P, sobre a indústria petrolífera em geral e seus impactos no NF e, particularmente, sobre a utilização das rendas auferidas.

Uma vez que havia uma disputa em torno da reformulação dos critérios de sua distribuição entre os entes federados, nos anos que se seguiram, o Boletim cumpriu a missão para a qual foi criado, tornando-se fonte essencial dos argumentos dos parlamentares e organizações envolvidas nos debates sobre a distribuição das compensações financeiras pela exploração e produção de petróleo no Brasil. Deputados, Senadores e a Confederação Nacional dos Municípios, por exemplo, basearam muitos dos seus argumentos nas publicações do Boletim.

Ao completar 10 anos, ciente da manutenção da periodicidade de forma irretocável - sempre publicando dentro do trimestre de referência - o Boletim foi contemplado

com financiamento da FAPERJ, para a edição impressa do volume intitulado O desafio da abundância -10 anos do Boletim Petróleo, Royalties e Região, publicado pela Garamond, em 2013.

Com o tempo, o Boletim evoluiu para uma publicação acadêmica no âmbito do sistema de indexação Qualis CAPES Periódicos, obtendo classificação B3. Ampliou então seu escopo temático para receber artigos do amplo espectro abrangido pela área de Planejamento Urbano e Regional e Demografia, da CAPES. Ao completar 15 anos, o Boletim passa a ter periodicidade quadrimestral e se prepara para se qualificar à ascensão na classificação do Qualis, buscando as indexações internacionais necessárias.

Com apoio inicial do CNPq e da FAPERJ, o Boletim é hoje sustentando integralmente com recursos próprios da UCAM, mantendo uma equipe permanente de revisão e editoração. Igualmente, os professores e profissionais convidados a darem pareceres sobre os textos a serem publicados têm garantido a qualidade da publicação.

Os autores, contudo, sempre tiveram total liberdade quanto à abordagem dos seus respectivos temas. Com olhares e saberes distintos, apresentaram, com rigor e diferenças de estilo, temas nem sempre fáceis de leitura e compreensão.

Finalmente, cabe agradecer ao trabalho de equipe que sustenta o Boletim há tantos anos; à diretoria da Universidade Candido Mendes - Campos, pelo apoio ao longo desses 15 anos; e, por último, mas não menos importante, aos numerosos professores e demais especialistas que se prontificaram a dedicar parte de seu tempo à análise sobre um dos mais estratégicos ângulos da realidade nacional. Realidade essa que vem despertando interesse crescente em estudantes e profissionais de diferentes áreas de conhecimento, uma vez que os recursos energéticos desempenham papel fundamental no desenvolvimento econômico de qualquer país, sendo um dos fatores mais importantes na criação das condições para que ele ocorra, pois dispor de energia barata significa ter uma vantagem competitiva sistêmica.

Para celebrar a ocasião, este Editorial é assinado pela Coordenadora do Programa e pelo atual Editor, e vem acompanhado de textos dos professores que passaram pela Editoria do Boletim, nesses 15 anos, professores Denise Terra, Rodrigo Vilani e Rodrigo Serra.



Boletim Petróleo, Royalties e Região - 15 anos disseminando informação e difundindo o debate sobre as rendas petrolíferas.

Denise Cunha Tavares Terra

Foi com muita alegria e satisfação que recebi o convite do Prof. José Luis Vianna da Cruz para escrever algumas linhas para a edição comemorativa dos 15 anos de existência do Boletim Petróleo, Royalties e Região, idealizado pelo Prof. Rodrigo Valente Serra. O primeiro boletim foi publicado em setembro de 2003, uma iniciativa do Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, com o apoio da Direção da Universidade Candido Mendes, que sempre incentivou os professores em iniciativas inovadoras e que ampliassem o conhecimento e o debate qualificado em prol do desenvolvimento regional e de nosso país.

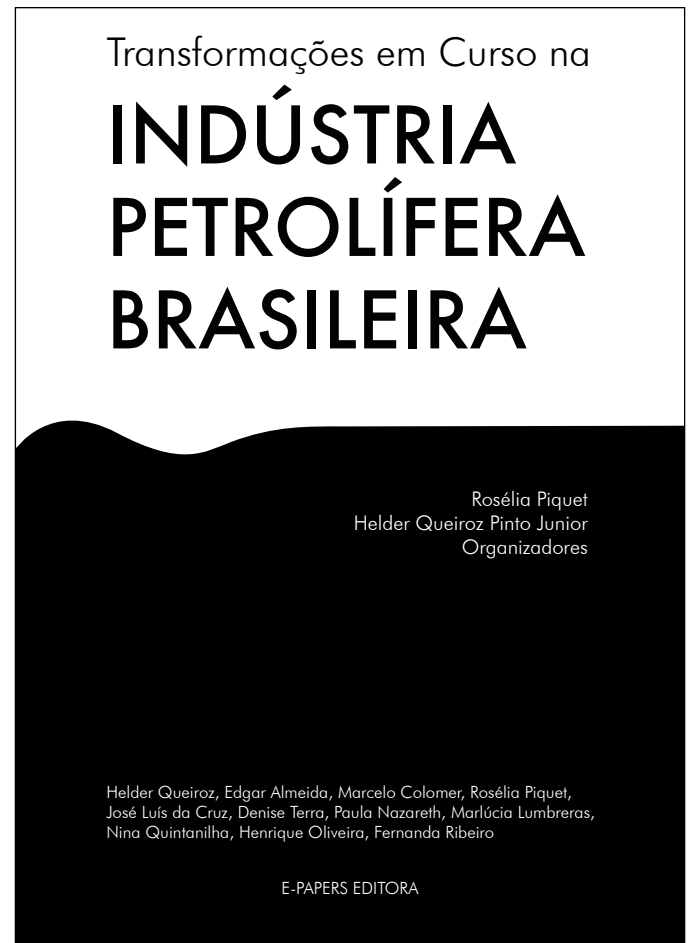
O Boletim, ao longo de sua existência, tem contribuído para dar visibilidade ao debate sobre as regras de distribuição das participações governamentais para a União, Estados e Municípios, bem como a aplicação das mesmas nas diferentes esferas, seus impactos nas regiões produtoras e os desafios da dependência orçamentária, em especial dos municípios produtores.

E foi com esse foco que o boletim se tornou referência nacional no debate sobre os *royalties* do petróleo, e não apenas para os especialistas, pesquisadores, jornalistas e poder público. O Boletim foi criado para tratar de um tema de interesse da cidadania e, portanto, acreditando que o debate deva ser acompanhado por todos, em especial os moradores das regiões beneficiárias destas rendas. Seus leitores têm crescido e variado ao longo do tempo, mas sempre mostrando o acerto da iniciativa e a utilidade pública do mesmo.

O apoio financeiro do CNPq e Faperj, bem como as bolsas concedidas pela hoje extinta Fenorte/Tecnorte para alunos desse projeto, foram de fundamental importância para a sua consolidação e permitiram avançar para a construção, em 2007, do Inforoyalties, ferramenta que oferta estatísticas derivadas dos recebimentos de *royalties* e participações especiais. São elas de grande utilidade para os cidadãos, que passam a conhecer o volume de recursos que o seu município recebe e, dessa forma, obter subsídios para exercer um melhor controle do uso que deles é feito.

O Boletim, desde a sua criação, problematizava o fenômeno da distribuição de *royalties*, em especial entre os municípios fluminenses, levantando a hipótese de que esse pagamento aos municípios teria sido uma conquista política, antes de expressar qualquer lógica econômica compensatória. Anteviu, assim, o debate de propostas de revisão dos critérios de repartição dessas rendas, ocorrido a partir de 2007, com a divulgação das descobertas do pré-sal.

Da mesma forma, o boletim, em diversos artigos, debateu o nível de dependência dos municípios em relação aos *royalties*, uma renda errática por ser atrelada ao preço internacional do barril de petróleo e o uso predominante destes no custeio, prevendo dificuldades em períodos de queda do preço do barril de petróleo. Desta forma enfatizava



a necessidade de diversificação produtiva e de cooperação intermunicipal, já que a autonomia financeira tornava os municípios mais competitivos que cooperativos.

O Boletim, ao longo destes 15 anos, abordou uma variedade de aspectos relacionados diretamente e/ou indiretamente aos *royalties* do petróleo. Em 2014, participando do projeto "Territórios do Petróleo: *royalties* e vigília cidadã na bacia de Campos", medida de mitigação exigida pelo licenciamento ambiental federal, conduzido pelo Ibama, e executada pela Uenf, o Boletim foi largamente utilizado para realizar oficinas para as comunidades de Arraial do Cabo, Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra. Assim, disseminamos conhecimento sobre os *royalties* e participações especiais, orçamento público e controle social, divulgando para a comunidade a ferramenta Inforoyalties, um banco de dados também desenvolvido no âmbito do Programa. Assim, o Boletim tem que continuar ativo na difusão e debate sobre o tema.

Finalizo aqui parabenizando todos que, de alguma forma, contribuíram para que o Boletim completasse os seus 15 anos com tanto vigor e cumprindo a missão para a qual foi criado. Parabéns para a Universidade Candido Mendes e para professores, alunos e toda a equipe que faz desta Universidade um centro de excelência do interior do Estado do Rio de Janeiro.

Boletim Petróleo, Royalties e Região: ferramenta crítica e inovadora em qualquer tempo

Rodrigo Machado Vilani

De junho de 2012 a junho de 2018, tive o enorme desafio de estar na Editoria do Boletim Petróleo, Royalties e Região (BPRR). Contribuir, ainda que de forma singela, para a história deste valioso veículo de informações, dados, reflexões, críticas e pesquisas foi uma grande honra.

Ao receber o convite para escrever algumas linhas sobre o Boletim, me pareceu, diante da atual conjuntura nacional, quiçá mundial, um desafio no sentido de refletir sobre o futuro. Isso porque os quinze anos do BPRR, que agora se comemoram, e o Editorial especialmente escrito, dão conta da enorme contribuição dada por este periódico técnico-científico.

Para além das atribuições de um periódico, tenho certeza de que, nos próximos anos, o BPRR seguirá com sua independência e postura analítica e crítica no tocante aos temas contemporâneos do planejamento urbano e regional e, particularmente, daqueles afeitos à indústria do petróleo.

Os novos tempos no Executivo e no Legislativo, em âmbito federal, marcam, sem dúvidas, um misto de conservadorismo-nacionalista com liberalismo-globalista que denotam nossa condição de Estado dependente. As repercussões desta condição *sui generis* sobre a cadeia nacional do petróleo e gás natural serão acompanhadas e analisadas com a imparcialidade e a tecnicidade que marcam a linha editorial do BPRR.

A crítica aos eventuais retrocessos no regime de partilha, nas concessões e no status público da Petrobras, entre outros, mais do que pauta obrigatória em tempos de crise, será o elemento estruturante deste espaço de resistência e de posicionamento crítico que será e sempre foi o BPRR.

Sua marca inovadora, melhor dizendo, sua inquietude para não se tornar mero repositório de artigos, faz do Boletim um *locus* privilegiado, de alcance internacional, para profissionais e pesquisadores que desejam contribuir para o debate e o aprimoramento das políticas de regulação do setor petrolífero e de desenvolvimento regional.

Tenho certeza de que os próximos anos continuarão marcados pela análise independente, imparcial, inovadora e crítica do Boletim e de seus colaboradores.

SELEÇÃO PARA TURMA 2019

Programa de Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade

Saiba mais em:
CIDADES.UCAM-CAMPOS.BR OU 22 2726.2405

Distribuir e Aplicar as Rendas do Petróleo: o debate-mãe do combativo BPRR

Rodrigo Valente Serra

Esse escrito é quase uma licença poética!

Ideal, ideal mesmo, seria vincular TODAS as receitas de *royalties* e participações especiais¹ a um Fundo Nacional de Fontes Renováveis de Energia!! Para uma clara justificação desse ideal quimérico é necessário desconstruir um grandes equívoco! O instrumento tributário concretizado pelos *royalties* não foi criado, originalmente, mundo afora, para compensar danos ambientais e impactos socioeconômicos advindos da exploração petrolífera sobre o território. Pode-se, antes de tecer qualquer argumento de teoria econômica, trazer perguntas bem perturbadoras e aclaradoras destes equívocos:

i) se *royalties* fossem para compensar danos ambientais a Indústria Química, bem como outros segmentos sabidamente poluentes, não deveriam pagar o mesmo tipo de compensação para a União, Estados e Municípios? Pois é, nem a CSN nem a Aracruz Celulose deixam qualquer tostão a título de *royalties*, apenas para ficar com dois exemplos inquestionáveis de atividade econômica danosa ao meio ambiente.

ii) Quando o preço do barril triplica, triplicando assim os *royalties* distribuídos, por acaso, triplica-se o dano ambiental? O petróleo fica mais ácido ou mais inflamável com a subida do preço do barril?

iii) Quando um município experimenta um crescimento vertiginoso, sofrendo impactos socioeconômicos severos, em função da instalação em seu território de uma empresa não-petrolífera, ele recebe *royalties* como compensação? Não recebe, pois o sistema tributário, desde que existe, associa crescimento econômico com elevação das receitas tributárias ordinárias (ex: IRPJ, CSLL, ICMS, ISS, IPTU). Porto Real, no Sul Fluminense, por exemplo, cresceu vertiginosamente com a chegada de montadoras em seu território; contudo, nada recebeu a título de *royalties*.

Royalties existem, pelo menos em termos originais e ideais, para compensar a escassez gerada por uma atividade exploratória de um recurso finito!! Se você é proprietário de uma terra agricultável é bastante razoável imaginar que pode arrendá-la por um preço fixo, por hectare. Agora, imagine-se proprietário de uma mina de ouro em um país onde a riqueza do subsolo pertence a você: você faria um contrato de arrendamento a preço fixo? Obviamente que não; faria, sim, um contrato que preveria um ganho proporcional à riqueza exaurida da sua propriedade. Ou seja, incluiria no contrato um pagamento de *royalties*, proporcional ao esgotamento da sua jazida. De outra forma: *royalties* serve para compensar o proprietário de uma riqueza finita que fora exaurida! Esse o sentido econômico da cobrança dos *royalties*!!

Pois, se *royalties* é isso e se, no Brasil, a riqueza do subsolo pertence à União, quem deve ser compensado? A sociedade brasileira! Me desculpem: não a sociedade fluminense, macaense, campista, niteroiense, ou maricaense, mas o conjunto dos brasileiros, de forma paritária! Lembremos da máxima oposicionista aos privilégios concretizados pelas regras de distribuição dos *royalties*: "se o petróleo é nosso, porque os *royalties* são de alguns?"

E como compensá-la? Ora, quando se trata de um país cuja propriedade do subsolo pertence à Nação, revela-se toda a importância do princípio da justiça intergeracional! A decisão de extrair petróleo hoje implica que as futuras gerações não contarão com essa riqueza. Os *royalties*, então, como instrumento de elo entre a geração presente e a vindoura, pode oferecer aos futuros brasileiros uma nação menos

dependente do petróleo, mais rica, quiçá, pois detentora de fontes de energia renováveis. Ou seja, uma sociedade futura com menos riqueza mineral, mas menos dependente desta mesma riqueza.

Mas tudo isso é quimérico: não teremos um fundo nacional de energias renováveis que concentre todas as rendas petrolíferas. As rendas petrolíferas, desde 1985, são distribuídas aos estados e municípios por força de lei e, portanto, continuarão a sê-lo. Quem vota as mudanças das leis no parlamento são os representantes dos estados e municípios. Não existe uma Bancada Federal capaz de retirar recursos das esferas subnacionais.

Existe sim a chance de ocorrer mudanças radicais na forma de distribuição das rendas petrolíferas entre estados e municípios, como justamente estabelecido pela Lei 12.734/2012, cujos efeitos estão suspensos monocraticamente pela Ministra Carmen Lúcia, do STF, desde 2013. Para quem não se lembra: essa lei diminui em muito a fatia das rendas petrolíferas que ficam com os estados e municípios próximos das zonas de produção, em benefícios dos demais entes da federação.

Já que as Rendas Petrolíferas continuarão sendo distribuídas aos entes subnacionais, vamos ao segundo devaneio: as regras de distribuição poderiam ser alimentadas por critérios meritórios e não pela sorte geográfica de um determinado município estar de frente para um campo petrolífero pujante!! Critérios meritório?? Como assim?? Vamos abrir um pouco a reflexão sobre a aplicação dos recursos e fecharemos o raciocínio com a razão de ser dos critérios meritórios.

Como é sabido, o gigantismo da Indústria do Petróleo, combinado com a volatilidade dos preços do barril, o deslocamento espacial da fronteira de produção e as regras de distribuição dos *royalties*, provocam imensos impactos nas finanças do Estado do Rio de Janeiro e de seus municípios. As receitas inflam e mingam de forma acelerada, sem que os gestores interfiram nessa gangorra.

A gangorra agora, por exemplo, impulsiona o município de Maricá, que experimentou um salto colossal na arrecadação das rendas do petróleo entre 2013 (R\$ 143,4MM) e 2017 (R\$ 746,8 MM). Todo esse avassalador desempenho, contudo, não tem qualquer relação com a boa gestão das finanças municipais, devendo-se exclusivamente à lotérica distribuição das rendas petrolíferas, que agora beneficiam os municípios na área de influência do profícuo Campo de Lula, no pré-sal fluminense, além de municípios paulistas e capixabas.

Se a grande dificuldade vivida e/ou alegada pelos prefeitos por todo o Brasil é a incapacidade de investimento, os municípios "petro-rentistas" (que vivem da renda do petróleo) deveriam funcionar como verdadeiros laboratórios de como promover políticas públicas quando se possui suporte orçamentário. Infelizmente, nossas duas décadas de expressiva distribuição das rendas do petróleo ao ERJ e seus municípios mostraram um cenário oposto: desperdício, inchaço das folhas de pessoal, incapacidade de promover uma diversificação produtiva nos territórios dependentes do petróleo. Aliás, a história do Boletim se confunde com o exercício desta denúncia de desperdício, de descontrolo na aplicação das rendas do petróleo pelos conhecidos históricos "petro-rentistas": Campos dos Goytacazes, Macaé, Rio das Ostras, São João da Barra, dentre outros.

O "pacto homologatório" estabelecido nas relações clientelistas entre Executivo e Legislativo, conforme traduzido pelo cientista político Fernando Abrúcio, indica pistas

importantes para entendermos a destinação das rendas do petróleo. Parece-nos que receber recursos extraordinários das rendas petrolíferas tem resultado, sobretudo, numa inflação do custo para manutenção da relação "tudo que o executivo faz é homologado pelo legislativo".

Diante dessa trágica experiência de desperdício das Rendas Petrolíferas, documentada pelo Boletim, vale a indagação: por que não incluir critérios meritórios no processo de rateio das rendas petrolíferas, no sentido de premiar aqueles municípios que gastam estas rendas na promoção da justiça intergeracional? Ou que, ao menos, apliquem as rendas petrolíferas em investimentos? Simples assim: mostrou aos órgãos de controle que as receitas petrolíferas foram alocadas em investimentos, recebeu a autorização para receber nova parcela de *royalties* no

ano subsequente!!

Por fim, a mais romanesca das propostas: vincular a distribuição de *royalties* à existência de mecanismos de controle social nos municípios!! Orçamento Participativo, ao menos para as extraordinárias receitas das Rendas Petrolíferas!!

O Boletim sempre foi a casa do debate desse tema explosivo: distribuir, aplicar e controlar os bilionários *royalties* petrolíferos!! É por isso que me sinto à vontade para trazer aqui propostas menos realistas, pouco pragmáticas, ingênuas, sonhadoras, enfim; entendendo que o Boletim, após 15 anos, com sua maturidade de promoção do debate, acaba fazendo ecoar de forma mais realista propostas de vários matizes!

NOTA

1 - Doravante o popular termo "royalties" expressará o somatório dos royalties e das participações especiais, ocorrendo também de tratá-los, de forma sinônima, como Rendas Petrolíferas.

SELEÇÃO PARA TURMA 2019

Programa de Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade

Saiba mais em:
CIDADES.UCAM-CAMPOS.BR OU 22 2726.2405