

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**Royalties do petróleo e seu aproveitamento no Brasil:
subnacionalizar as receitas e “cidadanizar” as despesas**

Gustavo Mano

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Antonieta Leopoldi

NITEROI
2017

GUSTAVO MANO

**Royalties do petróleo e seu aproveitamento no Brasil:
subnacionalizar as receitas e “cidadanizar” as despesas**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientadora: Prof^a Dr^a Maria Antonieta Leopoldi

NITEROI
2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

M285 Mano, Gustavo.

Royalties do petróleo e seu aproveitamento no Brasil :
subnacionalizar as receitas e “cidadanizar” as despesas / Gustavo Mano
Gonçalves ; orientadora: Maria Antonieta Parahyba Leopoldi. – 2017.
191 f. : il.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense.
Departamento de Ciência Política, 2017.

Bibliografia: f. 177-191.

1. Petróleo. 2. Royalties. 3. Política. 4. Orçamento público. I.
Leopoldi, Maria Antonieta Parahyba. II. Universidade Federal
Fluminense. Departamento de Ciência Política. III. Título.

Bibliotecária: Mahira de Souza Prado CRB-7/6146

GUSTAVO MANO

**Royalties do petróleo e seu aproveitamento no Brasil:
subnacionalizar as receitas e “cidadanizar” as despesas**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.
Orientadora: Profª Drª Maria Antonieta Leopoldi

Data da aprovação: 7 de dezembro de 2017

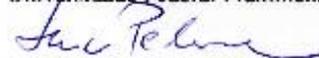
Banca examinadora:



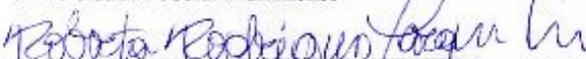
Profª Drª Maria Antonieta Parahyba Leopoldi - Orientadora
Doutora em Ciência Política
Universidade Federal Fluminense



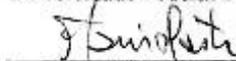
Prof. Dr. Luciano Dias Losekann
Doutor em Economia da Indústria e da Tecnologia
Universidade Federal Fluminense



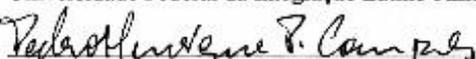
Prof. Dr. Luiz Pedone
Doutor em Ciência Política
Universidade Federal Fluminense



Profª Drª Roberta Rodrigues Marques da Silva
Doutora em Ciência Política
Universidade Federal Fluminense



Prof. Dr. Flavio Alfredo Gaitan
Doutor em Ciência Política
Universidade Federal da Integração Latino-Americana



Prof. Dr. Pedro Henrique Pereira Campos
Doutor em História
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Para Daniela e Daniel, modelos de pensadores, pesquisadores e professores, sem cujos estímulos eu não teria chegado até aqui. Helena Maria, a matriarca, Gustavo e Helena são inspirações para procurar ser sempre melhor. Mas é Cecília, com seus olhinhos espertos, seu sorriso contangiante e sua energia inesgotável que hoje dá sentido a tudo.

AGRADECIMENTOS

A Professora Célia Kerstenetzky apresentou-me ao mundo da Ciência Política, aos estudos sobre a epistemologia deste ramo, sobre as desigualdades, sobre políticas públicas e várias outras matérias e autores que fizeram um neófito dar seus primeiros passos nesta apaixonante área do conhecimento humano.

Minha generosíssima orientadora Professora Maria Antonieta Leopoldi aceitou, com raro desprendimento, o desafio de conduzir uma pesquisa ainda incipiente a dar-lhe um norte por meio do seu vasto e consistente conhecimento, indicando os caminhos para a construção de um estudo fundamentado e coerente.

Algum eventual equívoco ou imprecisão do trabalho deve-se exclusivamente à inabilidade do autor, nunca às mentoras antes citadas, as quais se dedicaram com absoluto empenho e denodo à missão magisterial que faz delas modelos de profissionais da pesquisa e do magistério, esta a mais nobre dentre as atividades humanas.

Os Professores Luciano Losekann, este desde a defesa do projeto e na qualificação, bem como Luiz Pedone, na qualificação, foram essenciais para a melhor consistência formal e material do trabalho ora apresentado, com observações de extrema e fundamental pertinência, em especial quanto ao enriquecimento do referencial teórico.

Todos os professores do PPGCP foram importantes para a consecução deste estudo. Praticamente impossível citá-los todos, mas cada um em seu campo, nas disciplinas cursadas, acrescentaram habilidades e novos horizontes teóricos a este autor, egresso de área científica bem menos afeita ao livre pensamento: o Direito, com suas abstrações um tanto pragmáticas e positivistas, posto que quase sempre direcionadas a normatizações e limitações dos atos humanos.

Manoel, nosso servidor emérito, é digno de referência e agradecimentos pelo apoio sempre prestativo em todos os assuntos administrativos durante o curso.

RESUMO

Esta pesquisa tem como hipótese a observação empírica de que, ao longo da história da indústria petrolífera brasileira, especialmente a partir das grandes descobertas das jazidas na plataforma continental, na Bacia de Campos, na década de 1970, consideráveis receitas estatais oriundas dos *royalties* pela exploração e produção de hidrocarbonetos foram geradas e repassadas aos cofres públicos, sem que avanços em políticas públicas de natureza anticíclica e de justiça intergeracional estivessem vinculados a estes recursos e ao aumento da sua arrecadação. Tais políticas estatais, quando existiram, foram sustentadas financeiramente pelos orçamentos dos três entes federativos: União, estados e municípios, onde os *royalties* se misturaram à arrecadação tributária, sem qualquer segregação e sem levar em conta que os *royalties* constituem, jurídica, econômica e politicamente, uma receita de capital, a monetização de patrimônio alienado que, portanto, não pode nem deve ser empregada em despesas correntes ou de custeio. Adicionalmente, a distribuição dos *royalties* do petróleo no Brasil se deu sempre de forma descentralizada, contemplando estados e municípios diretamente afetados pelas operações da indústria petrolífera, mas deixando de fora o conjunto dos demais integrantes da federação. A abordagem teórica deste trabalho reside na formação do Estado e a sua função estrutural, bem como na ideia de Estado fiscal como sustentáculo daquela função. Neste contexto, a pesquisa busca investigar como os recursos estatais do petróleo foram empregados no Brasil e quais os resultados em termos econômicos e sociais. Estudo empírico com municípios fluminenses mostra que da forma com são utilizados, os *royalties* foram social e economicamente inócuos. Desta constatação deflui a tese segundo a qual é imprescindível aprofundar a subnacionalização dos *royalties*, fazendo com que todos os estados e municípios brasileiros sejam contemplados segundo critérios populacionais; defende-se ainda a preservação constitucional das receitas dos *royalties* em fundos soberanos, com a restrição do uso apenas de seus rendimentos, e nunca do capital, exclusivamente para o desenvolvimento de políticas públicas anticíclicas e de justiça intergeracional, a serem decididas por órgãos deliberativos paritários entre governos e sociedade civil, processo a que se chamou aqui de “cidadanização”.

Palavras-Chave: petróleo; *royalties*; fundos soberanos; políticas anticíclicas; justiça intergeracional; “cidadanização”

ABSTRACT

This research has as hypothesis the empirical observation that, throughout the history of the Brazilian petroleum industry, especially from the great discoveries of the deposits in the continental shelf, in the Campos Basin, in the decade of 1970, considerable state revenues from the royalties for the exploration and production of hydrocarbons were generated and passed on to the public coffers, without advances in public policies of a countercyclical and intergenerational nature being linked to these resources and to the respective increase. These state policies, when they existed, were financially supported by the budgets of the three federative entities: the Union, the states and the municipalities, where royalties were mixed with general tax collection, without any segregation and without taking into account that the royalties constitute, legally, economically and politically, a capital income, the monetization of equity sold, which, therefore, can not and should not be used in current or costing expenses. In addition, the distribution of oil royalties in Brazil has always taken place in a decentralized way, including states and municipalities directly affected by oil industry operations, but leaving out all other members of the federation. The theoretical approach of this work lies in the formation of the State and its structural function, as well as in the idea of fiscal state as a support of that function. In this context, the research seeks to investigate how state oil revenues were used in Brazil and what were the results in economic and social terms. An empirical study with municipalities in Rio de Janeiro shows that as they are used, royalties were socially and economically meaningless. From this observation, the thesis that deepening the subnationalisation of royalties is essential, making all Brazilian states and municipalities receive oil *royalties* according to population criteria; it is also defended the constitutional preservation of royalties in sovereign funds, with the restriction of the use of only their income, and never of the capital, exclusively for the development of public policies countercyclical and of intergenerational justice, to be decided by joint deliberative bodies between governments and civil society, a process that has been called here "citizenshipzation".

Keywords: petroleum; royalties; sovereign wealth funds; countercyclical policies; intergenerational justice; "citizenshipzation"

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 4.1 – Arrecadação de <i>royalties</i> entre 1998 e 2012 no Brasil	101
Gráfico 4.2 – Distribuição dos <i>royalties</i> entre 1998 e 2012 no Brasil	101
Gráfico 4.3 – Arrecadação da participação especial entre 2000 e 2012 no Brasil	102
Gráfico 4.4 – Distribuição da participação especial entre 2000 e 2012 no Brasil	103
Gráfico 4.5 – Preços do petróleo em US\$/barril de 2000 a 2017 (dezembro)	104
Gráfico 4.6 – Brasil – produção de petróleo em milhões de barris (2000 a 2017)	105
Gráfico 4.7 – Variação do IDH em municípios fluminenses selecionados	116
Gráfico 4.8 - Variação do IDEB em municípios fluminenses selecionados	117
Gráfico 4.9 - Variação da Taxa de Mortalidade Infantil em municípios fluminenses selecionados	118

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1 – Parâmetros de propriedade, controle e aproveitamento fiscal para atividades petrolíferas em terra	97
Tabela 4.2 – Parâmetros de propriedade, controle e aproveitamento fiscal para atividades petrolíferas <i>offshore</i>	98
Tabela 4.3 – Variação da arrecadação de <i>royalties</i> nos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé	114
Tabela 4.4 – Variação de indicadores sócio-econômicos nos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé	115
Tabela 4.5 – Variação de indicadores sócio-econômicos nos municípios de Três Rios e Paraíba do Sul	115

LISTA DE SIGLAS

ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANP – Agência Nacional do Petróleo
APF – Alaska Permanent Fund
CDFS – Conselho Deliberativo do Fundo Social
CNP – Conselho Nacional do Petróleo
DNPM – Departamento Nacional da Produção Mineral
EITI – Extractive Industry Transparency Initiative
EUA – Estados Unidos da América
FEP – Fundo Especial do Petróleo
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FS – Fundo Social
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GIC – Government of Singapore Investment Corporation
GPFGB – Government Pension Fund Global
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
MRN – Maldição dos Recursos Naturais
NWF – National Welfare Fund
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PIB – Produto Interno Bruto
PSA – Production Sharing Agreement
PWYP – Publish What You Pay
RS – Russian Reserve Fund

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 - A AUTONOMIA DO ESTADO E SEU PODER FISCAL	15
1.1 - MICHAEL MANN E OS PODERES AUTÔNOMOS DO ESTADO.....	15
1.2 - OS ESTADOS NACIONAIS E O ESTADO FISCAL.....	19
PARTE I – EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM OS <i>ROYALTIES</i> DO PETRÓLEO ..	31
CAPÍTULO 2 - PROPRIEDADE E RECEITAS ESTATAIS PELO USO DO SUBSOLO NO BRASIL	31
2.1 - A PROPRIEDADE DO SUBSOLO NO BRASIL.....	31
2.2 - MODALIDADES DE COBRANÇA ESTATAL PELO USO DO SUBSOLO.....	46
2.3 - EVOLUÇÃO DOS <i>ROYALTIES</i> DO PETRÓLEO NO BRASIL.....	53
CAPÍTULO 3 - TRAJETÓRIA DOS <i>ROYALTIES</i> DO PETRÓLEO NO BRASIL	61
3.1 - “SUBNACIONALIZAÇÃO” DOS <i>ROYALTIES</i> NA LEI Nº 7.453/85.....	61
3.2 - A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	68
3.3 - FLEXIBILIZAÇÃO DO MONOPÓLIO ESTATAL DO PETRÓLEO.....	70
3.4 - O PRÉ-SAL: REGIME DE PARTILHA DA PRODUÇÃO.....	73
CAPÍTULO 4 - <i>ROYALTIES</i> E SEUS IMPACTOS NO NORTE FLUMINENSE	80
4.1 - INDÚSTRIA PETROLÍFERA E IMPACTOS LOCAIS.....	80
4.2 - A QUESTÃO DO FEDERALISMO: OS BENEFICIÁRIOS DOS <i>ROYALTIES</i>	92
4.3 - IMPACTOS DOS <i>ROYALTIES</i> NOS MUNICÍPIOS DO NORTE FLUMINENSE....	106
PARTE II – ALTERNATIVAS POLÍTICAS À DESTINAÇÃO DOS <i>ROYALTIES</i>	123
CAPÍTULO 5 - RENDA PETROLÍFERA E ALOCAÇÃO DOS RECURSOS	123
5.1 – MODELOS POLÍTICOS DE USO DOS <i>ROYALTIES</i>	123
5.2 - FUNDOS SOBERANOS: FUNDAMENTOS, ESTRUTURAS E MODELOS.....	141
CAPÍTULO 6 - DESTINAÇÃO DOS <i>ROYALTIES</i> NO BRASIL: UMA VISÃO CRÍTICA	158
6.1 - O FUNDO SOCIAL DO PRÉ-SAL, SUA EFICÁCIA E ALTERNATIVAS AO MODELO.....	153
6.2 – APROFUNDAR A SUBNACIONALIZAÇÃO DAS RECEITAS E “CIDADANIZAR” A GESTÃO DAS DESPESAS.....	166
CONSIDERAÇÕES FINAIS	172
REFERÊNCIAS	177

INTRODUÇÃO

O estímulo inicial para o desenvolvimento da pesquisa que resulta no presente trabalho nasce da observação empírica sobre a evolução da indústria do petróleo no Brasil e suas relações com macroeconomia e as políticas públicas no País.

A realidade profissional experimentada pelo autor em seus mais de trinta e dois anos de serviços à Petrobras, vivendo como espectador privilegiado e por vezes envolvendo-se em tarefas relacionadas com as profundas mudanças na estrutura da indústria brasileira do petróleo, notadamente nas duas últimas décadas, despertou nele a curiosidade acadêmica pelo aprofundamento do estudo desses fenômenos sob o manto teórico da Ciência Política.

O tema dos impactos da indústria petrolífera no âmbito estratégico brasileiro adquire especial importância na medida em que se observam as repercussões da evolução dessa atividade na economia e nas políticas sociais do País.

A industrialização brasileira deu-se, de modo geral, com maior ênfase, a partir da década de 1950 sem, contudo, firmar alicerce em um único segmento econômico, experimentando um índice de diversificação notável diante da incipiência do processo e do estágio macroeconômico brasileiro naquele momento.

Especialmente no que tange à exploração e produção de hidrocarbonetos, só a partir de 1953, com a entrada em vigor da primeira Lei do Petróleo (nº 2.004/53) a qual, inclusive, criou a Petrobras, é que a atividade petrolífera começou a ganhar vulto e importância no cenário econômico nacional. É interessante notar, contudo, que as receitas estatais decorrentes da produção de petróleo não tinham maior relevância nos orçamentos das diversas unidades federativas que se beneficiavam dos *royalties*.

É na década de setenta do século passado, com a descoberta de vastas jazidas de petróleo e gás natural na plataforma continental brasileira, e com o salto de produção advindo dessa nova realidade, que as receitas estatais decorrentes dos *royalties* cobrados da Petrobras, único agente econômico autorizado a explorar e produzir hidrocarbonetos à época, que se inicia uma mudança de patamar na influência do setor na economia dos entes estatais beneficiados pelos recursos adicionais a eles destinados.

Aspecto relevante desse novo cenário econômico de abundância de recursos naturais refere-se à permanência de uma orientação política que presidia a destinação dos *royalties* desde os primórdios da indústria do petróleo no Brasil: a subnacionalização, ou seja, o direcionamento das receitas petrolíferas estatais para os estados e municípios, sem que houvesse um regramento expresso e claro quanto à destinação dos recursos assim auferidos ,

de modo a compensar a sociedade pelo inevitável e previsível esgotamento das jazidas como resultado da sua exploração.

Foram as pesquisas desenvolvidas, dentre outros por Serra (2005), Piquet (2010) e Monteiro (2015) que despertaram o interesse do autor pelo tema das relações entre a abundância de recursos naturais, especialmente os hidrocarbonetos, e o desenvolvimento nos âmbitos regional e nacional. Os autores indicados demonstraram, com dados e informações rigorosamente científicos, a inexistência de coesão ou mesmo proporcionalidade entre os parâmetros apontados, isto é, ao contrário do que poderia ditar o senso comum, a disponibilidade de receitas extraordinárias advindas das atividades petrolíferas não garante sustentabilidade sócio-econômica para as populações das regiões destinatárias desses recursos financeiros.

Por outro lado, estudos como o apresentado por Garnerio (2012) mostram que a técnica utilizada por diversos países e alguns entes subnacionais, de criar mecanismos para a monetização e preservação da expressão financeira das reservas de petróleo e gás natural, vem se mostrando, em alguns casos, eficaz na resistência às vicissitudes decorrentes dos ciclos econômicos inerentes ao capitalismo, bem como na garantia de financiamento para as gerações futuras, em virtude da previsível escassez dos recursos naturais no longo prazo, dada a sua esgotabilidade.

A partir das perplexidades diante da aparente incoerência entre abundância petrolífera e desenvolvimento desigual, bem como entre as entidades políticas que consomem as receitas advindas da atividade de exploração e produção das jazidas no custeio das funções estatais e outras que monetizam e preservam tais recursos, surge o tema e a problematização da presente pesquisa: quais os fundamentos teóricos da atuação do Estado no campo econômico, como provedor de infraestrutura e arrecadador de receitas? Quais os meios pelos quais o Estado obtém recursos para fazer face às suas intervenções infraestruturais? Como o Brasil vem usando as receitas estatais petrolíferas e quais os impactos delas para a população? As formas como tais recursos vêm sendo utilizados geraram desenvolvimento nacional ou regional proporcional ao tamanho das reservas petrolíferas? Existem alternativas para o emprego das receitas? Os Estados que optaram pelos fundos soberanos foram bem sucedidos? O Fundo Social do Pré-Sal é eficaz? O que se pode projetar para que os recursos financeiros provenientes da produção de hidrocarbonetos no País sejam utilizados de modo a fornecer sustentabilidade social e econômica para a população brasileira?

Justifica-se a pesquisa a ser desenvolvida ao longo do trabalho pela necessidade, pessoal, cidadã e acadêmica, de reflexão acerca dos caminhos a serem trilhados pelo Estado

brasileiro no sentido de oferecer garantias ao corpo social de que as riquezas das quais é proprietário servirão a propósitos de salvaguarda anticíclica e hígidez econômica intergeracional, de modo a fazer com que o País tenha uma inserção sustentável e confiável no cenário político e econômico mundial nos anos vindouros.

Na busca de respostas às perplexidades acima apontadas, desenvolve-se neste trabalho uma pesquisa bibliográfica com vistas a construir um referencial teórico consistente e coerente com o problema descrito e com os objetivos de fundamentar adequadamente a hipótese do trabalho, estudar o estado do conhecimento do assunto pesquisado bem como as experiências políticas no campo real que sustentem tal hipótese e, finalmente, construir uma tese academicamente fundamentada e teoricamente sustentável. O trabalho se alicerça também sobre alguns dados empíricos trabalhados quantitativa e qualitativamente para dar sustentação prática à hipótese considerada.

A pergunta de partida do trabalho é: existem alternativas para reverter as receitas estatais petrolíferas do Brasil para políticas anticíclicas e de justiça intergeracional ao invés de empregá-las em gastos correntes e de custeio?

A hipótese central reside na utilização dos fundos soberanos como alternativa para a preservação, multiplicação e aplicação dos *royalties* do petróleo em políticas públicas sustentáveis e de longo prazo.

A tese afinal defendida concretiza proposição para adequar a política brasileira de gestão dos *royalties* do petróleo a um modelo coerente com a sustentabilidade anticíclica e intergeracional também preconizada.

Ciente das limitações da pesquisa e dos riscos envolvidos na escolha metodológica, o autor dialoga com Van Evera (2002) quando este leciona que as teses as quais denomina “*predictivas*” visam extrapolar a realidade futura a partir de experiências atuais exitosas. Ensina ainda, o estudioso, que este tipo de tese embora sendo um projeto perigoso, pois pode ser superado pelos sucessos do presente, pode ser valioso quando se sustenta no tempo.

A roteirização deste estudo se desenvolve a partir do Capítulo I, onde se lançam os fundamentos teóricos da pesquisa, buscando-se as bases políticas sobre os poderes autônomos do Estado como protagonista da infraestrutura e de sua capacidade fiscal para sustentá-la. Dados estes alicerces teóricos, inicia-se a Parte I do trabalho, investigando a experiência do Estado brasileiro em matéria de *royalties* do petróleo. Esta primeira parte é integrada por 3 capítulos. No Capítulo 2 indaga-se acerca das origens histórico-políticas dos sistemas de propriedade do subsolo no Brasil, sobre as modalidades fiscais de auferição de receitas

estatais sobre o uso do subsolo. O Capítulo se encerra com uma pesquisa específica sobre como evoluíram no tempo as políticas de utilização dos *royalties* do petróleo no País.

No Capítulo 3 pesquisa-se a evolução da cobrança e arrecadação de receitas estatais (*royalties*) sobre a produção do petróleo no Brasil, descrevendo a trajetória política deste tipo de incidência fiscal no cenário brasileiro, mostrando o fenômeno da sua subnacionalização, do seu regramento sob a Constituição de 1988, e chegando aos dias atuais com a flexibilização do monopólio estatal do petróleo na década de 1990 e, finalmente, com a descoberta das reservas do pré-sal e a adoção do regime de partilha da produção.

O Capítulo 4 versa sobre os impactos sócio-econômicos da renda petrolífera estudando-se a influência da indústria do petróleo no desenvolvimento local e, em seguida, especificando o estudo para examinar aspectos do federalismo brasileiro e seu sistema de repartição das receitas petrolíferas. Finalmente apresenta-se uma coleção de dados empíricos e sua análise qualitativa quanto aos resultados da renda de *royalties* na economia de municípios fluminenses, com e sem tais receitas.

Na Parte II da tese, desenvolve-se um estudo sobre as alternativas políticas de alocação dos recursos estatais do petróleo. Seu primeiro Capítulo, o número 5, trata dos contornos das políticas públicas desenvolvidas a partir da renda petrolífera e das diversas estratégias estatais de destinação dos *royalties* segundo modelos internacionais mais notáveis e corriqueiros para, afinal, focar a modalidade que a tese considera mais eficaz do ponto de vista da sustentabilidade: os fundos soberanos e suas diversas vertentes e especificidades.

Abordam-se, no Capítulo 6, as características do Fundo Social do Pré-Sal brasileiro, suas funcionalidades, eficácia, perspectivas e alternativas à sua atuação, estrutura e funcionamento. Há, afinal uma reflexão sobre as diferentes alternativas políticas de gerenciamento e destinação de recursos de fundos soberanos do petróleo, bem como as perspectivas para a utilização desse tipo de instituto na governação das receitas petrolíferas brasileiras.

Nas considerações finais são traçados os contornos da tese defendida, procurando analisar as perspectivas de sucesso das políticas de aplicação de receitas petrolíferas no Brasil, as formas pelas quais tais receitas sustentam políticas públicas e as possibilidades de utilização desses recursos de modo a minimizar impactos dos ciclos econômicos e garantir a sustentabilidade anticíclica e a justiça intergeracional.

CAPÍTULO 1 – A AUTONOMIA DO ESTADO E SEU PODER FISCAL

1.1 MICHAEL MANN E OS PODERES AUTÔNOMOS DO ESTADO

As reflexões de Mann (2006) sobre as relações entre Estado e sociedade fornecem importantes subsídios para a estruturação de um pensamento acerca das diversas modalidades de apropriação estatal e de utilização dos recursos do subsolo.

O autor inicia a obra aqui referenciada com uma profunda e bem estruturada crítica ao reducionismo das teorias do Estado geralmente aceitas como predominantes no espaço acadêmico: a marxista, a liberal e a funcionalista. A restrição de Mann (2006) às teses das correntes mencionadas se dirige à visão que, segundo ele, perpassa todas elas e de acordo com a qual se enxerga o Estado como uma espécie de arena em que se digladiam a luta de classes e os interesses de grupos ou de indivíduos ou, na visão funcionalista, um espaço onde se constrói aquilo que Rousseau entende como “vontade geral”: “parte da vontade individual, idêntica em todos os membros da coletividade, que permite o entrosamento de todas as vontades individuais no reconhecimento de certos valores e na procura de determinados objetivos comuns” (PINTO, 2005, p.95).

Avançando em sua formulação crítica, Mann (2006) enfatiza que o reducionismo daquelas concepções teóricas deixa de levar em conta que o Estado, além de ser um lugar para a dialética classista ou para os embates entre os interesses individuais e coletivos é também, e principalmente, o espaço onde se materializa uma superestrutura organizacional, com funções administrativas e coercivas, necessitando, para o desempenho desses misteres, extrair recursos da sociedade. As teorias marxistas, liberais e funcionalistas têm em comum, de acordo com o autor, a negação de um significativo poder autônomo ao Estado.

Miliband et al (1991) reúnem os textos que consubstanciam a intensa polêmica que Miliband e Poulantzas travaram na década de 1970 em torno das teorias do estado acatadas em especial pelos cientistas políticos de orientação marxista. A divergência entre ambos repousa nas concepções epistemológicas assumidas por cada um para as respectivas construções teóricas. Enquanto Miliband sustentava um pensamento “instrumentalista”, de acordo com o qual o Estado está a serviço dos interesses da classe dominante, dada a participação efetiva dos membros dela nas instituições estatais, Poulantzas entendia que a relação entre a classe dominante e o Estado tinha uma natureza objetiva, ou seja, se a função do Estado e os interesses da classe dominante coincidem, isto se dá por característica do próprio sistema institucional e não pela participação subjetiva de elementos da classe dominante na estrutura estatal.

É interessante mencionar que Poulantzas admitia a existência de uma “autonomia relativa” do Estado, justificando a assertiva com o argumento de que a burguesia não é uma classe dominante homogênea, mas altamente fracionada e com interesses divergentes tanto no campo político quanto no econômico, que se organizam em coalizões eventuais, formando blocos de poder de modo a impor sua vontade à classe trabalhadora e fazer as concessões necessárias à estabilidade dos seus interesses de longo prazo. A forma pela qual o Estado pode ser um agente de preservação destes interesses é gozando de uma certa autonomia, por meio de uma estrutura capaz de superar e administrar os interesses específicos dessas frações da classe capitalista (GOLD et al, 1985).

Gold et al (1985) realizam valiosa crítica das teorias do Estado mais relevantes no cenário científico da época e apresentam algumas proposições que refletem uma síntese das ideias que descreveram.

Quanto à dicotomia entre as visões estruturalista e instrumentalista, entendem que as políticas estatais concretas se explicam por processos estruturais ou instrumentais ditados por fatores históricos, com períodos nos quais o Estado pode ser entendido como uma estrutura que se autorreproduz e opera independentemente de fatores externos e outros períodos em que se transforma em instrumento de exercício do poder pela classe dominante.

No que tange à configuração do Estado Gold et al (1985) admitem uma visão historicista e dinâmica das estruturas estatais, considerando razoável mas não definitiva a teoria segundo a qual o Estado não apenas reproduz o sistema capitalista e as suas contradições mas vai sendo, ele mesmo, configurado pela luta de classes fruto destas contradições.

Concernentemente à autonomia do Estado os autores adotam a linha poulantziana quanto à relatividade desta autonomia justificando a posição com o enunciado que o Estado não é completamente autônomo pois nunca será totalmente instrumentalizado pelos membros das classes capitalistas, nem estará estruturalmente afastado de algum controle pelos interesses das classes dominantes.

A contribuição dos teóricos marxistas para o entendimento das funções do Estado e de seus graus de autonomia é de especial interesse para o presente estudo, especificamente quanto ao tema dos conflitos classistas no interior do Estado capitalista. O domínio político está intimamente ligado ao domínio da renda estatal e de sua destinação segundo os interesses dos grupos capitalistas hegemônicos nos diferentes períodos históricos. Estas formulações teóricas assumem dimensões tanto maiores quanto mais se aprofundam os estudos sobre a Teoria do Estado e se evolui no entendimento de suas estruturas e funções. Adiante se

estudarão as teorias que envolvem a função fiscal do Estado e sua atuação como arrecadador de recursos da sociedade, chegando alguns teóricos a considerar a fiscalidade como o indicador mais representativo da existência de uma entidade estatal, posto que onde há tributação há uma superestrutura a ser gerida para se traduzir em contrapartidas ao corpo social que a integra.

Como se disse acima são os grupos de interesses que eventualmente hegemonomizam o poder os definidores das políticas de utilização dos recursos financeiros estatais. A fiscalidade é um elemento de demonstração empírica da autonomia do Estado, pelo menos relativa, como querem os marxistas, posto que os sistemas tributários, embora possam sofrer pequenas variações formais, normalmente desfrutam de significativa estabilidade macroestrutural, independentemente dos grupos de poder no comando da máquina estatal. Já a renda mineral, dada a sua característica de receita de capital, tendo como fato gerador não a produção, o trabalho ou a renda dos cidadãos, mas recursos da natureza, torna-se mais facilmente manipulável pelos grupos políticos ocupantes eventuais do poder estatal. Assim, se por um lado os recursos tributários, pela sua relativa estabilidade, explicam a autonomia do Estado, por outro lado a renda mineral e sua volatilidade, tanto na arrecadação quanto na utilização dos recursos respectivos permitem uma apropriação mais instrumentalizada da sua gestão pelos grupos capitalistas com interesses específicos do setor mineral.

Diante de todas estas polêmicas que o tema desperta, Mann (2006) afirma ser a conceituação do Estado uma tarefa de alta complexidade que comporta, em princípio, duas ordens de análises: uma relativa ao que a estrutura estatal parece ser, que chama de institucional, e outra baseada no que o Estado efetivamente é ou realiza, que o autor denomina de visão funcional. Neste ponto Mann reconhece a predominância das teorias de Weber que amalgamou várias visões, fundindo-as em uma posição de inspiração institucional, segundo a qual o Estado engloba quatro elementos principais: um conjunto de instituições e funcionários; um alto nível de centralização do poder; uma territorialidade bem demarcada; e o monopólio da atividade de criação de normas e dos meios coercitivos para sua aplicação.

Michael Mann se interessa especialmente pelos elementos de centralidade e do monopólio normativo, mais especificamente do grupo social investido dessas funções, qual seja a elite estatal, aproximando-se da visão instrumentalista e subjetivista que Miliband adotava. A questão fundamental para o pensamento de Mann (2006) reside em definir a natureza do poder investido nas instituições centralizadas e na elite que as administra. Para ele há dois sentidos em que se podem entender os poderes do Estado e de suas elites: o poder despótico e o poder infraestrutural.

O poder despótico é descrito por Mann (2006) como o conjunto de faculdades que a elite estatal reúne para programar ações de governo sem negociações rotineiras com a sociedade civil; um poder autônomo para regular e administrar o Estado no seu cotidiano, com base em um arcabouço normativo relativamente estável.

A outra dimensão do poder estatal reconhecida pelo autor, o poder infraestrutural, é conceituado como a capacidade do Estado de penetrar a sociedade civil e implantar, sob o aspecto logístico, as decisões políticas do governo.

Mann (2006) observa ainda que nos dias atuais esses poderes do Estado são imensos; ele, o Estado, influencia enormemente a economia e provê a subsistência de uma considerável parcela da população, tanto diretamente, como empregador, quanto indiretamente por meio de programas sociais, de renda mínima, de saúde pública, de educação, de incentivos fiscais etc. Daí o cientista em foco evolui para uma questão que guarda capital importância para a tese que desenvolve: “quem controla esse Estado?”.

Sem descurar da complexidade analítica exigida pela resposta à perplexidade que manifesta, Mann (2006) argumenta ser menos provável, nas democracias capitalistas, que a resposta consista em uma elite estatal autônoma do que na maioria das sociedades antigas, isto porque nos Estados democráticos, inobstante as nuances que as democracias assumem, é forçoso reconhecer que, de um modo ou de outro, os governantes, desde que eleitos, se submetem a controles externos vindos da sociedade civil. Conclui Mann (2006) sentenciando que, a partir das observações acima, pode-se concluir serem as democracias capitalistas fracas quanto ao poder despótico, mas fortes quanto ao poder infraestrutural, isto é, há sensíveis limitações à elite governante quanto ao exercício do poder sobre a sociedade civil, mas o arcabouço estatal permanente preserva um amplo poder de penetrar e coordenar centralizadamente as atividades sociais por meio das infraestruturas estatais.

Nesta altura o autor suscita outra verificação relevante e central para a construção teórica que segue empreendendo e que se relaciona com as origens dos poderes do Estado: a partir da premissa segundo a qual não há exemplo de sociedade civilizada que tenha sobrevivido sem um centro de autoridade formulador de regras vinculantes, Mann (2006) deduz que o poder autônomo do Estado deriva exatamente dessa necessidade que a maioria das sociedades tem de estabelecer, por meio de uma estrutura central e monopolista, normas de convivência, especialmente aquelas concernentes à proteção da vida e da propriedade. Nesse diapasão Mann (2006) identifica aquelas que lhe parecem ser as mais relevantes atividades estatais: a manutenção da ordem interna, a defesa militar, o provimento das infraestruturas de mobilidade e comunicação e, finalmente, a redistribuição econômica.

Esta última dimensão das atividades estatais identificadas por Mann (2006) é a que interessa especial e especificamente a este trabalho. No dizer dele todo Estado que assume como uma de suas tarefas a prestação de serviços de interesse público ao corpo social, precisa ser provido dos meios infraestruturais para a concretização dessas atribuições. Parece não haver dúvida, portanto, para Mann (2006), quanto ao papel do Estado-nação na economia: a preservação de um mercado doméstico relativamente segregado do mercado internacional, a manutenção de taxas de câmbio razoáveis, o estímulo ao capital e ao trabalho nacionais. Estas são algumas das dimensões reveladoras da noção de que a economia política é permeada pela ideia conforme a qual a sociedade civil cinge-se ao território do Estado. "Onde os estados são fortes, as sociedades são relativamente territorializadas e centralizadas" (MANN, 2006, p.38). A afirmação parece fazer sentido se observarmos que em países nos quais os estados acumularam maior "poder infraestrutural" ("infrastructural power"), a territorialidade coincidentemente também se acentuou.

As reflexões sobre as estruturas e as funções do estado aqui estudadas levam à conclusão de que este, para realizar as ações originárias do que Mann (2006) chamou de poder infraestrutural, depende de recursos que venha a extrair da sociedade civil. Esta arrecadação de receitas se dá de diversas formas, especialmente pela via da tributação das propriedades, da produção e da renda. Neste ponto é útil ao presente estudo fazer uma incursão pelas teorias que buscam explicar, sob o olhar da Ciência Política, como os Estados nacionais se formaram e como se desenvolveram e se implantaram as instituições por meio das quais o Estado passou a capturar parte das economias individuais para, no exercício do poder infraestrutural, prover a sociedade civil com os recursos necessários ao atendimento das suas necessidades básicas, segundo os critérios que cada Estado veio a definir constitucionalmente. Para tanto, na seção que se segue, abordam-se algumas das teorias mais consistentes sobre formação dos Estados e sobre como as estruturas estatais evoluíram no concernente à sua fiscalidade.

1.2 OS ESTADOS NACIONAIS E O ESTADO FISCAL

O domínio do solo e do subsolo, desde a antiguidade, é de capital importância para o exercício do poder político. Do solo se extraem os elementos básicos de garantia alimentar, via agricultura, e pastagens para a pecuária; também do solo vêm as fibras para a produção da tecelagem. O subsolo fornece os minérios indispensáveis à fabricação de uma infinidade de utensílios mas, especialmente, desde a idade dos metais, dos artefatos de guerra.

A guerra foi, conforme se constatará das diversas abordagens teóricas a seguir, um dos elementos mais significativos das estruturas de poder, destacadamente na transição do Estado feudal para o Estado nacional e na formação do Estado fiscal, este último constituindo um dos referenciais teóricos sobre os quais se assentam as bases deste trabalho.

O poder do Estado de tributar bens e atividades implica em uma série de contrapartidas que este mesmo Estado assume perante o corpo social que o integra. Essa reciprocidade entre a tributação e o atendimento das necessidades sociais se assenta, como será demonstrado à frente, nos próprios fundamentos histórico-políticos sobre os quais repousam a formação dos Estados modernos.

O solo e o subsolo, bem como seus produtos, foram e são objetos tradicionais de imposições tributárias e de exações sobre os elementos deles extraídos. Sob diferentes regimes e formatos os Estados, ao longo da história, retiram recursos diretamente do solo e do subsolo ou indiretamente por meio da apropriação de parte da produção ou da tributação sobre os produtos obtidos com a sua exploração.

Para entender como se chegou, nos dias atuais, às cobranças de *royalties* sobre a produção mineral e, especificamente no que interessa a este trabalho, sobre a produção de hidrocarbonetos líquidos e gasosos, é indispensável fazer uma incursão pelos parâmetros políticos que no contexto histórico resultaram nessa modalidade de extração de recursos da sociedade. Quais os alicerces, do ponto de vista da Ciência Política, para a cobrança dessas rendas pelo Estado? Que lógica preside a incidência dessa forma de arrecadação de recursos? Quais as exigências sócio-econômicas que se colocam na base de justificação da coleta desses tributos?

É de Tilly (1996) uma importante lição sobre as mudanças políticas observadas na Europa especialmente no período que vai de meados da Idade Média, por volta dos anos 1000 até por volta de 1500.

O autor destaca como componente espacial do ambiente político no continente europeu, por volta do ano de 990, a predominância de uma grande fragmentação de soberanias, onde os detentores do poder político fossem eles imperadores, reis, príncipes, duques, califas, sultões ou outros monarcas, exerciam seus domínios por intermédio da extorsão ou arrendamento de tributos, sem qualquer preocupação com o estabelecimento de estruturas políticas com características de permanência, solidez e densidade para a regulação da vida social e econômica no âmbito dos seus domínios.

Esse imediatismo e a volatilidade no exercício do poder dentro das suas possessões levaram a que opositores dessas potestades buscassem soluções bélicas para fazer prevalecer

seus interesses sem qualquer consideração pelos espaços de autoridade dos soberanos, fazendo com que exércitos privados se multiplicassem pelo continente e impedindo que existisse, naqueles anos próximos ao fim do primeiro milênio, na Europa, algum tipo de estrutura político-territorial que guardasse algum paralelo com um Estado centralizado e de características nacionais.

Tilly (1996, p.94) esboça em sua obra uma conceituação de Estado nacional bastante densa e abrangente, enunciando-o como “organizações relativamente centralizadas, diferenciadas e autônomas que reclamavam prioridade no uso da força dentro de territórios amplos, contíguos e claramente circunscritos”, e ensinando que a proliferação desses pequenos microcosmos políticos típicos da Idade Média, como os feudos, os senhorios locais, os invasores militares, as aldeias fortificadas, as cidades comerciantes, as cidades-estado e os mosteiros eram o componente que interditava o afloramento da nacionalidade e da sua expressão sob a forma de Estados soberanos e organizados politicamente, com uma forma de poder centralizada e minimamente burocratizada.

Na esteira dos estudos de Tilly (1996) é notável o fato de que, por volta do ano 1000, o sistema de cidades dominava o cenário europeu, variando o tamanho e as vocações dos aglomerados urbanos conforme diversos fatores históricos, antropológicos, sociológicos e econômicos. Assim, por exemplo, os territórios que margeavam o Mar Mediterrâneo abrigavam uma quantidade bem maior de cidades do que os que costeavam o Atlântico ou o Báltico.

A ocorrência ou não de aglomerações urbanas e seus efeitos no comércio e na demografia tiveram significativa repercussão, segundo Tilly (1996), no desenvolvimento da vida social nas diferentes regiões europeias, influenciando decisivamente as possibilidades de formação dos Estados. Isso se revela, ilustrativamente, na possibilidade de angariar receitas a partir das atividades comerciais envolvendo trocas entre a cidade e o campo por meio da imposição de taxas alfandegárias e de impostos sobre consumo, ao tempo em que se facilitava aos monarcas o controle dos latifúndios e de seus donos, à medida que tais soberanos obtinham sucesso na extensão de seu poder político às cidades e aldeias de uma determinada região.

Constata-se, portanto, que as conjunturas propícias à imposição de tributos bem como os sistemas de abastecimento, migração, comércio, comunicações e ocupação dos trabalhadores fizeram com que os centros urbanos fossem progressivamente marcando e delimitando o poder na vida das regiões circundantes, influenciando igualmente as estratégias utilizadas pelos governantes para levar o poder estatal a essas áreas.

O efeito centralizador que os fatores urbanísticos e econômicos desempenharam na formação dos Estados nacionais se revela em paralelo à evolução da história do capital na Europa. Sob certo aspecto, o fato de as cidades funcionarem como centros de movimentação de capitais financeiros, permitiu que os detentores do poder nesses centros urbanos exercessem sua influência por intermédio das redes comerciais que estabeleceram. Funcionando como *loci* para a acumulação de capitais, as cidades também proporcionaram a seus governantes o acesso aos recursos financeiros e ao crédito que, em última análise, repercute na acumulação de poder político, dado que propicia a seus detentores a cooptação e o exercício do poder de coerção, notadamente o domínio dos meios militares e dos recursos bélicos, pois, conforme Tilly (1996, p.104),

durante esse milênio de história europeia que estamos examinando, os gastos militares usualmente consumiram a maior parte dos orçamentos do estado, e as forças armadas constituíram caracteristicamente o maior setor do governo, tomado isoladamente.

Neste tema Schumpeter (1918) aduz que durante os séculos XIV e XV, as potestades europeias encararam profundas dificuldades financeiras devido, segundo ele, ao que alguns historiadores chamam de “desperdício cortesão”, significando os vultosos recursos despendidos na manutenção da nobreza que gravitava em torno dos monarcas. O resultado não poderia ser outro: os príncipes endividaram-se enormemente e, quando já não tinham mais como obter novos empréstimos para financiar suas despesas, apelaram aos Estados centrais então incipientes. O interessante nesse quadro é que a insolvência desses governantes feudais se devia, em sua maior parte, a dispêndios relacionados com esforços de guerra contra inimigos locais e externos. Como último recurso contra a falência os príncipes recorreram aos Estados alegando que as guerras, em especial aquelas contra os inimigos externos, como os muçulmanos, eram uma causa comum. Ao assentir com tal argumentação, os Estados concordam em absorver as dívidas dos senhores feudais como contrapartida ao direito de tributar suas gentes.

É neste momento, segundo Schumpeter (1918), que se reconhece a extinção dos feudos, com o nascimento de uma esfera privada de economia individual familiar a ser confrontada com os negócios de natureza pública como elementos distintos da vida cidadã. Ali nasce o Estado nacional. O autor observa que sem o elemento da necessidade financeira, estaria ausente a causa imediata da criação do moderno Estado nacional. Por outro lado essas necessidades e sua satisfação pelo método das imposições tributárias é explicada pelo processo de desintegração das formas de vida medievais.

O que há de apreciável neste processo é a profunda inversão da lógica e dos alicerces sociais, fazendo com que a esses elementos migrassem do âmbito de poder dos senhores para o contexto individual e familiar. A organização e a administração da vida dos seres humanos deixam de pertencer a um terceiro poderoso e que se assenhoreava de todo o processo, para recair na esfera de poder dos indivíduos e de seus núcleos. Ao invés de entregar toda a gestão da sua individualidade e de seu núcleo familiar ou social a uma potestade, o cidadão passa a conduzir os seus destinos nesse âmbito nuclear e entregar ao Estado uma parte da sua economia privada, para que este organizasse e administrasse tudo o que estivesse no campo do interesse comum ou público.

Os tributos não apenas ajudaram a criar o Estado: eles ajudaram a formatá-lo. O sistema tributário foi o instituto que permitiu a estruturação dos demais órgãos estatais. As imposições tributárias deram ao Estado o poder de entranhar-se na economia privada e obter um crescente domínio dela. “As demandas fiscais são o primeiro sinal de vida do estado moderno. Assim, ‘fisco’ tem estreita relação com ‘estado’, de modo que a expressão ‘estado fiscal’ deve ser considerada redundante”¹ (SCHUMPETER, 1918, p.110).

A tese schumpeteriana é confirmada por Tilly (1996). Este demonstra que o desmonte do sistema feudal fica mais bem evidenciado por volta do século XIX, observando que na época a maior parte dos Estados componentes da Europa já tinha estruturas bem institucionalizadas nos campos militar e fiscal. Com isso, funções típicas do sistema de poder medieval como coletores de impostos e arregimentadores de mercenários perderam a utilidade, assim como outras categorias de agentes do senhorio, posto que os governos centrais passassem a negociar diretamente com os detentores dos capitais visando a obtenção de crédito, a geração de renda, o emprego da mão-de-obra e o financiamento da guerra. Tudo isso tinha preço e o preço seria pago por meio da arrecadação fiscal.

O preço englobava o atendimento das demandas sociais como pensões, pagamentos aos pobres, educação pública, planejamento urbano e muito mais. Aí se assentam os esforços estatais para controlar os meios de coerção e os capitais em paralelo com uma gama de atividades socialmente impostas ao Estado de natureza regulatória, compensatória, distributiva e protecionista.

Braun (1975) cria curioso e engenhoso paralelo entre as instituições estatais e o corpo animal, lecionando que aquelas funcionam como o coração nestes, ou seja, retiram o sangue dos órgãos e distribuem pelo corpo de acordo com as necessidades do organismo como um

¹ Tradução livre.

todo, visando o bem estar e o correto desenvolvimento dele. A tributação, segundo o autor, corresponde ao coração, extraindo recursos dos diversos segmentos sociais e econômicos componentes do Estado e realocando o dinheiro coletado, de forma justa e proporcional, por todas as instituições estatais, de modo que o Estado possa funcionar e progredir.

Os estudos de Braun (1975) sobre a formação do Estado moderno e a função tributária dele, ajudam a entender a relação entre a arrecadação tributária e o imediatismo do estado, por meio dos governos, em dispor das finanças resultantes da arrecadação tributária. Significa dizer que, tradicionalmente, os sistemas tributários construídos paralela e integradamente com a formação dos estados, tinham preocupações imediatistas, de satisfação das necessidades urgentes do estado e não da formação de um patrimônio estatal com vistas à garantia de hígidez econômica futura.

Interessante notar também a abordagem de Braun (1975) ao discorrer acerca da implantação dos tributos sobre a renda nos países europeus, especialmente a Inglaterra e a Prússia, ao final do século XVIII e início século XIX, demonstrando que esse tipo de imposto direto nasceu com notável regressividade, tributando mais fortemente as camadas sociais de mais baixa renda e trazendo privilégios e ônus limitados para as classes mais abastadas, de modo a conservar as desigualdades que se verificavam desde o período feudal e que, de maneira geral, a formação dos Estados nacionais centralizados e constitucionais não resolvia e, em muitos casos até aprofundava, dado que já se verificava uma forte urbanização das populações trabalhadoras, em função da revolução industrial, e o conseqüente êxodo rural.

Há, contudo, uma espécie de imposição fiscal que não está ligada diretamente aos bens e rendas da sociedade, mas do uso que o corpo social faz de recursos naturais, cuja propriedade é atribuída fundamentalmente ao próprio Estado. Assim, nos Estados em que o poder infraestrutural (MANN, 2006) assumiu por razões histórico-políticas uma forte centralidade, dentre os quais pode se incluir o Brasil, este mesmo Estado se apossou constitucionalmente dos recursos naturais, notadamente os existentes no subsolo, permitindo por meio de mecanismos jurídicos que os particulares viessem a explorar tais riquezas, ressarcindo o Estado pela predação de tudo o que viesse a ser extraído e que pudesse ser significado em valor monetário.

Outras estruturas estatais, como a estadunidense, em que, especialmente a partir da secessão, no século XIX, se erigiu uma federação altamente descentralizada, de economia liberal, refletem também a teoria de Mann (2006) quando aborda o refluxo dos Estados despóticos exatamente pela impossibilidade de manter a logística infraestrutural necessária para garantir a penetração e a coordenação da vida social. Entende o pensador que os poderes

estatais, com o tempo e a evolução sócio-econômica, tendem a migrar das estruturas centrais para o tecido social.

As ideias de Mann (2006), no campo político, acerca do poder despótico como um dos poderes autônomos do Estado expostas na seção anterior, ajudam a entender porque, em Estados como o brasileiro, de formação colonial, a propriedade do subsolo, embora tímida e muito limitadamente, evoluiu de uma situação de propriedade pessoal do monarca para domínio exclusivo da União, inclusive para a sua exploração e, finalmente para a possibilidade jurídico-legal de exploração por particulares, inclusive com apropriação do seu produto imediatamente após a extração, como no caso do regime de concessão petrolífera, em que o hidrocarboneto produzido passa à propriedade do concessionário na "boca do poço" ou, em outras palavras, tão logo deixa os limites da jazida.

É possível compreender, também, a partir dessas mesmas concepções de Mann (2006), a adoção, pelos Estados Unidos da América, por exemplo, de reduzido poder despótico, de um regime absolutamente privatista de propriedade do subsolo, em que o dominante do solo apropria-se automaticamente do subsolo e de seus produtos. Trata-se, ali, de uma radical descentralização e difusão dos poderes do Estado, que se vai infiltrando na sociedade pela impossibilidade, no caso estadunidense uma impossibilidade política, de se manter nas mãos do Estado central, dada a desidratação do poder despótico, marca notável da estrutura sócio-política estadunidense.

Entendida a ontologia da fiscalidade estatal, cabe agora esmiuçar os temas mais práticos de ordem política, ou seja, os meios e os modos pelos quais são definidas as políticas públicas a serem desenvolvidas com os recursos estatais e as formas pelas quais se pode avaliar seus resultados. Professor de Economia da Universidade de Yale, Lindblom (1959) debruçou-se sobre o tema e elaborou engenhosa construção teórica. Lindblom, no artigo que aqui se referencia, expõe seu método de tomada de decisão, denominado método das sucessivas comparações limitadas (ou ramescência), em contraponto ao até então utilizado método racional-compreensivo (ou raiz), pois apesar de, segundo ele, este último ser o melhor do ponto de vista esquemático, não possui a mesma eficácia para a análise e tomada de decisões que envolvem questões complexas.

Considerando que a tomada de decisão política tem como objeto assuntos complexos, incertos e permeados de conflitos, o método mais apropriado para decidir é o do avanço desarticulado ou ramescência, um termo geralmente utilizado na medicina e que significa aquilo que é disposto em ramificações. Hoy (2015) sintetiza as posições de Lindblom afirmando que, segundo entende, o ato de decidir dispensa objetivos pré-fixados, exaustivos

exames de alternativas e resultados possíveis ou previsões de resultados satisfatórios ou ideais, carecendo apenas de um conjunto reduzido de alternativas comparáveis à situação que gera a necessidade de decidir. Com estes últimos elementos e comparando sucessivamente suas consequências, os tomadores de decisão vão realizando aproximações até alcançarem um consenso acerca de um curso de ação.

Este tipo de abordagem, também chamada incremental ou gradual se caracteriza por envolver definição de objetivos e geração de alternativas concomitantemente, pela significativa redução da quantidade de alternativas e por ser um método que permite ao formulador de políticas aplicar conhecimentos relevantes a problemas específicos.

Pode-se dizer, a partir das características acima descritas, que o método das sucessivas comparações limitadas se desenvolve sobre alguns eixos principais. O primeiro deles se identifica pela fusão entre avaliação e análise empírica, isto porque frequentemente os administradores não têm clareza sobre seus objetivos e acabam tomando as decisões a partir de alternativas em que os seus valores vão sendo combinados segundo diversas variações.

O segundo núcleo do processo de decisão ramescente refere-se às relações entre meios e fins. Esta aproximação, que no método da raiz é buscada a priori, aqui só se revela ao final do processo, quando se alcança o consenso possível, mesmo sem acordo quanto aos valores eventualmente conflitantes.

O terceiro campo onde o método da ramescência se desenvolve diz respeito à simplificação da abrangência analítica, tanto por meio da limitação das comparações entre as decisões políticas que diferem proporcionalmente pouco em relação às políticas vigentes quanto pelo descarte de possíveis consequências importantes de diferentes opções políticas, bem como dos valores associados a tais consequências.

A quarta técnica associada ao método ramescente de decisões políticas é a da sucessão de comparações, quer dizer, formular políticas constitui um processo de sucessiva aproximação a alguns objetivos desejados, o qual vai experimentando mudanças a cada reconsideração, e acaba facilitando a tomada de decisão, já que produz conhecimento sobre as consequências do que vier a ser decidido, não necessita de passos muito grandes, permite testar as previsões anteriores e possibilita a remediação dos erros passados com razoável rapidez.

Em resumo pode-se afirmar que, para Lindblom (1959), o método da raiz depende da teoria enquanto o método da ramescência a dispensa. Para ele a teoria é de utilidade extremamente limitada na formulação de políticas por não prescindir de fatos e não ser suficientemente precisa para ser aplicada num processo político-decisório. Sugere, portanto, a

utilização do sistema das comparações sucessivas, pois este é um método comum de formulação de políticas e será, em muitas circunstâncias, superior a qualquer outro método de decisão existente para a solução de problemas complexos.

Sem desprezar o valor da ciência, dos dados empíricos e da teoria, é forçoso de um modo ou de outro alinhar-se a Lindblom (1959) em sua formulação acerca do método decisório que o administrador público deve adotar para a definição de políticas, especialmente em ambientes, como os que se vivencia no mundo atual, singularmente em países de economia fraca e índices graves de desigualdades como o Brasil.

Efetivamente, se baseados apenas em vetores teóricos, nossos escassos recursos públicos poderiam ser direcionados a áreas tecnicamente muito importantes e eventualmente mal contempladas com receitas, deixando de lado outros segmentos que pelo método das sucessivas aproximações limitadas poderiam vir a ser considerados mais urgentes e mais eficazes no combate a tais desigualdades.

A grande virtude do método da ramescência reside em permitir que os administradores públicos se utilizem de experiências e alguma sensibilidade nas tomadas de decisões, levando em conta, inclusive, opiniões e demandas das próprias comunidades em que as políticas públicas objetos da sua análise serão aplicadas.

Uma das estratégias que hoje consagram a prática do método de Lindblom (1959), amplamente aplicadas em alguns processos decisórios de natureza política, é a realização de audiências públicas durante a tramitação de determinados projetos de leis ou de processos judiciais cujas decisões tenham a potencialidade de atingir ou repercutir sobre parcelas consideráveis da população ou de comunidades específicas.

Os posicionamentos políticos, as demandas sócio-econômicas e as necessidades peculiares aos grupos sociais envolvidos ou atingidos pelas decisões, manifestados nestes fóruns de debate (audiências públicas) fornecem um considerável cabedal de informações de utilidade essencial para a aplicação, ao processo decisório, das técnicas de ramescência tão bem sistematizadas e expostas por Lindblom.

Por todos os motivos expostos acima, o método das sucessivas aproximações limitadas é, também, o que parece permitir o maior espaço ao debate democrático no âmbito dos processos decisórios sobre políticas públicas. Os dados e informações que os administradores públicos devem utilizar para realizar as aproximações que os levarão a alcançar um consenso acerca de um curso de ação são coletados de diversas fontes, algumas até mesmo teóricas, mas, ao contrário do método de raiz, ou racional-compreensivo, que lida com fatos cientificamente comprováveis ou comprovados, objetivos pré-fixados, exaustivos exames de

alternativas e resultados possíveis ou previsões de resultados satisfatórios ou ideais, na ramescência há espaço para um conjunto reduzido de alternativas comparáveis à situação que está na base do problema que implica na necessidade de decidir.

Não basta, contudo, adotar decisões políticas resultantes de processos decisórios, por mais adequados que eles sejam, do ponto de vista das suas características intrínsecas e do grau de democracia que os envolvem. É imprescindível, para a efetividade das políticas públicas que sua implementação seja monitorada e avaliada. Alguns autores de renome no campo da Ciência Política se debruçaram sobre o tema da implementação e da avaliação, fornecendo importantes marcos teóricos e práticos na matéria.

Sabatier e Mazmanian (1996) se destacam dentre estes estudiosos ao formularem suas teorias sobre a implementação de políticas, identificando os fatores que condicionam o atingimento dos objetivos durante todo o processo. Adotando a premissa de que toda política pública se concretiza, de um modo ou de outro, em um estatuto com força coercitiva (lei em sentido amplo), categorizaram, então, os fatores de influência em três grandes grupos: primeiro a “tratabilidade” dos problemas aos quais o estatuto se dirige, ou seja, a permeabilidade dos agentes sociais envolvidos à implementação da política, dado que há estatutos cujas aplicações recebem maiores ou menores resistências por parte dos atores sociais sobre os quais repercutem sua implementação; segundo, a capacidade do estatuto para estruturar adequadamente o processo de implementação, com objetivos claros e coerentes, recursos financeiros suficientes, estrutura institucional apropriada e acesso aos atores externos; o terceiro grupo de fatores imprescindíveis à implementação de políticas, segundo os citados autores é o efeito das variáveis políticas no apoio aos objetivos estatutários, destacando-se o apoio das autoridades e do público às estratégias de implementação.

Vaquero (2007), por sua vez, aborda o pluralismo como um marco indispensável no contexto do enfoque híbrido que preconiza no âmbito da implementação de políticas, combinando as melhores características das diversas teorias existentes sobre o tema, dada a complexidade que a atuação do administrador de políticas lida, com uma grande variedade de atores e fatores interferindo no processo. O importante para o autor é que o implementador de políticas saiba enxergar e considerar, na sua atuação, as diferentes visões sobre o problema, de modo a manejar não apenas uma parte da realidade, mas a maior parte possível. Este método se coaduna e se alinha com o método ramescente de formulação das políticas, proporcionando uma ampliação da participação democrática não apenas na estruturação como na implementação e avaliação dos resultados das políticas.

Resta então interrogar sobre os impactos das políticas. Nisto consiste a avaliação. No Brasil Lima e D'Ascenzi (2013) desenvolveram importante estudo sobre este segmento do ciclo de maturação das políticas públicas. Inicialmente os estudiosos criticam o tipo de abordagem que normalmente se adota para a análise de políticas públicas, a sequencial, também designada por ciclo de políticas públicas. Este método, segundo eles, se alicerça na segmentação do processo em três fases: formulação, implementação e avaliação, sendo a primeira integrada pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão. A segunda fase, de implementação, consiste na execução das decisões adotadas na etapa prévia. A avaliação, último elo da cadeia, concretiza-se na indagação sobre os impactos das políticas.

A restrição dos autores aqui comentados quanto ao método sequencial enfoca a ausência nele de espaço para a consideração de variáveis explicativas para os fenômenos, bem como para “explorar elementos como as ideias e concepções de mundo dos atores, suas estratégias, normatividades e intencionalidades próprias” (LIMA e D'ASCENZI, 2013, p.109). São estes aspectos do processo analítico que formarão a indispensável conexão entre as intenções contidas no planejamento das políticas e sua apropriação nos contextos locais de ação.

A trajetória e adequação à realidade dos processos de implementação de políticas são influenciadas pelas características e o conteúdo do plano, pelas estruturas e dinâmicas dos ambientes em que serão concretizadas, bem como por ideias, valores e visões de mundo dos atores envolvidos, implicando em que tais agentes efetivem e fundamentem sua atuação em um sistema ideológico peculiar. Se, por um lado os estatutos normativos, tanto os formais quanto os informais, podem balizar certas condutas, não é menos verdadeiro que, em última análise o plano de implementação será interpretado e adaptado às circunstâncias locais (LIMA e D'ASCENZI, 2013).

Nesta linha de pensamento vale uma incursão pelo pensamento de Ball (MAINARDES e MARCONDES, 2009). Na visão dele, o ciclo de políticas não pode ser uma simples descrição das políticas, mas uma forma de pensar as políticas e verificar como elas são feitas, utilizando alguns conceitos diversos dos tradicionais. Um destes, elemento semântico central de sua teoria é o da encenação (*enactment*), que se explica pela ideia de que os agentes envolvidos no processo de colocar em prática as políticas devem alternar entre modalidades, a primária, ou textual (os estatutos) e a prática, a ação.

Para Ball, por em prática políticas é um processo que se assemelha a uma peça teatral. Há o roteiro da peça mas a estória ou o tema só se materializa quando alguém representa, atua

na realidade para transformar aquele tema em algo inteligível ou palatável para os seus destinatários. Trata-se de um processo que envolve interpretação e criatividade. Também Ball entende que a prática é investida de valores locais e pessoais, envolvendo expectativas e requisitos contraditórios razão pela qual não prescinde de acordos e ajustes secundários.

A temática da implementação e avaliação de políticas públicas tem relevância central para o objeto do estudo desenvolvido no presente trabalho. Como se constatará oportunamente, por meio de dados empíricos e sua análise, os recursos financeiros decorrentes da alienação das jazidas de petróleo e gás natural no Brasil são utilizados em políticas públicas sem que os responsáveis pelas mesmas demonstrem maiores preocupações com uma adequada formulação, acompanhamento e avaliação de seus resultados. A razão para esta postura está ligada, dentre outros fatores, ao alto grau de imprevisibilidade e de instabilidade destas receitas, que dependem de fatores extremamente voláteis não apenas para a certeza da sua arrecadação como para a determinação dos valores que efetivamente serão arrecadados.

Diferentemente dos programas e projetos de políticas públicas baseados na arrecadação tributária comum, cuja certeza e previsibilidade orçamentárias estão vinculadas a fatores dependentes em maior grau da economia interna, as iniciativas políticas que se baseiam em verbas públicas derivadas da atividade petrolífera, os *royalties*, tendem a se caracterizar pela ausência de planejamento, de acompanhamento e de avaliação, notabilizando-se, na maior parte das vezes, inclusive pela efemeridade, precariedade e superficialidade, especialmente no âmbito dos menores municípios os quais, além de desaparelhados estruturalmente para o processo das políticas, não possuem, de modo geral, mecanismos de participação democrática (cidadã) neste processo.

Prosseguindo na edificação da pesquisa sobre a qual se alicerça este trabalho, passa-se agora ao estudo da evolução dos parâmetros políticos e jurídicos sobre os quais foram construídos os alicerces da estrutura estatal de arrecadação e dispêndio de recursos naturais do Estado brasileiro, elemento de importância capital na edificação da tese a ser afinal deduzida.

PARTE 1 – EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM OS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO

CAPÍTULO 2 – PROPRIEDADE DO SUBSOLO NO BRASIL E RECEITAS ESTATAIS PELO SEU USO

2.1 A PROPRIEDADE DO SUBSOLO NO BRASIL

Desde o período colonial o Brasil vem adotando diversos sistemas de exploração dos recursos minerais.

A Coroa Portuguesa foi buscar em institutos medievais os alicerces para fundamentar seu direito de explorar as riquezas minerais. Era o poder soberano e da dominialidade do rei sobre as terras do reino que legitimava a propriedade monárquica.

Havia uma lógica política presidindo essa orientação: a do Estado absolutista, que tinha sua centralidade na figura do monarca. A política e a economia colonial portuguesa se sustentavam nestes pressupostos para justificar a apropriação dos bens minerais descobertos na colônia.

As várias ordenações reais: Afonsinas, Manuelinas e Filipinas constituíam o arcabouço normativo de concretização do poder absoluto do rei. Todas as riquezas, bens e demais elementos que pudessem gerar recursos para o Estado pertenciam ao rei, o qual possuía também um *múnus* divino que legitimaria as formas de posse sobre todas as riquezas.

Segundo as normas da metrópole portuguesa os bens minerais pertenciam à Coroa e não ao proprietário do solo. A este seria destinada, quando da exploração do subsolo abaixo de suas terras, apenas uma indenização tendo por base a eventual turbação ou privação do exercício completo do seu direito de propriedade durante o período da lavra.

No período colonial esteve em vigor um sistema de exploração mineral baseado nas Ordenações Manuelinas, as quais descreviam as jazidas como um bem jurídico distinto do solo, sendo necessária para sua exploração a licença da Coroa, que era a titular das minas e que impunha a disciplina da respectiva exploração.

Pelo mencionado sistema se garantia à Coroa a propriedade do subsolo, concedendo-se aos descobridores de jazidas a chamada data mineral, segundo a qual eles deveriam cumprir certas obrigações de aproveitamento dos recursos, caso contrário a data seria revertida ao Estado. A data mineral assegurava ao descobridor da jazida uma propriedade nova, registrada, transmissível, perpétua e distinta do solo; era um simples desdobramento do domínio da Coroa (POUCHAIN, 2011).

Esse sistema, portanto, se alicerçava na ideia de que se tratava de uma mera liberalidade do monarca, a seu exclusivo critério, transferir um bem da coroa para o domínio

do particular e de que a manutenção do título estava sujeita ao pagamento de uma taxa então conhecida por "regalia" ou, na língua inglesa, *royalty*.

Neste sistema, portanto, quaisquer substâncias encontradas no subsolo pertenciam ao beneficiário da data mineral, exceto as jazidas de ouro, prata e sal sobre as quais se constituía uma espécie de reserva legal, mantendo-se estas como propriedade do rei.

O fundamento político desse regime jurídico sobre as riquezas do subsolo se assentava na premissa de que os indivíduos não haviam prestado nenhuma contribuição para a existência das jazidas, tratando-se as mesmas de fenômenos da natureza, devendo ser tratadas como todos os bens desconhecidos existentes nos limites do território do reino, os quais pertenciam originalmente ao respectivo monarca (BARBOSA, 1994)

Na vigência desse sistema de exploração mineral no Brasil, inexistia uma regulação estruturada do setor. Interessava à coroa portuguesa, única e exclusivamente, extrair os minerais descobertos e remetê-los à metrópole. Costuma-se indicar como marco de uma incipiente organização normativa do setor mineral brasileiro a criação da Casa da Moeda de Minas Gerais e das Casas de Permutas nos lugares em que se realizava a mineração.

Proclamada a independência o Império passa a adotar ações no sentido de organizar e normatizar o setor mineral no País, dado que a atividade apresentava-se como uma das mais promissoras, naquele momento de formação do Estado, para a geração das divisas necessárias a garantir ao governo os recursos indispensáveis à manutenção da infraestrutura estatal.

No Brasil imperial independente, uma nova legislação aprovada em 1823 determinava que as leis de Portugal tivessem aplicação no País. Desse modo o subsolo, que anteriormente se integrava ao patrimônio da coroa portuguesa, passava a fazer parte dos domínios do Estado monárquico brasileiro.

Ficava ainda mantido o sistema de “datas minerais” e da dualidade jurídica entre o solo e o subsolo, entendendo-se que ambos não se confundiam. Embora a Constituição Imperial de 1824 tenha garantido o direito de propriedade em toda sua plenitude, não tendo feito qualquer referência à propriedade do subsolo, prevaleceu o entendimento de que os bens minerais deveriam pertencer ao Estado (BATISTA JÚNIOR, 2014).

A formação do Estado nacional no Brasil e, como de resto em muitas ex-colônias americanas, como se percebe, obedece a um roteiro diferente do que se verificou na Europa e se examinou na Seção anterior. Lá os Estados se formaram a partir de uma evolução social e econômica que levou a movimentos políticos de concentração do poder em governos centrais. Daí a implantação do Estado fiscal caracterizou-se como uma consequência lógica, dada a

necessidade de estes novos governos centrais fazerem face às também novas demandas sócio-políticas nos territórios nacionais.

Nos territórios coloniais, diferentemente, o processo de transição entre as estruturas políticas medievais e o Estado nacional obedeceu a um roteiro um pouco diferente na forma, embora os fundamentos se assemelhem. As estruturas de poder nas colônias tinham características feudais. Ilustração perfeita disso foi o sistema de capitânicas hereditárias adotado pela metrópole portuguesa para administrar a colônia brasileira. Estes pequenos territórios eram verdadeiros feudos onde os senhores (ou donatários) tinham total autonomia para tomar decisões desde como explorar a terra até os critérios e os modos de punição de infratores (MATTOS ET al, 2012).

Este sistema de domínio territorial, social e econômico perdurou oficialmente no Brasil até meados do século XVIII. Com a independência, em 1822, o Brasil se torna um Estado nacional, culminando um processo de afastamento da metrópole lusitana que já vinha se desenvolvendo desde a época em que, significativamente, as capitânicas foram extintas, e que foi fortemente incrementado pela presença da corte portuguesa no Rio de Janeiro entre 1808 e 1821, às vésperas da declaração da independência.

O processo de centralização e nacionalização do poder, que se acelera com a elevação do Brasil à capital do reino e depois com a sua independência, se dá em paralelo à consolidação de um Estado fiscal, segundo o modelo schumpeteriano, deslocando-se o poder de imposição de receitas estatais dos chefes locais (donatários) para o poder central estatal: a coroa; este processo se concretiza com a independência e a instalação de um governo próprio, dotado dos poderes de coerção e extração de recursos financeiros da sociedade, e das obrigações de regulação, distribuição e proteção.

Neste contexto, nada mais natural que num país de característica eminentemente extrativista como fora o Brasil até então, tais atividades continuassem a ter importância capital para a economia. Assim, os tributos incidentes sobre a mineração tinham, no Brasil independente, um peso considerável na arrecadação estatal. A história da mineração no Brasil está umbilicalmente ligada à evolução dos limites da propriedade no ordenamento político do País. Na sequência evolutiva das transformações políticas experimentada pelo Brasil a propriedade do subsolo passa, como já se constatou acima, da figura pessoal do monarca para a instituição estatal, garantida a propriedade do solo ao seu legítimo detentor. O Estado passa a representar os interesses nacionais, sendo o titular das riquezas minerais. Ele podia explorar tais recursos diretamente ou conceder a exploração a particulares. Ao Estado competiam, ainda, as funções de controle e fiscalização da prospecção e do aproveitamento das jazidas.

Ao concessionário cabia explorar efetivamente os recursos e repassar aos cofres públicos os valores relativos aos tributos incidentes sobre a atividade minerária.

No sistema legal do Brasil Império a legislação garantia ao proprietário do terreno onde havia jazidas o direito à preferência para exploração e lavra do subsolo e também o direito a indenização pelos danos eventualmente causados pelas operações de lavra conduzidas por terceiros. Entretanto, interpretações dicotômicas da Constituição de 1824 geraram indefinições acerca da separação entre a propriedade do solo e o direito de explorar as riquezas minerais. Prevaleceu, afinal, jurisprudencialmente e por legislação infraconstitucional, o entendimento de que o Estado tinha direito sobre as minas (MARTINS, 2012).

No período republicano inaugura-se um novo sistema de propriedade minerária, segundo o qual a mina é acessória à superfície. Assim, de acordo com a Constituição Federal de 1891, o dono do solo era também proprietário do subsolo. Houve, portanto, uma radical reorientação do sistema da propriedade mineral na transição do regime monárquico para o republicano. O sistema das regalias vigente no império é abandonado e adota-se o sistema segundo o qual pertencem ao proprietário do solo os recursos integrados ao subsolo sob a propriedade superficiária.

A Constituição de 1891 foi claramente influenciada pelo modelo liberal burguês, ao consagrar o direito à propriedade em sua plenitude, salvo os casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. Alinhada aos seus fundamentos políticos, a Carta considerava que o dono do solo era dono da projeção da sua propriedade até o céu e até o centro da terra. Estes eram os princípios da escola econômica liberal clássica, fundados nas ideias do *laissez faire* e do *laissez passer*, então vigentes na ordem econômica e social mundial, cujo agente maior era o mercado, tendo como pano de fundo um Estado abstencionista e infenso às questões sociais e econômicas.

Em 1903 dá-se um fato de especial relevo para a evolução dos conceitos e das normas relativas à propriedade do subsolo e para a indústria minerária brasileira: já no âmbito de uma ainda incipiente, mas firme reação das classes médias urbanas e militares, relegadas a um plano político inferiorizado diante das oligarquias agrárias, o engenheiro João Pandiá Calógeras publica um livro intitulado “As minas do Brasil e sua Legislação”, defendendo a inserção, no ordenamento jurídico brasileiro, da diferença entre a propriedade do solo e a do subsolo e a garantia, ao Estado, da possibilidade jurídica de desapropriação do subsolo com

vistas à exploração minerária (DHENIN, 2010).² Em 1915 Calógeras obteve significativa vitória política ao conseguir que parte de sua proposta se tornasse efetiva, por meio do Decreto n° 2.935, de 6 de janeiro de 1915, conhecido como “Lei Calógeras”.

A Lei Calógeras driblava os direitos absolutos que a Constituição estipulava para o proprietário do solo relativamente ao subsolo. Proibia a divisão das minas entre os herdeiros da propriedade superficiária, permitia a administração das minas pela União caso o proprietário assim desejasse e previa a implantação do Conselho Superior de Minas, “incumbido de estudar e emitir parecer sobre todas as questões técnicas econômicas e de direito privado referentes à mineração” (MATTOS, 1994)

O insucesso do sistema de propriedade do subsolo como acessória à propriedade do solo, no Brasil, em contraposição ao sucesso que tal regime experimentou em terras estadunidenses e britânicas, por exemplo, deveu-se, provavelmente, aos estágios econômicos em que se encontravam os países mencionados.

O Brasil tinha, nos séculos XVIII e XIX, uma economia de base essencialmente extrativista e agrária. Enquanto no hemisfério norte, especialmente na Inglaterra, com repercussões nos então recém-independentes Estados Unidos da América, florescia a industrialização, o Brasil ainda se arrastava em uma economia colonial, voltada ao suprimento da metrópole.

Somente em fins do século XIX o Brasil ingressa na era republicana e passa a conhecer os fundamentos do liberalismo econômico difundido e praticado nos países centrais. Era aqui, contudo, uma espécie de “liberalismo deslocado” no tempo: inexistiam atividades industriais de base e de ponta e o empresariado continuava profundamente dependente do Estado o qual, entretanto, centralizava as políticas públicas, mas não provia a infraestrutura necessária ao desenvolvimento de uma industrialização consistente. Daí o desinteresse pelas atividades minerais, apesar do significativamente vantajoso marco legal para os proprietários das terras.

O problema é que, e aqui já fazendo referência específica à exploração petrolífera, os recursos necessários à prospecção, exploração e produção de elementos do subsolo, inclusive

² Calógeras nasceu no Rio de Janeiro, em 1870. Era engenheiro. Eleger-se deputado federal pela primeira vez em 1897. Em 1903 voltou à Câmara Federal, se reelegeu sucessivamente e ganhou fama e prestígio no Congresso, participando de debates sobre grandes temas nacionais. Em 1914 assumiu o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, permanecendo no cargo até julho de 1915, quando foi transferido para a pasta da Fazenda. Em 1918 voltou à Câmara e chefiou a delegação brasileira à Conferência de Paz de Versalhes, após o término da Primeira Guerra Mundial. Depois foi nomeado ministro da Guerra por Epiácio Pessoa. Saiu do Ministério em novembro de 1922 e afastou-se da vida política para dedicar-se a negócios particulares. Em 1933 eleger-se deputado federal constituinte. Morreu em Petrópolis, no Estado do Rio de Janeiro, em 1934.

dos hidrocarbonetos, eram (como de resto ainda são) de grande vulto. No limiar do século XX, no Brasil, um particular que ousasse investir na exploração e produção de petróleo se veria na incômoda posição de, em caso de sucesso, simplesmente não ter como escoar sua produção para exportar, nem como agregar valor refinando-o e comercializando os derivados pela total ausência de estruturas que permitissem o transporte dos produtos e a competitividade da implantação de refinarias.

Este quadro só começa a ser redesenhado, no Brasil, pelo advento da 1ª Guerra Mundial, tanto pelas transformações que a nossa economia vinha experimentando desde o início do século XX, com o aumento da industrialização e, conseqüentemente, da demanda por energia, cujo principal insumo, à época, era os combustíveis fósseis. O País padecia de enorme dependência externa para o abastecimento energético, dada a incipiência da produção de combustíveis.

É neste contexto que os agentes econômicos, políticos e sociais incrementam o debate sobre a geopolítica do petróleo e as relações da indústria petrolífera com o desenvolvimento econômico.

Destacou-se, nesses embates, a figura de Ildefonso Simões Lopes (1866-1943).³ Simões Lopes vislumbrava com rara perspicácia os aspectos geopolíticos da indústria petrolífera internacional, numa época em que o tema era pouco estudado no Brasil. Percebeu as repercussões e as conseqüências, para a economia brasileira, da busca por hegemonia empreendida pelas grandes multinacionais do setor e lutou pelo desenvolvimento de ações governamentais no sentido de impedir que a indústria brasileira do petróleo viesse a ser controlada por interesses estrangeiros ou transnacionais.

Lopes, contudo, não permaneceu apenas no campo da especulação teórica; adotou providências práticas para tentar aumentar a atratividade da atividade minerária. À frente do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, patrocinou a redação do texto que viria a se transformar no Decreto nº 4.265, de 15 de janeiro de 1921, regulamentado pelo Decreto nº 15.211, de 28 de dezembro de 1921, que ficaram conhecidos, em seu conjunto, como Lei Simões Lopes.

Costuma-se dizer que esta Lei foi primeiro código de mineração brasileiro. A Lei Simões Lopes definia mina como jazidas de substâncias minerais valiosas para a indústria,

³ Gaúcho formado pela Escola Politécnica do Rio de Janeiro, Simões Lopes elegeu-se deputado estadual no Rio Grande do Sul e se reelegeu até 1904, ocasião em que foi eleito Deputado Federal. Ali especializou-se nas questões relacionadas à siderurgia, à mineração e ao petróleo. Foi Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio de 1919 a 1922 quando retornou à Câmara dos Deputados onde renovou mandatos até 1930. Foi nomeado pelo Presidente Getúlio Vargas para a diretoria do Banco do Brasil ali ficando até o ano de seu falecimento.

exploráveis com vantagem econômica, contendo elementos metálicos, semimetálicos e não-metálicos, bem como os respectivos minérios ou combustíveis fósseis, as gemas ou pedras preciosas e outras substâncias de alto valor industrial (BRASIL, 1921).

A nova Lei promoveu uma parcial modernização da Lei Calógeras, buscando imprimir ao texto constitucional então vigente uma interpretação mais favorável à criação de um ambiente econômico e empresarial favorável à mineração. Este esforço, entretanto, não alterava o “conceito constitucional de acessão, isto é, da submissão da propriedade mineira à superficial” (HERMAN, 1992).

No governo de Arthur Bernardes o regime constitucional da propriedade mineral começou a ser questionado. Na mensagem de apresentação ao Congresso Nacional da proposta de revisão constitucional em 1926, registrou-se o problema da ausência de instrumentos de controle estatal sobre a propriedade e a exploração das minas, que em grande proporção interessavam à defesa nacional e cuja exploração, sem adequada regulação, constituía considerável risco à prosperidade e à tranquilidade do País.

Bernardes preconizava que a Constituição deveria deixar à legislação ordinária o regramento da prospecção e da exploração das minas de subsolo, de maneira que se conciliassem os interesses públicos e privados, assegurando-se a participação dos proprietários do solo nos lucros e rendimentos das mencionadas atividades.

Após intensos debates legislativos, a reforma constitucional de 1926 resumiu-se à alteração de um artigo da Carta de 1891, para definir que minas e jazidas minerais necessárias à segurança e à defesa nacionais e as terras onde existirem não podem ser transferidas a estrangeiros (BRASIL, 1926).

A posição de Bernardes só viria a ser totalmente adotada na Constituição de 1934 que, ao contrário da de 1891, como se verá adiante, optou por um projeto de Estado democrático e social e conteve um título inteiro sobre a ordem econômica e social.

Bernardes foi sucedido por Washington Luís. A sucessão deste foi um episódio conflituoso. Em 1929, Washington Luís indica para sucedê-lo o presidente do Estado de São Paulo, Júlio Prestes. Como a regra não escrita da chamada “política do café com leite” era a alternância entre paulistas e mineiros. Washington Luís, embora nascido em Macaé, no Rio de Janeiro, representava a cota paulista e, assim, a escolha desagradou os políticos de Minas Gerais. Os políticos mineiros mais influentes aliaram-se aos gaúchos e formaram a Aliança Liberal, que receberia também o apoio de grupos opositores de outros estados, além de militares remanescentes do movimento tenentista. A campanha eleitoral foi acirrada, e a eleição realizada em março de 1930 foi vencida pela chapa da situação.

A Aliança Liberal, entretanto, articulou um golpe para depor Washington Luís e conseguiu seu intento, ficando o governo sob a responsabilidade de uma junta militar de três membros. Em 3 de novembro de 1930 a presidência da república é entregue a Getúlio Vargas, candidato derrotado nas eleições e figura proeminente do movimento golpista. Vargas tornou-se chefe do Governo Provisório com amplos poderes. A constituição de 1891 foi revogada e Getúlio passou a governar por decretos

Diversos fatores contribuíram para a crise de 1930 e para seu desfecho. A crise econômica de 1929 que resultou na quebra da Bolsa de Nova Iorque afetou a economia brasileira profundamente, dada a dependência desta dos setores agrário e exportador, provocando grande desemprego e fortes pressões sindicais. O amálgama dessas circunstâncias com revoltas militares, insatisfação da oligarquia afastada do protagonismo político e a formação de um proletariado urbano cada vez mais atuante e reivindicador deu ensejo ao movimento de 1930.

O novo presidente, Getúlio Vargas, era cidadão de notável habilidade política. Entendia e lidava habilmente com as várias e por vezes contraditórias demandas dos segmentos sociais e políticos antes mencionados, conseguindo manter um tênue equilíbrio entre as forças que o apoiavam. No campo minerário, vários Decretos do Governo Provisório suspenderam os atos que tinham por objeto a alienação ou oneração de jazidas. A alteração fundamental na ordem jurídica da atividade minerária veio com a edição do Código de Minas. A nova lei operou, segundo Barbosa (1994, p.69) “uma verdadeira revolução no setor mineral ao estabelecer que as minas e jazidas constituíam propriedade distinta da do solo”. Instaurava-se, no Brasil, o sistema de concessões minerais.

Conforme o Código de Minas, todas as riquezas do subsolo que não estivessem sendo exploradas no momento da sua publicação passavam ao domínio da União e só poderiam ser objeto de exploração mediante concessão do poder central.

Em novembro de 1933 instala-se uma Assembleia Constituinte que passa a trabalhar sobre um texto base elaborado por um grupo de juristas indicados pelo governo e que resultou na Constituição promulgada em 16 de julho de 1934.

A nova Lei Básica trouxe novidades em diversos temas de que se ocupou. Muito influenciada pelas constituições do México (1917), da Alemanha (1919) e da Espanha (1931), a Constituição de 1934, continha um importante rol de direitos econômicos, sociais e individuais, de viés claramente liberal, aproximando-se da Constituição de Weimar, indicada por muitos historiadores e cientistas políticos como sua primordial fonte inspiradora. No dizer

de Paixão (2011, p.149), “ela representa, portanto, uma faceta da modernização da sociedade brasileira, após o fim da República Velha”.

É a Constituição de 1934 que consagra, definitivamente, na base do ordenamento jurídico nacional, a separação entre a propriedade do solo e a do subsolo Quanto à atividade minerária o novo texto constitucional previa o seguinte: "as minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial" (BRASIL, 1934).

Adicionalmente o novo texto constitucional ratificava expressamente a adoção do regime de concessão para atividades econômicas vinculadas às jazidas minerais ao determinar que o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização ou concessão federal. A Carta de 1934 trouxe também, como novidade, a abertura do setor minerário à participação de estrangeiros, desde que operassem por intermédio de empresa organizada no Brasil.

Getúlio Vargas foi eleito presidente da república por voto indireto da Assembleia Nacional Constituinte em 15 de julho de 1934, véspera da promulgação da Constituição. Seu mandato deveria estender-se até 3 de maio de 1938 quando tomaria posse o novo presidente eleito. Tudo indicava que a democracia perduraria enfim no País. A expectativa frustrou-se, contudo, quando pouco mais de três anos depois da promulgação da Carta de 34, um golpe de Estado instalou uma nova ordem política no Brasil: o chamado Estado Novo.

As circunstâncias que levaram ao golpe de 37 refletiam, no cenário nacional, os embates de forças políticas verificados no âmbito internacional, especialmente na Europa do período que se seguiu à Primeira Grande Guerra. Lá os movimentos e ideais totalitários e autoritários ganharam força a partir de um profundo desprestígio da democracia liberal, associada ao capitalismo, incapaz de fazer face e resolver a grave crise econômica mundial (FAUSTO, 2002).⁴

⁴ Os diversos grupos políticos, à esquerda e à direita, que historicamente dominavam a cena brasileira foram se alinhando às novas tendências, agremiações e partidos que se formavam, influenciados pelos acontecimentos europeus. Neste contexto ganhou força no Brasil dos anos 30 o pensamento autoritário. Esta corrente assumia uma perspectiva política que Fausto (2002) chama de modernização conservadora, segundo a qual era o Estado responsável pela organização da sociedade em todos os seus aspectos, inclusive econômicos, visando o desenvolvimento e o bem estar da população e terminando com os conflitos sociais, as disputas partidárias e os excessos da liberdade de expressão os quais, segundo seus próceres, enfraqueciam o tecido social. Seguiu-se a 34 um período de exacerbação política nas bases acima delineadas que repercutia também nas forças armadas onde a tropa e, principalmente o oficialato se alinhavam aos ideários então em voga segundo suas origens sociais e históricas e suas convicções pessoais. Getúlio promoveu expurgos nos quadros militares, aumentou os efetivos e conseguiu construir uma teia de lealdade a si no âmbito militar. E é com o apoio das forças armadas que Vargas abre caminho para decretar o Estado Novo (DEL PRIORE e VENANCIO, 2010).

Implantado o Estado Novo, Getúlio revoga a Constituição de 1934 outorgando, no mesmo dia, uma nova Carta Constitucional, elaborada pelo jurista Francisco Campos, ministro da Justiça do novo regime.

A Constituição de 1937 era essencialmente autoritária e centralizadora, sintonizada com os modelos fascistas então vigentes em diversos países, rompendo a tradição liberal dos textos constitucionais anteriores. A principal característica da Carta de 37 era a concentração de poderes no Executivo. Quanto aos aspectos político-administrativos, seu conteúdo era intensamente centralizador, ficando a cargo do presidente da República a nomeação dos chefes dos executivos estaduais, os interventores, cabendo a estes, por sua vez, nomear as autoridades municipais.

A intervenção estatal na economia, tendência que na verdade vinha desde 1930, ganhava força com a criação de órgãos técnicos voltados para esse fim. Ganhava destaque também o estímulo à organização sindical em moldes corporativos, uma das influências mais evidentes dos regimes fascistas então em vigor. Nesse mesmo sentido, o Parlamento e os partidos políticos, considerados produtos espúrios da democracia liberal, eram descartados. A Constituição previa a convocação de uma câmara corporativa com poderes legislativos o que, no entanto, jamais aconteceu. A própria vigência da Constituição dependeria da realização de um plebiscito que a referendasse, o que também jamais foi feito.

No que diz respeito à exploração do subsolo, a Constituição de 1937 manteve a nacionalização, atribuindo à União a competência para legislar sobre minas e respectiva exploração. Aos estados-membros foi conferida competência suplementar sobre a matéria, desde que as normas estaduais não contrariassem as federais sobre o tema.

Foram também atribuídos ao domínio das atribuições federais todos os bens que já pertencessem à União segundo as leis vigentes na data da entrada em vigor da Constituição de 1937, incluindo as jazidas desconhecidas ou não declaradas, nacionalizadas conforme o Código de Minas de 1934 o qual, diga-se de passagem, foi mantido em vigor. Adicionalmente, a Carta de 37 trouxe para o âmbito da legislação constitucional a norma do Código de Minas que previa a nacionalização progressiva das minas e jazidas consideradas básicas ou essenciais, econômica ou militarmente, para o País.

Alinhando-se ao nacionalismo que permeava as instituições políticas no momento histórico ora retratado, a Carta de 1937 reservava a brasileiros ou a empresas constituídas por acionistas brasileiros a outorga de autorizações para a exploração ou aproveitamento industrial das minas e das demais riquezas do subsolo. No mesmo diapasão dispôs o novo

Código de Minas, promulgado em 29 de janeiro de 1940 que, na verdade, caracterizou-se como um aperfeiçoamento do Código de 1934 (BERCOVICI, 2011).

A estruturação do Estado Novo deu-se sobre um alicerce autoritário e modernizador, idealizado para durar por muito tempo, mas não chegou a oito anos. Segundo Fausto (2002) a desestabilização do regime ocorreu mais em decorrência das injunções políticas internacionais do que das lutas internas. Foram, conforme o autor, as contradições entre o apoio do Brasil aos países democráticos durante a Segunda Guerra, e o regime autoritário praticado internamente, que impulsionaram as oposições e provocaram divergências no seio do governo.

Diante das pressões de diversos setores da sociedade, inclusive das forças armadas, no seio das quais surge a candidatura do major-brigadeiro Eduardo Gomes à Presidência da República, como contraponto ao regime estadonovista, Vargas habilmente baixa, em fevereiro de 1945, o Ato Adicional à Constituição de 1937, estipulando prazo para a marcação de eleições gerais. Um novo Código Eleitoral foi então decretado marcando a eleição presidencial para 2 de dezembro de 1945, quando também seria eleita uma Assembleia Constituinte, ficando as eleições estaduais agendadas para 6 de maio de 1946 (FAUSTO, 2002).

Getúlio lança como candidato seu Ministro da Guerra, Eurico Gaspar Dutra, à sua sucessão. As insatisfações no interior das forças armadas fizeram com que, em outubro de 1945, Vargas fosse forçado a renunciar à presidência da república, retirando-se para a cidade de São Borja, no Rio Grande do Sul, onde nascera e mantinha propriedades. O poder foi entregue, numa composição entre os setores militares, a oposição e os candidatos, à presidência do Supremo Tribunal Federal, de forma transitória, o qual manteve o calendário eleitoral, com o pleito realizando-se em dezembro de 1945.

O general Eurico Gaspar Dutra venceu as eleições com significativa vantagem sobre os demais contendores. Getúlio elegeu-se senador pelo Rio Grande do Sul. Em fins de janeiro de 1946 começaram os trabalhos da Constituinte cujo resultado consagrou-se no texto da nova Carta Magna, promulgada em setembro do mesmo ano.

A exclusividade da exploração mineral para brasileiros foi extinta pela Constituição de 1946 que, neste particular, se assemelhou à de 1934, substituindo a atribuição dessa atividade a “brasileiros ou empresas constituídas por acionistas brasileiros” pela outorga a “brasileiros ou a sociedades organizadas no País”. Estava assim reaberto o setor mineral ao capital estrangeiro. Nos demais aspectos da atividade minerária, a Carta de 1946 repetia a de 1937.

A década de 1940 no Brasil é cenário de profundas e relevantes modificações no perfil sócio-político do País. Del Priori e Venâncio (2010) sublinham que, em decorrência de diversos fatores, com destaque para as reformas educacionais e a incorporação do voto feminino, a participação eleitoral aumenta de forma notável e passa a apresentar um perfil crescentemente urbano, gerando alterações também significativas nas orientações políticas dos eleitores e dos candidatos, os quais cada vez menos se sujeitam aos apelos clientelistas das elites agrárias, refletidos nas lideranças locais interioranas, conhecidas como os “coroneis”.

Durante o governo Dutra, Vargas pavimenta sua volta ao poder pelo voto nas próximas eleições, previstas para 3 de outubro de 1950.

Dutra governava segundo um modelo liberal na economia. A inflação dos últimos anos da Guerra foi controlada e o acúmulo de divisas gerado naquele período implicou numa onda de importações supérfluas que, em pouco tempo, consumiram as reservas, sem qualquer contrapartida positiva.

Em 1947 o governo dá uma guinada intervencionista e estabelece um sistema de licenças de importação. Essa nova política que, no dizer de Fausto (2002), é adotada como contraponto aos problemas do balanço de pagamentos, produz como efeito colateral o favorecimento da indústria nacional, estimulando a produção para o mercado interno. Entre 1948 e 1950 o PIB cresce vertiginosamente mas, em compensação, a repressão ao movimento sindical e seu conseqüente enfraquecimento, abre espaço para Dutra impor uma sensível redução dos salários reais.

Vargas, com sua reconhecida sagacidade política, percebe os pontos fracos das políticas econômicas e sociais do governo Dutra e, combinando propaganda política, facilitada pela sua posição de Senador, com o seu acesso aos movimentos sindicais, consolida seu prestígio entre os eleitores urbanos, afastando-o das antigas oligarquias.

Visando candidatar-se à presidência em 1950, Vargas pavimentou seu caminho rumo ao objetivo traçado, alicerçando sua campanha na defesa da industrialização e na ampliação dos mecanismos legais de proteção ao trabalho. Além disso, Getúlio conseguia equilibrar o discurso liberal, defendendo um modelo de desenvolvimento industrial, com intensa participação de capitais privados, inclusive estrangeiros, com o nacionalismo econômico baseado em intensa participação do Estado no desenvolvimento industrial.

Getúlio Vargas venceu a eleição e tomou posse em 31 de janeiro de 1951. Na política de recursos minerais, um dos fatos mais relevantes do governo que ali iniciava foi a criação da Petrobras, fortalecendo a alternativa nacionalista para o setor. O debate político em torno do

projeto de lei que resultaria na Lei nº 2004/1953 deu-se, segundo Bercovici (2011), no contexto do controle nacional sobre os recursos petrolíferos e de alternativas mais eficazes para assegurar que as jazidas permanecessem em poder do Estado.

Em 3 de outubro de 1953 o Presidente Vargas sancionou a Lei acima mencionada, instituindo o monopólio estatal do petróleo e atribuindo sua execução com exclusividade à empresa então criada para este fim específico: a Petrobras (VICTOR, 1993).

Essa pauta nacionalista adotada por Getúlio, inclusive a limitação de remessa de lucros que também instituiu, aliada ao aumento do salário mínimo em 100%, traz verdadeiro pânico às elites econômicas e militares. Um movimento pela renúncia de Vargas toma grandes proporções após um atentado contra a vida de um dos líderes da oposição, Carlos Lacerda, perpetrado por um assessor palaciano do Presidente. A 24 de agosto de 1954, após perder definitivamente o apoio das forças armadas que, por intermédio de um manifesto, exigiam a sua renúncia, Vargas suicidou-se. Assumiu o Vice-Presidente Café Filho e, em 3 de outubro de 1955 realizaram-se as eleições das quais saiu vencedor Juscelino Kubitschek de Oliveira., com uma plataforma econômica desenvolvimentista, baseada na colaboração entre capitais públicos e privados. Juscelino e seu vice, João Goulart, tomaram posse em 31 de janeiro de 1956.

Nenhuma alteração notável ocorreu no regime de propriedade do solo no período do governo de Juscelino.

Em outubro de 1960 elegeu-se presidente o ex-governador de São Paulo Jânio Quadros, tendo João Goulart sido eleito vice-presidente. Após 7 meses de governo, Jânio renunciou, remetendo o país a uma grave crise política. Com as manifestações de diversos setores da sociedade, inclusive o posicionamento dos ministros militares, contrários à posse do vice João Goulart, o Congresso Nacional acabou adotando uma solução de compromisso, passando o sistema de governo de presidencialista para parlamentarista. Neste ambiente Goulart finalmente toma posse em 7 de setembro de 1961. O parlamentarismo, contudo, durou pouco, pois em janeiro de 1963 realizou-se um plebiscito em que o parlamentarismo foi rejeitado, fazendo com que Goulart retornasse à chefia do Poder Executivo, com todas as funções inerentes ao cargo.

Dáí em diante, contudo, operou-se um progressivo enfraquecimento político de João Goulart, assim como dos grupos políticos que lhe davam sustentação. Este movimento de desgaste foi liderado por segmentos importantes das Forças Armadas, por ocupantes de funções políticas que se opunham ao governo, bem como por robusta parcela da classe média urbana e culminou no golpe militar de 31 de março de 1964.

Goulart exilou-se no Uruguai depois de o Presidente da Câmara dos Deputados ter declarado vaga a Presidência da República, mesmo com o seu titular em território nacional e um marechal, Castelo Branco foi nomeado presidente por um “comando supremo da Revolução”. “Não houve resistência armada, tampouco mobilização significativa da sociedade civil. O Brasil ingressava em um novo período autoritário” (PAIXÃO, 2011, p.155).

Os militares liderados por Castelo tinham como objetivo, no aspecto econômico, uma reforma do sistema até então vigente em que o Estado atuava com forte protagonismo. Para tanto aplicaram as propostas liberais de política econômica, reduzindo o valor real dos salários e promovendo uma ampla abertura da economia a investimentos externos. Paralelamente buscou-se uma considerável redução dos gastos estatais, inclusive com retirada de subsídios, o que causou significativo impacto no custo de vida e na arrecadação de impostos.

Completando a série de mudanças institucionais de caráter autoritário, os militares aprovaram uma nova Constituição, em janeiro de 1967, por meio de um Congresso totalmente aparelhado pelo governo ditatorial.

Relativamente à propriedade do subsolo a Constituição de 1967 determinava que as jazidas, minas e demais recursos minerais constituíam propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial. A exploração e o aproveitamento das jazidas, minas e demais recursos minerais dependiam de autorização ou concessão federal, na forma da lei, “dada exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no País”.

No que tange à atividade minerária a Carta de 1967 praticamente repete a fórmula híbrida de propriedade do solo distinta da propriedade do subsolo, com controle estatal da exploração industrial outorgado só a pessoas físicas ou jurídicas nacionais. Este modelo, com pequenas variações aqui e ali ao longo do tempo, vem desde a primeira Constituição Republicana. Seu hibridismo reflete uma orientação política historicamente verificada no Brasil republicano, segundo a qual as forças políticas e respectivas lideranças, representativas dos diversos segmentos do espectro social, evitam esgarçar suas divergências ideológicas em favor de uma quase permanente composição de uma enorme plêiade de interesses que deságua em modelos políticos e econômicos mistos, contendo componentes estatizantes tímidos e aspectos liberais acanhados, temperados quase sempre por um nacionalismo a meio caminho, resultando em projetos que vão se sucedendo sem perspectivas de continuidade e sempre com riscos iminentes de reversão. Este quadro de volatilidade política gera uma instabilidade

jurídica também histórica, implicando em custos extraordinários para os investidores privados e preços superlativos para os investimentos estatais.

O regime ditatorial perdura por aproximadamente 25 anos, findando efetivamente em 1989, com a primeira eleição direta para a presidência da República após o golpe de 1964. Antes, porém, em 15 de janeiro de 1985 aconteceu a eleição indireta, pelo Colégio Eleitoral, uma anomalia política engendrada pela ditadura de 64, em que senadores, deputados federais e deputados escolhidos nas Assembleias Legislativas Estaduais tinham direito a voto. Foi eleito Tancredo Neves que, entretanto, morreu antes de tomar posse assumindo seu vice, José Sarney.

Cumprindo os acordos políticos que fizera para garantir a própria posse, Sarney mandou ao Congresso Nacional, em junho de 1985, uma proposta de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, a qual terminou aprovada, constituindo-se na Emenda Constitucional nº 26, de 1985. A Emenda instituiu uma Constituinte integrada pelos deputados federais e senadores eleitos em 1986, além dos senadores eleitos em 1982 os quais também acumularam as funções legislativa e constituinte (VERSIANI, 2010).

Os 487 Deputados Federais, 49 Senadores eleitos em 15 de novembro de 1986, e mais 23 dos 25 Senadores eleitos em 1982, num total de 559 parlamentares iniciaram os trabalhos da Constituinte em 1º de fevereiro de 1987, e concluíram em 5 de outubro de 1988, quando a Assembleia Nacional Constituinte, em sessão solene, promulgou a Constituição Federal (OLIVEIRA, 1993).

A Constituição de 1988 incorporou novidades no regramento do setor minerário brasileiro, ao restringir a participação do capital estrangeiro nas atividades respectivas, reservando a exploração de minérios somente aos brasileiros e às “empresas brasileiras de capital nacional”, definição extinta pela Emenda nº 16, de 15 de agosto de 1995, que instituiu a possibilidade da exploração da atividade mineral por brasileiros e “empresas constituídas sob as leis brasileiras com sede e administração no país”, além de manter as jazidas minerais do subsolo como bens da União (BRASIL, 1988).

A Lei Fundamental em vigor, portanto, continua refletindo o histórico acordo político que permeia o arcabouço jurídico brasileiro, mesclando conceitos liberais e nacionalistas, consagrando o velho presidencialismo de coalizão, em que se outorga ao Estado o planejamento, a regulação e a fiscalização das atividades setoriais e ao setor privado a execução das atividades econômicas exploratórias por meio de variados instrumentos jurídicos como as autorizações e as concessões, institutos típicos e preponderantes nos setores mineral e petrolífero do País.

2.2 MODALIDADES DE COBRANÇA ESTATAL PELO USO DO SUBSOLO

Examinados os sistemas de propriedade do subsolo e, conseqüentemente, das jazidas minerais, inclusive as petrolíferas, ao longo da história do Brasil, desde a colônia, cumpre agora, com vistas à formação de fundamentos consistentes para a tese que afinal se construirá, perquirir acerca das diversas formas segundo as quais o Estado, em diferentes espaços e momentos, apropriou-se, direta ou indiretamente, dos recursos derivados da utilização do subsolo e de seus produtos.

Este segmento do presente trabalho remete à efetivação do “Estado fiscal” cuja formação foi tão bem delineada por Schumpeter (1918). Estudam-se, nesta Seção, os meios, modos e a lógica pelos quais os Estados, ao longo do tempo e nos diferentes contextos políticos, vêm aplicando estratégias tendentes a extrair recursos financeiros das atividades de mineração e, mais especificamente no que se refere a esta pesquisa, da exploração e produção de hidrocarbonetos, basicamente petróleo e gás natural.

Conforme destacam Daniel et al (2009), a maior parte das publicações teóricas sobre a tributação do setor mineral se deu nos anos 80 do século XX. Os autores dessa literatura enfatizam as distorções que algumas modalidades de tributação provocam sobre as decisões de investimentos efetivadas pelos empresários e investidores do setor. Simultaneamente os estudiosos procuravam encontrar ferramentas que pudessem neutralizar ou pelo menos mitigar os efeitos destas distorções.

Um dos debates mais acalorados e tecnicamente controversos acerca da tributação das atividades minerárias enfocou as vantagens e desvantagens dos sistemas de tributação direta e indireta da produção mineral. Há forte corrente de estudiosos do tema que defende a tese segundo a qual a tributação direta é economicamente mais eficiente e estimulante para a exploração de jazidas minerais.

Os países produtores de recursos minerais, especialmente os países em desenvolvimento, optaram, no passado, segundo Daniel et al (2009), em sua maioria, pela tributação indireta, visando gerar receitas estatais. Esta tributação incidia sobre o valor do produto extraído ou sobre o resultado das vendas dele. Este tipo de tributação tende a gerar aversão dos investidores por projetos de pequeno porte ou o abandono prematuro de jazidas com produção declinante.

É no conceito de renda econômica que repousa o arcabouço teórico relacionado com a tributação da atividade minerária. No dizer de Postali (2002, p.16) renda econômica é o retorno obtido pelo investidor acima do necessário para estimular a execução de um

determinado empreendimento, ou seja, são os valores que superam o “custo da oportunidade mais vantajosa para o emprego dos mesmos insumos”. Ainda segundo o autor este aspecto da renda econômica, ou seja, o fato de ser um excedente à remuneração esperada para o capital investido justifica o seu uso como base para a incidência de tributos, pois não provoca distorções nas decisões de investimento.

As rendas minerais se incluem no rol das rendas econômicas. Como os recursos naturais já existem na natureza, não precisam ser criados a partir de nenhuma atividade que requeira investimento, o nível ótimo de receitas da sua exploração inclui uma receita excedente para o proprietário do ativo mineral e não é eliminado pelo balanço entre a oferta e a demanda.

Se, por exemplo, duas minas exploram o mesmo produto, mas os custos da extração variam em virtude de diferenças decorrentes de fatores geológicos, geográficos, logísticos etc, a mina cujo custo de produção for menor gerará uma renda mineral maior do que a outra que, em relação a esta, será considerada um ativo marginal (DANIEL et al, 2009).

Considerando que na hipótese acima estruturada, a produção agregada das duas minas é suficiente para atender à demanda, ambos os proprietários dos ativos receberão o mesmo preço pelo produto, independentemente das diferenças entre ambas as estruturas de custos. Considerando a definição de Land (1995 apud DANIEL et al, 2009, p.20), segundo a qual a renda mineral é o “excedente da receita total proveniente da produção de uma jazida sobre a soma de todos os custos do projeto, inclusive o retorno de cada um dos fatores de produção”⁵, é possível afirmar, na linha do que propõe o autor citado, que a renda mineral é mais provavelmente gerada ao longo do prazo de maturação do projeto pela extração de minerais de alta qualidade, fácil acesso e custos de produção abaixo da média.

Decorre dos conceitos de renda mineral deduzidos acima que tais rendimentos, pela sua característica de excedentes, podem ser tributados sem alterar significativamente as decisões dos proprietários dos ativos e dos investidores dos projetos acerca da implantação e manutenção deles até porque, mesmo que tais rendas sejam subtraídas dos projetos, os proprietários e investidores ainda serão remunerados pelas taxas de retorno consideradas nas análises de viabilidade dos empreendimentos.

Argumento adicional utilizado por Land (1995, apud DANIEL et al, 2009) para a sustentação teórica da renda mineral como base tributária é o de que recursos naturais são, via de regra, propriedade dos Estados os quais, naturalmente, devem ser compensados pela

⁵ Tradução livre.

exploração econômica de seus ativos e também pelo custo de oportunidade vinculado à extração do produto no presente ao invés de fazê-lo em algum momento no futuro. Este fator decorre da circunstância, já apontada anteriormente, de que, neste tipo de empreendimento, o objeto da atividade que gerará receitas (os minerais) já se encontram prontos para serem produzidos, diferentemente de projetos industriais de base ou de transformação, em que, para iniciar a comercialização do produto é necessário antes investir na construção e implantação das unidades que irão fabricá-lo.

Terceiro aspecto fiscal da conceituação de renda mineral vincula-se à percepção de risco dos investidores. Quando as políticas fiscais são estáveis e previsíveis, ainda segundo Land (1995, apud DANIEL et al, 2009), os investidores tendem a reduzir os prêmios pelos riscos incorporados às taxas de retorno sobre o capital investido que estimam. Assim, afirma o autor, reduz-se um elemento incorporado ao custo do projeto, ampliando a renda mineral e, conseqüentemente, amplia-se a base de cálculo da tributação.

A tese delineada por Land (1995, apud DANIEL et al, 2009) e chancelada por Daniel et al (2009) é crucial para se entender a razão de o volume das incidências tributárias e fiscais sobre a indústria minerária, inclusive a petrolífera, mesmo quando de alta magnitude, influenciarem tanto quanto outros fatores nas decisões de investimento dos agentes do setor. A experiência mostra que elementos como estabilidade e previsibilidade fiscal e regulatória são também fundamentais na definição sobre se, onde e quando investir. A pesquisa bibliográfica para este trabalho não encontra nenhuma análise de viabilidade de projetos, especialmente na área de exploração e produção de petróleo, em que a carga tributária e fiscal apareça como mais ou menos importante do que outros fatores como os riscos políticos e regulatórios, as perspectivas de preços do produto no mercado, a logística de escoamento da produção, a extensão e a vazão dos reservatórios etc.

Dada a teoria sobre a fiscalidade da renda mineral, Daniel et al (2009) se ocupam de prestar interessante e crítico esclarecimento acerca da sua incidência no mundo real, ao esclarecer que é mais fácil descrever as ideias sobre renda mineral no campo teórico, do que identifica-las, medi-las e cobrá-las. Esta dificuldade prática se demonstra pela análise de alguns componentes relacionados à cronologia de maturação dos projetos no contexto da geração das respectivas rendas como se procura demonstrar a seguir.

Considere-se, inicialmente, que a renda mineral pode só se concretizar em um curto período. Tratam-se, no dizer dos autores em destaque, de quase-rendas. Nesta hipótese, se os preços dos produtos caírem, no curto prazo, para um nível em que o resultado da exploração não seja suficiente para cobrir os custos médios da produção, esta provavelmente seria

mantida, pelo menos enquanto os resultados estivessem acima dos custos variáveis médios do projeto. Neste caso, contudo, os agentes produtores precisariam preservar as quase rendas auferidas nos períodos de alta de preços a fim de cobrir os custos da produção no longo prazo. Conseqüentemente, as rendas superiores aos custos variáveis médios da operação não deveriam ser tributadas, sob pena de alterar significativamente as decisões de investimentos no setor mineral.

Daniel et al (2009) também anotam a existência de outras rendas que, em tese, não deveriam ser objeto de incidências fiscais. São aquelas, segundo eles, que superam os custos totais de produção e estão vinculadas a fatores cíclicos tais como a volatilidade dos preços dos produtos nos mercados em que são transacionados e, acrescenta-se, a fatores relacionados a política econômica dos países hospedeiros dos projetos de exploração e produção de minérios, especialmente o petróleo e o gás natural, dentre os quais pode-se citar os níveis inflacionários e as políticas cambiais que afetam diretamente os resultados dos projetos, tanto positiva quanto negativamente. O que os autores indicam é que lhes parece inadequada a imposição de incidências fiscais sobre as rendas assim auferidas posto que a variabilidade a que estão sujeitas podem anulá-las periodicamente e, eventualmente, transformar tais rendas em prejuízos ao longo do tempo.

Chega-se, portanto, à conclusão de que a base ideal para a incidência fiscal é a renda mineral. Os teóricos da renda econômica mantêm acirrado debate sobre a amplitude dessa tributação; alguns afirmam que se o Estado se apropriar de toda a renda mineral, os agentes econômicos não abandonariam os projetos de exploração e produção, nem mesmo no longo prazo; outros rebatem no sentido de que, se não houver a possibilidade de os investidores se apropriarem pelo menos de parte da renda mineral, eles perderão o interesse pela prospecção de jazidas em um primeiro momento e, posteriormente, deixariam de investir em tecnologia para explorar jazidas de acesso mais difícil. Conforme Daniel et al (2009), de acordo com esta última corrente de pensamento, a apropriação pelo Estado de toda a renda mineral, levaria o país que adotasse tal orientação a ter o setor mineral inviabilizado no longo prazo.

Os autores citados concluem, então, que de toda a discussão teórica sobre a incidência de ônus fiscais sobre a exploração e produção de minérios, inclusive o petróleo, a política mais adequada do ponto de vista da atratividade econômica é a adoção de uma tributação que garanta equilíbrio na divisão da renda mineral entre os investidores e os Estados. Se um país está interessado em viabilizar seu setor de mineração no longo prazo, deve permitir que os agentes econômicos incumbidos das atividades de exploração e produção mineral se

apropriem de uma parcela da renda mineral suficiente para manter o interesse deles na continuidade da atividade mineraria no país em tela.

Duas questões de ordem prática emergem da abordagem apresentada pelos autores que conduzem o referencial teórico deste segmento do presente trabalho: primeiro, como identificar a renda mineral de um determinado projeto e, segundo, como integrar, na estrutura fiscal, a circunstância de que a renda mineral varia entre os diferentes projetos e ao longo do tempo. Estes dois problemas dão embasamento à conclusão de que a tributação mais adequada à higidez das atividades minerárias é aquela que tenha como base de incidência a lucratividade, utilizando um sistema fiscal que atinja parte das receitas ou dos lucros, conceitos estes a serem definidos na legislação pertinente.

Certo é que, segundo os autores aqui enfocados, há certa predominância na literatura científica sobre a inconveniência e a natureza desestimulante aos investimentos, de sistemas fiscais que adotam como base tributável as unidades de produção ou a comercialização dos produtos.

Existem variados aspectos e fatores que influem na concepção dos regimes fiscais nos diversos países. Os autores em tela delineiam alguns deles. As taxas de descontos utilizadas pelos Estados para definir, em valores presentes, os seus ganhos futuros, por exemplo, tendem a ser menores do que as dos agentes econômicos porque aqueles podem esperar por mais tempo para receber a sua parte da renda mineral. Em outras palavras, os governos procuram maximizar suas receitas, mas estão, via de regra, menos preocupados sobre quando elas se tornarão efetivas.

A premissa, contudo, não é absoluta, principalmente quando se consideram os países nos quais as receitas decorrentes da exploração econômica de recursos naturais significam uma parcela significativa das receitas estatais globais, impactando grandemente o Produto Interno Bruto (PIB). Nestes casos a tendência é que os governos procurem antecipar ao máximo as receitas do setor mineral, dadas as pressões políticas e econômicas.

Neste ponto vale examinar a interessante abordagem de Otto et al (2006), em que os autores levantam a hipótese de que a renda mineral, como se verificou ao longo deste capítulo, tende a se reduzir no longo prazo e a desaparecer no muito longo prazo e, assim, sugerir que, a rigor, se o objetivo dos Estados fosse capturar parte desta renda, a tributação tenderia a se reduzir ao mínimo e, no limite, tornar-se impossível.

Os estudiosos ora abordados opinam, com propriedade, que assim como as empresas buscam lucros, os Estados, de modo geral e segundo conceitos próprios e variáveis, procuram

promover o bem estar de seus cidadãos por meio do desenvolvimento econômico e social, da redução de desigualdades e de outros aspectos que tornem mais agradável a vida humana.

Nesta linha de ação, o objetivo final da tributação da atividade minerária não seria exatamente capturar uma parte ou toda a renda mineral, mas garantir, no longo prazo, os recursos necessários à estruturação do bem estar social.

No intuito de alcançar os objetivos políticos indicados os Estados desenvolvem estratégias fiscais variadas em matéria de tributação da atividade minerária. A literatura tributária relativa aos recursos minerais não-renováveis, especificamente o petróleo e o gás natural, ainda segundo Otto et al (2006), distingue basicamente dois tipos de regimes fiscais: o das concessões e o da partilha de produção.

A abordagem inicial dos autores indica que, no regime de concessão os as incidências fiscais, tais como *royalties* e tributos que incorporam a produção como base de cálculo são da sua essência, enquanto que no regime da partilha de produção a remuneração estatal se daria pela apropriação de parte da produção.

Há, contudo, variantes e experiências como a brasileira, em que ambos os regimes convivem e nos quais os *royalties* e tributos incidem igualmente sobre a produção em qualquer deles. Johnston (2007, apud DANIEL et al, 2009) destaca que muitos contratos de partilha de produção (ou PSA, “Production Sharing Agreements”) de que se tem notícia em diversos países, incorporam elementos dos contratos de concessão, como no caso brasileiro, em que, além da parcela em óleo que permanece na propriedade estatal, a companhia contratada também paga outras participações como os *royalties*.

Os fundamentos teóricos trazidos neste segmento do presente trabalho levam à conclusão parcial de que a forma mais justa e equilibrada de tributação das atividades minerárias, em particular da indústria petrolífera, é a que submete às incidências fiscais a assim denominada renda mineral, que nada mais significa do que a renda econômica descrita pelos clássicos e que, conforme Baunsgaard (2001) significa um excedente, um retorno financeiro que não afeta o comportamento econômico do agente e pode, portanto, em tese, ser tributado sem influenciar as decisões de investimento dele.

Verifica-se, contudo, paralelamente, que do ponto de vista prático, operacional, a tributação da renda mineral apresenta complicadores quase intransponíveis e implica em uma tal estrutura estatal para seu controle que talvez reduzisse consideravelmente o proveito do Estado com sua aplicação.

Nesse sentido os Estados procuraram desenvolver outras modalidades de incidência e arrecadação de receitas sobre a atividade minerária destacando-se, no âmbito da indústria

petrolífera, os regimes de concessão e de partilha de produção como os mais disseminados. As diferenças entre tais regimes se dão com maior relevância nos aspectos jurídicos e estratégicos do que no fiscal. Especialmente no Brasil, em que convivem os regimes de concessão e de partilha de produção, do ponto de vista fiscal-tributário “não há uma vantagem intrínseca no contrato de partilha de produção, quando comparado ao modelo de concessão, no que se refere à rentabilidade assegurada ao Estado”, como afirma Gomes (2009). Dependendo dos critérios e da legislação instituidora dos ônus fiscais e tributários incidentes sobre a produção e sobre os resultados da atividade petrolífera, ambos os regimes, ainda segundo o autor citado, “podem convergir para a mesma rentabilidade”.

Constata-se, então, que os problemas mais sensíveis a serem equacionados pelos Estados produtores para maximizar suas receitas petrolíferas são a fluidez, a instabilidade e a imprevisibilidade, a longo prazo, do volume de recursos a serem gerados a partir das participações governamentais, principalmente daquelas que possuem como base de cálculo os preços dos produtos nos diversos mercados em que são comercializados.

Essa volatilidade pode afetar sobremaneira tanto o fluxo das receitas estatais quanto os planos para o investimento delas pelo Estado, caso as estruturas que este desenvolva para a utilização destes recursos deixem de levar em consideração as variações mencionadas e a sua instabilidade.

Cumprido, finalmente, nesta Seção do presente estudo, examinar uma dimensão importante das diversas formas de cobrança estatal pelo uso dos recursos do subsolo, qual seja a sua natureza econômica. Há quase unanimidade na teoria no sentido de que as receitas oriundas da exploração de jazidas constituem-se em receitas de capital. Neste sentido vale reproduzir a conceituação de Rubinstein, apud Fernandes (2016), segundo o qual receitas de capital são as que alteram o patrimônio duradouro do Estado, significando mutações patrimoniais em que ocorrem apenas trocas de elementos patrimoniais com o aumento de recursos financeiros e a consequente redução do patrimônio em troca desses valores monetários.

É neste mesmo diapasão que Humphreys et al (2007) também conceituam economicamente as entradas de recursos financeiros advindos das vendas de petróleo e gás extraídos das jazidas, ao afirmarem que qualquer gasto estatal realizado a partir de receitas dessa origem deve ser visto como um dispêndio de capital e não uma despesa corrente.

Fernandes (2016) chama a atenção inclusive para o fato de que, no caso do Brasil, a própria legislação consagra esse tipo de conceituação ao determinar, no artigo 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que despesas correntes devem ser financiadas por receitas correntes.

Este fundamento teórico tem relevância central na construção da tese afinal deduzida, neste trabalho, posto que a qualidade dos dispêndios que os Estados realizam em contrapartida às receitas decorrentes da monetização das jazidas de petróleo e gás, é crucial à adequada preservação do valor do estoque de recursos naturais, transformando-o em ativos financeiros a serem investidos em um conjunto diversificado de bens, de modo a gerar rendimentos os quais, este sim, deverão ser utilizados da maneira como a sociedade vier a definir (HUMPHREYS et al, 2007).

Os meios pelos quais os representantes dos cidadãos e os próprios cidadãos vão gerir as receitas financeiras advindas dos investimentos obtidos pelas aplicações dos recursos gerados pela exploração das jazidas de petróleo e gás constitui o cerne da tese que aqui se constrói. Apontar-se-á que, além da urgência de uma profunda modificação no destino dos *royalties* no Brasil, é essencial que se conduza um movimento de “cidadanização” da gestão desses recursos, de modo a criar vínculos entre a sociedade e estas receitas estatais, para equilibrar os anseios mais imediatos da população com visões e ações de alcance anticíclico e intergeracional.

2.3 EVOLUÇÃO DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO NO BRASIL

O Brasil Colonial conheceu a exploração sem limites de seus recursos minerais. As riquezas minerais brasileiras não financiaram a construção de uma nação, mas foram levadas de navio para financiar o luxo na Europa. O “ciclo do ouro” apenas deixou por aqui igrejas e um débito histórico para com os descendentes dos escravos, dos índios e dos colonos. (BATISTA JÚNIOR, 2014, pp.439-440)

A evolução da indústria do petróleo no Brasil guarda certo paralelismo com o desenvolvimento da indústria mundial, conforme ensina Manoel (2003). Registra o autor o pioneirismo do fazendeiro paulista Eugênio Ferreira de Camargo, considerado o primeiro brasileiro a empregar recursos técnicos e financeiros para descobrir petróleo no Brasil quando, por volta de 1892, perfurou, em sua fazenda no município de Bofete, em São Paulo, um poço com profundidade entre 410 a 488 metros em um afloramento de rocha asfáltica, tendo como resultado apenas água sulfurosa.

É geralmente aceito pelos pesquisadores do tema que a indústria do petróleo teve seu marco inicial com a perfuração, pelo “coronel” Edwin Drake, em 1859, de um poço rudimentar, de 21 metros de profundidade, na cidade de Titusville, Pensilvânia, nos Estados Unidos da América (YERGIN, 2014). Já no Brasil a primeira descoberta de petróleo se deu na Bahia, em janeiro de 1939, no Bairro de Lobato, em Salvador, seguindo-se uma sucessão de descobertas de campos de petróleo pela década de 1940, todas na Bahia.

Essas descobertas levaram a reflexões acerca das condições jurídico-políticas sobre as quais a indústria do petróleo brasileira deveria assentar suas bases. Em maio de 1947, uma conferência proferida no Clube Militar do Rio de Janeiro pelo General Júlio Caetano Horta Barbosa, deu início a um amplo e profundo debate de âmbito nacional, que acabou resultando na famosa campanha “O Petróleo é Nosso”. Esta campanha épica se prolongou até 1953 quando o Congresso Nacional, depois de 22 meses de discussões, aprovou o Projeto de Lei que, sancionado pelo Presidente Getúlio Vargas, transformou-se na Lei nº 2.004 de 03/10/1953, instituindo o monopólio estatal sobre todas as etapas da exploração do petróleo, a ser exercido pela União Federal, por meio do Conselho Nacional do Petróleo, órgão regulamentador e fiscalizador, e executado operacionalmente pela companhia Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS – criada pela mesma lei (Gomes, 2007).

Foi a Lei nº 2.004/53 que introduziu a cobrança de *royalties* sobre a atividade petrolífera no arcabouço jurídico nacional. Em seu artigo 27, estipulou a obrigatoriedade de a Petrobras pagar, aos estados e territórios, 5% do valor do petróleo, do xisto betuminoso ou do gás extraídos. Segundo o parágrafo 3º do referido dispositivo legal, 20% dos valores arrecadados deveriam ser repassados proporcionalmente aos municípios, segundo a produção de óleo ocorrida no território de cada um deles (BRASIL, 1953).

Watt Neto (2014) afirma que estes pagamentos, a rigor, não tinham a natureza de *royalties*, ou seja, de contrapartida econômica pela exploração dos recursos naturais. Conforme o autor, os recursos em apreço constituíam “mera indenização pelos transtornos causados” aos estados e aos municípios, pois nem mesmo se destinavam à entidade proprietária das jazidas, no caso a União Federal.

Historicamente a parcela estatal dos ganhos com a exploração econômica do petróleo migra para o caixa dos Estados sob a forma de receitas as quais se convencionou chamar de *royalties*. A designação *royalty* parece ter surgido em homenagem à exploração mineral existente nos domínios dos reis, que garantia a estes o direito de exigir uma compensação pela extração realizada, daí derivando, segundo Manoel (2003) a expressão que se notabilizou no jargão da indústria petrolífera tendo como referência a propriedade real (*royal*) dos bens minerais.

Nesta questão da natureza jurídica das receitas estatais derivadas da atividade de exploração e produção de hidrocarbonetos, é útil recorrer às lições de Blinn et al (1986), segundo quem a concessão (*concession*) petrolífera consiste essencialmente na outorga de certos direitos a um indivíduo ou a uma entidade para que estes explorem e, em caso de descoberta, produzam os hidrocarbonetos encontrados nas jazidas. A contrapartida estatal pela

aquisição, por parte do titular da outorga, dos recursos estatais *in situ*, como assevera Watt Neto (2014), são os *royalties*.

Deve-se ter presente, portanto, que os *royalties* não têm sua natureza jurídica ligada a qualquer indenização ao Estado por transtornos, contratemplos, constrangimentos ou aumento de despesas decorrentes dos impactos de diversas ordens causados pelas atividades inerentes às atividades típicas da indústria petrolífera.

Assim, para o direito positivo, em tese não se pode afirmar que os pagamentos determinados no artigo 27 da Lei nº 2.004/53 fossem *royalties* na acepção do termo; constituíam, conforme a literalidade do *caput* do dispositivo em comento, uma indenização aos estados, territórios e municípios, pelos transtornos e despesas extraordinárias para estes entes federativos, decorrentes dos incrementos e da manutenção das infraestruturas locais necessárias para suportar o aumento da população flutuante bem como da instalação de equipamentos e circulação de materiais provocados pelas operações da indústria petrolífera. Eis o texto do artigo legal em apreço:

A Sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar aos Estados e Territórios onde fizerem a lavra de petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás, indenização correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás. (grifo do autor)

Se, pelo ponto de vista do Direito ou da literalidade legal é forçoso condescender em que os valores arrecadados pelo Estado sobre a produção petrolífera e repassados aos estados e municípios significavam uma indenização a estes entes federativos, numa visão política não se pode duvidar de que aqueles valores eram, como de resto são, fruto de uma predação do patrimônio estatal, consistente no exaurimento das jazidas de sua propriedade, sem qualquer possibilidade de reposição física delas dada a sua natureza não renovável. Neste contexto, os recursos arrecadados pelo Estado assemelham-se muito mais a uma recomposição financeira do patrimônio estatal pela retirada dele de um bem público que não se recompõe fisicamente.

Ousa-se, portanto, discordar neste quesito, da tese muito bem fundamentada por Watt Neto (2014) posto que, embora a literalidade da norma legal brasileira da época denominasse a receita financeira dos estados e territórios com indenização, na essência o que se tinha era um repasse da monetização das jazidas petrolíferas de propriedade da União para estas outras unidades federativas. Assim sendo, neste trabalho considerar-se-á, para efeitos metodológicos, que os *royalties* do petróleo foram introduzidos no nosso ordenamento político-jurídico pela Lei nº 2.004/53.

Em 1957 adveio a Lei nº 3.257 a qual alterou o artigo 27 da Lei nº 2.004/53 acima transcrito, de modo a fazer com que os municípios passassem a receber sua parcela de 1% (um por cento) da indenização diretamente da Petrobras, sem a intermediação dos estados dada, segundo especula Watt Neto (2014), alguma ineficiência destes na implementação dos repasses dos valores devidos aos municípios.

O texto da Carta de 1967 foi o primeiro na história do Brasil a discutir, em sede constitucional, questões relativas propriamente ao petróleo. O artigo 162 dispunha que a pesquisa e lavra de petróleo em território nacional constituem monopólio da União, nos termos da lei (BRASIL, 1967).

Este dispositivo teve grande importância para a estruturação do arcabouço jurídico brasileiro relativo ao petróleo, posto que outorgou constitucionalidade ao regime de monopólio da União sobre a exploração e produção de hidrocarbonetos no território nacional. Entretanto, a regulamentação do pagamento de participações governamentais continuou a cargo e nos moldes da Lei nº 2.004/53.

A partir de 1967 as diretrizes de exploração de petróleo da Petrobras começam a experimentar sensível mudança: o corpo técnico da companhia percebe, por meio de diversos estudos e campanhas exploratórias, que as descobertas de grandes jazidas até ali ocorridas não se reproduziam nas bacias terrestres onde até aquele momento se concentravam os esforços da empresa. Impunha-se, segundo Mattos (1994), avançar para a única fronteira exploratória possível: a plataforma submarina.

A decisão, baseada em fundamentos técnicos e com apoio político do governo de então, foi acertada como a história viria a confirmar, e levou o Brasil a retirar do mar a maior parte do petróleo e do gás que hoje produz. Essa alteração de rumos, contudo, implicava em evoluções jurídicas que acompanhassem os avanços tecnológicos. A legislação que regulava as indenizações aos estados e municípios, com se constata acima, baseava-se em uma lógica territorial coincidente com os limites geográficos então estabelecidos para delimitações em terra. A questão que se colocava então era de como cumprir os mandamentos da Lei nº 3.257/57 relativos à indenização dos estados, territórios e municípios, quando a produção de hidrocarbonetos se desse no mar.

A solução foi adotar uma nova diretriz e destinar à União parte da receita estatal oriunda das operações da indústria do petróleo. O Decreto-lei nº 523, de 1969, reorientou para a União Federal a destinação dos recursos instituída pela Lei nº 2.004/53, quando a incidência do ônus recaísse sobre a produção oriunda de campos localizados na plataforma continental.

Neste caso a receita seria repartida, pela União, entre o Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM) e o então Ministério da Educação e Cultura.

A História, contudo, em seu dinamismo um tanto imprevisível, iria determinar novos rumos para a indústria do petróleo no mundo e, por consequência, no Brasil. Em 06 de outubro de 1973, ao ensejo do feriado judeu do Yom Kipur, o “dia do perdão”, Egito e Síria invadiram Israel de surpresa, ao que os israelenses responderam violentamente, após os egípcios avançarem 15 quilômetros em seu território.

O motivo da guerra, segundo Pereira (2008), foi a tentativa de recuperação dos territórios de Golã, Sinai e Cisjordânia, perdidos para Israel na Guerra dos Seis Dias em 1967, e chamar a atenção do Ocidente para a situação dos povos árabes. Em 16 de outubro, em plena Guerra do Yom Kippur, os países árabes encontraram um atalho menos violento rumo a seus objetivos: a OPEP, criada em 1960 sob a liderança de Arábia Saudita, Irã, Iraque e Kuwait, aumentou o preço do barril de petróleo de US\$ 3.00 para US\$ 5.00. Ato contínuo, os países árabes iniciaram um boicote aos EUA e à Holanda, aliados de Israel. No início de novembro de 1973 os produtores da região cortaram sua produção em 25% e na véspera do Natal a OPEP estipulou um novo preço para o barril: US\$ 11.60. Assim começava uma crise econômica de dimensão mundial, que iria provocar recessão de alcance planetário (VIZENTINI, 2003 apud PEREIRA).

Os países árabes passaram a fixar cotas de produção de petróleo e vender o produto apenas para aqueles que não apoiavam as políticas israelenses no Oriente Médio. A estratégia funcionou. Os EUA, maior alvo do embargo, foram obrigados a promover um rigoroso racionamento de combustíveis e outros países como o Japão, cuja demanda por combustível dependia em 80% dos árabes, tiveram que passar a fazer acordos bilaterais bastante vantajosos para os fornecedores do Oriente Médio.

Há, no entanto, e este é o encanto da ciência, quem enxergue nuances e peculiaridades muito interessantes na crise do petróleo de 1973. Mandel (1980, apud PEREIRA), entende que os efeitos da alta de preços provocada pelos países membros da OPEP foram historicamente superestimados no âmbito da economia internacional. O citado estudioso aponta que uma forte e generalizada recessão mundial já se verificava desde 1970, quando se inicia um processo de produção excedente nos países industrializados. A conclusão de Mandel é de que o aumento do preço do petróleo não se caracterizou como o estopim imediato da recessão mundial de 1973, tendo sido apenas um dado adicional que maximizou a sua gravidade (MANDEL, 1980 apud PEREIRA, 2008).

Em março de 1974 a crise começa a dar sinais de arrefecimento. Em mais uma das inúmeras reuniões da OPEP, decidiu-se pela estabilização do preço por um período de 3 meses, de 1º de abril a 1º de julho de 1974. A condição imposta pela OPEP aos países industrializados, maiores economias mundiais e maiores consumidores do petróleo, especialmente os EUA, o Japão e os países centrais da Europa Ocidental era o compromisso de controlar a inflação galopante que assombrava o cenário econômico mundial (TEIXEIRA, 2015).

Para efeitos didáticos, considera-se esta decisão da OPEP de março de 1974 como o marco final da crise petróleo de 1973. A crise acabou, contudo, sem que os objetivos políticos dos árabes fossem alcançados. O déficit comercial de US\$ 11 bilhões dos países desenvolvidos e de US\$ 40 bilhões dos subdesenvolvidos deixou claro para todo o mundo o perigo da situação no Oriente Médio.

Os déficits indicados acima tiveram como efeito, diga-se benéfico, o estímulo para países menos desenvolvidos virem a pesquisar, descobrir e explorar suas próprias jazidas de petróleo, investindo em exploração e produção com vistas a reduzir a dependência do produto importado. Houve casos, como o do Brasil, em que esse movimento foi acompanhado do desenvolvimento de pesquisas e implantação de fontes alternativas de energia. Aqui, a ocasião deu oportunidade à criação do programa Proálcool, que disseminou o álcool anidro, ou etanol, como alternativa de combustível automotivo, até hoje em utilização.

O chamado “segundo choque do petróleo” deu-se em 1979. No Irã um movimento revolucionário derruba o Xá Reza Pahlevi e institui uma república islâmica liderada pelo aiatolá Khomeini o qual, após assumir o poder, realiza uma profunda renegociação dos contratos de exploração em vigor com companhias estrangeiras. A produção de petróleo no Irã é sensivelmente reduzida e o país que era, até então, o segundo maior exportador da OPEP, depois da Arábia Saudita, fica praticamente fora do mercado. Em virtude da escassez o preço do barril de petróleo atinge, então, níveis recordes e agrava a recessão econômica mundial do início da década de 1980.

Assim como no “primeiro choque” de 1973, os países importadores se viram diante de uma extraordinária alta nos preços do petróleo, que desta vez afetou consideravelmente os países menos desenvolvidos, mais dependentes de produtos industrializados, cujos preços, no mercado internacional foram, igualmente, elevados em função do encarecimento da matéria-prima e da energia para a sua produção (PEREIRA, 2008).

Àquela época, no Brasil, já mesmo antes da crise do petróleo de 1973 as atividades de exploração e produção de hidrocarbonetos vinham experimentando uma mudança de rumos.

Dias e Quaglino (1993) apontam que a partir de 1967 o malogro das perspectivas de novos campos terrestres pareceu servir de sinal para uma importante alteração de rumo. Diante das frustrações com o potencial exploratório *onshore*, a Petrobras decidiu como já indicado neste Capítulo, partir para a fronteira disponível: a plataforma continental. Foram 10 anos de imensos esforços e investimentos em treinamento de pessoal, tecnologia e equipamentos para, finalmente, em agosto de 1977 iniciar-se a produção no campo de Enchova, marca do começo da produção *offshore* de petróleo no Brasil.

A crise de 1973 se não foi, como se constatou, um elemento crítico para o desenvolvimento da produção de petróleo na plataforma continental brasileira, desempenhou um papel importante para a aceleração desse processo, pois, como afirmam Dias e Quaglino (1993, p.127), “a grande elevação dos preços do petróleo havia afastado considerações relativas à rentabilidade do investimento em determinadas regiões ou na pesquisa tecnológica associada”.

O “segundo choque do petróleo”, em 1979 dá um novo impulso aos investimentos brasileiros, via Petrobras, na exploração e produção de petróleo autóctone. “Em 1985 o Brasil já produzia a metade do petróleo que consumia; estava bem distante, portanto, dos 14% de 1979” (DIAS e Quaglino, 1993, p.131).

Desde 1973, com o advento do Decreto-lei nº 1.288, os *royalties* incidentes na produção de petróleo na plataforma continental vinham sendo destinados ao Conselho Nacional do Petróleo (CNP). Com o incremento da produção *offshore*, especialmente em águas profundas, e já ao tempo da redemocratização das instituições políticas nacionais, os estados e os municípios obtiveram a aprovação de uma Lei que lhes concedia participações na produção do petróleo e do gás natural produzido na plataforma continental: a Lei nº 7.453/85. Esta manteve a alíquota de cinco por cento (5%) determinada pela legislação anterior, mas definiu outra forma de distribuição dos valores, contemplando novos beneficiários dos *royalties* de produção marítima, a saber: as áreas geoeconômicas dos municípios confrontantes; o Ministério da Marinha; e o Fundo Especial a ser rateado entre todos os municípios da federação (WATT NETO, 21014).

A introdução destes novos beneficiários da produção marítima de petróleo no rateio dos valores decorrentes da produção *offshore* deixou a divisão dos *royalties* da seguinte forma: um e meio por cento (1,5%) para os estados confrontantes com poços produtores; um e meio por cento (1,5%) para os municípios confrontantes com poços produtores e para os pertencentes à região geoeconômica; um por cento (1%) para o Ministério da Marinha e um por cento (1%) para o Fundo Especial.

Este é um momento de inflexão na política brasileira de distribuição e aplicação das receitas estatais advindas das atividades de produção de hidrocarbonetos. Esta história será contada neste capítulo a partir da seção seguinte e revela as repercussões políticas, econômicas e sociais, especialmente no Estado do Rio de Janeiro e nos municípios que, nestas últimas três décadas, erigiram suas economias sobre uma dependência radical das receitas petrolíferas para as atividades de custeio, sem preocupações com a volatilidade típica e, portanto previsível, dos montantes desse tipo de arrecadação.

Poder-se-ia argumentar que antes de 1985 a distribuição dos *royalties* já era descentralizada ou subnacionalizada. De fato, não obstante a discussão teórico-jurídica acerca da natureza dos valores denominados indenização aos estados e municípios na Lei nº 2.004/53, o fato é que a arrecadação e a distribuição de receitas estatais sobre a produção petrolífera no Brasil nascem subnacionalizadas. Como se constatou antes neste trabalho, só em 1969, com o Decreto-lei nº 523, premido pela necessidade de construir um regramento para os *royalties* decorrentes da produção marítima foi que se passou a incluir a União como beneficiária dessas receitas.

Ocorre, porém, que ponderando-se argumentos de ordem política, é imperioso assentir em que, antes do início da produção de hidrocarbonetos na plataforma continental, a produção nacional era pífia, assim como os recursos arrecadados a título de *royalties*, valores que, portanto, pouco significavam nas economias dos entes federativos que a eles faziam jus.

Assim, é metodologicamente recomendável relativizar e ponderar os valores arrecadados até aquele momento histórico e reconhecer que, só se pode considerar uma efetiva subnacionalização dos *royalties* do petróleo no Brasil a partir do momento em que a conta passa a ter no numerador os valores da produção *offshore*. É esse fenômeno que se analisa na próxima Seção, e que constitui uma das bases para a compreensão da pouca efetividade do uso dos *royalties* no financiamento de políticas públicas no Brasil.

CAPÍTULO 3 – TRAJETÓRIA DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO NO BRASIL

3.1 “SUBNACIONALIZAÇÃO” DOS *ROYALTIES* NA LEI Nº 7.453/85

Inicia-se esta seção do trabalho com a afirmação que deveria integrar sua conclusão, mas que de tão importante e essencial para os objetivos deste estudo, merece destaque logo no limiar desta parte da análise: a subnacionalização dos *royalties*, ou se se preferir, a descentralização das receitas oriundas da exploração e produção de hidrocarbonetos no Brasil deu-se sem a devida atenção aos parâmetros mais básicos que a formação dos Estados modernos moldou e vem delineando ao longo do tempo, como se estudou no Capítulo 1 desta tese.

Naquele ponto do trabalho, onde se construiu o referencial teórico a ser utilizado no seu desenvolvimento, observou-se a fiscalidade como indicador relevantemente representativo da existência de uma entidade estatal, pois onde há tributação, segundo os cientistas com os quais lá se dialogou, há uma superestrutura a ser gerida para se traduzir em contrapartidas ao corpo social que a integra.

O poder de o Estado tributar bens e atividades pressupõe contrapartidas que ele assume perante o corpo social, assentando essa reciprocidade entre tributação e atendimento das necessidades sociais nos fundamentos histórico-políticos em que repousam a formação dos Estados modernos.

O solo e o subsolo são, tradicionalmente, objetos de imposições tributárias, especialmente sobre os elementos deles extraídos. Os Estados retiram recursos diretamente do solo e do subsolo ou indiretamente por meio da apropriação de parte da produção ou da tributação sobre os produtos obtidos com a sua exploração. Os recursos financeiros decorrentes da alienação das jazidas de petróleo e gás natural deveriam ser utilizados em políticas públicas em relação às quais houvesse adequada formulação, acompanhamento e avaliação de resultados, de modo a consagrar e realizar uma das dimensões do poder estatal reconhecida por Mann (2006): o poder infraestrutural, ou seja, a capacidade do Estado de penetrar a sociedade civil e implantar, sob o aspecto logístico, as decisões políticas do governo.

Embora, como se revelará na tese afinal deduzida e defendida neste estudo, a subnacionalização das receitas estatais petrolíferas tenha um amplo potencial de aproximação do cidadão à superestrutura estatal de desenvolvimento de políticas públicas, o Brasil não vem obtendo êxito na utilização de tais recursos financeiros para investimentos em políticas públicas efetivas de redução de desigualdades e melhoria do bem-estar social, com estratégias anticíclicas e de garantismo intergeracional.

Inúmeros estudos demonstram a assertiva acima. Nesta divisão da pesquisa empreendida ao longo do presente trabalho alguns deles serão utilizados como subsídios para fundamentar a ideia inicialmente manifestada.

Cabe, entretanto, reforçar a advertência ao leitor de que a tese que se vai construindo não considera a subnacionalização um mal em si mesmo. Como se constatará afinal, preconiza-se exatamente um aprofundamento da descentralização dos *royalties*, de modo a contemplar a totalidade dos estados e municípios nacionais. O que se evidencia a partir desta Seção é que a subnacionalização, da forma como foi feita no País, até o momento em que esta pesquisa se completa, com a ausência de instituições que preservassem as receitas dos *royalties* destinadas aos estados e municípios da utilização deles em despesas correntes ou de custeio, incompatíveis com a natureza patrimonial das receitas estatais petrolíferas as quais, por coerência, deveriam também ser empregadas em despesas de capital ou em investimentos infraestruturais.

O movimento de descentralização de receitas oriundas de recursos minerais, que neste trabalho é referido como subnacionalização, embora estivesse presente no debate político brasileiro desde que se intensificaram as descobertas de jazidas de minérios de várias espécies no nosso subsolo, ganhou enorme corpo a partir do limiar da década de 80 do século XX, especialmente com o incremento das descobertas relacionadas com os hidrocarbonetos.

A Lei nº 7.453 de 1985 reflete essa visão, diga-se minimalista, da distribuição das receitas petrolíferas por parte das instâncias legislativas incumbidas do seu regramento. O debate congressional do projeto que resultou no diploma legal mencionado é revelador das diferentes posições políticas acerca do assunto e, afinal, da prevalência de uma visão reducionista e atenta mais a interesses regionais – e por vezes até paroquiais – dos parlamentares que, integrando o Legislativo Federal, deveriam, em tese, ocupar-se, na verdade, dos assuntos da União e de suas perspectivas políticas e econômicas.

Serra (2005) faz um preciso e relevante histórico da tramitação do projeto de lei que resultou no diploma legal mencionado. Recordar-se, para melhor disciplina desta pesquisa, que até o advento do Decreto-Lei nº 523/69, não havia incidência de *royalties* sobre a produção *offshore* pelo simples motivo de que não existia ainda extração de petróleo, em termos comerciais, na nossa plataforma continental. O Decreto-Lei acima indicado instituiu a incidência da participação governamental sobre a produção de hidrocarbonetos no mar e destinou todo o seu produto a órgãos da União Federal. Esta situação se manteve até 1985, com a edição da Lei também já referida, a partir da qual tais receitas passam a ser destinadas também aos estados e municípios.

Embora atribua a manutenção da totalidade dos *royalties* resultantes da produção marítima na esfera da União Federal ao que chama de “traço centralista do governo militar”, Serra (2005) atesta que desde, pelo menos 1971, já se verificavam movimentos políticos tendentes a buscar formas de descentralização dos recursos financeiros estatais derivados da produção de petróleo. O autor indica que desde aquela época já se detectavam debates no Congresso Nacional acerca de proposições legislativas tendentes a conceder parte dos *royalties* a estados e municípios. Segundo o pesquisador, houve tentativas em 1971 e cita vários projetos de leis apresentados no Legislativo Federal ao longo da década de 1970 e no início dos anos 80 do século passado, todos frustrados, que buscavam distribuir *royalties* aos estados produtores de petróleo.

Não obstante a efetiva característica centralizadora do regime autoritário iniciado em 1964, um nível mínimo de subnacionalização de atribuições administrativas e financeiras era indispensável à gestão pública, especialmente numa federação de grande extensão territorial e diversidade regional como a brasileira. Mesmo durante os governos militares que se estenderam de 1964 a 1985, parcelas consideráveis de poder político e econômico foram atribuídas aos gestores estaduais, principalmente, e aos municipais em menor escala, até como forma de contemplar aliados e sustentar o regime.

Não se pode olvidar, contudo, que a partir da década de 80 do século XX, o regime militar já entrava em ocaso, devido a diversos fatores políticos, sociais e econômicos que não interessam diretamente ao presente estudo. Pode-se afirmar, então, que “desde 1979, o País caminhava para o fim do regime ditatorial com a Lei de Anistia e o fim do bipartidarismo, medidas que fortaleceram a oposição” (FAVERO, 2013).

Importante lembrar que, na esteira do processo de exaurimento do regime militar, ocorre a retomada do poder popular nos executivos estaduais, por meio das eleições dos respectivos governadores empossados em março de 1983. Ainda segundo Favero (2013), as eleições que tiveram ocasião em 1982 foram também um fator determinante para o surgimento do movimento “Diretas Já”. Constata-se, portanto, que a onda política de descentralização de poder em direção aos estados está ligada também às oportunidades que o deslocamento do eixo de poder da União para os entes subnacionais concediam às oposições da época para avançar com seus objetivos políticos.

É nesse cenário que em 1985 os Senadores Nelson Carneiro (PMDB - RJ) e Passos Pôrto (PDS - SE) apresentam o Projeto de Lei do Senado nº 4/85, propondo alterar a Lei nº 2004/53 para ratear os *royalties offshore* da mesma forma (4% aos Estados e 1% aos Municípios) que já se aplicava àqueles oriundos da produção em terra.

A narrativa de Serra (2005) sobre a tramitação do Projeto de Lei acima mencionado dá uma dimensão das orientações políticas que, historicamente, vêm presidindo o debate e o regramento das participações governamentais na produção de petróleo no Brasil. Na esteira de uma proposição legislativa que visava garantir uma distribuição módica da receita dos *royalties* aos estados e municípios, uma série de emendas parlamentares não só atrasavam a tramitação da matéria, como vinham tentar um fatiamento ainda maior desses recursos, buscando incluir como beneficiários deles entidades da Administração Pública, fundos para distribuição dos recursos entre entes da federação, enfim, um verdadeiro desfile de interesses menores, paroquiais, microrregionais e, eventualmente até eleitoreiros, sem qualquer cuidado com a qualidade da aplicação das receitas oriundas da exploração econômica de um bem de propriedade da União, conforme mandamento constitucional, e do conjunto da sociedade brasileira, sob o aspecto político. E, por fim, mas não menos importante: a discussão não tinha em conta um aspecto fundamental dessas receitas, ditado pela característica do elemento que as origina: a finitude.

Essa característica do debate sobre a repartição das receitas estatais petrolíferas é percebida por Serra (2005, p.179), ao assim discorrer sobre o assunto:

a apropriação do *royalty* como instrumento para promoção de políticas regionais compensatórias filia-se ao conjunto de entraves ao processo de democratização do país, no sentido em que pode ser lida, de fato, como uma espécie de captura de uma receita pública por interesses privados, dos legisladores, no favorecimento de seus redutos eleitorais. Esta espécie de privatização das receitas dos *royalties* ficará mais clara na apresentação do processo da Lei 7.525/86, onde, sobretudo, a negociação das regras de rateio dos *royalties* entre os municípios beneficiários explicita a total ausência de nexos econômico na relação entre externalidade gerada e território impactado. O nexo possível de se detectar é político, capaz de transformar um município em beneficiário em virtude da atuação de um congressista que o representa.

Aprovado o Projeto de Lei que inaugurava no Brasil o que se convencionou chamar neste trabalho de subnacionalização das receitas petrolíferas, após a regular tramitação pelas duas casas legislativas, foi o mesmo então promulgado sob a forma de Lei nº 7.453/85. Note-se que a novidade da Lei então inserida no nosso ordenamento jurídico, quanto à distribuição dos *royalties* a entes subnacionais estava na origem desses recursos financeiros, isto é, relacionava-se com as receitas oriundas de operações no mar, já que as operações em terra já estavam contempladas desde 1953 pela Lei nº 2.004, que destinava parte da arrecadação das participações governamentais sobre a produção do petróleo a estados e municípios. Portanto, segundo a Lei nº 7.453/85, da alíquota de 5% a título de *royalties*, incidente sobre a produção de petróleo no mar, 1% seria apropriado pelo governo federal, 3% pelos estados e municípios

confrontantes com os poços de petróleo e 1% pelo conjunto das entidades subnacionais, por meio de um Fundo Especial do Petróleo (FEP) (AFONSO E GOBETTI, 2008).

A sede por obter um aquinhoamento das receitas petrolíferas com o objetivo de fortalecer os cofres dos estados e municípios era tanta que a legislação concedente de parte delas a estes entes, preocupando-se em estabelecer suas fatias da arrecadação, parece ter descuidado dos elementos básicos de identificação e quantificação dos valores que se deveriam atribuir a cada unidade e subunidade da federação. Após a vigência da Lei nº 7.453/85, as autoridades se deram conta de que haviam deixado de incluir no texto legal uma série de definições e critérios sem os quais se tornava impossível determinar, na prática, os valores e os destinatários das parcelas de *royalties* a que fariam jus os estados e os municípios.

A redação da Lei nº 7.453/85 não continha, segundo Serra (2005), os critérios segundo os quais deveria se dar a distribuição dos recursos alocados ao FEP, entre todos os estados, territórios e municípios, nem os critérios para equacionar as confrontações geográficas entre estados e municípios em face de uma mesma área de exploração da plataforma continental. Estes critérios eram imprescindíveis, pois como se verificou do conteúdo da Lei aqui em análise, era impossível realizar a distribuição dos valores das participações governamentais apenas com as indicações ali contidas.

Assim, visando sanar as omissões antes indicadas e que impediam a operacionalização dos mandamentos da Lei nº 7.453/85, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, em 1986, um Projeto de Lei (PL), que tomou o número 7.528, e que tinha por ementa estabelecer normas complementares para a execução do disposto na referida Lei.

Quanto à distribuição dos recursos alocados ao FEP, a proposta, depois aprovada, foi de destinar o percentual de 1% (um por cento) previsto no § 4º do art. 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, de acordo com os critérios estabelecidos para o rateio dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados, dos Territórios e dos Municípios, obedecida a proporção de 20% (vinte por cento) para os estados e territórios e 80% (oitenta por cento) para os municípios.

Interessante notar que a questão relativa à repartição dos recursos alocados ao FEP foi solucionada legislativamente sem muitos percalços e praticamente sem debate ou dissenso. Afinal, tratava-se de 1% dos *royalties* a serem arrecadados da produção na plataforma continental. A batalha legislativa estava reservada para a questão relativa à definição de estados, territórios e, principalmente, de municípios confrontantes com as áreas de produção, posto que o montante objeto da divisão neste caso somava 3% da arrecadação total dos *royalties*. Além disso, a matéria envolvia todo um contexto político em que, findo o período

autoritário dos governos militares iniciados com o golpe de 1964, de forte centralização de poder, como já se abordou anteriormente neste trabalho, o País experimentava, à época da discussão da repartição das receitas estatais petrolíferas, uma retomada da atividade política em moldes eleitorais, nos quais os municípios representam a primeira e mais básica esfera de exercício do poder e de conquista de apoios eleitorais, seja para as funções executivas, seja para as legislativas. Desse modo, interessava sobremaneira, para todos aqueles que pretendiam se lançar na carreira política iniciando sua trajetória pelos municípios, dispor de recursos para desenvolver seus projetos na Administração Pública.

Não é outra a visão de Serra (2005, p.184) ao escrever sobre o tema que “o comprometimento dos legisladores com a aprovação do projeto traduzia seu interesse em beneficiar seus efetivos e potenciais redutos eleitorais”.

Considerando que escassez não significa necessariamente falta de recursos, mas frequentemente a concorrência de muitos pelos recursos, ainda que vultosos, pode-se afirmar que os *royalties*, mesmo consideráveis em seus valores absolutos, tornavam-se recursos escassos quando se considerava a quantidade de municípios interessados em aquinhoar-se com uma parcela deles.

Foi nesse ambiente político que se desenvolveram os debates sobre a definição dos entes federativos confrontantes com as áreas de produção. No que se refere aos estados, o Projeto de Lei do Executivo não sofreu alterações, adotando-se o critério de linhas de projeções na plataforma continental, segundo a linha geodésica ortogonal à costa até a sua interseção com o limite da plataforma. O problema é que o mesmo critério, quando aplicado aos municípios, colocaria poucos deles na condição de confrontantes. Assim, após intensos debates aprovou-se um texto que criou dois diferentes métodos para definição dos municípios confrontantes: os que possuíam poços petrolíferos no interior de suas projeções na plataforma continental fossem elas ortogonais ou paralelas (SERRA, 2005).

Ficou ainda estipulado na redação legal do diploma que, promulgado e sancionado, recebeu o número 7.525/86, a atribuição ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a definição dos traçados das projeções e a delimitação dos municípios integrantes das áreas geoeconômicas dos municípios confrontantes. A outorga dessa competência ao IBGE, essencial ao cálculo do rateio da parcela de *royalties* destinada aos entes subnacionais, por um lado trazia qualidade e agilidade ao processo, mas sob outro ponto de vista criava, no dizer de Serra (2005, p.181), aberturas infralegais “para a atuação de *lobbies* de beneficiários ou promitentes beneficiários em defesa de uma maior participação no rateio das indenizações”.

O debate político que resultou na Constituição de 1988 foi pautado, de certa maneira, pela necessidade política de capilarização do poder e dos recursos financeiros estatais, conforme já apontado nesta Seção, como uma espécie de reação ao centralismo do regime autoritário que se esvaiu em 1985.

Goulart (2013) aponta que uma das características marcantes do regime autoritário quanto à institucionalidade, se revelava na intensidade com que o poder era concentrado em seu nível superior, isto é, no rigoroso controle exercido pela União e numa limitadíssima participação da sociedade civil nos debates e decisões de Estado.

Concomitantemente ao esgotamento político do regime autoritário que se instalou em 1964, as demandas locais e regionais se ampliavam. As eleições diretas para governadores em 1982 e seus resultados, com vitórias importantes de opositores do regime em estados relevantes no contexto da Federação, reforçam o movimento de subnacionalização das pautas políticas, econômicas, tributárias e fiscais.

Interessa assinalar que a agenda da descentralização emerge antes mesmo do processo constitucional que desaguou na Carta de 1988, e desse processo de subnacionalização as Leis nº 7453/85 e 7.525/86 são ilustrações muito significativas. Esse movimento de desconcentração terá repercussões notáveis na mudança da cultura política hegemônica pelo autoritarismo e se associa, indubitavelmente, ao aprofundamento democrático.

O direito de estados e municípios à participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural acaba consagrado expressamente no texto da própria Constituição de 1988, consistindo no mandamento inserido no art. 20, § 1º.

Os debates que, no âmbito da Assembleia Constituinte, levaram ao dispositivo legal antes indicado, demonstram a maneira politicamente indigente com que o tema da utilização dos *royalties* do petróleo foi historicamente tratado no arcabouço institucional brasileiro. Talvez com as visões ainda embaçadas pelos mais de vinte anos de autoritarismo e centralização antidemocráticos, e ávidos por empoderar as lideranças políticas locais e regionais, os constituintes de 1988 não anteviram, ou fingiram não ter previsto que as rendas minerais, tendo como contrapartida o esgotamento de recursos não renováveis deveriam, como demonstram as experiências bem sucedidas que serão adiante estudadas, ser revertidas em políticas que visassem primordialmente às proteções anticíclicas, à capacitação intergeracional e às políticas públicas de redução de desigualdades, como meios de reposição socialmente eficaz do patrimônio estatal consumido com a exploração dos referidos recursos.

Ao invés de buscar mecanismos de repartição e utilização das receitas decorrentes da exploração das jazidas de hidrocarbonetos no preparo da economia e da população para fazer

face à escassez futura desses recursos naturais, finitos por definição, os parlamentares incumbidos da tarefa de rever e modernizar a Lei Fundamental da República optaram por valer-se dessas riquezas, e das receitas financeiras a serem geradas pelas mesmas, como moeda de troca na acomodação das finanças públicas em um pacto federativo baseado em interesses antes paroquiais do que locais, antes eleitoreiros e demagógicos do que efetivamente democráticos e republicanos

Não se percebeu nos debates e no seu resultado legislativo, a preocupação em dotar estados e municípios de recursos financeiros destinados a políticas públicas de resistência e moderação dos efeitos cíclicos de uma economia fundada em exploração de recursos naturais. Do mesmo modo ignoraram e a instituição de ferramentas legais e fiscais tendentes à garantia de higidez econômica e redução de desigualdades na projeção das gerações futuras.

Ficou, portanto, o debate sobre a destinação dos *royalties* limitado quase que a uma espécie de acomodação contábil entre os entes federativos de modo a compensar os que não fizessem jus a compensações pelas atividades petrolíferas com receitas de natureza tributária. Afonso e Gobetti (2008) aduzem que os *royalties* eram encarados como uma espécie de compensação aos governos das regiões produtoras de petróleo por estas não receberem uma parcela do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) incidente sobre as operações interestaduais com petróleo e derivados, a qual era totalmente destinada aos estados consumidores, razão por que, nos debates constituintes, a questão dos *royalties* estava sempre vinculada à partilha da nova base do imposto estadual sobre mercadorias.

3.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Na nova ordem constitucional resultante dos trabalhos constituintes encerrados em 1988 com a promulgação da nova Carta, o monopólio da exploração e produção de petróleo foi mantido no nível de norma constitucional, da mesma forma que o regime dominial de propriedade do subsolo, como disposto no seu artigo 176.

A nova Lei Fundamental inovou, contudo, na constitucionalização dos *royalties*, conforme a previsão contida no § 1º do artigo 20. Esta inovação constitucional tem grande relevância para a estrutura jurídico-econômica da indústria petrolífera brasileira, pois nos anos seguintes, além das transformações que os *royalties* experimentaram, principalmente em sua base de cálculo, verificou-se significativo incremento na produção de petróleo em território nacional notadamente durante a década de 1990.

Em 1989, por meio da Lei nº 7.990, mais uma categoria foi incluída no rol dos beneficiários dos *royalties* do petróleo: os municípios em que se localizassem instalações de

embarque e desembarque, norma que foi regulamentada pelo Decreto nº 01 de 11 de janeiro de 1991 (MANOEL, 2003). A Lei 7.990/89 também reduziu o FEP pela metade, destinando um percentual de 0,5% para os municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.

O artigo 8º da Lei nº 7.990/89 inclui uma diretriz acerca da aplicação dos recursos correspondentes aos *royalties* do petróleo. Embora não defina a área ou as áreas em que os recursos deveriam ser empregados, utiliza-se de lógica negativa para indicar as destinações que não poderiam ser dadas ao dinheiro oriundo daquela fonte, ficando explicitada no dispositivo legal em tela a vedação da utilização do mesmo em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal (FRANKENFELD, 2013).

A tentativa de conceder alguma higidez e consistência à utilização dos recursos públicos decorrentes da exploração e produção de hidrocarbonetos na nova Lei acaba por revelar-se decepcionantemente tímida. Vedar a aplicação dos montantes arrecadados a título de *royalties* apenas ao pagamento de dívidas e de pessoal do quadro permanente soa, na verdade, como uma espécie de convite à fraude.

Efetivamente foi o que se veio a constatar e que forma o quadro atual de desperdício dos *royalties*. Diluídos os recursos nos caixas e nos orçamentos de estados e municípios, a fiscalização do emprego dessas verbas em despesas que não incidam nas vedações legais é de difícil implantação. Exige que se cruzem informações das realizações orçamentárias com as receitas correntes dos entes federativos e um acurado, minucioso, detalhado e complexo exame das contas de modo a definir em que rubricas e que montantes dos *royalties* foram despendidos, isso ainda tendo que levar em conta eventuais contingenciamentos orçamentários, remanejamentos de verbas etc.

O Decreto nº 01/91, que regulamentou a Lei nº 7990/89, estabelece que, quando a lavra ocorrer na plataforma continental (como é o caso da Bacia de Santos), os 5% sobre o valor da produção do petróleo e do gás natural serão distribuídos da seguinte forma: 30% (trinta por cento) aos estados confrontantes; 10% (dez por cento) aos municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de petróleo ou gás natural; 20% (vinte por cento) ao Comando da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas dessas áreas; 10% (dez por cento) para o FEP, a ser distribuído entre todos os estados e municípios; e 30% (trinta por cento) aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas; destes 30% (trinta por cento): 60% (sessenta por cento) ao município confrontante, junto com os demais municípios que integram a zona de produção principal, rateados, entre todos, na razão direta da população

de cada um, assegurando-se um terço desse valor ao município que concentrar as instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural; 10% (dez por cento) aos municípios integrantes da zona de produção secundária, rateados entre eles, na razão direta da população dos distritos cortados por dutos; e 30% (trinta por cento) aos municípios limítrofes à zona de produção principal, rateados entre eles, na razão direta da população de cada um, excluídos os municípios integrantes da zona de produção secundária.

3.3 A FLEXIBILIZAÇÃO DO MONOPÓLIO ESTATAL DO PETRÓLEO

É em 1995, com a Emenda Constitucional n° 09 que o cenário jurídico-político envolvente da indústria brasileira do petróleo começa a se modificar radicalmente. A flexibilização do monopólio estatal do petróleo trazida pelo novo arcabouço constitucional ditou as inovações que a legislação infraconstitucional veio trazer posteriormente.

O cerne da Emenda consistiu na alteração do § 1° do artigo 177 da Constituição Federal, o qual passou a admitir que as atividades integrantes do monopólio da União sobre a indústria do petróleo, fossem executadas, mediante contrato, por empresas estatais ou privadas, observadas as condições estabelecidas em lei (BRASIL, 1988).

Como consequência da modificação constitucional indicada, fez-se necessário adaptar a legislação infraconstitucional para contemplar a nova ordem jurídica aplicável às relações entre o Estado e os agentes da indústria petrolífera e entre estes últimos entre si. A Lei n° 9.478 de 06 de agosto de 1997 (Lei do Petróleo) fixou este marco. Quanto aos *royalties* a nova Lei trouxe mudanças significativas. A alíquota dos *royalties* passou de cinco para dez por cento (10%), tendo a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) competência para fixar alíquota menor, mas nunca inferior a cinco por cento (5%), em razão dos riscos geológicos e das expectativas de produção de cada campo.

Outras modificações trazidas pela Lei do Petróleo foram a forma de repasse das receitas relativas aos *royalties*, que passou a ser realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), via Banco do Brasil, bem como o controle dos dados e o cálculo de distribuição dos *royalties*, atribuições estas que passaram à competência da ANP.

Mais uma das novidades da Lei do Petróleo quanto à matéria das participações governamentais foi a inclusão, dentre os destinatários das mesmas, do Ministério da Ciência e Tecnologia que participa apenas dos *royalties* oriundos da produção marítima (MANOEL, 2003).

A Lei do Petróleo também introduziu no ambiente normativo das participações estatais na produção de hidrocarbonetos a participação especial. Com a mesma base de cálculo dos *royalties*, a nova incidência grava os campos considerados tecnicamente pela ANP como tendo grande volume de produção ou grande rentabilidade (WATT NETO, 21014).

A divisão federativa dos *royalties* do petróleo no Brasil foi, especialmente a partir do advento da flexibilização do monopólio, motivo de intensas disputas políticas. O estudo da legislação correlata mostra uma intrincada trama de repartições do produto da lavra de hidrocarbonetos, com critérios e percentuais diversos segundo se trate de um ou outro tipo de incidência (parcela até 5%, parcela excedente de 5%, participação especial, estado produtor, estado confrontante, município produtor, município afetado), implicando em uma distribuição de recursos que, ao longo do tempo vem atendendo muito mais a conveniências de apaziguamentos e acomodações político-partidárias do que a uma estrutura criteriosa e lógica de utilização de recursos estatais e de fomento ou implantação de políticas públicas eficientes e eficazes.

A alteração constitucional promovida pela Emenda nº 9/95 e a legislação que dela derivou instituindo o regramento das atividades petrolíferas a partir da introdução de novos agentes neste mercado, constituiu-se em mais uma oportunidade perdida pelo Estado brasileiro para dar às receitas estatais oriundas da exploração e produção de hidrocarbonetos uma destinação mais nobre do que apenas a sustentação de despesas públicas de custeio da engrenagem administrativa e de obras, algumas infraestruturais, outras sem qualquer comprometimento com a construção de uma economia resistente aos ciclos futuros de escassez dos recursos naturais.

No que se refere à repartição dos *royalties* entre as diversas entidades definidas legalmente como beneficiárias, a Lei do Petróleo instituiu o seguinte regramento: dos *royalties* até 10% do valor da produção: 5% distribuídos de acordo com a Lei nº 7.990/89 e os 5% adicionais, caso houvesse: se oriundos da produção em terra, 25% para a União, 52,5% para os estados produtores, 15% para os municípios produtores e 7,5% para os municípios afetados por operações de embarque e desembarque de óleo e gás. Portanto, no total os municípios teriam direito a 22,5% (15% + 7,5%) dessa parcela de *royalties* oriunda de operações em terra. Da arrecadação relativa à produção na plataforma continental, 40% caberiam à União, 22,5% aos estados confrontantes, 22,5% aos municípios confrontantes, 7,5% aos municípios afetados por operações de embarque e desembarque de óleo e gás, 7,5% a um Fundo Especial, sendo 1,5% distribuídos aos estados e territórios segundo os critérios do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e 6% aos municípios conforme a divisão estipulada

pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM). No total, os municípios tinham direito a 36% do arrecadado (22,5% + 7,5% + 6% via FPM) (CNM, 2010).

Constata-se, assim, que a Lei do Petróleo praticamente dobrou a arrecadação de *royalties* ao ampliar a sua alíquota básica. Adicionalmente, incluiu na lista de beneficiários o Ministério de Ciência e Tecnologia, contemplando-o com 25% da parcela dos *royalties* excedente a 5%. Tais recursos tinham como objetivo o desenvolvimento de novos produtos e processos para a indústria do petróleo (SCHECHTMAN et al, 2000).

Inovou também, quanto aos *royalties*, relativamente às suas espécies, ao introduzir uma nova incidência: a participação especial. Esta nova modalidade de *royalty* passa a incidir sobre a produção de campos que a ANP considerasse, segundo critérios a serem estabelecidos na regulação, de grande volume de produção ou de grande rentabilidade. A Participação Especial, de até 40% sobre a receita líquida desses campos de petróleo mais rentáveis, é repartida entre União (50%), estados (40%) e municípios (10%). A partir daí, os *royalties* passaram a ser divididos em três partes: a alíquota básica de 5%, a alíquota excedente de até 5% e a participação especial. Cada uma dessas parcelas tem um critério distinto de repartição, que também varia segundo o local da extração, se em terra ou em mar. O Fundo Especial só existe para o *royalty* da extração em mar, cujo valor hoje é cerca de seis vezes maior do que em terra (AFONSO E GOBETTI, 2008).

Sob o ponto de vista da eficácia do investimento dos recursos estatais angariados por meio da compensação do Estado pela extração e fruição de seu patrimônio mineral, a flexibilização do monopólio estatal do petróleo no Brasil pouco significou. Politicamente a subnacionalização dessas receitas não experimentou nenhuma alteração; não foram estabelecidas diretrizes para aplicação dos recursos arrecadados, salvo as vedações do artigo 8º da Lei nº 7.990/89 que, em esforço interpretativo, poder-se-iam considerar ainda vigentes dada a remissão ao referido diploma legal feito pela Lei nº 9.478/97 quando regula a parcela de *royalties* de até 5% do valor da produção. Desse modo seria possível argumentar que os valores correspondentes a este percentual estariam ainda sujeitos às restrições da Lei de 1989, não podendo ser empregados no pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

Os 5% excedentes, previstos na Lei do Petróleo não estariam, então, abrangidos pela proibição acima indicada. Esta interpretação é corroborada por Aben (2010), para quem a Lei nº 7.990/89

trata apenas da parcela dos 5% dos *royalties*, contudo, há outras formas de compensação financeira, em tese, não alcançadas pela lei 7990/89, por exemplo, podemos citar a compensação que representa a parcela dos *royalties* excedentes àqueles 5% (condição tratada na lei 9478/97).

É notável e de importância crucial para o entendimento dos objetivos do presente trabalho o volume de recursos que os *royalties* significam desde que as atividades petrolíferas no Brasil deixaram de ter sua execução realizada exclusivamente pela Petrobras. Os valores sustentam a dimensão do desperdício, da imprudência, da leniência e do desprezo com que o Estado brasileiro vem tratando as vultosas quantias arrecadadas a título de *royalties* petrolíferos no Brasil. Segundo dados da ANP (ANP, 2012, 2013, 2014, 2015), no período de 1998 a 2015, apenas de *royalties* propriamente ditos, ou seja, excluídas outras participações governamentais como bônus de assinaturas e participações especiais, foram arrecadados R\$ 145.603.727.490,00. Adicionando-se os montantes arrecadados só a título de participação especial no período, a conta ascende a algo como R\$ 200 bilhões.

Conforme se verificará adiante neste trabalho, salvo o Fundo Social (FS), instituído pela Lei nº 12.351/2010, nenhum outro instituto do nosso arcabouço legal ou regulatório contempla qualquer iniciativa voltada para utilização prospectiva dos recursos arrecadados a título de *royalties* sobre a produção de petróleo e gás natural, com vistas a políticas anticíclicas ou de justiça intergeracional. As vultosas receitas que se colecionaram conforme os dados acima indicados, não tiveram nenhum tipo de preservação e foram usadas, em sua esmagadora maioria, no custeio da máquina administrativa e em obras e ações de Estado sem qualquer relação com iniciativas que visassem prevenir e oferecer alternativas econômico-sociais ao futuro e inevitável esgotamento das reservas de hidrocarbonetos. Ilustração perfeita do que se convencionou chamar, em macroeconomia, de MRN.

3.4 O PRÉ-SAL: REGIME DE PARTILHA DA PRODUÇÃO

Esta situação agravou-se ainda mais quando em 2010 o governo decidiu re-estudar a estrutura jurídico-regulatória do setor petrolífero, mais especificamente do segmento de exploração e produção, diante da descoberta das reservas na chamada camada do pré-sal. Tratam-se de enormes jazidas de hidrocarbonetos, com índice de sucesso exploratório muito acima da média e com extraordinários potenciais de produção. Diante desta realidade, o governo da época entendeu que se deviam rever politicamente as condições segundo as quais os agentes privados explorariam tais reservas, ante o excepcionalmente baixo risco e exponencial lucratividade dessas áreas.

Segundo o modelo apresentado ao Legislativo pelo Executivo, via projetos de leis, a contratação dos agentes privados para as atividades de exploração e produção nas áreas de pré-sal se daria não mais sob o regime de concessão, mas de partilha de produção, no qual o

Estado se apropria de parte da produção *in natura* e os contratados recebem duas parcelas da produção: uma correspondente aos custos de exploração e das infraestruturas para a produção e outra referente ao lucro da atividade. Os *royalties* incidentes na produção nos campos destas novas áreas seriam de 15%, extinguindo-se a participação especial.

Watt Neto (2014) observa que tramitação dos projetos de leis da nova estrutura jurídico-regulatória do pré-sal foi marcada por pressões e iniciativas parlamentares de estados e municípios não produtores e pequenos produtores para que as participações governamentais derivadas dos contratos de partilha de produção fossem distribuídas uniformemente por todos os Estados e municípios brasileiros.

É evidente que os representantes eleitos pelas populações dos estados sem atividade petrolífera são em número muito maior do que aqueles legisladores eleitos pelos votantes de estados produtores. Os representantes dos estados não produtores perceberam, ademais, que uma eventual nova repartição federativa das receitas estatais do petróleo ainda levaria um largo tempo até produzirem efeitos financeiros, dado o longo prazo de maturação dos projetos de exploração e produção de petróleo e gás natural, e então começaram a apresentar emendas visando dar início à redistribuição das participações já de imediato, inclusive com relação às participações derivadas dos contratos em vigor.

O Projeto de Lei central para um novo marco regulatório a ser aplicado ao pré-sal transformou-se na Lei 12.351/10. Durante a tramitação o texto recebeu uma emenda que dividia os *royalties* segundo os critérios do FPE e do FPM. A chamada emenda Ibsen (Pinheiro, do PMDB do Rio Grande do Sul) previa também que os estados que perdessem receitas seriam compensados pela União. O Presidente Lula vetou a parte relativa à emenda Ibsen quando da sanção da Lei.

As pressões para contemplar a maior parte dos entes federativos com os *royalties* não se encerraram, contudo, com o veto presidencial. O Projeto de Lei do Senado - PLS Projeto de Lei 2565/2011, de autoria do Senador Vital do Rêgo (PMDB-PB), que se transformou na Lei nº 12.734/2012, previa uma redistribuição radical dos *royalties*, passando a fazer o rateio deles segundo os critérios do FPE e do FPM, contemplando, portanto, todos os não produtores de hidrocarbonetos. Para os estados e municípios produtores o projeto aprovado previa uma redução gradual e acentuada das receitas então vigentes. Ainda segundo o projeto aprovado, o ente federado que recebesse *royalties* como produtor não receberia a fração distribuída conforme o respectivo fundo de participação (WATT NETO, 2014).

Quando da sanção do projeto, contudo, a Presidenta da República à época vetou uma grande parte dos seus dispositivos, inclusive aqueles que determinavam a aplicação das regras

novas às participações derivadas dos contratos em vigor. A promulgação da Lei nº 12.734/2012 com vetos se deu em 30 de novembro e em 3 de dezembro foi editada a Medida Provisória nº 592/2012. Esta, com maior ponderação, mantinha a distribuição dos *royalties* segundo as regras em vigor para os contratos em curso na ocasião, tendo estipulado uma repartição entre estados e municípios não produtores só das participações governamentais correspondentes à produção na plataforma continental.

Entretanto, em 6 de março de 2013 o Congresso Nacional derrubou os vetos à Lei nº 12.734/2012. A Medida Provisória nº 592/2012, por sua vez, não tendo sido votada no prazo constitucional, perdeu vigência em 12 de maio de 2013 passando a vigorar, portanto, a Lei nº 12.734/2012 com o texto aprovado originalmente pelo Legislativo Federal.

A celeuma e a importância política federativa da matéria tratada na legislação que aqui se enfoca não permitia que os interesses em questão se acomodassem com a estrutura jurídico-político-financeira colocada em vigência com a nova Lei. Na esteira dos descontentamentos que as novas regras produziram, o Governador do Estado do Rio de Janeiro foi ao Judiciário e, por intermédio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) ajuizada em 15 de março de 2013, cujo processo tomou o número 4.917, insurgiu-se contra as novas regras de distribuição dos *royalties* e participações especiais devidos pela exploração do petróleo, introduzidas pela Lei Federal nº 12.734/2012.

Três dias após o protocolo da ADIn a Ministra Carmen Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, deferiu liminar em Medida Cautelar na ADIn 4.917 para suspender os efeitos dos arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; § 2º do art. 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei Federal n. 9.478/97, com as alterações promovidas pela Lei n. 12.734/2012, ad referendum do Plenário deste Supremo Tribunal, até o julgamento final da presente ação. (BRASIL, 2013)

Há na decisão da Ministra acima reproduzida inequívoco lapso formal dado que a Lei nº 9.478/97 não possui artigos 42-B; 42-C. Assim sendo presume-se razoavelmente que a autoridade judicial esteja se referindo na verdade à Lei nº 12.734/2012, que tem em seu texto os mencionados artigos os quais se referem, exatamente, à distribuição dos *royalties* derivados dos contratos de partilha de produção.

O equívoco de ordem meramente redacional não invalida, contudo, o objetivo da liminar que foi, no próprio dizer da sua prolatora, proteger “direitos dos cidadãos dos Estados e dos Municípios que se afirmam atingidos em seu acervo jurídico e em sua capacidade financeira e política de persistir no cumprimento de seus deveres constitucionais.” (BRASIL, 2013)

A ADIn aqui enfocada permanece pendente de julgamento e, enquanto isso a distribuição dos *royalties* do petróleo no Brasil segue obedecendo a, segundo Watt Neto (2014), um esquema complicado de dispositivos legais com referências cruzadas e regras de aplicação transitória.

Esta divisão federativa das receitas estatais derivadas da exploração e produção de hidrocarbonetos, em seus aspectos numéricos não interessa ao presente trabalho, razão pela qual deixa-se de demonstrar o seu esquema de incidências. A abordagem aqui, no campo da Ciência Política se volta às formas de utilização desses recursos pelos diversos entes federativos e a eficácia do emprego dessas receitas no desenvolvimento de políticas públicas anticíclicas e de justiça intergeracional.

A alteração do marco regulatório das operações petrolíferas no Brasil deu-se, como narrado anteriormente, a partir da constatação de que havia, na camada geológica abaixo da formação de sal, imensas reservas de hidrocarbonetos cujo risco exploratório e a abundante produtividade justificavam um repensamento das normas jurídico-regulatórias que até aquele momento presidiam a sua exploração econômica.

A partir de uma emenda apresentada pelo Deputado Ibsen Pinheiro ao Projeto de Lei que viria a ser vetada quando da sanção da Lei nº 12.351/2010, deflagrou-se uma verdadeira conflagração política em torno da divisão federativa dos *royalties*, sem que em momento algum fossem consideradas com a profundidade que a gravidade do tema requer, novos mecanismos de utilização dessas receitas de modo que pudesse dotar o país de ferramentas para enfrentamento dos malefícios da MRN, já verificados em vários exemplos internacionais dos quais o mais relevante foi o fenômeno conhecido por “doença holandesa”.

Essa transição normativa que politicamente fora concebida para dotar o Estado de mecanismos tendentes a melhor controlar a produção e adotar estratégias de comercialização dos produtos da lavra, de modo a maximizar receitas e garantir o abastecimento nacional, transformou-se em uma verdadeira guerra legislativa, de fundamentação meramente predatória, baseada em interesses imediatos de solução para déficits correntes de estados e municípios, de modo a cobrir prejuízos fiscais produzidos por despesas de custeio das respectivas máquinas administrativas.

A disputa pelas receitas dos *royalties* da nova fronteira exploratória deu-se nos níveis legislativo e judicial, levando um debate que, em princípio deveria referir-se às boas práticas na arrecadação e utilização dos recursos advindos do esgotamento das jazidas do subsolo, para o campo da medição de forças como se, ao invés de se estar discutindo sobre a repartição de riquezas de propriedade de toda a sociedade, estivessem os agentes públicos nela

envolvidos participando de uma espécie de pilhagem pós-moderna em que, em vez da força física para dividir o butim, os atores se valessem da força numérica no aspecto político-legislativa e da capacidade de mobilizar recursos e influências judiciais para obter maiores vantagens.

Não faltou nessa verdadeira conflagração político-federativa a participação popular, em manifestações de rua, especialmente nas cidades do Rio de Janeiro, estado que, juntamente com vários de seus municípios, em última análise seria o mais afetado pela redistribuição dos *royalties* que se estava engendrando no Congresso Nacional ao tempo do debate sobre o marco regulatório do pré-sal. A questão que interessa ao presente estudo é: todo aquele conflito em torno dos percentuais e da destinação das receitas estatais petrolíferas visava incrementar o uso delas de modo a prevenir efeitos anticíclicos da economia e promover justiça intergeracional, ou visava apenas à solução de problemas financeiros conjunturais? A resposta reside claramente na segunda alternativa como se verá adiante com fatos e dados.

A degeneração da controvérsia acerca dos *royalties* do pré-sal foi captada com rara felicidade pelo Observatório do Direito à Comunicação (2010). A publicação, em matéria do dia 22 de março de 2010, informava sobre o grande destaque dado, na imprensa do País, nas edições da quinta-feira, 18 de março de 2010, a uma manifestação popular que aconteceu no Rio de Janeiro, na qual se protestava pela rejeição da emenda do deputado Ibsen Pinheiro, que tentava alterar o sistema de partilha dos *royalties* do petróleo. Criticava, contudo, a cobertura espetaculosa dada ao assunto, destacando que os jornais, de um modo geral, estampavam imagens e declarações com repercussões das reclamações dos estados em cujas áreas territoriais são realizadas as operações relativas à extração de hidrocarbonetos sem que, contudo, tenham abordado o ponto que, no dizer da publicação, efetivamente seria o ponto interessante na questão dos *royalties*: o que fazer com os recursos.

A matéria em apreço trata, ainda, das declarações do empresário Oded Grajew, um dos criadores do Instituto Ethos de Responsabilidade Social Empresarial e o principal articulador do movimento Nossa São Paulo que, em declaração à rádio CBN opina no sentido de que as discussões sobre potencial de aproveitamento das reservas de petróleo estavam deslocadas do seu eixo mais importante. Segundo o empresário discutia-se somente a repartição do dinheiro, ou seja, quanto caberia a cada estado e a cada município segundo a lei; se os recursos financeiros deveriam privilegiar ou compensar os entes federativos direta ou indiretamente afetados pelas operações petrolíferas ou se deveria ser repartido igualmente para todos os estados e municípios.

O Observatório do Direito à Comunicação (2010) critica, também, a abordagem da imprensa em geral ao destacar que “análise mais interessante não cativou os editores e nem brotou de uma pergunta inteligente de um repórter. Ela foi dada espontaneamente” quando Grajew declarou, ainda à rádio CBN, que o ponto principal do debate, em sua opinião não tinha sido sequer foi suspeitada pelos jornais, qual seja: “o que fazer com a dinheirama”.

Lembrava também o empresário que, até aquele momento os *royalties* destinados aos municípios afetados pelas atividades petrolíferas não tinham trazido qualquer benefício notável às suas populações. Ilustrava seu posicionamento com os casos dos municípios fluminenses de Campos dos Goytacazes e Macaé, dois dos mais atingidos pelas operações da indústria do petróleo os quais, segundo ele, “não registraram melhoras significativas nas condições de vida de suas populações desde que o petróleo começou a jorrar”.

Embasando a análise que manifesta, a publicação cuja abordagem aqui se repercute indica que, conforme dados da Organização das Nações Unidas (ONU), Macaé se encontra na posição 815 no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) no Brasil. Campos dos Goytacazes é o município número 1.818 na lista do IDH-M, com alto índice de analfabetismo e renda per capita equivalente à do Município de Nova Iguaçu e inferior à de Nilópolis. A crítica do Observatório do Direito à Comunicação aos órgãos da imprensa brasileira, especialmente dos veículos de comunicação integrantes das maiores redes midiáticas resume-se na pergunta que coloca: “os jornais passam ao largo dessa questão. Por quê?”.

Os próprios autores do questionamento tratam de opinar sobre as razões que entendem determinantes para esta abordagem, diga-se superficial, pela grande imprensa brasileira, do problema relativo ao aproveitamento das receitas estatais do petróleo. Segundo eles a maior parte dos meios da imprensa nacional não consegue ou não quer enxergar ou abordar os fenômenos econômicos como oportunidades para discutir e incrementar o bem-estar social. A maioria dos principais meios da imprensa brasileira ainda separa a economia. Orçamentos, faturamentos, receita tributária, PIB e outros dados sobre a riqueza nacional raramente são cotejados com o que podem ou devem produzir de bem-estar para a população (OSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO, 2010).

As ponderações de Oded Grajew constroem a grande imprensa brasileira, já que nenhum dos seus meios proporcionara aos leitores, ouvintes ou espectadores os questionamentos que deveriam ser o cerne do noticiário sobre os recursos financeiros disponíveis, isto é, a quem deveriam beneficiar e que benefícios de longo prazo a população poderia esperar da anunciada riqueza oriunda das reservas do pré-sal.

Os principais jornais do país, aqueles que têm influência nacional, não perceberam, segundo o Observatório do Direito à Comunicação (2010), que essa era a questão mais importante porque não possuem, em seu DNA e em sua cultura interna, a sensibilidade para os temas relacionados à questão do desenvolvimento sustentável.

Foi neste contexto desfocado e extremamente conflituoso que se desenvolveu o debate acerca do marco regulatório do pré-sal e, mais especificamente, da divisão federativa dos *royalties* incidentes sobre a produção daí advinda, que se prevê extraordinária.

Chega-se, assim, ao final de mais um capítulo na história brasileira do desperdício de oportunidades para redirecionar e modernizar o uso dos valiosíssimos recursos patrimoniais e potencialmente financeiros, consubstanciados nas jazidas de hidrocarbonetos, para sustentar a construção de um futuro auspicioso para a sociedade nacional. Como se constatará da pesquisa apresentada no Capítulo 4, diversos países, de forma bastante eficiente e eficaz, ousaram deixar de lado objetivos imediatistas e ambições políticas mesquinhas, paroquiais e subdesenvolvidas, para criar mecanismos legais de aplicação dos recursos advindos das suas jazidas petrolíferas em políticas de longo prazo tendentes a compensar o ciclo dos recursos naturais com a preparação de novos ciclos econômicos, baseados em tecnologias e na criação de novas fronteiras do saber e das vocações laborais, de modo a tornar o porvir mais previsível, com incremento do bem-estar social e garantia dele para as gerações vindouras.

CAPÍTULO 4 - ROYALTIES E SEUS IMPACTOS NO NORTE FLUMINENSE

4.1 INDÚSTRIA PETROLÍFERA E IMPACTOS LOCAIS

Nesta Seção pretende-se formar um entendimento acerca dos impactos das atividades relacionadas à indústria petrolífera na sociedade e na economia das áreas que ela afeta. Após construir, nos dois capítulos iniciais, os alicerces teóricos para a análise do objeto do estudo que aqui se tem em mira, visando a entender os fundamentos políticos e econômicos da tese ao final deduzida, é hora de buscar fundamentos empíricos para analisar as repercussões da abundância de recursos naturais, e das rendas dela advinda, nas sociedades e nas economias dos lugares onde a fatura da produção de petróleo e gás natural gera receitas estatais extraordinárias. Esta análise abrange também os meios e modos pelos quais os governos vêm tentando superar os impactos negativos de forma a criar condições de higidez social e econômica ao fim do ciclo de abundância dos recursos naturais.

É digno de nota um aspecto muito peculiar à estrutura federativa brasileira já abordado anteriormente neste trabalho: os efeitos da subnacionalização da distribuição do *royalties* do petróleo no Brasil nas economias nacional e local e os diferentes impactos que se observam nestas esferas de governança.

O repositório acadêmico brasileiro hoje já dispõe de uma série de trabalhos que lidam com a relação entre os *royalties* auferidos por estados e municípios e os seus diversos graus de desenvolvimento econômico e social.

Leal e Serra (2002 apud POSTALI e NISHIJIMA, 2011) colecionaram dados da ANP e do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e, a partir das informações assim obtidas, desenvolveram consistente análise acerca da utilização das receitas de *royalties* sobre a produção de petróleo e gás natural em determinados municípios do Norte Fluminense.

Como resultado de seus estudos os citados pesquisadores verificaram que os municípios beneficiados com tais recursos financeiros aplicaram-nos em investimentos cujos montantes foram superiores à média de outros municípios do Estado do Rio de Janeiro. Entretanto, paradoxalmente, o importe dos mencionados investimentos tem sido constantemente inferior ao valor dos *royalties* recebidos.

Em municípios baianos houve também alentada pesquisa, levada a efeito por Costa Nova (2005 apud POSTALI e NISHIJIMA, 2011). No trabalho o estudioso empreendeu cuidadosa pesquisa sobre vários indicadores sociais de alguns municípios do Estado da Bahia, contemplados com recursos de *royalties* bastante expressivos, especialmente se considerados os respectivos orçamentos ao longo do tempo. Costa Nova demonstra que, não obstante as folgas orçamentárias proporcionadas por tais receitas extraordinárias, estes municípios não

tiveram qualquer incremento relevante na qualidade dos seus indicadores sociais, em comparação com municípios que não fazem jus às receitas petrolíferas.

Outros pesquisadores que se ocuparam do estudo dos efeitos dos *royalties* sobre indicadores sociais locais no Brasil foram Caselli e Michaels (2009 apud POSTALI e NISHIJIMA, 2011). Estes investigadores verificaram que, sob o aspecto meramente fiscal a incorporação das receitas petrolíferas aos orçamentos municipais se reverteu, efetivamente, em aumento das despesas vinculadas a políticas públicas de melhoria das condições sociais das populações destinatárias, tais como as relacionadas com infraestrutura, saúde e educação. Entretanto, assim como concluíram as demais pesquisas anteriormente mencionadas, as respostas dos indicadores sociais a este acréscimo de recursos financeiros ficou muito abaixo do que seria de se esperar.

Há, contudo, quem defenda a funcionalidade dos recursos naturais como indutores do desenvolvimento. Os defensores do desenvolvimento baseado em recursos naturais como algo eficaz entendem que os países ou entidades políticas autônomas que desfrutam das rendas estatais geradas pelo petróleo podem, de forma sustentável, fundamentar seus sistemas de prosperidade nos montantes financeiros gerados pela exploração dessas riquezas.

As opiniões favoráveis ao crescimento sustentado na exploração de recursos naturais apontam, de modo geral, como vantagens trazidas pelas rendas estatais geradas a partir das atividades econômicas relacionadas à produção extrativista, a melhoria dos índices de crescimento econômico, a criação de empregos, a capacitação financeira dos Estados para lidar com políticas públicas de redução da pobreza, a possibilidade de obter transferências de tecnologia dos agentes incumbidos das atividades de produção dos recursos minerais para as instituições do estado hospedeiro, o incremento da infraestrutura e do parque industrial para atendimento às atividades relacionadas à exploração dos recursos naturais.

Karl (1997), contudo, pondera que nada disso corresponde, ao longo do tempo, à realidade experimentada, no campo prático, pelos países exportadores de petróleo. Inversamente, as repercussões do desenvolvimento baseado na produção de petróleo tendem a ser bastante prejudiciais, com crescimento menor do que o esperado, erguimento de barreiras à diversificação da economia, baixos níveis de bem-estar social e altos índices de pobreza, desigualdade e desemprego.

Anota ainda o autor a cujas considerações agora se recorre, que os Estados nos quais foram erigidas economias tendo o motor do desenvolvimento vinculado à dependência dos recursos gerados pela indústria petrolífera se distinguem no cenário internacional por administrações marcadamente ineficientes e ineficazes, bem como por níveis notavelmente

altos de corrupção. Adicionalmente, países que adotaram esta orientação econômica dependente do petróleo, geralmente incorporaram também, no âmbito governamental, práticas patrimonialistas com efeitos extremamente nocivos para as economias, os sistemas de saúde e o ambiente nos contextos locais.

Quanto ao patrimonialismo, vale trazer à colação algumas reflexões encontradas no antigo, mas ainda atual Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995, p.15) que o definia como sendo um traço marcante e lamentável da estrutura estatal brasileira. Sob o ponto de vista conceitual o documento ora focado delineava o patrimonialismo como um sistema no qual a estrutura estatal funciona como um verdadeiro um apêndice do poder do soberano, “e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas” e a corrupção e o nepotismo dominam a máquina burocrática.

No momento em que o presente trabalho é elaborado, vive-se, no Brasil e, especialmente no Estado do Rio de Janeiro, uma crise financeira e gerencial sem precedentes, pelo menos na história recente do País. No Estado do Rio de Janeiro um ex-governador está preso por diversos crimes vinculados ao período das suas gestões, havendo também ex-secretários estaduais de diversas pastas e conselheiros do Tribunal de Contas do Estado na mesma situação. O notável em todo este quadro é que a maior parte dos atos dados pelo Judiciário como sendo criminosos tiveram seu cometimento vinculado a obras relacionadas com a expansão dos negócios da Petrobras, em uma época de fortes investimentos no setor petrolífero do Rio de Janeiro, notadamente a construção do complexo petroquímico conhecido por Comperj, no município de Itaboraí.

Estes fatos parecem corroborar a tese segundo a qual a abundância de recursos vinculados às atividades da indústria petrolífera e a ela ancilares, carrega uma potencialidade de geração de estruturas patrimonialistas no seio da administração estatal, com consequências profundamente negativas no cenário econômico e social do Estado.

Vale aqui parafrasear a perspicaz observação de Rubinstein (2012), para quem as receitas públicas advindas da exploração de recursos naturais evidenciam a capacidade de os governos fazerem o bem e o mal a seus cidadãos. Aduz, ainda, que fora o gerenciamento da riqueza oriunda dos recursos naturais, há poucos segmentos da política econômica em que as boas decisões geram ganhos tão altos e as más decisões acarretam punições tão cruéis.

O fenômeno identificado por Rubinstein (2012) tem origem e alicerce em determinadas características do petróleo que Karl (1997) identifica com clareza. As peculiaridades apontadas por ele na economia circundante da indústria petrolífera são, primeiro, os papéis singulares que o produto apresenta como herança natural do país que o

detém e propulsor de industrialização no nível mundial; segundo, a sua esgotabilidade; terceiro, a volatilidade dos seus preços no mercado internacional e os consequentes ciclos de expansão e contração econômica que tal ciclicidade acarreta; quarto, a intensidade de capital requerida para a sua indústria e a sofisticação tecnológica que ela demanda; quinto, o seu relativo isolamento em relação a outros setores da indústria; e, por último, a notável geração de receitas que a indústria do petróleo carrega tanto para as instituições públicas quanto para os agentes privados.

As expressões “paradoxo da abundância” e “maldição dos recursos naturais” buscam traduzir exatamente a ideia de que se os fatores acima indicados não forem adequadamente administrados, pode ocorrer, e de fato ocorre como se verá dos exemplos aduzidos adiante neste trabalho, uma associação inversa entre crescimento econômico e dependência das receitas oriundas da produção de recursos naturais, especialmente dos hidrocarbonetos.

Segundo Rubinstein (2012), o paradoxo da abundância dos recursos naturais decorre da constatação de que tal cenário, em diversos países e em diferentes momentos, resultou nos fenômenos já aqui apontados de estagnação econômica, desperdício de receitas, corrupção e conflitos internos. Os motivos seriam as ligações pouco desenvolvidas entre o setor de recursos naturais e os demais setores da economia, o que pode conduzir estes últimos à retração, a instabilidade do mercado internacional de *commodities*, as políticas pró-cíclicas frequentemente adotadas por países ricos em recursos naturais não-renováveis e a doença holandesa.

Outra formulação teórica bastante engenhosa é deduzida por Humphreys et al (2007), que vislumbram duas ordens de fatores que tornam os efeitos políticos e econômicos da riqueza decorrente da abundância de recursos naturais totalmente diferentes daqueles gerados por outros tipos de riquezas nas economias das sociedades. O primeiro destes elementos reside no processo econômico que resulta na transformação do petróleo em divisas, o qual, segundo os autores, não pressupõe qualquer processo ou cadeia produtiva endógena; o petróleo não precisa ser produzido, apenas extraído. Significa dizer que as operações técnicas e econômicas necessárias e suficientes à extração de hidrocarbonetos jacentes podem ocorrer sem conexões com outros setores da indústria e sem a participação de grandes contingentes de profissionais oriundos do país produtor.

O segundo aspecto da concepção teórica de Humphreys et al (2007) quanto às repercussões sócio-políticas da abundância de petróleo é o patrimonialismo gerado pela natureza não-renovável destes recursos os quais, sob o aspecto estritamente econômico, não se traduzem diretamente em receitas mas se caracterizam antes como ativos de capital. A

questão crucial neste particular é a significativa diferença entre o valor de mercado do produto e os custos para a sua extração, gerando uma renda extraordinária que leva agentes públicos e privados a engendramos mecanismos nem sempre ortodoxos para se apropriar de parte desses recursos.

Um último aspecto das elaborações científicas dos autores agora enfocados se concentra em faceta de fundamento sócio-político por excelência e que se ousa traduzir por “baixa cidadanização” dos Estados que são capazes de gerar grandes volumes monetários a partir da extração de recursos naturais, nomeadamente petróleo e gás natural. Aduzem os citados cientistas que estes Estados, em geral, tendem a criar vínculos frágeis entre os governos e os cidadãos. Explicam o fenômeno pelo fato de que as receitas geradas pelos *royalties* independem dos atos e fatos da cidadania, como ocorre com os tributos; são receitas externas, sobre as quais os cidadãos nem sempre dispõe de informações e que se realizam independentemente das atividades econômicas endógenas relacionadas com bens e serviços produzidos pela sociedade local.

Há, portanto, neste caso, conforme os estudiosos em tela, vínculos muito tênues entre a cidadania, a arrecadação e a utilização das receitas estatais petrolíferas e, citando Ross (2004) afirmam que a necessidade de gerar recursos a partir da tributação é amplamente reconhecida como um fator de instituições democráticas e de Estados estruturalmente fortes em vários países ocidentais. Na mesma linha de raciocínio é trazida pelos estudiosos em tela, nos quais se baseiam estas considerações, a lição de Moore (1998) que enuncia ser a falta de dependência nas receitas tributárias em favor da dependência de fontes externas de recursos um notável inibidor do desenvolvimento da efetividade dos Estados nos países em desenvolvimento ricos em recursos naturais.

Estas considerações parecem ser confirmadas empírica e cientificamente, especialmente no campo subnacional brasileiro, como se constatará ao longo das próximas seções deste capítulo, onde se tratará das repercussões locais da abundância de recursos financeiros estatais a partir da extração de petróleo e gás natural.

Não existe, contudo, unanimidade acerca da existência de uma relação negativa entre abundância de recursos naturais e crescimento econômico ou desenvolvimento sustentável. Certamente, e a experiência demonstra isso, há casos de sucesso dentre os países agraciados pela natureza com grandes jazidas de hidrocarbonetos, como será demonstrado adiante no presente estudo. Assim, as associações fracassadas entre desenvolvimento e reservas de petróleo não podem ser atribuídas à mera existência destas. A ocorrência de jazidas de petróleo em um determinado território nacional não tem o condão de, *per se*, estimular ou

dificultar o desenvolvimento. Enquanto os estudiosos permanecem debatendo acerca da importância e da contribuição dos diversos mecanismos da economia para o eventual desequilíbrio causado pela abundância de recursos naturais, constata-se que, fazendo um apanhado das diversas opiniões, chega-se a um conceito mais ou menos sintético sobre aquilo que se convencionou chamar de “doença holandesa”.

Moura (2013) destaca que esta expressão foi pela primeira vez aduzida na publicação semanal “*The Economist*”, editada na Inglaterra e que, em 1977, cunhou o termo para significar o fenômeno verificado na economia da Holanda durante a década de 1960, quando a indústria do país experimentou forte decadência após a descoberta de grandes reservas de gás natural no Mar do Norte.

Bresser-Pereira e Marconi (2010 apud MOURA, 2013, p. 23) conceituaram a “doença holandesa” como sendo uma

crônica sobreapreciação da taxa de câmbio de um país causada pela exploração de recursos abundantes e baratos, cuja produção e exportação são compatíveis com uma taxa de câmbio claramente mais apreciada que a taxa de câmbio que torna competitivas internacionalmente as demais empresas de bens comercializáveis que usam a tecnologia em seu estado de arte. É um fenômeno estrutural que cria obstáculos à industrialização ou, se tiver sido neutralizada e o país se industrializou, mas, depois, deixou de sê-lo, provoca a desindustrialização.

Certo é que, em significativa parcela das análises e conceituações vinculadas às repercussões da abundância de petróleo nas economias nacionais ou locais, destaca-se como fator negativo a redução da competitividade dos setores exportadores agrícolas e industrial, tornando particularmente difícil e, frequentemente, quase inviável a diversificação da economia. A permanência da sujeição da sustentabilidade econômica à produção de petróleo por longo prazo resulta em uma ampla e permanente perda de competitividade.

Por outro lado, como já esboçado antes, há um elemento de capital importância para o entendimento das repercussões da dependência do petróleo nas economias nacionais: a volatilidade dos preços desta *commodity* no longo prazo. Este fator implica em que os cenários econômicos muito afetados pela produção de petróleo experimentem frequentes impactos econômicos de expansão e retração, provocadas pelas variações de preços do produto no mercado internacional, às vezes em proporções gigantescas como nos choques de 1973 e 1979.

Não é outra a situação enfrentada nos dias atuais pela economia do Estado do Rio de Janeiro e pelos seus municípios afetados pela indústria petrolífera, diante da dramática retração do afluxo de *royalties* nos orçamentos destas entidades federativas, em decorrência da redução dos preços do óleo no mercado internacional. O Globo (2016), na edição de 28 de

fevereiro, retratou esta situação ao noticiar que, da mesma forma que o Estado do Rio de Janeiro desperdiçou os recursos oriundos do petróleo, municípios do Norte Fluminense sofrem hoje com a reduzida diversificação de suas economias e têm de lidar com profundos cortes nos seus orçamentos. Aduz ainda o periódico, a título de ilustração, que em 1999, após a flexibilização do monopólio da União, com a permissão de entrada no setor de outros agentes além da Petrobras, municípios do Estado do Rio receberam R\$ 222,7 milhões em *royalties* e participações especiais. Este montante, informa o jornal, aumentou aproximadamente 2.000% e, em 2014, alcançou a cifra de R\$ 4,654 bilhões. Com a queda do preço do petróleo no mercado internacional e a crise da Petrobras, os investimentos estatais com recursos dos *royalties* perdem fôlego. Em 2015 a arrecadação caiu 35% para R\$ 3,022 bilhões, e diversas iniciativas de importante alcance social foram descontinuadas, tais como construção de creches, novos hospitais e obras de saneamento.

Tudo isso é o retrato, continua a matéria jornalística em destaque, da crise social nos principais municípios dependentes dos recursos do petróleo no Rio de Janeiro. Estas localidades, por meio de seus governos, não souberam diversificar suas economias e, portanto, deixaram de estruturar outras fontes de arrecadação, causando imensa preocupação entre a população local.

A volatilidade dos preços do petróleo exerce, segundo Karl (1997) uma notável influência negativa sobre alguns aspectos sensíveis da vida do Estado, tais como a disciplina orçamentária, o controle das finanças públicas, o planejamento estatal, o investimento, a distribuição de renda e a redução da pobreza.

É também digna de nota a natureza endógena da indústria do petróleo a qual, combinada com intensidade dos capitais requeridos para o seu funcionamento, gera laços muito tênues com os demais setores da economia e contribui pouco para a criação de empregos por unidade de capital investido e, além disso, os postos de trabalho que emergem do setor petrolífero não condizem com o perfil de qualificação da maioria dos trabalhadores que compõem o contingente de desempregados, dados os requisitos de especialização necessários à ocupação das funções inerentes às operações do setor de petróleo.

É interessante perceber, ainda na esteira das ponderações de Karl (1997), que embora se possa conceder como verdadeira a assertiva de que a dependência da maioria das *commodities* primárias está associada à pobreza, a máxima não é válida para todas elas. Países cuja economia guarda forte vinculação a *commodities* agrícolas tendem a obter melhores resultados na redução da pobreza. Já os recursos minerais associam-se, de modo geral, a altos

níveis de pobreza, e a dependência do petróleo, especificamente, se liga a baixa expectativa de vida e altas taxas de desnutrição.

O diagnóstico das dificuldades trazidas pela dependência do petróleo para as economias dos países que nela se enquadram é que, como já aduzido, o segmento petrolífero não possui um significativo efeito multiplicador, ou seja, as estruturas produtivas da indústria do petróleo e do gás natural não se replicam, de forma enfática, em outras áreas das atividades produtivas. Adicionalmente, dado o confinamento deste setor econômico em suas próprias práticas e tecnologias, as oportunidades de difusão de conhecimento e de compartilhamento de infraestruturas com os demais segmentos industriais são extremamente reduzidas.

Aspecto de alta relevância para o entendimento dos fenômenos que circundam e influenciam a dicotomia entre abundância de petróleo e baixo desempenho econômico e social é a tendência dos Estados aos ganhos rápidos e fáceis proporcionados pela exportação das *commodities* típicas do setor petrolífero: o petróleo e o gás natural. Estes produtos, vendidos no mercado internacional aos preços nele praticados, estão sujeitos às variações típicas dos mercados bursáteis, onde os valores dos produtos se formam e se alteram ao sabor das variações provocadas pelos grandes agentes produtores e, no caso do petróleo, pelo grande cartel reunido na OPEP.

Assim, raramente países periféricos, dependentes da indústria petrolífera, investem maciçamente em atividades da cadeia que agregam valor ao petróleo e ao gás natural como o refino do primeiro e a liquefação do último, atividades que, além da agregação de valor à cadeia produtiva, têm preços de mercado bem mais estáveis do que o produto bruto. Quando isto ocorre, como se constata no Brasil destes dias, os projetos, para além de externalidades como corrupção e sobrepreço, padecem de custos exageradamente altos, tendo em vista o custo de aquisição da tecnologia, deixando-os pouco competitivos no cenário internacional. São os casos das refinarias e complexos petroquímicos projetados pela Petrobras na segunda década deste século e que, a exemplo da Refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco, e do Comperj, Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, foram parcialmente erigidos ou permaneceram simplesmente inacabados e fora de operação.

Toda a argumentação aqui expendida joga por terra, portanto, o senso comum acerca do que acontece nos países ricos em recursos minerais, em especial o petróleo, segundo o qual essa abundância implicaria também em riqueza econômica e prosperidade social. Assim, apesar dos consideráveis recursos financeiros gerados pela produção de hidrocarbonetos, a verdade é que a alta disponibilidade das jazidas vem provocando, no mundo real, aquilo que

se convencionou chamar de MRN, acarretando altos índices de pobreza, precários sistemas de saúde pública, altas taxas de mortalidade infantil e desempenho educacional pífio.

A dependência econômica do petróleo cobra um preço alto dos países que nela ingressam exatamente por conta dessa relação ambígua com as políticas de redução da pobreza, já que os ciclos de expansão e retração dos preços do produto e, por conseguinte, das receitas estatais a eles vinculadas, impede um adequado planejamento de longo prazo dos programas destinados à garantia de renda básica e de geração de postos de trabalho. Tendo orçamentos públicos estreitamente dependentes do petróleo, a redução dos preços tende a diminuir também os gastos públicos. Este fator, como ensinam Periard e Losekann (2012, p.133), tem o “efeito negativo de uma força pró-cíclica contraindo ainda mais a atividade numa eventual crise econômica”.

É interessante notar a trajetória cronológica da MRN. Normalmente, na maioria dos países em que Karl (1997) concentrou seus estudos, no limiar da produção de petróleo para exportação a renda *per capita* sobe significativamente. Neste estágio inicial da extração do produto e da geração de receitas a ele relacionadas, geralmente ocorre uma repentina e dramática transformação da sociedade. Empregos são gerados, infraestruturas são implantadas ou renovadas e o dinheiro circula em quantidade e velocidade extraordinárias. Trata-se de um período de eufórica expansão.

Uma das forças pró-cíclicas mais notáveis segundo considerável parcela dos estudiosos é o fracasso dos Estados em promover, a partir das rendas petrolíferas, políticas de diversificação das atividades econômicas que possam, no longo prazo e de forma sustentável, funcionar como elementos anticíclicos e de garantia de políticas públicas de geração de emprego, combate à pobreza e redução de desigualdades. A diversificação da economia constitui um fator relevante na procura por políticas tendentes a minimizar impactos da abundância de recursos naturais na economia. Ela “é fundamental para evitar os males descritos anteriormente, advindos da dependência, e por permitir a criação de estratégias de saída para quando a produção entrar em seu ciclo de depleção” (PERIARD e LOSEKANN, 2012, p.141).

O que se verifica, contudo, é que quando, após um período de expansão, as receitas petrolíferas começam a definharem, os países exportadores são minados, normalmente de forma repentina, por declínios dramáticos das rendas individuais. É um apreciável paradoxo que, exatamente em momentos nos quais a economia parece estar no auge da fartura, uma parcela considerável da população dos países exportadores de petróleo permaneça em condições de

pobreza ou sofra drásticas alterações nas suas condições de bem-estar que a leva, em última análise, a condições de insustentabilidade econômica individual e familiar.

O Estado do Rio de Janeiro e os municípios fluminenses recebedores de vultosas receitas de *royalties* tornaram-se uma espécie de *case* das teses defendidas por vários estudiosos, dentre os quais este estudo optou por concentra-se nas pesquisas de Karl (1997) e Periard e Losekann (2012), os quais se debruçaram sobre a questão da renda petrolífera e suas relações com o desenvolvimento nacional e local.

Em 1º de novembro de 2016 a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) aprovou o Projeto de Lei nº 2.150/16, transformando-se na Lei nº 7.483/16 (ALERJ, 2016), que reconhecia o estado de calamidade pública na administração estadual declarado por meio do Decreto nº 45.692/16. Interessa anotar as motivações apresentadas, à época, pelo governador do estado para a edição do decreto, expressadas nos *consideranda* do preâmbulo, referindo-se o primeiro deles à grave crise econômica que assolava, e ao tempo em que se redige este trabalho ainda assola, o Estado do Rio de Janeiro; e logo no segundo item da fundamentação para a decretação da calamidade vem o real motivo da *débâcle*: “a queda na arrecadação, principalmente a observada no ICMS e nos *royalties* e participações especiais do petróleo” (PUFF, 2016).

O roteiro da crise fluminense parece ter sido delineado a partir dos diversos estudos publicados sobre a abundância de recursos minerais e desenvolvimento, cujas análises servem de base a este Capítulo. A sensação de quem vive no Estado do Rio de Janeiro e conhece os escritos de economia política sobre o assunto é de verdadeiro *dejà vu*.

Brasil (2016) descreveu com precisão, e com a leveza típica do jornalismo, os fundamentos da derrocada econômica da unidade federativa brasileira talvez a que mais intensamente se submeteu a uma situação de dramática dependência da indústria do petróleo.

A articulista ressalta que a queda dos preços do petróleo no mercado internacional e, por consequência, a redução dos *royalties* recebidos pelo Estado do Rio de Janeiro, agravaram a sua crise. Afirma, ainda, ter ouvido especialistas na matéria os quais indicaram que, dada a dependência que o Estado do Rio de Janeiro criou dessa fonte de recursos públicos, os governos estaduais deixaram de investir em outros setores da economia e, para maior prejuízo, utilizou mal os recursos que abasteceram os cofres estaduais durante largo período.

Entrevistado por Brasil (2016), o professor Alexandre Szklo afirmou que o Estado do Rio de Janeiro ficou extremamente dependente da indústria de petróleo e não se preparou para os inevitáveis períodos de retração típicos deste mercado. O especialista ouvido pela jornalista faz interessante e jocosa metáfora, asseverando ser a indústria do petróleo como um elefante,

isto é, “demora muito para começar a correr e depois para parar”, pois com os investimentos são de capital altamente intensivo e de elevado risco, e é uma indústria global, vivem-se os ciclos de euforia e depois de tragédia. Além disso, encerra o professor, o comportamento dos preços do petróleo situa-se fora da zona de controle de qualquer país isoladamente, consistindo em um mercado de extrema volatilidade; não obstante, países como Canadá, EUA, Noruega e Reino Unido, com economias bastante atreladas ao petróleo, souberam adotar políticas anticíclicas diante das oscilações. “O estado do Rio de Janeiro deveria ter se preparado para isso” (BRASIL, 2016).

Outro campo de atuação estatal amplamente consagrado nas estruturas constitucionais da maioria dos países e que, se devida e sustentavelmente contemplado por investimentos com receitas petrolíferas, pode significar uma garantia de perspectivas futuras de crescimento e hígidez sócio-econômica intergeracional é o da educação. Karl (1997) observa ser patente que os países dependentes do petróleo, inadvertida ou deliberadamente negligenciam o desenvolvimento dos seus recursos humanos, destinando recursos insuficientes ao setor educacional. Segundo ele, a dependência do petróleo tem causado notáveis desvios nas estruturas sociais dos países que assim se caracterizam.

Dados os volumosos montantes de capital e de recursos tecnológicos necessários para explorar os hidrocarbonetos, os estrangeiros, em especial as companhias petrolíferas, acabam se transformando em uma força social interna de dimensão extraordinária, quando não verdadeiramente dominante, especialmente quando se instalam em países que se encontram em estágios incipientes de desenvolvimento sócio-econômico. Isto tem implicações importantes para a criação de uma classe empresarial doméstica. Enquanto empresas estrangeiras tendem formar parcerias com as elites domésticas, sua presença econômica esmagadora e suas quase intransponíveis vantagens tecnológicas praticamente anulam as oportunidades de os empresários nacionais se desenvolverem por conta própria. Uma das poucas alternativas, especialmente para o empresariado local de médio ou pequeno porte é o estabelecimento de laços estreitos com o capital estatal ou estrangeiro, a fim de evitar um processo de perversa e quase completa marginalização.

Outros segmentos sociais que tendem a ser moldados pela dependência das exportações de petróleo são a classe média e o operariado. Os mercados de trabalho dos exportadores de petróleo normalmente oferecerem, segundo Karl (1997), apenas e principalmente três tipos de empregos: no setor petrolífero, no setor público e nos serviços privados, retardando sobremaneira o desenvolvimento de uma grande classe média e de um operariado profissional com melhor nível de especialização. Excepcionalmente, quando há,

nos países dependentes do petróleo, algum delineamento destes grupos sociais, notam-se neles diferenças cruciais relativamente às classes médias e profissionais de países com economia diversificada, porque suas perspectivas de emprego e padrão de vida estão diretamente ligadas às fortunas da indústria do petróleo, fazendo com que se tornem excepcionalmente vulneráveis aos fenômenos de expansão e retração dessa indústria já explanados neste trabalho.

A dependência do petróleo atinge negativamente também outro processo de avanço social sustentável, comum nos países de economia eclética, qual seja a formação de uma ampla classe operária urbana. Tendo em vista que o petróleo emprega relativamente poucos trabalhadores, que o nível de habilitação destes trabalhadores deve ser especialmente alto, e que o resto do mercado de trabalho acaba distorcido pela especialização, a dependência do petróleo promove um tipo de aristocracia trabalhista que fica apartada da maioria da força de trabalho. Essa separação, ditada por nível educacional e de habilitação profissional, é encontrada na maioria dos países em desenvolvimento, sendo especialmente notável nos exportadores de petróleo posto que neles se verificam os processos de migração do ambiente rural para o urbano mais rápidos do mundo. Os pobres rurais não apenas experimentam a atração econômica normal para as cidades, mas as rendas do petróleo também criam expectativas exageradas de novas oportunidades.

Monié (2010) lança luz sobre esse fenômeno, indicando que o primeiro efeito notável da expansão da indústria do petróleo na região do Norte Fluminense foi exatamente a redistribuição da população interiorana rural para as áreas urbanas das cidades litorâneas onde se concentram as operações dos agentes econômicos envolvidos no ciclo produtivo petrolífero. Ocorre, porém, segundo o mencionado cientista, que esse deslocamento demográfico se caracteriza pela busca de um mercado de trabalho pobre em oportunidades para trabalhadores sem qualificação.

A exploração do petróleo tem um profundo impacto regional e local, e do ponto de vista da maioria da população ocupante do espaço impactado e as consequências disso são alarmantes. Ao invés de trazer prosperidade para a região, como normalmente indica o senso comum, as várias e cientificamente conduzidas pesquisas apreciadas neste trabalho, as localidades nas quais as atividades da indústria do petróleo são executadas tendem a experimentar menor crescimento econômico, menor renda *per capita*, maiores deslocamentos e maiores riscos ambientais e de saúde do que o resto do país.

Economicamente, o petróleo não oferece alternativas de emprego sustentáveis em longo prazo no nível local, mas pode prejudicar gravemente os padrões de produção pré-

existentes, como se dá com a economia rural da região Norte Fluminense. A promessa de novos empregos que a exploração de petróleo parece oferecer normalmente atrai um grande número de migrantes para uma área de exploração. O rápido afluxo de pessoas e os salários relativos mais altos do setor petrolífero tendem a inflar os preços locais de bens e serviços, trazendo um aumento significativo no custo de vida, mesmo para aqueles que não compartilham os benefícios, de curto prazo é certo, das ocupações profissionais diretamente ligadas aos agentes da indústria do petróleo. Nesta Seção empreendeu-se uma análise das relações entre a abundância dos recursos naturais, em especial o petróleo, e o desenvolvimento, entendido este em suas diversas dimensões nomeadamente a econômica e a social. Constatou-se, dos estudos elaborados por alguns dos mais respeitados estudiosos da matéria, que os Estados dependentes do petróleo revelam ligações perversas entre o desempenho econômico e a pobreza, não exatamente devido à existência do recurso natural em si, mas às estruturas e incentivos ou desestímulos que a dependência do petróleo cria.

A revisão bibliográfica realizada nesta Seção demonstra que, se administrados de forma equivocada, os recursos estatais derivados das imposições financeiras sobre as riquezas extraídas do subsolo podem levar o Estado a cumprir deficientemente ou, simplesmente não cumprir as funções de tributar o corpo social e a ele retornar, em forma de contrapartidas infraestruturais, os frutos dessa extração, como ensinaram, dentre outros, Mann (2006) e Schumpeter (1918) e Braun (1975).

4.2 A QUESTÃO DO FEDERALISMO: OS BENEFICIÁRIOS DOS *ROYALTIES*

Dados fatores históricos, geográficos, culturais, linguísticos, sociológicos, antropológicos etc os Estados, ao longo do tempo, foram se organizando basicamente sob duas formas: a unitária e a federal.

Os Estados unitários, em geral, possuem reduzida extensão territorial e relativa homogeneidade sócio-antropológica e cultural, o que facilita uma governação centralizada e comum a todo o país. Estados com territórios extensos e com marcante heterogeneidade nos campos social, cultural e, eventualmente até econômico, como é o caso do Brasil, tendem a adotar uma forma federalista de governo. Esta modalidade, ao dividir o Estado em unidades menores, proporciona a oportunidade de circunscrever a determinados territórios as populações com traços comuns nos aspectos antes mencionados.

No federalismo, aos entes federados é concedida autonomia administrativa, política, tributária e financeira no intuito de, como pondera Oliveira (2003) assegurar a manutenção do equilíbrio estabelecido entre essas entidades com vistas à constituição do Estado Federal,

equilíbrio este que pressupõe também, certo grau de reciprocidade e cooperação entre os governos central e subnacionais.

A forma federalista de governança estatal se caracteriza pela transferência, por parte das comunidades locais, de parte dos seus poderes políticos para um ente central. Além disso, é necessário um consenso sobre as políticas que vincularão a comunidade política, delimitando-se o campo de ação de cada esfera de governo e também a garantia constitucional e institucional de autonomia para cada ente federativo, ou seja, o reconhecimento político da competência para constituir seus próprios governos (SOARES, 1997).

Este equilíbrio federativo é instituído entre os entes políticos das diferentes esferas de poder - central e subnacionais – em um pacto que se fundamenta sobre o alicerce da isonomia e da coexistência. Nesse balanço, nenhuma esfera do poder federativo se sobrepõe às outras. Coexistem uma esfera nacional, representada pelos órgãos da União, e outras entidades subnacionais descentralizadas, variando em número e em denominação conforme as diversas estruturas estatais encontradas no mundo.

Interessa observar que, não raro, as diferentes entidades federativas gozam de poderes concorrentes para governar o mesmo território e as mesmas pessoas. Um sistema federativo bem estruturado deve ter a capacidade de acomodar e reconciliar a competição e, frequentemente, os conflitos em torno das diversidades entre os entes federados. Trata-se daquilo que em Teoria do Estado se convencionou chamar de sistema de pesos e contrapesos (*checks and balances*), de modo a manter o equilíbrio político-institucional entre as forças políticas atuantes na sociedade. É pressuposto de existência da federação, ademais, que os estados-membros desfrutem de autonomia, mas não de soberania e de representação na ordem internacional. Esta cabe exclusivamente à União, que representa o Estado-nação em seu todo (XAVIER e XAVIER, 2014). Na linha do que pondera Lovato (2006), só é possível preservar o sistema federal se se garantir a autonomia de todas as esferas territoriais de poder.

Um dos atributos mais destacados dentre os alicerces do federalismo refere-se ao aspecto referenciado no primeiro Capítulo deste trabalho quando se estudou as funções do Estado e a necessidade de, para o atendimento de suas competências, o cidadão entregar ao ente estatal uma parte da sua economia privada, para que este organize e administre tudo o que se encontra no campo do interesse comum ou público. Trata-se da fiscalidade, do poder concedido ao Estado de impor à sociedade os tributos necessários ao seu adequado funcionamento. Daí se falar em federalismo fiscal como o desenho institucional das competências tributárias dentro do território nacional, e, portanto, das regras que regem o desenvolvimento econômico das regiões.

Os cientistas, nos diversos campos de estudo do Estado, tais como a Teoria do Estado e a Ciência Política, não encontram consenso quanto à acepção do termo federalismo. Para disciplina deste estudo adota-se um conceito genérico enunciado por Lovato (2006) esboçando o pacto federativo como sendo “a união de entes federados (estados, colônias, regiões) dotados de autonomia e submetidos a um poder central, geral, dotado de soberania”. A hierarquização e a autonomia atribuídas aos entes federados se dão, no campo da realidade, com várias amplitudes, conforme as diversas estruturas constitucionais, as quais determinam de que maneira funciona o pacto federativo em função de uma ordem jurídica estabelecida.

Na forma federalista de Estado a legislação constitucional, normalmente uma Constituição Federal, descentraliza a atuação da administração pública para atingir determinados objetivos. Do mesmo modo, define as regras para a captação de recursos financeiros estipulando as competências tributárias. No Estado federal a descentralização se dá tanto no campo administrativo quanto no político. No federalismo brasileiro constata-se que a descentralização aumenta os gastos dos entes federados subnacionais ao tempo em que alivia os encargos da União. Um considerável volume dos tributos arrecadados se concentra na União, gerando certa desigualdade na distribuição de metas e receitas no âmbito federativo. Alguns mecanismos são utilizados visando equilibrar tal desigualdade. Há previsões constitucionais de repasses de valores, pela União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, diretamente ou por meio de fundos de financiamento e de participação.

Lovato (2006) apresenta interessante teoria sobre a formação das federações, indicando basicamente dois movimentos segundo os quais as uniões se formam, e exemplificando com o caso de EUA e Brasil. Segundo o autor a construção de Estados federados pode se dar por movimentações políticas centrípetas ou centrífugas. O pacto estadunidense, a partir da união das treze colônias para formar um estado soberano é tipicamente centrípeto, isto é, de fora para o centro; objetivava uma união política entre as colônias para atingir finalidades comuns. Uma demonstração cabal dessa quase soberania de que desfrutavam as colônias unidas era o direito de secessão, de se desvincular da união caso não concordasse com alguma decisão do todo que, no início da federação estadunidense, cada uma delas tinha. Era, na verdade, um estado confederado.

A estruturação do pacto federal brasileiro, por seu turno, se deu de modo totalmente diferente do estadunidense, ocorrendo, como demonstra Lovato (2006), por movimento centrífugo, de dentro, do poder central, para fora, para os entes subnacionais concedendo a eles, ao longo de um processo histórico e político, certos graus de autonomia. Dividida, nos primórdios, em capitânias hereditárias e tendo esta segmentação alterada no período do

Império, com o poder centralizado nas mãos do Imperador, apenas com o advento da República a definição das fronteiras e a autonomia dos entes da federação foram efetivamente estabelecidas.

Porfírio Júnior (2004) também teoriza acerca dos processos de formação do estado federal, verificando a existência de duas dinâmicas para a sua ocorrência: o federalismo por agregação, quando a federação resulta da união de Estados já existentes, que abrem mão de suas soberanias e se sobrepõem a estes e o federalismo por segregação, quando a federação resulta da descentralização de um Estado unitário já existente, por diversas razões (políticas, econômicas etc.) e então surgem novos entes dotados de autonomia política.

Os caminhos percorridos pelos Estados federais no seu processo de formação têm influência também sobre a fiscalidade federativa. Os modelos de arrecadação e aproveitamento das receitas estatais obedecem a parâmetros claramente ditados pelas formas segundo as quais os Estados se formaram.

Adotando-se os modelos acima utilizados por Porfírio Júnior (2004), a título de ilustração, verifica-se que nos EUA os estados federados possuem níveis de autonomia política e tributária muito mais amplos do que os estados-membros da federação brasileira. Demonstração disso é, por exemplo, a existência de legislações penais estaduais e a competência dos estados para a arrecadação de *royalties* sobre a produção de petróleo em terras públicas ou no mar.

Gobetti (2011a) aponta a ampla diversidade de soluções quanto ao aproveitamento das receitas petrolíferas adotadas pelos países organizados sob a forma federativa. Chamando de “petrofederações” os países nos quais a indústria petrolífera cumpre papel destacado nos campos da política e da economia, o autor destaca a tendência que verifica de concentração da gestão dos recursos advindos da exploração dos hidrocarbonetos nos governos centrais. De qualquer modo o estudioso em foco indica existirem, em função das alterações políticas e econômicas que se verificam ao longo do tempo histórico, diferentes arranjos, inclusive no interior das federações nacionais.

A formulação teórica de Gobetti (2011a) é ilustrada com os casos da Malásia, onde a propriedade do petróleo é formalmente atribuída às entidades federativas subnacionais, mas a renda petrolífera é apropriada pelo Estado federal. Já na Rússia, após a queda do socialismo, deu-se um período de descentralização das receitas estatais oriundas do petróleo e do gás natural; entretanto, ao longo dos anos 1990 a legislação foi sendo paulatinamente alterada de modo a promover uma recentralização das atividades e das participações governamentais na renda petrolífera.

Outro caso ilustrativo da diversidade de soluções federativas para a apropriação pelo Estado dos recursos financeiros gerados pela extração de petróleo é o da Nigéria. Lá, entre as décadas de 1970 e 1990 os resultados financeiros destinados ao Estado pela produção de petróleo eram apropriados pelas entidades subnacionais. Nas décadas seguintes, dadas pressões políticas das províncias confrontantes com as áreas de produção marítima, a legislação foi sendo alterada e, finalmente, em 2005 uma lei federal atribuiu às províncias confrontantes uma parcela significativa dos *royalties* das operações *offshore* não sem protestos e movimentos políticos das demais províncias para também serem contempladas.

No Canadá vigorava desde 1984 uma orientação judicial no sentido de atribuir ao Estado central as rendas da exploração *offshore*, dado que a produção em terra já gerava receitas financeiras para as províncias. Após pressões políticas, contudo, a federação foi forçada a acordar politicamente com províncias onde se concentram consideráveis volumes de produção de petróleo e gás, dando-lhes o direito de cobrar *royalties* e outros tributos sobre as atividades petrolíferas em alto-mar (GOBETTI, 2011a).

O autor que proporciona a análise aqui encampada elabora esclarecedor resumo sobre os diversos tratamentos federativos dados pelos diferentes Estados às receitas oriundas de *royalties* incidentes sobre a produção de petróleo e gás natural.

A tabela 4.1 contém os parâmetros de propriedade, controle e aproveitamento fiscal para as atividades petrolíferas em terra.

Propriedade, controle e benefício fiscal para extração de petróleo em terra

País	Propriedade	Controle	Benefício Fiscal
Argentina	Provincial	Provincial	Provincial/Federal
Austrália	Estadual	Estadual	Estadual
Brasil	Federal	Federal	Federal/Estadual/Municipal
Canadá	Provincial	Provincial	Provincial
Índia	Estadual	Federal	Federal/Estadual
Malásia	Estadual	Federal	Federal/Estadual
México	Federal	Federal	Federal
Nigéria	Federal	Federal	Federal/Estadual
Paquistão	Conjunta	Federal	Provincial
Rússia	Conjunta	Federal	Federal
EUA	Federal/Estadual/Privado	Federal/Estadual	Estadual/Privado
Venezuela	Federal	Federal	Federal

Tabela 4.1

Fonte: Gobetti (2011a)

Na tabela 4.2 estão demonstrados os mesmos parâmetros, mas agora para a produção de petróleo e gás em áreas *offshore*.

Propriedade, controle e benefício fiscal para extração de petróleo *offshore*

País	Propriedade	Controle	Benefício Fiscal
Argentina	Federal	Federal	Federal
Austrália	Federal	Estadual	Federal
Brasil	Federal	Federal	Federal/Estadual/Municipal
Canadá	Federal	Conjunta/Provincial	Provincial
Índia	Federal	Federal	Federal
Malásia	Federal/Estadual	Federal	Federal
México	Federal	Federal	Federal
Nigéria	Federal	Federal	Federal/Estadual
Paquistão	Conjunta	Federal	Federal
Rússia	Federal	Federal	Federal
EUA	Federal	Federal	Estadual
Venezuela	Federal	Federal	Federal

Tabela 4.2

Fonte: Gobetti (2011a)

Note-se que dos 12 países objeto de apreciação nas tabelas aqui apresentadas, só 3: Canadá, Nigéria e Brasil, atribuem, de um modo ou de outro, receitas estatais advindas da exploração em alto-mar a entes subnacionais. Dentre estes o Brasil se destaca como o país que apresenta o maior grau de descentralização das rendas estatais petrolíferas *offshore*, incluindo dentre os beneficiários até mesmo municípios às vezes pouquíssimo impactados pelas atividades extrativas.

Outra constatação importante, a partir das análises de Gobetti (2011a) é que inexistente uma relação de causalidade entre a subnacionalização das receitas estatais do petróleo, sejam elas oriundas da exploração terrestre ou marítima, e o grau de desenvolvimento dos Estados indicados nas tabelas acima.

Há casos de países muito desenvolvidos onde as receitas são mais centralizadas, como a Rússia, outros em que o grau de descentralização é maior, como o Canadá; existem países menos desenvolvidos com a receita totalmente centralizada, como a Venezuela e outros, como

a Nigéria com grau de descentralização relativamente alto. Estes fatores permitem levantar a hipótese de que, para além das estruturas políticas adotadas pelos diferentes Estados federais quanto à arrecadação mais ou menos centralizada dos recursos financeiros oriundos da extração de petróleo e gás, a qualidade da gestão destes recursos é que vai dizer da eficácia de seu aproveitamento para a preservação anticíclica da economia nacional e para a garantia do bem-estar intergeracional da sociedade local.

No caso do Brasil, o federalismo fiscal implica, segundo Silva (2005) em uma distribuição de competências constitucionais fiscais entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal), de forma que cada um deles tenha autonomia para desenvolver desenhos institucionais com o objetivo de disciplinar os procedimentos de contribuição e gestão de tributos, transferências fiscais e despesas.

Os estados e os municípios possuem autonomia para auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração. Não há impedimento, portanto, para que estes entes federativos legislem sobre a aplicação das rendas derivadas da produção de hidrocarbonetos que venham a receber. Torronteguy (2009) aponta o exemplo do Estado do Espírito Santo, o qual, por meio da Lei Estadual nº 8.308/2006, criou o Fundo para Redução das Desigualdades Regionais, com o intuito de repassar parcela dos valores dos *royalties* do petróleo recebidos pelo estado para os municípios capixabas não produtores de hidrocarbonetos.

Na qualidade de entes subnacionais mais próximos aos cidadãos, os municípios recebem mais diretamente as demandas sociais, sendo premiados a prestar serviços e realizar políticas públicas para suprir as necessidades da população local. Para tanto, no contexto brasileiro, o federalismo fiscal previsto na Constituição de 1988 prevê o repasse de transferências intergovernamentais dos governos federal e estadual para os municípios, da mesma maneira que instituiu tributos específicos para compor a arrecadação de receitas destes entes.

Silva (2007), ao estudar as finanças dos municípios produtores e beneficiários de *royalties* no Estado do Rio Grande do Norte, destacou que os mesmos, apesar de possuírem elevadas rendas per capita, não apresentam os melhores índices de desempenho em finanças e em políticas públicas durante o período analisado, considerando o cruzamento de indicadores financeiros com os de cunho social. A pesquisadora concluiu que a distribuição desses recursos por meio da descentralização fiscal é importante para garantir autonomia municipal, mas não é uma condição necessária para uma gestão pública de qualidade e de bem-estar da população local.

Essa autonomia fiscal deveria permitir que os municípios fossem capazes de gerar suas próprias receitas em volume necessário e suficiente para, juntamente com aquelas derivadas da União, como os repasses do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), vinculadas à saúde e educação, respectivamente, garantir retorno social aos entes subnacionais.

A realidade, contudo, é que a arrecadação municipal não tem sido suficiente, na maior parte dos municípios brasileiros, para fazer face às demandas sociais. Tal insuficiência, entretanto, não se pode atribuir somente a um desequilíbrio entre receitas e despesas. Deve-se também a um histórico descontrole de contas públicas no contexto do País como um todo e de todos os seus entes federativos. Além de problemas sérios de falta de profissionalismo na gestão pública, há uma estrutura perversa de distribuição das despesas públicas segundo a qual determinados segmentos do Estado, como os vinculados ao legislativo e ao judiciário, realizam despesas vultosas com salários e itens voluptuários, em detrimento de estruturas voltadas para funções relevantes como as áreas de saúde, educação e segurança, em que as remunerações são aviltadas e o fornecimento de materiais e equipamentos sofre de histórico déficit.

Paralelamente a estas distorções de ordem orçamentária, constatam-se altos índices de corrupção e a existência de variadas formas de desvios de recursos públicos, além da utilização dos mesmos em obras e atividades dispensáveis, secundárias, inúteis e, em alguns casos, até prejudiciais ao corpo social e aos cidadãos em geral.

Nesse contexto, os *royalties* do petróleo surgem como receitas muitas vezes expressivas, e com poucas vedações à forma de aplicação, o que proporcionaria aos municípios a capacidade de promover políticas públicas de natureza anticíclica, com repercussões intergeracionais positivas, com vistas a aumentar o bem-estar da população local (PEZZINO, 2016).

O volume de recursos dos *royalties* é significativo. Não se conseguem dados acerca dos valores arrecadados entre 1953 e 1998, quando entra em vigor a Lei do Petróleo.

Entre 1998 e 2017, conforme a ANP (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017) A arrecadação dos *royalties* sobre a produção de petróleo e gás natural totalizou, em valores arredondados, R\$ 172,6 bilhões. O Gráfico 4.1 abaixo mostra os montantes arrecadados ano a ano no período indicado.

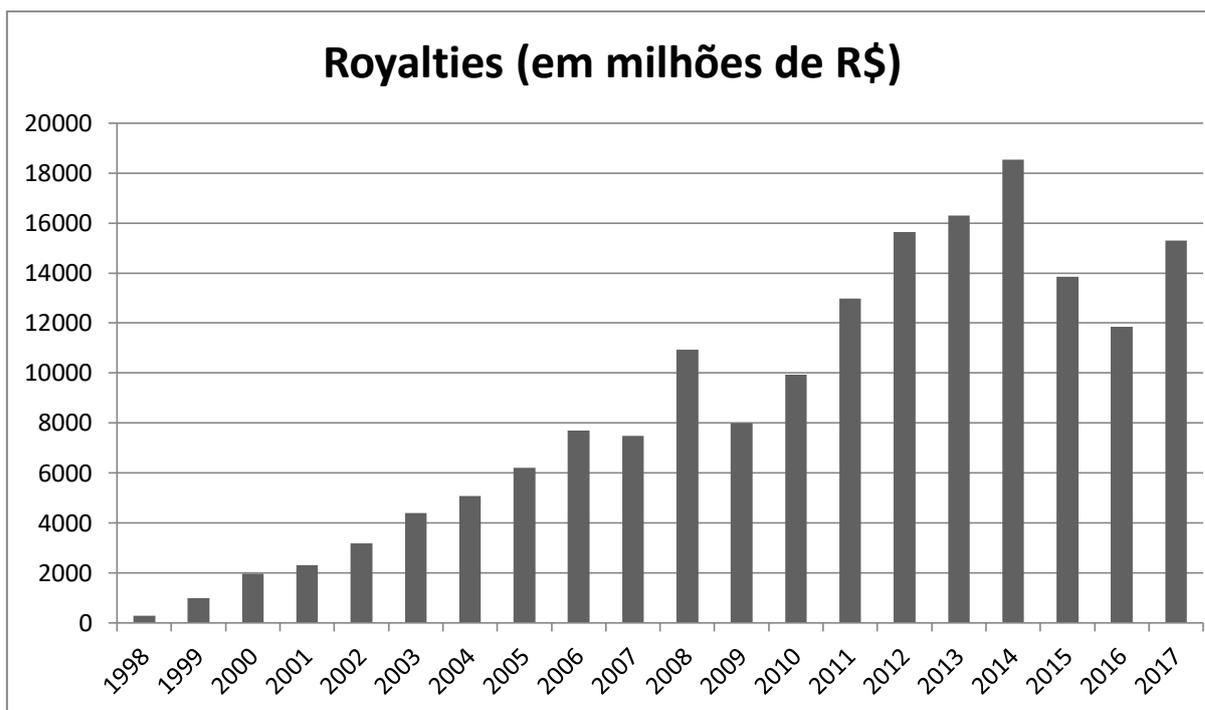


Gráfico 4.1 (elaborado pelo autor)
 Fonte: ANP (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017a)

Os *royalties* têm como beneficiários a União, os estados e os municípios. O Gráfico 4.2 a seguir apresenta a distribuição dos *royalties* aos beneficiários durante o período de 1998 a 2012.

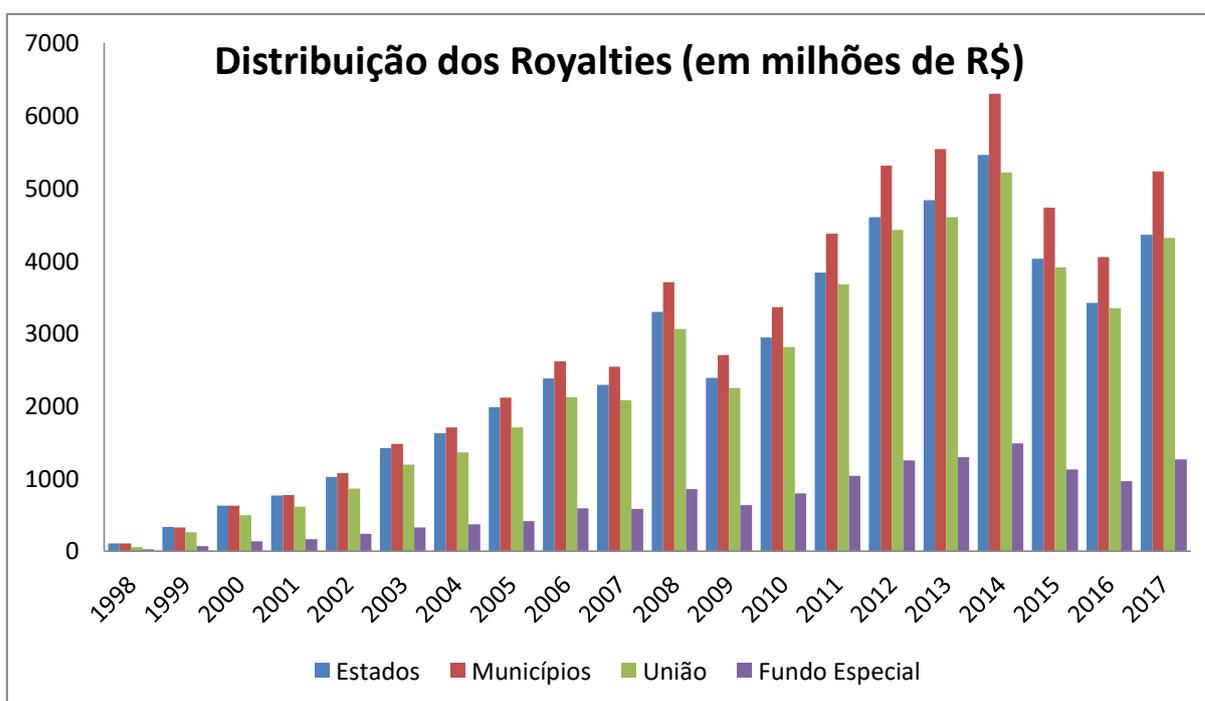


Gráfico 4.2 (elaborado pelo autor)
 Fonte: ANP (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017a)

As participações especiais, uma das receitas arrecadadas, segundo a Lei do Petróleo, também sobre a produção de hidrocarbonetos, tem sido tratada neste trabalho como parte integrante do conceito de *royalties*. A ANP, contudo, segrega as verbas e, portanto, calcula separadamente a arrecadação e a distribuição das participações especiais. No período aqui considerado, ou seja, entre 1998 e 2012, a Agência totalizou a arrecadação da Participação Especial no valor de R\$ 98,9 bilhões, segundo a distribuição anual constante do Gráfico 4.3 a seguir

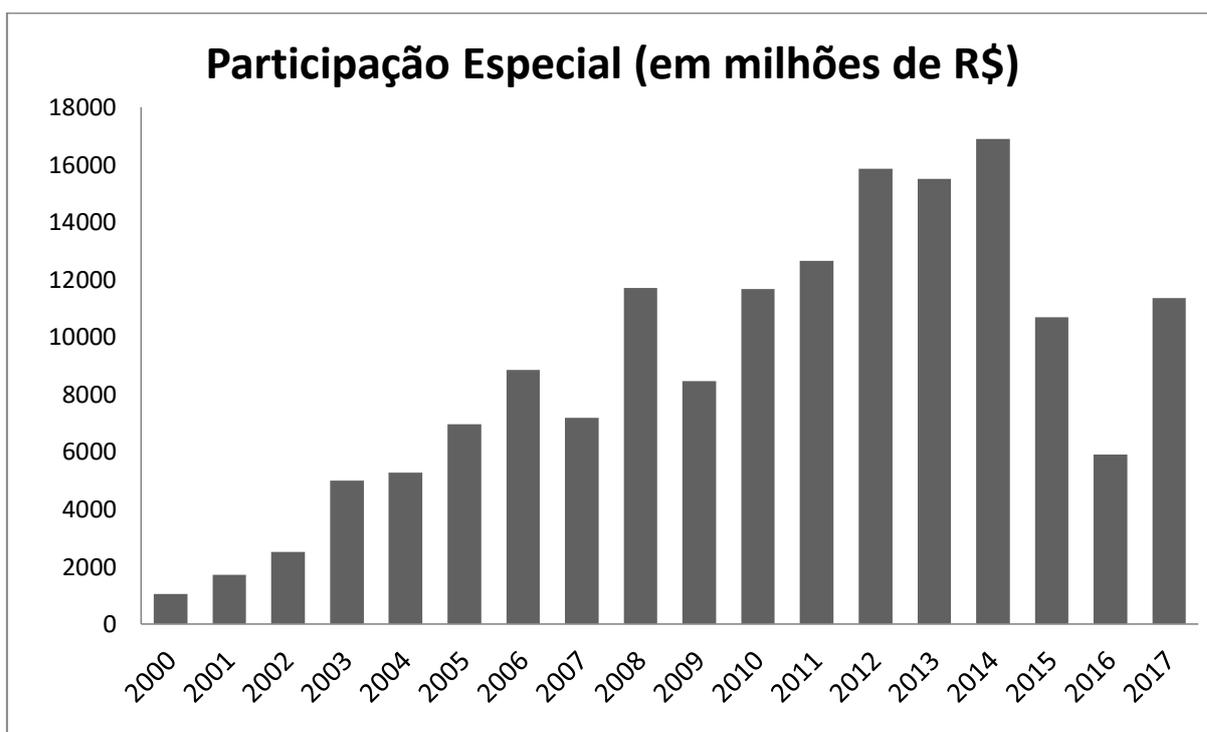


Gráfico 4.3 (elaborado pelo autor)

Fonte: ANP (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017a)

Os valores arrecadados a título de Participação Especial sobre a produção de petróleo e gás natural têm como beneficiários a União, estados e municípios. No Gráfico 4.4 abaixo consta a distribuição da Participação Especial arrecadada no período de 2000 a 2012 entre as entidades mencionadas.

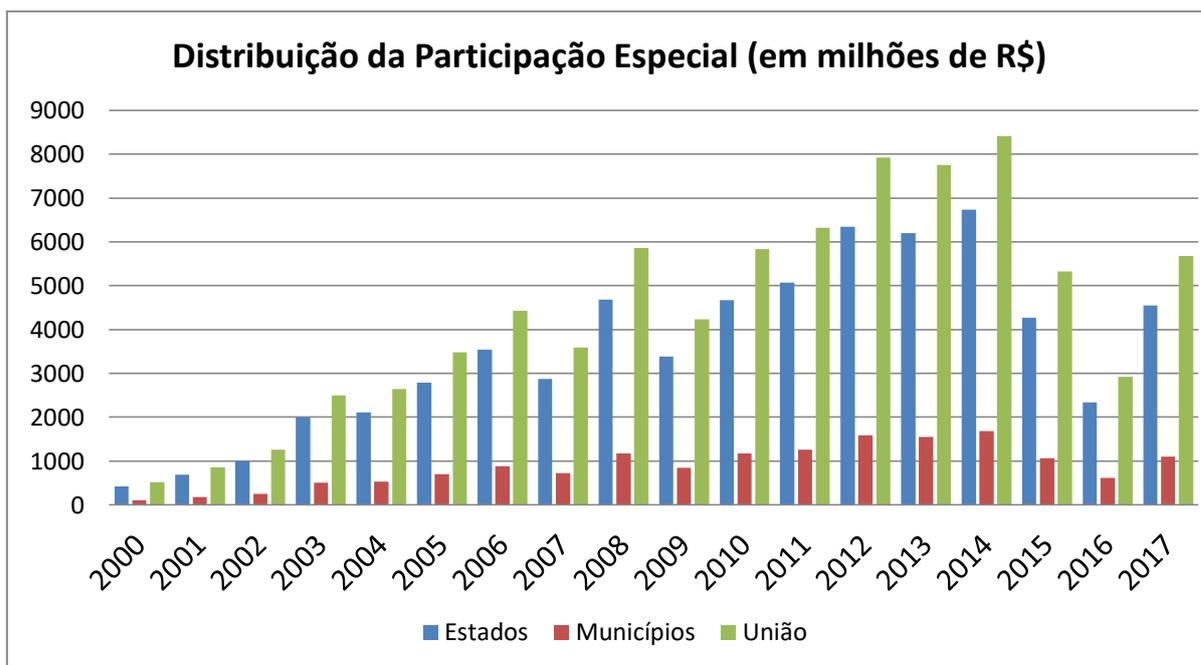


Gráfico 4.4 (elaborado pelo autor)

Fonte: ANP (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017a)

Constata-se, portanto que a arrecadação e a distribuição dos *royalties* do petróleo no Brasil têm gerado, ao longo do tempo, vultosos recursos para as três esferas de poder. Esta revelação leva a uma indagação quase que necessária sobre o destino destas verbas. Inexistindo um mecanismo, afora o FS, alimentado com receitas petrolíferas do pré-sal, para preservação do dinheiro colecionado sobre a produção de petróleo e gás, a única conclusão possível é que tais recursos foram historicamente despendidos em despesas correntes, consumidos pela máquina administrativa dos governos, perdidos no custeio do cotidiano estatal, sem qualquer preservação que permita projetar iniciativas e investimentos voltados para a preservação da higidez econômica do País no longo prazo, especialmente na perspectiva da escassez de recursos naturais petrolíferos, que é frequentemente alardeada pelos técnicos. O petróleo e o gás natural são elementos finitos, sujeitos ao esgotamento em algum momento futuro, atualmente imprevisível. Não se consegue, nem mesmo com os mais avançados instrumentos de pesquisa, traçar um cenário de alguma precisão quanto ao tempo faltante para que o petróleo, como fonte de energia e como matéria-prima se esgote ou, o que pode acontecer antes do esgotamento, seja substituído por outras formas de energia e de produtos básicos para a indústria.

É interessante observar, como reforço da tese de que as crises financeiras experimentadas pelos estados e municípios brasileiros petrodependentes está vinculada à imprevidência dos governantes, que os abalos orçamentários dessas entidades coincide

exatamente com os momentos de retração dos preços do produto no mercado internacional, o que pode ser constatado no conjunto dos Gráficos 4.2 e 4.4 com o Gráfico 4.5 abaixo, o qual mostra a variação dos preços do petróleo nos mesmos períodos.

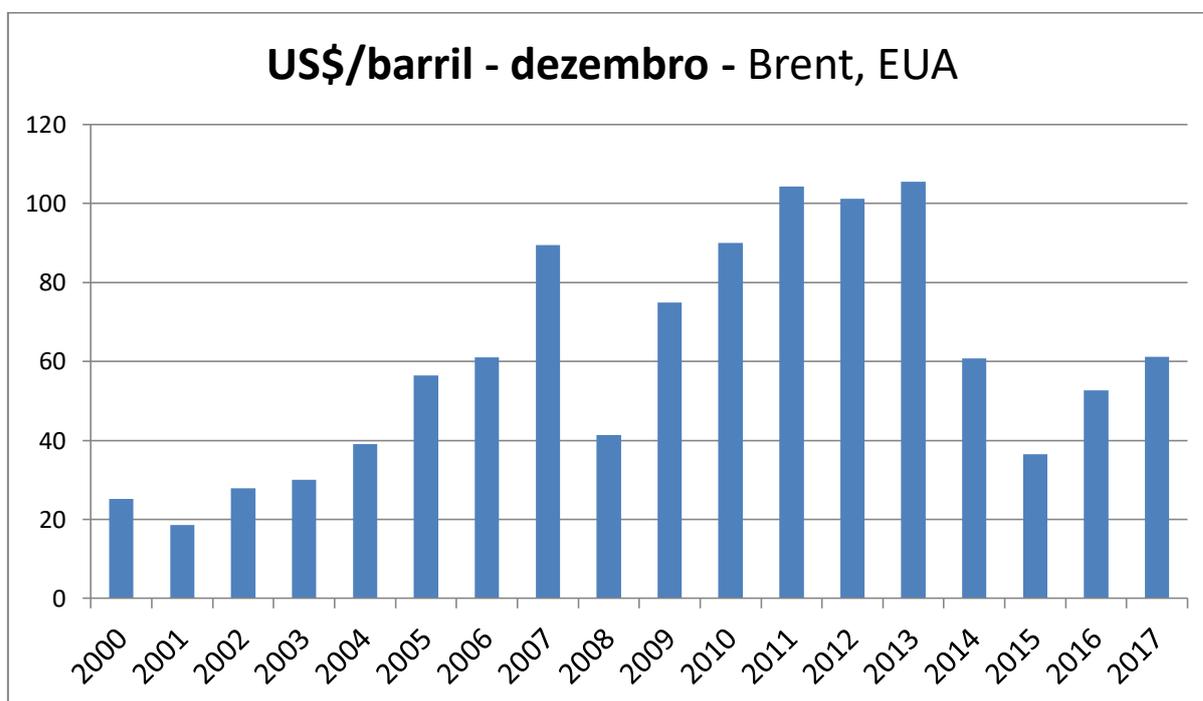


Gráfico 4.5 (elaborado pelo autor)
Fonte: INDEXMUNDI, 2017

O impacto da redução dos preços internacionais do petróleo sobre a economia dos estados e dos municípios brasileiros mais aquinhoados com receitas estatais petrolíferas, verificado nos meados da segunda década deste século é uma demonstração bastante eloquente do quão pouco previdente tem sido o Estado brasileiro, em todas as suas esferas de poder, na utilização desses recursos financeiros.

O Gráfico 4.6 a seguir, contendo a produção anual de petróleo no Brasil, indica que ironicamente, durante os anos em que as participações governamentais (*royalties* e participação especial) tiveram reduções significativas, trazendo impactos profundos para as economias dos estados e municípios dependentes destas receitas, a produção de petróleo no País experimentava consistente crescimento. Significa dizer que caso os citados entes estatais tivessem políticas de preservação e multiplicação dessas receitas nas perspectivas anticíclica e de garantia intergeracional, suas finanças estariam muito provavelmente mais equilibradas, posto que os recursos para custeio e para despesas correntes estariam vinculados às receitas tributárias e não à volatilidade dos preços do petróleo, apesar do aumento da sua produção.

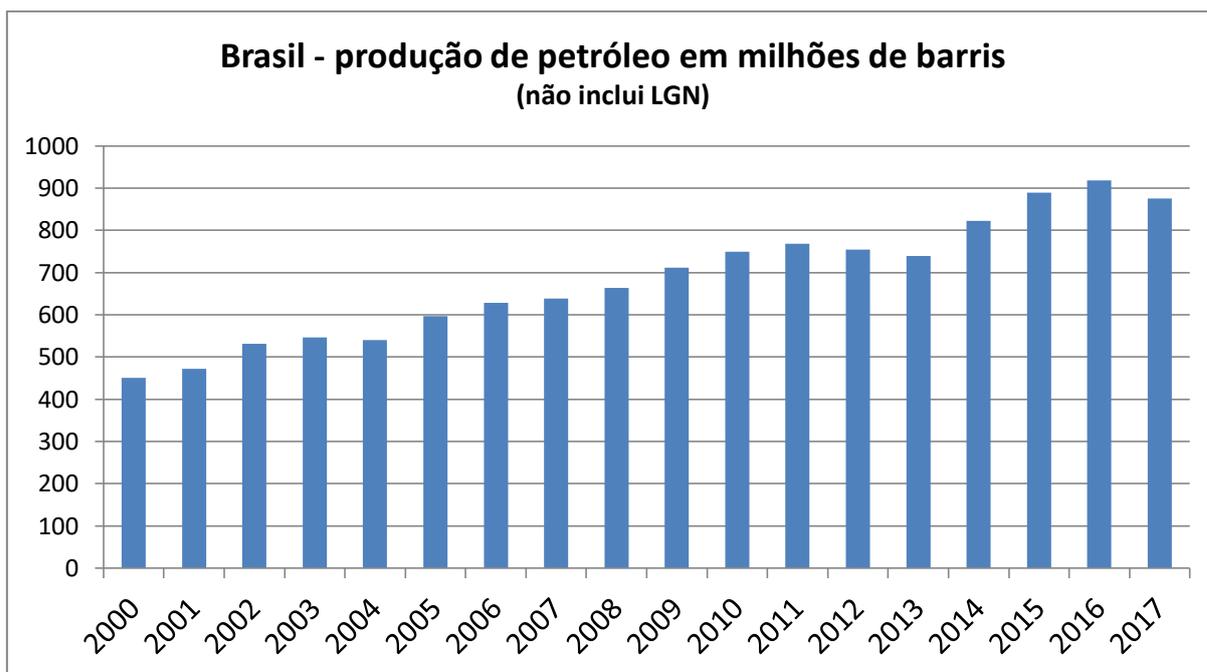


Gráfico 4.6 (elaborado pelo autor)⁶
Fonte: ANP, 2017b

Os dados apresentados ao longo desta Seção remetem ao referencial teórico apresentado no Capítulo 1, e de forma mais específica ao tema da implementação e da avaliação de políticas públicas. O material empírico revelado nos gráficos inseridos nesta Seção é de valia para a demonstração de que, como se afirmou na fundamentação teórica, os recursos financeiros resultantes da alienação das jazidas brasileiras de petróleo e gás natural são empregados em políticas públicas desvinculadas de quaisquer instrumentos para uma adequada formulação, acompanhamento e avaliação de seus resultados. Aliás, pode-se dizer que, na verdade, as receitas estatais petrolíferas não vêm nem mesmo sendo aplicadas em iniciativas que possam ser definidas como políticas públicas, pois como se está demonstrando ao longo deste trabalho, são utilizadas, de maneira geral, apenas para custeio e despesas correntes das administrações estaduais e municipais, principalmente.

Políticas públicas, como indicam os estudos de Lima e D’Ascenzi (2013) e Mainardes e Marcondes (2009), dentre outros, são iniciativas de governo cuja implementação comporta e contempla ferramentas de implementação que incluem os agentes envolvidos em um processo de formulação, acompanhamento e avaliação de seus resultados. Trata-se do que se convencionou chamar, neste trabalho, de “cidadanização” do processo decisório quanto ao uso das receitas estatais petrolíferas, da qual, contudo, não se tem notícia no âmbito das entidades estatais brasileiras contempladas com estes recursos.

⁶ Os dados da produção de 2017 não incluem o mês de dezembro

O processo de “cidadanização” da implementação das políticas públicas desenvolvidas com os recursos de *royalties*, juntamente com determinadas limitações legais, poderia conferir a tais políticas maior efetividade nos aspectos anticíclicos e intergeracionais, posto que tenderia a promover uma desvinculação dessas verbas dos interesses imediatos dos governos, em favor de visões, ideias e valores mais democraticamente debatidos e muito provavelmente construídos sobre expectativas de longo prazo para os conjuntos das sociedades locais.

Este trabalho busca discutir e realizar aproximações teóricas quanto aos caminhos e orientações políticas mais adequadas à preservação e à monetização desses recursos patrimoniais naturais, de modo que o País possa se preparar para a escassez do petróleo ou para a sua superação como fonte energética e como matéria-prima industrial na escala de importância de que desfruta hoje.

Na próxima Seção promove-se uma aproximação teórico-empírica dos conceitos até aqui abordados, utilizando estudos quantitativos e qualitativos empreendidos por pesquisadores preocupados com as repercussões das teorias sobre abundância de recursos naturais *vis-à-vis* o desenvolvimento local no aspecto pragmático. Para tanto foram escolhidos estudos recentes sobre o impacto da indústria do petróleo na economia do Estado do Rio de Janeiro e dos municípios fluminenses, não só pela proximidade vivencial do autor como também pela atualidade, posto que ao tempo em que se redige este trabalho, as entidades federativas em tela encontram-se em dificuldades de ordem financeira e política sem precedentes na história recente do País.

4.3 IMPACTO DOS *ROYALTIES* NOS MUNICÍPIOS DO NORTE FLUMINENSE

Quando desenvolveram alentado estudo sobre o marco legal e regulatório do pré-sal que àquela altura ainda estava em discussão no Legislativo e no Judiciário, Nazareth et al (2011) já identificavam que o debate se concentrava sobre o tema da distribuição dos *royalties* a serem auferidos dos contratos de partilha de produção entre os entes da federação.

No dizer dos autores, opinião que este estudo corrobora, o rumo das querelas políticas em torno da matéria “constituiu, de certa forma, [...] um desperdício de valiosa oportunidade para que a sociedade discuta as prioridades para o uso de recursos que são finitos, visando a justiça intergeracional”. Preconizam ainda que a sociedade perdeu a chance de incluir, na legislação pertinente, meios e modos para delimitar os campos de direcionamento das receitas estatais petrolíferas que viriam a ser auferidas a partir do novo marco legal, de maneira a desenvolver políticas públicas tendentes à diversificação produtiva e à justiça intergeracional.

Neste trabalho, já se disse, convencionou-se designar este movimento pela encampação social dos destinos dos *royalties* como a “cidadanização” das receitas estatais do petróleo. A nomenclatura, como aduzido anteriormente, visa passar a ideia de que é urgente o estabelecimento de mecanismos que permitam à sociedade, por meio de espaços institucionais a serem criados política e legalmente, de preferência em nível constitucional, debater e deliberar sobre as ferramentas econômicas que permitam uma adequada, democrática e participativa gestão destes recursos públicos, tendo como premissa que, sendo receitas de capital, como aqui já se demonstrou, sua aplicação ficaria vedada em gastos correntes e de custeio, salvo exceções muito restritas a serem objeto de cuidadosa regulamentação.

A tese da “cidadanização” dos *royalties* não obsta, pelo contrário, cerra fileiras com a defesa da subnacionalização das receitas estatais petrolíferas, pois se entende que “cidadanizá-las” pressupõe trazer para os níveis mais próximos das populações locais não apenas a arrecadação como também as decisões de investimentos destes recursos públicos.

Tivesse o Brasil adotado, juntamente com a subnacionalização dos *royalties*, uma legislação constitucional e infraconstitucional que operasse esta delimitação das decisões políticas sobre os mesmos, talvez não se verificassem as situações que adiante serão examinadas acerca das repercussões negativas ou neutras das receitas estatais petrolíferas sobre os municípios fluminenses que as auferiram ao longo das últimas décadas.

Iniciando esta parte da presente pesquisa é indispensável lançar uma advertência de cunho metodológico, dada a característica microcós mica da análise a ser empreendida nesta parte do trabalho. O alerta serve para preservar o rigor científico do estudo, delimitando e assumindo conscientemente um certo reducionismo analítico o qual, entretanto, é ditado pela própria realidade político-jurídica do País, cuja estrutura institucional de distribuição dos *royalties* do petróleo se dá historicamente de forma altamente descentralizada. Entretanto, como observa Silva (2017), a citada institucionalidade possui como particularidade uma “desconcentração concentrada”, dado que o O Rio de Janeiro e seus municípios lideram o cenário nacional de recebimento de *royalties* (incluindo as participações especiais) às quais fazem jus os entes federativos subnacionais, enquanto a enorme maioria dos estados e municípios brasileiros não recebe qualquer quinhão destas receitas.

Brandão (2015) aborda o tema da metodologia das análises das escalas espaciais e dos níveis de governo de maneira muito perspicaz, explicando que esta não é plena quando não dialoga com os diversos campos do poder. Recomenda então que se realizem perquirições acerca da dimensão espacial do processo de desenvolvimento, nas quais sejam analisados o Estado, a estatalidade associada às decisões intertemporais e interespaciais e também as

complexas correntes reativas a decisões dos agentes e sujeitos produtores do espaço social, agentes estes que fazem seus interesses perpassarem inúmeras escalas espaciais, através de variados mecanismos institucionais ou organizativos.

O que se preconiza aqui, portanto, é que quando o âmbito da pesquisa é reduzido ao Estado do Rio de Janeiro e mais especificamente, quanto a dados empíricos, aos municípios fluminenses de maior concentração de receitas estatais petrolíferas, não se trabalha com amostragens, mas antes com lugares autônomos de diálogo com as políticas públicas, onde se podem pesquisar as três dimensões que se encontram em planos de análise independentes: escalas espaciais, níveis de governo e arenas de poder. A investigação dessas dimensões nos microcosmos estaduais ou municipais de *per se* fornece dados e pistas empíricas que dispensam métodos comparativos com outros níveis político-institucionais, posto que lidam com um arranjo federativo e de finanças públicas que, original e constitucionalmente, limita a arrecadação e a utilização das receitas estatais petrolíferas a estes espaços geopolíticos.

Em suma os estados e, mais relevantemente para este trabalho, os municípios, são áreas em que, no sistema brasileiro, se implantam autonomamente políticas públicas de maneira mais próxima dos cidadãos, inclusive aquelas financiadas com as receitas estatais do petróleo. Não obstante a União Federal também ser contemplada com *royalties* do petróleo, a aplicação dos recursos deles advindos não tem uma regulamentação de âmbito geral, tendo cada ente federativo absoluta competência para fazê-lo nos seus níveis de atuação.

Neste particular, em apoio à descentralização dos *royalties* como um elemento inócuo no que diz respeito à qualidade da sua utilização, Monié (2010) faz aguda observação ao afirmar ser inadequado dizer-se que o Brasil pode ser definido como um país produtor de petróleo. Isto porque a entrada do País na indústria do petróleo deu-se com mais de um século de atraso relativamente aos países efetivamente produtores, isto é, aqueles que concentram nas atividades da indústria petrolífera uma parte considerável da sua economia. Aqui, segundo o pesquisador, começa a ocorrer uma significativa expansão da indústria do petróleo por volta dos anos 1980, quando o País já contava com um parque industrial de grande porte e bastante diversificado. Assim, quando a produção de petróleo toma corpo e adquire importância para a economia brasileira, esta já apresentava um elevado nível de desenvolvimento das forças produtivas nacionais.

Assim o impacto da entrada de divisas resultantes da atividade petrolífera no País teve efeitos diluídos e difusos sobre a estrutura produtiva do Brasil. Sob o aspecto territorial, contudo, no primeiro momento, quando os volumes de *royalties* ainda não alcançavam o vulto que têm hoje, os efeitos de ordem territorial também não tiveram maior importância. Com o

tempo e o aumento exponencial dessas verbas públicas e sua distribuição descentralizada ao menor nível federativo, constatam-se algumas consequências geopolíticas consideráveis como se verá adiante.

É o advento da Constituição de 1988 que altera de modo expressivo o cenário da repartição de receitas e despesas entre os entes da federação. Se por um lado confere novos instrumentos e competências aos estados e municípios para gerir com mais autonomia seus destinos, nem sempre, no campo das receitas, a Carta Magna forneceu ferramentas de equilíbrio com as novas responsabilidades das entidades subnacionais. Quanto às atividades relacionadas ao petróleo, as mudanças da Carta de 1988 traduzem uma nova realidade que se concretiza na concessão, às administrações locais, de volumes expressivos de *royalties* do petróleo.

Essa dicotomia entre desequilíbrio tributário e voluptuosidade de receitas originariamente de capital forma um dos cerne da tese aqui afinal deduzida sobre a necessidade de limitação do uso das receitas do petróleo às despesas de capital e da cidadanização da gestão dos *royalties* nos níveis federal, estadual e municipal (MONIÉ, 2010).

Tendo como dada a sistemática de subnacionalização dos *royalties* e considerando-se inclusive tal orientação como politicamente adequada, esta Seção ocupar-se-á de demonstrar, com elementos empíricos, quais as repercussões das políticas de utilização dessas verbas no campo de observação delimitado pelos municípios e perquirir acerca dos meios e modos pelos quais a cidadania transpassa as decisões concernentes à aplicação do dinheiro dos *royalties* nestes microcosmos.

Justificada metodologicamente a seleção de municípios do Norte Fluminense como campo de exame empírico, passa-se às análises quantitativas e qualitativas dos impactos dos *royalties* na região.

Os avanços verificados na exploração e produção de petróleo na Bacia de Campos acarretaram rápidas e profundas transformações das estruturas produtivas e do mercado de trabalho da região. Os impactos sociais e espaciais destas mutações deram-se de modos particularmente desiguais, pois ao mesmo tempo em que parte da população enriqueceu, houve um extraordinário afluxo de trabalhadores de baixa renda e sem as qualificações suficientes para se integrar às funções mais complexas da cadeia industrial petrolífera.

Áreas residenciais e de consumo de alto padrão passaram a dividir espaço com bolsões de pobreza e verificou-se um significativo incremento das desigualdades intra-regionais, especialmente entre as áreas agrícolas e os centros urbanos e entre estes, pois nem todos

tiveram os mesmos padrões de inserção no que Monié (2010, p.266) chama de “nova economia regional”.

As importantes elevações de receitas do petróleo verificadas a partir do final dos anos 1990, na opinião de Silva (2017, p.40), fizeram com que a vida dos municípios, especialmente os da região norte do Estado do Rio de Janeiro, tenha sido intensamente atrelada aos caminhos do que o autor denomina “economia do petróleo”, definindo-a o articulista como “não somente [...] produção de óleo cru e gás natural em si, mas todos os investimentos à montante e à jusante, tais como armazenagem, transporte, refino e construção naval”.

Fato notável sobre a presença da indústria petrolífera no Estado do Rio de Janeiro é o baixo aproveitamento, especialmente em terras norte-fluminenses, das oportunidades de negócios normalmente proporcionadas pela respectiva cadeia econômico-industrial. Não há, no âmbito dos municípios mais diretamente afetados pelas atividades petrolíferas, a instalação de estruturas relacionadas com as operações de *midstream*, tais como armazenamento e refino, nem com as de *downstream*, ou seja, distribuição de derivados do petróleo, desperdiçando-se, assim, um expressivo potencial que o setor proporciona para a geração de emprego e renda.

Esta particularidade parece explicar-se pela circunstância de a exploração e a produção de hidrocarbonetos na Bacia de Campos, se dar quase que exclusivamente na plataforma continental em águas profundas e ultraprofundas. Com a tecnologia atual o petróleo produzido em alto mar é armazenado em cisternas embarcadas (*Floating Production, Storage and Offloading – FPSO*), adjacentes aos poços produtores, e dali transferido diretamente para navios petroleiros que o transporta para terminais de desembarque e armazenamento já existentes no Brasil e no exterior.

Assim, o que resta para os municípios próximos às áreas de produção *offshore* como atividades petrolíferas acaba se resumindo a sediar operações de apoio às instalações marítimas, como transporte aéreo, transporte e apoio marítimo às plataformas do tipo hotelaria, fornecimento de combustíveis e insumos, reparos e recolhimento e tratamento de lixo. Percebe-se, portanto, que a necessidade de infraestrutura nestes municípios, para as atividades acessórias à indústria petrolífera provavelmente consuma recursos financeiros públicos em medida desproporcional aos postos de trabalho que gera, tanto em quantidade quanto em qualidade posto que, como visto, os postos de trabalho de maior especialização e qualificação técnica estão nas instalações marítimas relacionadas às operações que ali se

desenvolvem, ou em outros locais onde se dá o desembarque, o armazenamento e o refino do petróleo.

Por outro lado, inobstante o impacto relativamente baixo na geração de empregos qualificados e renda proporcional, o aspecto financeiro público tornou-se, no dizer de Silva (2017) o sustentáculo da chamada “economia do petróleo” no Estado do Rio de Janeiro e nos seus municípios mais diretamente afetados pelas atividades ancilares às operações petrolíferas na plataforma continental adjacente aos seus territórios. As compensações financeiras (*royalties* e participações especiais) passaram a desempenhar um papel fundamental, para os cofres públicos, mormente os das chamadas cidades do petróleo, as quais passaram a experimentar quase todos os elementos indicados pela literatura internacional como reveladores da “benção” e da “maldição” dos recursos naturais.

Centralizada quase que totalmente na região da Bacia de Campos, a produção de petróleo e gás natural no *offshore* fluminense montou a 67% do total nacional entre 2000 e 2015. No mesmo período a produção nacional cresceu 97,6%, e a fluminense 66%, alcançando os 617 milhões de barris equivalentes de petróleo (BEP).

Dentre os estados e municípios brasileiros o Rio de Janeiro lidera o *ranking* de arrecadação de *royalties* e participações especiais – as duas principais compensações financeiras destinadas aos entes federativos subnacionais. Em 2015 o estado recebeu R\$ 2,3 bilhões (somente em *royalties*), correspondendo a 57,1% do total repassado aos estados produtores do país no ano (Silva, 2017). No ano de 2016 apenas cinco entre os 92 municípios fluminenses não receberam *royalties*: Areal, Comendador Levy Gasparian, Paraíba do Sul, Sapucaia e Três Rios. Conforme a ANP (2016), em 2016 aproximadamente 1.000 municípios brasileiros receberam *royalties*, perfazendo o valor total, em números redondos, de R\$ 4 bilhões. Os municípios fluminenses foram contemplados com 67% desse total, sendo que dos 15 municípios que mais receberam *royalties*, 8 são fluminenses e responderam por algo em torno de 39% do total recebido pelos municípios brasileiros naquele ano, sendo que Campos dos Goytacazes fez jus a mais de 10% do valor total.

Esses expressivos volumes financeiros carreados para os municípios fluminenses recebedores de *royalties* não significaram, contudo, infelizmente, como se demonstrará a seguir com dados empíricos, qualquer notável melhoria em indicadores sociais relevantes nos municípios agraciados com os maiores montantes de receitas públicas petrolíferas, nem mesmo quando comparados com municípios não recebedores de *royalties*, do próprio Estado do Rio de Janeiro que, portanto, desenvolveram suas políticas públicas apenas com os

recursos orçamentários regulares e comuns a todos os municípios brasileiros, tais como arrecadação de tributos e repasses da União Federal.

Cabem, antes da apresentação dos elementos estatísticos, algumas informações e ressalvas para a salvaguarda da consistência das conclusões ao final deduzidas. Inicialmente optou-se por trabalhar com amostras. Limitou-se a pesquisa aos municípios fluminenses os quais, como indicado acima, são destinatários de aproximadamente 67% dos *royalties* pagos pelos produtores de petróleo no Brasil. Dos oitenta e sete municípios fluminenses destinatários de *royalties* foram selecionados os dois que auferiram os maiores volumes destes recursos no período informado pela ANP, entre 1999 e 2017: Campos dos Goytacazes e Macaé. Além disso, foram considerados para efeitos financeiros apenas os valores dos *royalties* propriamente ditos, excluídos os valores das participações especiais, dado que a sua inclusão nada alteraria na amostragem, pois são pagamentos decorrentes de características dos campos petrolíferos dos quais são originários, sem uniformidade dos destinatários. Demonstração disso é o fato de no 4º trimestre de 2016, por exemplo, apenas doze dos oitenta e sete municípios fluminenses recebedores de *royalties* terem feito jus a participações especiais. Considere-se, também, que os volumes destas receitas são significativamente inferiores aos dos *royalties* não trazendo impacto importante para as formulações paramétricas elaboradas a seguir.

O grupo de controle adotado na parametrização é integrado pelos dois municípios com maiores PIB em 2014, segundo dados do IBGE (2014), dentre os cinco que não recebem *royalties* no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a saber, Três Rios e Paraíba do Sul.

Como parâmetros de verificação evolutiva dos efeitos das receitas extraordinárias sobre os desempenhos dos municípios selecionados nas diversas áreas de gestão pública, optou-se por índices e períodos oriundos de uma mesma base de dados: o IBGE, de modo a evitar eventuais distorções decorrentes de metodologias de apuração diversas entre as várias instituições que realizam tais levantamentos estatísticos.

O primeiro parâmetro, de natureza bem geral, é o IDH - Índice de Desenvolvimento Humano, definido pelo UNDP (2014) como uma medida sintética das realizações em dimensões-chave do desenvolvimento humano: vida longa e saudável, acesso ao conhecimento e padrão de vida decente. Trata-se, portanto, de indicador bem abrangente da noção de bem-estar geral do ser humano e que se considera revelar com apreciável acuidade o nível de satisfação e de progresso social em um determinado contexto, fornecendo uma dimensão adequadamente aproximada do sucesso das políticas públicas adotadas no espaço objeto de estudo.

O segundo indicador, IDEB, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, foi escolhido por representar as variações dos níveis de aprendizado dos anos escolares no ensino fundamental cuja disponibilidade aos cidadãos está a cargo dos municípios, prioritariamente, no dizer do art. 211, § 2º da Constituição Federal. Segundo o INEP (2017), o IDEB é um indicador que reúne

em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. Ele é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios.

O IDEB não está, evidentemente, imune a críticas de natureza metodológica. Soares e Xavier (2013) sintetizaram com rara felicidade as reservas que alguns estudiosos do campo da educação revelam quanto ao indicador e sua acuidade como medida da qualidade da educação básica. Os autores aduzem que o IDEB, como de resto todos os indicadores estatísticos, implica sempre em um recorte e uma redução do foco de análise, daí a importância de se identificar e discutir os caminhos pelos quais esse parâmetro leva a conclusões acerca da qualidade e da equidade dos sistemas educacionais. Alertam ainda que se o IDEB, na sua definição corrente, constituir-se em único indicador na condução das políticas de educação básica, é possível e provável que ainda assim não se chegue a um sistema educacional que garanta o direito constitucional à educação. Preconizam, afinal, que o IDEB seja contextualizado, de modo a considerar o nível socioeconômico das escolas ou dos municípios, bem como outras características das escolas, tal como sua infraestrutura, de modo a que se pondere que no âmbito do aprendizado alguns cenários sociais são mais adversos do que outros. Assim, embora com as críticas acima apontadas, e sintetizando as reservas de outros autores, Soares e Xavier (2013) não deixam de considerar a importância do IDEB como medida de progresso das políticas públicas de educação, razão pela qual ele será utilizado neste trabalho para efeitos comparativos entre os municípios objeto do estudo.

O último dos indicadores selecionados para o cotejo dos resultados de políticas públicas em municípios com e sem receitas advindas de atividades petrolíferas é a Taxa de Mortalidade Infantil. Segundo o Ministério da Saúde (Brasil, 2017b), este indicador estima o risco de um nascido vivo morrer durante o seu primeiro ano de vida. As taxas de mortalidade infantil são classificadas como altas (50 ou mais), médias (20-49) e baixas (menos de 20), em função da proximidade ou distância de valores já alcançados em sociedades mais desenvolvidas. Altas taxas de mortalidade infantil refletem, de maneira geral, baixos níveis de

saúde, de desenvolvimento socioeconômico e de condições de vida. Vale observar, contudo, que taxas reduzidas podem encobrir más condições de vida em segmentos sociais específicos.

Vê-se, portanto, que no plano da saúde pública este indicador, não obstante a ressalva acima, é importante para a verificação das condições de saúde da população em geral e funciona como medida interessante para a comparação que se pretende entre os municípios aqui estudados no contexto das políticas de saúde, seus avanços, seus retrocessos e suas perspectivas dada a presença ou ausência de recursos de *royalties* do petróleo nas finanças municipais.

Definidos os parâmetros e as métricas dos dados empíricos a serem compilados e analisados, passa-se a expô-los. Primeiramente, para melhor disciplina analítica, vejam-se as variações da arrecadação de *royalties* nos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé nos períodos utilizados como intervalos de tempo para os índices que serão considerados na análise qualitativa posterior.

A tabela 4.3 indica tais valores.

Municípios fluminenses com maiores arrecadações de *royalties*

Variação da arrecadação de *royalties* (%)

Município	2010-2014	2000-2010	2007-2013	2008-2014
Campos do Goytacazes	31,27	553,50	62,96	13,20
Macaé	38,06	527,73	61,12	20,77

Tabela 4.3
Fonte: IBGE, 2017

A Tabela 4.4 abaixo mostra os percentuais de variação dos indicadores sociais selecionados para a pesquisa nos mesmos intervalos cronológicos para os municípios recebedores de *royalties* do grupo da Tabela 4.3 acima.

Municípios fluminenses com maiores arrecadações de *royalties*

Variações dos Indicadores (%)

Município	PIB 2010-2014	IDH 2000-2010	IDEA 2007-2013	MORTALIDADE INFANTIL 2008-2014
Campos dos Goytacazes	49,96	15,85	(0,50)	(1,66)
Macaé	54,63	14,88	(8,33)	(22,17)

Tabela 4.4
Fonte: IBGE, 2017

A tabela 4.5 a seguir serve para estabelecer os padrões comparativos do desempenho dos municípios escolhidos para amostragem quanto às políticas públicas que os indicadores refletem. Nela estão contidos os dados referentes aos dois municípios de maiores PIB dentre os cinco fluminenses que não são contemplados com *royalties* do petróleo

Municípios fluminenses sem receitas de *royalties* com maiores PIB

Variações dos Indicadores (%)

Município	PIB 2010-2014	IDH 2000-2010	IDEA 2007-2013	MORTALIDADE INFANTIL 2008-2014
Três Rios	87,28	15,62	16,66	4,00
Paraíba do Sul	41,49	13,40	26,47	(44,35)

Tabela 4.5
Fonte: IBGE, 2017

O cotejo dos dados das tabelas acima apresentadas leva à conclusão de que as receitas públicas decorrentes das operações petrolíferas com que alguns municípios foram agraciados legalmente não produzem, necessariamente, efeitos positivos sobre os indexadores pesquisados.

Constata-se, inicialmente quanto às variações do Produto Interno Bruto, que em um mesmo período, as cidades sem *royalties* tiveram variações muito maiores ou um pouco menores do que as cidades contempladas com tais recursos.

Nos períodos considerados para cada um dos três parâmetros selecionados como medidores da evolução do efeito de políticas públicas, verifica-se que o IDH de todas as cidades variou positivamente em média nos mesmos patamares; o IDEA, curiosamente, teve variações positivas muito significativas nas cidades sem receitas de *royalties* e negativas nos

municípios com as maiores receitas desta fonte. Finalmente a Taxa de Mortalidade Infantil apresentou forte redução em um dos municípios sem *royalties* e aumento em outro; nas cidades com receitas petrolíferas uma teve redução muito discreta do índice e outra uma significativa melhoria.

Pode-se deduzir, portanto, da confrontação dos dados empíricos apresentados acima que, no mínimo, as receitas estatais derivadas das atividades petrolíferas foram inócuas para os municípios que as receberam no contraste com os que não as tiveram, posto que as variações dos indicadores não apresentam quaisquer disparidades notáveis entre umas e outras.

A visualização gráfica da evolução do IDH nas cidades em estudo dá a exata dimensão da uniformidade na variação do desenvolvimento humano no âmbito delas, conforme se infere do Gráfico 4.7 abaixo.

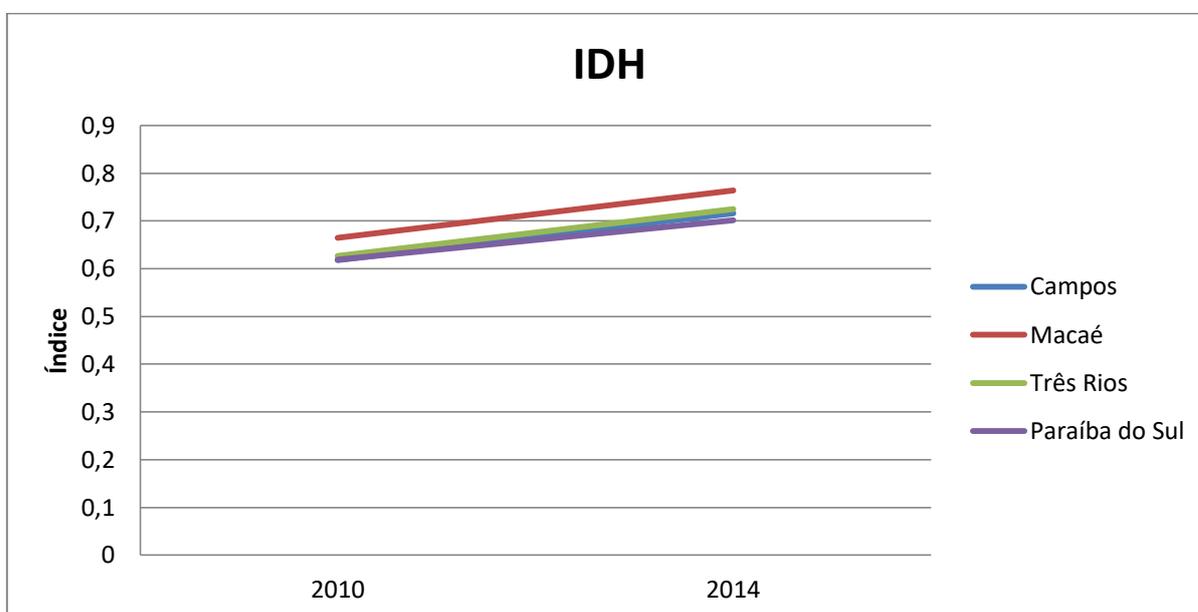


Gráfico 4.7 (elaborado pelo autor)
Fonte: IBGE, 2017

No que tange ao IDEB os resultados são surpreendentes, revelando um desempenho dos municípios contemplados com *royalties* bem inferior ao daqueles que não desfrutam destas receitas. Isso é o que demonstra o Gráfico 4.8 adiante.

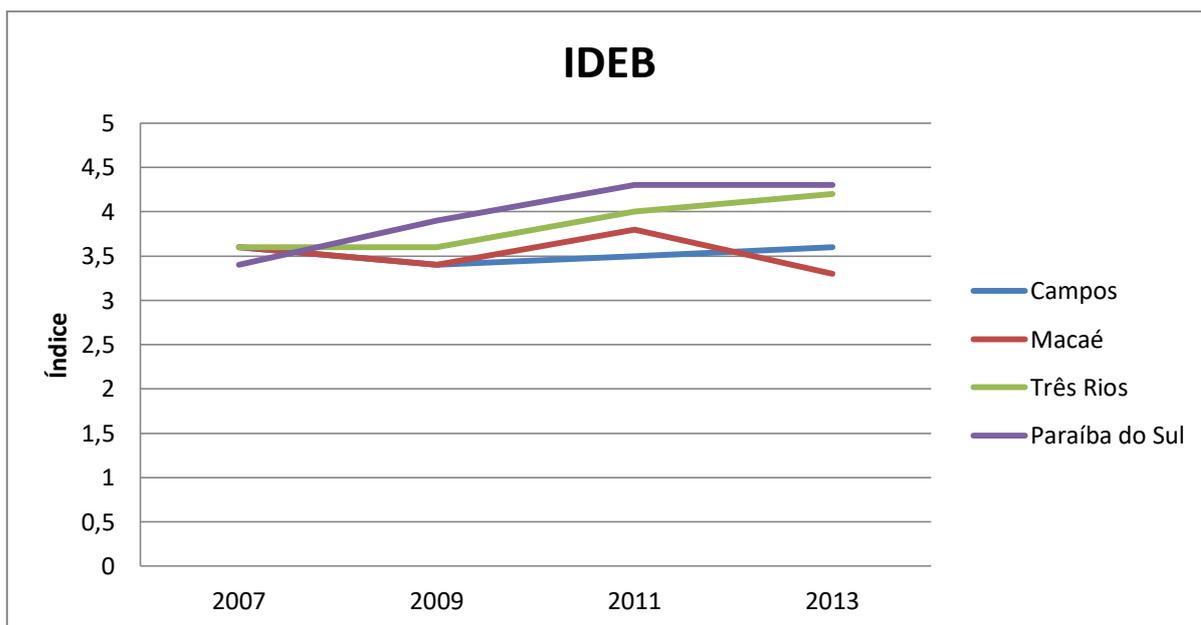


Gráfico 4.8 (elaborado pelo autor)
Fonte: IBGE, 2017

A Taxa de Mortalidade Infantil, último dos indicadores escolhidos para cotejo, também mostra a destacada desvinculação entre receitas estatais petrolíferas e evolução de índices sócio-econômicos. As variações verificadas e as taxas mais recentemente compiladas pela fonte dos dados deixa claro que inexistência de coerência entre os parâmetros citados. Cidades que em 2008, termo inicial da apuração tinham números muito próximos, experimentaram trajetórias totalmente díspares na evolução do índice, com variações importantes no intervalo considerado e posições muito diferentes no último ano considerado. Isso é o que deixa claro o Gráfico 4.9 apresentado a seguir.

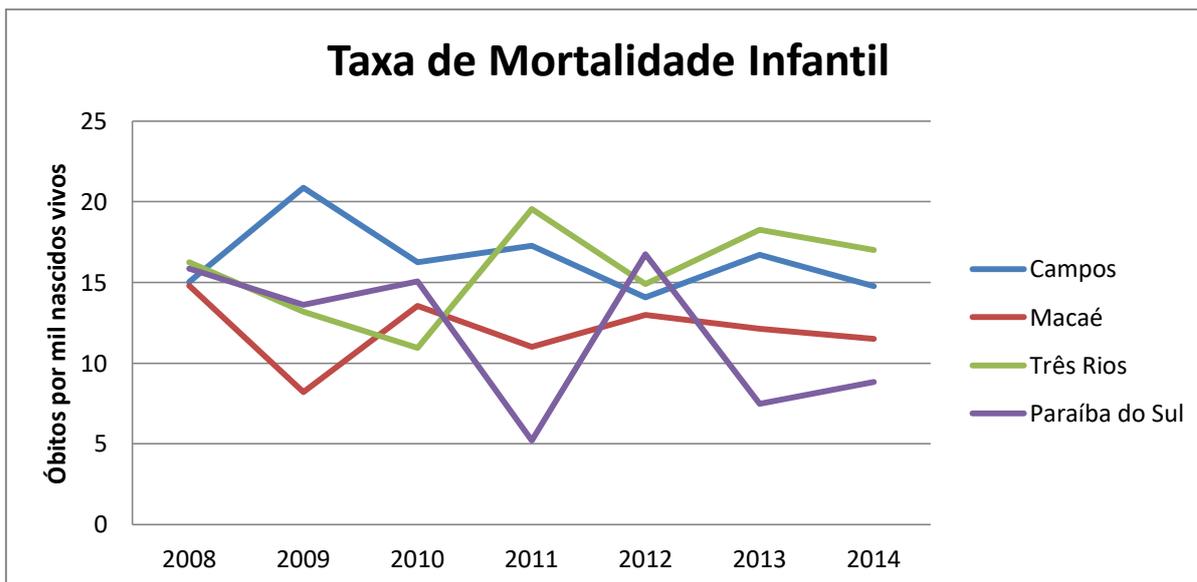


Gráfico 4.9 (elaborado pelo autor)
Fonte: IBGE, 2017

A eficácia da subnacionalização dos recursos estatais petrolíferos é uma questão complexa e politicamente intrincada, variando os modelos de distribuição das receitas conforme já se verificou neste trabalho.

É de Ross (2007) uma ampla e alentada análise das vantagens e desvantagens da subnacionalização da renda petrolífera. O estudioso argumenta, na linha também de outros pesquisadores aos quais faz referência, existir uma série de desvantagens na desnacionalização dos *royalties*. Diz, aliás, na linha do que já foi afirmado neste estudo para o caso brasileiro, que normalmente o Estado central dispõe de fontes de receitas mais diversificadas do que as entidades subnacionais, possuindo assim certa blindagem econômica contra os efeitos da volatilidade deste tipo de arrecadação. Argui também que os governos locais têm menor capacidade de gestão para lidar com investimentos decorrentes de receitas voláteis como as originárias da atividade petrolífera. Aduz que os entes estatais centrais estão mais bem aparelhados para desenvolver políticas fiscais anticíclicas e que disciplina fiscal é um sério problema para governos centrais e mais dramático ainda para as administrações locais.

Como formas de “vacina” contra as fraquezas subnacionais para a arrecadação e gestão das rendas do petróleo, Ross (2007) aponta algumas orientações a serem adotadas pelos governos centrais de modo a criar um sistema de arrecadação de *royalties* que, dentre outras iniciativas, encoraje os governos locais a utilizar as receitas do petróleo como complemento e não substitutivo da base tributária pré-existente; seja acompanhada de

diretrizes sobre dispêndios de modo a direcionar os recursos a determinados tipos de políticas públicas; seja baseada em alicerces institucionais que garantam a estabilidade sistêmica ao longo do tempo; e tenha mecanismos de garantia da transparência das aplicações dos recursos e de auditoria regular deles.

As propostas do autor vão ao encontro da tese aqui defendida. As hipóteses são que existe um amplo desperdício dos *royalties* no âmbito subnacional e que o defeito do sistema não reside na subnacionalização em si mas nas políticas de gestão destes recursos.

No caso brasileiro, dada a higidez e a diversidade da economia o âmbito federal e a independência do orçamento da União das receitas petrolíferas, a subnacionalização pode ser saudável e profícua desde que, evidentemente, os recursos financeiros estatais do petróleo sejam direcionados a políticas anticíclicas e de justiça intergeracional e sua gestão seja “cidadanizada”, envolvendo a sociedade civil na administração deste dinheiro.

O diagnóstico de Ross (2007), além do mais, condiz com a análise qualitativa dos dados empíricos que foram compilados nesta Seção. Se conclusões definitivas e peremptórias acerca dos efeitos das receitas petrolíferas sobre as economias municipais não podem ser tiradas, é possível afirmar, com um razoável grau de certeza, que há problemas na gestão destes recursos pelas entidades subnacionais em tela. Se a administração destas receitas se desse de forma ótima, seria logicamente exigível que os indicadores considerados no estudo tivessem, ao menos, variações positivas mais altas do que os apresentados pelas cidades que não fruíram delas, especialmente quando se sabe que significaram vultosos acréscimos de recursos orçamentários para os governos locais.

Tautz (2013) destaca a deficiência da gestão dos recursos financeiros advindos dos *royalties* por parte das administrações municipais da região Norte-Fluminense. Citando exatamente as cidades que foram utilizadas nesta Seção como parâmetros do estudo empírico na qualidade de maiores receptoras destas verbas, isto é, Campos e Macaé, o autor destaca serem ambas exemplos visíveis, mas não únicos, de municipalidades que por mais de trinta anos vieram recebendo montantes crescentes de recursos a título de *royalties*, sem que às áreas de saúde, educação e cultura fosse dada prioridade no campo das políticas públicas.

Outra circunstância que evidencia a equivocada gestão municipal das receitas advindas das atividades petrolíferas é a crise que se abateu sobre as cidades ditas “petrodependentes” no Estado do Rio de Janeiro. Comentando o fato Ribeiro (2015) evidencia algumas contradições nas discussões acerca da crise financeira dos municípios fluminenses ligados à indústria do petróleo devido à redução do preço do barril, notadamente no segundo semestre de 2014.

A primeira inconsistência que identifica é que, segundo ele, na contramão de um discurso geralmente aceito, a crise se origina na excessiva estrutura de gastos com o custeio da máquina pública destes municípios utilizando as rendas do petróleo. Destaca que, além de aumentar, substancialmente, a estrutura pública com novas secretarias e contratações de interesse político, o aumento das receitas de *royalties* implicou em uma acomodação orçamentária dos gestores públicos, os quais passaram a ignorar o conjunto das atividades tradicionais, fonte de vantagem comparativa internamente.

Outro aspecto contraditório, decorrente do que evidenciou acima, é o desprezo dos citados gestores pela alocação orçamentária em investimento. Perderam a oportunidade ímpar de aplicar as rendas de *royalties* em iniciativas políticas que levassem a transformações de longo prazo, com o fortalecimento da infraestrutura sócio-econômica, como construção de equipamentos nas áreas de saúde, educação e saneamento, por exemplo, bem como, a título de ilustração, no incentivo à criação de novos negócios baseados em conhecimento e na modernização dos negócios existentes.

Após apresentar dados e indicadores de investimentos orçamentários dos municípios com e sem receitas petrolíferas e mostrar, com indicadores, que ter mais orçamento por habitante não garante um melhor padrão de desenvolvimento, Ribeiro (2015) argumenta que

tanto o governo estadual, quanto os municípios produtores têm enfrentando cenário de profunda crise nas finanças públicas, explicitando não somente a dependência em relação às rendas compensatórias, como a incapacidade regional de criar mecanismos mínimos que amortecessem os efeitos do (sabido) fim do ciclo de bonança.

E conclui o estudioso mostrando que os indicadores coligidos desnudaram a acomodação dos gestores dos municípios recebedores de receitas do petróleo às transferências de *royalties* da União, enquanto os municípios que não fizeram jus a tais receitas, por necessidade, buscaram alternativas de sobrevivência e, quando bem sucedidos, apresentaram resultados superiores com as suas intervenções endógenas ao sistema econômico, deixando uma lição de vivacidade e argúcia para superar cenários negativos com criatividade e conceitos adequados de gestão.

Os dados empíricos coligidos e analisados nesta Seção deixam claro que a utilização do patrimônio estatal consubstanciado nas jazidas de petróleo e gás natural disponíveis no subsolo brasileiro, não se coaduna com as teses em que se alicerça o referencial teórico construído no Capítulo 1 deste trabalho.

Lá se debateu sobre a função fiscal do Estado e sua atuação como arrecadador de recursos da sociedade, demonstrando-se ser considerada, pelos estudiosos do tema, a

fiscalidade como o indicador mais representativo da existência de uma entidade estatal pois, segundo entendem, onde existe tributação há também uma superestrutura a ser gerida para se traduzir em contrapartidas ao corpo social que a integra. Ocorre que, como se constata do estudo empírico aqui conduzido, nem a estrutura tributária nem a monetização do patrimônio natural representado pelas jazidas petrolíferas vêm oferecendo as compensações sociais, ambientais e econômicas que seriam razoáveis diante dos volumes de recursos estatais arrecadados a partir da sua exploração.

Outro aspecto dos parâmetros teóricos sobre os quais este trabalho se assenta, a ser considerado na avaliação da aderência dos elementos empíricos ao referencial teórico, diz respeito às ações originárias do Estado, que Mann (2006) chamou de poder infraestrutural, as quais, para sua concretização, dependem de recursos a serem extraídos da sociedade civil. Esta arrecadação de receitas se dá de diversas formas, especialmente pela via da tributação das propriedades, da produção e da renda. Quanto o cientista político mencionado se refere ao poder infraestrutural está significando todas as ações estatais visando o funcionamento eficaz da administração pública no sentido de prover a sociedade com os meios para um desenvolvimento adequado nos campos social e econômico.

No conjunto dos recursos a serem extraídos do corpo social para a manutenção do Estado encontram-se aqueles dedicados ao custeio da máquina estatal e ao incremento das infraestruturas necessárias para o desenvolvimento das atividades econômicas e sua evolução tecnológica, bem como do bem-estar social, por meio da educação, da saúde e da segurança públicas.

Estas infraestruturas têm características efetivamente patrimoniais; são ações e construções que se perpetuam no tempo, criando condições para que se implementem políticas tendentes a minimizar as repercussões dos inevitáveis ciclos de expansão e retração da economia mundial e para outorgar condições às gerações futuras de enfrentarem os desafios de se adaptarem à evolução das tecnologias e dos respectivos impactos nas estruturas de trabalho, produção e consumo.

Neste aspecto os dados empíricos aqui colecionados demonstram que, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro as receitas obtidas pelo estado e pelos municípios dependentes das atividades petrolíferas não vêm cumprindo a função de transformar a riqueza extraída da sociedade em infraestruturas capazes de resistir à escassez dos produtos que lhes dão origem, nem vêm sendo aplicadas em políticas públicas destinadas a ações anticíclicas ou de garantia intergeracional como seria de se esperar das funções estatais conforme a Ciência Política.

Preconiza-se, portanto, diante de tudo o que foi exposto na presente Seção, uma revisão do arcabouço legislativo concernente aos *royalties* do petróleo, de modo a reconhecer a política de subnacionalização das receitas respectivas, inclusive com a eventual redivisão dos seus frutos para contemplar todos os estados e municípios, com critérios politicamente debatidos e estabelecidos, tendo como um dos elementos centrais a quantidade da população local. É imprescindível que a legislação, preferencialmente a constitucional, determine aos estados e municípios a implantação de instituições que garantam estes recursos contra a utilização em despesas de custeio, reservando-os para o desenvolvimento de iniciativas relacionadas com políticas de preservação anticíclica e de justiça intergeracional, tratando-os efetivamente como receitas de capital a serem empregadas, portanto, apenas em despesas classificáveis orçamentariamente também como de capital.

Este trabalho visa a demonstrar que um dos melhores instrumentos para positivar o acautelamento das receitas de *royalties* de ações políticas tendentes à sua dissipação é a constituição de fundos soberanos, com regras gerais definidoras dos campos e das políticas públicas de investimentos nos quais os recursos poderão ser empregados, da profissionalização da gestão executiva dos fundos e da respectiva gestão estratégica participativa e cidadã.

Finalmente a legislação preconizada deve assegurar meios e modos para que os cidadãos, e de modo muito especial os munícipes, se envolvam na gestão estratégica destes recursos, detalhando e especificando as ações e iniciativas de investimentos. A isto chama-se de “cidadanização” da gestão dos *royalties*.

PARTE 2 – ALTERNATIVAS POLÍTICAS À DESTINAÇÃO DOS *ROYALTIES*

CAPÍTULO 5 - RENDA PETROLÍFERA E DESTINAÇÃO DOS RECURSOS

5.1 MODELOS POLÍTICOS DE USO DOS *ROYALTIES*

Esta Seção abordará, a partir de formulações teóricas e alguns dados empíricos, as orientações adotadas no contexto mundial quanto às políticas de arrecadação e utilização das receitas estatais do petróleo. Serão enfocados os mecanismos de distribuição nacional e subnacional dos recursos arrecadados, bem como a eficácia das políticas públicas financiadas pelos mesmos, notadamente no aspecto da neutralização das consequências do fenômeno tradicionalmente conhecido como maldição dos recursos naturais (MRN).

Na trilha do exame das diversas alternativas políticas adotadas por diferentes Estados para tratar as suas rendas petrolíferas, este estudo se vale da pesquisa e das lições, dentre outros, mas essencialmente, de Karl (2007), o qual inicia o artigo aqui referenciado citando cientistas políticos da estatura de Edmund Burke e Tilly para justificar sua afirmativa de que os Estados autônomos são, de modo geral, erigidos por meio de negociações com outros Estados e com os grupos sócio-políticos existentes no seu próprio âmbito territorial.

A autoridade estatal, por outro lado, foi historicamente construída e perenizada por intermédio do intercâmbio institucional de recursos entre a sociedade e o Estado. Este é um fator de aproximação entre a sua superestrutura e a base social, gerando compromissos mútuos pela utilização destas finanças de modo a favorecer, se não de modo igualitário todo o corpo social, pelo menos os grupos que, por mecanismos de pressão política, conseguem obter fatias destes recursos estatais.

Os Estados cujas finanças se alicerçam sobre rendas de recursos naturais, e fala-se aqui com destaque daqueles ricos na mais valiosa destas *commodities*, devido não só, mas também, à sua liquidez e facilidade de monetização: o petróleo; nestes Estados, repita-se, essas trocas institucionais de recursos orçamentários são significativamente retardadas e distorcidas, ou então ocorrem em contextos pouco republicanos.

A dependência de dotações baseadas em recursos naturais tende a produzir um quadro institucional depreciado, especialmente os que lidam com a administração pública e a representação política, exatamente pela já evidenciada ausência de vínculos fortes entre as incidências fiscais que oneram os cidadãos e as suas economias privadas. O dinheiro público originário dos recursos naturais é arrecadado independentemente das atividades dos contribuintes, da sua renda ou do seu trabalho; vem de elementos que se encontram na natureza e todo o processo que resulta na sua entrada nos cofres públicos está totalmente

alheio à participação dos cidadãos em geral, ficando sob o controle quase que exclusivo dos agentes da administração estatal, o que deságua, não raro, em deterioração de setores críticos da vida do Estado como gastos públicos, responsabilidade fiscal e, como já aduzido, participação democrática nas decisões respectivas.

Ainda na linha de pensamento de Karl (2007) constata-se a existência de um ciclo vicioso envolvendo as rendas petrolíferas e a gestão estatal. Embora muitos outros fatores desvinculados da indústria do petróleo influenciem este processo, tais outros fatores não são significativos o bastante para se contrapor à MRN quando o volume de receitas advindas da fonte mineral adquire importância capital nos orçamentos públicos, transformando o setor público em presa fácil a ser capturada pelos agentes privados da indústria petrolífera, em detrimento da eficiência, da representatividade e da sustentabilidade administrativa.

Verificar-se-á, ao longo desta pesquisa que, se no âmbito da União Federal, no Brasil, não se pode considerar a visão de Karl (2007) como passível de comprovação empírica, dada a estrutura federativa brasileira, no contexto dos estados e dos municípios beneficiados pelas rendas estatais petrolíferas, a experiência demonstra que a tese do autor citado se revela muito provável, dados os efeitos negativos ou, pelo menos, a ausência de efeitos positivos na gestão da coisa pública a partir do usufruto de *royalties* do petróleo. Outro dado, quanto a estes estados e municípios, que vem em socorro à tese comentada é a profunda crise de governação que tais entidades federativas experimentaram e, ao tempo em que este trabalho é escrito, ainda sofrem, como resultado da retração dos preços do petróleo no mercado internacional na segunda metade da década de 2010, tendo como consequência a drástica redução das receitas de *royalties* das mencionadas entidades.

Voltando ao contexto político mais amplo, dos Estados nacionais e de sua estruturação e desenvolvimento, constata-se que no curto e médio prazo as economias baseadas em renda de recurso naturais, o petróleo como destaque, tendem a alicerçar o tipo de governo que estiver no poder no momento em que tais receitas se tornam significativas para a gestão estatal. Esta é, na opinião de Karl (2007), a razão pela qual regimes como o de Saddam Hussein no Iraque, Suharto na Indonésia e da família Saudi na Arábia Saudita tiveram e esta última ainda tem, uma longevidade notável.

Nestes países, de um modo ou de outro, tiveram lugar, senão todos, alguns dos efeitos indicados a seguir: dominação da máquina pública por uma espécie de cleptocracia, desperdício de oportunidades de desenvolvimento, crescimento das oposições, dificuldades de estabilização política e alta propensão a conflitos internos e guerras externas. A isto os economistas políticos costumam chamar de “paradoxo da abundância”, ou seja, países com

muitos recursos naturais e importantes receitas financeiras deles derivadas tendem a ser, ao mesmo tempo, mais estáveis e, de outro lado, a maximizar conflitos internos e externos.

Contrapondo-se à trajetória dos Estados em desenvolvimento acima mencionados, que lidaram com a abundância por meios tortuosos e com resultados não exatamente proveitosos, pelo menos para o bem estar da maioria de suas populações, pode-se citar os caminhos percorridos pelos Estados europeus que também foram agraciados com reservas de recursos naturais consideráveis mas que, em contraste, alcançaram resultados bem mais positivos no trato das receitas financeiras oriundas do setor de petróleo e gás natural.

Ensina Tilly (1975) que a formação dos Estados europeus se deu a partir de longas e violentas lutas pela definição das fronteiras nacionais. Estas guerras exigiram recursos estatais que foram, como já indicado nesta tese, obtidos por meio da tributação dos cidadãos. A necessidade de manutenção dos exércitos como forma de proteção contra ataques estrangeiros gerou a demanda por sucessivos aumentos da arrecadação tributária. Sendo certo que, geralmente, a extração de recursos financeiros dos cidadãos provoca resistências às vezes até violentas, os regimes tiveram que realizar esforços políticos e organizacionais de forma a convencer a sociedade da utilidade e efetividade da arrecadação e aplicação dos recursos tributários. Tais elementos levaram a que as lideranças política em grande parte das nações europeias, durante o processo de formação dos Estados nacionais do continente, aprendessem que é mais interessante, para elas mesmo, a utilização de mecanismos consensuais de extração de tributos e que, para tanto, as ferramentas são a transparência do sistema tributário, a instituição de estruturas de supervisão da gestão orçamentária e a democratização (que neste trabalho também é referida como “cidadanização”⁷) das decisões relativas aos gastos, criando meios para que os contribuintes influenciem este processo.

O resultado destas políticas no contexto europeu se reflete, de modo geral, em Estados com configurações de administração pública bem estruturadas e com atuação ampla tanto na base territorial quanto na social, quadros administrativos de qualidade, obediência à legalidade tanto da administração quanto da população e criação de fóruns de representação popular que permitem ao cidadão participar do processo político decisório.

Vê-se, portanto, que um cenário cujo percurso poderia ter levado a intransponíveis impasses políticos entre lideranças e cidadãos, acabou por se construir um ciclo virtuoso

⁷ O termo “cidadanização” incorporado à tese aqui defendida difere conceitualmente da noção de democratização posto que abrange não apenas os parâmetros da democracia representativa, exercida pelos representantes sufragados, mas a participação direta de cidadãos, em fóruns abertos, como audiências públicas, além da abertura das instituições de gestão de políticas públicas aos cidadãos em geral e às entidades da sociedade civil, como partícipes da elaboração e implementação de tais políticas nos âmbitos locais, na linha dos estudos de Lima e D’Ascenzi (2013) com os quais se dialogou na Seção 1.2..

envolvendo instituições políticas e orientações econômicas. A burocracia estatal, neste contexto, ao invés de servir a interesses patrimonialistas, passa a ser um verdadeiro repositório de conhecimentos aplicados ao planejamento e implantação de políticas públicas, contribuindo para a qualificação do debate político com informações de interesse de toda a sociedade.

Infelizmente a trilha percorrida pelos Estados pouco desenvolvidos, em especial os abundantes em recursos petrolíferos foi bem diferente do que se observou na Europa. Estes se formaram a partir de fronteiras artificialmente definidas, em um cenário histórico de controle direto ou indireto de grandes potências do hemisfério norte e conduzidos segundo os interesses destas. Este processo levou ao estabelecimento de autoridades políticas moldadas por assimetrias internacionais qualitativamente muito diferentes das europeias. A construção dos Estados petrodependentes e de suas lideranças, se deu sobre bases profundamente assimétricas do ponto de vista geopolítico internacional, com uma ampla dominação de seus processos formativos pelas potências econômicas do hemisfério norte e moldados aos interesses delas. Tendo suas receitas públicas quase que totalmente originárias da exploração e comercialização de recursos petrolíferos, seus sistemas tributários são bastante incipientes, quase inexistindo imposições diretas sobre renda ou consumo, o que reduz sensivelmente as pressões sociais por estruturas jurídicas estáveis e melhor distribuição das riquezas. Além disso, estes Estados tendem a constituir sistemas burocráticos pouco eficientes, sem transparência e vulneráveis à captura pelos interesses privados, notadamente os estrangeiros, capitaneados pelos grandes conglomerados empresariais internacionais da área de petróleo e gás natural.

Assim sendo, os governos dos Estados petrodependentes, tendo sua fonte de receitas garantida, adquirem autonomia em relação aos cidadãos e significativo grau de independência para tomar decisões sobre a forma de alocação de tais recursos nos respectivos orçamentos, definindo os destinatários deles conforme suas conveniências políticas.

Isto foi o que se verificou, por exemplo, nos anos 1990 nos países integrantes da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), onde, segundo Karl (2007) aproximadamente 65 a 75% do PIB, após 1974, foi destinado a subsídios dirigidos a amigos, familiares e apoiadores políticos dos governantes e apenas os 25 a 35% restantes foram investidos ou utilizados na implantação de sofisticadas estruturas militares de defesa ou para o sufocamento de movimentos de oposição.

Estes padrões distributivos têm efeitos deletérios sobre as economias dos países ricos em petróleo e economicamente dele dependentes, pois fomentam a generalização de uma

cultura do rentismo ou patrimonialismo como forma de criação de riquezas não apenas entre a administração pública e os interesses privados, mas também no âmbito da população em geral. A sequência de eventos é, portanto, previsível e se verifica em diversos ambientes estatais, não escapando o Brasil desta sina, como se verá adiante neste trabalho, particularmente no âmbito dos estados e municípios dependentes das rendas petrolíferas. Clientelismo e corrupção são o resultado desta equação em que, como se trata do dinheiro “deles”, arrecadado não da renda, do patrimônio ou do consumo dos contribuintes, os cidadãos não são motivados a fiscalizar a adequada aplicação das receitas públicas. Deste modo, ao mesmo tempo em que Estados dependentes de rendas do petróleo parecem, em algum momento, fortes e ricos, o impacto desta dependência, no médio e longo prazo é devastador, como se percebe nos estados e municípios brasileiros acima citados.

Outro efeito brutal para os Estados da abundância de recursos petrolíferos é a perda dos contrapesos políticos e econômicos gerados pela escassez que, ao fim e ao cabo, constitui um potente motor das inovações fazendo com que, ironicamente, os mais perigosos períodos para os Estados petrodependentes sejam os de expansão da produção e das receitas nos quais, frequentemente, se verifica o aprofundamento dos déficits de informação, de monitoramento e de participação. O déficit de informação é resultado da ausência de um sistema e de uma burocracia tributária robusto, significando que aos Estados petrodependentes faltam conhecimentos cruciais que indiquem, ilustrativamente, os tipos de atividades econômicas a serem estimuladas e as mudanças nos padrões distributivos, informações sem as quais se interdita aos cidadãos em geral saber se as suas demandas relativamente ao Estado ou aos gastos públicos são razoáveis e procedentes.

O déficit de monitoramento, por sua vez, se origina da falta de incentivos para o desenvolvimento ou enquadramento dos agentes econômicos com a legislação, para a concentração de poder no poder executivo, dificultando a criação de um sistema eficiente de freios e contrapesos e, no caso do setor petrolífero, para a enorme capacidade das empresas multinacionais para driblar as normas aplicáveis nos seus países de origem e no exterior.

Finalmente, quanto ao déficit de participação pode-se dizer que ele se manifesta principalmente pela desconexão entre os cidadãos e o Estado, minimizando o sentido de pertencimento dos primeiros ao segundo e, por conseguinte, aos recursos naturais estatais. Esta característica encoraja a cultura patrimonialista porque os cidadãos tendem a acompanhar menos as iniciativas governamentais quando não são tributados; do mesmo modo os governantes também se importam menos com a produtividade dos agentes econômicos de

outras áreas fora da petrolífera quando não dependem dessas outras atividades para gerar receitas.

A obscuridade é um traço marcante da arrecadação e distribuição de tributos, não só nos petroestados como, de resto, em toda a indústria petrolífera. Os dados e informações das companhias de petróleo multinacionais relativos a pagamentos realizados aos Estados são altamente inconfiáveis, assim como os Estados divulgam precariamente os elementos informativos de receitas e despesas relacionadas às rendas petrolíferas.

Aspecto de importância notável neste estudo é o da volatilidade dos preços do petróleo e o seu custo para os Estados petrodependentes. À volatilidade se soma a notável falta de transparência dos mercados e de seus dominadores, como a OPEP, que não divulga dados de produção projetada, favorecendo assim uma intensa atividade especulativa nos mercados de *commodities*, pois apenas um pequeno número de agentes poderosos detém o poder de realizar operações sem qualquer relação com os fundamentos econômicos tradicionais em que os preços sinalizam a equação entre oferta e demanda dos produtos em geral. No mercado de petróleo tais fundamentos são manipulados segundo os interesses dos grandes produtores com reduções e aumentos artificiais de disponibilidade do petróleo, fazendo com que os preços variem de acordo com as necessidades geopolíticas e financeiras destes agentes dominantes.

A assimetria dos impactos dessa volatilidade nas economias globais é, também, um problema considerável. Segundo Karl (2007) um aumento de 50% no preço do petróleo impacta o PIB estadunidense em apenas meio ponto percentual, mas causa severos prejuízos aos orçamentos dos Estados petrodependentes. Isto se observa no Brasil no plano subnacional. Trata-se de fenômeno peculiar, pois dada a diversidade da economia nacional os recursos de *royalties* alocados ao governo central significam uma parte muito pequena do orçamento da União. Quanto aos estados e municípios brasileiros que recebem vultosas receitas petrolíferas, contudo, como se tem verificado no período após a dramática queda dos preços do barril de petróleo no final de 2014, a situação trouxe sérios transtornos financeiros para estas entidades federativas, dada a sua extrema dependência orçamentária das receitas petrolíferas, sem que estas estivessem preservadas ou vinculadas a programas de investimentos voltados a políticas anticíclicas ou de justiça intergeracional.

Estes ciclos de expansão e retração dos preços do petróleo, conjugados com as assimetrias de informações entre os países integrantes do círculo de grandes produtores e os que, embora produtores, não possuem representatividade política no âmbito internacional para influir nas decisões de mercado, provocam repercussões negativas de alta intensidade para o planejamento, a disciplina fiscal e o controle das finanças públicas destes Estados menos

influentes. As flutuações de preços para os Estados produtores periféricos deterioraram os esforços por investimentos, distribuição de renda e redução da pobreza. Estes fatores, aliados à já propalada ausência de “cidadanização” das decisões políticas acerca da aplicação das rendas petrolíferas torna os Estados petrodependentes (no caso do Brasil os estados membros e os municípios) muito vulneráveis e sujeitos a crises financeiras profundas e de consequências sociais incalculáveis, como se constata da situação do Estado do Rio de Janeiro e dos municípios norte-fluminenses, especialmente a partir de 2015.

A falta de transparência na indústria do petróleo e nos negócios e operações econômicas internacionais a ela associados acarreta custos terríveis, pois se prejuízos às políticas públicas são esperados nos Estados sujeitos a rápidas, imprevisíveis e intensas flutuações no preço do petróleo, a vedação do acesso deles a informações e consequente impossibilidade de projetar adequadamente as receitas futuras, de modo a cobrir despesas inclusive já realizadas, torna o fracasso das políticas muito mais provável (KARL, 2007).

Exemplo bem eloquente do que se afirmou acima é a evidente perda de controle fiscal por alguns países após as explosões de preços do petróleo em 1973, 1980 e na primeira metade dos anos 2010. Países petrodependentes como Argélia, Angola, Equador, Gabão, Irã, Iraque, Kuwait, Líbia, Nigéria, Catar, Venezuela e Trinidad e Tobago tiveram reduções nas respectivas rendas per capita que as levaram de volta aos níveis das décadas de 1960 e 1970. A Arábia Saudita, que possui reservas de petróleo entre as maiores do mundo, senão as maiores, viu sua renda per capita reduzir-se de US\$ 28,600.00 em 1981 para US\$ 6,800.00 em 2001 (KARL, 2007).

O mesmo autor reporta níveis assustadores de corrupção em diversos países periféricos produtores de petróleo. Em Angola ele aponta dados indicativos de que na primeira metade dos anos 2000, 25% das receitas estatais anuais simplesmente desapareceram enquanto 70% da população vive com menos de um dólar por dia; no Casaquistão estima-se que, na mesma época, o presidente da república tenha desviado mais de um bilhão de dólares para contas secretas na Suíça, fruto de corrupção paga pela Chevron e pela Mobil, segundo investigações do governo estadunidense; na Guiné Equatorial as companhias de petróleo depositavam os *royalties* diretamente em uma conta bancária controlada pelo presidente da república e no Congo a Elf Aquitaine financiava ambas as partes da guerra civil, de modo a posicionar-se positivamente no país qualquer que fosse o grupo político vencedor do conflito a se instalar no poder futuramente.

Nos contextos políticos nacionais este estado de coisas tende a gerar intenso desconforto social e tensões políticas que resultam em conturbações internas e, no limite, em

guerras civis. Nos âmbitos locais, e aqui se inserem as situações do estado e dos municípios fluminenses afetados pelas operações petrolíferas, e recebedores de grande receita delas provenientes, há uma forte tendência a transtornos de ordem ambiental, afetando a saúde e o bem estar geral, bem como de ordem populacional, com a intensificação da chegada de imigrantes e da desequilibrada relação entre os custos sociais provocados pelas operações petrolíferas e os benefícios trazidos pelas mesmas, frustando, em geral, as expectativas em torno de uma prosperidade que, ao fim e ao cabo, se transforma em avassaladora crise ao primeiro sinal de redução das atividades petrolíferas, seja em razão de flutuações na produção ou no preço do produto, como se vê, ao tempo em que se redige este trabalho, no Estado do Rio de Janeiro e no Norte Fluminense.

Neste cenário a melhor das hipóteses é aquela seundo a qual os Estados petrodependentes ainda possam ter estruturas sólidas para suportar os reveses, lidar com a crise e se reconstruírem após terem sido virtualmente destruídos. Nada, contudo, indica ou aponta para um quadro do qual se possa extrair algum otimismo. Pelo contrário, vê-se que os estados e seus governantes pouco realizam no plano político para dotar as instituições de mecanismos de contenção dos estragos econômicos e sociais causados pelas flutuações do mercado do petróleo e do gás natural, bem como do caos fiscal de que padecem os Estados afetados pela indústria petrolífera.

A prevenção contra as falhas do mercado e dos Estados tem sido uma espécie de mantra retórico dos agentes da indústria petrolífera ao longo da história. O cardápio de soluções oferecidas para saná-las também é amplo, variado e, por vezes, bastante óbvio.

Para alguns economistas os Estados petrodependentes devem diversificar suas economias e utilizar instrumentos de mercado para garantir a estabilidade macroeconômica. As estratégias para atingir tal objetivo são, segundo eles, liberalizar o comércio e o câmbio, privatizar e desregular.

Prevenção contra o fenômeno da doença holandesa é outra receita sempre prescrita para contornar os efeitos nocivos da abundância de petróleo e inclui aumentar a produtividade da agricultura e da indústria, bem como reformar o setor financeiro. Recomenda-se, também, e este é um aspecto central da tese aqui defendida, que as receitas de *royalties* arrecadadas com a exploração das jazidas sejam “esterilizadas” (KARL, 2007) por meio de ferramentas que as preservem da predação política, tais como a constituição de fundos soberanos que administrem os investimentos com regras que permitam a introdução gradual de tais recursos financeiros na economia nacional, sem gerar o superaquecimento dela.

O receituário prossegue com orientações que se alinham, evidentemente, aos interesses das grandes corporações empresariais internacionais e de seus Estados de origem, recomendando cortes nos gastos públicos, rejeição a políticas públicas de garantia de trabalho e renda com dispêndios diretos do Estado e, finalmente, garantia de um ambiente estável quanto ao direito de propriedade e limitação drástica à atuação do Estado por meio da privatização de toda a cadeia petrolífera. Tudo isto aliado à estruturação do aparato investigativo e do poder judiciário para combater a corrupção. Em resumo a recomendação é para que os Estados petrodependentes se reinventem quase que totalmente.

As prescrições indicadas acima não levam em consideração, contudo, um dado de realidade fundamental para um correto entendimento dos problemas relacionados com as deficiências dos Estados petrodependentes: as decisões economicamente ineficientes fazem parte dos cálculos dos governantes para manter suas bases de sustentação política, distribuindo as rendas estatais petrolíferas pelos seus aliados e suas bases de suporte, inclusive as bases eleitorais nos Estados em que existe o sufrágio.

Estes governantes não têm, portanto, nenhuma razão política relevante para seus interesses pessoais, que os estimule a voluntariamente democratizar ou “cidadanizar” o controle dos recursos estatais oriundos da indústria do petróleo.

Resumidamente, então, o cardápio de soluções para as mazelas dos Estados petrodependentes passa pela reação à crescente influência estatal na economia, como querem os neoliberais, por freios à industrialização desordenada, aos gastos públicos excessivos e incentivos ao consumo interno, na linha dos economistas desenvolvimentistas, ou pela promoção de reformas judiciais, transparência financeira e boa governança, propostas pelo Banco Mundial dentre outras entidades.

As lideranças políticas, entretanto, parecem acreditar que podem resolver os problemas político-econômicos fazendo diferente de tudo o que preconizam os analistas dessas diversas tendências. Karl (2007) critica a ideia de que os líderes políticos dos Estados abundantes em recursos naturais não aplicam o receituário tradicional porque não conseguem compreender seu alcance e sua eficácia. O problema, diz o autor, reside em que, embora os dirigentes destes países entendam perfeitamente o receituário, sabem, por outro lado, que embora muito promissoras, as soluções não funcionam isoladamente e, para serem efetivas, devem se integrar a um processo amplo de reformas políticas estruturais.

Prosseguindo na crítica o estudioso assevera que as propostas clássicas para minimização da MRN têm um perfil economicista e tecnocrático, dirigindo-se somente aos Estados, sem considerar a relação simbiótica entre estes e as corporações petrolíferas

internacionais. Para serem efetivas, as medidas deveriam ter como base o compartilhamento de informações, o incremento dos instrumentos de monitoramento e de participação cidadã, tudo inoculado pelo respeito aos direitos fundamentais, bem como ao consentimento do corpo social.

A solução mais óbvia para o problema dos estados rentistas é a diversificação da base tributária. Os estudiosos argumentam que esta ação, combinada com a melhoria da política monetária pode superar o sufocamento de outras atividades produtivas que a dependência dos recursos naturais provoca. A tributação dessas outras atividades econômicas produtivas tende a reduzir os efeitos negativos da concentração das receitas estatais nas onerações fiscais sobre a indústria do petróleo. Já houve, em algum momento, tentativas de trilhar este caminho em alguns países como Venezuela e Irã, mas fracassaram, pois não encontraram condições políticas para combinar a eliminação dos subsídios tarifários com aumento da tributação.

Além de o intenso fluxo de receitas petrolíferas afetar perversamente a produtividade das outras atividades econômicas, muitos governos encorajaram a instalação de grandes projetos industriais, especialmente na siderurgia e outras formas de indústria pesada, os quais, pelo seu gigantismo e concentração favorecem a ocultação de receitas e desvios de toda natureza, desde a sonegação fiscal, com o beneplácito das autoridades, até a simples e direta corrupção de agentes públicos para ampliarem seus lucros de forma artificial e abusiva. Alguns desses projetos acabaram se transformando em verdadeiros “elefantes brancos” como recentemente se constata no Brasil, especialmente na área de refino de petróleo.

Esta postura dos governos dos países petrodependentes faz com que fracassem as tentativas, mesmo tímidas de diversificação econômica, já que não conseguem, ou não querem combinar esforços nesse sentido com políticas fiscais e monetárias adequadas e confiáveis, mantendo os Estados extremamente vulneráveis aos ciclos de expansão e retração da indústria petrolífera. Esta instabilidade orçamentária demonstra que os respectivos governos não são bem sucedidos ou não têm interesse em mitigar o excesso de gastos quando as receitas são crescentes, nem frear o excesso de crédito quando a arrecadação se retrai.

Há uma solução alternativa para os Estados blindarem suas receitas petrolíferas da predação governamental: colocar os recursos arrecadados a título de *royalties* fora do alcance dos governos, em fundos soberanos. Existem várias experiências bem sucedidas neste particular, assim como uma quase incontável diversidade de modelos. O fato é que tal solução é vista como uma importante ferramenta fiscal e um caminho eficiente para um planejamento econômico mais eficaz.

Não se pode, contudo, enxergar esta modalidade de apropriação e gestão de receitas de recursos naturais como uma panaceia na preservação da saúde financeira dos Estados petrodependentes. Muitos desses fundos têm sérios problemas de transparência quanto às informações relativas à gestão e alocação dos resultados financeiros das instituições criadas para administrar os recursos neles depositados. Uma grande parte delas não publica informações confiáveis para os cidadãos nem para os legisladores, a imprensa ou as organizações da sociedade civil, e vários fundos não dispõem de mecanismos que possam garantir um funcionamento confiável.

Efetivamente não faz muito sentido falar-se em eficácia de fundos soberanos em países como Casaquistão, Congo ou Guiné Equatorial, onde os governos não divulgam nem mesmo as informações mais básicas sobre os volumes de recursos públicos arrecadados das atividades de petróleo e gás natural. Se por um lado os fundos soberanos do petróleo nestes países podem parecer bons no papel, eles geralmente estão sob o controle direto do poder executivo e acabam se tornando verdadeiros orçamentos estatais paralelos sem qualquer tipo de controle cidadão.

Há quem recomende como forma de preservar os ganhos estatais derivados da atividade petrolífera, uma mudança nos parâmetros relativos ao direito de propriedade tanto do processo de produção quanto das receitas respectivas como, por exemplo, por meio da distribuição direta dos recursos a seus destinatários. Mudanças no sistema de propriedade dos ativos petrolíferos podem aumentar a atratividade dos negócios com petróleo como aconteceu, por exemplo, no Casaquistão, segundo Karl (2007), mas persistem os problemas políticos gerados por tal mudança de orientação. A privatização das jazidas levanta questionamentos de ordem nacionalista, oriundos de uma cultura muito arraigada no sentido de que o estado é e deve permanecer como guardião da riqueza gerada pela monetização do petróleo. A distribuição direta das receitas à população, nos moldes do que faz o Alaska, embora tenha suas vantagens de ordem social e de garantia de renda mínima, não deixa de estar vulnerável a críticas, como a de que pode gerar algum descuido com institutos de grande importância social como os sistemas de ensino e saúde públicos, além de desestimular a participação cidadã nas decisões relativas à aplicação das receitas públicas do petróleo.

A distribuição direta dos *royalties* aos cidadãos prejudica a ampliação da base tributária, com a tributação mais equânime da renda e do comércio, tendendo a gerar os clássicos resultados negativos de déficits orçamentários crônicos, políticas públicas descontinuadas e incremento do consumo além do correspondente nível de investimentos, com seus danosos efeitos inflacionários.

Esse tipo de política de aproveitamento dos *royalties* poderia até dar certo se se estivesse cogitando da sua aplicação em um país como, por exemplo, a Noruega, que se notabiliza como um modelo de boas práticas de governança, tanto no campo estatal quanto no privado. A Noruega conseguiu evitar, ao longo da história, os piores efeitos da MRN mas, é verdade, chegou a tanto a partir de um ambiente com alto nível de desenvolvimento, com práticas de gestão públicas de alto padrão técnico, com uma burocracia eticamente bem consolidada e práticas políticas democráticas exemplares.

Com disponibilidade de informação, instrumentos modernos e eficientes de monitoramento da atividade estatal e participação cidadã, a Noruega foi capaz de realizar um amplo e democrático debate sobre os meios mais apropriados para a sociedade lidar com as rendas estatais petrolíferas, reorganizar o ministério da indústria, criar uma efficientíssima empresa estatal de petróleo, definir e explicitar o papel das empresas públicas e privadas no ambiente econômico, criar mecanismos para manter a diversificação econômica e constituir um fundo alimentado por *royalties* do petróleo que investe no exterior, blindando-o de interesses políticos locais e evitando a entrada de recursos financeiros excessivos na economia.

A instituição do fundo soberano também permitiu aos noruegueses proteger a capacidade fiscal sobre as atividades extra-petrolíferas contra a tentação de reduzir tributos substituindo-os pelas receitas do petróleo. Manteve-se assim a base tributária normal, sem considerar-se como receitas correntes as derivadas das atividades relacionadas com a produção e comércio do petróleo.

Mantendo os recursos financeiros estatais gerados pela produção de petróleo sob estrito controle, a Noruega foi capaz de conter a danosa prática do rentismo que se disseminou entre os países produtores em geral nos períodos que se seguiram às descobertas de grandes reservas do produto. As pesquisas, como as realizadas periodicamente pela ONU e retratadas nos relatórios sobre o desenvolvimento humano, comprovam os magníficos resultados obtidos pelo país, colocando-o invariavelmente entre os primeiros do ranking.

É preciso ter em mente, entretanto, que a trajetória da Noruega quanto ao aproveitamento dos *royalties* não é um modelo transplantável diretamente para qualquer outro Estado. Não foi sem consideráveis esforços e debates políticos que a Noruega chegou às orientações hoje adotadas no setor. Adicionalmente, a experiência daquele país mostra que o problema da gestão desses recursos está umbilicalmente ligado a uma sequência positiva de fatores histórico-políticos. A pré-existência à exploração dos recursos naturais, de instituições sólidas, de boa governança e participação cidadã é requisito para a efetiva utilização das

receitas petrolíferas na redução da pobreza e na prevenção de conflitos. Nos países em que se verificam fluxos deficientes de informação, de monitoramento da gestão pública e de participação da sociedade nas decisões de governo, tais recursos dificilmente são utilizados de forma eficiente e eficaz.

Karl (2007) resume com maestria o que considera o ponto crucial desta questão: é muito mais fácil e rápido construir um oleoduto do que um Estado eficiente e representativo. Se for verdade que nem os Estados nem as corporações da indústria do petróleo podem escolher ou determinar os caminhos da história, para superar a MRN cumpre a eles identificar e inventar, criativamente, modelos funcionais equivalentes às formas mais eficientes de Estados produtores de petróleo baseando-se, mas não necessariamente copiando, experiências bem sucedidas como a da Noruega e adaptando-as às suas realidades, peculiaridades e idiossincrasias, inclusive os cenários geopolíticos em que estão inseridos, mormente quando se está a falar de países em estágios de desenvolvimento extraordinariamente diferentes daquele que se toma aqui como modelo: a Noruega.

O importante é que se desenvolvam ferramentas políticas por meio das quais se possa gradativamente superar as deficiências de informação, de monitoramento e de participação que se vem abordando ao longo desta Seção, de maneira a criar condições propícias à implantação das reformas econômicas e políticas aqui também discutidas.

Há, no entanto, na visão do autor que dá a linha de abordagem adotada nesta parte do trabalho, uma determinada sequência de implantação dos esforços político-econômicos que preconiza. O monitoramento da gestão estatal e a participação cidadã não se materializam antes de serem solucionados os problemas de disseminação e democratização da informação. É o que se convencionou chamar de transparência. O Brasil, no momento em que se escreve este trabalho, experimenta um momento ímpar neste particular, com uma explosão de acontecimentos relacionados com o combate à corrupção e à definição de instrumentos políticos e jurídicos que permitam maior acesso aos dados e informações da administração pública. As próprias investigações que levam a uma quantidade incontável de inquéritos policiais, processos judiciais, prisões e condenações de agentes públicos envolvidos nos mais diversos crimes contra o Estado e a sociedade, são resultado de uma notável evolução dos mecanismos de controle desenvolvidos nas últimas décadas e que permitiram ao Ministério Público, bem como às autoridades policiais e judiciais, investigar, processar e punir os transgressores.

Cogita-se que com a continuidade deste processo de depuração e freio à impunidade do compadrio entre autoridades públicas e agentes privados para predar os escassos recursos

estatais brasileiros, alguma evolução nos parâmetros de transparência e monitoramento da gestão pública estão em curso e poderão se consolidar no médio prazo. Já quanto à “cidadanização” do Estado, com a disseminação de instrumentos de participação popular nas decisões pertinentes às políticas públicas pouco se avançou ultimamente no País e as perspectivas não são animadoras, pois este parece ser um processo politicamente bem mais complexo e demorado que envolve, dentre outros fatores, uma sensível melhoria dos níveis de educação e cultura para um exercício de cidadania mais consciente e informado.

Acredita-se, então, que a transparência é o primeiro e essencial passo de uma estratégia multidimensional para combater os efeitos da MRN. É, na verdade, a primeira manifestação do que pode vir a se constituir em uma espécie de “contrato social fiscal” para a totalidade do setor de energia (KARL, 2007).

Verifica-se atualmente também, em várias partes do mundo, e o Brasil não é diferente, uma crescente convergência de ações no sentido de incrementar a transparência da gestão estatal não apenas no âmbito interno como no plano internacional, de modo a tornar mais confiáveis as relações interestatais e se alcançar uma maior estabilidade geopolítica.

No setor de petróleo uma série de iniciativas foi adotada a partir da primeira década do século 21 para tentar frear os escândalos protagonizados por diversos países exportadores de petróleo, dentre os quais os excepcionalmente pobres e violentos estados da África ocidental.

O Open Society Institute, que tem entre seus fundadores a Transparência Internacional, juntamente com um grupo de mais de 230 Organizações Não-Governamentais (ONG) estruturaram uma campanha incentivando as companhias que exploram recursos naturais a divulgar os pagamentos que realizam aos governos dos países em que operam.

A campanha, batizada de “Publish What You Pay” (PWYP) foi lançada em junho de 2002 e passou a congrega, um ano depois, uma ampla aliança de governos e de grandes empresas da área de petróleo e gás natural em um movimento que ficou conhecido como Extractive Industry Transparency Initiative (EITI). As ações deste grupo para que as empresas e os estados envolvidos na atividade extrativa promovessem a transparência dos respectivos pagamentos e receitas desencadeou uma reação em cadeia que se refletiu em movimentos bem concretos no sentido de tornar eficazes as suas ideias, tanto que em 2004 o Parlamento Europeu aprovou uma legislação (o PWYP Act) para promover a publicação dos pagamentos realizados aos governos pelas companhias que desenvolvem atividades extrativas listadas nas bolsas de valores europeias.

Esta campanha pela transparência já apresentou resultados notáveis, embora as dificuldades para vencer as resistências de governos fortes sejam também extraordinárias.

Mas em Angola, Nigéria, Chade, Gabão, Timor-Lestes, São Tomé e Príncipe, Trinidad e Tobago e Azerbaijão, por exemplo, os governos estão utilizando as plataformas da EITI para aumentar a transparência das suas indústrias extrativas, inclusive com pressões de grupos internos das respectivas sociedades civis vinculados à iniciativa internacional.

Erigidas sobre a noção de responsabilidade social das empresas, essas iniciativas estão alicerçadas na certeza de que todas as partes interessadas nos negócios da indústria do petróleo, tais como as companhias, a população dos países hospedeiros, os consumidores dos países importadores e as instituições financeiras internacionais, têm interesse em mudar uma situação em que todos parecem perder, adotando um novo conjunto de normas por meio das quais a transparência sobre o que as companhias pagam e o que os Estados produtores recebem e como gastam as receitas petrolíferas seja um padrão.

Alcançar esse tipo de compromisso não é, contudo, uma tarefa fácil. Nenhuma das iniciativas indicadas acima foi implantada sem obstáculos e percalços e algumas não foram postas em prática na totalidade. Há intenso debate sobre se tais padrões devem ser adotados de forma mandatória, posição defendida principalmente pelas ONG, ou de maneira voluntária, como querem as corporações empresariais do setor extrativo. Estas argumentam que a higidez dos contratos e as ideias tradicionais de soberania impõem que o primeiro passo no sentido de adotar as orientações tendentes ao aumento da transparência deve partir dos Estados produtores, removendo ou flexibilizando as cláusulas de confidencialidade dos contratos, bem como outras práticas de manutenção de segredo quanto aos termos, condições e modo de execução das operações petrolíferas e das respectivas receitas.

Há certo consenso quanto a que o consentimento dos países produtores, hospedeiros das companhias de petróleo, para a adoção de iniciativas que propiciem a transparência é essencial e só pode ser garantido por meio de pressões das instituições financeiras e dos governos dos países consumidores. Existe de fato um ambiente de certa desconfiança entre os atores da indústria petrolífera, em que todos temem fazer o primeiro movimento na implantação de ações de transparência e se posicionarem, no mercado, em desvantagem competitiva em relação a seus concorrentes. Não obstante observam-se agendas conjuntas, constante interação e crescente disseminação de preocupações populares com questões como aquecimento global e elevação dos preços da energia. Estes elementos vão gradualmente moldando os parâmetros de um novo consenso internacional no sentido de buscar compromissos que equilibrem ações compulsórias e voluntárias em basicamente dois níveis: movimentos, país a país, focados na colaboração com grupos domésticos para criar pressões internas nos Estados produtores e no âmbito das organizações regionais e internacionais que

podem propor os mecanismos de supervisão, monitoramento e conformidade necessários à correta avaliação dos padrões de transparência.

Tudo o que se examinou nesta Seção leva a concluir que a MRN se revela um problema fundamentalmente político que tem como componentes a eficiência, a transparência e a justa distribuição dos ônus e dos bônus propiciados por aquela que, ainda hoje, é a mais valiosa *commodity* do mundo: o petróleo. Ora, se é um problema essencialmente político, a questão requer soluções de ordem também políticas as quais, por definição, não encontram conclusões fáceis. Enquanto o encarecimento dos produtos minerais como o petróleo e o gás natural provoca um aumento do apoio popular por reformas nos países desenvolvidos e, portanto, consumidores, nos países produtores e subdesenvolvidos o movimento é justamente o contrário, isto é, os apelos por reformas se intensificam e a probabilidade de elas prevalecerem aumenta na medida em que as receitas petrolíferas escasseiam e os governos perdem este tipo de sustentação financeira.

O atual quadro geopolítico da indústria petrolífera mundial permite cogitar de um movimento global de incentivo a negociações que minimizem a probabilidade de um cenário pessimista de violência e desordem por meio da aceitação, por todos os atores políticos, econômicos e sociais, de vias alternativas que permitam lidar melhor com as oscilações de cenários de abundância e baixa de preços com situações de limitação da produção e energia cara, de modo a conter as consequências negativas da existência de Estados muito ricos com estruturas institucionais muito pobres, cujos resultados para o equilíbrio e a paz mundial podem ser aterradores.

Conforme já se afirmou neste trabalho e agora se repete, a transparência, por si só não resolverá os problemas aqui identificados. Trata-se, apenas, de um ponto de partida que, entretanto, se apresenta como um requisito político e jurídico para outras e mais profundas reformas do aparelho estatal e das economias, especialmente dos Estados petrodependentes. Além disso, a transparência promete bons retornos pelas melhorias na gestão pública, reduzindo tensões sociais e promovendo maior estabilidade. Neste particular a transparência tem potencial para gerar bons dividendos quanto à governança estatal nos Estados petrodependentes, bem como no setor de energia internacional.

Também já se disse aqui e relembra-se, que a sequência de ações tem importância neste processo de avanço institucional dos Estados dependentes do petróleo. Maior acesso a informação cria condições para alcançar um melhor monitoramento da gestão pública e daí informação e monitoramento pavimentam o caminho para o maior envolvimento dos cidadãos

que, afinal, são (mas não precisam ser) os maiores afetados negativamente pela indústria do petróleo.

Karl (2007) acredita que em relativamente curto prazo os efeitos integrados das melhorias na informação, no monitoramento e na participação podem criar as condições necessárias para fazer com que muitas das propostas para superar a MRN comecem a surtir o efeito desejado porque, superados os déficits nestes fatores, estarão criadas as condições para o nascimento de uma nova consciência, entre as lideranças e os cidadãos, de que a dependência das receitas petrolíferas não constitui uma base sustentável para o desenvolvimento. Esta consciência abre também a possibilidade de debates em patamares bem mais razoáveis, sobre temas cruciais como o sistema tributário, assim como sobre os destinatários e os níveis de tributação desejáveis e suportáveis pela sociedade nacional, assunto que frequentemente é adiado nos ambientes políticos destes Estados, mas que tem importância crucial e que, afinal, desempenha papel central no esforço para escapar ao ciclo econômico vicioso dos Estados rentistas.

O fato de se dar transparência e publicidade ao que e quanto está sendo pago aos Estados, revelando as necessidades financeiras dos países e mostrando claramente à sociedade que as abundantes receitas petrolíferas na verdade não são tão abundantes quanto parecem, vai dar espaço ao debate sobre como os Estados podem diversificar e, eventualmente até aumentar sua renda. Desta polêmica podem surgir alternativas para a implantação de padrões de governança mais adequados às realidades de cada Estado, demonstrando-se, por exemplo, que tributos diretos contribuem para o desenvolvimento de burocracias mais eficientes e de uma gestão pública mais aberta à cidadania e ao controle da sociedade civil.

Registre-se, por amor à verdade científica, que como já se afirmou e se vem reafirmando ao longo deste trabalho, não existem receitas nem roteiros prontos para serem aplicados a qualquer país, sem qualquer atenção às respectivas peculiaridades sociais, políticas e econômicas. Os elementos trabalhados por Karl (2007) como sendo os essenciais para uma melhor relação dos Estados com seus recursos naturais e as receitas extraordinárias geradas por eles, fazem parte das ferramentas de diagnóstico das situações mais frequentemente encontradas e pesquisadas pelo citado pesquisador. Os remédios para os males causados pela abundância de recursos naturais, contudo, deverão ser resultado de estudos empíricos muito acurados, a fim de aplicar um conjunto de medidas práticas que, respeitadas as características específicas do Estado em que incidirão, tenham a potencialidade de, efetiva e eficazmente, reverter os sintomas negativos do fluxo excepcional de divisas

trazido pela indústria petrolífera e dos ciclos de variação deste fluxo, dadas a volatilidade dos preços do petróleo e do gás natural no mercado internacional.

Há uma série de questionamentos que devem guiar o processo de construção das soluções nacionais para a MRN. Em que medida a transparência na gestão pública efetivamente propicia um aumento na pressão popular por monitoramento, confiabilidade e participação cidadã nos negócios de Estado? Quais as condições necessárias ao funcionamento deste processo? Como fazer para que governos de Estados petrodependentes que enxergam a responsabilidade fiscal e a participação cidadã como elementos políticos obstaculizadores das suas ações, passem a aceitar a necessidade de implantar uma burocracia técnica e eticamente preparada para lidar com políticas públicas efetivamente comprometidas com a cidadania, e como criar ou modernizar o aparato estatal para atingir tais objetivos? Existem experiências prévias, no mesmo ou em outros Estados, que possam ser objeto de estudo e cujas características permitam adaptações para a criação, no Estado petrodependente, de sistemas tributários mais extensivos e justos? Quais são as melhores práticas do setor de energia, no âmbito internacional, que de fato mitigam os efeitos danosos das operações da indústria do petróleo no campo ambiental e social? Quais os meios organizacionais ou institucionais que podem ser concebidos para ensejar as ações da sociedade civil no sentido de participar com maior intensidade das iniciativas para mitigação das consequências negativas da dependência do petróleo? Quais as etapas a serem vencidas para que se possa criar uma nova, mais adequada, mais adaptada à realidade e mais eficaz configuração do sistema fiscal relacionado com a indústria petrolífera?

Estas e muitas outras questões são dignas de atenção e busca de respostas pelos agentes estatais, econômicos e partes afetadas da indústria do petróleo. Trata-se de um longo caminho na construção de um ambiente fiscal que favoreça o desenvolvimento sustentável dos Estados dependentes da indústria petrolífera, mas obviamente é necessário dar o primeiro passo para trilhá-lo e isto só a sociedade civil, a cidadania, é capaz de fazer. A academia pode e deve atuar como repositório do conhecimento e fomentadora de alternativas a partir de dados empíricos e técnicos, mas a indução política das soluções só prosperará impulsionada pelas ações da sociedade civil a partir de experiências passadas, algumas amargas e que os cidadãos não deveriam estar dispostos a repetir.

A situação brasileira, conforme já se constatou neste trabalho, difere da maioria dos Estados petrodependentes. Dada a trajetória histórico-econômica do País, a sua estrutura federativa e o sistema fiscal brasileiro aplicável à indústria do petróleo, a União Federal é afetada pelas receitas oriundas dos *royalties*, no campo orçamentário, em níveis muito

reduzidos, dada a diversidade econômica e as bases tributárias daí derivadas. Já no âmbito dos estados-membros e municípios a história se escreveu de outra forma e, principalmente a partir da década de 1970, com a descoberta das reservas marítimas e uma divisão de *royalties* tradicionalmente subnacionalizada, estados como o Rio de Janeiro e municípios como os do Norte Fluminense, passaram a receber, em decorrência da legislação específica, somas consideráveis de *royalties* sem que o respectivo arcabouço jurídico tivesse criado mecanismos para impedir que estas receitas fossem utilizadas em despesas correntes, mas preservadas para investimentos de natureza anticíclica ou de justiça intergeracional.

O resultado é que ao primeiro sinal de manifestação ciclôtmica, típica da indústria petrolífera, com sensível redução dos preços do petróleo no mercado internacional, e a consequente minimização do fluxo de receitas para as mencionadas entidades federativas, grave crise fiscal se abateu sobre elas, com repercussões econômicas e sociais terríveis.

A tese que aqui se está delineando caminha no sentido de, a partir das lições aprendidas, das pesquisas que dão sustentação teórica ao estudo e de dados empíricos que serão coligidos e analisados adiante, entender as alternativas para uma proveitosa utilização das receitas estatais petrolíferas de modo a garantir que este fluxo extraordinário de recursos seja adequadamente preservado e utilizado em políticas públicas que ofereçam perspectivas futuras de desenvolvimento sustentável para a economia e, naturalmente, para os destinatários finais da atuação do Estado: os cidadãos.

5.2 FUNDOS SOBERANOS: FUNDAMENTOS, ESTRUTURAS E MODELOS

Há uma crença disseminada com alguma amplitude nos meios econômicos e em alguns segmentos acadêmicos de que os fundos soberanos constituem o meio mais eficaz de gerir os rendimentos estatais dos recursos naturais.

Na verdade, como apontam Humphreys e Sandbu (2007) os fundos soberanos de receitas de recursos naturais (doravante mencionados como fundos soberanos) são utilizados tanto em países que lidam adequadamente com tais receitas estatais quanto em países que adotam gestões ineficientes desses recursos.

Embora em algumas situações a existência dos fundos soberanos possam restringir os dispêndios descontrolados dos governos, em vários outros casos a estrutura normativa aplicada aos fundos é formatada de forma a permitir brechas para a manipulação dos seus recursos ou é alterada para permitir um afrouxamento da sua gestão ou, ainda, é propositalmente driblada para permitir que os governantes utilizem o patrimônio dos fundos soberanos para aumentar os gastos públicos.

Ainda segundo os pesquisadores citados, mesmo nos casos em que parece ser positivo o relacionamento entre a existência dos fundos soberanos e despesas públicas controladas, nada indica que os fundos, por si mesmos, sejam responsáveis pelas decisões políticas acertadas, sendo mandatório considerar que existem vários outros fatores que influenciam os sistemas políticos nacionais.

O caso da Noruega é frequentemente citado como sendo um modelo de sucesso, onde o fundo soberano tem alto grau de efetividade e eficácia. Entretanto, como apontam Humphreys e Sandbu (2007), esta inferência não é necessariamente uma situação de causa e efeito, pois, na verdade, as restrições impostas à ação dos governos pelo fundo soberano norueguês são muito tímidas.

Contrastando com a situação norueguesa, veja-se o exemplo do Chade, onde grandes esforços foram realizados para implantar um fundo soberano voltado à justiça intergeracional, como pré-condição para a liberação de um financiamento do Banco Mundial direcionado ao desenvolvimento do campo petrolífero de Doba e do oleoduto ligando o Chade à República dos Camarões. Apesar da constituição do fundo soberano, o Chade permanece como um dos mais corruptos e menos democráticos países da comunidade internacional e a experiência e o tempo demonstraram que, no médio prazo, o governo acabou mudando as regras do fundo a seu bel prazer e teve amplo e indiscriminado acesso aos recursos financeiros ali depositados.

Os fatos apontados levam ao questionamento inevitável sobre quais, se é que existem, as características que levam os fundos soberanos a provocarem mudanças benéficas nas decisões político-econômicas dos países abundantes em recursos naturais, notadamente o petróleo.

Tentando encontrar as respostas a estes questionamentos Humphreys e Sandbu (2007) desenvolveram pesquisas sobre a economia política das políticas públicas, visando a estudar os incentivos que os governantes encontram, nos mais variados ambientes institucionais e examinando como tais incentivos afetam as decisões que eles adotam. As análises dos citados cientistas indicaram que uma das razões da fraca relação empírica entre os fundos soberanos e a efetividade das políticas públicas se deve a que a lógica econômica utilizada para justificar a existência dos fundos não comprova, por si só, que os fundos sejam necessários.

A dedução parece um tanto rudimentar, ou seja, boas práticas de gestão de gastos públicos podem ser adotadas com ou sem a existência formal de fundos soberanos, importando mais para o resultado os aspectos de economia política do que a pura e simples lógica econômica. Os estudiosos cujas lições são aqui enfocadas abordam a questão da utilidade dos fundos soberanos analisando como os incentivos políticos influenciam decisões

fundamentais sobre o quanto das receitas estatais petrolíferas deve ser preservado no fundo. Implantar um fundo soberano não muda automaticamente os incentivos político-econômicos para que os governantes adotem desvios de comportamento. A virtude dos fundos reside, em verdade, no detalhamento da estrutura institucional deles e em como este arcabouço afeta os incentivos políticos a que os governantes estão expostos nas suas tomadas de decisões.

A criação de um fundo soberano só se justificaria, então, caso trouxesse relevantes incentivos para ações positivas de governo. Se tais incentivos, no balanço de ônus e bônus políticos, se mostram inócuos, o estabelecimento do fundo não trará nenhuma contribuição adicional para a melhor gestão fiscal e podem até fazê-la pior, pela introdução de mais complexidade e pela redução da transparência.

A razão crucial da inaptidão dos governantes para poupar receitas futuras e imprevisíveis é que eles se arriscam a perder o controle do volume de recursos públicos que poderão ter à disposição no futuro. Se um novo futuro governo pode alterar profundamente a forma como os recursos públicos são despendidos, os governantes do momento atual têm aí um forte estímulo para gastar mais agora, mesmo que, em tese, preferissem gastar com mais parcimônia futuramente.

Assim sendo, em princípio seria possível obter-se um acordo para beneficiar todos os grupos políticos, embora na prática isto não aconteça com frequência. Um acordo deste teor requer que todos, ou pelo menos a maioria, dos segmentos políticos relevantes renunciem à possibilidade de alterar os fundamentos das políticas econômicas relativas aos recursos naturais e suas respectivas receitas, induzindo assim os governantes atuais a adotar medidas de preservação destes recursos para as gerações futuras.

É justamente aí, neste grande pacto político nacional, que reside o enorme embaraço da questão relativa à preservação de receitas financeiras que, a bem da verdade, independem de uma economia diversificada, tecnologicamente consistente e economicamente bem estruturada. Trata-se de dinheiro que substitui recursos encontrados na natureza em estado bruto, com altíssimo valor de apropriação. Não existem, portanto, em um primeiro momento, incentivo algum para que as lideranças políticas de hoje adotem procedimentos de moderada preservação dessas finanças para o futuro. Este tipo de compromisso político só tem chance de sucesso quando alicerçado em uma potente estrutura político-institucional. Não é outro o caso da Noruega. O estado norueguês poupa a maior parte das suas receitas petrolíferas porque o seu ambiente institucional (e não apenas a existência do fundo soberano) dota as lideranças políticas de um alto grau de previsibilidade. Em países com sistemas políticos e

governamentais incipientes ou desorganizados, contudo, o desafio é erigir mecanismos institucionais fomentadores de estabilidade e previsibilidade.

As considerações acima são, certamente, de natureza muito mais geral do que a indagação sobre estruturar e implantar ou não um fundo soberano. Os aspectos abordados nos parágrafos antecedentes envolvem um ponto crucial da Ciência Política e que se poderia dizer mesmo fundamental, posto que vinculado ao primeiro referencial teórico deste trabalho, qual seja o estudo sobre a formação do Estado. Entretanto o que se visa nesta Seção é um estreitamento do foco do trabalho, no caminho para a formulação da tese que se defende afinal. Trata-se aqui, portanto, de indagar se e como a oportunidade de constituir um fundo soberano pode resultar no aprimoramento da estrutura institucional da economia política de um país, notadamente quando este se caracteriza pela abundância de recursos naturais e das respectivas rendas estatais. Neste sentido cumpre enfatizar os riscos de os objetivos visados com a constituição de um fundo soberano fracassarem se os incentivos de ordem política atuarem na contra-mão dos aperfeiçoamentos institucionais que se poderia obter.

O tema crucial que os formuladores das políticas e das estruturas de apoio dos fundos soberanos devem ter em mente é o contexto político-econômico em que o fundo será implantado. Tendo como premissa que essa ambiência é peculiar a cada Estado, torna-se essencial levar em conta, no desenho funcional do fundo, os variados efeitos de natureza política e econômica que provavelmente influenciarão o processo e evidenciar como e que tipo de incentivos eles poderão criar contra a gestão prudente e eficaz das riquezas naturais.

É, portanto, essencial saber como estes efeitos se refletem no mundo real, bem como sua relevância para a eventual implantação de um fundo soberano e isto é algo que só pode ser eficazmente avaliado com um extenso e relativamente profundo conhecimento das idiosincrasias específicas do ambiente político e econômico em que se o processo terá lugar.

Humphreys e Sandbu (2007) apresentam um cardápio de problemas que afetam a estruturação de fundos soberanos, salientando a necessidade de que os atores políticos incumbidos da implantação do instituto identifiquem os aspectos específicos que influirão no processo no contexto local.

Um dos principais elementos a ser levado em consideração nessa análise é a eficácia de se adotar, na gestão dos fundos soberanos, processos deliberativos colegiados nos procedimentos decisórios relativos às movimentações dos recursos ali depositados, bem como a manutenção de alto nível de transparência das operações da instituição.

Há uma razão simples porque os fundos soberanos, por si só, em grande parte das experiências observadas pelos autores, não contribuem de forma decisiva para a

implementação de melhores políticas fiscais em Estados muito dependentes de recursos naturais: os fundamentos econômicos usualmente levados em conta para a constituição de fundos soberanos dão sustentação a certa política fiscal cujo pilar é o fundo, mas os governos não trabalham adequadamente a estrutura institucional para a sustentação desta política. Desse modo, as disputas de poder político e econômico podem levar à rápida perda do controle dos recursos amealhados pelo Estado a título de *royalties*, sobrepondo-se aos níveis ideais de gastos que, segundo os estudos técnicos e econométricos apropriados, garantem um fluxo sustentável de receitas e despesas, sem predar as reservas financeiras substitutas dos recursos naturais extraídos.

Os efeitos adversos apontados acima são mais evidentes e se potencializam onde as divisões políticas são mais profundas, as instituições são ineficientes, o poder político é concentrado, a transparência é limitada e as mudanças de orientação política nas mudanças de governo são radicais. Evidentemente os fundos soberanos não são panaceias para a solução dessas deficiências e os incentivos para a rápida predação das receitas petrolíferas persistem, havendo ou não um fundo soberano. Uma das dificuldades para se entender a fundamentação teórica dos efeitos econômicos da implantação de fundos soberanos é que, contraditoriamente, eles são menos necessários onde as instituições são fortes, mas a probabilidade de eles não funcionarem adequadamente reside exatamente nos Estados em que, apesar de serem mais necessitados deste tipo de ferramenta, a estrutura institucional deficiente tende a torná-los inócuos e sujeitos a influências políticas negativas. Nestes ambientes, os fundos que não se alinham aos objetivos imediatistas dos governos eventuais ou autoritários estão sujeitos a serem abolidos ou simplesmente ignorados. O caso do Chade, já narrado aqui, é emblemático deste tipo de situação e, na pior das hipóteses, se os fundos são estruturados de maneira a permanecer sob controle de um número reduzido de agentes, sem transparência e desconectados dos processos orçamentários estatais, eles podem acabar funcionando como elementos de agravamento das crises fiscais e orçamentárias.

A chave para uma profícua estruturação dos fundos soberanos está, então, em fazer com que eles atuem como fatores de realinhamento dos incentivos para os governantes adotarem políticas anticíclicas e de justiça intergeracional, tornando-os o mais resguardados quanto possível de alterações oportunistas das suas estruturas e das suas dinâmicas de funcionamento. Se os fundos tiverem mecanismos que impeçam o uso discricionário de suas finanças no futuro, isto, por exemplo, reduzirá incentivos para os governos ocasionais despenderem além da capacidade orçamentária no momento atual. A ampliação do arco de representação nas instâncias decisórias relacionadas com as finanças do fundo pode ter um

efeito similar, pois em princípio também contempla maior previsibilidade e moderação no planejamento das despesas orçamentárias futuras. Do mesmo modo, é de se esperar efeitos benéficos de medidas que contribuam para a transparência e publicidade das operações dos fundos, fornecendo aos cidadãos informações sobre a gestão dos resultados financeiros da alienação dos recursos naturais pelos Estados.

Embora as propostas acima sejam, a priori, bastante promissoras para uma saudável economia política dos recursos naturais, é imprescindível que se dê continuidade a pesquisas que ajudem a aprofundar os diagnósticos e remédios para as falhas de gestão dos recursos naturais e, em especial, dos fundos soberanos neles lastreados. Uma das matérias mais importantes a serem examinadas é como, exatamente, os fundos interagem com a superestrutura institucional dos Estados em geral e de cada um deles. São também necessários mais estudos das possíveis soluções institucionais para os obstáculos de ordem político-econômica indicados até aqui nesta Seção os quais, em determinados contextos, podem encorajar comportamentos mais colaborativos por parte das lideranças políticas, ao longo do tempo, aceitando uma repartição mais democrática dos poderes decisórios e um incremento dos mecanismos de transparência e fluxo de informações para a sociedade.

Investigações teóricas e empíricas serão necessárias para definir com exatidão os efeitos esperados de cada proposta específica relativamente à gestão dos recursos naturais. Em qualquer caso o importante é ter em mente que as autoridades encarregadas do planejamento e estruturação dos fundos soberanos de receitas petrolíferas enfoquem os incentivos políticos que a instituição destes fundos possa gerar no âmbito dos Estados de cujas receitas serão depositários.

Apesar de todos os questionamentos até aqui expostos, a experiência vem demonstrando haver vários Estados onde foram adotados mecanismos de poupança das rendas estatais petrolíferas por meio da monetização delas e da salvaguarda do seu dispêndio, na forma de fundos soberanos com regras rígidas de utilização, que obtiveram mais sucesso nas políticas anticíclicas e de justiça intergeracional do que Estados que dedicaram tais recursos ao custeio da máquina estatal.

A seguir descrevem-se algumas experiências internacionais com a adoção de fundos soberanos alimentados por recursos de *royalties* do petróleo, suas gestões, suas destinações, suas naturezas nacionais ou subnacionais e as repercussões dos seus resultados para as populações destinatárias e para as economias dos países em que funcionam.

Rosa (2014) apresenta interessante conceituação sobre o que chama de “fundos soberanos de riqueza”, tradução livre de *sovereign wealth funds*, delineando-os, na linha do

que faz o FMI (2008, apud ROSA, 2014, p.28) como “instrumentos de contenção de reserva constituídos frequentemente em moeda estrangeira, que apresentam diferentes funções de estabilização, poupança, investimento, desenvolvimento e reserva”.

A ideia central que preside a lógica da constituição desses fundos repousa, segundo Bello (2008) na preservação de grandes quantidades de reservas internacionais, que ultrapassem o volume de recursos necessários para eventual estabilização da economia, por meio de ações anticíclicas.

Netto (2008) estimava que em 2008 o patrimônio dos fundos soberanos ao redor do mundo superava US\$ 3,1 trilhões e especulava que tal valor viesse a triplicar em alguns anos. Não triplicou; um pouco mais que duplicou. Segundo dados do SWFI (2017), em março de 2017 os ativos totais dos fundos soberanos montavam a US\$ 7,445 trilhões, sendo US\$ 4,239 trilhões em fundos alimentados com receitas de petróleo e gás natural.

Para entender a grande quantidade e a diversidade dos modais de fundos soberanos existentes, bem como o comportamento deles relativamente às economias locais dos países em que se encontram constituídos, é necessário observar o processo de globalização econômica que se notabilizou nos anos 70 do século passado e vem se aprofundando constantemente nas últimas décadas. Este processo levou, conforme Lacerda (2007, apud BELLO, 2008), a que surgissem dois tipos de países no que concerne a políticas monetárias: os que acumularam recursos em moedas conversíveis e os que não conseguiram implantar gestões que os levassem a deter essas moedas. O crescimento registrado pela economia global nas últimas décadas gerou, contudo, um considerável aumento da demanda por *commodities*, além da elevação dos seus preços internacionais. Esse movimento de muitos países, geralmente países em desenvolvimento, acabou acarretando uma sensível melhoria nos respectivos superávits cambiais, fazendo com que os governos mais responsáveis criassem os fundos soberanos que, como se verá adiante, cumprem diversas funções, mas de modo geral destinam-se a políticas de natureza anticíclica e de justiça intergeracional.

Os fundos soberanos, no seu período inicial, aplicavam seus recursos preferencialmente em títulos governamentais, entretanto, atualmente seus ativos foram canalizados para investimentos mais rentáveis (BELLO, 2008).

Conforme Loyola (2007) o FMI definiu cinco tipos de fundos, classificados segundo a destinação final de seus ativos e que operam em diferentes funções, a saber:

a) fundos de estabilização: é modalidade típica de países com abundância de recursos naturais, e têm como função evitar que os fluxos favoráveis de recursos afetem a

macroeconomia, sendo utilizados preferencialmente para o desenvolvimento de políticas anticíclicas. O *Russian Reserve Fund* (RF) se enquadra nesta categoria.

b) fundos de poupança: tem a característica de transferência de riquezas da produção atual para as gerações posteriores. Para países com grande quantidade de recursos naturais, os fundos de poupança são construídos em investimentos que provenham ativos para as próximas gerações ou outros objetivos de longo prazo. É exemplo deste tipo o *Alberta Heritage Savings Trust* da Província canadense de Alberta.

c) fundos de investimento: tem a função de reduzir os custos de manutenção das reservas internacionais, através da diversificação das aplicações dos investimentos em ativos mais rentáveis. Segundo Sandroni (2008), moeda conversível é aquela que conforme os seus termos de missão e no período de vigência do padrão-ouro ou padrão-cambio ouro poderia ser convertida em ouro monetário ou em moedas fortes. Desta espécie são os três fundos soberanos geridos pelo *Government of Singapore Investment Corporation* (GIC)

d) fundos de desenvolvimento: são constituídos para a realização de investimentos específicos em projetos prioritários. O FS brasileiro se aproxima desta categoria, tendo em vista a especificidade da destinação de seus recursos para investimentos em saúde e educação.

e) fundos de reserva: esta modalidade é constituída para custeio de futuros passivos fiscais, de longo prazo, com é o caso da Noruega com o seu *Government Pension Fund-Global*.

Há, ainda, um tipo de fundo, não considerado pela taxonomia do FMI (LOYOLA, 2007), mas que merece ser incluído no rol classificatório. Tratam-se dos fundos de renda básica, de que é modelo o *Alaska Permanent Fund*, capitalizado com *royalties* petrolíferos e cujo rendimento é totalmente distribuído monetariamente à população alaskiana, garantindo um rendimento básico anual para todo o cidadão daquela unidade federativa estadunidense.

Examina-se, a partir deste ponto, para ilustração do tema, cada um dos fundos soberanos dados como modelos de cada uma das divisões em que a taxonomia proposta pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), conforme a explanação de Loyola (2007) acima.

Como paradigma de fundo de estabilização apresenta-se o *Russian Reserve Fund* (RF). A Rússia possui outro fundo, o *National Welfare Fund* (NWF), mas este não tem característica estabilizadora, situando-se melhor como fundo de reserva. Ambos se originam da criação, em 2008, do *Oil Stabilization Fund* e, segundo o SWFI (2017), o primeiro tem hoje um patrimônio de US\$ 16,2 bilhões e o segundo de US\$ 72,2 bilhões. Ambos são alimentados com receitas estatais derivadas das operações da indústria do petróleo e do gás natural.

As vocações dos dois fundos soberanos russos são portanto bem diferentes: o RF tem por objetivo garantir que as despesas do orçamento estatal sejam devidamente financiadas e

que a execução orçamentária se dê de forma equilibrada, inobstante as variações nos preços do petróleo e do gás natural.

A legislação aplicável ao RF possui interessante mecanismo de reversão de recursos ao fundo: quando as receitas derivadas do petróleo e do gás natural excedem as necessidades orçamentárias, o excedente é automaticamente creditado ao RF, limitando-se os valores destes créditos a um teto de 10% do PIB russo. Consta-se, assim, que o objetivo do RF é, primordialmente, isolar a economia russa da volatilidade dos preços dos hidrocarbonetos no mercado internacional e blindar a economia nacional contra eventuais excessos de liquidez, de modo a minorar os efeitos de eventuais pressões inflacionárias. Os demais excedentes de receita terão como destino o NWF, o qual tem como objetivo, nos moldes dos fundos de pensão de reserva, financiar o sistema previdenciário para o futuro bem-estar dos cidadãos russos.

Na categoria dos fundos de poupança ilustra-se a modalidade com o *Alberta Heritage Savings Trust*. Este fundo é, conforme Alberta (2017), destinado a poupança de longo prazo, orientada para as gerações futuras, e foi criado para receber como aportes parte das receitas da Província de Alberta, no Canadá, decorrentes da exploração de recursos não-renováveis. Hoje em dia o fundo gera rendas que sustentam programas estatais essenciais para os cidadãos de Alberta tais como os de saúde pública, educação e infraestrutura. Em abril de 2017 o patrimônio do fundo montava a US\$ 13,4 bilhões (SWFI, 2017).

Os rendimentos do fundo soberano de Alberta, excluída a inflação do período de cálculo, são transferidos para o mais importante fundo operacional da província, o *General Revenue Fund*, que financia programas estatais prioritários.

Esta sistemática de repasse dos rendimentos do *Heritage Fund*, tipicamente poupador e assim concebido na origem, para o *General Revenue Fund*, um fundo de característica eminentemente dirigida a custeio, tem recebido críticas como sendo uma forma de descaracterização do primeiro. Milke (2015) aponta que na década iniciada em 2004, os governos provinciais de Alberta trataram a expansão das receitas estatais provenientes do setor de recursos não renováveis como se fosse algo que se sustentasse indefinidamente no tempo o que, diante da reversão dos preços das *commodities*, acabou por levar a província a significativas dificuldades de ordem fiscal, dadas as múltiplas oportunidades perdidas de capitalização do *Heritage Fund* para o cumprimento da sua vocação poupadora para garantia de desenvolvimento intergeracional.

A crítica do articulista revela a fragilidade política a que estão sujeitas as gestões dos fundos soberanos, levando à conclusão de que estas devem estar pautadas por legislações

estáveis e pouco infensas a alterações de natureza governamental, devendo ser encapsuladas de modo a constituírem políticas permanentes de Estado, modificáveis somente por decisão do eleitorado.

Na tipologia de Loyola (2007) encontram-se também os fundos de investimentos. Exemplifica-se a modalidade com o *Government of Singapore Investment Corporation* (GIC). Vale observar que a descrição deste fundo se faz aqui por motivo estritamente metodológico posto que o GIC não é originário de receitas derivadas da indústria do petróleo e do gás natural, mas a sua gestão e a forma de utilização de suas rendas interessam à pesquisa aqui empreendida no sentido de compreender os diversos meios pelos quais se podem aplicar receitas estatais para políticas anticíclicas ou de garantia intergeracional.

Conforme o SWFI (2017), em abril de 2017 os ativos do GIC perfaziam algo como US\$ 350 bilhões. Como já dito, este fundo não se alimenta de receitas de recursos naturais, mas dos superávits orçamentários e fiscais de reservas monetárias além do superávit decorrente do fundo de seguridade social mantido por contribuições obrigatórias de trabalhadores de Singapura.

O GIC destina-se a ser o garantidor, em última instância, da saúde financeira do Estado cingapurano. Foi concebido para manter-se independente em caso de severa crise financeira internacional e garantir recursos para um crescimento contínuo da economia do país asiático ao longo dos anos, mesmo diante da volatilidade dos mercados que eventualmente afetem as transações de Singapura no mercado externo. Não foi outra a intenção do governo da cidade-estado quando, em 1981, instituiu o GIC, com o objetivo primordial de proteger a poupança nacional e preservar a sua autonomia sem, necessariamente, obter o maior retorno financeiro possível. O GIC, assim, teve importância fundamental para Cingapura na crise financeira asiática do final dos anos 1990, fazendo com que o país mantivesse recursos suficientes para atravessar aquela dramática turbulência financeira sem se curvar às exigências do FMI, que naquela época prestou socorro financeiro aos seus vizinhos, que se encontravam em situação financeira dramática, socorro este, contudo, condicionado a uma série de reformas econômicas estruturais drásticas, além de social e politicamente desgastantes.

Fundo de desenvolvimento típico é, segundo se entende, o Fundo Social do Pré-Sal brasileiro. O FS tem, conforme a lei que o criou, nº 12.351/2010, três objetivos estabelecidos no respectivo art. 48: constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União; oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional; e mitigar flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na

renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis (BRASIL, 2010).

Dentre as fontes de recursos que alimentam o FS, a principal, como aduz Trojbiez (2014), corresponde aos *royalties* incidentes no excedente em óleo, que é a parcela da produção de petróleo a ser repartida entre a União e o contratado nos contratos de partilha da produção previstos na Lei nº 12.351/2010. Entretanto o cientista alerta para a morosidade do processo de capitalização do fundo, dado que o início do recebimento das receitas estatais relativas aos contratos de partilha de produção dar-se-á em horizonte de, pelo menos, médio prazo, pois o primeiro contrato deste tipo foi celebrado em dezembro de 2013 para a exploração e produção no Campo de Libra e, como prevê a PPSA (2017), o início do primeiro Teste de Longa Duração (TLD) deve ocorrer no primeiro semestre de 2017 e a declaração de comercialidade no fim do mesmo ano. O desenvolvimento pleno do campo, contudo, ocorrerá entre 2021 e 2030.

Inobstante ter listado três objetivos para o FS, a sua Lei de criação revela, ao longo de seu texto, em teleologia bastante explícita, que a agenda central dos seus mecanismos de utilização dos recursos se prende ao desenvolvimento de duas áreas específicas das políticas de estado: a educação, com ênfase notável, e a saúde, com importância relativamente menor.

Esse direcionamento prioritário fica ainda mais patente com a edição da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, a qual determinou que 50% dos recursos do FS sejam destinados à educação, até que sejam atingidas as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), conforme regulamentação posterior que, entretanto, até o momento em que este trabalho era redigido, não havia sido editada. Após o cumprimento das metas do PNE a redação do diploma legal aqui comentado dá a entender que o fluxo de dinheiro do Fundo para a área poderá ser reduzido (BRASIL, 2013b).

A última modalidade de fundo soberano na taxonomia do FMI (2008, apud ROSA, 2014) é constituída pelos denominados fundos de reserva. O exemplo que se adota aqui para ilustrar esta tipologia é o denominado *Government Pension Fund Global* (GPF), fundo de riqueza soberana norueguês, estabelecido em 1990, e formado pelos recursos provenientes da exploração de hidrocarbonetos noruegueses.

Gjedrem (2010) indica as principais normas de condução do fundo:

- a) todas as receitas estatais oriundas da indústria do petróleo são depositadas nele;
- b) ele faz parte das contas do governo central e, assim, em caso de déficit orçamentário, este é coberto pelo fundo, sendo proibido ao governo contrair empréstimos para financiar suas despesas caso tenha recursos no fundo;

c) os ativos dele só podem ser despendidos na economia doméstica através de transferências destinadas a equilibrar o orçamento geral, vedadas transferências destinadas a utilizações específicas; e,

d) o capital do fundo não pode ser investido na Noruega.

O GPFNG nasce numa estratégia pós-queda do preço do petróleo de 1986. A concepção dos seus criadores, à época era a de garantir reserva financeiras para as gerações vindouras e proteger a economia norueguesa de variações cambiais como as que provocaram, duas décadas antes, no país vizinho, o fenómeno conhecido como doença holandesa. A ideia que presidiu a criação do fundo foi, portanto, segundo Tolla (2010), reservar recursos provenientes das receitas de produtos naturais finitos, para garantir que o povo norueguês pudesse, no futuro, desfrutar das riquezas geradas pelos mesmos.

Criado em 1990, o fundo somente passa a conter recursos a partir de 1996, com os resultados positivos do governo em 1995. Hoje, segundo dados do SPFI (2017) o GPFNG tem um património, em números de abril de 2017, de US\$ 922,11 bilhões.

Em 2005, o parlamento Norueguês aprova mudanças no fundo, dentre ela o nome, passando de *Government Petroleum Fund* para *Government Pension Fund Global*. É interessante observar que, apesar de conter em sua denominação o termo “pensão”, embora o património do fundo norueguês possa ser utilizado para cobrir déficits do orçamento com o pagamento de pensões, não há, como se disse, um comprometimento direto dos seus recursos com a cobertura específica desse tipo de despesa estatal.

Wallin (2016), em agradável linguagem jornalística e coloquial realiza uma análise bem precisa acerca dos progressos que a Noruega experimentou e do sucesso que obteve em matéria de desenvolvimento econômico e social a partir das descobertas de petróleo. Segundo a autora,

a Noruega era um país de camponeses e pescadores quando descobriu imensas reservas de petróleo no Mar do Norte, no fim dos anos 60. O casamento da sorte com a prudência gerou uma prosperidade meteórica, que alçou o país ao clube dos mais ricos do planeta.

O povo norueguês deixou de ser um dos mais pobres da Europa, para se tornar um dos mais afluentes e socialmente justos: o país passou a escalar o topo de todos os rankings globais de progresso e bem-estar social, com sua sociedade que escolheu como ideal dar a todos os cidadãos as mesmas oportunidades e garantias de uma vida digna.

Aos poucos, a Noruega se converteu no maior produtor de petróleo da Europa Ocidental, e o terceiro maior exportador de gás natural do mundo. E conseguiu transformar os recursos obtidos, sobretudo através dos impostos pagos pelas companhias petrolíferas e pelas licenças de exploração, em riqueza e prosperidade para a população como um todo.

Mesmo com a extraordinária queda dos preços do petróleo em 2014, a economia norueguesa segue sem maiores percalços. A jornalista, contudo, afirma que, no dizer dos próprios noruegueses, “o momento não é de crise – e sim de adaptação”, pois o país vendeu muitos hidrocarbonetos na época de alta dos preços e, por meio de políticas inteligentes, como o GPF, economizou grande parte do dinheiro que recebeu, estando a economia nacional “bem equipada para enfrentar a queda dos preços do petróleo, e o desafio da diversificação”.

E termina Wallin (2016) suas considerações com o que chama de “a lição norueguesa”: “usar o dinheiro do Fundo com sabedoria, e agir como se o petróleo já tivesse acabado”.

Uma categoria adicional de fundos soberanos se fez incluir como adendo à taxonomia do FMI apresentada por Loyola (2007), os fundos de renda básica. Destes é modelar o *Alaska Permanent Fund* (APF).

Desde a segunda metade do século XIX há registros da existência de petróleo no Alaska. A exploração do produto, contudo, dadas, entre outros, as condições climáticas da região, sempre ficou sujeita a altos e baixos, especialmente por conta do preço do óleo no mercado internacional. Com custo de produção altíssimo, a exploração de petróleo no Alaska despertava alguma atenção dos investidores nos períodos de alta dos preços, afastando-os quando o valor do produto declinava.

Além disso, até a descoberta da maior reserva de petróleo dos EUA, em 1967, na baía Prudhoe, a produção alaskiana de óleo e gás era modesta. O achado alterou profunda e permanentemente a vida e a economia no Estado, com o enorme afluxo de recursos empregados na exploração e produção da jazida, bem como na construção da infraestrutura necessária ao escoamento do óleo produzido.

Dentre os investimentos mais significativos destaca-se a construção do oleoduto trans-Alaska, em 1974, permitindo o escoamento da produção que se iniciou em 1977.

Antes, em 1969 o Estado do Alaska promoveu um leilão de concessões na baía Prudhoe, o qual gerou uma receita de US\$ 900 milhões. Intensificou-se então o debate acerca da forma e dos meios de gerenciamento daqueles e dos demais recursos provenientes da produção de petróleo e gás natural do Alaska.

A discussão iniciava com a modalidade legislativa a ser adotada para a regulamentação da arrecadação e uso dos recursos financeiros em apreço. Uns defendiam que tal se desse por legislação ordinária e, nesse sentido, diversos projetos de leis foram apresentados ao legislativo estadual. Finalmente prevaleceu a corrente política que defendia a

criação de um fundo permanente para a administração dos recursos financeiros advindos da indústria petrolífera.

Nesse sentido foi aprovada, em 1976, uma emenda à Constituição do Estado do Alaska estipulando que pelo menos 25% de todas as receitas decorrentes da exploração e produção de petróleo e gás natural no Alaska passassem a ser depositadas em um fundo permanente (LOSS, 2011).

Em 28 de fevereiro de 1977 o APF recebeu o primeiro depósito. Iniciou-se, então, uma discussão no Legislativo alaskiano que durou quatro anos, relacionada à forma de gerenciamento do fundo. O debate se polarizou entre duas alternativas: gestão como fundo de investimento ou como banco de desenvolvimento, tendo prevalecido a primeira corrente.

Finalmente, em 1980, o Governador Jay Hammond sancionou a lei de criação da APFC – *Alaska Permanent Fund Corporation*. A instituição estatal é administrada por um Conselho de Curadores (*Trustees*) indicados pelo governador do Estado dentre os quais o diretor executivo, responsável pela gestão operacional do fundo.

Paralelamente à criação do fundo foi instituído o *Permanent Fund Dividend Program*, administrado pelo *Permanent Fund Dividend Division*, um órgão da receita estadual do Alaska, incumbido de gerenciar a distribuição anual de uma parte dos lucros do fundo, consubstanciada no pagamento de dividendos a todos os cidadãos residentes no Alaska durante todo o ano (1º de janeiro a 31 de dezembro) anterior ao ano em que o dividendo é devido.

De 1982 a 2009, o *Dividend Program* distribuía algo em torno de US\$ 17,5 bilhões. O programa tem hoje um significativo efeito sobre a economia alaskiana, representando uma importante fonte de renda para os cidadãos do Estado, particularmente para os que habitam as áreas rurais do respectivo território (APFC, 2013).

Conforme indica o SWFI (2017), o APF tinha, em abril de 2017, US\$ 54,8 bilhões. O Programa de Dividendos do Alaska é o programa de renda básica por excelência. Trata-se da distribuição dos recursos financeiros gerados a partir de uma riqueza natural que, em tese e por princípio, pertence a todos os cidadãos e a eles retorna sob a forma de moeda. Constitui-se, também, em política universalista modelar, posto que remunera a todos igualmente e estritamente em decorrência da sua condição de cidadania, sem qualquer outra distinção (PIOVESAN e SUPLICY, 2016).

Nesta Seção examinaram-se os fundamentos políticos e econômicos, bem como as bases teóricas e empíricas que suportam a análise da estruturação de fundos soberanos de receitas petrolíferas. As peculiaridades estruturais dessa modalidade institucionais de

preservação de patrimônio mineral também foram abordadas, bem como as diferentes modalidades taxonômicas de fundos soberanos, a maior parte deles alimentados com recursos advindos de receitas estatais geradas pela exploração de recursos não renováveis, em especial o petróleo e o gás natural.

Embora, como se repisou ao longo deste trabalho, não seja uma panaceia para a solução da dependência dos recursos naturais, verifica-se que a constituição e a adequada gestão desse tipo de fundo soberano vêm proporcionando aos estados que dispõem de recursos naturais abundantes, certa estabilidade econômica, pela sua utilização em políticas anticíclicas, e a possibilidade de manter programas de diversificação da economia que poderão, no futuro, garantir emprego e renda para a população local, quando do esgotamento das riquezas naturais.

É imprescindível ter presente, contudo, as lições dos estudiosos da economia política dos fundos de recursos naturais, no sentido de que a existência deles, os fundos, por si só, não tem o condão de resolver todos, e talvez nem mesmo os mais importantes, problemas da gestão das receitas dos estados dependentes dos recursos gerados pela indústria do petróleo. Tudo depende, antes, de toda uma ambiência política e econômica favorável à implantação de fundos soberanos com regras rígidas, estáveis, transparentes e com gestão cidadã. Com gestão cidadã se quer significar uma administração em que a participação de representantes da sociedade tenha um peso representativo relevante e decisivo para a escolha das alternativas de aplicação das receitas e distribuição dos resultados financeiros obtidos.

Além disso, não se pode estruturar um fundo soberano em estados petrodependentes, sem ter em conta as peculiaridades locais. Veja-se o exemplo brasileiro em que, dados o seu modelo federativo e a trajetória da sua formação econômica, na esfera da União Federal, os valores arrecadados a título de *royalties* têm importância modesta em termos orçamentários, posto que a arrecadação tributária direta da renda, da propriedade, da indústria, do comércio e dos serviços, historicamente foi o que deu sustentação financeira e orçamentária ao estado. Isto porque quando se deu a expansão da indústria petrolífera o País já dispunha de um parque industrial e uma estrutura de comércio e serviços relativamente desenvolvida e suficiente para sustentar financeiramente os orçamentos da União.

O mesmo não se pode dizer, porém, dos estados e municípios mais diretamente afetados pelas operações da indústria do petróleo. Nelas a arrecadação financeira proporcionada pelos *royalties* provocou, em determinado momento, uma explosão financeira, carreando para estas entidades federativas volumes extraordinários de recursos que, como demonstrado no Capítulo 3, gereou resultados modestos quanto à melhoria da qualidade de

vida da população respectiva. Os recursos financeiros arrecadados, especialmente no que interessa a esta pesquisa, pelos municípios, resultaram em despesas voluptuárias, sem qualquer relação com políticas públicas de caráter permanente e sustentável, o que levou a uma gigantesca crise financeira e administrativa ao primeiro sinal, na segunda metade dos anos 2010, de intercorrência nos preços internacionais do petróleo, volatilidade notoriamente conhecida no mundo econômico mas que apanhou as finanças desses municípios em estado de ampla e intensa dependência dos *royalties*, causando verdadeiros desastres sócio-econômicos locais.

O mesmo não ocorreu com a União Federal, pelas razões já apontadas, entretanto, é notável que exatamente o ente federativo menos dependente das receitas estatais petrolíferas tenha estruturado, muito incipientemente, diga-se a bem da verdade, um fundo soberano para preservar os recursos assim arrecadados e aplicá-los em políticas públicas voltadas para a justiça intergeracional, a saber, educação e saúde.

Não se pode olvidar, contudo, que dos dados e informações colhidos nesta Seção relativamente aos fundos soberanos de riqueza, em suas diversas formas, seus resultados no tocante às funções do Estado que embasam teoricamente esta tese são mais efetivos do que aqueles que foram apreciados no Capítulo 3.

Com efeito, no que tange à atividade fiscal do Estado, na sua vocação para extrair recursos da sociedade e retorná-los na forma de ações tendentes ao bem-estar social, bem como à função infraestrutural, a experiência dos fundos soberanos significa relevante avanço, posto que, quando bem geridos, como se constatou acima, tendem a proporcionar a preservação patrimonial dos recursos naturais exauridos, reservando-os para ações estatais de natureza anticíclica ou de garantia intergeracional, e mantendo-os razoavelmente blindados contra iniciativas governamentais vinculadas a gastos correntes e de custeio cujas fontes, como também já se estudou neste trabalho, devem vincular-se aos tributos gerados pelas atividades econômicas, pela renda e pela propriedade de bens e direitos no âmbito do Estado.

Na próxima seção examinam-se o processo de criação do Fundo Social (FS) brasileiro, vinculado às rendas públicas advindas da exploração das jazidas do pré-sal, estudando-se os meios de capitalização do fundo, sua gestão e suas perspectivas como instrumento de aproveitamento útil dos *royalties* do petróleo que, como já demonstrado neste trabalho, embora vultosos ao longo do tempo em que a indústria petrolífera funciona no País, foram utilizados em despesas de custeio da máquina estatal e em obras voluptuosas ou que não se sustentam sem um fluxo permanente de receitas que a produção petrolífera não garante, dada

a volatilidade dos preços dos hidrocarbonetos no mercado mundial e, principalmente, sua finitude.

CAPÍTULO 6 – DESTINAÇÃO DOS *ROYALTIES* NO BRASIL: VISÃO CRÍTICA

4.2 O FUNDO SOCIAL DO PRÉ-SAL, SUA EFICÁCIA E ALTERNATIVAS AO MODELO

Instituído juntamente com o a legislação que instituiu o novo marco legal e regulatório aplicável às reservas de petróleo e gás natural localizadas na camada geológica conhecida como pré-sal, o FS foi criado do pela Lei nº 12.351/2010. Este diploma legal tratou de introduzir no ordenamento jurídico brasileiro uma forma alternativa de outorga para a exploração de jazidas petrolíferas: os contratos de partilha de produção.

Conforme o artigo 47 da citada Lei, a finalidade do FS é constituir-se em fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, por meio de programas e projetos relacionados com ações destinadas ao combate à pobreza e ao desenvolvimento, tais como a educação, a cultura, o esporte, a saúde pública, a ciência e tecnologia, o meio ambiente e a mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Detalhando os fins aos quais o FS se destina, a própria Lei elenca os objetivos visados com a iniciativa: constituir poupança pública de longo prazo; oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional; emitir as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis.

Machado e Silva (2017) aponta como característica estruturante do FS exatamente o objetivo de formação de poupança de longo prazo que, na visão da estudiosa, deve beneficiar não apenas a geração presente por meio da aplicação dos seus rendimentos financeiros nos projetos previstos no art. 47, mas também garantindo recursos para beneficiar as gerações futuras.

Analisando reversamente as funções do FS, Machado e Silva (2017) assevera que o mesmo não teria o condão de fazer face aos efeitos macroeconômicos do paradoxo da abundância, nem mesmo se constituir em instrumento de política monetária ou fiscal. Um dos argumentos de sustentação desta orientação teórica repousa em uma interpretação legislativa do texto legal, pois conforme a pesquisadora em foco, no processo legislativo que resultou na Lei instituidora do FS, ficou clara a intenção dos legisladores de utilizar o fundo como elemento de manutenção do equilíbrio entre os gastos públicos presentes e a constituição de poupança pública, que visa a resguardar as futuras gerações.

Quanto à dinâmica de funcionamento do FS, sua administração visa a, num primeiro momento, reter os recursos provenientes da exploração de petróleo e gás para fazer aplicações preferencialmente no exterior. Os resultados financeiros destas aplicações deverá reverter ao

orçamento da União para suportar investimentos nas áreas de educação e saúde, fazendo assim com que uma fonte temporária e volátil de receitas financeiras se converta em receita regular e estável, inserindo o mínimo de previsibilidade dos recursos, de modo a que se desenvolvam sistemas mais eficazes de planejamento das políticas públicas a serem custeadas com os recursos advindos do FS. Vale destacar que, embora devidamente estruturado legalmente, o efetivo funcionamento do fundo depende de uma série de normas que regulamentem sua gestão cotidiana, estabelecendo os seus parâmetros executivos e sua estrutura operacional.

No que tange à origem, os valores a serem carreados para o FS também estão bem definidos na Lei aqui comentada, sendo certo, contudo, que ela própria admite que outras fontes de receitas possam vir a ser inseridas neste rol posteriormente. No delineamento atual as quantias que serão destinadas ao FS são: parte do valor do bônus de assinatura referentes aos contratos de partilha de produção; parcela dos *royalties* que cabe à União, deduzidas as destinadas a órgãos específicos; receita da comercialização de petróleo e gás natural; *royalties* e participação especial das áreas localizadas no pré-sal, contratadas sob o regime de concessão, destinados à administração direta da União; resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e outros recursos que venham a ser destinados ao FS por lei.

Constata-se, portanto, que as receitas destinadas ao FS são, quanto à natureza jurídica, classificadas no ordenamento brasileiro como receitas correntes patrimoniais, ou seja, aquelas que não implicam em transferência de receitas tributárias. Neste particular Machado e Silva (2017) registra existir hoje, no âmbito dos estudos sobre administração pública, um debate acerca da espécie de bem público em que o petróleo se enquadra; a resposta a esta questão não é de todo desprezível, posto que, a depender dela, é possível extrair consequências a respeito da classificação dos *royalties* enquanto receita pública: se receita corrente ou de capital.

Importa deixar claro que esta tese se filia a corrente que entende não haver dúvida quanto à natureza jurídica dos *royalties* como receita típica de capital. O tema já foi abordado neste trabalho e não há dúvida de que este tipo de receita é gerada pela substituição de um bem de capital: a jazida mineral, por dinheiro, moeda, pecúnia. Isto tem importância porque a forma de utilização desta representação monetária do bem de capital deverá obedecer à mesma lógica da respectiva natureza, isto é, será necessariamente empregada em despesas de capital, de investimentos que mantenham o valor original do bem monetizado ou que tenham a potencialidade de repor, em políticas anticíclicas ou de justiça intergeracional, o patrimônio mineral estatal extraído e transformado em moeda.

Machado e Silva (2017) traz dados muito interessantes acerca da dinâmica arrecadatória e do funcionamento atual do FS. Uma primeira constatação pouco alvissareira refere-se ao volume de recursos efetivados ante o volume esperado. Neste particular aponta a estudiosa do tema que a arrecadação do fundo em 2014 alcançou menos de um quarto do valor projetado. No Projeto de Lei Orcamentária de 2014 havia autorização para que metade do dinheiro depositado no FS se destinasse a geração de poupança e os outros 50% fossem empregados em ações na área de educação. Isto significa que, em 2014, ou seja, quatro anos após a criação, o FS permanecia sem regulamentação e os seus recursos eram utilizados, uma parte em despesas correntes e outra, pela falta de normas regulamentares, permanecia inutilizada, sem ser investida e sem gerar qualquer retorno.

Em setembro de 2013 deu-se uma novidade no quadro institucional do FS com a edição da Lei nº 12.858, destinando 50% dos recursos do FS para gastos com saúde e educação. Ora, este tipo de mandamento legal, ao permitir que recursos financeiros oriundos de receitas patrimoniais sejam despendidos em despesas correntes, mesmo que em áreas nobres das políticas públicas como saúde e educação, descaracteriza totalmente a concepção clássica e eficaz destas instituições, a qual fixa seus alicerces na justiça intergeracional e, excepcionalmente, em políticas anticíclicas.

A situação brasileira se revela mais insustentável ainda se se considera que o uso dos recursos em saúde e educação é estipulado pela legislação sem qualquer especificação ou detalhamento, dando ao legislador orçamentário de ocasião, absoluta liberdade para definir onde, quando e como estes recursos serão empregados, sem qualquer compromisso com as premissas de preservação e sustentabilidade intergeracional das receitas e dos resultados do fundo.

Não se está aqui a propor, evidentemente, um engessamento da gestão dos fundos soberanos de recursos naturais. O que se propugna é uma criteriosa e democrática regulamentação dos seus parâmetros administrativos e operacionais, de maneira a evitar que seus recursos sejam consumidos em gastos correntes ou de custeio, irrecuperáveis e sem qualquer avaliação prévia qualitativa e de sustentabilidade destes gastos. Assim, é possível admitir a utilização dos recursos ou dos resultados dos valores investidos pelos fundos soberanos em políticas que visem a reduzir desigualdades sociais, especialmente em países, como o Brasil, em que este constitui um aspecto dramático da estrutura social. Neste sentido, dependendo da qualidade e da natureza estruturante de uma despesa com a área de educação ou de saúde, é perfeitamente aceitável que se utilizem os valores monetários dos fundos soberanos para este tipo de gasto. O que se preconiza, neste caso, é que tais operações sejam

previstas legalmente como exceções às regras gerais de preservação dos recursos dos fundos, mediante normatização detalhada e submissa a critérios participativos que garantam a cidadania ser ouvida sobre as decisões políticas respectivas.

O consumo dos recursos do FS sem critérios descaracteriza a sua função de formação de poupança e cria sério risco ao seu esvaziamento no médio prazo. SCAFF (2014) argumenta que os *royalties* são um relevante instrumento de indução do desenvolvimento, juntamente com as receitas tributárias, mas observa que estas características são francamente desconsideradas no sistema brasileiro de incidências contributivas. As receitas estatais petrolíferas são tratadas pelos entes federativos, segundo o pesquisador, “apenas como mais uma receita pública”, implicando em preocupações políticas com gastos públicos imediatistas, sem visão prospectiva.

Nos aspectos organizacionais, o FS possui uma estrutura dual, formada por um Comitê de Gestão Financeira e um Conselho Deliberativo. O Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social – CGFFS, tem como atribuição definir a política de investimentos dos recursos, ou seja, escolher o tipo de aplicações financeiras que serão realizadas com o dinheiro do fundo, delineando suas características, adotando orientações mais ou menos conservadoras nesta gestão, e selecionando os ativos em que serão aplicadas as verbas do fundo.

O outro colegiado previsto na estrutura organizacional do FS, o Conselho Deliberativo do Fundo Social – CDFS, tem competência para propor ao Poder Executivo as prioridades e a destinação dos recursos resgatados do FS, observadas as finalidades estabelecidas na Lei de criação do fundo, nos Planos Plurianuais (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Cumpre observar que a destinação a ser objeto da proposta do CDFS só se dirige a 50% do retorno financeiro da aplicação dos recursos, como manda a Lei de criação.

Ainda segundo a Lei nº 12.858, de 2013, a política de investimento do FS deve buscar rentabilidade, segurança e liquidez prioritariamente em ativos no exterior, tudo para, no dizer expresso da Lei citada, “mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional”, retirando o excesso de moeda em circulação na economia, em movimentação tipicamente anticíclica, que é a finalidade de alguns fundos soberanos bastante respeitados, como se elencou e examinou na Seção anterior.

Indício do descaso ou do pragmatismo político com que o FS vem sendo tratado pelos governos que se sucedem no Brasil desde a sua instituição é o fato de não ter sido editado qualquer ato no sentido de cumprir o mandamento legal e definir a composição e as regras de funcionamento do CDFS, até o momento em que este trabalho era finalizado, embora

legalmente isto seja responsabilidade do Poder Executivo. Resultado desta omissão é que os recursos já existentes permanecem estagnados contabilmente na conta do fundo, sem render os retornos financeiros de investimentos de longo prazo, mas apenas os rendimentos financeiros equivalentes às cadernetas de poupança, os quais, é sabido, são de montante muito modesto diante das possibilidades do mercado financeiro tanto nacional quanto internacional.

Prosseguindo em sua acurada análise, Machado e Silva (2017), observa, com a concordância da autoria desta tese, que para além da estrutura jurídico-institucional que alicerça o FS, a teoria indica que o elemento político, ou seja, a disposição dos agentes públicos estatais, de agir alinhados com determinados fins é o que dá efetividade às instituições. Em um contexto político como o brasileiro, de baixa disciplina fiscal e disputa predatória entre projetos políticos, configura-se uma temeridade criar uma estrutura operacional de uma instituição da relevância de um fundo soberano como o FS com um grau muito alto de flexibilidade e discricionariedade para seus gestores. Embora essa orientação, em princípio, permitisse a otimização dos seus resultados, isto só seria adequado caso a administração do fundo fosse estruturada em bases estritamente profissionais, infensa a influências, pressões ou direcionamentos segundo interesses de grupos sócio-econômicos específicos.

É virtualmente impossível, no ambiente político-institucional em que o País está inserido nos dias atuais, afirmar que este ou aquele partido ou grupo político vá seguir orientações que garantam a sustentabilidade e saúde financeira e administrativa do FS. A Lei, por si só, não é nem pode ser um meio para formulação de políticas sociais e econômicas, sendo necessária a adoção de mecanismos que permitam a manter-se a fidelidade aos fundamentos das normas editadas.

Para alcançar estes objetivos de estabilidade, continuidade e alinhamento às premissas políticas que servem de base à instituição dos fundos soberanos, é imprescindível que o arcabouço institucional respectivo seja consentâneo com a realidade estrutural do Estado onde é constituído. O Brasil possui peculiaridades sócio-político-culturais que não podem ser desprezadas na implantação e na gestão de um tipo de instituto como este.

Aspecto fundamental a ser observado para a adequada sustentação de um fundo soberano no País é a crônica insegurança jurídico-institucional, com frequentes alterações legislativas em períodos relativamente curtos, dada a facilidade com que são formadas as maiorias legislativas, nos três níveis federativos, bem como a volatilidade das alianças políticas, sempre sujeitas a mudanças conforme as variações dos interesses paroquiais dos legisladores, já que os fundamentos ideológicos não são um elemento de amálgama político

no Brasil, o que se demonstra com a pluralidade e multiplicidade de partidos sem qualquer consistência programática e sem que haja regras estritas de fidelidade partidária.

Assim sendo, um primeiro passo para dar alguma estabilidade aos fundos soberanos, sejam eles de competência de quaisquer dos entes federativos, é a constitucionalização de sua instituição. Referem-se aqui, portanto, à Constituição Federal, às Constituições Estaduais e às Leis Orgânicas dos Municípios. Considerando que estes são os níveis legislativos de maior grau de estabilidade no País, dados os respectivos quoruns para alteração, entende-se que os fundamentos dos fundos soberanos só poderão se manter caso estejam previstos em normas de natureza constitucional sem que, contudo, isto signifique uma garantia de permanência. Entretanto é o que, de um ponto de vista estritamente pragmático, se pode obter nos tempos atuais como fiança de alguma imutabilidade e como máxima blindagem legal contra a utilização dos fundos para objetivos diversos daqueles que justificam sua criação.

Após este primeiro passo, de característica estritamente jurídica, a próxima iniciativa para a perpetuação dos fundos soberanos e de sua eficácia anticíclica e intergeracional é o envolvimento da cidadania na sua gestão. Trata-se da apropriação política da instituição. Já se demonstrou neste trabalho a dificuldade de envolvimento da cidadania com a administração de recursos públicos que não têm um vínculo direto com a renda, o patrimônio ou as atividades dos cidadãos em geral. Daí a necessidade de previsão, no regramento constitucional dos fundos soberanos, da participação compulsória de representantes da sociedade civil nas respectivas gestões.

Estes dois elementos: a constitucionalização e a cidadanização dos fundos são, segundo a tese aqui defendida, premissas necessárias, mas não suficientes, para a sustentabilidade dos fundos soberanos no sentido de garantir os fundamentos de sua existência e da sua eficácia política no longo prazo.

Dado o modelo federativo brasileiro e as características estruturais da economia em geral demonstradas ao longo deste trabalho, a acumulação de *royalties* da atividade petrolífera pela União é de utilidade questionável. Como visto a arrecadação tributária federal é, historicamente, a base orçamentária das despesas federais. As receitas oriundas das atividades petrolíferas, se por um lado não podem ser desprezada, por outro não possuem papel determinante nem especial relevante na arrecadação tributária, até porque uma parcela considerável de tais recursos é repassada, por força de Lei, para estados e municípios.

Depois da instituição do FS então a inocuidade orçamentária dos *royalties* se tornou ainda mais patente no que tange à União Federal. Os recursos deverão permanecer retidos no referido fundo e uma comprovação de que seu volume pouca diferença faz, para a União, em

termos orçamentários é que até o momento em que este trabalho era elaborado nenhuma iniciativa de ordem legislativa relevante fora adotada no sentido de regulamentar a gestão e o uso do FS.

Este é um dos alicerces da tese que se defende aqui, ou seja, o melhor aproveitamento das receitas estatais oriundas da atividade petrolífera se dá nas divisões federativas subnacionais, especialmente nos municípios, onde são encenadas as políticas públicas de maior alcance social, dada a proximidade entre o ente estatal e as populações, seus anseios e suas necessidades básicas.

Torronteguy (2009, p.65) caminha nesta direção ao afirmar que

deve-se ter em mente a idéia de que estes recursos devem servir em prol de uma melhor qualidade de vida para aqueles que habitam nas respectivas regiões, devendo atender a idéia de desenvolvimento sustentável que permita pensar no fim da era petrolífera e que esses municípios tenham utilizados seu recurso de forma que não obtenham um impacto negativo na sua futura escassez.

Outros autores que sinalizam simpatia com a subnacionalização dos recursos públicos do petróleo são Afonso e Gobetti (2009) os quais defendem que a alocação deste tipo de arrecadação siga a lógica dos fundos soberanos e ilustram a assertiva com os casos, que consideram bem sucedidos, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do FUNDEB. Embora possa se discutir a opinião dos autores sobre o sucesso dessas iniciativas, especialmente quanto à qualidade da sua gestão e à sua eficácia, é inegável que tais fundos têm importância na alocação de recursos para determinadas áreas de atuação estatal e funcionam como elementos de preservação do dinheiro ali depositado contra a utilização em iniciativas diversas das áreas às quais se destinam.

Nessa linha de raciocínio Afonso e Gobetti (2009p.264) terminam por preconizar a constituição

não apenas um fundo, mas diferentes fundos, de caráter regional ou mesmo local, para formação da poupança e sua aplicação, especialmente em investimentos em infraestrutura econômica e social.

É exatamente nesta direção que esta tese caminha. Peculiaridades da organização estatal brasileira, tanto nos seus aspectos federativos quanto histórico-econômicos indicam que o cardápio de experiências internacionais em matéria de estruturação e gestão de fundos soberanos de recursos petrolíferos, embora possa fornecer importantes subsídios para a organização dos nossos instrumentos de preservação patrimonial das riquezas naturais em hidrocarbonetos, não constituem, nem podem ser simplesmente transplantadas para a realidade nacional.

Como exaustivamente já se afirmou e demonstrou teórica e empiricamente neste estudo, o Brasil, quando experimentou uma forte expansão da indústria petrolífera, já tinha um parque industrial relativamente desenvolvido e razoavelmente diversificado. A economia do País não dependia de um único setor, já havia ultrapassado a fase de forte concentração na agricultura e o Estado contava com um sistema tributário que, ressalvados os crônicos problemas de déficits sustentados pelo endividamento público crescente é, ao longo do tempo, suficiente para uma sustentação mínima dos orçamentos estatais nos três níveis federativos em que se divide a República.

Desse modo, no geral, a União desenvolveu pouca ou nenhuma dependência orçamentária dos recursos arrecadados a título de *royalties* do petróleo. Já com estados e municípios a trajetória se deu de forma um pouco diversa. Os *royalties* já nasceram subnacionalizados no Brasil, como se verificou no segundo Capítulo deste trabalho. Com as descobertas *offshore* e as alterações na legislação respectiva ao longo das décadas de 1980 e 1990, promoveu-se uma enorme e perversa concentração de receitas em determinados estados e municípios ditos, pela lei, “afetados” pelas operações da indústria petrolífera, ou “confrontantes” com as áreas onde tais atividades se desenrolavam. A arrecadação dessas entidades federativas com receitas petrolíferas deu saltos estratosféricos e as administrações delas passaram a utilizá-las como verdadeiras substitutas das arrecadações tributárias ou a acrescê-las aos tributos gerados localmente, para inserir os *royalties* nas receitas correntes, destinando-as, por infeliz coerência, a despesas de custeio.

O resultado deste movimento era previsível e se confirmou: ao primeiro sinal de crise internacional do setor petrolífero, com sensível redução nos preços da *commodity* nos mercados mundiais, as receitas daí advindas sofreram drásticas reduções, trazendo crises financeiras profundas para tais estados e municípios, como dão testemunho as situações em que, especialmente a partir de 2015, se viram o Estado do Rio de Janeiro e os municípios fluminenses considerados petrodependentes, notadamente os do norte do Estado.

A União, por sua vez, embora certamente afetada, foi pouco impactada pela redução na arrecadação de *royalties*, até porque as receitas desta natureza são destinadas, segundo a legislação pertinente, a entidades e programas específicos ou então ao FS onde, em princípio, pelo menos do ponto de vista contábil, estão devidamente preservadas, pouco influenciando o orçamento federal.

Estas razões levam à necessidade de repensar o modelo brasileiro de distribuição, arrecadação e gestão das rendas estatais petrolíferas. Isto é o que se pretende neste trabalho e

se buscará delinear na próxima e última Seção do estudo, constituindo então a tese que se buscou erigir ao longo desta exposição.

6.2 – APROFUNDAR A SUBNACIONALIZAÇÃO DAS RECEITAS E “CIDADANIZAR” A GESTÃO DAS DESPESAS

Sob qualquer perspectiva que o observador da cena brasileira se coloque, uma constatação é inafastável: esta é uma federação “sui generis”. Com um poder central muito forte, herdado de uma estrutura colonial, uma monarquia e uma república extremamente concentradas, apenas na Constituição de 1988 se reconheceu aos estados e municípios parcelas mais consistentes de competência administrativa e tributária. O poder e as atribuições outorgados constitucionalmente aos entes federados não vieram, contudo, acompanhados de autonomia para criar tributos e estruturar sistemas de arrecadação que pudessem significar um descolamento da União Federal. A estrutura tributária, propositalmente, ao que tudo indica, continuou concentrada na arrecadação federal, e orientada por uma estrutura de repasses aos demais entes federativos, consubstanciados institucionalmente nos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, além de outros institutos tais como, na área da educação, por exemplo, o FUNDEB, sem cujos repasses uma grande parte dos estados e municípios brasileiros poderia, nem mesmo, remunerar os professores da rede de ensino local.

Primeiro passo, portanto, para uma gestão, senão mais eficiente no primeiro momento, mas com maior comprometimento da cidadania, é aumentar a autonomia e, portanto, a responsabilidade, dos estados e municípios, face à arrecadação aplicação de tributos, reduzindo ao mínimo a centralização de receitas na União e permitindo melhor previsibilidade orçamentária para os entes federativos. As normas federais, que hoje regulam estes aspectos, de natureza quase que operacional dos estados e municípios, deveria, diferentemente, prever os princípios gerais republicanos para a aplicação dos recursos estaduais e municipais, deixando aos respectivos governos a operacionalização dos orçamentos, inclusive com a participação popular, conforme as legislações locais.

O arcabouço legal referente aos *royalties* do petróleo no Brasil acaba por constituir-se em uma demonstração, a contrário senso, do que se argumenta aqui. Como já aduzido, a distribuição e utilização dessas receitas é tradicionalmente descentralizada no País. Desde a Lei nº 2.004/53 que tais recursos são destinados, em grande parte, aos estados e municípios. Salvo por já superada regra da Lei nº 7.990/89, que proibia o uso das verbas petrolíferas em pagamento de pessoal e de dívidas, exceto com a União, não subsiste qualquer limitação constitucional ou legal para que os *royalties* sejam empregados em qualquer tipo de atuação

estatal. Costa (2012) aponta duas situações curiosas que comprovam a inconveniência de não se restringir o uso dos *royalties* pelos estados e municípios. Segundo a cientista, uma lei estadual de São Paulo, em 1992 destinou parte dos recursos petrolíferos a um denominado Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista - FEAP; já no Rio Grande do Norte os legisladores estaduais aprovaram, em 2011, projeto de Lei que destinou 20% dos *royalties* para constituir um fundo garantidor para a construção da Arena das Dunas, estádio que foi utilizado na Copa do Mundo de futebol de 2014.

Embora as destinações apontadas possam ter motivações defensáveis e, eventualmente, até importantes sob algum ponto de vista, não são iniciativas que se coadunam com a sustentabilidade de um recurso financeiro advindo da monetização de bens de capital pertencentes ao estado brasileiro. Este trabalho já deixou bastante claro que, sob qualquer allicerce analítico, seja político, econômico, jurídico ou social, bens de capital convertidos em pecúnia devem ser utilizados em despesas de capital que permitam manter íntegro o patrimônio público, sendo empregados em políticas públicas que permitam a inocuidade econômica e social da eventual escassez ou esgotamento das reservas petrolíferas. Significa dizer que só se justifica o uso desse dinheiro, resultado da conversão de um bem finito, em investimentos estatais que resultem na substituição da fonte pecuniária petrolífera por outras fontes de recursos, via novas tecnologias ou diversificação econômica, de gerar recursos para o Estado quando o petróleo não mais os originarem.

Todos os fatos que se discutiu acima, contudo, não são suficientes para convencer o autor desta tese de que a subnacionalização dos *royalties* seja, por si só, algo negativo. Muito pelo contrário, esta tese vai exatamente ao sentido oposto: é fundamental e premente que se implementem ações políticas na direção do aprofundamento da descentralização dos *royalties* do petróleo no Brasil. Iniciativa neste sentido é hoje objeto de uma verdadeira guerra judicial entre estados e municípios ditos “produtores” e “não-produtores”. Isto não existe, é claro. O bem é da União, da qual os demais entes federativos fazem parte, é certo, mas a riqueza, sob o aspecto político, é da cidadania, é de todos os brasileiros. Assim sendo, tem-se como razoável e devida uma divisão constitucional dos *royalties* que contemple todos os Estados e Municípios do País, com parcelas destas receitas definidas por critérios populacionais.

Considera-se também imperioso definir constitucionalmente a obrigatoriedade de os Estados e os Municípios instituírem e implantarem, em determinado prazo, fundos soberanos onde serão depositados 100% dos *royalties* a que cada ente fizer jus, recursos estes que só poderão ser investidos em despesas de capital, e a serem administrados por conselhos com atribuições estratégicas, compostos paritariamente por representantes dos governos e da

sociedade civil. A gestão operacional dos fundos deverá ser efetivada por diretoria executiva composta por profissionais selecionados impessoalmente, com aptidões técnicas e experiência na condução de negócios similares e sem quaisquer filiações ou vínculos político-partidários.

A norma constitucional deverá prever, ainda, que os fundos Estaduais e Municipais sejam inseridos, com o regramento básico da Constituição Federal, nas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, sem o que os *royalties* a que fizerem jus permanecerão retidos, até que sejam aprovadas as alterações das referidas leis básicas.

Todo o detalhamento das regras fundamentais de estruturação e gestão dos fundos soberanos, inseridas na Constituição Federal, deverá ser objeto de Lei Complementar, a qual delimitará as competências das legislações estaduais e municipais para organizar seus próprios fundos, indicando as matérias e a margem de manobra que será atribuída aos legisladores dos entes federativos mencionados.

Quanto ao FS, entende-se necessária uma revisão profunda das suas bases estruturais e operacionais, de modo a adaptá-lo também aos fundamentos anticíclicos e de justiça intergeracional. Para tanto é imprescindível revogar a autorização legal para utilização do FS em despesas correntes, mesmo que para os setores de saúde e educação, como consta de sua mais recente normatização. O novo regramento do FS deverá prever, como se vem defendendo nesta tese, que os resultados financeiros da instituição somente sejam aplicados em investimentos de capital relacionados com políticas públicas de conteúdo anticíclico ou de justiça intergeracional. Além disso, urge baixar as normas, de preferência legais, em sentido estrito, ou seja, por meio de ato emanado do Poder Legislativo, contendo a estrutura organizacional do fundo, detalhando a composição e o funcionamento do CDFS, órgão estratégico do fundo, cuja formação seja paritária entre governo e cidadãos, e do órgão executivo, de natureza e atribuições estritamente operacionais, o Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social – CGFFS, prevendo, dentre outros aspectos, que seja integrado única e exclusivamente por técnicos e especialistas em aplicações financeiras, selecionados no mercado de trabalho e que não possuam vínculos de quaisquer naturezas com partidos políticos ou ocupantes de funções nos poderes da República.

O elemento mais importante e dotado de verdadeira essencialidade na construção das bases legislativas e, principalmente, políticas, se erigindo em ponto nodal da tese aqui defendida, é o movimento que se preconiza e o qual se denomina de “cidadanização” dos fundos soberanos de receitas do petróleo. O termo que se emprega aqui quer denotar a conjunção de dois elementos centrais para uma aplicação eficaz dos *royalties*: a participação popular na gestão dos fundos, inserindo nas legislações pertinentes a obrigação de contar com

representantes da sociedade civil nos seus órgãos estratégicos, com paridade entre estes e os representantes dos poderes governamentais; e a democratização das aplicações dos resultados financeiros desses fundos, com a obrigação de investi-los somente em ações e políticas públicas que estejam alinhadas aos objetivos fundamentais que justificam a constituição dos fundos, ou seja, a blindagem das finanças públicas contra as variações cíclicas da macroeconomia e a garantia de trabalho, emprego e renda para as gerações vindouras.

Embora numa primeira leitura o estabelecimento de regras constitucionais tão estritas e restritivas acerca da utilização dos *royalties*, inclusive estipulando normas para Estados e Municípios, pareça um tanto autoritária, com pouca margem a escolhas políticas para o destino de tais recursos, deve-se ter em perspectiva que a experiência pretérita e atual, tendo como referencial o momento em que este trabalho é elaborado, mostrou ser amplamente prejudicial, sob o ponto de vista das finanças e dos orçamentos públicos, a outorga de liberdade aos agentes políticos para gerir os *royalties* sem restrições e sem a participação cidadã nas decisões de governo relacionadas com recursos financeiros derivados de operações petrolíferas. Além do empirismo endógeno, neste estudo se demonstrou que as experiências internacionais de sucesso na preservação dos recursos naturais monetizados passaram e passam pelo estabelecimento de normas rígidas para a gestão e aplicação desses recursos estatais.

Neste particular ousa-se aqui apresentar proposição um tanto diversa da que Costa (2012, p.311) defendeu em seu trabalho de doutoramento, ao preconizar que “a flexibilidade e a ausência de fórmulas prontas são essenciais para se utilizar essas rendas em prol de cada território beneficiário”. O entendimento aqui adotado segue na direção da necessidade de normas mais rígidas para a orientação dos gastos estatais lastreados em rendas petrolíferas. A opinião que este trabalho abraça, fundada nos dados empíricos apresentados, e informações da própria Costa (2012) sobre gastos de *royalties* de municípios potiguares, indicam a inconveniência de se deixar à exclusiva discricionariedade das autoridades estaduais e municipais a aplicação dos recursos dos *royalties* a que fazem jus aqueles entes federativos.

No que se refere à participação, contudo, há convergência entre as teses de Costa (2012) e a que se adota neste estudo, posto que a citada pesquisadora também entende ser fundamental “que dentro da Administração Pública, no que toca à destinação das rendas de hidrocarbonetos, sejam criados meios de diálogo efetivo com o cidadão”.

“O Brasil não é para principiantes”, frase atribuída a Antonio Carlos Jobim (FREITAS, 2003, p.4), resume bem o que se quer sinalizar com as conclusões desta tese, ou seja, não existem fórmulas prontas a serem aplicadas à realidade brasileira no tocante ao

aproveitamento das receitas estatais petrolíferas. É absolutamente indispensável, para pensar as alternativas brasileiras ao sistema de arrecadação e utilização dos *royalties* do petróleo, entender as singularidades históricas, políticas, sociais, econômicas e constitucionais do Brasil, a fim de formular uma configuração estrutural e organizacional apropriada aos objetivos de garantia anticíclica e justiça intergeracional.

A centralização política, a reduzida transparência dos atos da administração pública e a restrita participação cidadã nas decisões relativas às políticas públicas levaram o País (notadamente os estados e os municípios produtores e confrontantes, segundo a linguagem legal) a despendar perdulariamente os recursos dos *royalties* do petróleo em ações de governo vinculadas a despesas correntes e de custeio, bem como em obras e serviços voluptuários, sem qualquer correspondência com os objetivos de substituição dos recursos naturais consumidos por investimentos que permitam repor econômica e socialmente o patrimônio estatal não renovável.

É essencial, para garantir efetividade e perenidade ao uso desses recursos financeiros, criar instrumentos para a sua preservação e multiplicação, impedindo seu emprego em custeio. A tessitura estatal brasileira, caracterizada por notória fragilidade institucional e paroquialidade de interesses político-eleitorais recomenda a estipulação de regras com a maior imutabilidade possível no sentido de garantir que as receitas estatais do petróleo não se dissipem.

A União, os estados e os municípios, assim como seus gestores, precisam adotar parâmetros de responsabilidade fiscal e sistemas de tributação mais eficazes e justos, de modo a que os orçamentos públicos se sustentem sobre as receitas decorrentes das incidências em renda, patrimônio e atividades profissionais e empresariais, como esteio para os gastos correntes e os investimentos infraestruturais necessários à movimentação normal da vida social e econômica do País.

Não apenas o petróleo, mas também os minérios e demais bens esgotáveis da natureza, quando impossível sua preservação, podem, segundo critérios técnicos e políticos, ser consumidos. É de lógica simplória, contudo, que os valores monetizados a partir de sua predação, devem ser usados em políticas públicas que reponham o patrimônio esgotado por tecnologia ou conhecimento que permita a sobrevivência dos povos e do ambiente para além do desaparecimento dos bens naturais.

Outro fator a ser considerado na escolha de alternativas brasileiras para preservação das rendas do petróleo é a debilidade da economia nacional, especialmente no que tange à política monetária, diante das instabilidades do mercado financeiro internacional. O sistema

cambial do País é intensamente influenciado pelas variações das moedas fortes internacionais, dada a dependência nacional das exportações de *commodities*. São frequentes as crises fiscais no País, inclusive e ilustrativamente a que se atravessa no momento da redação deste trabalho, com déficits exponenciais. A possibilidade de se utilizar os recursos dos fundos soberanos, excepcionalmente, em ações anticíclicas deve ser também considerada no restrito elenco de políticas públicas a serem suportadas pelos recursos do petróleo.

As iniciativas a serem consideradas na busca de alternativas preservacionistas vinculam-se, em especial, como se procurou teorizar e demonstrar neste trabalho, aos níveis de governo em que as receitas estatais derivadas dos recursos naturais devem ser geridas e aos métodos de gestão respectivos. Defende-se, portanto, uma intensa e mais ampla subnacionalização dos *royalties* do petróleo, expandindo-se sua distribuição para todos os estados e municípios, segundo critérios populacionais, e mantendo-se os percentuais da União Federal. Adicionalmente, para os três níveis federativos propugna-se aqui a constituição compulsória de fundos soberanos de investimentos dos recursos petrolíferos, com restrição do uso das receitas respectivas somente em políticas anticíclicas e de justiça intergeracional, decididas por órgãos colegiados onde haja representação paritária do estado e da sociedade civil.

A União Federal já está dotada de ferramenta financeira para a conservação dos recursos monetários advindos do petróleo, qual seja o FS. É necessário, todavia, como já se apontou, reorganizá-lo quanto aos objetivos, retirando a possibilidade de seu uso em gastos de custeio, e dotá-lo de regras e estrutura de gestão participativa.

Aspecto de capital importância, contudo, para a nova configuração político-institucional proposta é que sejam mantidas e respeitadas as regras de arrecadação e gastos de *royalties* que estiverem em vigor e orçadas até o momento em que, eventualmente, sejam alteradas, dado que entidades legalmente contempladas e entes federativos beneficiários desses recursos, possuem orçamentos e projetos de médio prazo (planos plurianuais) lastreados em tais verbas. Daí ser necessário, em nome da segurança jurídica, bem como da estabilidade político-institucional, que esses elementos sejam levados em conta, estimados caso a caso e adequadamente normatizados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vivem-se atualmente, como no título de famoso livro de Eric Hobsbaum, tempos interessantes. Poder-se-ia dizê-los, também, tempos estranhos. Assiste-se a um desfile de ideias políticas muito singulares e criativas. O liberalismo clássico evoluiu para uma vertente mais radical, ditada, diga-se a bem da verdade, pela natural evolução da humanidade, em especial o processo de globalização econômica a partir de uma revolução nas comunicações iniciada entre as décadas de 1980 e 1990 do século passado e que se vem intensificando ao longo destas últimas décadas.

Hoje assiste-se a um novo aprofundamento da visão liberal no campo econômico, havendo quem preconize já uma espécie de anarco-capitalismo, conceituado como um sistema em que, para além da minimização do Estado, mira-se na sua quase extinção. O bom e velho Polanyi (1980), com sua verve política e sua fina ironia, já na primeira edição de *A Grande Transformação*, em 1944, escancarava as contradições da política liberal, demonstrando que o equilíbrio econômico internacional e o progresso que ele permitiu estavam longe de ser simples resultado da "mão invisível" do jogo dos interesses individuais, como pretendiam os liberais, sendo, pelo contrário, ampla e profundamente subsumidos a um pacto político internacional altamente intervencionista, simbolizado pela Santa Aliança, e de um sistema financeiro fortemente integrado e coordenado, que garantia a vigência do padrão ouro.

A tal transformação que Polanyi (1980) vislumbrava ainda está por acontecer, e embora algumas experiências keynesianas a tenham ensaiado aqui e acolá, o certo é que o papel do Estado que ele tão bem trouxe a luz e que foi consolidado pelos estudiosos que lhes seguiram, continua inabalável, com nuances é certo, mas indestrutível. O Estado mínimo, que hoje algumas correntes de pensamento defendem é, nessas teses, invariavelmente mínimo para alguns segmentos sociais e econômicos, e máximo para os detentores dos poderes políticos e econômicos.

A comprovação empírica da sobrevivência e da importância do Estado está em que, em nenhuma sociedade organizada no nível planetário ele deixa de existir, mal ou bem, mas sempre como fonte da organização da sociedade sob os aspectos sociais e econômicos e tendo presentes as dimensões que Mann (2006) tão bem delineou: o poder despótico e o poder infraestrutural. Este último se realiza pela extração de recursos da sociedade civil, identificada por Schumpeter (1918) como o primeiro e eloquente sinal de vida dos Estados modernos, ideia que se reflete no pensamento de autores como Tilly (1996) e Braun (1975) ao traçarem a teoria do Estado fiscal.

Elemento essencial de qualquer estado, o território a ele integrado teve sempre um tratamento diverso da tributação clássica no âmbito da fiscalidade. Ao invés de se aplicar sobre as riquezas a ele incorporadas o tratamento tributário dado a outros elementos da economia estatal, fazendo incidir sobre ele determinadas exações, os Estados modernos, em sua maioria, incorporaram parcelas dele, inclusive e especialmente o subsolo, ao patrimônio respectivo. Salvo algumas exceções como a do sistema estadunidense, em que o particular, proprietário do solo, é também dono da projeção subterrânea do seu domínio superficial, a esmagadora maioria dos Estados adota o sistema de propriedade estatal do subsolo e, portanto, de todos os elementos nele contidos. Na verdade, mesmo nos Estados Unidos da América, há propriedade estatal do subsolo, aquele abaixo da plataforma continental, onde a exploração de petróleo, por exemplo, é objeto de licenças, mediante pagamento de *royalties*.

O Brasil se alinhou historicamente à maioria dos países em que a propriedade de todo o subsolo, seja ele terrestre ou marítimo, repousa nas mãos do Estado. Este, por outro lado, desde que se descobriram técnicas de extração profunda de minérios e, em especial do petróleo em meados do século XIX, quase sempre transferiu para a iniciativa privada os trabalhos de exploração e produção, remunerados por diversas modalidades jurídicas, mas tendo como traço comum a transferência para os Estados da expressão financeira do produto extraído, sob a forma de pagamentos periódicos vinculados ao valor respectivo: os *royalties*.

Os *royalties* não são a única forma de monetização, para o Estado, das atividades relacionadas com a indústria petrolífera. Há outras receitas financeiras estatais dela derivadas como, por exemplo, os tributos diretos e indiretos e os bônus pagos pelos particulares ao Estado como contrapartida ao direito de explorar e produzir petróleo. Nenhum deles, entretanto, significa a transformação em pecúnia da riqueza retirada do subsolo e não renovada posto que não renovável. Assim, os *royalties* significam uma típica receita de capital, refletindo em valor monetário um patrimônio alienado pelo Estado a terceiros. Nesta qualidade não faz qualquer sentido, seja do ponto de vista econômico, seja numa visão sócio-política, o dispêndio desses recursos em gastos correntes ou de custeio da máquina estatal. Só há lógica em aplica-los em investimentos que tenham a possibilidade de repor, por meio de políticas públicas tendentes a permitir, no futuro, uma diversidade econômica que compense o esgotamento dos elementos naturais que geram tais receitas ou, excepcionalmente, em ações anticíclicas quando se verificarem déficits orçamentários extraordinários e derivados de fatores exógenos completamente subtraídos ao controle ou previsibilidade por parte dos governos.

A desatenção com as receitas estatais do petróleo levou diversos países, especialmente após os choques do petróleo de 1973 e 1979, a buscarem alternativas ao efeito que se convencionou chamar de maldição dos recursos naturais, em que países muito dependentes de receitas do setor, mas sem poder político sobre a regulação dos preços, monopólio quase exclusivo da OPEP, se viram em crises econômicas exponenciais, experimentando instabilidades quase incontornáveis diante das variações extremas do preço da *commodity* as quais geraram enormes perdas orçamentárias nos períodos de baixa e cujos prejuízos de ordem social quase nunca foram compensados nos períodos de alta. Coincidentemente na década de 1970 verificou-se um fenômeno que se notabilizou como um dos mais nefastos efeitos da maldição dos recursos naturais ou do paradoxo da abundância: a doença holandesa.

Reagindo aos efeitos nefastos da maldição dos recursos naturais, durante as décadas de 1980 e 1990, surgiram iniciativas estabilizadoras e preservadoras dos recursos estatais petrolíferos, na forma de fundos soberanos descritos e analisados no Capítulo 4 em sua tipologia e resultados. Embora, como se verificou, não possam ser considerados panaceias, nem imunes a críticas quanto à sua eficiência e eficácia, percebe-se que onde foram instituídos sob ambiente político maduro, segundo regras estáveis e geridos de maneira profissional, os fundos soberanos do petróleo vêm obtendo resultados importantes em políticas de natureza anticíclica e de justiça intergeracional.

No Brasil os *royalties* tradicionalmente foram, e de resto são despendidos de maneira descontrolada. Primeiro porque nunca foram submetidos a quaisquer regramentos que visassem preservá-los de predação segundo interesses políticos paroquiais, em despesas públicas de custeio, como pagamento de serviços terceirizados, ou em gastos de características voluptuárias, como obras de embelezamento sem lastro orçamentário para manutenção e conservação, ou simplesmente em desvios criminosos como se tem apurado ultimamente, a partir de uma onda de investigações deflagrada pelos órgãos policiais, pelos ministérios públicos e por setores do Judiciário.

Outra característica dos *royalties* brasileiros foi a sua sempre descentralizada distribuição, desde a primeira previsão legal de sua arrecadação na Lei nº 2.004/53. Subnacionalizada a distribuição dessas receitas, nunca se estruturou, contudo, no País, um arcabouço legal que orientasse os entes federativos beneficiários nos dispêndios a serem realizados como sua contrapartida. A partir do final da década de 1990 a legislação, refletindo a correlação de forças políticas que se concretizara na Constituição de 1988, instituiu uma espécie de subnacionalização privilegiada dos recursos financeiros estatais derivados das atividades petrolíferas, atribuindo-os aos estados e municípios considerados “produtores” de

petróleo ou afetados pelas operações da indústria do petróleo, segundo critérios estipulados nas leis pertinentes.

Demonstrou-se empiricamente neste trabalho, mais especificamente no Capítulo 3, que a extraordinária arrecadação de *royalties* carreada para tais estados e municípios não significou, necessariamente, melhoria em indicadores sócio-econômicos, especialmente nos vinculados a políticas públicas relacionadas com a preservação de direitos fundamentais da população em geral. Tomou-se como objeto de pesquisa municípios do norte fluminense, maiores recebedores de recursos petrolíferos e municípios fluminenses de maiores PIB, dentre os que não recebem tais receitas. O que se viu foi, no mínimo, a inocuidade dos *royalties* quanto às variações de indicadores, notadamente nas áreas de saúde e educação.

Partindo do conjunto de referências teóricas e empíricas apresentadas no trabalho de pesquisa, e da hipótese segundo a qual pode haver alternativas ao fracassado modelo de arrecadação e distribuição de *royalties* do petróleo no Brasil, é construída a tese propugnada neste estudo, segundo a qual, para uma mais eficiente e mais eficaz utilização destes recursos no País, visando políticas públicas de preservação anticíclica e de justiça intergeracional, faz-se imprescindível aprofundar a subnacionalização da distribuição destas receitas e criar instrumentos de poupança delas em fundos soberanos, de modo a preservá-las de serem utilizadas em gastos correntes ou de custeio.

Assim sendo conclui-se o presente trabalho com a tese de ser primordial, para a estabilidade do sistema e para que o Estado brasileiro cumpra as suas funções de extração de recursos da sociedade, de contrapartidas infraestruturais e de implementação e avaliação cidadã das políticas públicas, a previsão constitucional da instituição compulsória, para as três esferas de poder, de fundos soberanos capitalizados com os valores de *royalties* que couberem a cada uma delas, com regras de utilização dos respectivos rendimentos somente para políticas anticíclicas ou de justiça intergeracional. Tais fundos devem ser geridos por colegiados paritários entre governos e sociedade civil, e operacionalizados por profissionais experientes em mercados financeiros, sem vínculos partidários ou com grupos políticos ou econômicos. Esta orientação ainha-se a outro ponto nodal da tese aqui defendida, preconizando-se a completa redefinição da lógica de gestão dos fundos soberanos das três esferas de governo federativo: União, estados e municípios, com a sua “cidadanização”, ou seja, instituição de mecanismos de efetiva participação de representantes da sociedade civil nas decisões relativas às políticas anticíclicas e de justiça intergeracional a serem implementadas com os rendimentos dos fundos federal, estaduais e municipais. Este, aliás, é

outro pilar desta tese: a estipulação do uso somente dos rendimentos dos fundos soberanos, e nunca do capital deles, nas ações de governo restritas às políticas públicas indicadas acima.

Concluindo este trabalho pode-se afirmar que se não adotadas novas diretrizes políticas, jurídicas e sociais quanto ao tratamento da arrecadação e dispêndio dos *royalties* do petróleo no Brasil, com maior amplitude na distribuição federativa e maior participação cidadã na gestão de seus benefícios, o estado brasileiro perderá, no médio prazo, uma oportunidade única de se capitalizar para alargar a sua diversidade econômica e energética, até porque os prognósticos são de que, antes de o petróleo se esgotar no mundo, ele muito provavelmente deixará de ser o energético mais importante, como ainda é atualmente, mas cada vez menos, dadas as pressões de natureza não apenas econômicas como também ambientais que se avolumam, no sentido de buscar energias renováveis e limpas, de modo a mitigar os efeitos da queima indiscriminada de combustíveis fósseis.

Petiz (2015) relembra a frase do xeque saudita Ahmed Yamani segundo o qual a Idade da Pedra não acabou por falta de pedras e não será por falta de petróleo que vamos deixar de usar combustíveis fósseis. A tecnologia, como sempre, faz o seu caminho no sentido de encontrar e tornar comercialmente viáveis soluções energéticas alternativas. Isto é cada vez mais verdadeiro hoje em dia com as fontes solar, eólica e voltaica por exemplo. Assiste-se já agora à substituição, ainda que lenta, do petróleo por outras fontes energéticas. Deve-se estar preparados para o futuro. A hora de aproveitar os recursos financeiros gerados pela indústria do petróleo para desenvolver as alternativas que poderão garantir a sustentabilidade da economia nacional nesse novo cenário é agora. As propostas aqui apresentadas são uma modesta, mas acredita-se útil contribuição para encontrar os caminhos adequados à construção de um País melhor e menos desigual.

REFERÊNCIAS

ABEN, Raimundo. **Despesas com pessoal e os royalties do petróleo.** Comunidade ADM. 2010. Disponível em: < <http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/despesas-com-pessoal-e-os-royalties-do-petroleo/46428/>>. Acesso em 12 dez 2016.

ADÉSÍNÀ, Jímí O. **Social Policy in a Mineral-Rich Economy: The Case of Nigeria.** In HUJO, Katja. Mineral Rents and the financing of social policy. Palgrave Macmillan: New York, 2012

AFONSO, José Roberto Rodrigues; GOBETTI, Sérgio Wulff. **Rendas do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos.** Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 15, N. 30, dez. 2008.

ALBERTA Treasury Board and Finance. **Heritage fund – Frequently asked questions.** Disponível em: <<http://www.finance.alberta.ca/business/ahstf/faqs.html>>. Acesso em: 4 mar. 2017.

ALERJ – Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. **Lei nº 7.483 de 08 de novembro de 2016.** Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/43816b7c7da86bf683258066005f25d1?OpenDocument>>. Acesso em: 5 abr. 2017.

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Consolidação das participações governamentais – 2012.** Disponível em: <[file:///C:/Documents%20and%20Settings/user/Meus%20documentos/Downloads/59741%20\(1\).pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/user/Meus%20documentos/Downloads/59741%20(1).pdf)>. Acesso em: 12 dez 2016.

_____ **Consolidação das participações governamentais e de terceiros no ano de 2013.** Disponível em: <<file:///C:/Documents%20and%20Settings/user/Meus%20documentos/Downloads/71413.pdf>>. Acesso em: 12 dez 2016.

_____ **Consolidação das participações governamentais e de terceiros no ano de 2014.** Disponível em: <<file:///C:/Documents%20and%20Settings/user/Meus%20documentos/Downloads/80397.pdf>>. Acesso em: 12 dez 2016.

_____ **Consolidação das participações governamentais e de terceiros no ano de 2015.** Disponível em: <<file:///C:/Documents%20and%20Settings/user/Meus%20documentos/Downloads/80396.pdf>>. Acesso em: 12 dez 2016.

_____ **Tabelas contendo o valor mensal dos royalties dos beneficiários – 2016.** Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes/royalties>>. Acesso em: 25 set 2017.

_____ **Tabelas contendo o valor mensal dos royalties dos beneficiários – 2017a.** Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes/participacoes-governamentais-consolidadas>>. Acesso em: 15 jan 2018.

_____. **Produção de petróleo e LGN (barris) – 2017b.** Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/dados-estatisticos>>. Acesso em: 18 jan 2018.

APFC – Alaska Permanent Fund Corporation. The permanent fund dividend. **How the PFD amount is calculated.** Disponível em: <<http://www.apfc.org/home/Content/dividend/dividend.cfm>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2014.

AQUINO, C. P. **Um Estudo dos Royalties de Petróleo:** Impactos sobre Indicadores Sociais nos Municípios do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Economia Empresarial) – Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2004.

ARAÚJO, Luciene (2003). Especialistas discutem geração de emprego e renda no setor petrolífero. **Gazeta On Line**, Vitória, 6 nov. 2003 Disponível em: <<http://gazetaonline.globo.com/valores/>>. Acesso em: 01 maio 2017.

ASCHER, W. **Mineral Wealth, Development and Social Policy in Indonesia.** In HUJO, Katja. Mineral Rents and the financing of social policy. Palgrave Macmillan: New York, 2012

ASFAHA, Samuel G. **Economic Policy in Mineral Rich Countries.** In HUJO, Katja. Mineral Rents and the financing of social policy. Palgrave Macmillan: New York, 2012

ATKINSON, G.; HAMILTON, K. **Savings, growth and the resource curse hypothesis.** *World Development*, Elsevier, v. 31(11), p. 1793-1807, nov. 2003.

AUTY, R. M. **Resource-based industrialization:** sowing the oil in eight exporting countries. Oxford: Clarendon Press, 1990.

BARBOSA, Alfredo Ruy. **Breve panorama da legislação minerária.** Revista de Direito Administrativo, Vol. 197, p.64-73. Rio de Janeiro, jul./set. 1994.

BARBOSA, Décio Hamilton (2001). **Guia dos royalties do petróleo e do gás natural.** Rio de Janeiro: Agência Nacional do Petróleo (ANP), 2001. 156 p. Disponível em: <www.anp.gov.br>. Acesso em: 28 mar. 2017.

BARROS, Delba Machado and LIMA, Luciana Dias de. **Orçamento público, região e financiamento em saúde:** rendas do petróleo e desigualdades entre municípios. *Ciênc. saúde coletiva* [online], vol. 20, n.10, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232015001002973&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 21 dez 2016.

BARROSO, Luis Roberto. **Federalismo, isonomia e segurança jurídica:** inconstitucionalidade das alterações na distribuição de royalties do petróleo. RDE - Revista de Direito do Estado, Ano 7, n° 24, p: 229-255 jul/set 2012.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Minas Gerais pós-colonial?** “Minérios com mais justiça”. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte, n. 109, pp. 437-469, jul./dez. 2014.

BAUNSGAARD, Thomas (2001) **A Primer on Mineral Taxation**. IMF Working Paper, WP/01/139, International Monetary Fund, available at: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01139.pdf

BELLO, Teresinha da Silva. Um fundo soberano brasileiro: é o momento? **Indic. Econ. FEE**, Porto Alegre, v. 35, n. 4, 2008.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. **Democracia e Capitalismo**. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *Ensaio sobre o Capitalismo no Século XX*. São Paulo/Campinas: UNESP/UNICAMP, 2004

BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BLINN, Keith W; DUVAL, Claude

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BORNHOLDT, Rodrigo Meyer. Distribuição dos royalties do petróleo na plataforma continental na Constituição Federal. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 18, n. 3542, 13 mar. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/23954>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

BRAGA, Pedro Saturnino; ARAÚJO, Tatiana. **Extração e produção de petróleo e gás natural no Estado do Rio de Janeiro**: distribuição das compensações financeiras, desenvolvimento e legislação ambiental. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais. Relatório resumo, 2014. Disponível em: <http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2014/relatorios_pdf/ccs/C.SOC/C.SOC-Pedro%20Saturnino%20Braga%20e%20Tatiana%20Ara%20C3%BAjo.pdf>. Acesso em: 12 dez 2016.

BRANDÃO, Carlos. Dinâmicas regionais no capitalismo sul atlântico brasileiro: notas teórico-metodológicas. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*. Volume 4, Número 1, jan-jul, 2015.

BRASIL, Cristina Índio do. **Crise do petróleo agravou situação do Rio**; governo busca receitas extras. EBC – Agência Brasil. Rio de Janeiro, 02 jul. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-07/crise-do-petroleo-agravou-situacao-do-rio-governo-busca-receitas-extras>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 4.265, de 15 de janeiro de 1921**. Câmara dos Deputados. Legislação Informatizada. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4265-15-janeiro-1921-568703-publicacaooriginal-92061-pl.html>>. Acesso em: 22 dez 2016.

_____. **Emenda constitucional de 3 de setembro de 1926**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc%20de%203.9.26.htm>. Acesso em 22 dez 2016.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de Julho de 1934).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 22 dez 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 22 dez 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 dez 2016.

_____. **Lei nº 2.004, de 3 de Outubro de 1953.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L2004.htm>. Acesso em: 22 dez 2016.

_____. **Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm#art47>. Acesso em 5 mai. 2017.

_____. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.917 Distrito Federal.** Supremo Tribunal Federal, 18 mar. 2013. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adi4917liminar.pdf>> Acesso em: 12 de novembro de 2016.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 18 dez. 2016.

_____. Sancionada lei que destina royalties do petróleo para Saúde e Educação. **Portal Brasil**, 9 set. 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2013/09/sancionada-lei-que-destina-royalties-do-petroleo-para-saude-e-educacao>>. Acesso em: 5 mai. 2017.

BRAUN, Rudolf. Taxation, sociopolitical structure, and state-building: Great Britain and Brandenburg-Prussia. In: Tilly, Charles (ed.) The formation of national states in western Europe. Princeton University Press. Princeton: 1975.

BREGMAN, Daniel. **Formação, distribuição e aplicação de royalties de recursos naturais: o caso do petróleo no Brasil.** Dissertação de mestrado do Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. ; MARCONI, N. . **Existe doença holandesa no Brasil ?** In: Luiz Carlos Bresser Pereira. (Org.). Doença holandesa e indústria. 1ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

BROSIO, Giorgio. **Oil revenue and fiscal federalism.** In: DAVIS, Ossowski Fedelino (Org.). Fiscal policy formulation and implementation in oil-producing countries. Washington: FMI, 2003.

BULNES, Juan Luiz Ossa. **Derecho de mineria**. 3.ed. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1999.

CAREY, Matthew. **Essays on political economy or the most certain means of promoting the wealth, power, resources and happiness of states applied particularly to the United States**. New York: Augustus M. Kelley Publishers, 1968

CASTRO, Antonio O. (coord.) (2003). **Impactos sociais do desenvolvimento da atividade de exploração e produção de petróleo nas regiões das baixadas litorâneas e do norte fluminense. Rio de Janeiro**. Projeto CTPETRO/Tendências Tecnológicas; nota técnica 13. Disponível em: <www.royaltiesdopetroleo.com.br>. Acesso em: 14 abr. 2017.

CNM - Confederação Nacional de Municípios. **Royalties**. Estudos Técnicos CNM - Confederação Nacional de Municípios. Brasília: CNM, 2010

CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundo de Participação**. São Paulo: editora Juarez de Oliveira, 2001.

COSTA, Hirdan Katarina de Medeiros. **O Princípio da Justiça Intra e Intergeracional como elemento na destinação Das Rendas De Hidrocarbonetos: Temática Energética Crítica na Análise Institucional Brasileira**. Tese de doutorado. Instituto de Energia, Universidade de São Paulo. 2012.

COSTA FILHO, Lélío Martins da, MURTA, Marcelo Martinelli (2000). **Os royalties de petróleo e a economia do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. Disponível em: <www.royaltiesdopetroleo.com.br>. Acesso em: 25 de abr. 2017.

COSTA NOVA, L. **Análise do impacto social de receitas provenientes de royalties do petróleo em municípios do estado da Bahia**. Universidade de Brasília (Dissertação de Mestrado). Brasília, 2005.

COUTINHO, Edna Maria B. Gama et al (1998). **O que mudou na indústria do petróleo**. BNDES, Informe Infra-estrutura – Área de Projeto de Infra-estrutura – n. 28. 7 p. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 05 abr. 2017.

_____ (2000). **Os novos agentes na exploração e produção de petróleo no Brasil**. BNDES, Informe Infra-estrutura – Área de Projeto de Infra-estrutura – n. 49. 9 p. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 05 abr. 2017.

CRUZ, O. Bruno. RIBEIRO, B, Márcio. **Sobre Maldições e Bênçãos: é possível gerir recursos naturais de forma sustentável? Uma análise sobre os royalties e as compensações financeira do Brasil**. Texto para Discussão nº 1412. IPEADATA. Rio de Janeiro, Julho de 2009, P -2-44. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1412.pdf. > Acesso em

DANIEL, Philip; KING, Thomas W.; MORAN, Theodore H.; OTTO, James. **The Challenge of Mineral Wealth: using resource endowments to foster sustainable development. Minerals Taxation Regimes, A review of issues and challenges in their design and application: Analysis and observations**. London, UK: ICMM (International Council on Mining and Metals), 2009.

DHENIN, Miguel Patrice Philippe. **O papel das Forças Armadas no planejamento e na implantação da matriz energética brasileira. Os casos do petróleo e da energia nuclear.** Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Segurança e da Defesa da UFF. Niterói, 2010.

DIAS, José Luciano de Mattos; QUALIGNO, Maria Ana. **A questão do petróleo no Brasil: uma história da Petrobras.** Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 1993.

EIFERT, Benn. **The political economy of fiscal policy and economic management in oil-exporting countries.** Policy Research. Working Paper 2899. World Bank, 2002.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador: formação do Estado e Civilização.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993.

ENGELS, F. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado.** São Paulo: Civilização Brasileira. 1987.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia Rodrigues da Silva. **Equidade Intergeracional na partilha dos benefícios dos recursos minerais: a alternativa dos Fundos de Mineração.** Revista Iberoamericana de Economía Ecológica, 2006. Vol. 5: 61-73. Disponível em: URL: http://www.redibec.org/IVO/rev5_05.pdf

ENRÍQUEZ, Maria Amélia. **Mineração: Maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira.** São Paulo: Signus, 2008.

ERIKSEN, Tore. **The Norwegian petroleum sector and the government pension fund – global.** Ministério das Finanças da Noruega, Secretaria Geral: Oslo, 2006. Disponível em: http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Statens%20pensjonsfond/The_Norwegian_Petroleum_Sector_te.pdf. > Acesso em

FASANO, Ugo. 2000. **Review of the experience with oil stabilization and saving funds in selected countries.** IMF Working Paper 112, 2000.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2002.

FAVERO, Daniel. **Eleições de 1982 foram primeiro passo para redemocratização do País.** Disponível em: <https://noticias.terra.com.br/brasil/politica/eleicoes-de-1982-foram-primeiro-passo-para-redemocratizacao-do-pais,8097552b1be6d310VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>.> Acesso em: 18 de novembro de 2016.

FERNANDES, Andressa Guimarães Torquato. **Royalties do petróleo e orçamento público: uma nova teoria [livro eletrônico].** São Paulo: Blucher, 2016.

FERNANDES, Camila F. **A evolução da arrecadação de royalties do petróleo no Brasil e seu impacto sobre o desenvolvimento econômico do estado do Rio de Janeiro.** Monografia de Bacharelado. Instituto de Economia UFRJ, 2007.

FRANKENFELD, Karoline Pinheiro. **Aplicação do royalties do petróleo segundo a legislação brasileira:** reflexões acerca de necessidades básicas, gerações futuras, qualidade de vida e meio ambiente. Tese (Doutorado em Meio Ambiente). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2013.

FREITAS, Maria Ester de. **O Brasil não é para principiantes:** carnavais, malandros e heróis 20 anos depois. RAE-eletrônica, v. 2, n. 2, jul-dez/2003. Disponível em: <<http://www.rae.com.br/electronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=2090&Secao=RESENHAS&Volume=2&Numero=2&Ano=2003>>. Acesso em: 9 nov 2017.

GARNERO, Antonio Fernando Prestes. **O Fundo Soberano do Brasil:** natureza jurídica, disciplina legal e aspectos fundamentais no contexto dos fundos soberanos no mundo. Monografia (LLM – *Legal Law Master*). Programa de Pós-graduação em Direito. Área de concentração: Mercados. Insper - Instituto de Ensino e Pesquisa; orientador: Eduardo Montenegro Dotta. São Paulo: Insper, 2012

GJEDREM, Svein. Perspectives on managing the Government Pension Fund Global (palestra). **Norges Bank**, 2 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.norges-bank.no/en/Published/Speeches/2010/02-11-2010-Perspectives-on-managing/>>. Acesso em: 5 mai. 2017.

GLOBO, O. Opep mergulha o mundo na crise do petróleo nos anos 70, causando recessão. Disponível em <<http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/opep-mergulha-mundo-na-crise-do-petroleo-nos-anos-70-causando-recessao-10230571>>. Acesso em 2016.

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Federalismo Fiscal e Petróleo no Brasil e no mundo.** Texto para discussão 1669. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

_____. **Federalismo fiscal e rendas petrolíferas no Brasil e no mundo.** In: Mar de riqueza, terras de contrastes: o petróleo no Brasil. Rosélia Piquet (org.). Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2011a.

GOLD, David A; LO, Clarence Y. H; e WHIGHT, Erik Olin. **Recientes desarrollos en la teoria marxista del estado capitalista.** In: SONNTANG, Heintz Rudolf; VALLECILOS, Hector. El estado en El capitalismo contemporâneo. México: Siglo XXI, 1985.

GOMES, Rosana de Souza. **A influência dos royalties de petróleo no gasto social:** o caso dos municípios do estado do Rio de Janeiro. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca/ FIOCRUZ como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre. Área de concentração: Políticas Públicas e Saúde. Orientador: Nilson do Rosário Costa Co-orientadora: Clarice Melamed. Rio de Janeiro, 2007.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem econômica na constituição de 1988.** 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

HECKSCHER, Eli F. **La época mercantilista: historia de la organización y las ideas económicas desde el final de la edad media hasta la sociedad liberal.** México: Fondo de Cultura Económica, 1983

HERMAN, Hildebrando. **Política de aproveitamento de areia no Estado de São Paulo**: dos conflitos existentes às compatibilizações possíveis. Rio de Janeiro: CETEM/CNPq, 1992.

HOY, Wayne K.. Administração educacional: teoria, pesquisa e prática. Porto Alegre: AMGH, 2015.

HUMPHREYS, Macartan, SACHS, Jeffrey D., and STIGLITZ, Joseph. **Escaping the resource curse**. New York: Columbia University Press, 2007.

Humphreys, Macartan e Sandbu, Martin E.. **The Political Economy of Natural Resource Funds**. In: Escaping the resource curse. New York: Columbia University Press, 2007.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno Bruto dos municípios**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/tres-rrios/pesquisa/38/46996>>. Acesso em: 26 set 2017.

INDEXMUNDI. **Petróleo bruto Preço Mensal - E.U. dólares por barril**. Disponível em: <<https://www.indexmundi.com/pt/preços-de-mercado/?mercadoria=petróleo-bruto&meses=300>>. Acesso em: 5 jan 2017.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **O que é o IDEB**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/ideb>>. Acesso em: 12 out 2017.

JOHNSTON, David. **How to evaluate the Fiscal Terms of Oil Contracts**. In: Humphreys, Macartan, Jeffrey D. Sachs and Joseph E. Stiglitz: Escaping the Resource Curse. Columbia University Press, New York, 2007.

KARL, Terry Lynn. **The paradox of plenty – Oil booms and petro-states**. Berkeley and Los Angeles: California Press, 1997.

_____. **The Case for a Transparent Fiscal Social Contract**. In: Escaping the resource curse / edited by Macartan Humphreys, Jeffrey D. Sachs, and Joseph E. Stiglitz. New York: Columbia University Press, 2007.

LACERDA, Antonio Correa de. Globalização e os fundos soberanos. Gazeta Mercantil, São Paulo, p. A-3, 25 out. 2007.

LAND, Bryan. **The Rate of Return Approach to Progressive Profit Sharing in Mining**. In: Otto (ed.), Taxation of Mineral Enterprises. Dordrecht: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff. London, 1995.

LEAL, José Agostinho Anachoreta; SERRA, Rodrigo Valente. **Notas sobre os fundamentos econômicos da distribuição espacial dos royalties petrolíferos no Brasil**. Anais do XXX Encontro Nacional de Economia (ANPEC). Nova Friburgo, RJ, 2002.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, Dec. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000400006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 out 2017.

LOSS, Giovanni R. **Dutch Disease e os Fundos Soberanos de Petróleo e Gás**. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito do Petróleo e de outras fontes de Energia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

LOVATO, Luiz Gustavo. **Federalismo e federalismo fiscal**: controvérsias sobre o sistema brasileiro de desenvolvimento regional. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/8179/federalismo-e-federalismo-fiscal/2>>. Acesso em 29 jun. 2017.

LOYOLA, Gustavo. Fundo soberano aumenta risco macroeconômico. **Valor Econômico**. São Paulo, 10 dez. 2007. Disponível em: <<http://www.andima.com.br/clipping/101207/>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

MACHADO E SILVA, Isabela Morbach. **Direito Financeiro e os fundos de exploração de recursos naturais não renováveis**. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito Direito Econômico, Financeiro e Tributário). Orientador: Fernando Facury Scaff. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2017.

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. *Revista Educação e Sociedade*, vol. 30, n. 106, jan/abr 2009. Disponível em: <[HTTP://www.cedes.unicamp.br](http://www.cedes.unicamp.br)>. Acesso em 13 out 2017.

MANDEL, Ernest. **La crisis 1974-1980**. Interpretación marxista de los hechos. México D.F., Ediciones Era, 1980.

MANN, Michael. **El poder autónomo del Estado**: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Núm. 5. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2006.

MANOEL, Cacio Oliveira. **Disciplina jurídica dos royalties de petróleo no ordenamento jurídico brasileiro**. Monografia de graduação apresentada à coordenação do Curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte para obtenção do título de bacharel em Direito. Natal (RN), julho de 2003.

MARTINS, Marcos Lobato. **A mineração de diamantes e a administração geral dos terrenos diamantinos: Minas Gerais, décadas de 1830-1870**. *Revista de História São Paulo*, nº 167, p. 129-163, julho / dezembro 2012.

MATTOS, Enlinson; INNOCENTINNI, Thais; BENELLI Yuri. **Capitanias hereditárias e desenvolvimento econômico**: herança colonial sobre desigualdade e instituições. *Pesquisa e Planejamento Econômico – PPE*, v. 42, n. 3, dez. 2012.

MATTOS, José Luciano de. **A questão do petróleo no Brasil**: uma história da PETROBRÁS. Rio de Janeiro: CPDOC: Petrobrás, 1994.

MILKE, Mark. Alberta's missed Heritage Fund opportunity. *Calgary Herald*, 14 mar. 2015. Disponível em: <<http://calgaryherald.com/opinion/columnists/milke-albertas-missed-heritage-fund-opportunity>>. Acesso em: 4 mai. 2017.

MILL, Jonh Stuart. *A Liberdade/Utilitarismo*. São Paulo. Martins Fontes. 2000.

MILIBAND, R.; POULANTZAS, N.; LACLAU, E., **Debates sobre el Estado capitalista**. Buenos Aires: Imago Mundi, 1991.

MONIÉ, Frédéric. Petróleo, industrialização e organização do espaço regional. **In: Petróleo, royalties e região**. PIQUET, Rosélia (org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

MONTEIRO, Joana. **Gasto público em educação e desempenho escolar**. RBE - Revista Brasileira de Economia, v. 69, n. 4. Rio de Janeiro: 2015.

MOORE, M.. **Death without Taxes: Democracy, State Capacity, and Aid Dependence in the Fourth World**. In *The Democratic Developmental State*, M. Robinson and G. White, eds. Oxford: Oxford University Press, 1998.

MOURA, Adriano Ludovice C. F. **Pré-Sal, Doença holandesa e o papel do Fundo Soberano no Brasil**. Monografia de conclusão de curso apresentada como requisito parcial para a conclusão do curso de Ciências Econômicas do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas: UNICAMP, 2013.

NAVARRO, C. A. S. **Royalties do Petróleo, Estudo do Caso de Campos dos Goytacazes**. Dissertação (Mestrado em Economia Empresarial) – Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2003.

NAZARETH, Paula; SALLES, Jorge; QUINTANILHA, Nina. **O Rio de Janeiro e o pré-sal: o novo marco regulatório e os impactos nas finanças do estado e dos municípios**. In: *Mar de riquezas, terras de contrastes: o petróleo no Brasil*. Rosélia Piquet (org.). Rio de Janeiro: MauadX: FAPERJ, 2011.

NETTO, Julio Hegedus. Sobre os fundos soberanos. **Monitor Digital**, 07 mar. 2008. Disponível em: <<https://monitordigital.com.br/sobre-os-fundos-soberanos/>>. Acesso em 28 abr. 2017.

OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO. **O olhar vesgo da imprensa**. Análises/Tags: Observatório da Imprensa, 2010. Disponível em: <<http://www.intervezes.org.br/direitoacomunicacao/?p=24130>>. Acesso em: 13 dez 2016.

O GLOBO. **Oportunidade desperdiçada** - Queda nos royalties do petróleo gera crise nas cidades do Rio. *Caderno Economia*. Rio de Janeiro, 28 fev. 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/queda-nos-royalties-do-petroleo-gera-crise-nas-cidades-do-rio-18766686#ixzz4g8uRf78Vstest>>. Acesso em: 24 out. 2016.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2003.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. **Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993.

PAIXÃO, Cristiano. **Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil**: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, año 13, nº 26: Segundo semestre de 2011. Disponível em: <http://institucional.us.es/araucaria/>. Acesso em: 2 de julho de 2015.

PEREIRA, Elenita Malta. **O ouro negro**: petróleo e suas crises políticas, econômicas, sociais e ambientais na 2ª metade do século XX. Outros Tempos - Dossiê Religião e Religiosidade, Volume 5, número 6, dezembro de 2008.

PEREZ, H. Adriana. Fundo Social do Petróleo: opção válida, mas não uma panaceia. **Carta do IBRE/FGV**. P 6-16. Janeiro 2010.

PERIARD, Thiago; LOSEKANN, Luciano. Petróleo, doença holandesa e dependência da renda petrolífera. In: MONIÉ, Frédéric; BINSZTOK, Jacob (orgs.). **Geografia e geopolítica do petróleo**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.

PETIZ, Joana. **A era do petróleo**. Editorial, Diário de Notícias, edição de 26 dez 2015. Disponível em <<https://www.dn.pt/opiniao/editoriais/interior/a-era-do-petroleo-4953380.html>>. Acesso em: 5 out 2017.

PEZZINO, Rodrigo Fabrizzio Cordeiro. **Royalties de petróleo e gás natural**: uma maldição de recursos naturais para os municípios fluminenses? Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Orientadora: Mônica de Maria Santos Fornitani Pinhanez. Rodrigo Fabrizzio Cordeiro Pezzino: 2016.

PINTO, Marcio Morena. **A noção de vontade geral e seu papel no pensamento político de Jean-Jacques Rousseau**. Cadernos de Ética e Filosofia Política 7, 2/2005.

PIOVESAN, Flávia; SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Renda básica de cidadania. O Globo, p. 15, 7 jan. 2016

PIQUET, Rosélia. **Da cana ao petróleo**: uma região em mudança. In: Petróleo, royalties e região. Rosélia Piquet (org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. **Federalismo, tipos de Estado e conceito de Estado Federal**. In CONTI, José Maurício (org.). Federalismo fiscal. Barueri: Manole, 2004.

POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. **Renda mineral, divisão de riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

POSTALI, Fernando Antonio Slaibe; NISHIJIMA, Marislei. **Distribuição das Rendas do Petróleo e Indicadores de Desenvolvimento Municipal no Brasil nos Anos 2000**. Estudos Econômicos, v. 41, n. 2. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP): São Paulo, 2011.

POUCHAIN, Adriano de Castro. **A natureza jurídica da concessão de lavra mineral no Brasil**. Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Orientador: Prof. Adriano Drummond Cançado Trindade. UnB: Brasília, 2011. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/3552/1/2011_AdrianodeCastroPouchain.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2016.

PPSA – Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-Sal Petróleo S.A.. **Contratos de Partilha**. Disponível em: <<http://www.presalpetroleo.gov.br/ppsa/contratos-de-partilha-e-unitizacao/contratos-de-partilha>>. Acesso em: 5 mai. 2017.

PUFF, Jefferson. **4 motivos que levaram o Rio a decretar estado de calamidade pública**. BBC Brasil no Rio de Janeiro, 18 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-36566996>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

RIBEIRO, Alcimar das Chagas. **Crise financeira, dependência e má gestão pública na rota do petróleo**. Blog Economia Norte Fluminense. Publicado em 27 mai 2015. Disponível em: <<http://economianortefluminense.blogspot.com.br/2015/05/crise-financeira-dependencia-e-ma.html>>. Acesso em 29 set 2017.

ROSA, Felipe Eduardo. **O remédio norueguês à doença holandesa**: uma análise dos impactos da exploração de petróleo e gás entre 1975 e 2007. Monografia submetida ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado. Orientador: Prof. Dr. Pablo Felipe Bittencourt. Florianópolis, 2014.

ROSS, Michael L.. **Does Taxation Lead to Representation?** British Journal of Political Science 34: 229–49, 2004.

ROSS, Michael L.. **How Mineral-Rich States Can Reduce Inequality**. In: Escaping the resource curse. Macartan Humphreys, Jeffrey D. Sachs, and Joseph E. Stiglitz (orgs.). New York: Columbia University Press, 2007.

RUBINSTEIN, Flávio. **Orçamentos públicos**: a Lei n. 4.320/64 comentada. São Paulo: RT, 2008.

_____. **Receitas públicas de recursos naturais no Direito Financeiro brasileiro**. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Tese de doutorado na área de Direito Econômico, Financeiro e Tributário, subárea de Direito Financeiro. São Paulo: USP, 2012.

SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. A.. **La implementación de la política pública**: un marco de análisis. In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (dirs.). La implementación de las políticas. México: Miguel Angel Porrúa, 1996.

SCAFF, Fernando Facury. **Royalties do Petróleo, Minério e Energia**. Aspectos Constitucionais, Financeiros e Tributários. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SCHECHTMAN, Rafael; BARBOSA, Décio Hamilton; GUTMAN, José; GALLIER, Carlos A. J. **Participações governamentais na nova lei do petróleo**. Artigo apresentado na Rio Oil & Gas Expo and Conference 2000. IBP – Instituto Brasileiro do Petróleo, 2000.

SCHUMPETER, J. A. (1918) ‘**The crisis of the tax state**’, in J. A. Schumpeter, *The Economics and Sociology of Capitalism*, R. Swedberg (ed.), 1954, New Jersey: Princeton University Press.

SERRA, Rodrigo Valente. **Contribuições para o debate acerca da repartição dos royalties petrolíferos no Brasil**. Tese (doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Campinas, SP: [s.n.], 2005.

SIAS, Rodrigo. **O Fundo Soberano Brasileiro e suas Implicações para a Política Econômica**. **REVISTA DO BNDES**. RIO DE JANEIRO, V. 15, N. 30, P. 93-127, DEZ. 2008. Disponível em:

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3004.pdf>. Acesso em

SILVA, Robson Dias da. **Petróleo e desenvolvimento regional no Rio de Janeiro: uma relação a ser repensada**. Boletim regional, urbano e ambiental, número 16, jan.-jun. 2017.

SOARES, M. M. **Teoria do sistema federal: heterogeneidades territoriais, democracia e instituições políticas**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 1997.

SOARES, José Francisco; XAVIER, Flávia Pereira. **Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb**. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, set. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000300013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 set 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302013000300013>.

STRAYER, Joseph R. **The Medieval of Origins of The Modern State**. Princeton. Universit Press. 1969

SWFI – Sovereign Wealth Fund Institute. **Sovereign Wealth Fund Market Size by Quarter 1998 to 2017**. Disponível em: <<http://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings/>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

TANZER, M. **Os trustes petrolíferos e os países subdesenvolvidos**. São Paulo: Civilização brasileira, 1999.

TAUTZ, Carlos. **Royalties para quem?** Blog do Noblat. O Globo, ed. 19/03/2013. Disponível em: <<http://noblat.oglobo.globo.com/artigos/noticia/2013/03/royalties-para-quem-490053.html>>. Acesso em: 29 set 2017.

TEIXEIRA, Pollyana Ramos. **O Brasil pós-milagre econômico: os impactos do choque do petróleo na recessão de 1973 e o II PND**. Monografia apresentada ao departamento do Curso de Ciências Econômicas e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas. Florianópolis, 2015

TILLY, Charles. **The Formation of National States in Western Europe**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e estados europeus**; (tradução Geraldo Gerson de Souza). Editora Universidade de São Paulo: São Paulo, 1996.

TIVEY, Leonard. **El Estado-Nación**. Barcelona: Ed. Península, 1987.

TOLLA, Leonardo Malta de. **Fundo Soberano do Brasil: um caso típico?** Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas. Porto Alegre: UFRGS, 2010.

TORRES, Heleno Taveira e RODRIGUES, Felipe da Cunha. **Fundo Soberano do Brasil e Finanças Públicas. Regime Jurídico dos fundos públicos especiais, experiência internacional e a Lei nº 11.887/2008**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

TORRONTÉGUY, Alessandra Fölzke. **A Aplicação dos *Royalties* do Petróleo e a efetividade dos Direitos Fundamentais Sociais**. 2009. 157 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós- Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais, Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2009.

TROJBIČZ, Beni. **Formação de agenda e formulação de uma política pública no Brasil: o caso do Fundo Social do Pré-Sal**. Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo Linha de Pesquisa: Transformação do Estado e Políticas Públicas. Orientador: Maria Rita Loureiro. São Paulo, 2014.

UNDP - UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report 2014**. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2014>>. Acesso em: 26 set 2017.

VAN EVERA, Stephen. **Guía para estudantes de ciência política**. Barcelona: Editorial Gedisa, S.A., 2002.

VAQUERO, Benjamín Revuelta. **La implementación de políticas públicas**. Díkaion 2007. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72001610>. Acesso em: 13 out 2017.

VERSIANI, Maria Helena. **Uma República na Constituinte (1985-1988)**. Revista Brasileira de História. São Paulo, v. 30, nº 60, p. 233-252 – 2010.

VICTOR, Mário. **A batalha do petróleo brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1993.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Os trinta anos da Guerra do Yom Kipur e do choque petrolífero**. In: Educaterra, 6 de outubro de 2003. Disponível em: http://educaterra.terra.com.br/vizentini/artigos/artigo_133.htm consulta em 17/11/2007.

WALLIN, Cláudia. O fundo de petróleo norueguês e o pré-sal. **DCM – Diário do Centro do Mundo**, 9 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.diariodocentrodomundo.com.br/o-fundo-de-petroleo-noruegues-e-o-pre-sal-por-claudia-wallin/>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

WATT NETO, Artur. **Petróleo, gás natural e biocombustíveis**. São Paulo: Saraiva, 2014.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

XAVIER, Gabriela Costa; XAVIER, Camila Costa. **O federalismo**: conceito e características. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVII, n. 129, out 2014. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15286>. Acesso em 29 jun. 2017.

YERGIN, Daniel. **O petróleo**: uma historia mundial de conquistas, poder e dinheiro. Paz e Terra, 2014.