**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENERGIA
EP – FEA – IEE - IF**

HIRDAN KATARINA DE MEDEIROS COSTA

**O PRINCÍPIO DA JUSTIÇA INTRA E INTERGERACIONAL COMO
ELEMENTO NA DESTINAÇÃO DAS RENDAS DE
HIDROCARBONETOS: TEMÁTICA ENERGÉTICA CRÍTICA NA
ANÁLISE INSTITUCIONAL BRASILEIRA**

**SÃO PAULO
2012**

HIRDAN KATARINA DE MEDEIROS COSTA

**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 apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Energia - Instituto de Eletrotécnica e Energia / Escola Politécnica / Faculdade de Economia e Administração / Instituto de Física – da Universidade de São Paulo como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. Edmilson Moutinho dos Santos

Versão Original

**SÃO PAULO
2012**

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

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 / Hirdan Katarina de Medeiros Costa; orientador Edmilson Moutinho dos Santos. – São Paulo, 2012.

342 f. : il.; 30cm.

Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Energia) – EP / FEA / IEE / IF da Universidade de São Paulo.

1. Hidrocarbonetos - aspectos institucionais 2. Hidrocarbonetos - aspectos econômicos 3. Sustentabilidade
I. Título.

Dedico esse trabalho a Deus, à espiritualidade, aos meus familiares, aos meus amigos de jornada e aos meus mestres, em especial, Luiza e Silvino, amor eterno; Heloisa e Antônio, agradecimento infinito; Marilyn, Tereza e Susan, gratidão.

Todo aquele que, pois, ouve estas palavras que eu digo e as pratica será comparado a um homem sábio que construiu sua casa sobre a rocha; e logo que a chuva caiu e que os rios transbordaram, que os ventos sopraram e se abateram sobre essa casa, ela não tombou porque estava fundada sobre a rocha. Mas todo aquele que ouve estas palavras que eu digo e não as pratica, será semelhante a um homem insensato que construiu sua casa sobre a areia; e logo que a chuva caiu, que os rios transbordaram, que os ventos sopraram e se abateram sobre essa casa, ela ruiu e sua ruína foi grande. (São Mateus, cap. VII, v. de 24 a 27. – São Lucas, cap. VI, v. 46 a 49).

“Devemos auxiliar os necessitados, até que suas provações de carência sejam atenuadas. Se a estrutura social deve ser mantida, é imprescindível que cooperemos na construção ou reconstrução da infraestrutura. Só assim o edifício terá segurança.” Chico Xavier.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, a Jesus Cristo e a toda a espiritualidade pelo apoio durante a realização da pesquisa. Também, agradeço à minha família e ao meu orientador, Prof. Edmilson Moutinho dos Santos, por toda confiança em mim depositada, além das suas contribuições.

Aos integrantes da minha banca de qualificação, Prof. Fernando Postali e Prof. Yanko Marcius Xavier. E, a todos os professores da Banca de Defesa, Professores Fabiano Mendonça, Rodrigo V. Serra, Murilo Fagá, Virgínia Parente, Marilda R. S. Ribeiro.

Aos meus amigos de São Paulo: Marilin, Pessine, Daniele Lima, Aline, Ana Lygia, Assunção, Fernando, Rogério, Erika, Renata, Patrícia, Vanessa, Daniele Moretti. Aos amigos do Solaris: Mônica, Valéria, Eveli, Andrea, Lena, Rodrigo, Marcos, Marco, Jefferson, Carol, Ronaldo, Laura, Susan, Tereza. Aos meus amigos potiguares: Aline, Amanda, Renata, Cacio, Celiza, Denise, Dioclésio, Luis, Jane, Alex, Wilma, Bianca, Michele, Mishene, Rayssa, Rômulo.

A todos da Excelência Energética, pelo apoio constante: Erik, Érico, Josué, Liana, Maria Clara, Marívia, Patrícia, Selma, Simone, Rita, Rose, Said, Victor, Will.

Aos integrantes do escritório Fernandes Advogados: Carlos, Odilon, Manuella e Priscila.

Ao Prof. Owen Anderson e a sua esposa, Kathie, bem como a todos os professores e funcionários da faculdade de Direito da Universidade de Oklahoma, Estados Unidos. Também, a todos os amigos encontrados nos EUA: Nick, Katia, Yoanna, Linda, Geri, Patrícia, Gabi, Nancy.

Aos professores do PPGE, da Faculdade de Direito e da Faculdade de Letras da Universidade de São Paulo.

Aos colegas do PPGE. Aos funcionários do IEE e da biblioteca, especialmente, Fátima, Lourdes e Penha por todo o auxílio na pesquisa e na correção dessa tese.

Ademais, ao Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), pela bolsa concedida e pelos recursos que viabilizaram o término do presente trabalho.

Finalmente, a todos que colaboraram direta e indiretamente com a conclusão do presente trabalho.

RESUMO

COSTA, H. K. M. O princípio da justiça intra e intergeracional como elemento na destinação das rendas de hidrocarbonetos: temática energética crítica na análise institucional brasileira. 2012. 346 f. Tese (Doutorado em Ciências). Programa de Pós-Graduação em Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

A tese apresenta o desenvolvimento teórico do princípio da justiça intra e intergeracional (PJI&IG) como elemento na definição da destinação das rendas de hidrocarbonetos. O tema é tratado como aspecto fundamental nas áreas energética e institucional de países produtores de hidrocarbonetos. O PJI&IG incorpora o conceito de equidade intergeracional. Também, assume-se que uso de rendas derivadas da exploração de recursos naturais exauríveis envolve dimensões associadas ao conceito de sustentabilidade.

Admite-se a ideia de unicidade e de completude da espécie humana, que corresponde à cumulatividade da experiência humana sobre a Terra. A efetivação de direitos fundamentais é o mecanismo de concretização dessa ideia. Desenvolve-se metodologia empírica e qualitativa baseada na perspectiva institucionalista. Demonstra-se que a temática aqui tratada é elemento essencial para solucionar problemáticas referentes à hipótese da maldição dos recursos naturais. A metodologia abarca o uso do referencial teórico para construção do PJI&IG e de métodos qualitativos para a avaliação institucional tendo esse princípio como referência.

A tese foca na experiência do Estado do Rio Grande do Norte, do Governo Federal, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário como casos que permitem verificar a aplicação do PJI&IG no processo de destinação das rendas de hidrocarbonetos. Os resultados demonstram que o princípio em questão é factível do ponto de vista constitucional e que o seu conteúdo possibilita a destinação das rendas de hidrocarbonetos dentro dos direitos fundamentais e da sustentabilidade integral, que assume a responsabilidade, a solidariedade e o comprometimento social como caminhos para destinação dessas rendas.

Na análise institucional específica, os resultados apontam para uma tendência no Brasil de não se respeitar o PJI&IG nas práticas administrativas que gerenciam a destinação das rendas de hidrocarbonetos. Por exemplo, existem evidências de que os gastos com pessoal predominam na esfera municipal. No exame do Poder Executivo Federal, verificou-se evidências de que já existe uma espécie de fundo, quando as rendas de hidrocarbonetos destinadas aos Ministérios são contingenciadas para fins de gerar superávit primário. Em relação ao Poder Legislativo, especificamente, à Câmara dos Deputados, constatou-se referência ao PJI&IG nos textos dos Projetos de Lei, porém nenhuma proposição tornou-se lei. Na análise do Poder Judiciário, averiguou-se que o STF e o STJ inovam na ordem jurídica quando decidem que municípios não podem destinar rendas de hidrocarbonetos para gastos correntes.

Nas conclusões foi possível apontar que apesar de o PJI&IG ter em sua base conceitual características que o direcionam como importante elemento de avaliação institucional, as instituições estudadas não o aplicam usualmente em suas decisões, seja no âmbito de políticas ou programas públicos, na confecção de leis ou em julgamentos. Por tal motivo, a tese recomenda, ao final, utilização de instrumentos e caminhos para a incorporação do PJI&IG dentro da prática institucional.

Palavras-chaves: princípio da justiça intra e intergeracional, destinação das rendas de hidrocarbonetos, análise institucional, direitos fundamentais, sustentabilidade integral.

ABSTRACT

COSTA, H. K. M. **Justice intrageneration and intergeneration as an element in the destination of the government takes: the critical energy issue in the Brazilian institutional analysis.** 2012. 342 p. Work. Program of Post-Graduation in Energy, University of Sao Paulo, Sao Paulo, 2012.

The thesis presents the theoretical development of the principle of intrageneration and intergeneration justice (PJI&IG) as an element in the definition of the destination of government takes. The subject is treated as a fundamental aspect in the energetic and institutional areas of the countries which produce oil and gas. The PJI&IG incorporates the intergenerational justice concept. It is also assumed hereby that the use of revenues derived from the exploitation of exhaustible natural resources involves dimensions associated to the concept of sustainability.

The thesis creates the idea of the humankind as one, which is the sum of the human experience on Earth. The fundamental rights enforcement is a mechanism for achieving this idea. It develops an empirical and qualitative methodology based on an institutionalist perspective. It shows that theme being herein treated is an essential element to solve problems related to the hypothesis of natural resource curse. The methodology includes the use of the theoretical construction of the PJI&IG and qualitative methods in institutional assessment having this principle as a parameter.

The thesis focuses on the experience of municipalities in Rio Grande do Norte State, Federal Government, Legislative Branch, and Judiciary as cases which allow us to verify the use of PJI&IG in the process of the destination of government takes. The results show that the principle in question is feasible from the standpoint of the Brazilian constitution and that its contents enable the allocation of government takes within both the fundamental rights and integral sustainability, which assume responsibility, solidarity and social commitment as ethical values for the allocation of government takes.

In the institutional analysis herein, the results show that Brazil tends not to respect the PJI&IG in the administrative practices which run the destination of the government takes, there are evidences which show that the personal spending dominates in the municipal government, for instance. In the Federal Executive Branch scanning, there were evidences that show fund currently exists, when revenues are not sending to the Ministries in order to generate a primary surplus. Regarding to the Legislature, specifically the Chamber, there was reference to the PJI&IG in the bills, however none of them was approved. In the analysis of the judiciary, it was found that the STF (Federal Supreme Court) and STJ (Superior Court of Justice) create new law when they decided that municipalities cannot allocate the government takes to current expenditure.

In the conclusions it was possible to stress that although the PJI&IG has in its conceptual basis features that show as important indicator of institutional assessment, the institutions studied do not apply it in their decisions, neither through policies nor through public programs, not even by making of laws or judgments. Therefore, this thesis recommends that PJI&IG should be incorporated in the institutional practice.

Key-Words: principle of intrageneration and intergeneration justice, allocation of government takes, institutional analysis, fundamental rights, integral sustainability.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 5.1 - Declínio da produção do Estado do Rio Grande do Norte	137
Gráfico 5.2 - Royalties e Participações Especiais em valores reais – Estado do Rio Grande do Norte (2000-2009)	138
Gráfico 6.1 - Média de Royalties e Participações Especiais (2000-2009)	146
Gráfico 6.2 - Evolução da receita de Royalties e Participações Especiais nos municípios produtores do RN selecionados (2000-2009)	147
Gráfico 6.3 - Média de Royalties e Participações Especiais dos municípios limítrofes (2000-2009)	148
Gráfico 6.4 - Royalties recebidos por Goianinha (2005-2009)	148
Gráfico 6.5 - Evolução da receita de royalties e participações em municípios potiguares limítrofes, petróleo (2000 a 2009)	149
Gráfico 6.6 - Cota-Petróleo (2003, 2006, 2007 e 2009)	150
Gráfico 6.7 - Royalties e Participações Especiais Anuais para o FEP (2000-2009)	150
Gráfico 6.8 - Royalties e Participações Especiais do FEP <i>per capita</i> (2003-2009)	151
Gráfico 7.1 - Capacidade de arrecadação dos municípios do GA	173
Gráfico 7.2 - Capacidade de arrecadação dos municípios do GD	173
Gráfico 7.3 - Capacidade de arrecadação dos municípios do GD	174
Gráfico 7.4 - Grau de dependência dos municípios produtores - GA (2000-2009)	175
Gráfico 7.5 - Grau de dependência dos municípios limítrofes e afetados - GD (2000-2009)	176
Gráfico 7.6 - Grau de dependência dos municípios não beneficiários - GC (2000-2009)	176
Gráfico 7.7 - Capacidade de poupança dos municípios do GA	177
Gráfico 7.8 - Capacidade de poupança dos municípios do GD	178
Gráfico 7.9 - Capacidade de poupança dos municípios do GC	178
Gráfico 7.10 - Grau de comprometimento dos municípios do GA	179
Gráfico 7.11 - Grau de comprometimento dos municípios do GD	180
Gráfico 7.12 - Grau de comprometimento dos municípios do GC	180
Gráfico 8.1 - PLs na Câmara ao longo do período 2000-2009	207
Gráfico 8.2 - Visão geral do conteúdo dos PLs examinados (2000-2009)	208
Gráfico 8.3 - PLs arquivados e em tramitação com conteúdo relacionado ao princípio da justiça intra e intergeracional	216
Gráfico 9.1 - Royalties recebidos pelo Comando da Marinha em valores reais (2000-2009), corrigidos pelo IGP-DI de abril de 2010	239
Gráfico 9.2 – Produção nacional de petróleo em terra e no mar (bep)	240
Gráfico 9.3 - Royalties recebidos pelo Ministério de Ciência e Tecnologia (2000-2009), corrigidos pelo IGP-DI de abril de 2010	242
Gráfico 9.4 – Total arrecadado de <i>royalties</i> recebidos pelo MCT e valores destinados à Reserva de Contingenciamento (2003-2009) em reais	243
Gráfico 9.5 – Despesas referentes à capacitação de RH e Fomento a Projetos no setor de petróleo e gás (2000-2009) em reais	244
Gráfico 9.6 – Correlação entre total arrecadado de <i>royalties</i> destinados ao MCT e Reserva de Contingenciamento (2004-2009)	244
Gráfico 9.7 - Participação especial anual recebida pelo MME em valores reais (2000-2009), corrigidos pelo IGP-DI de outubro de 2010	247
Gráfico 9.8 - Execução Orçamentária do MME referente ao exercício financeiro de 2009	248

Gráfico 9.9 – Recursos contingenciados da conta do MME (2009)	249
Gráfico 9.10 - Participação especial anual recebida pelo MMA em valores reais (2000-2009)	250
Gráfico 9.11 - Execução do orçamento do MMA (2009)	251
Gráfico 9.12 - Execução por Grupo de Natureza de Despesa do MMA (2009)	252
Gráfico 9.13 - Reserva de contingência: MME, MMA, MCT e Marinha (2006-2009)	253
Gráfico 10.1 - Recursos interpostos perante do TRF da 5ª Região relativos a royalties de petróleo e gás natural (2002-2010)	258

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1 – Distribuição de <i>royalties</i> da parcela excedente a 5% da produção de petróleo e gás	61
Tabela 3.2 – Distribuição de <i>royalties</i> da parcela não excedente a 5% da produção de petróleo e gás	61
Tabela 3.3 – Distribuição de participação especial sobre a produção de petróleo e gás	64
Tabela 3.4 – Distribuição de <i>royalties</i> na área do Pré-Sal e outras de interesse estratégico	76
Tabela 4.1 - Os maiores Fundos Soberanos por ativos gerenciáveis	87
Tabela 4.2 - Transferências líquidas para o NGPF e o seu acumulado em bilhões de NKr (US\$1 = NKr 6.08, 31 de dezembro de 2004)	102
Tabela 5.1 - Instituições formais (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) e suas funções constitucionais	120
Tabela 5.2 - Metodologia de análise institucional da indústria de hidrocarbonetos	122
Tabela 5.3 – Destinação das rendas de hidrocarbonetos dos Ministérios	125
Tabela 5.4 - Restrições à aplicação de <i>royalties</i> e participação especial para Estados e Municípios beneficiários	132
Tabela 5.5 - Indicadores de sustentabilidade de finanças públicas na ótica da sustentabilidade da despesa por categoria e seus conceitos	135
Tabela 5.6 - Síntese da metodologia da análise institucional dos municípios selecionados	135
Tabela 5.7 - Principais municípios beneficiários do Estado do Rio Grande do Norte em novembro de 2010	140
Tabela 5.8 - Municípios integrantes do Grupo de Análise (GA), do Grupo de Diferenciação (GD) e do Grupo de Controle (GC)	142
Tabela 6.1 - Receita de <i>royalties</i> e participações <i>per capita</i> - municípios produtores do RN (2000-2009)	146
Tabela 6.2 - Receita de <i>royalties</i> e participações <i>per capita</i> - municípios afetados + Goianinha - GD (2000-2009)	149
Tabela 6.3 - Royalties e Participações Especiais Anuais sobre Receita Tributária do GA (2000-2009)	152
Tabela 6.4 - Royalties e Participações Especiais Anuais sobre Receita Tributária do GD (2000-2009)	153
Tabela 6.5 - Royalties e Participações Especiais Anuais sobre Receita Tributária do GC (2000-2009)	153
Tabela 6.6 - Royalties e Participações Especiais Anuais sobre Receita Orçamentária do GA (2000-2009)	154
Tabela 6.7 - Royalties e Participações Especiais Anuais sobre Receita Orçamentária do GD (2000-2009)	155
Tabela 6.8 - Rendas de hidrocarbonetos (Cota-petróleo) Anuais sobre Receita Orçamentária do GC (2000-2009)	155
Tabela 6.9 - Royalties e Participações Especiais Anuais sobre Despesa com investimento do GA (2000-2009)	157
Tabela 6.10 - Royalties e Participações Especiais Anuais sobre Despesa com investimento do GD (2000-2009)	157
Tabela 6.11 - Rendas de hidrocarbonetos (Cota-petróleo) Anuais sobre Despesa com investimento do GC (2000-2009)	158

Tabela 7.1 - Rol de competências privativas dos municípios	170
Tabela 7.2 - Gastos em educação e cultura do GA (milhões de reais)	182
Tabela 7.3 - Gastos em educação e cultura do GD (milhões de reais)	182
Tabela 7.4 - Gastos em educação e cultura do GC (milhões de reais)	183
Tabela 7.5 - Gastos em saúde e saneamento do GA (milhões de reais)	184
Tabela 7.6 - Gastos em saúde e saneamento do GD (milhões de reais)	184
Tabela 7.7 - Gastos em saúde e saneamento do GC (milhões de reais)	184
Tabela 7.8 - Gastos em administração e planejamento do GA (milhões de reais)	185
Tabela 7.9 - Gastos em administração e planejamento do GD (milhões de reais)	186
Tabela 7.10 - Gastos em administração e planejamento do GC (milhões de reais)	186
Tabela 7.11 - Gastos em habitação e urbanismo do GA (milhões de reais)	187
Tabela 7.12 - Gastos em habitação e urbanismo do GD (milhões de reais)	188
Tabela 7.13 - Gastos em habitação e urbanismo do GC (milhões de reais)	188
Tabela 7.14 - Gastos em assistência e previdência do GA (milhões de reais)	189
Tabela 7.15 - Gastos em assistência e previdência do GD (milhões de reais)	190
Tabela 7.16 - Gastos em assistência e previdência do GC (milhões de reais)	190
Tabela 7.17 - Gastos em transporte do GA (unidade de real)	191
Tabela 7.18 - Gastos em transporte do GD (unidade de real)	192
Tabela 7.19 - Gastos em transporte do GC (unidade de real)	192
Tabela 7.20 - Gastos no legislativo do GA (milhões de reais)	193
Tabela 7.21 - Gastos no legislativo do GD (milhões de reais)	193
Tabela 7.22 - Gastos no legislativo do GC (milhões de reais)	194
Tabela 7.23 - Gastos na gestão ambiental do GA (unidade de reais)	194
Tabela 7.24 - Gastos na gestão ambiental do GD (unidade de reais)	195
Tabela 7.25 - Gastos na gestão ambiental do GC (unidade de reais)	195
Tabela 7.26 - Gastos na área de energia do GA (unidade de reais)	198
Tabela 7.27 - Gastos na área de energia do GD (unidade de reais)	199
Tabela 7.28 - Gastos na área de energia do GC (unidade de reais)	199
Tabela 7.29 - Gastos com agricultura do GA (unidade de reais)	200
Tabela 7.30 - Gastos com agricultura do GD (unidade de reais)	201
Tabela 7.31 - Gastos com agricultura do GC (unidade de reais)	201
Tabela 7.32 - Gastos com indústria e comércio do GA (unidade de reais)	202
Tabela 7.33 - Gastos com indústria e comércio do GD (unidade de reais)	203
Tabela 7.34 - Gastos com indústria e comércio do GC (unidade de reais)	203
Tabela 8.1 - Projetos de Lei atinentes ao tema rendas de hidrocarbonetos em tramitação na Câmara dos Deputados (2000-2009)	209
Tabela 8.2 – Distribuição de <i>royalties</i> segundo a Emenda n.º 4 do Relator Dep. Jordão ao PL n.º 8.051/2010	231
Tabela 10.1 - Teor das decisões do TRF da 5ª Região acerca da matéria rendas de hidrocarbonetos	261
Tabela 10.2 - Incidência do princípio da justiça intra e intergeracional em julgamento do TRF da 5ª Região	270
Tabela 10.3 - Acórdãos do STF sobre <i>royalties</i> de petróleo e gás	271
Tabela 10.4 – Acórdãos do STJ sobre <i>royalties</i> de petróleo e gás	278
Tabela 11.1 – Consolidação dos resultados de análise institucional da indústria de hidrocarbonetos	288

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 5.1 - Síntese dos Parâmetros de Análise Institucional	119
Figura 5.2 - Esquema metodológico de matriz de necessidades	128
Mapa 5.1 - Estado do Rio Grande do Norte e as atividades da indústria de hidrocarbonetos	141
Mapa 6.1 - Densidade demográfica dos municípios do Estado do Rio Grande do Norte (2000)	161
Mapa 6.2 – Intensidade da pobreza nos municípios do Estado do Rio Grande do Norte (1991)	162
Mapa 6.3 - Intensidade da pobreza nos municípios do Estado do Rio Grande do Norte (2000)	162
Mapa 6.4 - Percentual da renda proveniente de transferências governamentais nos municípios do Estado do Rio Grande do Norte (1991)	163
Mapa 6.5 - Percentual da renda proveniente de transferências governamentais nos municípios do Estado do Rio Grande do Norte (2000)	164
Mapa 6.6 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos municípios do Estado do Rio Grande do Norte (1991)	165
Mapa 6.7 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos municípios do Estado do Rio Grande do Norte (2000)	165

LISTA DE SIGLAS

AC - Apelação Cível
APELREEX - Apelação/Reexame Necessário
AGTR - Agravo de Instrumento
AI - Agravo Interno
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP – Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
AR - Agravo Regimental
BDInfo Royalties – Banco de Dados do Info Royalties
BTN - Bônus do Tesouro Nacional
CAINDR - Comissão da Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional
CDFS – Conselho Deliberativo do Fundo Social
CF – Constituição Federal
CGFFS - Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social
CME - Comissão de Minas e Energia
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CPRM - Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CT-PETRO - Fundo Setorial Ciência e Tecnologia do Petróleo
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
ED - Embargos de Declaração
EPE - Empresa de Pesquisa Energética
FAPI - Fundo de Aposentadoria Programada Individual
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador
FAVS - Fundo de Compensação de Variações Salariais
FCEP - Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
FDS - Fundo de Desenvolvimento Social
FEAP - Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista
FINBRA – Finanças do Brasil
FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos
FMI - Fundo Monetário Internacional
FND - Fundo Nacional de Desenvolvimento
FNMC – Fundo Nacional de Mudanças Climáticas
FS – Fundo Social
FSR – Fundo Soberano de Riqueza
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GA – Grupo de Análise
GAPP - *Generally Accepted Principles and Practice*
GC – Grupo de Controle
GD – Grupo de Diferenciação
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
ICRG - International Country Risk Guide
IRIS Center - Centro para a Reforma Institucional e Setor Informal

IWG - *International Work Group*
MCT – Ministério de Ciência e Tecnologia
MCTR - Medida Cautelar
MMA – Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal
MME - Ministério de Minas e Energia
NGPF – *Norway Government Petroleum Fund*
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG - Organização não-governamental
OPEC - *Organization of Petroleum Exporting Countries*
PIB – Produto Interno Bruto
PLs – Projetos de Lei
PJI&IG – Princípio da Justiça Intra e Intergeracional
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Plano Plurianual
PRS - *Political Risk Services*
RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RLI - *Rule of Law index*
RN – Rio Grande do Norte
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIGA – Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo da Administração Pública Federal
SOF - Secretaria Orçamentária e Finanças
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
SWFs - *Sovereign Wealth Funds*
SWFI - *Sovereign Wealth Fund Institute*
TRF – Tribunal Regional Federal
WJP - *World Justice Project*

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO.....	21
 CAPÍTULO 2 RENDAS DE HIDROCARBONETOS E O PRINCÍPIO DA JUSTIÇA INTRA E INTERGERACIONAL: DIREITOS FUNDAMENTAIS E SUSTENTABILIDADE	
2.1 Introdução.....	26
2.2 A justiça nas perspectivas de Rawls e de Sen.....	27
2.3 Convergência entre justiça intra e intergeracional.....	32
2.4 A perspectiva Constitucional para a unicidade do princípio PJI&IG.....	40
2.5 A perspectiva de exaustão das reservas de hidrocarbonetos e o conceito de sustentabilidade: a relação com o PJI&IG.....	43
2.6 Necessidades humanas, direitos fundamentais e expansão da idéia de sustentabilidade: através do PJI&IG.....	49
2.7 Considerações finais do capítulo.....	56
 CAPÍTULO 3 A LEGISLAÇÃO SOBRE A DESTINAÇÃO DAS RENDAS DE HIDROCARBONETOS E O FUNDO SOCIAL BRASILEIRO: APLICAÇÕES TEÓRICAS DO PRINCÍPIO DA JUSTIÇA INTRA E INTERGERACIONAL	
3.1 Introdução.....	58
3.2 Da distribuição das rendas de hidrocarbonetos na Lei do Petróleo e na Lei n.º 7.990/89.....	59
3.2.1 Distribuição dos <i>royalties</i> de petróleo e gás na Lei do Petróleo e na Lei n.º 7.990.....	60
3.2.2 Distribuição da participação especial referente à produção de petróleo e gás na Lei do Petróleo e na Lei n.º 7.990.....	63
3.3 Da destinação das rendas petroleiras: histórico e legislação.....	64
3.3.1 Da destinação dos royalties de petróleo e gás natural.....	67
3.3.2 Da destinação da participação especial.....	69
3.3.3 A relação entre as destinações das rendas de hidrocarbonetos e a autonomia dos entes federados.....	72
3.4 Fundo Social do Brasil (FS): o Pré-Sal e outras reservas de hidrocarbonetos consideradas de relevante interesse estratégico - evolução do Projeto de Lei n.º 5.940/2009 e aprovação da	

Lei n.º 12.351/2010.....	74
3.4.1 Áreas tidas como prioritárias para a destinação de receitas e objetivos do FS.....	77
3.4.2 Fontes de recursos do FS.....	81
3.5 Considerações finais do capítulo.....	83

CAPÍTULO 4 FUNDOS SOBERANOS NA INDÚSTRIA DE HIDROCARBONETOS E O PRINCÍPIO DA JUSTIÇA INTRA E INTERGERACIONAL: ANÁLISE DO FUNDO SOCIAL BRASILEIRO

4.1 Introdução.....	85
4.2 Breve conceituação e caracterização dos Fundos Soberanos de Riqueza (FSRs) ou <i>Sovereign Wealth Funds</i> (SWFs).....	85
4.3 Motivos para a criação dos Fundos Soberanos nos países produtores de petróleo.....	89
4.4 A sistemática de instituição dos FSRs de petróleo e gás natural.....	92
4.5 Avaliação da gestão do FSRs de petróleo e gás natural.....	96
4.6 Lições apreendidas a partir de experiências internacionais.....	98
4.6.1 O exemplo do Fundo Norueguês.....	99
4.7 Fundos soberanos e o PJI&IG.....	103
4.8 Análise do modelo de Fundo Social do Brasil.....	105
4.8.1 Da política de investimentos do FS.....	105
4.8.2 Da supervisão e da transparência.....	110
4.9 Considerações finais do capítulo.....	111

CAPÍTULO 5 ANÁLISE INSTITUCIONAL E O PRINCÍPIO DA JUSTIÇA INTRA E INTERGERACIONAL - METODOLOGIA

5.1 Introdução.....	113
5.2. A análise institucional e os parâmetros qualitativos inferidos para a indústria de hidrocarbonetos: PJI&IG.....	114
5.3 Da análise institucional acerca da destinação das rendas de hidrocarbonetos: Da organização do Estado, Título III da Constituição Federal de 1988.....	119
5.4 Metodologia de Análise Institucional do Poder Legislativo e destinação das rendas de hidrocarbonetos.....	123
5.5 Metodologia de Análise Institucional do Poder Judiciário e destinação das rendas de hidrocarbonetos.....	124

5.6 Metodologia de Análise Institucional do Poder Executivo Federal.....	125
5.7 Conteúdo metodológico de análise da função do Poder Executivo local e a destinação das rendas no âmbito do território municipal: métodos para mensurar o parâmetro PJI&IG.....	126
5.8 Análise do Poder Executivo local: procedimento empregado para a avaliação institucional dentro do parâmetro de submissão à lei.....	130
5.9 Convergência dos conteúdos relativos aos parâmetros PJI&IG e submissão à lei.....	133
5.10 Estudo de caso: municípios do Estado do Rio Grande do Norte.....	136
5.10.1 Cenário da indústria de hidrocarbonetos no RN.....	136
5.10.2 Municípios selecionados do Estado do Rio Grande do Norte.....	139
5.11 Considerações finais do capítulo.....	143

CAPÍTULO 6 DESTINAÇÃO DAS RENDAS DE HIDROCARBONETOS E ANÁLISE DO PODER EXECUTIVO LOCAL: MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

6.1 Introdução.....	145
6.2 Rendas de hidrocarbonetos (<i>royalties</i> e participação especial) e os montantes <i>per capita</i> dos municípios integrantes do GA, do GD e do GC.....	146
6.3 Resultados dos indicadores relacionando rendas de hidrocarbonetos e dados orçamentários dos municípios integrantes do GA, GD e GC.....	151
6.3.1 Relação entre rendas de hidrocarbonetos e tributos municipais.....	152
6.3.2 Relação entre rendas de hidrocarbonetos e orçamento municipal.....	154
6.3.3 Relação entre rendas de hidrocarbonetos e despesas com investimentos.....	156
6.4 Quadro geral sobre a realidade sócio-econômica dos municípios produtores (GA), dos municípios limítrofes e afetados (GD), dos municípios não beneficiários (GC).....	159
6.5 Considerações finais do capítulo.....	167

CAPÍTULO 7 FINANÇAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO NORTE POR CATEGORIA E POR FUNÇÃO

7.1 Introdução.....	169
7.2 As competências dos municípios na Constituição Federal.....	170
7.3 Finanças públicas municipais por categoria.....	172
7.3.1 Capacidade de arrecadação.....	172
7.3.2 Grau de Dependência.....	174

7.3.3 Capacidade de Poupança.....	177
7.3.4 Grau de comprometimento da receita.....	179
7.4 Finanças municipais por função: gastos públicos.....	181
7.4.1 Educação e cultura.....	181
7.4.2 Saúde e saneamento.....	183
7.4.3 Administração e planejamento.....	185
7.4.4 Habitação e urbanismo.....	187
7.4.5 Assistência e previdência social.....	189
7.4.6 Transporte.....	191
7.4.7 Legislativo.....	192
7.4.8 Gestão ambiental.....	194
7.4.9 Energia.....	197
7.4.10 Agricultura.....	200
7.4.11 Indústria e comércio.....	202
7.5 Considerações finais do capítulo.....	204

CAPÍTULO 8 DESTINAÇÃO DAS RENDAS DE HIDROCARBONETOS E ANÁLISE DO PODER LEGISLATIVO

8.1 Introdução.....	206
8.2 Resultados da análise institucional do Poder Legislativo: Câmara dos Deputados.....	207
8.3 Projetos de Lei sobre destinação das rendas de hidrocarbonetos: abordagem do princípio da justiça intra e intergeracional.....	218
8.4 Projetos de Lei sobre regras de distribuição e interação com a aplicação das rendas de hidrocarbonetos.....	223
8.5 Projeto Lei nº 8.051/2010: os royalties devidos em função da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluídos sob o regime de partilha de produção.....	229
8.6 Considerações finais do capítulo.....	233

CAPÍTULO 9 DESTINAÇÃO DAS RENDAS DE HIDROCARBONETOS E ANÁLISE DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

9.1 Introdução.....	235
9.2 Conceito de reserva de contingência.....	235

9.3 Atual cenário de aplicação das receitas destinadas aos órgãos da administração pública federal: análise do Poder Executivo Federal.....	239
9.3.1 Valores percebidos a título de royalties pelo Comando da Marinha.....	239
9.3.2 Valores percebidos a título de royalties pelo Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT).....	241
9.4 Valores percebidos a título de participação especial pelo Ministério de Minas e Energia e pelo Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.....	246
9.4.1 Ministério de Minas e Energia (MME).....	246
9.4.2 Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA).....	250
9.5 A reserva de contingência e os artigos 47 e 48 da Lei no 12.351/2010.....	253
9.6 Considerações finais do capítulo.....	255

CAPÍTULO 10 DESTINAÇÃO DAS RENDAS DE HIDROCARBONETOS E ANÁLISE DO PODER JUDICIÁRIO

10.1 Introdução.....	257
10.2 Análise do Poder Judiciário: Tribunal Regional Federal da 5ª Região.....	258
10.3 A jurisprudência do STF sobre royalties de petróleo.....	270
10.4 A jurisprudência do STJ sobre royalties de petróleo.....	277
10.3 Considerações finais do capítulo.....	285

CAPÍTULO 11 O PRINCÍPIO DA JUSTIÇA INTRA E INTERGERACIONAL E A SUSTENTABILIDADE COMO PARÂMETROS DE ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES

11.1 Introdução.....	287
11.2 Consolidação dos resultados da avaliação institucional.....	287
11.3 Sustentabilidade e o princípio da justiça intra e intergeracional.....	289
11.4 Instituições, sustentabilidade e o princípio da justiça intra e intergeracional.....	295
11.5 Considerações finais do capítulo.....	305

CONCLUSÃO.....	308

REFERENCIAS.....	315

ANEXO A – MAPA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO

Segundo a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) (2011), em 2010, os *royalties* de petróleo e gás natural corresponderam a cerca de R\$ 9,9 bilhões distribuídos entre 996 municípios, 8 estados, União, Fundo Especial e depósito judicial. As chamadas participações especiais totalizaram cerca de R\$ 5,8 bilhões distribuídos entre 29 municípios, 6 estados e União. Considerando o período entre 2000-2010, essas duas participações governamentais somaram aproximadamente R\$ 126 bilhões. Perguntas a respeito de como os governos, nas suas diferentes esferas, têm aplicado tais receitas são recorrentes em vários foros democráticos, inclusive, na academia, o que motivou a realização dessa pesquisa. Nesta tese, assume-se como hipótese, que esta temática torna-se elemento essencial da análise institucional em países produtores de hidrocarbonetos.

O presente trabalho pretende discorrer sobre a destinação das participações governamentais, especificamente, os *royalties* e as participações especiais insertos na temática pertinente às rendas de hidrocarbonetos. A definição dessas rendas envolve, sobretudo, o desenvolvimento teórico do assunto em Hotelling (1931). Dessa forma, a renda seria uma compensação a ser paga ao proprietário do recurso natural exaurível em razão da redução do valor de sua jazida, a qual, em decorrência da extração, torna-se indisponível no futuro (POSTALI, 2002)¹.

A exploração de recursos naturais exauríveis é examinada dentro da problemática da ética intergeracional. Esse aspecto ocasiona o questionamento acerca de como as gerações atuais devem compensar as futuras gerações, que não terão mais acesso aos recursos já produzidos².

---

¹ A definição precisa de renda mineral e de hidrocarbonetos, bem como sua conceituação econômica, é muito complexa e ultrapassa o objetivo deste trabalho, tendo sido tratada com profundidade por Postali (2002). No escopo das definições propostas pela Lei nº 9.478/97 (Lei do Petróleo), as rendas geradas a partir da produção de petróleo e gás natural no Brasil são, parcialmente, apropriadas pelo Estado, através de intrincado arcabouço legal, que abraça tributos e quatro instrumentos específicos criados na Lei do Petróleo, denominados participações governamentais (bônus de assinatura, royalties, participações especiais e pagamento pela ocupação ou retenção de área). Em 2010, royalties e participações especiais representaram cerca de R\$ 21 bilhões, enquanto o pagamento pela ocupação ou retenção de área significou R\$ 168 milhões. Nesse ano, não houve valor recebido a título de bônus de assinatura. A rigor, nesta tese, o montante arrecadado em royalties e participações especiais é definido como “participações governamentais nas rendas de hidrocarbonetos” ou, simplesmente, “rendas de

² Bret-Rouzaut et al. (2011) mostram que os aspectos relacionados à não renovação de recursos energéticos de origem fóssil (particularmente, petróleo e gás natural), também, não são triviais e não serão desenvolvidos com profundidade nesta tese. A rigor, um ambiente rigoroso de produção, que conduz ao esgotamento de reservas de hidrocarbonetos conhecidas, tende igualmente a gerar uma dinâmica ação exploratória, que pode eventualmente gerar a descoberta de novas reservas, as quais serão disponibilizadas para as gerações futuras. Essa realidade torna o debate desenvolvido, nesta tese, ainda mais complexo, porém não invalida as reflexões e o PJI&IG proposto.

Diante de tal cenário, o objetivo principal da tese é a construção de uma proposta teórica e metodológica que avalie a destinação das rendas de hidrocarbonetos. A tese pretende trazer como colaboração teórica para fins de destinação das rendas de hidrocarbonetos a construção do princípio da justiça intra e intergeracional (PJI&IG) a partir de uma leitura do *caput* do art. 225 da Constituição Federal de 1988. Esse princípio considera como importante no âmbito das políticas ou programas públicos a percepção de unicidade e de completude da espécie humana, conforme tratado no capítulo 2.

A equidade intergeracional acolhe os direitos das futuras gerações a satisfazerem suas necessidades e a gozarem de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e, dentro da proposta dessa tese, é absorvido pelo PJI&IG. Esse princípio propõe uma visão unitária e de completude da experiência humana sob a Terra diante da abordagem de problemáticas que emergem no setor de petróleo e gás brasileiro, como por exemplo, para quais segmentos destinar as rendas de hidrocarbonetos. Apesar de a tese focalizar o momento histórico baseado na Lei nº 7.990/89 e na Lei nº 9.478/97 (Lei do Petróleo), principalmente, durante o período 2000-2009, reflexões são levantadas, também, sobre o formato da destinação das rendas futuramente geradas a partir da exploração e produção do pré-sal. Por tal motivo, os capítulos 3, 4, 8 e 9 trazem pontuações sobre o Fundo Social criado pela Lei nº 12.351/2010³.

A partir dessa perspectiva teórica, o trabalho traz outro desafio, o de verificar como as instituições brasileiras, especificamente, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário tem se posicionado perante o tema destinação das rendas de hidrocarbonetos. Dentro dessa análise, aponta-se o papel que o Executivo Municipal tem desempenhado nessa matéria. A tese discute estudo de caso realizado em municípios selecionados do Estado do Rio Grande do Norte. Foram, assim, comparados três grupos de localidades divididas em beneficiárias e em não beneficiárias de rendas de hidrocarbonetos. Dentro das beneficiárias, dividiram-se dois grupos, aqueles municípios com significativo recebimento de rendas relativamente a sua receita corrente e outro grupo em que não se verificou tão relação.

Objetiva-se, através dessa análise, mostrar o quanto as rendas de hidrocarbonetos podem ser diferenciais nessas localidades e se elas foram utilizadas de forma a corresponder o anseio de efetivação do PJI&IG, consistente em gastos direcionados para concretização de direitos

---

³ Com as descobertas de reservas petrolíferas na região conhecida como pré-sal, o governo federal encaminhou quatro Projetos de Lei para apreciação do Congresso Nacional, dentre os quais, o Projeto de Lei nº 5.940/2009 previa a criação do Fundo Social (FS) e o Projeto de Lei nº 5.938/2009 prescrevia o sistema de partilha de produção. Esses dois PLs foram apensados e resultaram na aprovação da Lei nº 12.351/2010.

fundamentais, incluindo a sustentabilidade integral de suas populações. Também, pretende se extrair evidências de quais setores têm sido os destinatários das rendas pelas municipalidades.

Em relação ao Poder Executivo Federal, almeja-se verificar sua postura atual no que toca a receitas destinadas aos ministérios, conforme previsto na Lei do Petróleo, e como esse comportamento pode influenciar a aplicação das rendas para as áreas destinatárias de programas sociais constantes do art. 47 da Lei nº 12.351/2010.

No âmbito de análise do Poder Legislativo, averigua-se a existência de Projetos de Lei (PLs) sobre a matéria destinação das rendas de hidrocarbonetos, bem como se o PJI&IG está presente no texto dessas proposições. Igualmente, observa-se se há tendências de surgimentos efetivo de leis que regulamentem a matéria no nível infraconstitucional.

No ponto pertinente ao Poder Judiciário, as frentes escolhidas na tese incluíram o exame de decisões do Tribunal Regional da 5ª Região, em virtude de ser o Tribunal que julga os casos provenientes da Justiça Federal de primeiro grau do Estado do Rio Grande do Norte, bem como a jurisprudência das cortes superiores, Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. O objetivo dessa análise é verificar como o Poder Judiciário, dentro da amostra coletada, tem se posicionado em relação à destinação das rendas, ou seja, qual tem sido a visão dos desembargadores e ministros sobre a matéria em questão.

Assim, a análise institucional realizada pretende colocar em prática o instrumento teórico construído, qual seja, o PJI&IG e avaliar o atual contexto dos Poderes estudados quando o tema é destinação das rendas de hidrocarbonetos. Com isso, a tese apresenta conceito atinente ao PJI&IG e demonstra, teoricamente, como a equidade pode ser alcançada no presente e ser instrumento acumulativo de benefícios sociais, ambientais, econômicos e políticos para a humanidade dentro do viés de unicidade e de completude.

A tese traz um conceito aberto e flexível de PJI&IG pautado na efetivação de direitos fundamentais com uma visão na territorialidade e na sustentabilidade integral da presente população, bem como atenta para o comprometimento social e para a solidariedade dentro da percepção unitária de evolução, de completude e de continuidade da vida humana na Terra.

A tese encontra-se dividida em dez capítulos, além dessa introdução. Os três primeiros são, sobretudo, teóricos. Sendo que o segundo capítulo traz a delimitação conceitual de justiça, bem como o resgate literário da equidade intergeracional, para demonstrar que a separação de

gerações humanas não colabora com a construção de uma sociedade solidária e comprometida socialmente. A visão unitária é consentânea com a evolução dos direitos fundamentais e de diversas abordagens da sustentabilidade, visando à integralidade, e reconhecendo a cumulatividade da experiência humana no globo terrestre.

A tese tem como pressuposto uma percepção da vida em que uma geração (futura) não substitui a outra (presente), principalmente, considerando a relação homem-natureza. No capítulo 2, além do desenvolvimento teórico do PJI&IG, realiza-se a demonstração de sua interação com os temas: necessidades humanas, direitos fundamentais e sustentabilidade.

No terceiro capítulo, a legislação brasileira a respeito da destinação das rendas é esmiuçada, tanto nas leis que regem a exploração na região do pós-sal (Leis n^{os} 7.990/89 e 9.478/97), quanto na lei disciplinadora das reservas situadas no pré-sal (Lei n^o 12.351/2010), com a abordagem jurídica sobre a importância de um princípio para nortear as atitudes institucionais examinadas. Nesse capítulo, também, discutem-se os objetivos da Lei n^o 12.351/2010, quando da criação do Fundo Social, que destina parcela do montante das rendas para políticas e programas sociais com base no retorno da poupança pública.

No capítulo quarto, continua-se a análise do Fundo Social, dentro da Lei n^o 12.351/2010, abalizada, principalmente, no exame da sua política de investimentos, bem como nos mecanismos de supervisão e de transparência adotados. Nesse capítulo, ainda, realiza-se breve revisão da literatura da hipótese da maldição dos recursos naturais a partir da discussão sobre as motivações para a instituição de Fundos Soberanos de Riquezas (FSRs) e se pontuam lições apreendidas a partir de experiências internacionais, como a do Fundo Norueguês.

No quinto capítulo, a metodologia de análise institucional é focalizada com a exposição dos métodos qualitativos empregados para avaliação de cada Poder examinado. Igualmente, são detalhados os motivos de escolha da análise institucional, as funções constitucionais de cada Poder relacionadas à destinação das rendas de hidrocarbonetos, bem como as razões da opção do estudo de caso nas finanças dos municípios do Rio Grande do Norte.

O capítulo sexto concentra-se no exame da implicação das rendas de hidrocarbonetos nos indicadores de sustentabilidade financeira dos grupos de municípios objeto do estudo de caso, bem como aponta alguns indicadores socioeconômicos, como o índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M) dos municípios selecionados, para fins de apresentar evidências acerca da destinação dessas rendas. O capítulo sétimo continua essa análise, porém, enfoca

nas despesas por categoria e por função, em que se detalham os valores gastos com a efetivação de direitos fundamentais de segunda e terceira dimensões como, por exemplo, em educação e em gestão ambiental.

No capítulo oitavo, focalizam-se os Projetos de Leis (PLs) oriundos da Câmara Federal de Deputados, em que se averigua dentro do universo da amostra coletada, o conteúdo de cada proposição e sua relação com o PJI&IG. Discute-se, também, qual a frequência de transformação de PLs em lei.

O capítulo nono traz o exame da destinação de rendas de hidrocarbonetos dentro do Poder Executivo Federal. Discute-se a tendência do atual comportamento de aplicação de considerável parcela direcionada aos ministérios na geração de *superávit* primário se manter para os casos das receitas advindas da exploração do pré-sal destinadas ao FS dentro do objetivo de formação de poupança pública e de mitigação das flutuações de renda e de preço na economia nacional em detrimento dos gastos em áreas tidas como prioritárias pelo art. 47 da Lei nº 12.351/2010.

No âmbito do décimo capítulo, o Poder Judiciário é objeto de análise através do exame de suas decisões sobre o tema e de sua percepção acerca do princípio da justiça intra e intergeracional.

O capítulo décimo primeiro trata de resgatar o desenvolvimento teórico da tese com a relação entre sustentabilidade e o PJI&IG, para colocar de forma prática recomendações às instituições estudadas quando do momento de decidirem questões pertinentes à destinação das rendas de hidrocarbonetos.

Finalmente, o capítulo décimo segundo reporta-se a conclusões da tese. Valida-se, definitivamente, o PJI&IG como elemento essencial na definição das rendas de hidrocarbonetos. Consolida-se, igualmente, que essa temática torna-se essencial na análise institucional em países produtores de hidrocarbonetos. Sua ausência no Brasil já gera casos de alocação inadequada dessas rendas. Tais situações poderão se tornar mais críticas com os desenvolvimentos do pré-sal. Nas conclusões, também, são reconhecidos limites que não puderam ser transpostos e reflexões que não foram aprofundadas. Sugerem-se, porém, temas que poderão alimentar outros esforços de pesquisa no futuro.

CAPÍTULO 2 RENDAS DE HIDROCARBONETOS E O PRINCÍPIO DA JUSTIÇA INTRA E INTERGERACIONAL: DIREITOS FUNDAMENTAIS E SUSTENTABILIDADE

2.1 Introdução

O presente capítulo objetiva introduzir e discorrer sobre o princípio da justiça intra e intergeracional (PJI&IG) para fins da normatização da destinação das rendas decorrentes da produção de petróleo e de gás natural, que adiante serão denominadas de rendas de hidrocarbonetos.

A questão aqui discutida aplica-se às rendas geradas a partir de atividades minerais como um todo. Porém, a tese concentra suas reflexões nas rendas de hidrocarbonetos. Em cada nação, essas podem adquirir diferentes denominações e seguir regras diversas para seu cálculo e contabilização. A contribuição teórica da tese se centra na construção do PJI&IG, a partir da leitura e da análise dos defensores da alocação das rendas de hidrocarbonetos em políticas públicas de efetivação de direitos fundamentais. Consideram-se, também, autores que advogam pela aplicação das rendas de recursos exauríveis em capital reprodutível, assegurador de benefícios para as gerações futuras.

Examinam-se similaridades e diferenças argumentativas dessas correntes para propor um caminho de destinação das rendas de hidrocarbonetos que permita contribuir no financiamento da continuidade da qualidade da vida humana no globo terrestre. Nesse sentido, levantam-se pontos de reflexão acerca de como as rendas de hidrocarbonetos podem colaborar para a mitigação dos impactos causados ao meio ambiente pela ação do ser humano, bem como qual a possível relação entre destinação das rendas de hidrocarbonetos, a noção de sustentabilidade e o PJI&IG.

Para tanto, o item 2.2 tratará de elucidar o corte metodológico conceitual de justiça e sua relação com os direitos fundamentais, que propõe, sobretudo, a reflexão sobre a qualidade de vida e as conquistas em termos de cidadania política e econômica. No tópico 2.3 foram introduzidas as visões dos teóricos, que tratam do tema destinação das rendas de recursos naturais exauríveis, com o objetivo de construção da proposição argumentativa de convergência dos diferentes pontos conceituais para desembocar na conceituação do PJI&IG.

O ponto 2.4 mostra a abordagem constitucional sobre o tema em debate, bem como a sua caracterização principiológica, que permite nortear todo o sistema jurídico e ser invocado no momento da aplicação da norma. O item 2.5 mostra a discussão teórica, bem como encaminha o conceito do PJI&IG para a seara da sustentabilidade. O tópico 2.6 aprofunda a abordagem entre o alcance de justiça, destinação das rendas e necessidades humanas a partir da expansão da sustentabilidade incorporada ao PJI&IG. No tópico 2.7, breves considerações finais do assunto tratado nesse capítulo são expostas.

2.2 A justiça nas perspectivas de Rawls e de Sen

Dentro do objetivo de introduzir e de discorrer acerca da construção do princípio da justiça intra e intergeracional (PJI&IG), inicialmente, assume-se como diretriz teórica, a noção de justiça a ser projetada na tese. Apesar da dificuldade e da limitação de propositura de uma noção sobre justiça, pretende-se levantar ponderações e indicar uma ótica de justiça convergente com efetivação de direitos fundamentais.

Ciente do problema conceitual de justiça, Kelsen (2001, p. 01) inicia sua obra “O que é justiça?”, ressaltando que essa é a “eterna questão da humanidade”:

“Nenhuma outra questão foi tão passionavelmente discutida; por nenhuma outra foram derramadas tantas lágrimas amargas, tanto sangue precioso; sobre nenhuma outra, ainda, as mentes mais ilustres – de Platão a Kant – meditaram tão profundamente. E, no entanto, ela continua até hoje sem resposta. Talvez por se tratar de uma dessas questões para as quais vale o resignado saber de que o homem nunca encontrará uma resposta definitiva; deverá apenas tentar perguntar melhor.”

Quando Kelsen afirma que a questão conceitual de justiça talvez nunca seja respondida, mas apenas perguntada melhor, ele proporciona ao espírito de pesquisa do ser humano uma relevante mensagem⁴. Ou seja, a noção de justiça guardaria em si uma pureza, que apesar de não plenamente conhecida pelo ser humano, diante de suas limitações, estaria como uma centelha, sempre a ser descoberta e a ser buscada, a partir do próprio crescimento do ser humano no desvendar das leis que regem as relações sociais e o universo.

---

⁴ A justiça encerra um juízo de valor, que em inúmeros momentos pode ser de fácil percepção diante de certos acontecimentos da vida humana, dentro de determinadas ações cotidianas, mediante exemplificações intuitivas do “justo” e do “injusto”. O seu oposto, a injustiça, muitas vezes é bem identificável em situações decorrentes de relações sociais e de situações jurídicas. Nesse sentido, Sen (2000, p. 325) aponta que “a maior relevância das ideias de justiça está na identificação da injustiça patente, sobre a qual é possível uma concordância arrazoada, e não na derivação de alguma fórmula ainda existente para o modo como o mundo deve ser precisamente governado.”

Assim, o questionar sempre permitiria um novo movimento relacionado às forças da vida que mostrariam caminhos e rumos novos a ser seguidos e vivenciados pela sociedade, a fim de que a justiça, antes que uma noção teórica faça parte da ação prática cotidiana do indivíduo e do corpo social.

Nesse sentido, de uma pergunta sempre incitando novos despertares de respostas, Rawls⁵ (2008, p. 03) propôs uma nova leitura da justiça com a perspectiva de servir como alternativa aos modelos utilitaristas dominantes até então, e por tal motivo, partiu da “descrição do papel da justiça na cooperação social e de uma breve explanação do objeto principal da justiça, a estrutura básica da sociedade.”

Segundo Rawls (2008, p. 03), a ideia central de sua obra é a justiça como equidade. O papel que a justiça assume é de tal monta que para ele “as leis e as instituições, por mais eficientes e bem organizadas que sejam, devem ser reformuladas ou abolidas se forem injustas.” De acordo com esse autor, é possível encontrar várias concepções de justiça, basilares de direitos e deveres fundamentais, bem como da definição das parcelas distributivas apropriadas das vantagens sociais. Sendo assim, a concepção de justiça a ser escolhida será aquela em que as consequências mais amplas são mais desejáveis.

Apresenta, assim, a partir de uma construção teórico-hipotética e abstrata, denominada de “véu da ignorância”⁶, os dois princípios morais da justiça como equidade⁷. O primeiro se relaciona às liberdades básicas detidas como direitos pelos indivíduos. E, o segundo se refere à ordenação das desigualdades econômicas e sociais no sentido de, conjuntamente, trazer o maior benefício possível para os menos favorecidos, obedecendo às restrições do princípio da poupança justa, e de se assegurar que cargos e posições de autoridade e de responsabilidade sejam abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades (RAWLS, 2008, p. 73).

As liberdades básicas para Rawls (2008, p. 74) são enumeradas em uma lista:

---

⁵ A primeira versão da obra de Rawls em comento foi publicada em 1971.

⁶ Rawls (2008, p. 14-15) apresenta seu conceito de justiça como equidade a partir de generalização e de uma elevação ao mais alto nível de abstração da teoria do contrato social, com o objetivo de inicialmente deixar todas as pessoas racionais no mesmo grau de igualdade, mutuamente desinteressadas, supondo-se capacitados para ter um senso de justiça. O sentido de racionalidade que Rawls adota é o mais comum na teoria econômica, qual seja, o de adotar os meios mais eficazes para determinados fins.

⁷ Russ (1999, p. 128) nos diz que Rawls apresenta os princípios da justiça como análogos a imperativos categóricos. “Agir a partir dos princípios de justiça é agir a partir desse tipo de imperativo. Os princípios políticos têm, assim, como base, princípios de tipo moral. De acordo com essa autora, a obra de Rawls fez possível a comunicação entre a teoria de Kant e a de Mill (Russ, 1999, p. 128).

“Dentre elas, têm importância a liberdade política (o direito ao voto e a exercer cargo público) e a liberdade de expressão e reunião; a liberdade de consciência e de pensamento; a liberdade individual, que compreende proteção contra a opressão psicológica, a agressão e a mutilação (integridade da pessoa); o direito à propriedade pessoal e a proteção contra prisão e detenção arbitrárias, segundo o conceito de Estado de Direito. O primeiro princípio estabelece que essas liberdades devem ser iguais.”

Como se percebe, a lista enumerada por Rawls abrange as denominadas liberdades políticas e os direitos civis, os denominados direitos fundamentais de primeira dimensão, propagados nas primeiras décadas após a Revolução Francesa.

Por outro lado, na obra o “Desenvolvimento como liberdade”, Sen (2000, p. 84), a respeito da proposta de Rawls, considera ser importante que a precedência da liberdade formal não seja levada de forma absoluta em relação a vantagens de outros tipos. Para Sen (2002, p. 84), tanto as liberdades formais, quanto as vantagens de outros tipos, tais como rendas, utilidades etc., deveriam ser colocados no mesmo patamar de relevância. “A questão é se a importância da liberdade formal para a sociedade é adequadamente refletida pelo peso que a própria pessoa tenderia a atribuir a essa liberdade ao julgar sua própria vantagem global.”

Dentro dessa ótica de liberdades substantivas, Rawls (2008, p. 110), também, trouxe significativas reflexões sobre bens primários, que as pessoas necessitariam independente dos objetivos que as levariam a determinadas escolhas na vida:

Os bens primários (...) são coisas que se presume que um indivíduo racional deseje, não importando o que ele mais deseje. (...) Os bens sociais, enumerando-os em categorias amplas, são **direitos, liberdades e oportunidades**, bem como **renda e riqueza**. (...) Parece evidente que, em geral, essas coisas se encaixam na **definição de bens primários. São bens sociais tendo em vista sua conexão com a estrutura básica; as liberdades e as oportunidades definidas pelas normas das principais instituições, e a distribuição de renda e riqueza é regida por elas.** (grifo no original).

Sen (2000, p. 92-94) entende que Rawls conceitua os bens primários como meios de uso geral que ajudam qualquer pessoa a promover seus próprios fins, como direitos, liberdades e oportunidades, renda e riqueza e as bases sociais do respeito próprio. Nessa perspectiva, considerando a heterogeneidade⁸ das escolhas individuais, explica Sen (2000, p. 92), Rawls introduz seu posicionamento sobre as conseqüências que as pessoas devem estar cientes acerca de suas preferências mais caras dentro de uma cesta de bens primários.

---

⁸ Inclusive, para lidar com a heterogeneidade, Rawls propõe um índice global de posse de bens primários, considerando que esses bens são de diferentes tipos (direitos, liberdades e oportunidades, renda e riqueza e a base social do respeito próprio) (SEN, 2000, p. 98).

Por isso, as insatisfações pessoais para Rawls, em determinadas circunstâncias, não necessariamente seriam injustiças no espaço de utilidades. Com isso, alguns estudiosos chegam a apontar que Rawls aceita como justa uma sociedade com desigualdades econômicas e sociais (CORRÊA, 2001, p. 37).

Por tal motivo, na opinião de Sen (2000, p. 94), a heterogeneidade das escolhas individuais acerca de uma cesta de bens primários deve focar as liberdades geradas pelos bens, e não sobre os bens em si mesmos, como Rawls propõe.⁹ Assim, Sen (2000, p. 95) discorre acerca de sua visão alternativa às teorias até então hegemônicas, sobre os juízos avaliatórios e bases informacionais da justiça para a incorporação das liberdades substanciais, que seriam na linguagem jurídica, os direitos sociais¹⁰. Esse autor utiliza os conceitos de funcionamentos como “as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter”, bem como de capacidade que “consiste nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela”.

Sen (2000, p. 95) alerta que “pode haver debates substanciais sobre que funcionamentos específicos devem ser incluídos na lista de realizações importantes e as capacidades correspondentes.” Dessa forma, segundo exposição de Sen (2000, p.102), há de se verificar quais indicadores podem ser escolhidos para representar os juízos avaliatórios sobre os funcionamentos e as capacidades:

A perspectiva da capacidade pode ser usada de maneiras bem distintas. A questão de qual *estratégia* prática devemos usar para avaliar as políticas públicas tem de ser distinguida da questão *fundamental* de como as vantagens individuais são mais bem julgadas e como as comparações interpessoais são feitas mais sensatamente. (grifo no original).

---

⁹ Sen (2000, p.93) explica que os próprios bens primários são, principalmente, vários tipos de recursos gerais, e o uso desses recursos, para gerar o potencial para fazer coisas valiosas, está sujeito às variações no exame da relação entre renda e bem-estar: heterogeneidades pessoais, diversidades ambientais, variações no clima, diferenças de perspectivas relativas e distribuição na família.

¹⁰ A relação entre a percepção de liberdades e direitos dentro da tese, não assume a posição de Sen (2000, p. 261 - 283). Para uma maior compreensão, sugere-se a leitura de sua obra, em que são apontadas críticas de legitimidade, de coerência e cultural (valores asiáticos) aos direitos humanos. Rister (2007, p. 71-86) traz observações a essas críticas que a tese concorda. As ideias expostas na tese são baseadas na historicidade dos direitos humanos, positivados em cada ordem jurídica, ou seja, existem direitos humanos pré-legais, e que quando positivados passam a ser defendidos pela ordem legal de cada país. O respeito e a tolerância culturais fazem parte da ótica de direitos humanos, a relativização de seu conteúdo tem sido cada vez mais cogitada, inclusive, a pluralidade e a paz mundial já são consideradas direitos fundamentais de quarta e de quinta dimensões, respectivamente. A falta de coerência como crítica aos direitos humanos, na opinião aqui esboçada, também, não procede, pois a existência de uma amplitude de princípios jurídicos abertos, participação popular e a possibilidade de exigência de efetivação de direitos do núcleo social, dentro de uma idéia kantiana de obrigação imperfeita, permitem dizer que os direitos fundamentais podem ser dirigidos a qualquer indivíduo que esteja apto a ajudar.

Sen (2000, p. 106), ainda, explica que são inúmeras as formas de se avaliar as políticas públicas com o objetivo de averiguar a eficácia das decisões concernentes à justiça. Esse autor lembra os entraves representados pelo critério de “renda real” para a avaliação de políticas públicas e econômicas, posto o seu campo reduzido de abordagem das valorações das escolhas sociais. Para Sen (2000, p. 107), a justiça social¹¹ traz o benefício de se “julgar a vantagem individual em função das capacidades que uma pessoa possui, ou seja, das liberdades substantivas para levar o tipo de vida que ela tem razão para valorizar.” Por essas liberdades substantivas, há de se convir que exista uma aproximação conceitual entre justiça social e efetivação de direitos sociais, econômicos e de cooperação, que exigem uma prestação concreta do Estado e que compõe determinados funcionamentos e capacidades correspondentes, que uma pessoa considere importante fazer ou ter, bem como seja realizável para ela.

Porém, necessário convir que no atual patamar da sociedade tecnológica do século XXI, outros valores emergem como geradores de liberdade, por exemplo, a solidariedade, a fraternidade, o respeito, a participação e a tolerância, que são valores intrínsecos aos direitos fundamentais de terceira dimensão, e que se expandem para uma maior compreensão da importância da natureza, da conservação e da preservação ambiental, inclusive no âmbito da justiça ambiental.

Nesse desiderato, se dentro de uma visão substancial, Sen (2000) presume ser importante a consideração das liberdades geradas pelos bens, também, lembra que as pessoas possuem valores e, hoje, surge como relevante se perguntar quais são os bens realmente necessários, quais as necessidades humanas valorizadas por cada indivíduo dentro de sua própria

---

¹¹ Além da justiça social, autores descrevem outros tipos de justiça, por exemplo, Gusmão (2009, p. 74) traz a seguinte noção de justiça: “Resumindo: justiça é igualdade de tratamento jurídico, bem como proporcionalidade da pena ao delito, da indenização ao dano, do preço à coisa vendida, da prestação à contraprestação etc. Daí ser a justiça: 1) comutativa, tendo por critério a igualdade, aplicável às relações entre os indivíduos (direito de família, direitos dos contratos, direito das sociedades comerciais etc.); 2) distributiva, tendo por critério a proporcionalidade, que rege o direito penal, a reparação de danos, o direito fiscal, a distribuição de bens ou de encargos etc.” Para Herkenhoff (2006, p. 02) “a justiça comutativa exige que cada pessoa dê a outra o que lhe é devido. A justiça distributiva manda que a sociedade dê a cada particular o bem que lhe é devido. A justiça geral, social ou legal determina que as partes da sociedade deem à comunidade o bem que lhe é devido.” E, Grau (2006, p. 224) diz que justiça social, “inicialmente, quer significar superação das injustiças nas repartições, a nível pessoal, do produto econômico. Com o passar do tempo, contudo, passa a conotar cuidados, referidos à repartição do produto econômico, não apenas inspirados em razões micro, porém macroeconômicas: as correções na injustiça da repartição deixam de ser apenas uma imposição ética, passando a consubstanciar exigência de qualquer política econômica capitalista.” Aristóteles (2007, p. 103) nos diz que justiça é “aquela disposição de caráter que torna as pessoas propensas a fazer o que é justo, que as faz agir justamente e a desejar o que é justo.” Reale (2001, p. 114) corrobora “enquanto a justiça em si é medida abstrata, suscetível de aplicação a todas as hipóteses a que se refere, a equidade já é a justiça no seu dinâmico ajustamento ao caso”.

capacidade de pensar, avaliar, agir e participar. Veiga (2006, p. 194), ademais, trata desse assunto e chama a atenção para o reino das necessidades, aludindo à revisão de valores vivenciada pela sociedade industrial e pautada na “ética do trabalho”.

Diante de uma enxurrada de mercadorias criadas e vendidas como “necessárias”, o homem apresenta problemas de ordem moral, psicológica e relacional que não são resolvidos pela aquisição de mercadorias. Do que se assume uma incapacidade de apenas no âmbito material se resolver as necessidades humanas. Veiga (2006, p. 194), assim, coloca a expansão do sentido da vida humana para além do trabalho como característica da pós-modernidade: “deixou de ser verdade que para produzir mais é necessário trabalhar mais. Foi-se o tempo em que produzir mais significava, quase sempre, viver melhor.”

Com tais reflexões, adota-se uma noção de justiça visualizada na construção histórica dos direitos humanos, hodiernamente, chamados na seara do Estado Democrático de Direito, de direitos fundamentais¹², o que inclui a percepção do cuidado com o meio ambiente e da adoção de mecanismos de concretização da justiça ambiental. O presente trabalho, dentro de um corte metodológico, aceita a concretização de tais direitos em suas diversas dimensões como um supedâneo lógico para o alcance da justiça.

2.3 Convergência entre justiça intra e intergeracional

Após as considerações feitas acerca da noção de justiça relacionada aos direitos fundamentais, o estudo empreendido nesse item realiza uma associação do conteúdo de justiça tanto nas atuais, quanto nas futuras gerações a partir da destinação das rendas decorrentes da extração econômica de hidrocarbonetos¹³.

Assume-se como premissa de que prover as gerações presentes com os benefícios do usufruto e da efetivação de direitos fundamentais civis, sociais, econômicos e de cooperação é um caminho para se fazer concretizar formas de justiça ao longo do tempo.

---

¹² Em geral, são apontadas diferenças entre direitos fundamentais e direitos humanos, sendo aquele considerado como os direitos que são positivados na ordem jurídica interna de cada país e aquele como os direitos constantes dos documentos internacionais. Para maiores detalhes, recomenda-se leitura de Sarlet (2007).

¹³ Essa proposta parte da observação de que pode existir uma leitura dissociada desse princípio. Ou melhor, a justiça intrageracional pode se diferenciar da noção da justiça intergeracional. Inclusive, dentro do referencial teórico utilizado foi possível notar uma separação dos conteúdos dessas duas justiças. Ocorre que defendemos a existência de uma profunda interligação entre elas, em virtude dos motivos explanados ao longo desse item, de tal forma, que adotamos um critério de unicidade.

Porém, quando se fala em recursos naturais exauríveis integrantes de uma cesta básica de consumo, como conciliar as necessidades das correntes gerações com as das futuras? O usufruto de alguns recursos pode encontrar limitações temporais em virtude de sua inerente esgotabilidade, o caso de hidrocarbonetos, ou pelo abuso em seu uso, por exemplo, a poluição dos mananciais de água doce.

O desenvolvimento ligado ao consumo de recursos naturais para prover as gerações atuais pode causar, no futuro, impossibilidade de gerações vindouras usufruírem desses mesmos recursos. Ao se observar que alguns recursos naturais são ou se tornam escassos, resta refletir sobre a escolha de se consumir tudo hoje ou de se reservar algum tipo de estoque para as gerações futuras.

Ao focar o uso das rendas derivadas das atividades minerais, considerando o conceito de renda mineraria exposta em Hotelling (1931)¹⁴, Hartwick (1977) demonstrou que o investimento em bens de capital reprodutível poderia atender às necessidades de desenvolvimento das futuras gerações¹⁵. Resolve-se a princípio o problema ético entre gerações, quando as populações atuais consomem apenas uma parcela do capital remanescente da produção do recurso natural.

Hartwick (1977, p. 974), por meio da função tecnológica de Cobb-Douglas, estabeleceu a seguinte regra, conhecida como Regra de Hartwick: o investimento da renda gerada na atual exploração de recursos naturais não renováveis em capital reprodutível implica um consumo *per capita* constante.¹⁶ Apesar da ausência do recurso natural em si, os investimentos realizados, com as rendas minerarias geradas podem garantir uma riqueza futura consistente, permitindo a manutenção da renda individual e da riqueza social.

Contudo, quando se visualiza a destinação das rendas de hidrocarbonetos nos países em desenvolvimento, que apresentam elevados graus de desigualdades sociais, cabe indagar se a regra de Hartwick é satisfatória¹⁷ para não reproduzir tais desequilíbrios e injustiças sociais no

---

¹⁴ Para maior compreensão do conceito de renda de Hotelling (1931), além da consulta a essa obra, recomenda-se a leitura de Postali (2002). No capítulo 11, a tese abordará, novamente, esse assunto.

¹⁵ As premissas utilizadas por Hartwick (1977) envolvem economias que, somente, contam com um único tipo de recurso mineral exaurível, não possuem poupança proveniente do setor industrial, bem como sua população permaneceria constante.

¹⁶ Tradução livre a partir do seguinte fragmento textual: “Thus we have established, for general technologies, the rule: “the investment of current exhaustible resource returns in reproducible capital implies per capita consumption constant.”

¹⁷ Vale salientar que, conforme, constante do capítulo 11, a regra da Hartwick não pretendeu abarcar estratégias de desenvolvimento. Em relação ao capital reprodutível, a partir de Hartwick (1977) é possível entender uma

futuro. Além disso, nos debates que se estabelecem a cada momento histórico, em relação à partilha das rendas minerais geradas, o consumo do capital remanescente é sempre considerado essencial para a população atual usufruir maiores possibilidades de desenvolvimento humano. Com isso, pode-se colocar o seguinte ponto: qual seria o equilíbrio entre gastos presentes e investimentos (com potencial de financiar gastos futuros)?

Após o estudo clássico de Hartwick, o assunto tem sido abordado em diferentes momentos, dentro de realidades nacionais distintas. No Brasil, após a década de 1990, quando as receitas provenientes da exploração econômica de hidrocarbonetos atingiram patamares consideráveis em sua relação percentual com o orçamento público de certas localidades beneficiárias, o tema adentrou definitivamente na agenda política nacional.

Pacheco (2007), em análise do caso brasileiro, salienta que nas localidades por ele estudadas não foram verificadas ações concretas para a promoção de um projeto de sustentabilidade, de promoção de justiça intergeracional¹⁸ e de diversificação da base produtiva local¹⁹.

Serra (2007, p. 2-3) crítica a realidade brasileira de descentralização da aplicação das rendas de hidrocarbonetos. Para o autor, os estados e municípios beneficiários não possuem diretrizes de lei quanto ao uso dos recursos. Assim, sem a devida cautela na aplicação desse montante, decisões que promovam o consumo presente inibem o investimento em setores que possam lidar com a posterior exaustão desses recursos minerais.

---

vinculação ao setor industrial, então, o capítulo físico e humano, consistente em máquinas e trabalho seriam os pontos principais sustentados por ele. Veja trecho da obra: “Invest all profits or rents from exhaustible resources in reproducible capital such as machines. This injunction seems to solve the ethical problem of the current generation shortchanging future generations by ‘overconsuming’ the current product, partly ascribable to current use of exhaustible resources. Under such a program, the current generation converts exhaustible resources into machines and ‘lives off’ current flows from machines and labor”(HARTWICK, 199, p. 972).

¹⁸ Dornelas e Brandão (2011, p. 06-07) explicam que três princípios informam a base da equidade intergeracional: “princípio da conservação de opções: cada geração deve conservar a diversidade da base de recursos naturais, sem diminuir ou restringir as opções de avaliação das futuras gerações na solução de seus problemas na satisfação de seus valores, e que deve ser comparável com a diversidade que foi usufruída pelas gerações antecedentes. Princípio da conservação da qualidade: exige-se de cada geração que mantenha a qualidade do planeta para que seja transferida nas mesmas condições em que foi recebida, bem como a qualidade do planeta que seja comparável àquela usufruída pelas gerações passadas. Princípio da conservação do acesso: cada geração deveria prover seus membros com direitos iguais ao legado das gerações passadas e conservar o acesso para as gerações futuras.” Nesse sentido de assegurar a continuidade das gerações no globo terrestre, a Declaração de Estocolmo/72, em seu Princípio 5, demonstrou a preocupação de manutenção dos estoques de reserva de recursos naturais não renováveis com vistas a possibilitar a manutenção das condições da vida na terra: “Os recursos não renováveis do Globo terrestre devem ser explorados de tal modo que não haja risco de serem exauridos e que as vantagens extraídas de sua utilização sejam partilhadas a toda a humanidade.”

¹⁹ Quanto a esse último ponto, também, destacam-se os estudos de Fernandes (2007, p. 64) que destaca a importância da criação de economias complementares nas localidades beneficiadas pelas rendas de hidrocarbonetos.

Ainda, Serra (2005, p. 208) salienta que “o repasse de royalties aos municípios, da maneira que é feito, pode ser entendido como um dos principais golpes na construção de um fundo em prol da justiça intergeracional”. Para o autor, uma política de desenvolvimento de fontes alternativas de energia seria, por exemplo, adequada “dentro da perspectiva moral que valoriza a justiça intergeracional: a finita riqueza mineral, extraída hoje, representa um saque feito ao patrimônio das futuras gerações, as quais precisam ser compensadas.” Nessa visão, as gerações futuras “pobres” em petróleo, por meio de compensação, teriam desenvolvidas outras formas de geração de energia (SERRA, 2007, p. 4).

Carvalho (2008, p. 81-82), em estudo sobre relação entre a exploração do petróleo e aspectos éticos, como justiça e equidade intergeracional, ao focar a realidade brasileira, defende a aplicação das rendas de hidrocarbonetos de modo que as gerações futuras possam se sustentar sem a presença desse recurso natural exaurível. A autora ressalta a importância de diversidade de destinação das rendas em políticas públicas que incentivem a geração de renda futura pela diversificação da economia, através do investimento em saúde, educação e infraestrutura, bem como em políticas de pesquisa e desenvolvimento que promovam a diversificação da matriz energética.

Quando os autores acima expõem a necessidade de investimentos em saúde, educação e infraestrutura, bem como em políticas de sustentabilidade e de diversificação econômica, ocorre uma nítida aproximação entre a perspectiva econômica e a teoria dos direitos fundamentais. Torronteguy (2009, p. 84) vincula a aplicação de *royalties* à efetivação de direitos fundamentais sociais, tais como os direitos à saúde, à educação, à moradia, à assistência social, ao meio ambiente e proteção à infância, à adolescência e aos idosos²⁰. Para a autora, o ordenamento jurídico não pode ficar a mercê de legislações estritas, restritivas e omissas, “que promovam algum retrocesso em termos sociais e fomentem ainda mais o atual modelo de desenvolvimento econômico.” O que no seu entendimento, capacita instituições democráticas, como por exemplo, Ministério Público e Tribunal de Contas, a intervirem e a exigirem por meio de mecanismos jurídicos, a aplicação dessas receitas para resolução de questões sociais (TORRONTÉGUY, 2009, p. 150).

---

²⁰ O rol de direitos fundamentais sociais está descrito no art. 6º da CF/88, são eles: direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Interessante salientar que essa autora incluiu o direito ao meio ambiente nesse rol de direitos fundamentais sociais, de segunda dimensão, vinculados à ideia de igualdade da Revolução Francesa. Geralmente, os autores classificam-no como direitos de terceira dimensão.

Bregman (2007, p. 56) aponta que “as políticas voltadas para a promoção da justiça intergeracional se confundem com aquelas voltadas para o desenvolvimento.” Permite-se, então, levantar a reflexão da ligação entre políticas que considerem as necessidades das gerações atuais e futuras.

Aponta-se, dessa forma, que as semelhanças entre as posições dos autores acima referenciados convergem para um discurso que envolve a destinação das rendas para diversificação e sustentabilidade econômica, por meio de investimento em infraestrutura básica, de formação de mão de obra através da educação e do reforço da qualidade de vida com investimentos em saúde. Também, destaca-se o incremento de se pensar em investir em fontes de energia alternativas ao petróleo.

A diferença poderia ser apontada a partir de uma incorporação da efetivação de direitos fundamentais sociais, que não somente educação e saúde na seara da destinação desses recursos. Ademais, na literatura consultada não se constatou a construção de uma relação entre os benefícios para as gerações futuras a partir do acréscimo de rol de áreas de destinação das rendas baseadas na efetivação de direitos fundamentais sociais das gerações atuais.

A despeito da importância do desenvolvimento da justiça intergeracional, outras lacunas podem, ainda, ser apontadas nos textos selecionados: quem seriam as gerações futuras? Aquelas que nascerão após a exaustão total das reservas do petróleo? Ou aquelas que nascem durante o processo de exaustão das reservas? Realmente, faz-se necessário a humanidade caminhar para a exaustão das reservas de hidrocarbonetos ou propor a substituição gradativa dessa fonte de energia por outras formas que sustentem a qualidade de vida do globo terrestre?

Acrescenta-se, ainda, a discussão sobre a justiça ambiental, que propugna o alcance uniforme dos bens ambientais e dos benefícios da aplicação concreta do desenvolvimento sustentável para todos os membros da atual sociedade, bem como que o compartilhamento dos ônus do progresso seja suportado por toda a coletividade, sem discriminação por questões racial, étnica ou econômica (NUSDEO, 2011). Dessa forma, cabe indagar se o conceito da justiça intergeracional considera o passivo ambiental criado pelas atuais gerações a partir, por exemplo, da instalação de plantas poluentes para o uso intensivo de hidrocarbonetos?

Hodiernamente, a partir da experiência inicial dos movimentos sociais dos Estados Unidos, além de desigualdades sociais e econômicas, as ambientais, também, passaram a ser alvo de

reivindicação dos cidadãos pobres e de etnias socialmente discriminadas e vulnerabilizadas (HERCULANO, 2011). Assim, decisões de agentes políticos e econômicos quanto ao local de instalação de indústria com efluentes poluentes, como uma refinaria de petróleo, devem levar em conta que a sociedade deve suportar esse passivo ambiental equitativamente, e não apenas um grupo discriminado.

Dentro desse viés, o princípio da justiça intergeracional considera a justiça ambiental em seu conteúdo? Qual o sentido de investimentos em capital reproduzível ou alocação em poupança pública diante de um cenário de desigualdade ambiental, de degradação ambiental e de extinção de inúmeras espécies vegetais e animais? Sendo assim, afinal, o que seria justiça intergeracional?

Também, há lacunas no alcance de medidas para dar concretude às escolhas de gastos, por exemplo, como proporcionar a justiça, também, para as gerações atuais, diante da nítida desigualdade social, econômica e ambiental? Como proceder com o gasto e/ou o investimento em efetivação de direitos fundamentais sociais conjugados a políticas desenvolvimentistas baseadas na diversificação e na sustentabilidade econômica e energética? Faz sentido separar políticas e planejamentos públicos para as atuais e para as futuras gerações?

É possível notar uma ausência de abordagem epistemológica da justiça intergeracional nas obras dos autores acima citados, o que merece reparo. Com isso, além de referências a gerações vindouras, pode-se começar a correlacionar a justiça intergeracional com a necessidade de efetivação dos direitos sociais, econômicos e de cooperação das atuais gerações.

Essa ideia de justiça envolve os direitos das futuras gerações a encontrar as plenas condições de seu desenvolvimento no globo terrestre, inclusive, com os positivos reflexos das conquistas de evolução das atuais gerações em termos de criação equitativa de oportunidades. Sendo assim, é claramente perceptível que as condições herdadas pelas gerações futuras dependerão fortemente das qualidades de vida usufruídas pelas gerações atuais, incluindo-se os funcionamentos e as capacidades vivenciadas pela atual comunidade.

Nessa esteira de raciocínio, podemos afirmar que uma regulação da aplicação de rendas de hidrocarbonetos deve conter os excessos e os abusos, servindo como norteador da discricionariedade do administrador público, e servindo como diretriz de aplicação do direito ao caso concreto pelo judiciário. Atuar, assim, sobre os direitos das atuais e das futuras

gerações permite seguir um escopo ético-normativo, criador de uma justiça social, econômica e ambiental que considere as consequências das escolhas atuais.

Identificando a regra de Hartwick, autores são pacíficos em reconhecer que as jazidas minerais economicamente viáveis são ativos e oportunidades, os quais os países produtores, sabiamente, podem se valer para atingir níveis razoáveis de desenvolvimento e de erradicação da pobreza. Sendo assim, as necessidades das atuais e das futuras gerações estariam atendidas com investimentos em capitais físico, humano, tecnológico e institucional (DAVIS; TILTON, 2005, p. 237).

Dentro dessa lista construída por Davis e Tilton (2005), há de se incluir as necessidades de despesas e de investimentos em soluções ambientais, com fins de atingir a justiça ambiental, vinculando-as ao conceito de sustentabilidade, pois ao se comparar a geração passada com a atual, a riqueza da sociedade corrente é aparente, porque a Terra foi intensamente contaminada pelo homem ao longo dos últimos anos, em virtude de seus conceitos e valores de progresso e de crescimento. Considera-se que a utilização de fontes alternativas de energia estaria inclusa nos investimentos em capital tecnológico na visão de Davis e Tilton (2005).

Segundo tais critérios de aplicação de recursos, a efetivação de direitos fundamentais, também, permite alcançar a justiça entre as necessidades das atuais e das futuras gerações, no sentido de possibilitar a redução da pobreza sistêmica, que inclui não somente a ausência do gozo de bens materiais, mas as impossibilidades de usufruto de bens intelectuais, como a educação, o que corresponderia ao investimento em capital humano.

Nessa linha de raciocínio, defende-se a continuidade lógica entre a justiça intra e intergeracional, considerando que o conteúdo de justiça intrageracional irá desencadear relações lógicas causais na justiça intergeracional. Assim, políticas públicas pautadas na construção de uma justiça para as atuais gerações, também, devem prevê a extensão de impactos para as futuras gerações.

Outrossim, as interações entre tais tipos de justiça mostram que a forma adequada de compreendê-las é através de uma unicidade. Com tal sentido, enxerga-se a justiça intra e intergeracional como uma única justiça, de similar conteúdo e igual necessidade de concretude, porém com diversas formas de efetivação. Com tais ponderações, a justiça intra e intergeracional deverá ser parâmetro de destinação das rendas derivadas da extração econômica de hidrocarbonetos.

Portanto, diferenciações entre as atuais e futuras gerações, ao se adotar uma visão unitária, é ilusória. Uma comparação entre os teóricos estudados nos parágrafos anteriores, remonta à construção de uma visão clara da necessidade de alcance da justiça social, econômica e ambiental nas atuais gerações formadoras da base inexorável das gerações vindouras, o que logicamente, traduz as raízes humanas de ancestralidade, dentro de uma percepção de comprometimento social.

Sendo assim, qual o sentido de se separar os indivíduos entre os de gerações atuais e os que pertencerão a gerações futuras? Do ponto de vista epistemológico, não faz sentido, porque considerando a continuidade da vida no globo terrestre, os seres humanos são únicos e totalmente co-responsáveis por suas criações, independentemente do conceito de gerações.

Ademais, qual o efeito possível que essa a separação ocasiona nas atitudes da geração atual? Um dos efeitos é o distanciamento dos problemas criados na atualidade, que podem ficar para as gerações futuras resolverem, em virtude de justificativas pautadas em progressos vindouros. Porém, quando o ser humano enxerga que ele próprio pode ser prejudicado, fica mais perceptível sua responsabilidade e sua atitude necessária de modificação do quadro por ele mesmo criado.

Portanto, a convergência entre justiça nas atuais e nas futuras gerações diante de uma abordagem jurídica e econômica mostra a importância dos seus desdobramentos na seara do discurso dos direitos, das políticas, dos programas e dos planejamentos públicos adequados para efetivá-los, visto que juízos avaliatórios ético-econômicos servirão como fundamento para a real vida do jurídico, ou seja, no momento de concretização da norma jurídica, que foi delineada e interpretada seguindo determinados juízos avaliatórios.

Assim, é ilusório esgotar recursos naturais exauríveis e/ou adotar parâmetros de desenvolvimento que levarão à exaustão da qualidade de recursos naturais renováveis em razão de valores e de necessidades construídas para as atuais gerações, a partir de adoção de um nítido interesse político de influenciar os resultados de eleições e de exercer um poder hegemônico sobre a população atual e local, que se sente imediatamente abastecida de suas necessidades manipuladas, perpetuando-se mecanismos cíclicos de dominação política e econômica sob os territórios.

Não se trata de entender que as rendas decorrentes da extração econômica de hidrocarbonetos resolverão todos os problemas de certa sociedade, mas de aproveitar a existência desse

recurso público financeiro para destinar tais rendas de forma a criar e revisar conceitos e parâmetros desenvolvimentistas atuais para possibilitar a continuidade da vida com qualidade sobre o planeta Terra. Portanto, o PJI&IG absorve a justiça intergeracional para construir a percepção da unicidade da espécie humana e da sua relação com o seu território (seu entorno) e/ou com a natureza, o que inclui o uso, o manejo e a gestão dos recursos naturais (COSTA; MOUTINHO SANTOS, 2012a).

2.4 A perspectiva Constitucional para a unicidade do PJI&IG

Dentre as normas existentes no corpo constitucional, o PJI&IG possui relação direta com a questão da aplicação das rendas oriundas da atividade de exploração de hidrocarbonetos no Brasil, necessário, assim, que sirva de fundamento para destinação das rendas, bem como para uma legislação infraconstitucional específica que direcione a aplicação dessas receitas.

Nesse desiderato, dentro das lógicas esboçadas pela literatura especializada da área, começa-se a examinar quais normas constitucionais se referem à adoção de promoção do PJI&IG e qual o sentido dessa expressão dada pelo texto constitucional²¹.

No *caput* do art. 225 da Constituição Federal²², a menção à justiça intra e intergeracional é encontrada: “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” Esse dispositivo constitucional consagra a ética da solidariedade entre gerações.

Pelo que se percebe do texto constitucional, a justiça intra e intergeracional possui um conteúdo eminentemente relacionado ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado.” Assim, na doutrina jurídica, encontram-se referências à justiça intra e intergeracional no Direito Ambiental. Para Machado (2009, p. 134):

A Constituição estabelece as presentes e futuras gerações como destinatárias da defesa e da preservação do meio ambiente. **O relacionamento das gerações com o**

²¹ Grau (2002), quando inicia a interpretação e crítica da Ordem Econômica na Constituição de 1988, se refere fundamentalmente aos preceitos inscritos nos arts. 1º, 3º a 11, 201, 202 e 218 e 219 – bem assim, entre outros, os do art. 5º, LXXI, do art. 24, I, do art. 37, XIX e XX, do parágrafo 2º do art. 103, do art. 149, do art. 225.

²² Em termos internacionais, possível verificar a existência da preocupação com o legado das atuais gerações na Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972), que estabeleceu em seu Princípio 2 o dever de preservação dos recursos naturais em benefício das atuais e futuras gerações. No mesmo sentido dispôs o Princípio 3 da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992).

meio ambiente não poderá ser levado a efeito de forma separada, como se a presença humana no planeta não fosse uma cadeia de elos sucessivos. (grifo no original).

Dentro dessa perspectiva, Machado (2009) chama atenção para a importância de considerar a unicidade da espécie humana diante das problemáticas ambientais e indica que, por exemplo, políticas públicas isoladas nas gerações atuais ou futuras gerações desconsiderariam essa visão de continuidade da vida humana no globo terrestre.

Milaré (2009, p. 819-820), ao tratar do significado do *caput* do artigo 225 da Constituição Federal, denomina a abordagem da preservação e da conservação do meio ambiente para as atuais e futuras gerações como “princípio da solidariedade intergeracional”:

“Este princípio busca assegurar a solidariedade da presente geração em relação às futuras, para que também estas possam usufruir, de forma sustentável, dos recursos naturais. E assim, sucessivamente, enquanto a família humana e o planeta Terra puderem coexistir pacificamente.” (grifo no original).

Pois tais assunções, perceptível a relação dada pela Constituição ao conteúdo desse princípio da solidariedade intergeracional, o qual o presente trabalho denomina de justiça intra e intergeracional, com os temas “preservação e conservação do ambiente” e “sustentabilidade”. Nesse sentido, a promulgação de leis que tratem da efetivação desse princípio atende ao disposto na Constituição.

Nesse contexto, é que emerge a justiça intra e intergeracional como o princípio da continuidade da vida no globo terrestre. Não existe sentido a separação de uma justiça para as atuais e outra para as futuras gerações, quando na verdade o que se tem é a vida em sua integralidade e constância de sucessivas gerações, de similares relevâncias e sem sobreposição uma a outra. Por tal motivo, a importância de se tratar essa justiça como única²³, e elevá-lo ao nível de expansão da consciência humana acerca de sua realidade de seres em evolução e em sucessivas gerações.

Como se nota, também, a doutrina balizada considera a justiça intra e intergeracional como um princípio de ética e solidariedade entre gerações. Da mesma forma, a efetivação de direitos fundamentais traz bem ínsita os princípios atinentes à dignidade da pessoa humana.

---

²³ Nesse ponto merece menção comparativa à evolução do tratamento dado aos direitos fundamentais, que inicialmente vistos como gerações, passaram a serem denominados como dimensões, posto não serem tratados como separados ou como esgotados em si. Muitos teóricos passaram a sustentar que o termo “gerações de direitos fundamentais” dava a entender que a primeira geração seria mais importante do que a segunda, ou até mesmo que ao se alcançar direitos de terceira geração, os de segunda ou de primeira não seriam mais significativos para serem concretizados. Tal paralelo, também, pode ser feito aqui, ao se continuar utilizando a ideia de gerações atuais separadamente das futuras.

Por esses pontos, pode-se dizer que a justiça intra e intergeracional assume um formato de princípio diante do ordenamento jurídico. Para tanto, importante entender o que é princípio e a consequência dessa adoção para a sua efetivação.

Os princípios são conhecidos como as pedras basilares de qualquer sistema. O conceito de princípio encontra, usualmente, assento em inúmeros livros jurídicos, porém coube a Mello (2009, p. 53) trazer para o direito brasileiro uma das acepções mais tradicionalmente citadas pelos diversos estudiosos dessa ciência. Assim, para esse autor:

princípio é, pois, por definição mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico. **Eis porque: violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma.** A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.²⁴ (grifos do autor).

Seguindo a mesma linha de Mello (2009), Bonavides (2010, p. 294) pontua que os princípios fazem a congruência, o equilíbrio e a essencialidade de um sistema jurídico legítimo. “Postos no ápice da pirâmide normativa, elevam-se, portanto, ao grau de norma das normas, de fonte das fontes. São qualitativamente, a viga-mestra do sistema, o esteio de legitimidade constitucional, o penhor de constitucionalidade das regras de uma Constituição.”

Para Alexy (2002, p. 195), os princípios são deveres e direitos que podem ser sopesados, assim, têm um caráter *prima facie*, sendo que em determinadas condições podem existir a precedência de um princípio em face de outro, o que levaria a sopesá-los e aplicá-los de forma otimizada (busca do maior grau de realização possível de um princípio qualquer, dentro das situações fáticas e jurídicas existentes). Já as regras são normas jurídicas definitivas, no

---

²⁴ Na nota de rodapé número 34, Mello (2009, p. 53) diz que a partir da década de 1970 começou a vulgarizar-se uma acepção de princípio baseada nas formulações de Alexy e Dworkin “(que de resto não são idênticas, mas têm grandes pontos de similitude). Ocorre que estes eminentes juristas não expropriaram (até mesmo por impossível) o direito de uso de tal expressão, de molde a tornar admissível apenas a acepção que lhe emprestam. Então, é possível que algo seja qualificado como princípio de acordo com uma dada acepção de princípio, descoincidente com a que lhe irrogam estes mencionados autores. É óbvio, pois, que seria gravíssimo erro pretender avaliar o objeto dessarte identificado como princípio, para atribuir-lhe características distintas das que lhe foram irrogadas por quem dele se serviu, valendo-se de critério que estivesse assentado em outra acepção de princípio, qual a que lhe conferem Alexy e Dworkin. Isso implicaria falar de “A”, supondo-se referido a “B”. Quem cometer tal erro em obra teórica – e isto tem ocorrido ultimamente – sobre estar incurso em séria impropriedade, induzirá terceiros a incidirem no mesmo deplorável equívoco.”

sentido de dever ser ou não ser cumpridas.

Certamente o exame deverá ser no caso concreto, na realidade de cada município, estado e nação. As escolhas de decisão sejam do administrador público, do legislador ou do judiciário deverão ser baseadas no julgamento da real necessidade da sociedade local, estadual ou nacional, sem descuidar da percepção de além das fronteiras do atual, ou seja, estender a sensibilidade para a continuidade da vida no globo terrestre.

Porém, necessário se ter o mínimo de critérios de delineamento das aplicações das rendas, para que seja possível a fiscalização de tais receitas, pois ao adotar a perspectiva principiológica se estará seguindo critérios de força coercitiva constitucional e de possibilidade extensiva de interpretação, contudo de caráter fluídico e flexível. Com tais reflexões, passa-se para o tópico seguinte que trata da inserção da sustentabilidade na análise aqui realizada.

2.5 A perspectiva de exaustão das reservas de hidrocarbonetos e o conceito de sustentabilidade: a relação com o PJI&IG

A necessidade de preparação da sociedade para o processo de exaustão das reservas de hidrocarbonetos traz a tona três principais problemáticas: a primeira relaciona-se com o término de um específico fluxo de riquezas alavancado pelo desenrolar dessa indústria; a segunda refere-se ao incremento da utilização de fontes alternativas em substituição aos hidrocarbonetos como fonte primária de geração de energia; e, a terceira é atinente a necessidades reais dos seres humanos e sua relação com o planeta Terra. Esses pontos envolvem intuitivamente a questão pertinente à sustentabilidade. Todavia, o que é sustentabilidade²⁵?

Moutinho dos Santos (2004) parte da definição do verbo “sustentar” dentro do vernáculo para demonstrar que a riqueza linguística ocasiona uma difícil tarefa de construir uma definição direta e simples de sustentabilidade. Para o autor, o substantivo sustentabilidade, desde seus primórdios, tem se relacionado a um estado ou condiciona uma dinâmica, que pode ser mantido por um período indefinido, mas longo, de tempo (MOUTINHO DOS SANTOS,

---

²⁵ Segundo Aloe (2010), hodiernamente, já é possível entender a sustentabilidade enquanto integralidade do ser humano. Ao se trabalhar os 4 módulos da sustentabilidade: social, econômico, ambiental e visão de mundo, é possível, sobretudo, expandir a consciência do ser humano do local para o global.

2004, p. 05). Tal percepção se aproxima de conceito como o utilizado em Vargas (1996, p. 297), que correlaciona sustentabilidade a adoção, pela sociedade, de um estilo de vida que preserve a diversidade dos sistemas de vida, levando a garantir a operação continuada do processo evolutivo multifacetado. Barbarieri (2005, p. 39) diz que o “conceito tradicional de sustentabilidade tem sua origem nas Ciências Biológicas e aplica-se aos recursos renováveis, principalmente, os que podem se exaurir pela exploração descontrolada, como são os casos dos cardumes de peixes e das espécies vegetais das florestas naturais.”

Ainda, Moutinho dos Santos (2004, p. 06) explica que em outras abordagens, interpreta-se a sustentabilidade como uma descrição de processos que estão continuamente evoluindo, o que expõe as preocupações com as taxas das mudanças. E, dentro dessa sistemática, o desenvolvimento sustentável passa a ser peça chave. O autor, também, faz referência ao princípio da equidade intergeracional, quando aborda uma acepção mais completa da sustentabilidade, aludindo-se ao uso ou à gestão de recursos naturais a uma taxa aceitável, que permita a satisfação das necessidades das atuais gerações e proteja os interesses das gerações do futuro. Conforme esse autor, a sustentabilidade requisita um entendimento simultaneamente de três dimensões: “ambiental, econômico e social das necessidades das comunidades (e através de suas gerações)” (MOUTINHO DOS SANTOS, 2004, p. 06).

Dentro da dimensão ambiental, Ribeiro (2010, p. 70) pontua a sustentabilidade como a capacidade de carga de o planeta suportar a reprodução da vida. Visão que se aproxima da exposta em Carvalho (2009), que coloca como condição essencial para a sustentabilidade, a efetiva compatibilização do crescimento do uso de recursos naturais com a capacidade do ambiente de renová-los e de reciclar seus rejeitos.

Veiga (2006, p. 109) diz que a noção de sustentável envolve, basicamente, três padrões de resposta, correspondente a duas teses extremas criadoras de um impasse e um anátema no âmbito da retórica científica, e uma terceira corrente com discurso eclético, mas que faz parte da retórica político-ideológica. Assim, de um lado, autores que não acreditam na existência de dilema entre conservação ambiental e crescimento econômico, apoiando sua possível conciliação²⁶. E, de outro lado, estariam teóricos, que negam tal possibilidade de

---

²⁶ Veiga (2006, p. 109-128) explica que dentro desse campo, as posições dos economistas variam, ou seja, são heterogêneas. Por exemplo, os seguidores de Solow, que acreditam na capacidade de a tecnologia inverter o processo de dano ao ambiente, começaram a ser denominados de corrente que prega a “sustentabilidade fraca”. Assim, explica Veiga (2006, p. 123) que a sustentabilidade fraca assume, no limite, que “o estoque de recursos naturais possa até ser exaurido, desde que esse declínio seja progressivamente contrabalançado por acréscimos proporcionais, ou mais do que proporcionais, dos outros dois fatores chave – trabalho e capital produzido, -

convergência entre conservação ambiental e crescimento econômico, por exemplo, Georgescu-Roegen (1999) defende que o desenvolvimento com o decréscimo do produto deve ser apoiado pela humanidade. E, ainda dentre os céticos, Daly²⁷ aponta a “condição estacionária” como alternativa à decadência ecológica, com a melhoria da economia em termos qualitativos, ao se verificar, por exemplo, a migração de energia fóssil para energia limpa (VEIGA, 2006, p. 109-113).

Contudo, Veiga (2006, p. 164-165) seguindo a dificuldade conceitual apontada por Moutinho dos Santos (2004), acrescenta que:

Acontece que estão justamente nas fraquezas, imprecisões e ambivalências da noção de sustentabilidade as razões de sua força e aceitação quase total (...) sendo uma questão primordialmente ética, só se pode louvar o fato da idéia de sustentabilidade ter adquirido tanta importância nos últimos vinte anos, mesmo que ela não possa ser entendida como um conceito científico. A sustentabilidade não é, e nunca será, uma noção de natureza precisa, discreta, analítica ou aritmética, como qualquer positivista gostaria que fosse.

Como se percebe a ênfase moral e ideológica, respaldada, sobretudo, no compromisso ético entre gerações tem superado outras problemáticas colocadas dentro do processo produtivo e industrial, ou seja, na forma como a sociedade se apropria da natureza (AMADO, 2010). Por tal motivo, segundo Souza (2002, p. 01), imprescindível se faz refletir sobre o conceito de sustentabilidade do ponto de vista epistemológico e metodológico (teórico e conceitual)²⁸. Para essa autora, existe um uso indiscriminado dos conceitos de sustentabilidade na Academia, pois suas definições são fluídas e possibilitam a apreensão de falsos problemas. A

---

muitas vezes agregados na expressão ‘capital reprodutível’.” Por outro lado, surgiu a corrente chamada de sustentabilidade forte, em que, conforme Veiga (2006, p. 124) afirma se constitui de economistas neoclássicos que não concordam com a proposição de Solow, seguidores da Escola de Londres e do expoente David William Pearce. Para essa corrente, menos otimista, “o critério de justiça intergerações não deve ser a manutenção do capital total, mas sim sua parte não reprodutível, que chamam de ‘capital natural’. E por não ignoraram que grande parte desse ‘capital natural’ é exaurível, propõem que os danos ambientais provocados por certas atividades sejam de alguma forma compensados por outras.” Contudo, as tipologias não param por aí. Veiga (2006, p. 152) diz que “entre esses dois extremos há um heterogêneo pântano que insiste em tentar ‘esverdear’ outras variantes tradicionalmente anti-ecológicas das ciências econômicas, sejam elas de caráter institucionalista ou duramente marxista.” Recomenda-se a consulta de Veiga (2006), onde é possível encontrar tais variações citadas.

²⁷ Nesse sentido, interessante a abordagem delineada por Daly (1996, p. 1-18) quanto ao conceito de desenvolvimento sustentável, que em sua opinião, guarda uma perigosamente indeterminação, mas que foi abraçado e institucionalizado por vários fóruns de debate, como economistas clássicos, Banco Mundial, Academia e nas políticas americanas.

²⁸ Para Souza (2002, p. 01), “a Universidade assumiu apressadamente o conceito de sustentabilidade e do ambiental, importando-os das agências financiadoras internacionais, sem ter tornado público uma discussão teórica mais consistente. O conceito foi nela introduzido, sem crítica, pois os estudos e teses produzidos nos inúmeros programas de pesquisa cuidaram do rigor metodológico, isto é, de um método que se ajuste as características do funcionamento deste mundo novo em que vivemos. As matrizes montadas se revelam inconsistentes do ponto de vista do método: não há rigor disciplinar, nem interdisciplinar e sequer transdisciplinar. O que prevalece é o método analítico em um mundo impregnado de contradições.”

complexidade apontada por Souza (2002, p. 06) assume dimensões sociais e geográficas. Os problemas a serem enfrentados no planeta são de difícil compreensão e as soluções são complexas, principalmente em virtude do vazio evidenciado em muitos conceitos²⁹. A discussão ambiental envolve, sobretudo, as escolhas que foram até agora feitas e que prejudicaram a qualidade da vida do homem no planeta. Todavia, o relacionamento do homem com o seu entorno não foi despretensioso.

Dentro do processo histórico de formação da ideia de sustentabilidade, Souza (2002, p. 07) aborda o contexto político do tratamento das questões ambientais, primeiro com a criação do conceito de ecodesenvolvimento no âmbito da Conferência de Estocolmo (1970), e depois com a invenção do conceito de desenvolvimento sustentável pela Comissão de Brundtland. Tais conceitos, segundo a autora, foram incorporados aos discursos de técnicos, de cientistas, de profissionais e de políticos progressistas do mundo inteiro, nem sempre com uma reflexão crítica e de como se pensar a complexidade de todas as questões sociais, geográficas e ambientais, e de como dar conta de realidades muito distintas ao redor do mundo (SOUZA, 2002).

A reprodução de conceitos impregnados de verdades ditas como absolutas foi entregue pelos fóruns a bancos de investimentos internacionais, que incentivaram medidas ditas necessárias a muitos países. Estes, por seu turno, frequentemente as adotaram sem uma ampla discussão na seara nacional. Muitas medidas não são compatíveis com as realidades encontradas no seio de cada localidade. As fórmulas nem sempre consideram a possível diversidade dos problemas que pretendem solucionar (SOUZA, 2002). Passa-se a percepção de que a natureza está doente por causa do modelo de desenvolvimento das décadas anteriores. Porém, não se questionam acerca do homem, ou seja, o homem também não estaria doente?³⁰ As grandes transformações demográficas em curso não conduzem a situações mais precárias, tornando ainda mais difícil a efetivação de direitos fundamentais? A realidade brasileira é digna de nota, pois quando se verifica o entorno, constata-se a violação diária dos direitos

---

²⁹ A autora continua suas indagações, que se reproduz a seguir: “ou, então propomos uma outra discussão importantíssima: o ambiente envolve o homem, a sociedade? Ou a questão maior é realmente a questão social, até mesmo nos aspectos pertinentes ao conhecimento da geosfera, como fazem os geólogos? Porque conhecer? Para salvar o ambiente, ou a vida, sobretudo a humana. Dizem os incautos: mas o ambiente é antrópico! Digo eu, voltando a questão da racionalidade: mas o domínio e a ‘criação’ do ambiente tem um sujeito: a sociedade e sua incrível racionalidade.” (SOUZA, 2002, p. 06).

³⁰ O Manifesto de Londrina do Meio Ambiente de 27/09/1992 demonstrando a preocupação com toda essa temática aponta que “somente uma nova ética social, política e econômica que valorize a autogestão com descentralização do poder e educação para a cidadania permitirá a conquista de uma nova relação da sociedade com a natureza.” (MENDONÇA, 2005, p.73-4).

fundamentais e da cidadania.

Mendonça (2005, p. 71) lembra que “falar de meio ambiente significa, antes de tudo, lutar para o equacionamento de graves problemas sociais que tão marcadamente caracterizam o espaço geográfico nacional.” O autor coloca questões fundamentais para a reflexão da relação homem e natureza diante dos problemas que a sociedade brasileira vivencia referente às ameaças à paz social, quando se observam os dados estatísticos e intensidade da criminalidade, violência, corrupção, favelamento, desemprego/subemprego, distribuição de renda, habitação, escola, alimentação, lazer, dentre outros tantos indicadores dessa realidade: “Como falar de meio ambiente em tais condições?! Como falar de meio ambiente dentro de uma favela?! Como falar de meio ambiente para os ‘sem terra’?! O que estas pessoas precisam resolver primeiro?!!!!! Quais suas prioridades básicas?” (MENDONÇA, 2005, p. 71).

Certamente, essas tarefas não são fáceis, caso não se construa a percepção e a experiência de comprometimento social, de solidariedade e de participação como elementos imprescindíveis nos diversos relacionamentos no contexto da pós-modernidade. Nítida é a necessidade de se repensar que relações existem hoje entre os homens e suas consequências para o ambiente, bem como no relacionamento homem-natureza. A revisão dos atuais paradigmas de desenvolvimento se fez necessário para se repensar qual tipo de relacionamento existe entre o homem e o seu entorno. Nesse sentido, Santos (1992, p. 96) afirma que “a história do homem sobre a Terra é a história de uma rutura progressiva entre o homem e o entorno. Esse processo se acelera quando, praticamente ao mesmo tempo, o homem se descobre como indivíduo e inicia a mecanização do Planeta, armando-se de novos instrumentos para tentar dominá-lo.”³¹

Para Souza (2002, p. 07) a sustentabilidade é uma metáfora³² poderosa e que acoberta o tema sobre o qual se precisa tratar, falar, discutir: a desigualdade. O mundo se mundializou e cada vez mais tende a ser unitário do ponto de vista técnico, mas fragmentado e insustentável

---

³¹ Nesse mesmo trabalho, Santos (1992, p. 103) fala do atual status da pesquisa universitária, programada para reproduzir estatísticas, técnicas e racionalidades que leva ao assassinato da criatividade e da originalidade. Ainda, esse mesmo autor salienta que “fomos rodeados, nestes últimos 40 anos, por mais objetos do que nos precedentes 40 mil. Mas sabemos muito pouco sobre o que nos cerca (...) os objetos que nos servem são, cada vez mais, objetos técnicos, criados para atender a finalidades específicas. As ações que contem são aprisionadas por finalidades que, raramente, nos dizem respeito.” (SANTOS, 1992, p. 99).

³² Segundo o dicionário Houaiss (2009), metáfora é substantivo feminino, com designação de um objeto ou qualidade mediante uma palavra que designa outro objeto ou qualidade que tem com o primeiro uma relação de semelhança (p.ex., ele tem uma vontade de ferro, para designar uma vontade forte, como o ferro). Etimologia lat. *metaphòra*, ae 'metáfora', do gr. *metaphorá*, às 'mudança, transposição', p.ext. em ret 'transposição do sentido próprio ao figurado, metáfora', do v. *metaphéró* 'transportar'.

(segregado) do ponto de vista socioespacial, sócio-político (SOUZA, 2002, p. 08).

Longe de um consenso, os debates continuam e, hodiernamente, como explica Sachs (2006) prefaciando a obra de Veiga (2006) o desenvolvimento sustentável deveria, a rigor, ter a adjetivação “desdobrada em socialmente includente, ambientalmente sustentável e economicamente sustentado no tempo”. Todavia, Sachs (2006) alerta que “a problemática do desenvolvimento passou de moda e o seu status acadêmico é cada vez mais marginal.”

O conceito de sustentabilidade envolve a reflexão da desigualdade e da ideologia da separação criada pelo homem, que ao esquecer sua unicidade, fica fragmentado e não consegue obter respostas que deem conta da realidade. Com isso, ao se adotar o PJI&IG, dentro do viés de unicidade da espécie humana em suas sucessivas gerações, proporciona-se a visão de integralidade do ser humano (COSTA; MOUTINHO DOS SANTOS, 2011b). A ideia de fragmentação já não deve encontrar espaço na sociedade, mesmo na perspectiva temporal que separa as gerações.

Dentro dessa ideia de completude, o PJI&IG correlaciona a ideia de sustentabilidade à efetivação de direitos fundamentais civis, sociais, de solidariedade e de cooperação, aos investimentos em diversificação econômica e aos usos de outras fontes de energia que respeitam o ambiente e se espraiam para uma proposta de continuidade da vida do globo (COSTA; MOUTINHO DOS SANTOS, 2011d).

Por tal motivo, quando da escolha da destinação das rendas de hidrocarbonetos é fundamental refletir na sustentabilidade territorial, que se estende harmoniosamente para o global, e permite a compreensão do funcionamento do território que direcione as prioridades em investimentos, bem como o entendimento das necessidades e do nível de qualidade de vida da população que vive em certo território, além do exame das necessidades progressivas e de seu crescimento populacional (SOUZA, 2002, p.09-11).

2.6 Necessidades humanas, direitos fundamentais³³ e expansão das dimensões da sustentabilidade através do PJI&IG

Considerando o que foi exposto sobre o conceito de justiça, quais as necessidades humanas que correspondem a uma existência digna consubstanciada nos direitos fundamentais e consentânea com o PJI&IG? Todo o discurso dos direitos fundamentais em suas diversas dimensões³⁴ é pautado na assunção da percepção acerca do incremento das necessidades humanas, sejam elas materiais, valorativas, morais e espirituais. Como Bobbio (2004, p. 09) sugere a “linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais.”

Bobbio (2004, p. 18) lembra que esses direitos são variáveis e se modificam constantemente, a partir das próprias condições históricas, ou da mudança das necessidades e dos interesses, das classes de poder, dos meios disponíveis para a sua realização ou das transformações técnicas. Por exemplo, na Grécia antiga, a liberdade era relativa até para o cidadão grego, porquanto a cidadania ainda significava somente o poder de participar da vida política e administrativa das cidades-estados³⁵. O posterior esquecimento de conceitos de cidadania em

---

³³ Urge importante discorrer sobre a questão terminológica que envolve o tema de direitos fundamentais. Segundo Sarlet (2007, p. 33), outras expressões são largamente e, até com maior intensidade, utilizadas no direito positivo (constitucional ou internacional). Assim, esse autor cita uma longa lista, dentre os quais considera mais importantes, que reproduzimos: “direitos humanos, direitos do homem, direitos subjetivos públicos, liberdades públicas, direitos individuais, liberdades fundamentais e direitos humanos fundamentais.” E, continua explicando sobre a confusão gerada por tamanha riqueza terminológica: “Não é, portanto, por acaso, que a doutrina tem alertado para a heterogeneidade, ambigüidade e ausência de um consenso na esfera conceitual e terminológica, inclusive no que diz com o significado e conteúdo de cada termo utilizado, o que apenas reforça a necessidade de obtermos, ao menos para os fins específicos deste estudo, um critério unificador.” Sarlet (2007, p. 34), também aponta essa diversidade terminológica na Constituição Federal de 1988: “a) direitos humanos (art. 4º, inc. II); b) direitos e garantias fundamentais (epígrafe do Título II e art. 5º, parágrafo primeiro); c) direitos e liberdades constitucionais (art. 5º, inc. LXXI); e d) direitos e garantias individuais (art. 60, parágrafo quarto, inciso IV).” “Assim com base no exposto, cumpre traçar uma distinção, ainda que de cunho predominantemente didático, entre as expressões ‘direitos do homem’ (no sentido de direitos naturais não, ou ainda não positivados), ‘direitos humanos’ (positivados na esfera do direito internacional) e ‘direitos fundamentais’ (direitos reconhecidos ou outorgados e protegidos pelo direito constitucional interno de cada Estado).” Assim, seguindo-se esse autor, o presente trabalho se valerá do termo “direitos fundamentais” para se referir sobre os direitos positivados na Constituição dos Estados Nacionais; e, o termo “direitos humanos” para relacionar a sua perspectiva histórica e internacional positivada.

³⁴ O termo empregado “dimensões” tem preponderado no âmbito do estudo dos direitos fundamentais, considerando o reconhecimento progressivo de novos direitos e com caráter cumulativo. A expressão “gerações” foi apontada como de uma percepção de substituição de uma geração por outra geração (SARLET, 2007, p. 54).

³⁵ Segundo Oliveira e Guimarães (2004, p. 84), “era negada ao cidadão da Antiguidade a liberdade da vida privada, a liberdade de educação e, até mesmo, a liberdade religiosa. (...) O expansionismo do Estado Romano terminou por dominar a Grécia. A forte estrutura oligarquia de Roma, não obstante, era incompatível com a sobrevivência do conceito de cidadania grega. Durante toda a Idade Média, a cidadania permaneceu mergulhada numa longa noite de esquecimento, só reaparecendo com a Revolução Francesa.”

Roma antiga e na Idade Média ocasionou a sua retomada somente quando da Revolução Francesa de 1789, que instituiu os direitos de liberdade. No início do século XXI, o conceito de cidadania vivencia uma expansão, e significa “ser partícipe da vida política como decorrência direta e imediata do acesso efetivo aos direitos fundamentais, sejam eles de primeira, de segunda, ou de terceira dimensão.” (OLIVEIRA; GUIMARÃES, 2004, p. 84-86).

Santos (1998) fala sobre reais necessidades³⁶ que se incorporam aos discursos de direitos fundamentais e do conceito de desenvolvimento territorial, bem como de uma explícita definição da cidadania concreta ou de uma lista efetiva de direitos constituintes dessa cidadania e que poderiam ser reclamados por qualquer cidadão. Efetivamente, quando se pensa em liberdade, e se ressalta, nesse momento, a ligação desse tema com a proposta conceitual de Sen (2000), não basta apenas disponibilização das liberdades negativas, ou seja, os direitos fundamentais de primeira dimensão³⁷ (direitos civis e políticos), imprescindível é a existência de condições materiais que possibilitem as qualidades reais do viver no espaço geográfico³⁸, ou seja, as liberdades positivas, que podem ser entendidas como bases para os direitos fundamentais de segunda dimensão³⁹ consistentes “nos direitos sociais, culturais, econômicos, bem como os direitos coletivos ou de coletividades” (BONAVIDES, 2010, p. 564).

Com o evoluir histórico, contudo, foram surgindo novas necessidades e problemáticas no seio da humanidade, que ocasionaram a emergência dos direitos fundamentais de terceira dimensão baseados no direito ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente e à comunicação (BONAVIDES, 2010, p. 568) como novos pontos para o século XXI. Dentro dessa

³⁶ Sobre necessidades, Oliveira e Cavalcante (2009, p. 46) cogitam acerca das múltiplas identidades que levam a diferentes necessidades, pois não existiria uma única e ideal constituição do homem-espécie como subjetividade (significativa e significante); “há múltiplas constituições; especialmente no contexto da vida contemporânea, poluída e amarrada por tantos e todos os valores urbano-industriais (...) capaz de multiplicar infinitamente os desejos tecnológicos, as dependências institucionais e a necessidade de imagens.”

³⁷ Conforme expressão de Sarlet (2007, p. 56) os direitos de primeira dimensão são os do indivíduo frente ao Estado, “mais especificamente como direitos de defesa, demarcando uma zona de não-intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face de seu poder.” O rol desses direitos abrange os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade diante da lei, que, posteriormente, foram complementados por um leque de liberdades, desde as de expressão aos direitos de participação política, revelando, a correlação entre os direitos fundamentais e a democracia (SARLET, 2007).

³⁸ Consoante Sarlet (2007, p. 56): “o impacto da industrialização e os graves problemas sociais e econômicos que a acompanharam, as doutrinas socialistas e a constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava a garantia do seu efetivo gozo acabaram, já no decorrer do século XIX, gerando amplos movimentos reivindicatórios e o reconhecimento progressivo de direitos, atribuindo ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social.”

³⁹ Moraes (2010, p. 197) explica que os direitos sociais são: “direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal.”

perspectiva, Menon⁴⁰ (1992, p. 124) argumenta sobre a ligação intrínseca existente entre os temas: melhoria do meio ambiente, atenuação da pobreza, redução do crescimento populacional e novas abordagens que proporcionem os bens e serviços que a sociedade necessita e aspira.

Nusdeo (2011), Dornelas e Brandão (2011) analisam o crescente debate sobre implementação de direitos das gerações futuras e da justiça intergeracional como assuntos correlatos à problemática da aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável e da afirmação da justiça ambiental⁴¹. Esta última pode ser vista como inserta no rol de direitos fundamentais de terceira dimensão, consistente na valorização da distribuição de benefícios e de prejuízos gerados pelos agentes humanos com fins de, em parte, qualificar as externalidades entre lugares e grupos populacionais (JIMÉNEZ, 2010). Fyfe (1997, p. 187), nessa linha, aborda que “a superfície deste planeta e nossos sistemas de hidrosfera, atmosfera, biosfera devem ser administrados com grande cuidado, se quisermos que todas as pessoas desfrutem sua experiência no planeta.”

Sachs (1998, p.02-06), ao examinar relação entre os direitos humanos⁴² e o desenvolvimento considerado como expansão dos direitos positivos na visão de Sen (2000), diz que esses dois temas ocupam posição central nas preocupações das Nações Unidas. Sendo que ao substantivo desenvolvimento foram acrescentados inúmeros adjetivos como econômico, social, cultural, político, sustentável e humano para adentrar na problemática da plena realização dos homens e das mulheres ao invés de multiplicação de bens econômicos:

O desenvolvimento passa, de fato, pela liberação dos homens das dificuldades materiais, o que supõe uma partilha equitativa do ter e a supressão de todos os entraves à sua realização na busca do bem-estar. (...) Neste fim de século XX, o social e o ecológico emergem como principais preocupações diante da devastação provocada pela hegemonia incontrolável do econômico e da primazia da lógica de mercado sobre a lógica das necessidades. Uma história do desenvolvimento surgirá dessa dupla releitura, permitindo entender melhor em que condições o crescimento é acompanhado de autêntico desenvolvimento.

---

⁴⁰ Menon (1992, p. 123), também, acrescenta que “os altos padrões de consumo junto com as aspirações da humanidade em continuar neste modelo de desenvolvimento, e as altas taxas de crescimento populacional constituem as duas matrizes da pressão sobre o ambiente.”

⁴¹ Para Leroy (2007, p. 02) injustiça ambiental seria o mecanismo utilizado por sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, para destinar “a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos raciais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis”

⁴² O processo de internacionalização dos direitos humanos, segundo esse autor, é balizado pelos seguintes documentos: a Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos e Culturais (SACHS, 1998).

Como se percebe em Sachs (1998), as questões surgidas, diante da realidade social e ecológica vivenciadas pela humanidade no final do século XX, têm ocasionado a revisão de paradigmas baseados na lógica do mercado para uma nova direção voltada às lógicas das necessidades. As necessidades humanas são simples, intuitivas, valorativas e expansivas. O ser humano sente fome⁴³, sensações de calor e de frio, de abrigo, de conhecimento, de amor, de afeto, de abertura para o novo, do criativo, de força, de coragem, de colocar em prática o conhecimento, de se conectar ao eu interior, à espiritualidade e à coletividade a qual faz parte. As necessidades humanas são belas e direcionadas à expansão da consciência humana e do eu interior individual (PRZEPIORKA, 2010).

Essa simplicidade questiona o conceito e à ideia construída pelo modelo de produção de até então. Por que a venda do ideal de que o ser humano precisa de milhares de bens materiais, concentrando todos os seus esforços em trabalhar constantemente o capital, multiplicando-o? Toda essa geração de riqueza irá suprir outras necessidades humanas de cunho afetivo, espiritual, criativo, ambiental e relacional?⁴⁴ Nesse viés, Veiga (2006, p. 194) fala que nos países chamados de primeiro mundo a lógica de produzir mais e melhor já foi rompida, as necessidades básicas dessas populações já estão atendidas, “e muitas das necessidades ainda insatisfeitas não exigem que se produza mais, mas sim que se produza de outra maneira, outra coisa ou até se produza menos. É particularmente o caso do ar, da água, do espaço, do silêncio, da beleza, do tempo, dos contatos humanos.”

Contudo, conforme apresenta Sen (2000, p. 09) o mundo está repleto de privação, destituição e opressão extraordinárias: persistência da pobreza e de necessidades essenciais não satisfeitas, fomes coletivas e crônicas disseminadas, violação de liberdades políticas e formais, negligência diante dos interesses e da condição de agente das mulheres e ameaças cada vez mais graves ao meio ambiente e à sustentabilidade da vida econômica e social. Por

---

⁴³ O ser humano necessita para viver de uma quantidade de calorias diariamente, que possibilite a realização de todo o seu potencial. Na sociedade atual, a busca do alimento se tornou uma troca (trabalho x mercadoria), para tanto o indivíduo precisa de uma renda diária que supra tais necessidades biológicas de alimentação. Ao mesmo tempo, o ser humano precisa de educação, saúde, incluindo o saneamento, dentre outras necessidades vitais. Goldemberg e Villanueva (2003, p. 44-45), por exemplo, diz que o homem primitivo (do Leste da África), sem considerar o uso do fogo, consumia diariamente 2 mil kcal, já o homem tecnológico (tendo por base a vida nos EUA em 1970) consumia, cerca de 230 mil kcal, levando-se em conta os usos energéticos na alimentação, na moradia e comércio, indústria e agricultura e transporte.

⁴⁴ Certamente não, e é isso que a sociedade atual percebe. E é isso que a teoria dos direitos fundamentais sente como decorrência dessa perda de identidade do ser humano a respeito de si mesmo, a perda do ideal de belo, de nobre e de justo que estão semeados dentro de cada indivíduo. O ser humano necessita retomar, dentro da Academia e de outras instâncias, essa reflexão para que possa concretizar a justiça (dentro de seus diversos enfoques: social, econômica, ambiental), os direitos fundamentais e, por conseguinte, o princípio da justiça intra e intergeracional.

isso que, quando Sen (2000) defende a primazia das liberdades substantivas, ele procura mostrar a capacidade de cada indivíduo para levar o tipo de vida que possui razão para valorizar. E, por tal motivo, chama a atenção para a existência de diversas formas de liberdade para se ultrapassar as problemáticas por ele apontadas. O que demanda a condição de agente de cada um diante das oportunidades sociais, políticas e econômicas substantivamente existentes. Com isso, Sen (2000) argumenta que a expansão da liberdade das pessoas é favorável à responsabilidade individual e ao comprometimento social. E, o desenvolvimento é um “compromisso muito sério com as possibilidades de liberdade” (SEN, 2000, p. 337).

O acréscimo de adjetivos ao desenvolvimento, então, traduz uma realidade multiforme e desigual composta de campos econômicos, sociais, culturais, políticos, sustentáveis e humanos, onde as necessidades humanas persistem de maneiras distintas ao redor do mundo e acarretam defesas direcionadas para efetivação de direitos fundamentais expansivos⁴⁵, em constante evolução e que englobam em sua agenda os problemas relacionados ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à justiça ambiental e à sustentabilidade.

Barbieri (2005, p.37), nessa linha, aponta que a sustentabilidade passa a incorporar o significado de manutenção e conservação *ab aeterno* dos recursos naturais, porém para “isso exige avanços científicos e tecnológicos que ampliem permanentemente a capacidade de utilizar, recuperar e conservar esses recursos, bem como novos conceitos de necessidades humanas para aliviar as pressões da sociedade sobre eles.” Sendo que, esses novos conceitos de necessidades humanas, os avanços vislumbrados estariam, inicialmente, dentro de perspectivas valorativas individuais e coletivas.

Então, mudanças de paradigmas e revisão de atitudes, certamente, estão dentro da íntima relação entre necessidades humanas, direitos fundamentais e sustentabilidade. Todavia, como explicado no item anterior existe uma vagueza na definição de sustentabilidade, que permite sua expansão contínua, sempre a incorporar novos valores e juízos éticos. Sendo assim, a sustentabilidade, também, diante do discurso dos direitos fundamentais pode seguir uma evolução no sentido de agregar novas dimensões. Nesse sentido, Aloe (2010) e Cabral (2011) chamam a atenção para todos os assuntos que permeiam o ser humano enquanto vivente do

---

⁴⁵ No âmbito da progressiva incorporação de direitos fundamentais, encontram-se os da quarta dimensão, decorrentes de uma extensão dos direitos de primeira dimensão, e compreendendo os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo (BONAVIDES, 2010, p. 571). Inclusive, Bonavides (2010) já trata de uma quinta dimensão de direitos fundamentais, consistente no direito à paz, que migraria da terceira para a quinta dimensão, em virtude da sua expansão e importância crescentes.

planeta Terra e que estariam dentro da expansão da ideia de sustentabilidade para a integralidade. Dessa forma, o ser humano passa a ser considerado como o foco de análise e dentro de uma perspectiva integral, ou melhor, de completude, incorporadora de quatro dimensões: social, ambiental, econômico e visão de mundo. A expansão das dimensões da sustentabilidade trabalha, portanto, a expansão da consciência do indivíduo⁴⁶, ou seja, da responsabilidade individual ao comprometimento social explicitados em Sen (2000).

A integralidade como proposta de expansão das dimensões da sustentabilidade corrobora com a visão de Sachs (2002) sobre a validade das dimensões do desenvolvimento sustentável, debatidos nas Conferências de Estocolmo e do Rio, quais sejam, social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política nacional e política internacional. Porém, a sustentabilidade integral propõe a absorção de algumas dessas dimensões no âmbito da visão de mundo para tornar transparente a ideia de expansão da consciência humana, trazendo para o ser humano a perspectiva de sua responsabilidade consigo, com as demais pessoas, com o território em que vive e com o planeta Terra. Nessa linha lógica, os elementos⁴⁷ constantes do *Our Common Future* (WCED, 1987) para o desenvolvimento sustentável estariam, também, sendo agregados à integralidade enquanto expansão das dimensões de sustentabilidade. Assim, a responsabilidade individual, o comprometimento social e a solidariedade seriam os valores primordiais nessa nova abordagem das dimensões da sustentabilidade que se agrega à noção do princípio da justiça intra e intergeracional.

A responsabilidade considera o indivíduo como agente, e não sujeito passivo da realidade que o cerca e as implicações que suas decisões acarretam para seu entorno. O comprometimento social abarca a justiça ou a equidade intergeracional⁴⁸, baseada no fato de que em “qualquer momento, cada geração é ao mesmo tempo guardiã ou depositária da terra e sua usufrutuária: beneficiário de seus frutos”, o que impõe a obrigação de cuidar do planeta (WEISS, 1993, p.

⁴⁶ Nessa perspectiva, Aloe (2010, p. 01) explica a expansão consciencial a partir da visão de mundo: “a questão do agir localmente e pensar globalmente (...) eu ajo localmente começando comigo, na minha família, no meu bairro, na minha cidade, no meu trabalho, na minha escola, e aí então a coisa vai se expandindo.” Na visão da tese, a noção de sustentabilidade integral propõe, portanto, o despertar do ser humano para essa reflexão e direciona, dentro das quatro visões de mundo, metodologias para que o ser humano trabalhe todo o seu potencial e expanda o seu “eu interior”, o que proporciona uma real liberdade e expansão da consciência, no fundo tão almejada por cada indivíduo, e que algumas culturas denominam de felicidade, outras de paz, outras de amor, e que na essência é tudo isso e muito mais.

⁴⁷ Os elementos citados pelo *Our Common Future* são: crescimento econômico sustentável; mudanças de qualidade nesse crescimento econômico; atendimento às necessidades essenciais das comunidades; garantir crescimentos populacionais sustentáveis; reproduzir e conservar a base de recursos naturais; orientação adequada da tecnologia e da gestão do risco; fusão dos aspectos econômicos com os sociais e ambientais.

⁴⁸ A equidade intergeracional também é denominada de justiça intergeracional. Nos diversos autores examinados não se verificou distinção entre essas duas expressões. Então, a tese, preferencialmente, utiliza justiça intergeracional.

15). E, a solidariedade traz como conteúdo a aptidão de compreensão das necessidades humanas de modo a expandir as possibilidades de efetivação de direitos fundamentais quando se comunga e se compartilha problemas e interesses semelhantes diante da escassez de recursos naturais do planeta, corroborando com o ideal de que os bens ambientais, por exemplo, devem ser partilhados equitativamente pelas gerações sucessivas que, no caso dessa tese, são vistas dentro da unicidade e de completude proposta pelo PJI&IG.

Do que se depreende que as desigualdades existentes no século XXI possibilitam o diálogo entre necessidades humanas, sustentabilidade e direitos fundamentais, que através de contínua expansão permite o alcance da concretização do PJI&IG, em especial, quando se está perante a decisão de quais os setores e/ou segmentos que devem perceber receitas advindas da exploração de recursos naturais finitos, como o petróleo e o gás natural.

Assim, a unicidade do PJI&IG parte da mesma ideia construída pela teoria dos direitos fundamentais, compreendendo que a utilização da expressão “geração de direitos” dá menção de uma geração superar a outra, ou mesmo se sobrepor, quando na realidade não existe isso, o que há é continuidade, acréscimo, cumulatividade de “gerações” e, portanto, unicidade da experiência humana sobre a Terra.

Então, diante da perspectiva da ampliação das dimensões da sustentabilidade (que será denominada sustentabilidade integral) e da contínua expansão do rol de direitos fundamentais, assume-se que as necessidades humanas se imiscuem ao conteúdo desses direitos e da sustentabilidade integral. Assim, ao se correlacionar o conceito de PJI&IG com o conteúdo da sustentabilidade integral e dos direitos fundamentais, considera-se, igualmente, o alargamento contínuo desse princípio.

Do ponto de vista prático, o PJI&IG traz que inúmeras são as formas de tornar o seu conteúdo concreto. No presente trabalho, a efetivação desse princípio pauta-se na espacialização do desenvolvimento e na compreensão do funcionamento do território para propor a reflexão de uma lista flexível de prioridades de investimentos, bem como considerando o mapeamento socioespacial, em uma lista igualmente flexível de necessidades das localidades estudadas, que leve em conta o nível da qualidade de vida dessa população. Destaca-se, igualmente, a participação popular, inserto na visão de sustentabilidade integral, como procedimento imprescindível para essa metodologia descrita, sobretudo, ao se assumir a responsabilidade

individual, o comprometimento social e a solidariedade como valores a ser perseguidos no âmbito de políticas públicas⁴⁹.

Diante de tais perspectivas, ter-se-á uma visão do lugar ou da região, de suas conexões com problemas específicos de natureza socioespacial e da própria qualidade de vida daquela população. Uma política pública decorrente dessa lógica terá como mérito a visão do território e as nuances que se fazem necessárias para progressiva incorporação da sustentabilidade integral e da efetivação dos direitos fundamentais na vida da população em questão. A efetivação do PJI&IG equivale, dessa maneira, a visualizar e a avaliar cada território, sem perseguir uma fórmula única, mas sim guardando o respeito à especificidade de cada localidade destinatária das rendas de hidrocarbonetos.

A destinação das rendas de hidrocarbonetos vinculada aos direitos fundamentais e à sustentabilidade integral, portanto, permite a efetivação do PJI&IG, pois soluciona no presente graves problemas de concepção do ser humano acerca de suas reais necessidades.

Diante dessa relatividade histórica dos direitos fundamentais e, por que não também, dos direitos territoriais, posto as diferentes possibilidades de satisfação das necessidades humanas corresponderem, também, à caracterização do seu entorno e das vocações locais, o conteúdo do PJI&IG propõe a efetivação de direitos fundamentais em suas diversas dimensões, incluindo a sustentabilidade integral dentro de uma perspectiva voltada ao repensar do ser humano.

2.7 Considerações finais do capítulo

Em termos de considerações finais, deseja-se salientar que o conceito de PJI&IG, defendido no presente trabalho, apresenta-se, como único conceito a dar ampla conectividade à visão de completude do ser humano ao longo do tempo. A ideia central desse princípio é concretizar a sustentabilidade integral das sucessivas gerações de seres humanos que vivem e viverão no globo terrestre através da efetivação de direitos fundamentais.

Tendo por objetivo aproveitar a potencialidade das rendas de hidrocarbonetos, o presente capítulo também se propôs a responder a seguinte pergunta: quais as necessidades humanas

---

⁴⁹ Segundo Bucci (1997, p. 95), políticas públicas “são os programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo certo.”

que proporcionam o cumprimento do princípio da justiça intra e intergeracional quando da destinação dessas rendas? A resposta se construiu no sentido de que se faz imprescindível uma metodologia com base no conhecimento das necessidades territoriais e que concretizem a sustentabilidade integral e os direitos fundamentais das sucessivas gerações.

Também, constatou-se que a indústria de hidrocarbonetos, sobretudo, por ser intrinsecamente relacionada a recursos naturais não renováveis, tem um importante papel a desempenhar no tocante à efetivação do PJI&IG, pois proporciona o despertar humano para sua relação com o planeta Terra.

Primeiramente, pelo motivo de abrir o debate acerca de quais recursos energéticos substitutos podem ser economicamente explorados. Em segundo lugar, por permitir a discussão a respeito da responsabilidade individual, do comprometimento social e da solidariedade do ser humano em termos de continuidade e qualidade da vida na Terra. Em terceiro lugar, por proporcionar a entrada de receitas financeiras para o Estado e para a economia local, as quais, caso sejam corretamente destinadas proporcionarão o desenvolvimento humano em razão da criação de condições de sustentabilidade integral e de efetivação de direitos fundamentais da população em questão. Com tais perspectivas abrangentes, o capítulo demonstrou que o PJI&IG passa a ser elemento fundamental para qualquer análise institucional energética e de finanças públicas em países produtores de hidrocarbonetos.

Com isso, as políticas públicas, e o seu estigma conceitual, poderão contar com aparatos informacionais que promovam a efetivação da justiça (em suas diversas noções: social, distributiva, comutativa, econômica e ambiental) dos direitos fundamentais e da sustentabilidade integral, que formam o conteúdo do PJI&IG.

CAPÍTULO 3 A LEGISLAÇÃO SOBRE A DESTINAÇÃO DAS RENDAS DE HIDROCARBONETOS E O FUNDO SOCIAL BRASILEIRO: APLICAÇÕES TEÓRICAS DO PRINCÍPIO DA JUSTIÇA INTRA E INTERGERACIONAL

3.1 Introdução

O presente capítulo pretende descrever a abordagem histórica da destinação das rendas de hidrocarbonetos desde a promulgação da Lei nº 2.004/1953, o seu modelo legislativo vigente em 2011, bem como discorrer a respeito da instituição do Fundo Social. Com tal perspectiva, almeja-se examinar quais setores foram considerados como prioritários para a destinação dessas rendas ao longo do tempo, bem como qual foi o tratamento dado ao PJI&IG pelos seguintes diplomas: Lei nº 7.990/89, Lei do Petróleo e Lei nº 12.351/2010.

O capítulo objetiva verificar se o PJI&IG construído no capítulo 2, o qual encontra amparo na Constituição Federal de 1988, também, é previsto e explorado pela legislação infraconstitucional e básica do setor de hidrocarbonetos. Nesse sentido, a proposta desse capítulo é continuar a explorar a presença do conteúdo do PJI&IG e os seus contornos nesses diplomas.

Será estudada, igualmente, a sistemática de distribuição das rendas de hidrocarbonetos com o intuito de elucidar os seus beneficiários e de demonstrar a relação existente entre distribuição e destinação. Assim, nos subitens do tópico 3.2 são abordadas as formas de distribuição dos *royalties* e das participações especiais de petróleo e gás natural dentro do sistema da Lei do Petróleo e da Lei nº 7.990/89.

No ponto 3.3, bem como nos subtópicos 3.3.1 e 3.3.2, a análise empreendida concentra-se nas disposições legais específicas que trataram da destinação das rendas ao longo da história da legislação do setor de hidrocarbonetos desde a Lei nº 2004/1953 até a Lei do Petróleo. O subitem 3.3.3 trata de elucidar a relação entre autonomia dos entes estaduais e municipais e a destinação de rendas de hidrocarbonetos.

O tópico 3.4 aborda as discussões oportunizadas pela proposta legislativa do governo, que após os trâmites legislativos resultou na Lei nº 12.351/2010 e no envio pela Presidência da República à Câmara dos Deputados do Projeto de Lei nº 8.051/2010. Os respectivos subitens do ponto 3.4 se referem às áreas prioritárias de destinação, que serão examinadas perante o

PJI&IG, a partir da verificação dos setores contemplados em termos de previsão normativa da aplicação das rendas de hidrocarbonetos, como também nas fontes de receitas do FS, em que se ressaltam as escolhas políticas realizadas no artigo 49 da Lei nº 12.351/2010. No ponto 3.5, breves considerações finais sobre o capítulo serão expostas.

3.2 Da distribuição das rendas de hidrocarbonetos na Lei do Petróleo e na Lei nº 7.990/89

A disciplina jurídica de remuneração referente à produção de hidrocarbonetos encontra previsão no art. 45 e seguintes da Lei do Petróleo. A denominação utilizada pela lei foi: participações governamentais, em virtude da atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural de propriedade da União⁵⁰ e que estão sendo executadas por terceiros. São elas: bônus de assinatura, *royalties*, participação especial e pagamento pela retenção de área. Excetuando-se os *royalties*, todas as outras participações governamentais foram introduzidas pela Lei do Petróleo (COSTA; MOUTINHO DOS SANTOS, 2011a).

O disciplinamento das participações governamentais ao nível federal se encontra, atualmente, previsto na Lei do Petróleo e no Decreto nº 2.705, de 03 de agosto de 1998⁵¹. No que tange aos *royalties*, sua sistemática é abrangida, parcialmente, pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, regulamentada pelo Decreto nº 01, de 11 de janeiro de 1991.

A primeira participação citada pela Lei do Petróleo é o bônus de assinatura, cuja importância mínima deve ser prevista no edital de licitação, porém o valor final será o da proposta vencedora a ser pago no ato da assinatura do contrato de concessão.

O art. 47 prevê que os *royalties* serão pagos mensalmente na proporção de 10% da produção de petróleo e gás, todavia, no parágrafo seguinte, existe a previsão da redução desse montante a no mínimo 5% da produção em virtude dos riscos geológicos, das expectativas de produção

---

⁵⁰ Segundo R. F. Oliveira (2010, p. 242), o ônus de recebimento das receitas é a da União, não podendo repassá-lo a outras entidades federais. Qualquer orientação em contrário será inconstitucional (Revista Trimestral de Jurisprudência do STF, v. 134/526). Outra decisão no mesmo sentido: Ação Cível Originária 412/SP, rel. Min. Maurício Correa, DJU 25.10.2002, p. 23, Ement. V. 2.088, p. 28). Em caso de retardamento na transferência, caberá multa de mora, que será aplicada pela ANP. O Estado e o Município beneficiários poderão pleiteá-la. “Estados e Municípios não tem vínculo jurídico em relação à exploração dos serviços por parte dos concessionários. Há o elo entre União e concessionário. Estados e Municípios são credores da União, em relação à compensação. Logo, podem dela reclamar o que entender devido.”

⁵¹ Esse Decreto define critérios para cálculo e cobrança e ficou conhecido como Decreto das Participações Governamentais.

e de outros fatores técnicos integrantes do edital de licitação.

A participação especial decorre de dois eventos, quando houver grande volume de produção ou em ocorrendo uma grande rentabilidade em determinada área de produção. O parágrafo 1º do art. 50 diz que essa participação deve incidir sobre a receita bruta da produção, deduzindo-se *royalties*, investimentos, custos e depreciação, bem como tributos definidos em lei.

O pagamento pela ocupação ou retenção de área tem previsão anual e é fixado por quilometro quadrado ou fração da superfície do bloco. Em razão da importância financeira e da diversificação de beneficiários, conforme explanado na introdução, a presente tese de doutoramento irá focalizar os *royalties* e as participações especiais, que serão tratados a seguir.

3.2.1 Distribuição dos *royalties* de petróleo e gás na Lei do Petróleo e na Lei nº 7.990/89

O modelo de distribuição de *royalties* de petróleo e gás, aqui examinado, é tratado na Lei do Petróleo e na Lei nº 7.990. O art. 47 da Lei do Petróleo define o montante de 10% da produção de petróleo e gás natural como valor a ser pago a título de *royalties*. Quanto aos valores excedentes a 5%, as regras de distribuição que incidirão serão as do art. 49 dessa lei. No que tange à parcela de até 5% da produção, as regras de distribuição serão as constantes da Lei nº 7.990, de 1989. Registre-se, portanto, a existência de dois diferentes sistemas de distribuição dos recursos provenientes dos *royalties* de petróleo e gás natural.

É importante assinalar que esse duplo regime para os *royalties* de petróleo presume a existência, sobretudo, de um pacto político realizado no momento de edição da Emenda Constitucional nº 09/95, pois evidentemente, seria bem mais difícil aprovar as alterações previstas tanto na Emenda, quanto posteriormente na Lei do Petróleo, se não houvesse a garantia de que os beneficiados de até então não seriam prejudicados.

Em geral, os beneficiários do art. 49 da Lei do Petróleo, ou seja, aqueles que recebem valores acima da parcela de 5% da produção serão divididos entre os entes onde a produção ocorre em terra, rios, ilhas fluviais e lacustres, bem como na plataforma continental. A tabela 3.1, a seguir, mostra os entes beneficiários e respectivas parcelas de *royalties*.

Tabela 3.1 – Distribuição de *royalties* da parcela excedente a 5% da produção de petróleo e gás

Beneficiários – Produção em terra, rios, ilhas fluviais e lacustres	(%) da produção
Estados produtores	52,5
Municípios produtores	15
Municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás, na forma da regulação da ANP	7,5
Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT)	25
Beneficiários – Produção na plataforma continental	(%) da produção
Estados produtores confrontantes	22,5
Municípios produtores confrontantes	22,5
Municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás, na forma da regulação da ANP	7,5
Fundo especial	7,5
Comando da Marinha	15
Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT)	25

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei do Petróleo.

Do que se observa da tabela 3.1, os estados e municípios produtores, bem como o MCT percebem significativas parcelas de *royalties* de petróleo e gás, comparativamente, aos demais beneficiários.

No tocante à distribuição da parcela de até 5% da produção, conforme orientado pelos incisos do art. 7º da Lei nº 7.990, os beneficiários de poços *onshore* e de poços na plataforma continental (*offshore*) podem ser visualizados na tabela 3.2.

Tabela 3.2 – Distribuição de *royalties* da parcela não excedente a 5% da produção de petróleo e gás

Beneficiários - Produção em terra, rios, ilhas fluviais e lacustres	(%) da produção
Estados produtores	70
Municípios produtores	20
Municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás, nos termos do Decreto nº 1 de 1991.	10
Beneficiários – Produção na plataforma continental	(%) da produção
Estados produtores confrontantes	30
Municípios produtores confrontantes e respectivas áreas geoeconômicas	30
Municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás, na forma do Decreto nº 1 de 1991.	10
Fundo especial	10
Comando da Marinha	20

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei nº 7990/89.

Além da distribuição da parcela não excedente a 5% da produção descrita na tabela 3.2, o art. 9º da Lei nº 7.990/89, ainda afirma que os Estados transferirão aos Municípios, 25% de sua parcela de 5% de *royalties* de petróleo e gás, “mediante observância dos mesmos critérios de distribuição de recursos, estabelecidos em decorrência do disposto no art. 158, inciso IV e respectivo parágrafo único da Constituição.” Sendo assim, dos 70% (em terra) e dos 30% (em

mar) pertencentes aos Estados, 25% serão distribuídos aos Municípios, seguindo as regras de distribuição do Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS).

Outro conceito importante para efeito de distribuição de *royalties* de campos na plataforma continental, que encontra previsão na Lei nº 7.990/89, é o de áreas geoeconômicas. O art. 7º desse diploma prevê que da parcela de até 5% da produção devem ser destinados 30% aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas, conforme se visualiza na tabela 3.2.

Sobre áreas geoeconômicas, Gutman e Leite (2003, p. 138-139) dizem que:

A área geoeconômica é identificada a partir de critérios referentes às atividades de produção de uma dada área petrolífera marítima e aos impactos destas atividades sobre as áreas vizinhas. O IBGE adotou como critério de identificação de área geoeconômica a mesorregião homogênea, que vigorou de agosto de 1986 até dezembro de 1989; e, a partir daí, a mesorregião geográfica dos municípios integrantes da zona de produção principal, resguardando os direitos das unidades territoriais beneficiadas com a aplicação do critério anterior.

Nesse sentido, o art. 18 do Decreto nº 01/91, inciso II, prevê que os municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas serão beneficiados em 1,5% da parcela de até 5% da produção. Sendo que dessa divisão, 60% dos *royalties* serão destinados para os municípios confrontantes e integrantes da zona de produção principal⁵², rateados segundo critério populacional, assegurando-se ao município que concentrar as instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural o valor de 1/3 da cota de 60% (parágrafo primeiro, inciso I).

Já os municípios integrantes da zona de produção secundária⁵³ serão contemplados com 10% da cota de 1,5% da parcela de até 5% da produção, rateados também pelo critério proporcional e considerando a população dos distritos cortados por dutos (art. 18, parágrafo primeiro, inciso II).

⁵² Segundo o artigo 20 do Decreto nº 01/91, a zona de produção principal de uma dada área de produção petrolífera marítima compreende “o Município confrontante e os Municípios onde estiverem localizadas 3 (três) ou mais instalações dos seguintes tipos: a) instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, excluindo os dutos; b) instalações relacionadas às atividades de apoio à exploração, produção e ao escoamento do petróleo e gás natural, tais como: portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, almoxarifados, armazéns e escritórios.”

⁵³ Para o artigo 20 do Decreto nº 01/91, considera-se como zona de produção secundária “os Municípios atravessados por oleodutos ou gasodutos, incluindo as respectivas estações de compressão e bombeio, ligados diretamente ao escoamento da produção, até o final do trecho que serve exclusivamente ao escoamento da produção de uma dada área de produção petrolífera marítima, ficando excluída, para fins de definição da área geoeconômica, os ramais de distribuição secundários, feitos com outras finalidades.”

E, os municípios limítrofes⁵⁴ da zona de produção principal serão beneficiados com 30% da cota de 1,5% da parcela de até 5% da produção, divididos também pelo critério proporcional e excluídos os municípios integrantes da zona de produção secundária (art. 18, parágrafo primeiro, inciso III).

Diante disso, é possível dizer a partir da observação das tabelas 3.1 e 3.2, que o modelo da Lei do Petróleo e da Lei nº 7.990 privilegia o sentido de alienação de bem público e o aspecto geográfico de localização das atividades de exploração e produção como uma forma de listar as localidades beneficiárias ao recebimento de *royalties*.

Serra (2007, p. 80-81) o denomina como critério de distribuição que impõem um determinismo físico sobre as regras de rateio, significando uma hiperconcentração de receitas públicas em alguns pontos do território e que somado a outras fragilidades do regime de distribuição dificulta a adoção de uma efetiva política de promoção da justiça intergeracional nas regiões que dão suporte ao segmento de exploração e produção.

Dessa forma, esclarecida a forma de rateio dos *royalties* de petróleo e gás natural, o subitem seguinte tratará da distribuição da participação especial.

3.2.2 Distribuição da participação especial referente à produção de petróleo e gás na Lei do Petróleo e na Lei nº 7.990

O art. 50 da Lei do Petróleo prevê o regime jurídico da participação especial, que foi regulamentado pelo Decreto nº 2.705/98⁵⁵. Essa renda estará estabelecida no edital e no contrato, sendo prescrita em duas situações: nos casos de grande produção ou de grande rentabilidade, com as deduções previstas em lei⁵⁶. As alíquotas são progressivas e incidem sobre a receita líquida da produção trimestral de cada campo, de acordo com a localização da lavra, o número de anos de produção e o respectivo volume de produção trimestral fiscalizada.

⁵⁴ No termos do inciso III do artigo 20 do Decreto nº 01/91, zona limítrofe à de produção principal compreende “os Municípios contíguos aos Municípios que a integram, bem como os Municípios que sofram as conseqüências sociais ou econômicas da produção ou exploração do petróleo ou do gás natural.”

⁵⁵ Esse Decreto define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências.

⁵⁶ As deduções estão referenciadas no parágrafo primeiro do artigo 50 da Lei do Petróleo, quais sejam: *royalties*, investimentos em exploração, custos operacionais, depreciação e os tributos previstos na legislação.

Os beneficiários serão o Ministério de Minas e Energia (MME), na proporção de 40% da produção; o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, no percentual de 10% da produção; os estados produtores ou confrontantes na razão de 40%; e, os municípios produtores ou confrontantes no montante de 10%. A tabela 3.3 abaixo traz o resumo desses valores.

Tabela 3.3 – Distribuição de participação especial sobre a produção de petróleo e gás

Beneficiários	(%) da produção
Ministério de Minas e Energia	40
Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal	10
Estados produtores ou confrontantes	40
Municípios produtores ou confrontantes	10

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei do Petróleo.

É notável que os estados produtores ou confrontantes, bem como o MME são os maiores beneficiários de participações especiais em termos percentuais. Do que se percebe a presença da regra de determinismo geográfico, semelhante ao critério direcionado à sistemática de distribuição de *royalties* para os estados produtores ou confrontantes, junto a uma maior participação do próprio governo federal por meio de seus ministérios, especialmente, pelo MME.

Com tais ponderações, no tópico a seguir o foco será verificar qual a sistemática de destinação de *royalties* e de participação especial ao longo da história da legislação da indústria de petróleo e gás, com enfoque nas formas estabelecidas na Lei do Petróleo e na Lei n.º 7.990/89.

3.3 Da destinação das rendas petroleiras: histórico e legislação

No que tange à destinação das rendas de hidrocarbonetos, pode-se dizer que o arcabouço legal e histórico, em termos federais, constituiu-se dos seguintes diplomas: Lei n.º 2004, de 1953; Lei n.º 7453, de 1985; Lei n.º 7525, de 1986; Lei n.º 7990, de 1989; e, Lei do Petróleo.

A Lei n.º 2004/1953 utilizava a palavra **preferencialmente** no sentido de deixar ao gestor público estadual ou municipal uma liberdade guiada⁵⁷ e aplicar os recursos em investimentos

⁵⁷ Essa é a redação originária: “art. 27. 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

na pavimentação de rodovias e no setor de energia elétrica, caso considerasse o mais adequado. A lei sobrelevava, portanto, a discricionariedade do agente público estadual ou municipal.

Posteriormente, o Decreto-Lei nº 523/1969 acrescentou o parágrafo quarto ao artigo 27 da Lei nº 2004/1953, e estabeleceu que os valores correspondentes aos 5% da produção na plataforma continental deveriam ser destinados igualitariamente ao Departamento Nacional da Produção Mineral, vinculado ao MME, para constituir um Fundo Nacional de Mineração, e ao Ministério da Educação e Cultura para incremento da pesquisa e do ensino superior no campo das geociências.

Porém, essa redação já foi alterada em 1973 pelo Decreto-Lei nº 1.288, para fins de aplicação dos valores referidos de 5% da produção na plataforma continental ao Conselho Nacional de Petróleo, vinculado ao MME, para a formação de estoques de combustíveis destinados a garantir a segurança e a regularidade de geração de energia elétrica.

Em seguida, na Lei nº 7.453/85, que modificou a redação do artigo 27 da Lei nº 2.004/1953, o legislador utilizou a palavra **preferentemente**⁵⁸, e prescreveu que os estados e municípios direcionassem a aplicação desses recursos para os setores de energia, de pavimentação de rodovias, de abastecimento e tratamento de água, de irrigação, de proteção ao meio ambiente e de saneamento básico⁵⁹.

Ainda, em termos de destinação de tais receitas, o parágrafo quarto do artigo 27 da Lei nº 2.004/1953, com nova redação dada pela Lei nº 7.453/85, rezou que o Ministério da Marinha seria também contemplado com 1% da produção em plataforma continental com o objetivo de atender aos encargos de fiscalização e proteção da área de produção⁶⁰.

---

a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás. (...) § 4º Os Estados, Territórios e Municípios deverão aplicar os recursos fixados neste artigo, preferentemente, na produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias.”

⁵⁸ Vale salientar que as palavras preferencialmente e preferentemente guardam o mesmo sentido.

⁵⁹ “Art. 27 - A Sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar indenização correspondente a 4% (quatro por cento) aos Estados ou Territórios e 1% (um por cento) aos Municípios, sobre o valor do óleo, do xisto betuminoso e do gás extraídos de suas respectivas áreas, onde se fizer a lavra do petróleo. (...) § 3º - Os Estados, Territórios e Municípios deverão aplicar os recursos previstos neste artigo, **preferentemente**, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio-ambiente e saneamento básico.”

⁶⁰ O parágrafo quarto do artigo 27 da Lei nº 2.004/1953 passou a ter a seguinte redação: “É também devida a indenização aos Estados, Territórios e Municípios confrontantes, quando o óleo, o xisto betuminoso e o gás forem extraídos da plataforma continental, nos mesmos 5% (cinco por cento) fixados no caput deste artigo, sendo 1,5% (um e meio por cento) aos Estados e Territórios; 1,5% (um e meio por cento) aos Municípios e suas

Posteriormente, com a Lei nº 7.525/86 foi alterada novamente a redação do parágrafo terceiro do artigo 27 da Lei nº 2.004/1953, que passou a contar com o termo **exclusivamente**. Assim, ressaltados os recursos destinados ao Ministério da Marinha, os demais montantes deveriam ser aplicados pelos estados e municípios, **exclusivamente**, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.

O uso da palavra exclusivamente realizou, dessa forma, uma vinculação explícita e tornou essa destinação de recursos uma regra a ser obrigatoriamente seguida pelo gestor público estadual ou municipal.

Nota-se, dessa maneira, uma regra de orientação com evolução significativa ao longo do tempo e direcionada à efetivação do princípio da justiça intra e intergeracional, especialmente, em termos de assegurar condições adequadas de sanidade da localidade beneficiada por meio de abastecimento e de tratamento de água, bem como de proteção ao meio ambiente, de políticas de irrigação e de saneamento básico.

Além de ampliação e de desenvolvimento de fontes de geração de energia, bem como pavimentação de rodovias, que permitam a circulação de mercadorias, de informações e de pessoas ser considerados meios de expansão das possibilidades e das relações individuais e coletivas, integrantes do conteúdo do princípio da justiça intra e intergeracional.

Apesar dessa configuração, o regime jurídico acima exposto foi modificado pela Lei nº 7990/1989, que procedeu à revogação das destinações comentadas⁶¹ e ocasionou um cenário de liberdade quase absoluta para o gestor público estadual e municipal, pois adota um critério de destinação baseado na criação de limitações negativas ao proibir a aplicação desses recursos em pagamento de dívidas, exceto as contraídas perante a União⁶² e remuneração de

---

respectivas áreas geoeconômicas, 1% (um por cento) ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas, e 1% (um por cento) para constituir um Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios.”

⁶¹ A redação do artigo 27 da Lei nº 2.004/1953 passou a contar com a seguinte redação: “a sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar a compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo bruto, do xisto betuminoso e do gás extraído de seus respectivos territórios, onde se fixar a lavra do petróleo ou se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou de gás natural, operados pela Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS, obedecidos os seguintes critérios: I - 70% (setenta por cento) aos Estados produtores; II - 20% (vinte por cento) aos Municípios produtores; III - 10% (dez por cento) aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural.”

⁶² Quanto à restrição de não pagamento de dívidas, percebe-se uma relativização, por meio de Medidas Provisórias, do pagamento de dívidas de Estados e Municípios para com a União e suas entidades, bem como a capitalização em fundos de previdência (Lei nº 10.195, de 2001). Veja a redação da Lei nº 10.195/2001: § 1º

pessoal⁶³.

Com a Lei do Petróleo, o art. 47 estipulou que os *royalties* serão pagos mensalmente, em moeda nacional, a partir da data de início da produção comercial de cada campo, em montante correspondente a 10% da produção de petróleo ou gás natural. Quanto aos valores excedentes a 5%, as regras de distribuição que incidirão serão as do art. 49 da Lei do Petróleo, em que não existem quaisquer restrições ou vinculações à destinação de estados e municípios. No que toca à parcela de até 5% da produção, as regras de distribuição serão as constantes da Lei nº 7.990/1989, conforme se observam do art. 48 da Lei do Petróleo. O modelo de distribuição e de destinação de *royalties* de petróleo e gás, aqui examinado, é tratado tanto na Lei do Petróleo, quanto na Lei nº 7.990.

Em relação ao critério de destinação do Ministério da Marinha consistente na fiscalização e na proteção das áreas econômicas da atividade de exploração e produção, a regra continuou a mesma prevista na Lei nº 7.525/86.

Nesse ponto, resta salientar que conforme pode ser notado pela linguagem utilizada nas reproduções dos textos das leis citadas, os valores distribuídos aos entes e aos órgãos eram referenciados como compensação financeira ou indenização.

Sendo que na Lei do Petróleo, conforme visto no tópico 3.2, foram definidas quatro tipos de compensações, denominadas de participações governamentais, dentre as quais se encontram os *royalties* e a participação especial. Por tal motivo, os subitens 3.3.1 e 3.3.2 tratarão, respectivamente, das destinações dos *royalties* e da participação especial previstas na legislação em vigor.

3.3.1 Da destinação dos *royalties* de petróleo e gás natural

Com a promulgação da Lei do Petróleo, em 1997, os valores devidos pelos concessionários a

---

Não se aplica a vedação constante do caput no pagamento de dívidas para com a União e suas entidades. § 2º Os recursos originários das compensações financeiras a que se refere este artigo poderão ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência

⁶³ A redação do art. 8º dessa Lei nº 7990/1989 foi alterado pela Lei nº 8.001/1990 estabeleceu, vigorando a seguinte disposição: “O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.”

título de *royalties* passaram ao patamar de 10% sobre a produção e a seguir duas sistemáticas de distribuição.

O artigo 48 de referido diploma levanta uma possível interpretação, ao dizer que a parcela do valor do *royalty* de até 5% da produção será distribuída segundo os critérios da Lei n.º 7.990/1989, junto ao artigo 49 que prevê a distribuição da parcela excedente a 5% da produção nos termos de seus incisos, qual seja, no que toca aos valores de *royalties* de até 5% da produção, os estados e os municípios não podem destiná-los para pagamento de dívidas e remuneração de pessoal.

Contudo, na parcela de *royalties* excedente a 5% da produção, ao se investigar os diversos artigos da Lei do Petróleo, percebe-se que aos estados e aos municípios não há vinculação de aplicação dessas receitas e nenhuma vedação orçamentária.

No tocante à parcela direcionada à União, é explícita a existência de vinculações da aplicação dos recursos provenientes de *royalties* dirigidas ao Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) e ao Comando da Marinha, sob a égide da legislação acima comentada e pertinente às áreas sob o regime de contrato de concessão em regiões não localizadas no Pré-Sal, haja vista a previsão da Lei n.º 12.351/2010.⁶⁴

Com relação ao Comando da Marinha, pode-se dizer que tanto a Lei do Petróleo, quanto a Lei n.º 7.990/89 vincularam sua parcela de *royalties* ao atendimento de encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção.

No caso do MCT, a destinação dos recursos oriundos da exploração econômica das reservas de hidrocarbonetos na área do Pós-sal sob o regime de concessão é o financiamento de programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, do gás natural, dos biocombustíveis e à indústria petroquímica de primeira e segunda geração, bem como para programas de mesma natureza que tenham por finalidade a prevenção e a recuperação de danos causados ao meio ambiente por essas indústrias⁶⁵.

---

⁶⁴ Art. 49. Constituem recursos do FS: IV - os royalties e a participação especial das áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão destinados à administração direta da União, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo;

⁶⁵ Sendo que do percentual de 25% da produção na plataforma continental, no mínimo, 40% deverá ser destinado em programas de fomento à capacitação e ao desenvolvimento científico e tecnológico das regiões Norte e Nordeste, incluindo as respectivas áreas de abrangência das Agências de Desenvolvimento Regional.

Nota-se por essas previsões legais referentes ao MCT que não se dá o devido e adequado atendimento ao conteúdo do princípio da justiça intra e intergeracional. Primeiramente, pelo fato de os investimentos serem basicamente direcionados para a própria indústria de hidrocarbonetos, incluindo a petroquímica, bem como em segundo lugar pela concentração de esforços da questão ambiental localizada somente pelas atitudes dessas indústrias, ao invés de propositura de uma expansão consistente na própria revisão do uso de hidrocarbonetos nas matrizes energética e produtiva nacionais.

Quanto ao Comando da Marinha, a vinculação está concatenada com a função desse ente da administração, porém a restrição geográfica deixa de possibilitar a proteção de outras áreas que sofrem as influências indiretas da produção de hidrocarbonetos.

Após tais observações, no próximo subitem, a destinação das participações especiais decorrentes da produção de petróleo e gás natural será objeto de análise.

3.3.2 Da destinação da participação especial

No que tange à participação especial, quando da leitura do artigo 50 da Lei do Petróleo, percebe-se, claramente, que em relação aos estados e aos municípios, o legislador federal não estipulou nenhuma restrição ou vinculação dessas receitas.

Diferentemente, a parcela destinada aos entes da administração federal foi vinculada a determinadas finalidades. No caso do Ministério de Minas e Energia (MME) e do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA) são inúmeras as destinações previstas na Lei do Petróleo e referentes aos encargos e funções desses ministérios, bem como incidentes sobre as áreas que estão no regime de contrato de concessão em regiões não localizadas no Pré-Sal, conforme artigo 49 da Lei nº 12.351/2010⁶⁶.

No que tange ao MME, do percentual de participação especial de 40% da produção, 70% objetivarão o financiamento de estudos e serviços de geologia e de geofísica aplicados à prospecção de combustíveis fósseis, a serem promovidos pela ANP; 15% para o custeio dos estudos de planejamento da expansão do sistema energético e 15% para o financiamento de

---

⁶⁶ Essa Lei no artigo 44 diz que: “não se aplicará o disposto no art. 50 da Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997, aos contratos de partilha de produção.” Com isso, a participação especial não será cobrada nos contratos de partilha de produção.

estudos, pesquisas, projetos, atividades e serviços de levantamentos geológicos básicos no território nacional.

Sendo assim, as maiores porcentagens de destinações do MME, claramente, visam à continuidade da indústria de hidrocarbonetos, com menores valores destinados à expansão das potencialidades energéticas nacionais. Do que se inferi um pequeno espaço para aplicações de receitas pelo MME que garanta o cumprimento do princípio da justiça intra e intergeracional.

Com relação ao MMA, a Lei nº 12.114/2009 deu nova redação ao inciso II, do parágrafo segundo, do artigo 50 da Lei do Petróleo e incluiu uma série de áreas tidas como prioritárias para que o MMA decida a respectiva alocação correspondente a 10% do total da participação especial arrecadadas. Assim, dispõe o referido dispositivo que, preferencialmente, os recursos serão destinados ao desenvolvimento das atividades de gestão ambiental relacionadas à cadeia produtiva do petróleo, incluindo as consequências de sua utilização, bem como:

a) modelos e instrumentos de gestão, controle (fiscalização, monitoramento, licenciamento e instrumentos voluntários), planejamento e ordenamento do uso sustentável dos espaços e dos recursos naturais; b) estudos e estratégias de conservação ambiental, uso sustentável dos recursos naturais e recuperação de danos ambientais; c) novas práticas e tecnologias menos poluentes e otimização de sistemas de controle de poluição, incluindo eficiência energética e ações consorciadas para o tratamento de resíduos e rejeitos oleosos e outras substâncias nocivas e perigosas; d) definição de estratégias e estudos de monitoramento ambiental sistemático, agregando o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental específicos, na escala das bacias sedimentares; e) sistemas de contingência que incluam prevenção, controle e combate e resposta à poluição por óleo; f) mapeamento de áreas sensíveis a derramamentos de óleo nas águas jurisdicionais brasileiras; g) estudos e projetos de prevenção de emissões de gases de efeito estufa para a atmosfera, assim como para mitigação da mudança do clima e adaptação à mudança do clima e seus efeitos, considerando-se como mitigação a redução de emissão de gases de efeito estufa e o aumento da capacidade de remoção de carbono pelos sumidouros e, como adaptação as iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima; h) estudos e projetos de prevenção, controle e remediação relacionados ao desmatamento e à poluição atmosférica; i) iniciativas de fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA;

Pelo que se nota desse dispositivo legal, a noção de sustentabilidade é adotada como base da gestão ambiental, com vistas, inclusive, ao desenvolvimento de novas práticas e tecnologias menos poluentes, agregando a eficiência energética a ações para o tratamento de resíduos e rejeitos oleosos; bem como medidas que conservem e preservem o ambiente, reconhecendo a necessidade de uso sustentável dos espaços e dos recursos naturais, do conhecimento de padrões de qualidade ambiental, de áreas sensíveis e dos efeitos ocasionados pelo uso de combustíveis fósseis em escala local e global.

Ademais, a Lei nº 12.114/2009 criou o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), de natureza contábil, vinculado ao MMA, com a finalidade de assegurar recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos, dispondo que entre os seus recursos até 60% serão provenientes da participação especial, nos termos do que trata o inciso II do § 2º do art. 50 da Lei nº 9.478/97.

Do que se depreende, diante da leitura do direcionamento legal dos recursos destinados ao MMA, forte advento do PJI&IG, centrado em três principais eixos. Primeiramente, pelo fato de envolver a preocupação de como as gerações atuais estão utilizando os recursos naturais para satisfazer suas necessidades a partir do emprego de modelos e instrumentos de gestão, controle, planejamento e ordenamento do uso sustentável dos espaços e dos recursos naturais.

Em segundo lugar pela incorporação do objetivo de adoção de novas práticas e de tecnologias menos poluentes, bem como otimização do controle da poluição, a partir de medidas preventivas, atendendo, assim, a premente necessidade de migração de geração de energia a partir de combustíveis fósseis para fontes renováveis, que não agredam o meio ambiente de forma equivalente aos hidrocarbonetos.

Com isso, a Lei do Petróleo modifica seu conteúdo preliminar focado no crescimento da indústria de hidrocarbonetos para agregar a visão mais ampla de adoção de novas práticas e tecnologias. Demonstra também, como imprescindível que as gerações atuais despertem para a importância de mudança de estilo de vida, que inclui o presente consumo elevado de combustíveis fósseis, possibilitando a continuidade da biodiversidade do globo, assegurador da vida em suas inúmeras formas, animais, vegetais e humanas.

O terceiro viés se baseia na visão global de comprometimento social pela prevenção e mitigação da mudança do clima e os efeitos causados pelo atual estilo de vida, consumista e despreocupado com a capacidade de recomposição do planeta Terra. Assim, a Lei do Petróleo, a partir da nova redação que lhe foi dada, cria condições materiais, ao disponibilizar recursos financeiros para a realização de estudos e projetos de prevenção de emissões de gases de efeito estufa, de controle e de remediação dos efeitos relacionados à poluição atmosférica e ao desmatamento.

A Lei do Petróleo reconhece a importância de reduzir a emissão de gases de efeito estufa, com o aumento da capacidade de remoção de carbono pelos sumidouros. Tais pontos perpassam

necessariamente pela diminuição constante de consumo de combustíveis fósseis e incremento de novas fontes renováveis de energia. Ademais, preveem recursos financeiros, também, para a necessidade de adaptação dos sistemas naturais e humanos em virtude das já esperadas consequências da alteração do clima.

Sendo que pela Lei nº 12.114/2009, 60% desses 10% de participação especial destinado ao MMA, serão designados ao FNMC com vistas à realização de esforços no sentido de assegurar recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos.

Por tais pontos, verifica-se que as modificações ocorridas na Lei do Petróleo atendem a efetivação do PJI&IG, pois direciona recursos financeiros para os direitos fundamentais de terceira dimensão, bem como expandem os possíveis efeitos positivos da indústria de hidrocarbonetos para se aproximar de uma visão de sustentabilidade integral, ao propor a mudança de estilo de vida e de consumo, de adoção de novas práticas e tecnologias menos poluentes.

Apesar do percentual de 10% destinado ao MMA ser bem aquém em relação ao direcionado para o MME, percebe-se que as aplicações previstas para aquele ministério atende o princípio da justiça intra e intergeracional de forma mais significativa do que as destinações do MME.

3.3.3 A relação entre as destinações das rendas de hidrocarbonetos e a autonomia dos entes federados

Dessa maneira, percebe-se que a regra de vinculação dos *royalties* e da participação especial se dirige aos órgãos integrantes da União, enquanto estados e municípios não possuem nenhuma norma federal específica de vinculação da utilização da receita proveniente dessas participações governamentais.

Assim, estar-se-á diante de uma lacuna jurídica ou por meio de princípios constitucionais encontrar-se-ia a resposta que o gestor público estadual ou municipal deve procurar no momento de se indagar aonde (ou melhor: em que setores) aplicar essas receitas?

Antes de se buscar responder a tal indagação, urge importante lembrar que os Estados-membros e os Municípios possuem autonomia consistente na tríplice capacidade de auto-

organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração. Sendo que a autonomia municipal encontra exemplo de assento nos artigos 1º, 18, 29, 30 a 34, VII, c, todos da Constituição Federal. E, a autonomia estadual, por exemplo, encontra previsão no artigo 25, *caput*, da CF nos seguintes termos “os Estados organizam-se e regem-se pelas constituições e leis que adotarem, observados os princípios dessa Constituição.” (MORAES, 2010, p. 283).

Dessa forma, nada impede que tais entes federados legislem sobre a matéria referente ao disciplinamento da aplicação das rendas de hidrocarbonetos por eles percebidas. É o caso, por exemplo, do Estado do Espírito Santo, que, por meio da Lei Estadual n.º 8.308/2006, criou o Fundo para Redução das Desigualdades Regionais, com o intuito de repassar parcela dos valores percebidos de *royalties* pelo Estado para os municípios capixabas não produtores de petróleo (TORRONTÉGUY, 2009, p. 59).

Também, dentre outros exemplos, sublinha-se o Estado de São Paulo através da Lei Estadual n.º 7.964/1992, que destina parcela de *royalties* pertencente ao Governo Estadual para o Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP) (L. S. T. ALMEIDA, 2010, p. 02).

Em se tratando do Rio Grande do Norte, foi aprovado pela Assembleia Legislativa Estadual, no dia 23 de março de 2011, projeto de lei que trata da utilização de 20% dos *royalties* recebidos pelo estado para ser utilizado como fundo garantidor para a construção da Arena das Dunas, estádio de Natal para a Copa de 2014 (UOL, 2011a).

Assim, não obstante possa parecer, à primeira vista, um caso de lacuna jurídica, quando se examina a Constituição Federal, percebe-se que argumentos desse tipo são falaciosos, pois o sistema jurídico brasileiro conta com uma distribuição de competências legislativas, que permite aos estados e municípios legislar sobre a matéria e destinar os recursos oriundos das rendas de hidrocarbonetos de forma consentânea com princípios constitucionais.

Nesse sentido, para Torronteguy (2009, p. 64) existem lacunas na legislação federal que não precisam ser aviltadas, nem alegadas como forma de não aplicação adequada dos recursos provenientes das rendas de hidrocarbonetos, pois a Constituição Federal deverá servir de base normativa, por meio de seu amplo rol de princípios, inclusive, àqueles de aplicabilidade imediata, como os direitos sociais. Segundo essa autora, a legislação anteriormente em vigor trazia diretrizes que previam destinações atentes aos direitos sociais fundamentais, hoje ausentes na Lei do Petróleo e na Lei n.º 7.990/89, os quais, nesse ponto, significariam uma

legislação que afronta o princípio do não retrocesso social.

Dessa maneira, urge relevante compreender as consequências das regras atuais de destinação das rendas e refletir sobre a necessidade de mudança, seja de cunho de uma nova legislação que abarque a matéria em comento, seja da adoção do método de interpretação conforme a Constituição Federal, aqui defendida, através da adoção do princípio da justiça intra e intergeracional como o norte para o gestor público municipal e estadual decidir aonde alocar as rendas de hidrocarbonetos.

Afinal, enquanto bem público, os recursos naturais não-renováveis, consistentes em reservas de hidrocarbonetos, são bens da sociedade brasileira administrada pelos entes federados que, por serem agentes legítimos, devem agir em prol do interesse público e coletivo, de todas as gerações brasileiras.

Com tais pontuações, no próximo tópico o regime instaurado pela Lei nº 12.351/2010 será objeto de análise, especificamente, no que diz respeito ao Fundo Social (FS).

3.4 Fundo Social do Brasil: o Pré-Sal e outras reservas de hidrocarbonetos consideradas de relevante interesse estratégico - evolução do Projeto de Lei n.º 5.940/2009 e aprovação da Lei n.º 12.351/2010

O Projeto de Lei nº 5.940, de 2009, de criação do Fundo Social (FS), em seu texto original, submetido à Câmara dos Deputados por iniciativa da Presidência da República foi apensado ao projeto já existente de nº 5.417, de 2009⁶⁷. Recebido nessa Casa, o supramencionado projeto foi destinado à Comissão Especial presidida pelo deputado Rodrigo Rollemberg (PSB-DF) e para a relatoria do deputado Antonio Palocci (PT-SP).

Após a aprovação na Câmara dos Deputados, o PL em epígrafe seguiu para o Senado Federal. Nessa casa legislativa, o Projeto de Lei nº 5940/2009, que propunha a criação do Fundo Social, incorporou o Projeto de Lei n.º 5938/2009 ao seu texto. Assim, foi elaborado o Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei da Câmara n.º 07/2010, (PLC n.º 07/2010) remetido,

---

⁶⁷ O Projeto de Lei nº 5.417, de 2009 é de autoria do deputado Pedro Eugênio, tem a finalidade de criar o Fundo Soberano Social do Brasil (FSSB), com natureza contábil e financeira, vinculado ao Ministério da Fazenda. Os objetivos são a promoção de investimentos no país e no exterior, a constituição de poupança pública e o financiamento de gastos relacionados a projetos públicos de importância estratégica nas áreas de previdência social, saúde e educação (CABRAL, 2010).

depois de votação nessa casa, à Câmara de Deputados para deliberação acerca das mudanças efetuadas pelo Senado (SENADO FEDERAL, 2010).

Na Câmara, ocorreu a apresentação de Parecer proferido em Plenário pelo Relator Dep. Palocci (PT-SP) que, no âmbito do mérito, propôs a aprovação do Substitutivo do Senado Federal ao PLC nº 07/2010, com subemendas de redação e supressão do inciso V do artigo 47, do artigo 65 e do artigo 64 (PALOCCI, 2011).

Nesse sentido, o inciso V do artigo 47 se referia à área de previdência, prevista como um dos setores prioritários para a destinação dos recursos do FS⁶⁸. O artigo 65 prescrevia a destinação de 5% dos recursos do FS para a Previdência Social e o artigo 64 tratava da divisão dos *royalties* de petróleo nos moldes propostos pela Emenda nº 387/2009 (Emenda Ibsen)⁶⁹, junto à obrigatoriedade de a União compensar estados e municípios produtores pela redução de receita em virtude de futura legislação⁷⁰.

Em 02 de dezembro de 2010, a Revisão Final do PL nº 5940/2009 foi aprovada na Câmara com 204 votos a favor, 66 contras e 02 abstenções, suprimia-se, dessa maneira, o inciso V do artigo 47 e o artigo 65, porém mantinha-se o artigo 64. O referido PL, em seguida, foi para sanção presidencial.

Entretanto, através da Mensagem 707/2010, o Presidente da República decidiu vetar, dentre vários, o citado artigo 64, por entender que a redação final contrariava o interesse público, em

---

⁶⁸ Nos termos do Parecer do Deputado Palocci, a medida de supressão do referido dispositivo “é consentânea com a natureza do Fundo e com a estratégia estabelecida de privilegiar a destinação de seus recursos para programas e projetos bem definidos do ponto de vista temporal e de seus resultados objetivos, visando à adequada aferição de sua eficácia.”

⁶⁹ Os Deputados Humberto Souto (PPS/MG) e Ibsen Pinheiro (PMDB/RS) propuseram a Emenda nº 387 ao Projeto de Lei nº 5938/2009, que dispunha “sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção.” A Emenda nº 387, conhecida como Emenda Ibsen, previa que, ressalvada a participação da União, todos os valores recebidos a título de *royalties* decorrentes da exploração *offshore*, tanto no regime de concessão, quanto partilha de produção, fossem divididos em 50% para a constituição de fundo especial, com os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Estados (FPE); e, em 50% para a constituição de fundo especial, com os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (SOUTO; PINHEIRO, 2011).

⁷⁰ Quando foi para a aprovação no Plenário do Senado Federal, em 09 de junho de 2010, o teor da Emenda Ibsen foi mantido com o acréscimo de emendas que previam a obrigatoriedade da União compensar os estados e municípios que sofressem redução de receita em virtude de futura lei. Dessa forma, os acréscimos seriam os seguintes: “§1º A União compensará, com recursos oriundos de sua parcela em *royalties* e participações especiais, bem como do que lhe couber em lucro em óleo, tanto no regime de concessão quanto no regime de partilha de produção, os Estados e Municípios que sofrerem redução de suas receitas em virtude desta lei, até que estas se recomponham, mediante o aumento de produção de petróleo no mar; §2º Os recursos da União destinados à compensação de que trata o §1º deverão ser repassados, aos Estados e Municípios que sofrerem redução de suas receitas em virtude desta Lei, simultaneamente ao repasse efetuado pela União aos demais Estados e Municípios.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

razão da indefinição de fórmula ou de alíquota para obtenção do montante total dos recursos provenientes dos *royalties*, bem como da não determinação do percentual de participação correspondente para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2011a).

Com isso, foi publicada a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, contendo as alterações procedidas pela Câmara e com os respectivos vetos do Presidente da República.

Em seguida, a Presidência da República submeteu o Projeto de Lei nº 8.051, de 31 de dezembro de 2010, à aprovação do Congresso Nacional, justificando-se, sobretudo, pela lacuna oportunizada por meio de referido veto presidencial e pela inviabilização de licitações sob o regime de partilha sem as definições do percentual de *royalties* sobre a produção de petróleo e gás natural (BRASIL, 2011c).

Segundo o proposto, os *royalties* deverão ser pagos mensalmente a partir da data de produção comercial e o seu valor correspondente será de 15% sobre a produção. A tabela 3.4 mostra a divisão dos *royalties* constante do PL nº 8.051/2010.

Tabela 3.4 – Distribuição de *royalties* na área do Pré-Sal e outras de interesse estratégico

Beneficiários – Produção em terra, rios, ilhas fluviais e lacustres	(%) da produção
Estados produtores	20
Municípios produtores	10
Municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás, na forma da regulação da ANP	5
Fundo Especial, a ser repartido por todos Estados e Distrito Federal de acordo com as regras do Fundo de Participação de Estados e do Distrito Federal	25
Fundo Especial, a ser repartido por todos os Municípios de acordo com as regras do Fundo de Participação dos Municípios	25
Fundo Social, deduzidas parcelas destinadas aos órgãos da administração direto da União, nos termos de regulamento do Poder Executivo	15
Beneficiários – Produção na plataforma continental	(%) da produção
Estados produtores confrontantes	25
Municípios produtores confrontantes	6
Municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás, na forma da regulação da ANP	3
Fundo Especial, a ser repartido por todos Estados e Distrito Federal de acordo com as regras do Fundo de Participação de Estados e do Distrito Federal	22
Fundo Especial, a ser repartido por todos os Municípios de acordo com as regras do Fundo de Participação dos Municípios	22
Fundo Social, deduzidas parcelas destinadas aos órgãos da administração direto da União, nos termos de regulamento do Poder Executivo	19
Fundo Especial, a ser criado por lei, para desenvolvimento de ações e programas para mitigação e adaptação às mudanças climáticas, bem como para proteção ambiental	3

Fonte: Elaboração própria a partir do PL nº 8.051/2010.

Conforme se observa, o que resta é acompanhar os debates no Congresso Nacional e esperar para ver se o PL nº 8.051/2010 será transformado em lei. Nesse cenário, consoante a tabela

3.4, o FS perceberia *royalties* correspondentes a 15% e a 19% da produção *onshore* e *offshore*, respectivamente, da área do Pré-Sal ou outras de interesse estratégico.

Sendo assim, embora o PL ainda esteja em tramitação, dentro de uma visão que enfoca a destinação das rendas de hidrocarbonetos no âmbito do FS, sintetizam-se os pontos da Lei n.º 12.351/2010, nos tópicos seguintes.

3.4.1 Áreas tidas como prioritárias para a destinação de receitas, objetivos e gestão do FS

O PL n.º 5.940/2009, em seu texto original, diz que o FS tem natureza contábil e financeira, com finalidade de constituir fonte regular de recursos para realização de projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental.

No texto do Substitutivo do Senado ao PLC n.º 07/2010, o FS é tratado a partir do Capítulo VII, após toda a configuração jurídica do regime de partilha de produção. Nota-se que foram, claramente, estendidos os pontos de finalidade de destinação das receitas, para os seguintes setores: desenvolvimento social e regional, pautado além dos itens do texto original, no desenvolvimento do esporte, da saúde pública, da previdência, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Tais áreas foram confirmadas no texto final da Lei n.º 12.351/2010, com exceção da previdência, que foi suprimida. *In verbis*:

Art. 47. É criado o Fundo Social - FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza, e de desenvolvimento:

I – da educação; II – da cultura; III – do esporte; IV – da saúde pública; V – da ciência e tecnologia; VI – do meio ambiente; e, II – de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Parágrafo Primeiro: os programas e projetos de que trata o caput observarão o plano plurianual - PPA, a lei de diretrizes orçamentárias - LDO e as respectivas dotações consignadas na lei orçamentária anual - LOA. Parágrafo Segundo: (VETADO)⁷¹

Pelo que se nota do artigo 47, constata-se *a priori* a assunção por parte do legislador do PJI&IG como critério de aplicação das rendas de hidrocarbonetos direcionadas para o FS, porque se premiam políticas públicas de desenvolvimento humano e tecnológico, bem como

⁷¹ O parágrafo segundo do art. 47 destinava 50% das rendas auferidas pela União com a exploração e produção do pré-sal a programas direcionados ao desenvolvimento da educação pública, básica e superior, sendo que o mínimo de 80% seria destinado à educação básica e infantil.

ações focalizadas na relação do homem com a natureza.

Todavia, o artigo 48 dispõe sobre os objetivos do FS, que enquadram além dessas áreas prioritárias, a constituição de poupança pública e a mitigação das flutuações de renda e de preços na economia nacional. Com isso, é possível questionar como será realizada a alocação de recursos entre as áreas do artigo 47 e os objetivos do FS constantes do artigo 48, que são mais amplos. Por exemplo, qual o *trade-off* entre destinar os recursos para o gasto em desenvolvimento da educação e, ao mesmo, constituir poupança pública?

A resposta a essa pergunta vem no artigo 51, cujo teor é: “os recursos do FS para aplicação nos programas e projetos a que se refere o art. 47 deverão ser os resultantes do retorno sobre o capital.” Contudo, o percentual resgatado anualmente pelo fundo seria suficiente para cobrir as demandas das áreas do artigo 47?

Para mitigar a regra do artigo 51, o seu parágrafo único, definiu que: “constituído o FS e garantida a sua sustentabilidade econômica e financeira, o Poder Executivo, na forma da lei, poderá propor o uso de percentual de recursos do principal para a aplicação nas finalidades previstas no art. 47, na etapa inicial de formação de poupança do fundo.”

Ocorre que, ao se pensar na escolha econômica de destinação de recursos entre finalidades do artigo 47 e poupança pública, deve-se ter em mente a realidade de desigualdades social e regional existentes no país. Nesse sentido, necessário se faz reconhecer as demandas sociais do Brasil.

Por exemplo, em termos de uma visão ampla, o país, em 2010, ficou na 73ª posição mundial relativa ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com 0,699 pontos, enquanto a Noruega país com política de Fundo Soberano baseada em poupança pública, ficou em primeiro lugar, com 0,938 de IDH (PNUD, 2011).

Ademais, não obstante as problemáticas levantadas sobre os objetivos a serem agasalhados pelo FS, necessário se pensar no próprio conteúdo do artigo 47, posto sua generalidade tornar mandatória delimitações conceituais e metodológicas.

Nesse ínterim, ao se enxergar que o princípio da justiça intra e intergeracional requisita políticas públicas inclusivas, indagações relativas ao artigo 47 seriam do seguinte tipo: qual a forma de pobreza que os recursos do fundo irão combater? Pois, pobreza tem diversos matizes, uma leitura que a vincula somente à renda *per capita*, por exemplo, pode não

resolver o problema estrutural que historicamente persiste no país.

Metodologicamente, como os recursos do FS podem colaborar para a redução da pobreza? Quais as metas e os prazos para o proposto? E, como avaliar e monitorar os projetos e programas voltados à redução da pobreza?

Nessa linha, dentro da sistemática da Lei nº 12.351/2010, nota-se que os recursos do FS serão destinados para programas e projetos definidos como prioritários pelo Conselho Deliberativo do Fundo Social (CDFS), órgão gestor do FS, dentro do critério de redução das desigualdades regionais, condicionados à prévia fixação de metas, prazos de execução e planos de avaliação, consentâneo com as disposições estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) (parágrafos terceiro e quinto do artigo 58).

Igualmente, o CDFS deverá submeter os projetos e programas à criteriosa avaliação quantitativa e qualitativa durante todas as fases de execução, com o monitoramento de impactos efetivos sobre a população e nas regiões de intervenção, sendo que instituições públicas e universitárias poderão apoiá-lo (parágrafo quarto do artigo 58). Contudo, a lei não diz como se viabilizará esse apoio, nem muito menos delimita, claramente, o papel que essas instituições desempenhariam na avaliação e no monitoramento.

Como se percebe, portanto, a lei deixa para o CDFS a função de propor, ao Poder Executivo, ouvidos Ministérios afins, conceitos e metodologias para a destinação dos recursos do FS⁷², cabendo-lhe o desenho de programas e de projetos amparados nas áreas do artigo 47, observados o Plano Plurianual (PPA)⁷³, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)⁷⁴ e o LOA (Lei Orçamentária Anual)⁷⁵. Contudo, algumas delimitações, também, serão objetos de

---

⁷² O *caput* do artigo 58, assim, prescreve: “É criado o Conselho Deliberativo do Fundo Social (CDFS), com a atribuição de propor ao Poder Executivo, ouvidos os Ministérios afins, a prioridade e a destinação dos recursos resgatados do FS para as finalidades estabelecidas no art. 47, observados o PPA, a LDO e a LOA.”

⁷³ Art. 165 CF/88 - § 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

⁷⁴ § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

⁷⁵ § 5º - A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

decretos executivos regulamentadores posteriores, como por exemplo, a definição da composição, das competências e do funcionamento do CDFS (parágrafo primeiro do artigo 58).

Pode-se apontar que a generalidade do artigo 47, também, não deixa claro se os incisos estão estruturados em ordem de preferência, o que pode possibilitar uma ampla discussão sobre se existiriam setores preferenciais quando da escolha dos programas ou projetos. Por tal motivo, é recomendada a criação de um indicador que torne transparente as escolhas de programas e de projetos pelo CDFS, como também é importante a existência de um indicador de avaliação da aplicação desses recursos.

Dentro desse viés, o atendimento ao PJI&IG pode ser um indicador de conteúdo na escolha de projetos e de programas. A avaliação pautada em indicadores específicos de cada área mesclados à aferição do grau de sustentabilidade integral alcançado pela comunidade junto ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e ao grau de efetivação de direitos fundamentais da população local pode ser um caminho para aferir a coerência de programas e projetos.

A participação direta da população local serviria como um importante instrumento de averiguação da efetividade alcançada pelos programas e projetos, que afinal serão executados em território específico. Por tal razão, assume-se necessária criação de ouvidoria específica, que através de sistema de informação local conectado à rede mundial de computadores, servisse de mecanismo para que a população da comunidade aponte problemas na gestão de programas e de projetos, bem como opine no grau de resolução dos conflitos de interesse através de canais comunicativos da referida ouvidoria.

Dessa forma, os benefícios dos recursos do FS se estenderiam além da efetivação de direitos fundamentais e da proposta de alcance de uma sustentabilidade integral pela comunidade, para uma ampliação da perspectiva de cidadania e de democracia atualmente existentes. Com isso, demonstrar-se-ia à população local que ela é responsável pela sustentabilidade dos recursos destinados aos seus territórios, bem como de sua economia local, e que através da participação direta e questionadora, os incrementos de direitos são reais.

Esse seria um dos caminhos, muitos outros podem ser pensados e estruturados no sentido de dar viabilidade e concretude aos programas e projetos previstos para serem financiados com os recursos do FS, estabelecendo a coerência entre a destinação das rendas de hidrocarbonetos

e o PJI&IG.

3.4.2 Fontes de recursos do FS

As fontes de receita do FS previsto no texto original do PL n.º 5.940/2009 incluíam: (i) parcela do valor do bônus de assinatura que lhe fosse destinada pelos contratos de partilha de produção; (ii) parcela dos *royalties* que couber à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos; (iii) receita advinda de comercialização de hidrocarbonetos; (iv) os resultados de suas próprias aplicações; e, (v) outros recursos que lhe fossem destinados em lei.

Todavia, na redação final do PL, que resultou na Lei nº 12.351/2010, foram incluídos como fontes de receitas do FS os *royalties* e a participação especial direcionados aos órgãos da administração direta da União⁷⁶ sob o regime de concessão da Lei do Petróleo e resultantes da produção nas áreas localizadas no pré-sal.⁷⁷ Assim, segue a disposição da Lei nº 12.351/2010:

Art. 49. Constituem recursos do FS:

- I – parcela do valor do bônus de assinatura destinada ao FS pelos contratos de partilha de produção;
- II – parcela dos *royalties* que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos contratos de partilha de produção, na forma de regulamento;
- III - receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, conforme definido em lei;
- IV - os *royalties* e a participação especial das áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão destinados à administração direta da União, observado o disposto nos §§ 1o e 2o deste artigo;
- V - os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e
- VI - outros recursos destinados ao FS por lei.

Como se vê, a partir do novo texto legal, os órgãos da administração direta da União, com fins de atender a destinações previstas na Lei do Petróleo, contam apenas com os recursos já existentes na área exploratória e produtora do Pós-sal, do que se infere que suas receitas ficariam no patamar das atuais com uma tendência de queda a partir da exaustão das reservas, considerando um cenário de não favorecimento da expansão de blocos exploratórios e produtores nessas áreas.

⁷⁶ Os órgãos da Administração Pública direta, que foram citados na Lei do Petróleo: Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Comando da Marinha.

⁷⁷ No parágrafo segundo do artigo 49 da Lei nº 12.351/2010 existe a menção à regra de transição, a critério do Poder Executivo e na forma de um regulamento.

Dessa maneira, supondo-se que o governo federal proceda à assinatura de contratos de concessão na área do Pré-sal, os percentuais de participação especial de 40% e de 10% da produção destinados, respectivamente, ao MME e ao MMA, seriam direcionados para o FS. Com isso, dentro de uma análise de políticas desses ministérios e de programas e projetos vinculados ao FS caberia averiguar quais cenários seriam mais favoráveis para o princípio da justiça intra e intergeracional.

No tocante ao MME, conforme salientado, as maiores porcentagens de recursos visam à continuidade da indústria de hidrocarbonetos, com um espaço diminuto para aplicações de receitas em políticas que visam ao cumprimento do PJI&IG, tais como o planejamento da expansão do sistema energético através do estímulo ao investimento em fontes alternativas de geração de energia.

Por outro lado, pode-se perceber que dentre as áreas prioritárias do artigo 47 da Lei nº 12.351/2010 não se encontra, diretamente, o desenvolvimento de fontes alternativas de energia dentro da matriz energética nacional. Apesar de tais investimentos poderem ser encaixados nas áreas de ciência e tecnologia, bem como de meio ambiente e de mitigação e adaptação a mudanças climáticas.

Diferentemente, constatou-se que o MMA possui em sua agenda inúmeras destinações pautadas nesse princípio, inclusive semelhantes ao disposto no artigo 47 da Lei nº 12.351/2010, por exemplo, projetos de mitigação e adaptação a mudanças climáticas. Contudo, restou claro que as destinações do MMA na Lei do Petróleo são bem mais amplas do que as previstas na Lei nº 12.351/2010.

Nesse sentido, a escolha realizada pela lei de destinação dos recursos desses órgãos para o FS pode significar o atendimento ao PJI&IG, desde que esteja clara a criação de condições para uma sociedade menos dependente de hidrocarbonetos e capacitada para o alcance da sustentabilidade integral. Isso inclui soluções inteligentes para a crescente demanda de recursos naturais, com políticas energéticas substitutivas baseadas em energias provenientes de fontes alternativas, bem como em programas e projetos que primem pelo ideal de eficiência e conservação de energia.

Não basta a existência de recursos financeiros e o seu respectivo direcionamento, as instâncias competentes em termos legais devem se munir de um arcabouço conceitual e metodológico de um efetivo desenvolvimento do ser humano, baseados no conhecimento da região, nas

características locais, nas vocações, na cultura de cada municipalidade, na sustentabilidade integral e na efetivação de direitos fundamentais.

Tais pontuações surgem de forma propositiva e servem como reflexão, por que não bastam existência e direcionamento de recursos, é preciso que haja aplicação dentro de uma metodologia que consubstancie a efetivação do PJI&IG, bem como a avaliação de resultados dentro do que foi proposto enquanto objetivo de programas e de projetos.

3.5 Considerações finais do capítulo

O objetivo do presente capítulo foi possibilitar a percepção da nítida correlação entre distribuição e destinação das rendas de hidrocarbonetos, bem como apontar de que a regra de vinculação dos *royalties* e da participação especial se dirige, especificamente, aos órgãos integrantes da União, bem como ao Fundo Social nos termos da Lei nº 12.351/2010.

Em relação aos estados e municípios não existem normas federais específicas de vinculação da utilização do percentual de *royalties* excedente a 5% da produção. Contudo, no percentual de até 5% da produção, vigoram as regras da Lei nº 7.990/89, que proíbem o uso dessas receitas para remuneração de pessoal e pagamento de dívidas, exceto as contraídas com a União. No tocante a participações especiais distribuídas a estados e municípios, não há regra de vinculação ou de limitação de destinação da receita.

Esse cenário legal permite que o gestor público estadual e municipal tenha ampla liberdade de gestão e utilização desses recursos, que deveria ser relativizada tanto pela interpretação e aplicação da Constituição Federal, através do PJI&IG, quanto pela existência de regras federais e locais.

Dentro da análise da destinação do Fundo Social (FS), coube ressaltar a importância de se resguardar o equilíbrio entre o gasto presente nas áreas do artigo 47 da Lei nº 12.351/2010 e a constituição de poupança pública, que visa resguardar o futuro. Ainda, para o êxito das funções institucionais do FS, argumentou-se que o Conselho Deliberativo do Fundo Social (CDFS) deverá entender o sentido do porquê de sua criação e se sua prática corresponderá ao que se propôs em termos de alcance de objetivos previstos na lei. Também, outros fatores, como criação de mecanismos de participação popular direta, passam a ser de crucial importância para o adequado desempenho institucional do FS, bem como para o êxito das

suas propostas, em termos de efetivação do PJI&IG.

Contudo, em todo o processo de formatação do modelo do CDFS, que inclui o âmbito de suas decisões, está claro o controle detido pelo Executivo, amenizado apenas pela previsão da coerência dos programas e dos projetos com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Ainda, não é possível saber o percentual de *royalties* da produção da área do pré-sal ou de outras de interesse estratégico, que se destinará ao FS. Contudo, com a atual tramitação do Projeto de Lei nº 8.051/2010 no Congresso Nacional, o texto original que previa valores correspondentes a 19% produção *offshore* foi substituído pela Emenda nº 4, o qual prescreve a alíquota de 10,5% da produção na plataforma continental. A produção *onshore* continua com o mesmo valor, 15% da produção.

Portanto, o que se pretendeu, nesse capítulo, foi contribuir com o debate e com a construção de uma participação democrática ao disponibilizar para o leitor uma sistematização das principais discussões empreendidas, recentemente, no cenário político brasileiro no tocante à configuração legal da distribuição e destinação das rendas de hidrocarbonetos.

CAPÍTULO 4 FUNDOS SOBERANOS NA INDÚSTRIA DE HIDROCARBONETOS E O PRINCÍPIO DA JUSTIÇA INTRA E INTERGERACIONAL: ANÁLISE DO FUNDO SOCIAL BRASILEIRO

4.1 Introdução

Como visto no capítulo 3, o Brasil decidiu adotar um modelo de fundo para destinar as rendas oriundas da exploração e produção do pré-sal dentro de finalidades específicas discriminadas em sua lei instituidora. O objetivo desse capítulo, então, é entender e trazer reflexões sobre os fundos soberanos criados com recursos provenientes da exploração econômica de hidrocarbonetos e tentar correlacioná-los ao modelo de Fundo Social (FS) brasileiro descrito na Lei nº 12.351/2010.

Ainda, dando-se continuidade ao exame da destinação da rendas de hidrocarbonetos dentro do conteúdo do princípio da justiça intra e intergeracional (PJI&IG), pretendem-se averiguar se as justificativas da criação de fundos soberanos guardam correlação com a proposta teórica delineada no capítulo 2.

Para tanto, o capítulo encontra-se estruturado em cinco tópicos iniciais que abordam, respectivamente: o que são e como se caracterizam os fundos soberanos; os motivos de sua criação em países produtores de petróleo; sua sistemática de instituição; a forma de avaliar sua gestão e sua política de investimento; e, algumas lições aprendidas a partir de experiências internacionais, especificamente, diante do exame do modelo do fundo norueguês.

No tópico 4.7, propõe-se a leitura da relação entre os fundos soberanos e o PJI&IG, com a finalidade de se verificar a existência de convergência lógica entre essas duas propostas de destinação de rendas de hidrocarbonetos. E, em seguida, no item 4.8, focaliza-se o Fundo Social brasileiro dentro de seus aspectos institucionais voltados à política de investimentos. No ponto 4.9, serão tecidas breves considerações finais sobre o capítulo.

4.2 Breve conceituação e caracterização dos Fundos Soberanos de Riqueza (FSRs) ou *Sovereign Wealth Funds* (SWFs)

Os Fundos Soberanos de Riquezas (FSRs), conhecidos internacionalmente pelo seu termo em

inglês, *Sovereign Wealth Funds* (SWFs), podem ser conceituados como fundos especiais de investimentos de propriedades de Estados soberanos, criados com objetivo macroeconômico, que, também, mantêm, gerenciam e administram ativos para atingir fins específicos, bem como empregam um conjunto de estratégias de investimentos que incluem a compra de ativos financeiros estrangeiros (IWG, 2008)⁷⁸.

Para Basílio (2010, p. 01), o modelo de fundos soberanos guarda bastante similaridade com os fundos de pensão nacionais e fundos de estabilização de moeda e podem ser tidos como de propriedade de uma nação soberana. Segundo o *International Work Group of Sovereign Wealth Funds* (IWG, 2008, p. 27), existem três elementos chaves que definem um FSR, quais sejam: (i) um governo será sempre o proprietário do fundo, exercendo, assim, o controle das decisões; (ii) as estratégias de investimentos incluem a aquisição de ativos financeiros estrangeiros; (iii) os objetivos estabelecidos envolvem finalidades macroeconômicas e financeiras do país.

Todavia, IWG (2008), Allen e Caruana (2008), L. G. Almeida (2010) e Detomini (2008) ressaltam a existência de diferentes propostas de políticas macroeconômicas e financeiras que marcam a heterogeneidade dos FSRs, o que proporciona a seguinte classificação: (i) fundos de estabilização fiscal, voltados ao reforço da economia contra as oscilações dos preços de *commodities*, usualmente petróleo; (ii) fundos de poupança para gerações futuras, que objetivam converter os ativos de recursos naturais não-renováveis em ativos diversificados e mitigar os efeitos da doença holandesa⁷⁹; (iii) fundos de reserva de investimento, estabelecidos na finalidade de aumento de retorno das reservas; (iv) fundos de desenvolvimento, tipicamente, destinados a projetos sócio-econômicos e políticas industriais de alavancagem econômica; e, (v) fundos de reserva de pensão, que asseguram recursos para garantir passivos fiscais associados a compromissos previdenciários.

---

⁷⁸ L. G. Almeida (2010, p. 01) atenta para o fato de que foi editado o “*Generally Accepted Principles and Practice* (GAPP) para regular as boas práticas destes institutos” pelo *International Work Group* (IWG). Balding (2011, p.09) traz em seu trabalho uma série de conceitos para os Fundos Soberanos de diversos autores, incluindo sua definição pautada em reserva de capital controlada por um governo ou entidade governamental que investe em ativos cujo retorno esteja acima das taxas usuais de risco no mercado de capitais.

⁷⁹ Esse fenômeno denominado de “*Dutch disease*”, proveniente de observações realizadas na década de 60, durante a expansão do setor de gás natural na economia Holandesa, em virtude da descoberta de campos gasíferos no Mar do Norte, consistiu no processo de forte retração nos setores industriais e agrícolas. Esse movimento econômico, segundo Davis e Tilton (2005, p. 236) ocorreu em razão do aumento dos salários no mercado interno e do incremento da circulação da moeda, posto o encarecimento de custos de produção como um todo. A apreciação da moeda e a elevação dos custos tornaram as atividades industriais e agrícolas menos competitivas, o que impediu a diversificação produtiva e aumentou a dependência do país em relação à volatilidade dos mercados minerais.

Marcado por tais características, há de se enfatizar, portanto, que diferentes serão, também, as fontes de recursos dos FSRs que, normalmente, são as receitas de balanças de pagamentos, os recursos de operações com moeda estrangeira, de privatizações, de receitas fiscais e dos resultados da exportação de *commodities* (IWG, 2008).

Nesses termos, dentre a origem dos recursos, os países exportadores de *commodities*, com destaque para o petróleo e gás natural, apresentam-se como os predominantes dentro do total dos governos instituidores de FRSs. Na tabela 4.1, encontram-se os maiores fundos soberanos em bilhões de dólares americanos de ativos gerenciáveis⁸⁰. Segundo informações do *Sovereign Wealth Fund Institute* (SWFI, 2011), existem perspectivas de que, em 2012, os ativos gerenciados pelos fundos soberanos cheguem aos U\$ 12 trilhões.

Tabela 4.1. Os maiores Fundos Soberanos por ativos gerenciáveis

País	Nome do Fundo	Ativos sob gestão (bilhões de dólares)	Início
Emirados Árabes Unidos - Abu Dhabi	Abu Dhabi Investment Authority	\$627	1976
Noruega	Government Pension Fund – Global	\$556,8	1990
Arábia Saudita	SAMA Foreign Holdings	\$439,1	n/a
China	SAFE Investment Company	\$347,1	1997
China	China Investment Corporation	\$332,4	2007
China – Hong Kong	Hong Kong Monetary Authority Investment Portfolio	\$292,3	1993
Kuwait	Kuwait Investment Authority	\$260	1953
Singapura	Government of Singapore Investment Corporation	\$247,5	1981
China	National Social Security Fund	\$146,5	2000
Singapura	Temasek Holdings	\$145,3	1974
Rússia	National Welfare Fund	\$142,5	2008
Qatar	Qatar Investment Authority	\$85	2005
Austrália	Australian Future Fund	\$72,9	2004
Líbia	Libyan Investment Authority	\$70	2006
Argélia	Revenue Regulation Fund	\$56,7	2000
Emirados Árabes Unidos - Abu Dhabi	International Petroleum Investment Company	\$48,2	1984
EUA – Alaska	Alaska Permanent Fund	\$39,7	1976
Cazaquistão	Kazakhstan National Fund	\$38,6	2000
Coréia do Sul	Korea Investment Corporation	\$37	2005
Malásia	Khazanah Nasional	\$36,8	1993

Continua...

⁸⁰ Como se percebe da tabela 4.1, os fundos existem há décadas. Epstein e Rose (2009) ressaltam esse ponto e destacam que atualmente, a atenção voltada para tais fundos ocorre em razão, sobretudo, de seus recentes e rápidos crescimentos, bem como da concomitante mudança de estratégia pautada em políticas de investimentos conservadoras para uma diretriz de assunção de maior risco com vista a retornos mais atrativos. Chhaochharia e Laeven (2009) analisam as tendências de investimentos dos fundos soberanos e concluem com políticas de investimentos baseadas em similaridades culturais.

Continuação...

Tabela 4.1. Os maiores Fundos Soberanos por ativos gerenciáveis

País	Nome do Fundo	Ativos sob gestão (bilhões de dólares)	Início
Irlanda	National Pensions Reserve Fund	\$33	2001
Brunei	Brunei Investment Agency	\$30	1983
França	Strategic Investment Fund	\$28	2008
Irã	Oil Stabilisation Fund	\$23	1999
Chile	Social and Economic Stabilization Fund	\$21,8	1985
Azerbaijão	State Oil Fund	\$21,7	1999
Emirados Árabes Unidos - Abu Dhabi	Investment Corporation of Dubai	\$19,6	2006
Canadá	Alberta's Heritage Fund	\$14,4	1976
EUA – Nova México	New Mexico State Investment Council	\$13,8	1958
Emirados Árabes Unidos - Abu Dhabi	Mubadala Development Company	\$13,3	2002
Nova Zelândia	New Zealand Superannuation Fund	\$12,1	2003
Bahrein	Mumtalakat Holding Company	\$9,1	2006
Brasil	Sovereign Fund of Brazil	\$8,6	2009
Oman	State General Reserve Fund	\$8,2	1980
Botswana	Pula Fund	\$6,9	1994
Timor Leste	Timor-Leste Petroleum Fund	\$6,3	2005
Arábia Saudita	Public Investment Fund China-Africa Development Fund	\$5,3	2008
China	Permanent Wyoming Mineral Trust Fund	\$5,0	2007
EUA – Wyoming	Heritage and Stabilization Fund	\$4,7	1974
Trinidade e Tobago	RAK Investment Authority	\$2,9	2000
Emirados Árabes Unidos – Ras Al Khaimah	FEM	\$1,2	2005
Venezuela	State Capital Investment Corporation	\$0,8	1998
Vietnã	Excess Crude Account	\$0,5	2006
Nigéria	Revenue Equalization Reserve Fund	\$0,5	2004
Kiribati	Government Investment Unit	\$0,4	1956
Indonésia	National Fund for Hydrocarbon Reserves	\$0,3	2006
Mauritânia	Emirates Investment Authority	\$0,3	2006
Emirados Árabes Unidos – Federal	Oman Investment Fund	n/a	2007
Oman	Abu Dhabi Investment Council	n/a	2006
Emirados Árabes Unidos – Abu Dhabi	Total/Petróleo e Gás	n/a	2007
	Total/outros	\$2.520,2	
	TOTAL	\$1.792,9	
		\$4.313,1	

Fonte: SWFI, 2011.

Conforme se observa pelos dados da tabela 4.1 do SWFI (2011), mais da metade (58%) dos fundos são originários de reservas decorrentes da exportação de *commodities*, especificamente, de petróleo e gás. Com isso, o tópico seguinte se centrará na abordagem dos motivos ensejadores dessa realidade, que atualmente se fortalece nos países produtores de petróleo.

4.3 Motivos para a criação dos Fundos Soberanos nos países produtores de petróleo

Análises empíricas, a partir de levantamento de séries históricas de PIB dos países exportadores de minérios, incluindo petróleo e gás, desde a década de 1970, demonstraram a não existência de correlação necessária entre abundância de recursos naturais e crescimento econômico (MIKESELL, 1997) (AUTY; GELB, 1986) (CONWAY; GELB, 1988) (GELB, 1988) (AUTY 1988, 1991a⁸¹, 1991b, 2003, 2005) (SACHS; WARNER, 1995, 1997, 1999 e 2001) (SLA-I-MARTIN⁸², 1997 *apud* SACHS; WARNER, 2001, p. 828) (DOPPELHOFFER⁸³ et. al., 2000, *apud* SACHS; WARNER, 2001, p. 828).

Por outro lado, outros teóricos criticam essa perspectiva baseada unicamente no crescimento econômico, argumentando que as pesquisas desses estudiosos, também, não têm procurado distinguir crescimento e desenvolvimento econômico, e sustentam que não existem evidências suficientes para dizer que tais atividades geram efeitos maléficos ao desenvolvimento de países produtores^{84,85} (DAVIS 1995; DAVIS, 2004; DAVIS; TILTON, 2005; LEDERMAN;

⁸¹ Nesse estudo de caso baseado no país africano, Zambia, Auty (1991, p. 170) conceitou economias minerárias a partir de G. Nankani (1979), “the mineral economies are defined as that group of countries which derive more than 10% of their GDP and more than 40% of their exports from the mineral sector.”

⁸² SALA-I-MARTIN, X. I just ran two million regressions. American Economic Review, Papers and Proceedings, may, 1997.

⁸³ DOPPELHOFFER, G.; MILLER, R.; SALA-I-MARTIN, X., Determinants of long-term growth: A Bayesian averaging of classical estimates (BACE) approach. NBER 7750 June, 2000.

⁸⁴ Karl (1984, p. 03) aponta que os membros da OPEC (Organization of Petroleum Exporting Countries) foram bem sucedidos ao promoverem a mais radical transferência de riqueza conhecida sem a declaração de guerra, esses países de dominação estrangeira no passado, aparentemente, ganharam o controle sobre suas fontes de recursos naturais. Continua a autora dizendo que os preços de petróleo, de um dia para outro, elevaram-se de US\$ 3 para US\$ 10 por barril, e eventualmente, alcançaram um pico de US\$ 40 por barril no mercado spot antes de 1980. Mabro (1984, p. 03) expõe que durante a década de 1970 e início dos anos 1980, direta ou indiretamente, o petróleo se tornou o fator dominante de crescimento econômico e desenvolvimento ao redor da região dos países árabes, atingindo além dos países exportadores, os países não produtores, mas que pela proximidade geográfica se beneficiaram das trocas econômicas, bem como dos intercâmbios de capitais financeiro e humano.

⁸⁵ Apesar de o suporte empírico poder ser contestado, ele tem se mostrado bastante forte, segundo autores renomados que estudam a matéria. Sachs e Warner (1995, 1997, 2001, p. 828) atestam tais argumentos por meio de regressões e do controle de variáveis influenciadoras de crescimento e sustentam a existência da “*resource curse*”. Sla-i-Martin (1997 *apud* SACHS; WARNER, 2001) e Doppelhofer et. al. (2000, *apud* SACHS;

MALONEY, 2007).

Todavia, de forma unânime, os autores reconhecem a necessidade do estabelecimento de regras disciplinadoras do uso das rendas de hidrocarbonetos no sentido de possibilitar benefícios para atuais e futuras gerações. Desde então, existe um esforço para entender as falhas na rota de desenvolvimento dos países ricos em recursos naturais (SACHS; WARNER, 2001, p. 828).

Para Bacon e Tordo (2006, p. 03), apesar da descoberta súbita de petróleo e gás movimentar positivamente as receitas governamentais e renda nacional, *a posteriori*, o crescimento das rendas de hidrocarbonetos pode ser desalentador, pois a saída de recursos econômicos de setores tradicionais, como agricultura e indústria, para o setor extrativista, pode resultar em desemprego de fatores de produção. Adicionalmente, o desempenho do setor público, financiado com parcela dessa renda, pode ser fraco, e o país pode experimentar crescimento dos níveis de corrupção. Esse encadeamento de resultados sobre a economia foi denominado como “*resource curse*”⁸⁶ ou “*paradox of plenty*”.

Melby (2002, p. 04), Bacon e Tordo (2006, p. 03) explicam que esses impactos negativos sobre a economia vêm dos seguintes canais: (i) apreciação da taxa de câmbio real, em decorrência do fluxo de receita proveniente da exportação de recursos naturais, que prejudica os setores tradicionais da economia (agricultura e indústria) em razão do novo fluxo de recursos, conhecida como “doença holandesa”⁸⁷; (ii) o aumento da inflação no curto prazo⁸⁸;

WARNER, 2001) classificam os recursos naturais como uma das dez mais robustas variáveis nos estudos empíricos sobre crescimento econômico.

⁸⁶ A literatura econômica internacional que aborda as conseqüências da exploração de recursos naturais sobre os demais setores da economia e do desenvolvimento de países ricos nesses recursos é bastante extensa. Encontram-se inúmeros importantes estudos teóricos que direcionaram as políticas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional ao longo das décadas de 70 e 80. Muitos desses estudos partiam do pressuposto de que a existência de recursos minerais em determinados países representava uma oportunidade de crescimento econômico. Todavia, resultados de análises empíricas demonstravam tendências de que *per se* a existência e a exploração de recursos minerais não garantiam o crescimento econômico desses países, bem como a diminuição das taxas de pobreza. Observou-se que países altamente dependentes da indústria de petróleo, gás e minérios estavam apresentando um pior desempenho econômico do que países não dependentes de tais indústrias extrativistas. A riqueza gerada pela produção mineral, dessa maneira, não estava contribuindo para um bom desempenho econômico dos países produtores. O que ficou conhecido como “*resource curse*” ou “*paradox of plenty*” (ANDREWS, 2007, p. 01).

⁸⁷ Existem evidências de que países com recursos naturais abundantes tendem a ter significativos setores de serviço e não expressivos setores de manufaturas comparativamente a países pobres em recursos naturais. Ainda, existem evidências de que países com recursos naturais abundantes tendem a crescer de forma mais lenta na exportação de manufaturas que países pobres em recursos naturais (SACHS; WARNER, 1997, Tabela 08).

⁸⁸ Corden e Neary (1982, p. 827-832) adotam um modelo analítico baseado na separação de três setores da economia, quais sejam, o de exploração de recursos naturais, setor industrial e o setor de serviços. Consideram, assim, que o boom do setor de recursos naturais irá atrair os fatores móveis de produção, sugando do restante da economia os recursos econômicos necessários para o incremento marginal da produção, causando um processo

(iii) a carência de capacidade doméstica de consumo, em virtude do aumento do preço das mercadorias; (iv) o fraco desempenho da governança dos gastos públicos; (v) o aumento da corrupção; e, (vi) o crescimento da dependência econômica e política sobre as receitas provenientes da produção de hidrocarbonetos.

Assim, fizeram-se necessárias medidas para evitar, minimizar ou reverter esses efeitos do *boom* de recursos naturais sobre a economia. Nesse sentido, Melby (2002, p. 04), Bacon e Tordo (2006, p. 03) explicam que o aumento do gasto público, aparentemente, acentuaria os efeitos negativos sobre a economia, já a realização de poupança e a sua esterilização por meio de investimentos em ativos estrangeiros ocasionariam a redução da pressão sobre a taxa de câmbio real e sobre a capacidade doméstica de consumo.

Dentro dessa lógica, muitos países produtores de petróleo pretenderam, por meio da adoção de certas políticas, a consecução de maior racionalidade no gasto das receitas da exploração dos recursos naturais no sentido de estender os seus benefícios para as atuais e futuras gerações, suavizando os gastos do governo causados pelas flutuações do preço do petróleo (BACON; TORDO, 2006, p. 04).

É nesse contexto que surgiram FSRs, como instrumentos financeiros governamentais destinados a: (i) prolongar os benefícios da exploração de recursos naturais; (ii) evitar os efeitos econômicos negativos decorrentes da descoberta súbita de petróleo e gás; (iii) auxiliar no gerenciamento dos efeitos dos choques do petróleo dos anos 70 e 80; (iv) bem como proporcionar poupança nos intervalos temporais caracterizados pela elevação dos preços internacionais do barril petróleo (BACON; TORDO, 2006, p. 01-06).⁸⁹

Por tal motivo, o SWFI (2011) explica que, embora cada fundo soberano tenha sua própria proposta de criação, existem certas finalidades em comum a ser apontadas, como por exemplo, a busca pelos seguintes pontos: alto retorno do investimento, estabilidade da economia doméstica, redução da volatilidade fiscal, diversificação de exportações,

---

de desindustrialização, tal efeito foi denominado de *resource movements effects*. Ainda, assumem a existência de um segundo efeito que consiste na elevação das taxas reais de salários, levando ao consumo e ao crescimento do setor de serviços, em razão dos preços serem dados pelo mercado interno, diferente do setor industrial, cujo preço é dado internacionalmente (*spending effects*). O estudo desses autores é considerado como um dos primeiros a tentar compreender e explicar os efeitos da Dutch Disease.

⁸⁹ Durante o período 2003-2008, em determinados países, a Rússia e a Venezuela, por exemplo, chegou-se a ter volume de receitas maior do que a capacidade de investir de forma cautelosa internamente. Nesse sentido, os fundos emergiam como um relevante instrumento de poupança pública (WHARTON SCHOOL, 2008). Portanto, as justificativas acima descritas não são exaustivas, outros pontos podem emergir como motivos para que os países instituíam fundos soberanos.

fortalecimento do desenvolvimento regional e acumulação de divisas para gerações futuras.

Dentro dessa dinâmica, necessário se verificar a estruturação dos FRSs de petróleo e gás e os principais nortes de investimentos. Assim, no tópico seguinte, a sistemática de instituição dos fundos será tratada.

4.4 A sistemática de instituição dos FRSs de petróleo e gás natural

A criação dos FRSs englobará a formatação de seu arcabouço legal, as normas delineadoras de resgates e de aportes de capital, a definição de seus objetivos considerando o todo do arranjo da política fiscal do país, bem como a previsão de medidas de gestão financeira e de supervisão (BACON; TORDO, 2006, p. 06) (COSTA et al., 2010).

Portanto, o momento mais adequado de sua discussão, formatação e implantação é logo após as descobertas de hidrocarbonetos, porém antes da entrada das receitas advindas da sua produção e da sua comercialização, ou, de forma tardia, no instante que porventura ocorram inesperados e elevados acréscimos de receita, em virtude da elevação do preço internacional do petróleo (BACON; TORDO, 2006, p. 06).

Nesse sentido, faz-se de fundamental importância a abertura de um debate nacional acerca do tamanho da descoberta e de seu impacto na economia do país, da perspectiva da entrada e do montante de receitas, da proporcionalidade entre toda a riqueza nacional e os ganhos provenientes da descoberta súbita, da relação entre reserva e produção, de quais os usos serão dados às reservas, bem como da volatilidade de preço e de volume.

Com a implantação desse debate no âmbito do país produtor, para criação de um modelo jurídico deve se prevê a configuração de sua gestão, a separação de suas contas do orçamento ordinário do governo, as regras de recolhimento dos pagamentos ao fundo, bem como os instrumentos de exercício do seu controle, da sua fiscalização, da utilização das receitas e dos lucros (acumulado das reservas) provenientes das aplicações, além da forma de sua dissolução⁹⁰ (BACON; TORDO, 2006, p. 09).

A depender do sistema jurídico do país, tais configurações podem ocorrer por meio de

---

⁹⁰ Tal configuração é proposta para os denominados fundos “reais”. Já os fundos “virtuais”, que são os recursos direcionados para o orçamento governamental, não necessitam de aprovação de modelo jurídico e de gestão, simplesmente pode ser considerado como mais outra linha no orçamento geral (BACON; TORDO, 2006, p.11).

emenda constitucional, lei ou regulamentos diversos, sendo importante a definição do direito de propriedade das reservas (BACON; TORDO, 2006, p. 09). No caso do Brasil, em que o sistema jurídico claramente prescreve a União como proprietária das reservas de hidrocarbonetos, a criação do fundo soberano de petróleo e gás natural por meio de lei ordinária já é suficiente para tratar da matéria, o que foi feito pela Lei nº 12.351/2010, comentada no tópico 4.8.

Quanto à política de investimentos, é importante que o país harmonize a política fiscal geralmente fixada no médio prazo, com as previsões de despesas e níveis de endividamento toleráveis (dentro das restrições das receitas fiscais esperadas). Para Bacon e Tordo (2006, p. 08) os planos orçamentários devem conter previsões das receitas esperadas decorrentes das atividades petrolíferas, do fluxo desejado de benefícios futuros e dos atuais níveis de dívida pública. O caminho das receitas oriundas das rendas de hidrocarbonetos deve contemplar, ainda, previsões de produção, o comportamento dos preços internacionais do petróleo, o crescimento da população e a decisão sobre a taxa de desconto a ser aplicada aos benefícios futuros.

De acordo com Bacon e Tordo (2006, p. 10), o tamanho do fundo deveria ser determinado com base em todo o arranjo da política fiscal. Todavia, reconhece-se que em alguns países o tamanho do fundo será proporcional às regras de pagamentos e resgates. Em se tratando de um fundo com fins de justiça intergeracional, deseja-se que o tamanho do fundo corresponda à manutenção da riqueza constante. Quando a finalidade é a estabilização macroeconômica, a magnitude do fundo dependerá da volatilidade esperada das receitas e das despesas médias do governo.

Para Bacon e Tordo (2006, p. 10) não há razão para a separação do fundo de justiça intergeracional e de estabilização, ou até mesmo a criação de contas separadas dentro de um único fundo. Essa posição considera que a natureza do fundo de estabilização engloba também a criação de poupança, porque a taxa de capital acumulado no fundo poderá prover benefícios futuros.

Contudo, a quantia retida para fins de estabilizar as perdas oriundas de períodos de volatilidade do preço do petróleo, não fornece o retorno financeiro adequado para manter a renda permanente. Da mesma forma, o fundo intergeracional serve para exercício de estabilização, quando integrados ao processo orçamentário, pois os rendimentos normalmente

acompanham o preço corrente do petróleo e as expectativas de receitas futuras dentro do cenário de preços e de produção (BACON; TORDO, 2006, p. 11).

Definido o tamanho e o objetivo do fundo, segue-se para o momento de elucidação quanto às regras de pagamentos e de resgates. Uma abordagem mais restritiva tem defendido que todos os rendimentos e capitais permanecem no fundo até que lei disponha acerca de seus resgates. Também, advogam pela previsão de regra no sentido de determinar qual é a percentagem das rendas de hidrocarbonetos que serão pagas ao fundo, diretamente ou através de tesouraria. Essa posição acarreta maior dificuldade para utilizar o fundo com fins de estabilização (BACON; TORDO, 2006, p. 11).

Entretanto, dentro de uma perspectiva flexível, é possível defender regras permissivas de resgate de alguns ou todos os rendimentos do fundo, sem atingir o capital, através de processo orçamentário, seguindo as normas usuais do Executivo ou do Legislativo (BACON; TORDO, 2006, p. 11).

Numa terceira via, ainda, mais flexível, pode-se permitir resgate de parte do capital. Ainda, constatou-se que apesar de muitos fundos proibirem a contratação de empréstimos de seus recursos, alguns governos aumentaram suas dívidas. Quando o custo da dívida é superior ao retorno sobre o investimento do fundo, existe uma péssima sinalização e tal política deve ser evitada (BACON; TORDO, 2006, p. 11).

No que tange à administração do fundo de hidrocarbonetos, a escolha dos tipos e da gestão dos ativos, bem como da supervisão/fiscalização do seu desempenho, como se abordará mais adiante, são questões fundamentais para se obter e se manter o melhor retorno possível dos recursos aplicados e investidos (BACON; TORDO, 2006, p. 13).

A estratégia de investimentos vai depender dos objetivos políticos e de restrições ao risco. Inicialmente, alguns fundos adotam uma postura mais conservadora, que com o passar do tempo e diante do aprendizado adquirido vai se alterando para a assunção de maior risco, bem como para a percepção e desejo de maiores retornos (BACON; TORDO, 2006, p. 13).

A carteira de investimentos em alguns casos pode conter ativos imóveis, porém diante de problemas de iliquidez e de volatilidades inerentes a esses mercados, tais ativos são preteridos por muitos países. Em geral, os fundos diversificam os seus portfólios com limitações de investimento por setor, alguns proíbem investimentos no setor de petróleo. Além do mais, o

país pode preferir realizar investimentos no mercado doméstico ou internacional. Em regra, os investimentos em ativos estrangeiros são vistos como passíveis de menor apelo político, que influencie o processo eleitoral doméstico (BACON; TORDO, 2006, p. 13).

Nesse sentido, a definição do corpo de gestores do fundo é de importante dimensão, pois serão a partir de suas decisões que o retorno do investimento será obtido. Geralmente, o governo delega para o Banco Central, que poderá decidir contratar especialistas em gerência de ativos. Curadores do fundo são responsáveis pela contratação, pela avaliação de desempenho e subsequente decisões de alocação. Deverá ser adotada postura transparente em todo esse processo, inclusive, com a avaliação dos especialistas e gestores do fundo. Alguns países, inclusive, publicam relatório anuais que são submetidos à aprovação do Parlamento (BACON; TORDO, 2006, p. 14).

Dois aspectos, ainda, são relevantes. O primeiro deles é a supervisão e fiscalização do recebimento das receitas no fundo; o segundo é a verificação se aplicação dos rendimentos e receitas cumpre com as missões institucionais delineadas do fundo, ou melhor, a coerência dos investimentos com as finalidades do fundo e a consistência intertemporal das ações dos gestores do fundo com as mudanças por ventura existentes nos cenários de compra de ativos (BACON; TORDO, 2006, p. 14).

Dentro desse processo incluem-se: auditoria das contas do fundo; clara definição da responsabilidade por decisões de investimentos, tais como a alocação estratégica de ativos, a diversificação e diretrizes dos investimentos, bem como limites ao risco; monitoramento do cumprimento das políticas e diretrizes de investimentos; padrões rigorosos de transparência e de publicidade de todas as informações do fundo para o legislativo e para a sociedade (BACON; TORDO, 2006, p. 15).

Esses itens são bem sensíveis e requisitam bastante cautela no momento da estruturação do fundo, a fim de que não existam interferências de interesses políticos exclusivistas e manipulação dos objetivos inicialmente traçados. A instituição do fundo, portanto, deve ser feita com a observação de princípios e de práticas⁹¹ que regulamentem seu funcionamento e sua operacionalização de forma transparente, sob pena de seus efeitos positivos não serem alcançados.

---

⁹¹ Nesse sentido, conforme já se mencionou se destaca, sob base voluntarista, os denominados “Princípios de Santiago.”

4.5 Avaliação da gestão dos FSRs de petróleo e gás natural

Mitchell, Piggott e Kumru (2008, p. 31) classificaram o desempenho em termos de gestão dos fundos soberanos a partir de indicadores de governança, de prestação pública de contas e de práticas de investimentos. Podem-se extrair, diante do exposto por esses autores, três importantes diretrizes de avaliação de fundos soberanos: (i) clareza quanto à origem do dinheiro e aos objetivos do fundo demonstra uma gestão adequada; (ii) prática reiterada de prestação de contas que abrange a transparência no tocante à natureza do investimento e à diversificação da área geográfica do fundo, bem como a publicação periódica e com bastante frequência de relatórios; (iii) a criação de mecanismos destinados a evitar a interferência política sobre o desempenho dos gestores do fundo, incluindo as decisões de investimentos.

Segundo esses autores, existe uma forte correlação entre regimes democráticos e uma positiva avaliação da gestão de um fundo soberano. Avaliam que o entendimento dos cidadãos quanto aos objetivos do fundo e a confiança que depositam no cumprimento das funções institucionais garantem o respaldo para a continuidade de determinações de cunho fiscal, com um menor volume de reivindicações em cortes de tributos e de concessão de benefícios adicionais.

Ainda, citam o exemplo da Noruega e da Nova Zelândia, que estão nas primeiras posições em termos de adequada gestão, e que realizam investimentos consideráveis no exterior, com o intuito de diminuir a pressão sobre os funcionários dos fundos no que diz respeito a beneficiar empresas, empreendimentos e projetos nacionais sem retorno adequado para os fundos (MITCHELL; PIGGOTT; KUMRU, 2008, p. 09).

Diferente resultado se obtém de países autocráticos, tais como os Emirados Árabes Unidos, em que os gestores do fundo de Abu Dhabi enfrentam menos exigência e mínima pressão de transparência, de adoção de adequadas práticas corporativas e de independência quanto a decisões de investimentos. Inclusive, o conselho do fundo de Abu Dhabi é presidido pelo príncipe que governa os Emirados Árabes⁹².

Para Mitchell é natural o desejo de sigilo em operações que significam o aporte de significativas somas de capital. Todavia, através de pesquisa empírica no comportamento de

---

⁹² Em novembro de 2008, o fundo de Abu Dhabi despejou aproximadamente 7,5 bilhões de dólares no Citigroup, todavia, por problemas concernentes a hipotecas norte-americanas, no mesmo ano, as ações do Citigroup caíram 40% (WHARTON SCHOOL, 2008).

fundos americanos, a autora constatou que os retornos de investimento podem melhorar em 2,1 pontos percentuais e anuais, quando é disponibilizado aos acionistas um maior volume de informações sobre investimentos e situações das pensões, incluindo a emissão de relatórios anuais (WHARTON SCHOOL, 2008).

Também, de acordo com Bacon e Tordo (2006, p. 15) para uma adequada gestão e governança recomenda-se, simultaneamente, a previsão de prestação de contas vertical e horizontal. O primeiro tipo ocorre em razão da hierarquia existente nos ministérios e corresponde à exigência de prestação de contas por parte de todos os funcionários.

A prestação de contas horizontal pode acontecer por dois caminhos, primeiramente, a designação de consultores e auditores independentes responsáveis pelo exame regular de relatórios de desempenho do fundo; e, também, a ampla publicidade das ações dos fundos, em todos os meios de comunicações existentes (BACON; TORDO, 2006, p. 15).

A presença de associações da sociedade civil, tais como organizações não-governamentais, constitui um relevante passo para uma maior transparência, publicidade e controle da aplicação das rendas de hidrocarbonetos, bem como dos rendimentos e receitas do fundo (BACON; TORDO, 2006, p. 15).

Fox et al. (2008) destacam que os benefícios dos fundos devem ser analisados caso a caso, porém, em termos de resultados demonstrados em pesquisa empírica, concluem que a maior parte dos fundos estudados não acarretaram benefícios aos cidadãos e salientam a importância de alinhar as preferências dos cidadãos com os fundos⁹³.

Com tais ponderações, é possível perceber que a transparência indica junto aos critérios de governança e de destinação de investimentos que a constituição do fundo por si só não é suficiente para que ocorra um desempenho satisfatório ao longo do tempo. Necessária, assim, a estruturação pautada nesses elementos, e ao mesmo tempo, apta a um constante aperfeiçoamento.

---

⁹³ O trabalho de Fox et al. (2008) é baseado em 4 critérios de análise: ambiente de investimentos, ganhos políticos, diminuição de taxas e investimentos em infra-estrutura.

4.6 Lições apreendidas a partir de experiências internacionais

Os FRSs foram apontados como solução para reduzir a tentação de gastar todas as receitas provenientes da produção de recursos naturais de uma só vez. Os países produtores passaram a propor a adoção de uma postura prudente no tocante à administração das rendas de hidrocarbonetos e os organismos financeiros internacionais incentivaram a criação desses fundos.

Segundo Melby (2002, p. 20-23), contudo, os fundos soberanos de petróleo e gás não são uma solução simples para um problema complexo, eles possuem características próprias, bem como inúmeras diferenças entre si, o que reflete a realidade singular dos países onde estão estruturados. Para ele, diante da análise de algumas experiências, é possível retirar algumas importantes lições. Dentre as quais, ele destaca, principalmente: (i) a definição clara dos objetivos do fundo; (ii) a transparência de gestão; e, (iii) o apoio público⁹⁴.

Esses pontos já foram abordados no tópico anterior. O que demonstra a concatenação entre os mecanismos avaliatórios e as lições apreendidas. Necessário que no início do processo de discussão de sua implantação, constem, claramente e de forma coerente entre si, os objetivos e o arranjo institucional subsequente necessário para a consecução das finalidades do fundo, proveniente de um amplo consenso político.

Como já foi dito, importante a existência de mecanismos de alcance de uma gestão transparente e de apoio público. Melby (2002, p. 20-23) ressalta que tal fato é a melhor garantia para a sobrevivência do fundo, em razão da demonstração de interesse do público na sua manutenção. Balding (2009) reforça que as ações detidas pelos fundos podem ser suscetíveis a trocas políticas, por tal motivo é importante focalizar nas condutas praticadas através dos fundos.

Para Melby (2002, p. 21), assegurar um correto *trade-off* entre as atuais despesas necessárias ao desenvolvimento econômico e poupar para as futuras gerações é uma tarefa que exige firmeza de objetivos, adequada gestão e transparência de operações e de resultados. Todavia, elas não são mutuamente exclusivas.

---

⁹⁴ Recomenda-se a leitura de Monk (2011), que além de tentar esclarecer o sentido de Fundo Soberano, analisa as preocupações de seus administradores e examina o papel que a governança pode realizar na gestão desse tipo de Fundo.

Dentro dessa visão, existe uma separação entre demandas sociais atuais e a instituição de poupança pública para futuras gerações. Apesar de o autor ponderar que esses dois caminhos podem dialogar e conviver juntos, a idéia de separação se mostra prevalecente. Sendo assim, como superar esse paradigma? Como as experiências internacionais podem colaborar para isso?

O país produtor deve realizar um exercício de ponderação em virtude de suas próprias características sócio-econômicas, verificando, dessa forma, quais são os setores com maior necessidade de alocação de receitas, bem como quais são suas escolhas em termos de política fiscal global, incluindo as opções de constituição de poupança pública ou de fundo com fins de estabilidade macroeconômica.

O PJI&IG a unicidade de gerações e pode servir de parâmetro para essas escolhas, pois considera que a responsabilidade pelas decisões é vivenciada no momento atual. Exemplo disso é a constituição de poupança pública para as futuras gerações sem a perspicácia de se pensar quais as escolhas de consumo atuais e quais os níveis de poluição por tais escolhas, porque os recursos guardados para as gerações futuras podem ser insuficientes para a reversão do quadro de degradação ambiental. Por isso, pensar e atuar no agora são fundamentais.

Como experiência acerca da escolha entre despesa pública e constituição de poupança, pretende-se verificar o histórico de um dos fundos considerados mais bem estruturados na seara internacional, o norueguês.

Nesse sentido, Céspedes e Rappoport (2006, p. 73) explicam que a economia norueguesa é uma clara exceção à maldição dos recursos naturais e que apesar do significado da participação das rendas de hidrocarbonetos nas suas exportações, o fundo norueguês tem alcançado o seu objetivo de estabilizar a sua economia diante da volatilidade do petróleo no cenário internacional.

Por tal motivo, é interessante notar qual o comportamento entre o gasto e o investimento que o governo norueguês propõe para os recursos direcionados ao fundo.

4.6.1 O exemplo do Fundo Norueguês

Embora a Noruega já fosse um país desenvolvido antes do início da produção de petróleo e

gás⁹⁵, a escala da descoberta das reservas de hidrocarbonetos foi significativa em relação ao tamanho de sua economia, ocasionando um debate sobre como utilizar as receitas sem distorcer a natureza da sua economia e da sua sociedade (BACON; TORDO, 2006, p. 55). Hoje, é reconhecido o desenvolvimento humano do país, posicionado na primeira colocação dentro do ranking mundial, com índice de IDH de 0,938 (UOL, 2011b). Igualmente, o Fundo Norueguês é, reconhecidamente, um dos maiores e mais influentes na atualidade (BACKER, 2009).

Apesar do marco inicial da produção de petróleo ser a década de setenta, da preocupação quanto aos efeitos da doença holandesa na economia norueguesa e da queda dos preços de petróleo em 1986, o Fundo Norueguês⁹⁶ somente foi instituído em junho de 1990 (BACON; TORDO, 2006, p. 56).

Os objetivos do Fundo Norueguês são utilizar reserva financeira para aliviar as oscilações das receitas de hidrocarbonetos no curto prazo, bem como servir de mecanismo para enfrentar os desafios de longo prazo consistentes no declínio das receitas de hidrocarbonetos (MELBY, 2002, p. 09).

Bacon e Tordo (2006, p. 56) acrescentam, dentro do rol de objetivos, a gestão do fluxo de caixa líquido do governo e a transferência de receita petrolífera para o orçamento fiscal com finalidade de cobrir o déficit existente em outros setores da economia norueguesa⁹⁷.

As fontes de renda do Fundo Norueguês advêm das atividades petrolíferas e do retorno de seu próprio capital que é investido⁹⁸. A distribuição dos rendimentos somente se dá por meio de

---

⁹⁵ Segundo Bacon e Tordo (2006, p. 55), na década de 90, a indústria de petróleo e gás representou 17% do PIB e 40% das exportações da Noruega. Em 2004, as receitas derivadas da exploração econômica do petróleo significaram 23% das receitas governamentais. Ainda, em 2004, a renda per capita era em torno de US\$ 55.000.

⁹⁶ Em 2006 com a mudança do nome do fundo de *Norway Government Petroleum Fund* – NGPF para *Government Pension Fund - Global*, o governo norueguês também englobou o Fundo de Petróleo e o Fundo Nacional de Seguro. Apesar de continuarem como dois portfólios distintos, o novo fundo não assumiu o papel de fundo de pensão formalmente no sentido de arcar com as responsabilidades de futuras pensões, porém poderá prover o governo com recursos para contribuir com a administração de obrigações futuras (BACON; TORDO, 2006, p. 58).

⁹⁷ Ainda, esses autores fazem menção a documento parlamentar datado de 1998, que tencionava incluir como um dos papéis do Fundo Norueguês o financiamento de futuros pedidos de pensão.

⁹⁸ Dentre as receitas recebidas pelo o fundo, destacam-se as receitas tributárias e os *royalties* derivados das atividades de petróleo, incluindo sua extração da plataforma continental, as derivadas da tributação sobre a emissão de gás carbônico decorrente das atividades petrolíferas *offshore*, os ganhos oriundos dos juros quando o governo é operador financeiro, exceto os custos de operação e outras despesas; as receitas do governo central oriundas de acordos de fornecimento associado a certas licenças de produção; dividendos da Statoil ASA; transferências de seguros do fundo; receitas advindas de remoção ou uso alternativo das instalações *offshore*; qualquer venda de representação financeira dos juros de operação do governo nas atividades de petróleo; as

transferência para o orçamento governamental, após aprovação do Parlamento Norueguês⁹⁹ (MELBY, 2002, p. 10).

Segundo Bacon e Tordo (2006, p. 56), essa situação permite que o Parlamento possa autorizar o uso das receitas petrolíferas atuais e as acumuladas no passado para cobrir um grande déficit orçamentário. Continuam explicando que esse desenho promove uma completa fungibilidade de recursos, pois as transferências ocorrem de acordo com o déficit existente em outras áreas do orçamento do governo central, que é determinado através do processo orçamentário parlamentar¹⁰⁰.

Assim, períodos de recessão econômica vivenciados na Noruega, até 1996, provocaram o aumento de pleitos por gastos públicos de forma predominante em relação à promoção de poupança. Posteriormente, até 2005, 75% de todas as receitas decorrentes da produção de petróleo foram guardadas (BACON; TORDO, 2006, p. 56).

Nesses anos, virtualmente, todas as receitas de hidrocarbonetos foram mantidas no fundo, o que demonstrou uma forte disciplina fiscal exercida pelo governo¹⁰¹. Em 2006, a tendência foi o questionamento sobre manter os níveis de acumulação ou encorajar o gasto dessas receitas (BACON; TORDO, 2006, p. 56).

Nesse sentido, a tabela 4.2 traz o déficit orçamentário do governo central, o volume de receitas líquidas transferidas para o fundo e o percentual das rendas de hidrocarbonetos que efetivamente foram aportadas no fundo. Interessante notar que o percentual das receitas de hidrocarbonetos retidas no fundo desde 1996 indica a magnitude dos fluxos de entrada líquidos (BACON; TORDO, 2006, p. 61).

---

receitas de vendas da parcela do óleo do governo nos contratos de partilha firmados pela Statoil ASA.; além de todos os juros e dividendos ganhos dos ativos do fundo (BACON; TORDO, 2006, p. 60)

⁹⁹ A Noruega é uma democracia sob o regime de governo parlamentarista. O NGPF é tecnicamente uma “conta” do Ministério de Finanças e como tal é controlado pelo Ministro, enquanto representante do Parlamento. O dia a dia das decisões é delegado pelo ministro ao Banco Central, que é responsável pela administração do portfólio, sujeito a gestão conjunta entre as duas instituições. Atos do Parlamento foram usados para criar o fundo e, ao mesmo tempo, para estabelecer sua proposta, bem como as obrigações e as operações dentro de um objetivo de obtenção do máximo de receita para a nação.

¹⁰⁰ De acordo com Bacon e Tordo (2006, p. 56) a dívida do governo central da Noruega é pequena e corresponde a uma fração estável do PIB, cerca de 19% em 2004. Já, o fundo alcançou um valor aproximado de 60% do PIB, assim,

¹⁰¹ A gestão do fundo é realizada pelo Banco Central Norueguês de acordo com as diretrizes do Ministro de Finanças, que exerce um papel de regulador da administração do fundo, na medida em que o ministro tem o poder de indicar a classe de ativos, os países e as suas respectivas proporções de aquisição. O Banco Central, por volta de 2005, organizou uma equipe de gestores do portfólio do fundo separadamente das suas demais operações, inclusive lhe é permitido contratar outros administradores externos. Essa instituição tem o dever de publicar relatórios sobre o desempenho do fundo (BACON; TORDO, 2006).

Tabela 4.2 Transferências líquidas para o NGPF e o seu acumulado em bilhões de NKr (US\$1 = NKr 6.08, 31 de dezembro de 2004).

Ano	PIB	Déficit do governo central	Receitas líquidas transferidas para o fundo	Parcela das receitas de petróleo transferidas (%)	Tamanho do fundo
1996	1.026	284	47,5	63	47,8
1997	1.111	276	60,9	71	113,4
1998	1.132	253	32,8	62	171,8
1999	1.233	258	24,4	59	222,4
2000	1.469	285	149,8	94	386,4
2001	1.526	278	251,2	99	613,7
2002	1.519	291	125,3	68	609,0
2003	1.576	339	103,9	64	845,3
2004	1.71	321	138,2	61	1.016,4

Fonte: Norges Bank, 2004 *apud* Bacon;Tordo, 2006, p. 61¹⁰²

Como se observa a partir dos dados acima, o fundo norueguês efetivamente apresentou um perfil de poupança ao longo do período analisado. A proporção dos recursos que foram salvaguardados demonstra uma função igualmente de estabilização do fundo¹⁰³. Em termos de tamanho, as informações disponibilizadas explicam o porquê de ele ser considerado um dos maiores fundos comparativamente a outros na seara internacional (BACON; TORDO, 2006, p. 61).

Os investimentos¹⁰⁴ realizados realmente desempenharam um importante papel no volume de receitas do fundo. Todavia, pode ser verificado que no ano de 2002, apesar da existência da transferência de recursos para o fundo, ocorreu sua desvalorização em razão do declínio do valor do portfólio investido¹⁰⁵ (BACON; TORDO, 2006, p. 61).

Conclui-se, portanto, que ao longo do período analisado mais da metade dos recursos

¹⁰² De acordo com Bacon e Tordo (2006, p. 61) os dados foram obtidos na seguinte página da internet: WWW.norges-bank.no/english/petroleum_fund/reports/ e WWW.ssb.no/english/subjects.

¹⁰³ Nesse sentido, a governança corporativa é baseada na UN Global Compact e nos princípios e nas orientações de investimentos de longo prazo da OECD, bem como são excluídos os ativos de empresas que de alguma forma violam ou colocam em risco direitos humanos, controlam ou produzem qualquer tipo de armas, possuem histórico de corrupção e outras violações de princípios éticos. A United Nations Global Compact é uma iniciativa de estratégia política para negócios alinhados com dez princípios aceitos universalmente nas áreas de direitos humanos, trabalho, práticas anti-corrupção e ambiente. Para maiores detalhes, vê <http://www.unglobalcompact.org/>.

¹⁰⁴ Os investimentos do fundo norueguês, assim, caracterizam-se pela diversificação, 60% de investimentos em *bonds*, 40% em *equities*, sendo que 50% estão na Europa, 30% nos países das Américas e 20% na Ásia (MELBY, 2002, p. 10). Diante dessa diversidade, nos últimos anos, as instruções do Ministro de Finanças e do Banco Central direcionaram-se no sentido de maiores investimentos em atividades que envolvem responsabilidade sócio-ambiental. Em 2004, as discussões orçamentárias e o relatório do Comitê de Ética sobre as políticas de investimentos, até então adotadas, influenciaram o Ministro de Finanças a seguir os novos parâmetros e tornar claros os pontos quanto à governança do fundo e aos tipos de ativos futuramente adquiridos.

¹⁰⁵ O retorno pretendido sobre os ativos deve ter como parâmetros, os fixados na regulação do Ministro de Finanças, que acompanhará o desempenho dentro de um portfólio estabelecido e comparado ao mercado através de processo de *benchmarking*. O risco também é passível de controle, além de outras restrições relacionadas a princípios éticos e à busca da diversificação de investimentos. Sendo proibida a disponibilização de crédito ou de empréstimos para o governo central ou para entidades privadas (BACON; TORDO, 2006).

direcionados ao fundo não foram alocados em gastos públicos ou na cobertura de outros setores da economia norueguesa em déficit. O que demonstra por parte do governo uma forte disciplina fiscal.

4.7 Fundos soberanos e o PJI&IG

Em clássico sobre a exaustão dos recursos naturais, Hotelling (1931) inicia sua reflexão sobre peculiares problemas à riqueza mineral, afirmando que a contemplação do desaparecimento de minérios, de florestas e de outros ativos naturais tem ocasionado a necessidade de regulamentação do uso dos recursos naturais.

No caso dos Fundos Soberanos, existe uma clara perspectiva de transformar as reservas de hidrocarbonetos em ativos financeiros de diversos tipos, garantindo uma rentabilidade que assegure a saúde financeira do fundo ao longo prazo, bem como a preponderância do gasto no futuro.

Como foi apontada nos itens anteriores, a escolha entre gastar os recursos derivados da atividade de hidrocarbonetos hoje ou poupá-los para o futuro é baseada na estrutura política e social existente no país. Cada nação irá sentir e decidir sua necessidade. No caso da Noruega, apesar de elevado IDH, uma parcela dos recursos de seu fundo pode ser utilizada para a cobertura de déficits de outros setores de sua economia.

Assim, embora apresente um histórico de sucessivos aportes em forma de poupança, existe uma flexibilidade a ser usada pelo Parlamento Norueguês diante das necessidades de sua sociedade. A disciplina fiscal que existe, aparentemente, é resultado de um longo esforço em aplicar os recursos dentro dos objetivos do fundo e não utilizá-los como mecanismo de favorecimento ou de manipulação.

Assim, nota-se que ao estabelecer os objetivos do fundo, efetivamente, a prática após a sua constituição é que dirá qual caminho se está percorrendo. Por tal motivo, é fundamental a construção de parâmetro de destinação das rendas derivadas da extração econômica de hidrocarbonetos que esteja concatenado a razão de existência desses fundos (COSTA; MOUTINHO DOS SANTOS, 2011a). Em sede dessa tese, percebe-se que dentre os inúmeros tipos de fundos, existe em graus distintos uma proposta de concretização do princípio da justiça intra e intergeracional.

Dentro desse contexto, destacam-se os fundos de desenvolvimento destinados a projetos sócio-econômicos e políticas industriais com o objetivo de beneficiar a população e de promover o crescimento econômico do país. Como também, os fundos de poupança, para fins de investimentos em ativos diversificados e mitigação dos efeitos da doença holandesa. Como ressaltado, todas as espécies de fundo guardam certa parcela do conteúdo desse princípio. Todavia, há de se indagar se essa parcela é suficiente?

Considerando o PJI&IG como a expansão da idéia de sustentabilidade integral, que incorpora as necessidades humanas, os direitos fundamentais dentro da definição de cidadania contemporânea e de justiça social, há de se pensar em que medida os fundos se propõem a alcançar tais dimensões (COSTA; MOUTINHO DOS SANTOS, 2011b).

Pelo que se observa da literatura pesquisada, a função de estabilização macroeconômica, com finalidade de evitar os males da “*resource curse*” e da “*Dutch disease*” passou a ser predominante. Os efeitos da descoberta repentina associados à vontade de incorporar as receitas nos orçamentos ordinários fizeram dos fundos uma solução para os problemas gerados por *booms* econômicos e por gastos imediatistas.

Ocorre, porém, uma dissociação entre o conteúdo dos fundos e políticas voltadas a soluções ambientais, ao incremento das fontes alternativas e renováveis de geração de energia e à efetivação de direitos fundamentais. A atual perspectiva dos principais fundos demonstra uma preocupação tão latente com a estabilidade macroeconômica que outras pautas não encontram tanto espaço, até na seara de organismos internacionais é possível enxergar tal linha.

A divulgação de modelos de fundo soberano com um viés uniforme e macroeconômico tende a reproduzir padrões que não enxergam as peculiaridades locais da cada país. Assim, os benefícios delineados na gestão, na transparência e no apoio popular são perdidos quando confrontados à manutenção de baixos índices de desenvolvimento humano conjugados a níveis de vida tendenciosos à degradação ambiental, à exaustão dos recursos naturais e ao aumento da dependência do uso de combustíveis fósseis em certa sociedade.

Dessa maneira, cabe verificar no tópico seguinte como a Lei instituidora do Fundo Social brasileiro tratou de sua política de investimento, de sua forma de supervisão e de sua transparência de gestão. Em termos de conteúdo, a discussão empreendida no capítulo 3, baseada nos artigos 47, 48, 49 e 58 completa a exposição a seguir, que compreende os artigos 50 e 57 do referido diploma.

4.8 Análise do modelo de Fundo Social do Brasil

Quando o governo enviou o Projeto de Lei nº 5.940/2009 (PL) para o Congresso Nacional embasou suas justificativas em três pontos cruciais, que enfocam a natureza de diferencial das receitas provenientes das atividades que envolvem a indústria de hidrocarbonetos (BRASIL, 2009).

Tais pontos são encontrados no item 2º da Exposição de Motivos nº 119/2009 (EM 119), quais sejam, a finitude do recurso natural em si, que leva à limitação temporal da renda daí derivada; a volatilidade do preço internacional do petróleo e do gás, marcado por fatores que vão além da simples equação oferta-demanda, sobretudo de cunho geopolítico, de difícil previsão e calculabilidade; e, ao fato de implicar forte ingresso de divisas no Brasil cujos impactos sobre a economia devem ser mitigados e/ou administrados.

Em seguida, o item 3º da EM 119 salienta a preocupação com a extensão dos benefícios provenientes da exploração desses recursos para as futuras gerações, *in verbis*: “os governos devem atuar de modo a evitar que somente a geração atual usufrua dos benefícios da exploração de recursos finitos. Para tanto, é necessário que a riqueza do petróleo seja transformada em ativo cujo usufruto possa ser estendido no tempo, mesmo depois que o petróleo tenha se esgotado.”

Conforme salientado no capítulo 3, após os trâmites legais, o FS foi criado pela Lei nº 12.351/2010. Assim, serão examinados os pontos pertinentes à política de investimentos, aos mecanismos de supervisão e de prestação de contas, bem como de transparência. Com isso, pretende-se verificar a forma pela qual o FS se insere dentro das melhores práticas vistas internacionalmente e como o princípio da justiça intra e intergeracional encontra espaço na escolha entre alocar as receitas nas despesas públicas ou destiná-las para poupança pública.

4.8.1 Da política de investimentos do FS

A política de investimento do FS está pautada na busca da rentabilidade, da segurança e da liquidez de suas aplicações, bem como no objetivo de assegurar a sua sustentabilidade econômica e financeira para o cumprimento das finalidades descritas nos artigos 47 e 48. Do

que se nota, no dizer de L. G. Almeida (2010, p.08) que a vinculação nítida aos objetivos financeiros e macroeconômicos do país, é “elemento caracterizador de um FSR”.

Nos termos do artigo 53 da Lei nº 12.351/2010, o Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social (CGFFS) será o responsável para dizer o montante de resgate anual, a rentabilidade mínima esperada, o tipo e o nível de risco assumido, os percentuais (mínimo e máximo) de recursos a serem investidos no exterior e no país, e a capitalização mínima a ser atingida antes de qualquer transferência para as finalidades e para os objetivos do FS.

Pelo que se depreende do artigo 53 acima referenciado, esse Comitê terá um poder decisório relevante, daí a sua composição ser motivo de crucial importância. E, diferentemente, do modelo norueguês existirá uma disciplina imposta por lei para não ocorrência de transferência de receitas do fundo para as áreas do orçamento que estejam em déficit.

O parágrafo primeiro do artigo 52 diz que caberá ao Poder Executivo a regulamentação de sua composição e funcionamento. Todavia, desde já se assegura a participação do Ministro de Estado da Fazenda, do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Presidente do Banco Central do Brasil¹⁰⁶. Com a previsão de participação das autoridades monetárias e financeiras do Estado, supre-se a lacuna inicialmente verificada no âmbito do PL, que seu artigo 7º somente prescrevia que o Comitê seria regulamentado pelo Poder Executivo Federal.

Vale ressaltar que pelo parágrafo segundo, esses ministros não serão remunerados pelas funções a ser exercidas no âmbito do Comitê, mas despesas operacionais serão custeadas pelo próprio FS.

Caso o Comitê decida pela necessidade de contratação de instituições financeiras federais para atuarem como agentes operadores do FS, será feita a devida remuneração pelos serviços dessas instituições¹⁰⁷.

Dentro dessas premissas financeiras, a União¹⁰⁸ ainda poderá utilizar os recursos do FS para ser cotista única de *fundo de investimento específico*. Nesse ponto é interessante a construção

---

¹⁰⁶ No texto original do PL não havia a menção expressa a esses Ministérios.

¹⁰⁷ Não poderíamos esperar que a lei tratasse isso de forma distinta.

¹⁰⁸ Nos termos do parágrafo primeiro do artigo 56 do Substitutivo, a integralização das cotas do fundo de investimento será autorizada em ato do Poder Executivo, ouvido o Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social. Inclusive, a responsabilidade patrimonial do cotista fica limitada à integralização das cotas que subscrever (parágrafo terceiro).

do aparato de divisão do FS¹⁰⁹ e de futuro *fundo de investimento específico*, ou seja, os dois são distintos.

O FS tem natureza pública, conforme visto no capítulo 3. Nesse sentido, o artigo 165 da CF, em seu parágrafo 9º, inciso II, remete à necessidade de regulamentação da matéria aqui tratada por lei complementar, o que acabou sendo feito pela Lei nº 4.320/64, norma federal sobre direito financeiro, que em seu artigo 71 define fundo especial como: “o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação” (L. G. ALMEIDA, 2010, p. 07).

Os fundos podem ser de dois tipos. O primeiro, de destinação¹¹⁰, com a vinculação de receitas para aplicação em determinada finalidade, previsto constitucionalmente no inciso II do parágrafo nono, do art. 165. O segundo, de participação, “tem caráter tributário e tem previsão constitucional nos arts. 157 a 162, sendo de se mencionar o Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios.”¹¹¹ (R. F. OLIVEIRA, 2008, p. 238).

O fundo sob análise se trata do primeiro tipo, sendo assim, além de se encontrar mencionado em lei, tais receitas deverão estar vinculadas a determinadas finalidades, ou seja, “programas instituídos pelas normas, de interesse da Administração Pública”, bem como se exige sua constituição por norma peculiar¹¹² (R. F. OLIVEIRA, 2008, p. 284). A lei poderá dispor sobre as maneiras pelas quais os recursos serão empregados. Não possui personalidade jurídica e nem capacidade processual, posto corresponder a mero lançamento fiscal e não pratica atos jurídicos (não são titulares de direitos e nem sujeito de obrigações) (R. F. OLIVEIRA, 2008, p. 288-89).

---

¹⁰⁹ Segundo L. G. Almeida (2010, p.16), os fundos têm uma quase-personalidade jurídica; são dotados de autonomia para a gestão dos ativos que lhe são destinados, e têm capacidade processual própria.

¹¹⁰ Outros exemplos de fundos: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – (FUNDEB) - EC n. 53/2006; Fundo partidário previsto no parágrafo terceiro do artigo 17 da CF; Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) – EC n. 31/2000 e LC n. 111/2001; Fundo de Amortização da Dívida Pública Mobiliária Federal; Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); Fundo de Aposentadoria Programada Individual – FAPI; Fundo de Compensação de Variações Salariais (FAVS); Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), destinado ao financiamento de projetos de investimento de interesse social, nas áreas de habitação e saneamento; Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) tem por finalidade propiciar à União recursos para investimento de capital no desenvolvimento nacional. Outros fundos, podem ser consultados na página do Banco Central. Vale citar, ainda, o Programa Fome Zero que apesar de não ser fundo tem o objetivo de assegurar alimentação adequada e é coordenado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

¹¹¹ O fundo que trataremos nesse capítulo é o referente ao primeiro tipo. O segundo será explorado no capítulo 6.

¹¹² Essa norma peculiar consiste em regramento próprio para a aplicação dos recursos e a forma alternativa de controle, prestação e tomada de contas.

Por seu turno, o *fundo de investimento específico*, pelo próprio texto da lei, é de natureza privada, constituído por instituição financeira federal, que observará as normas do inciso XXII¹¹³ do art. 4º da Lei nº 4.595/64. Portanto, submete-se à regulação e à fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários (CVM)¹¹⁴.

A União, ao aportar os recursos do FS, poderá participar do *fundo de investimento* como única cotista. Ademais, *fundo de investimento específico* tem patrimônio próprio separado do patrimônio do cotista e do administrador e se sujeita a direitos e obrigações próprias¹¹⁵. Pelo se depreende, correta a posição de L. G. Almeida (2010, p.08) ao afirmar que os dois fundos aqui delineados, tanto o FS quanto o *fundo de investimento específico*, serão controlados pelo Estado brasileiro, o que corresponde a um dos elementos essenciais definidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) para enquadramento do FS como Fundo Soberano de Riqueza¹¹⁶.

Ademais, o parágrafo único do artigo 50 estabelece que “Os investimentos e aplicações do FS serão destinados preferencialmente a ativos no exterior, com a finalidade de mitigar a volatilidade de renda e de preços na economia nacional.” Já o parágrafo segundo do artigo 56 diz que “o fundo de investimento terá por finalidade promover a aplicação em ativos no Brasil e no exterior.”

O que na verdade pretende se ressaltar nesse ponto é a ausência de menção ao artigo 72 da Lei nº 4320/64, pois conforme bem lembrado por L. G. Almeida (2010, p. 10) “toda e qualquer aplicação das receitas dos fundos públicos financeiros, incluindo assim o Fundo Social, está vinculada à lei orçamentária da União, ou seja, requer previsão orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional.”

Ainda, quanto ao *fundo de investimento*, observa-se que o seu estatuto, dentre várias matérias, irá delinear “políticas de aplicação, critérios e níveis de rentabilidade e de risco, questões

---

¹¹³ Assim prescreve o art. 4º da Lei n. 4.320/64: “Compete ao Conselho Monetário Nacional, segundo diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República: XXII - Estatuir normas para as operações das instituições financeiras públicas, para preservar sua solidez e adequar seu funcionamento aos objetivos desta lei.”

¹¹⁴ Nesse sentido, para maiores esclarecimentos, recomenda-se a leitura da Instrução CVM nº 409, de 18 de agosto de 2004, com alterações introduzidas pelas Instruções CVM nºs 411/04 e 413/04 (CVM, 2011a). Também, a Instrução CVM n. 306/1999 que prevê os deveres de diligência e lealdade, o dever de informar, dentre outros (CVM, 2011b).

¹¹⁵ Artigos 55 e 56 da Lei nº 12.351/2010.

¹¹⁶ Para aprofundar esse ponto, recomendamos a leitura do *Generally Accepted Principles and Practices* (GAPP) ou Princípio de Santiago que serve de diretrizes para a apropriada governança e responsabilidade dos Fundos Soberanos de Riquezas (FSRs).

operacionais¹¹⁷ da gestão administrativa e financeira e regras de supervisão prudencial de investimentos”.

O estatuto ou regulamento do fundo de investimento específico deverá seguir o disposto no artigo 41 da Instrução CVM nº 409/2004, elaborado pela instituição administradora e aprovado simultaneamente a sua constituição. Apesar de existir a previsão do Comitê (CGFFS) como responsável pela definição da política de investimento do FS, no tocante ao fundo de investimento específico não há, na redação original do PL, nem no Substitutivo, ligação entre a função do Comitê e as diretrizes porventura integrantes do estatuto do fundo de investimento. Por tal motivo, L. G. Almeida (2010, p.12) salienta que pelo fato de a política do Fundo Social não ser vinculada à política de investimento estabelecida no regulamento do fundo de investimento específico, existe a possibilidade de desconformidade entre as diretrizes do FS e do fundo de investimento. Tal lacuna, segundo essa autora, pode restringir ou eliminar qualquer finalidade macroeconômica do Fundo Social, “o principal objetivo de sua constituição”.

No caso de sua dissolução, os recursos retornarão ao FS. Os demonstrativos contábeis desse fundo deverão seguir as normas pertinentes sobre a matéria e de acordo com o seu estatuto, sendo assim, a divulgação de informações poderá ficar ao critério da instituição financeira federal administradora do *fundo de investimento específico* (L. G. ALMEIDA, 2010, p. 11).

Dentro dessa perspectiva, juridicamente, não há empecilho para que parte dos recursos do FS seja destinada ao *fundo de investimento*, de natureza privada e com patrimônio próprio, destinado a promover a aplicação em ativos no país e no exterior.

Nota-se, portanto, que a tendência inicial do diploma é incentivar a constituição de poupança por meio de investimentos, que promovam rentabilidade e sustentabilidade, inclusive por meio de instituição de *fundo de investimento privado*.

Embora, não seja possível verificar os dados orçamentários, como no exemplo da Noruega, é crível pontuar que guardadas as diferenças sociais e de cunho político, no caso brasileiro, pode ser que despesas públicas sejam preteridas a políticas macroeconômicas, por essa razão verifica-se um distanciamento da política de investimento com o princípio da justiça intra e intergeracional.

---

¹¹⁷ O parágrafo quinto do artigo 56 prevê a não incidência dos tributos de competência da União sobre as operações de crédito, câmbio e seguro, bem como rendimentos e lucros.

4.8.2 Da supervisão e da transparência

Quanto à supervisão do Fundo, não existe diferenciação profunda entre o texto original, seu substitutivo a redação que culminou na Lei nº 12.351/2010. Nem foi criada uma seção específica para tratar dessa matéria. A regulamentação posterior é marca significativa dos artigos 59 (parágrafo único) e 60 da Lei nº 12.351/2010. O caput do artigo 59 diz que “as demonstrações contábeis e os resultados das aplicações do FS serão elaborados e apurados semestralmente, nos termos previstos pelos órgãos central de contabilidade de que trata o inciso I do art. 17 da Lei n. 10.180¹¹⁸, de 6 de fevereiro de 2001.”

No que toca à periodicidade, L. G. Almeida (2010, p. 11) afirma que a norma poderia prever uma frequência de apuração mais consentânea à prática de outros instrumentos de decisão do mercado financeiro, tais como índices de inflações, variação do Produto Interno Bruto e da Balança Comercial, que permitem a visualização mensal do comportamento do mercado. Finaliza com a seguinte assertiva: “se o Fundo Social é um instrumento de estabilização econômica, pertinente que os resultados de suas aplicações financeiras sejam contabilizados de formas mais freqüentes.”

Acrescente-se a tal posicionamento o parágrafo terceiro do artigo 165 da CF que prescreve o dever do Poder Executivo publicar, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

Com isso, enxerga-se uma tendência constitucional de apontar para a apuração e publicação dos resultados financeiros do FS de forma freqüente, pois a transparência é uma premissa básica que garante o adequado gerenciamento de recursos públicos, com o devido controle e aplicação nas funções essenciais do Estado. Nessa linha, portanto, de supervisão, o artigo 60 firma que o Poder Executivo encaminhará relatório de desempenho do FS, trimestralmente, para o Congresso Nacional.

Obviamente, como todo recurso público deverá ser passível de fiscalização pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas, bem como de outros entes públicos, tal qual o Ministério Público Federal. É nesse sentido que o parágrafo único do artigo 59 frisa: “ato do Poder Executivo definirá as regras de supervisão do FS, sem prejuízo da fiscalização dos entes competentes.”

---

¹¹⁸ Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

Diante do exposto, pode-se apontar que a gestão do FS se construirá a partir da definição das atribuições, composição e funcionamento do CDFS, conforme visto no capítulo 3. E, que a política de investimentos pela delineação do CGFFS.

A lei propôs linhas gerais de atuação do Poder Executivo, do CDFS, do CGFFS, dos Ministérios com matérias afetas ao artigo 47, do Poder Legislativo, e de outros atores, contudo, necessário no momento de detalhamento do modelo, a definição de competências claras, bem como das sinergias possíveis, para fins de coerência das ações de todos esses agentes envolvidos na instituição, supervisão e gestão do FS.

4.9 Considerações finais do capítulo

Os países produtores justificando-se de que as bênçãos oriundas da abundância de recursos naturais não significam distribuição justa dos ganhos e dos benefícios para as gerações futuras, bem como conhecedores dos efeitos da instabilidade de preços de suas matérias-primas, começaram a viabilizar os fundos como instrumentos destinados a mitigar esses cenários de injustiça intergeracional, de perdas eventuais e de flutuações que interrompem os planejamentos de médio e longo prazos. Em particular, os ditos Fundos Petroleiros, isto é, Fundos Soberanos constituídos a partir das rendas de hidrocarbonetos, foram consolidados e se tornaram poderosos instrumentos de política pública em países e/ou regiões produtoras de petróleo e gás natural.

Ao longo do capítulo, percebeu-se que, apesar de características próprias, os fundos soberanos possuem certas finalidades em comum, como, por exemplo, a gestão de um portfólio de investimento, que permita a acumulação de riqueza para gerações futuras e que guardem espaço para estratégias mais agressivas, com objetivos especulativos em busca de elevados retornos.

No entanto, a constituição do fundo não garante o seu êxito nem financeiro e muito menos no sentido de ser regido pelo PJI&IG. Necessários se fazem a supervisão e fiscalização de estoques e fluxos, bem como verificação se a aplicação dos rendimentos cumpre com as missões institucionais previamente estabelecidas.

Auditoria abrangente das contas do fundo; clara definição da responsabilidade por decisões de investimentos; monitoramento do cumprimento das políticas de investimentos; padrões

rigorosos de transparência e de publicidade de todas as informações; revisões, igualmente, transparentes das políticas a serem adotadas, são todos elementos de gestão essenciais para se resguardar ou mesmo estabelecer o PJI&IG como diretriz norteadora desses fundos.

A sociedade, também, deve ter confiança de que o fundo é bem administrado, transparente e utilizado dentro das propostas institucionais definidas em sua lei criadora.

Em termos de lições, a lei brasileira seguiu o exemplo norueguês e incentivou a constituição de poupança pautada no futuro, por meio de investimentos, que promovam rentabilidade e sustentabilidade financeira, inclusive através de instituição de *fundo de investimento privado*.

É possível, ainda, dizer que o FS como foi definido não garante necessariamente que sua regência seguirá o PJI&IG. Por exemplo, despesas públicas listadas no artigo 47 da Lei nº 12.351/2010 foram preteridas em relação a políticas macroeconômicas, por essa razão verifica-se uma tendência de distanciamento da política de investimento com o PJI&IG. Aparentemente, os legisladores e o governo esqueceram de que a única forma segura de prever o futuro é viver o presente.

CAPÍTULO 5 ANÁLISE INSTITUCIONAL E O PRINCÍPIO DA JUSTIÇA INTRA E INTERGERACIONAL - METODOLOGIA

5.1 Introdução

A tese utiliza metodologia qualitativa para avaliar como as instituições brasileiras selecionadas tratam o tema pertinente à destinação das rendas de hidrocarbonetos. As instituições selecionadas foram: os Poderes Executivo (Federal e Municipal), Legislativo e Judiciário. Para tanto, será empregado como parâmetro de análise principal o conteúdo do PJI&IG previsto no art. 225 da Constituição Federal de 1988, conforme delineado teoricamente no capítulo 2.

Igualmente, após o diagnóstico realizado no capítulo 3 acerca do modo pelo qual a Lei nº 7.990/89 e a Lei do Petróleo prescrevem a destinação dessas rendas, o segundo parâmetro metodológico averigua como as instituições selecionadas aplicam e/ou interpretam esses diplomas legais, o qual, a tese denomina de fator de submissão à lei¹¹⁹.

No que toca à destinação prevista na Lei nº 12.351/2010, especificamente, os dispositivos que tratam do Fundo Social, consoante capítulo 4, em razão de sua recente aprovação, para fins de atendimento ao segundo parâmetro, procuram-se tendências do entendimento dessa lei pelas instituições selecionadas.

O terceiro parâmetro de análise diz respeito à transparência, explorada no capítulo 4 como um indício de adequada gestão, consistente na facilidade de obtenção e na disponibilização de relatórios, dados e documentos diversos específicos à função de cada Poder.

Sendo assim, a proposta desse capítulo é descrever e detalhar os métodos utilizados para se alcançar a avaliação institucional dentro desses parâmetros citados para fins de exposição dos resultados nos capítulos seguintes. Especificamente, em relação ao Poder Legislativo, a frequência que os Projetos (PLs) se tornam lei, também, será um parâmetro de avaliação institucional.

Dessa maneira, o item 5.2 trata da exposição de critérios de análise institucional,

---

¹¹⁹ Neste parâmetro, ressalta-se que o fator de submissão à lei será analisado em duas vias. Considera-se que os Poderes Executivos (Municipal e Federal) serão avaliados quanto à submissão a leis em epígrafe, pois são eles quem destina as rendas de hidrocarbonetos. Já para os Poderes Legislativo e Judiciário, o fator de submissão da lei terá um perfil interpretativo, já que as leis em comento não se dirigem a eles.

relacionando-os ao PJI&IG, o que se trata de mais uma originalidade da tese. No tópico 5.3, serão descritas as funções dos Poderes selecionados. A tabela 5.2 traz uma síntese dos parâmetros utilizados na tese para fins da análise de cada um desses Poderes.

Os pontos 5.4, 5.5 e 5.6 tratam, respectivamente, de descrever métodos de coleta e de análise de dados do Legislativo, do Judiciário e do Executivo Federal. Os itens 5.7, 5.8 e 5.9 detalham os procedimentos para avaliação do Poder Executivo Municipal. O tópico 5.10 e seus subtópicos realizam breve descrição da indústria do petróleo no Estado do Rio Grande do Norte e nos municípios selecionados e situados nesse estado. E, finalmente, o tópico 5.11 traz breves considerações finais.

5.2. A análise institucional e os parâmetros qualitativos inferidos para a indústria de hidrocarbonetos: o PJI&IG

Para North (1990, p. 03), instituições são as regras (restrições), formais ou informais, legadas pelo ser humano que dão forma a sua interação em sociedade¹²⁰. Consequentemente, elas estruturam incentivos nas trocas humanas, sejam políticas, sociais ou econômicas¹²¹. Este autor reforça que sua teoria começa pela análise das escolhas dos indivíduos, em virtude das instituições serem uma criação dos seres humanos, que evoluem e são alteradas pelos próprios seres humanos¹²². Para ele, a todo instante ocorrem mudanças nas instituições, evoluem os contratos, as leis estatutárias, os códigos de condutas, as convenções, o regime da *common*

¹²⁰ Nas palavras do autor (1990, p. 03) “Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction.”

¹²¹ Corroborar nesse sentido, Rawls (2008, p. 66) quando diz que: “por instituição, entendo um sistema público de normas que define cargos e funções com seus direitos e deveres, poderes e imunidades etc. Essas normas especificam que certas formas de ação são permissíveis e outras, proibidas; e estipulam certas penalidades e defesas, e assim por diante, quando ocorrem transgressões. Como exemplos de instituições ou, de forma mais geral, de práticas sociais, podemos citar jogos e ritos, julgamentos e parlamentos, mercados e sistemas de propriedades.” Naufel (2000, p.533) define instituição como: “ato ou efeito de instituir. Instituto: aquilo que se instituiu ou se estabeleceu. Estabelecimento ou fundação de alguma coisa (...) [Dir. Civ.] Associação, corporação ou organização de fim científico, religioso, beneficente etc. [Dir. Pol.] – Pl. as leis fundamentais de um Estado. A Constituição política de uma nação. Órgãos da soberania nacional a quem cabem a administração harmônica do Estado”. Ainda, para Naufel (2000, p.533), instituto jurídico é “figura de direito criada para determinado fim de interesse coletivo ou privado, autônoma, regida por normas jurídicas criadas especialmente para discipliná-la (...)”. Destarte, no presente trabalho o termo “instituição” será tratado tanto no sentido de órgãos ou de figuras jurídicas a quem competem à feitura, à execução e à interpretação de normas, quanto significando leis fundamentais de uma sociedade política.

¹²² O comportamento do indivíduo influencia as instituições, obviamente, a evolução destas está ligada ao próprio evoluir do ser humano. Assim, dentro de um viés analítico é possível dizer que o estágio atual das instituições é reflexo do estado, em que se encontra a sociedade, bem como “as reformas das instituições tem que começar no íntimo da criatura” (MENDONÇA, 2009).

law, dentre outras instituições¹²³(NORTH, 1990, p. 05).

O papel das instituições seria, portanto, o de reduzir as incertezas inerentes a relações humanas por estabelecer certa estabilidade de regras (NORTH, 1990, p. 06). Dentro da mudança institucional, também, podem ser apontados princípios normativos que servem de inspiração para o aperfeiçoamento do indivíduo e da sociedade (COSTA; MOUTINHO DOS SANTOS, 2011b). Esses princípios ao serem incorporados a leis delimitadoras de direitos e obrigações, bem como a normas criadoras de instituições podem auxiliar o desenvolvimento da sociedade.

No caso da indústria de hidrocarbonetos no Brasil que, atualmente, experimenta um repensar de caminhos, conforme se salientou nos capítulos 3 e 4, analisar mudanças significa retirar tendências, que podem servir de instrumento para a melhoria da qualidade institucional, ao se avaliar as atitudes tomadas até então.

Ao mesmo tempo, convive-se no país com uma série de questionamentos e reflexões sobre se algumas esferas governamentais realizam adequadamente a destinação das rendas decorrentes da produção desses recursos naturais finitos ou se existem indícios de *resource curse* ao nível local (SILVA, 2007) (POSTALI, 2009).

Nesse sentido, como já apontado no capítulo 4, a Exposição de Motivos da Lei nº 12.351/2010, coloca que as razões para a criação do Fundo Social seriam a finitude do recurso natural em si, a volatilidade do preço internacional do petróleo e do gás, bem como o forte ingresso de divisas no Brasil cujos impactos sobre a economia, conhecidos como *resource curse*, devem ser mitigados e/ou administrados.

Para garantir meios de superar os problemas relacionados à *resource curse*, especificamente, a dissipação da renda por meio de desperdício, de corrupção, guerras e outras formas de *rent-seeking*, Davis e Tilton (2005, p. 239-240) lembram que os estudiosos do assunto têm sugerido adequada governança, bem como existência de garantias de que a destinação das rendas em investimentos promovam o desenvolvimento, tais como investir em vários tipos de

---

¹²³ Considera-se que a herança institucional de um país compreende tanto as regras explícitas (legislativo, executivo e judiciário) como as normas informais, que são seus padrões históricos, políticos, culturais e de conflitos (LEVY; SPILLER, 1993). A análise institucional a ser efetuada irá focalizar, especificamente, as principais instituições formais existentes no país: legislativo, judiciário e executivo (NORTH, 1990).

ativos e em capital humano¹²⁴.

Sala-i-Martin e Subramanian (2003) sustentam que uma das estratégias que as companhias podem adotar é fazer os pagamentos das rendas de forma transparente, ocasionando para os governos não comprometidos com o gasto sábio, menos ajuda e assistência internacionais. Inclusive, esses autores, também, propõem a inclusão da destinação de maior volume de rendas para o cidadão e menor montante para o governo, bem como a delegação a companhias minerárias da prestação de serviços para comunidades locais impactadas por suas atividades.

Para Stevens e Dietsche (2008), a transparência na destinação das rendas se faz imprescindível como meio de fiscalização, o que implica em se criar incentivos e instrumentos de participação popular no direcionamento e na avaliação de gastos das rendas.

A tese compreende a *resource curse* como um fenômeno que envolve tanto as consequências econômicas, citadas no capítulo 4, quanto a qualidade institucional. Instrumentos para avaliar indícios de sua presença, bem como mecanismos de adequada gestão e governança são essenciais para evitar a sua ocorrência e alcançar soluções a problemáticas surgidas nas localidades que experimentam o *boom* dos recursos naturais.

Assim, a observação do desempenho institucional se constitui como um mecanismo de avaliação, que objetiva verificar quais os caminhos que os governos adotaram na aplicação das rendas. Segundo Stevens e Dietsche (2008), a manutenção da qualidade institucional aparece como possível solução para a gestão do risco da *resource curse*.

Como mensurar o desempenho institucional com vistas à adoção de medidas de conservação ou de melhoria da qualidade institucional? Knack e Keefer (1995) têm utilizado o *International Country Risk Guide* (ICRG), desenvolvido pelos professores William D. Coplin e Michael K. O'Leary, da Faculdade Maxwell de Relações Públicas, Universidade de Siracusa, nos Estados Unidos, que é reconhecido internacionalmente como um sistema de quantificação do risco político (THE POLITICAL RISK SERVICES, 2011).

Knack e Keefer (1995) desenvolvem quantificação da relação entre instituições, investimentos

---

¹²⁴ Quanto à adequada governança, Davis e Tilton (2005), ainda, pontuam soluções relacionadas ao requerimento de incentivos adequados, tais como a definição clara de direitos de propriedade, uma estrutura política interna com regras que impeçam condutas de corrupção, desperdício, *rent-seeking*, dentre outros comportamentos inapropriados ao setor público, ou por meio de pressões internacionais associadas à disponibilização de empréstimos.

e crescimento com o uso dos indicadores provenientes do ICRG¹²⁵, considerando cinco das suas 22 relevantes variáveis, são elas: (i) o índice de cumprimento da lei (*rule of law index*), que reflete o grau de aceitação das instituições estabelecidas para fazer e implementar as leis, bem como cuidar da resolução de conflitos; (ii) o índice de qualidade burocrática (*bureaucratic quality index*), que mede a autonomia e a especialização do corpo burocrático de um país; (iii) o índice de corrupção no governo (*corruption in government index*), com o objetivo de avaliar a existência de pagamentos ilegais esperados por membros do governo; (iv) o índice de risco de expropriação (*risk of expropriation index*), criado para verificar o grau de possibilidade de confisco e de nacionalização forçada; (v) o índice de repúdio governamental aos contratos (*the government repudiation of contracts*), com vistas a mensurar o risco de modificações unilaterais pelo governo, além de descumprimento e de atrasos causados pelas atitudes governamentais.

Mehlum, Moene e Torvik (2006), em análise da relação entre *resource curse* e desempenho institucional, replicam os critérios e dados desenvolvidos em Sachs e Warner (1995, 1997), com a finalidade de demonstrar que a qualidade das instituições é um fator decisivo para a não ocorrência da *resource curse*. Através de regressões Mehlum; Moene e Torvik (2006) utilizam os seguintes critérios: (i) nível inicial de renda; (ii) crescimento do PIB; (iii) grau de abertura do mercado; (iv) abundância de recursos naturais; (v) investimentos; e, (vi) o índice de cumprimento da lei (*rule of law index*)¹²⁶.

Em Mehlum, Moene e Torvik (2006), o índice de cumprimento da lei (*rule of law index*) utilizado foi construído pelo Centro para a Reforma Institucional e Setor Informal (*Center for Institutional Reform and the Informal Sector - IRIS Center*) e seu conteúdo é similar ao índice utilizado pelo ICRG, ou seja, reflete o grau que os cidadãos de um país estão dispostos a aceitar as instituições estabelecidas para fazer e implementar leis, bem como julgar conflitos.

Também, o índice de cumprimento da lei¹²⁷ é abordado em The World Justice Project

¹²⁵ O ICRG compreende 22 variáveis divididas em 3 subcategorias de risco, são eles: políticos, financeiro e econômico. A classificação do risco político inclui 12 variáveis: estabilidade governamental, condições socioeconômicas, perfil de investimento, conflitos internos, corrupção, presença militar na política, tensões religiosas, direito e ordem, tensões étnicas, responsabilidade democrática, qualidade da burocracia que englobam atributos políticos e sociais (THE POLITICAL RISK SERVICES, 2011).

¹²⁶ Diante desses estudos, a tese concentra seus esforços em compreender e o utilizar alguns fatores integrantes do índice de cumprimento da lei como proposta de parâmetro qualitativo da análise institucional realizada nos capítulos 6, 7, 8, 9 e 10.

¹²⁷ Esse índice desenvolvido pelo WJP compreende nove dimensões, desagregados em 52 subfatores. Os nove fatores que compõe esse índice são: as limitações existentes no sistema legal aos governantes (submissão à lei); a ausência de corrupção; ordem e segurança; direitos fundamentais (proteção aos direitos humanos); abertura do

(WJP)¹²⁸, que o conceitua a partir de quatro princípios básicos: (i) o governo e seus agentes estão submetidos à lei; (ii) as leis são claras, públicas, estáveis e justas, bem como protegem os direitos humanos, incluindo a segurança de pessoas e de suas propriedades; (iii) o processo de aprovação, implementação e fiscalização da lei é justo, acessível e eficiente; (iv) o acesso à justiça é fornecido através de um corpo de juízes adeptos aos sentimentos de justiça social presentes naquela sociedade, bem como conta com advogados e promotores aptos a prestar assistência jurídica aos cidadãos¹²⁹ (THE WORLD JUSTICE PROJECT, 2009, 2011).

Valendo-se destas idéias de mensuração da qualidade institucional, considerando a inter-relação entre os índices desenvolvidos pelo IRIS Center, pelo PSR Group (ICRG) e pelo WJP (*Rule of Law index* – RLI), o presente trabalho aborda alguns princípios integrantes do índice do cumprimento da lei para propor uma metodologia simples e qualitativa de avaliação institucional focalizada na destinação das rendas de hidrocarbonetos, que será testada nos capítulos seguintes.

Com isso, através de características específicas da indústria de petróleo e gás, descritas nos capítulos iniciais, selecionam-se os princípios de submissão da lei¹³⁰ e de transparência¹³¹

---

governo (transparência); cumprimento eficaz da regulamentação; acesso à justiça civil; efetividade da justiça criminal; e justiça informal (WORLD JUSTICE PROJECT, 2011). Veja o original: “The Index provides new data on the following nine dimensions of the rule of law: limited government powers; absence of corruption; order and security; fundamental rights; open government; effective regulatory enforcement; access to civil justice; effective criminal justice; informal justice. These nine factors are further disaggregated into 52 sub-factors. The scores of these sub-factors are built from over 400 variables drawn from assessments of the general public (1,000 respondents per country) and local legal experts. The outcome of this exercise is one of the world’s most comprehensive data sets measuring the extent to which countries adhere to the rule of law—not in theory but in practice.” (WORLD JUSTICE PROJECT, 2011, p.01).

¹²⁸ O WJP foi fundado em 2006 pela Associação de Advogados Americanos e que se tornou organização sem fins lucrativos em 2009. Essa organização é uma iniciativa multidisciplinar e internacional com o intuito de fortalecer o índice de cumprimento da lei para o desenvolvimento com equidade e com oportunidades, tendo, também, como premissas o desenvolvimento econômico sustentável, a responsabilidade governamental e o respeito aos direitos humanos. A meta dessa organização também é alcançar ampla aceitação em termos mundiais (THE WORLD JUSTICE PROJECT, 2011). Para maiores detalhes, recomenda-se a consulta de World Justice Project (2009, 2011).

¹²⁹ Segue texto extraído do original: “As used by the World Justice Project, the rule of law refers to a rules-based system in which the following four universal principles are upheld: The government and its officials and agents are accountable under the law; The laws are clear, publicized, stable, and fair, and protect fundamental rights, including the security of persons and property; The process by which the laws are enacted, administered, and enforced is accessible, fair, and efficient; Access to justice is provided by competent, independent, and ethical adjudicators, attorneys or representatives, and judicial officers who are of sufficient number, have adequate resources, and reflect the makeup of the communities they serve.” (WORLD JUSTICE PROJECT, 2011, p.01).

¹³⁰ Nesse trabalho, adota-se esse princípio com viés crítico no sentido de demonstrar a contradição existente entre a Constituição Federal brasileira e leis específicas ao setor de petróleo e gás. Como explicado no capítulo 2, a base jurídica utilizada na tese é a Constituição Federal de 1988.

¹³¹ Outro ponto de análise metodológica será a transparência na obtenção das informações e dos posicionamentos quanto à destinação das rendas de hidrocarbonetos, consistente em publicação de relatórios, pareceres, sentenças e prestação de contas, em inúmeros locais ou meios de comunicação, preferentemente, na rede mundial de computadores. O que permite uma ampla divulgação e acessibilidade dos documentos a qualquer cidadão.

como dois parâmetros para a metodologia empregada na tese, somados à perspectiva original de propositura de mais um componente aos modelos descritos, qual seja, o PJI&IG como uma contribuição ao índice de cumprimento da lei e bem específico à problemática dos recursos naturais exauríveis.

Conforme abordado no capítulo 2, a tese assume que a esgotabilidade de recursos naturais integra o conteúdo do PJI&IG, o qual tem o condão de atender à garantia de que as gerações humanas em sua unicidade e completude usufruam desses recursos, em razão de disponibilização de políticas públicas de efetivação de direitos fundamentais¹³² e aderentes à ideia proposta pela sustentabilidade integral.

Além desses parâmetros gerais que servem para análise aqui realizada, em razão da especificidade do objeto de análise na Câmara de Deputados, consistente em Projetos de Lei, utiliza-se o parâmetro baseado na frequência em que esses Projetos se tornam leis. A figura 5.1 mostra os parâmetros gerais e o específico de análise institucional.

Figura 5.1 - Síntese dos Parâmetros de Análise Institucional

Fonte: Elaboração Própria.

A partir desses parâmetros de avaliação institucional da destinação das rendas de recursos naturais, o presente trabalho se centra na exposição dos procedimentos para aferir os argumentos e atitudes dos Poderes selecionados como estudos de caso.

5.3 Da análise institucional acerca da destinação das rendas de hidrocarbonetos: Da organização do Estado, Título III da Constituição Federal de 1988

Os Poderes Executivo (Federal e Municipal), Legislativo e Judiciário, aqui denominados de instituições formais, vivem uma relação constante entre si e devem encontrar amparo na lei

¹³² Como se vê, o PJI&IG se comunica com o princípio de proteção de direitos fundamentais integrante do índice de cumprimento da lei.

para agir e para tomar decisões, visto a percepção do princípio da legalidade que prescreve ao agente público somente fazer o que estiver permitido em lei, no seu sentido amplo.

Porém, o poder de barganha usado no jogo político e a influência exercida por grupos de interesses podem ser vistos como mecanismos utilizados em negociações no sentido de alcance e de aquisição de legitimidade para certas decisões, nem sempre voltadas ao interesse público.

A diversidade de formações e de comportamento ético, também, é outro problema que pode emergir na seara de uma instituição, por exemplo, dentro do poder executivo, as relações entre a União, Estados Federados e Municípios nem sempre são transparentes e coerentes, ocorrendo divergências de informações, de comportamentos e de decisões.

A análise da apropriação e da destinação das rendas de hidrocarbonetos, institucionalmente, equivale a um exercício de compreensão do atual modelo e à tentativa de meditar sobre caminhos de construí-lo como um exemplo que proíba o desvirtuamento do interesse público e da dispersão da renda de hidrocarbonetos.

Para tanto, a tabela 5.1 traz breves considerações sobre a estruturação das funções constitucionais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com o intuito de oferecer uma visão geral sobre as suas funções.

Tabela 5.1 - Instituições formais (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) e suas funções constitucionais.

Funções	
Poder Executivo	Típicas*: aplicação concreta da lei na busca do bem comum. Atípicas**: a) capacidade normativa (v. g. art. 62 da CF/88, edita medidas provisórias e decretos); b) julga matéria administrativa sem definitividade.
Poder Legislativo	Típicas: a) elaboração das leis em geral (art. 44 da CF/88); b) fiscalização do executivo, v.g., CPIs e controle financeiro do Estado, aprovando e rejeitando suas contas (art. 70 e ss. da CF/88). Art. 71. “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas União.” Atípicas: a) julga os crimes de responsabilidade (art. 52, I, da CF/88); b) administra seus recursos próprios (e.g. art. 52, XIII, da CF/88)
Poder Judiciário	Típicas: aplica a lei ao caso concreto. Atípicas: a) excepcionalmente legisla (e.g. art. 93 da CF/88); b) administra seus quadros de recursos humanos (v. g. art. 96 da CF/88)

* Função típica é aquela própria à missão, ao dever e à prerrogativa institucional, ou seja, o poder existe para exercer primordialmente a função constitucional típica.

** Função atípica já tem um sentido de secundária, na medida em que representa outros encargos referentes a uma pequena parcela das competências detidas pelos outros poderes.

Fonte: Elaboração própria a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2011c).

A partir da tabela 5.1, com visão pautada na destinação das rendas de hidrocarbonetos, pode-

se verificar que no caso das funções típicas de cada um dos Poderes, o Executivo será o responsável em destinar a renda para a concretização de políticas públicas. Já, o Legislativo será o criador da legislação que indicará o caminho de destinação. E, o Judiciário poderá, por meio de uma decisão, demonstrar quais são os setores que devem merecer a alocação dessas rendas através da interpretação dada ao texto legal.

A partir desse exercício, examina-se o desempenho institucional de cada um desses Poderes. Em relação ao Executivo, usam-se dois caminhos metodológicos. O primeiro diz respeito à alocação das rendas pelo Executivo Municipal através do exame das receitas e despesas de grupos de municípios beneficiários em comparação a não beneficiários, todos localizados no Estado do Rio Grande do Norte. A coleta de dados incluiu o banco da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) dentro da série Finanças do Brasil (FINBRA), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Instituto Brasileiro de Estatísticas (IBGE) e do Info royalties.

O segundo viés corresponde à averiguação da destinação da renda pelo Executivo Federal por meio da apreciação do manejo das receitas auferidas pelos órgãos da administração direta e a respectiva alocação nas áreas previstas na legislação do setor. Os dados foram coletados no banco da STN, do MCT, da ONG Contas Abertas.

Quanto ao Poder Legislativo e seu papel na destinação das rendas de hidrocarbonetos, a metodologia se concentrará na análise dos projetos de lei em tramitação ou arquivados na Câmara dos Deputados¹³³, considerando o período 2000-2009. A coleta de dados foi efetuada através do banco de pesquisa legislativa da Câmara na rede mundial de computadores.

A escolha se baseia no fato da Câmara ser o berço da representação popular em nível nacional. Por tal motivo a avaliação dos critérios que levaram o legislador a ser posicionar quanto à aplicação das rendas de hidrocarbonetos, nesse âmbito de exercício da democracia, significa um importante indício de análise institucional.

Já em sede de judiciário, o exame recairá sobre a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, principalmente, a partir de 2006, em razão de ser o momento em que as primeiras ações pertinentes a rendas de hidrocarbonetos foram interpostas. A análise, também, será realizada nos julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de

---

¹³³ Exceto os Projetos de Lei interpostos pelo Poder Executivo, referentes ao pré-sal e que já foram transformados em lei.

Justiça (STJ). A coleta de dados se deu por meio do banco de pesquisa jurisprudencial na rede mundial de computadores desses respectivos tribunais.

Essa escolha se fundamentou na competência territorial do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que inclui os municípios do Estado Rio Grande do Norte. Contudo, a análise abarcará, também, casos tramitando em outros Tribunais Regionais Federais (TRFs), por causa da apreciação da jurisprudência do STF e do STJ. A título de síntese, a tabela 5.2 traz breve resumo da metodologia exposta.

Tabela 5.2 - Metodologia de análise institucional da indústria de hidrocarbonetos

Metodologia	
Poder Executivo	Municipal: Capítulos 6 e 7 (i) análise da concretização do PJI&IG nas políticas públicas municipais através do exame da destinação das rendas nas localidades, a partir da apreciação das receitas e despesas de grupo de municípios selecionados, bem como da crítica comparativa de dados socioeconômicos e ambientais; (ii) averiguação da submissão à lei por meio do cumprimento das restrições previstas na Lei nº 7.990/89, conforme tabela 5.3; (iii) verificação da transparência pela disponibilidade de dados no Banco do Finbra. Federal: Capítulo 9 (i) exame da efetivação do PJI&IG a partir da comparação entre o disposto na Lei do Petróleo e os recursos financeiros efetivamente pagos aos ministérios; (ii) averiguação da submissão à lei dentro do cumprimento das destinações das rendas previstas na Lei do Petróleo; (iii) análise da transparência por meio dos dados orçamentários de cada ministério.
Poder Legislativo	Câmara dos Deputados: Capítulo 8 (i) apreciação do conteúdo do PJI&IG nos Projetos de Lei em tramitação ou arquivados; (ii) averiguação da frequência de transformação dos Pls em lei; (iii) constatação da submissão à lei dentro do reconhecimento e da compreensão da legislação de destinação de petróleo e gás pelos deputados autores de PLs; (iv) exame da transparência institucional por meio de dados disponibilizados na página da Câmara de Deputados na rede mundial de computadores.
Poder Judiciário	Tribunal Federal da 5ª Região, STF e STJ: Capítulo 10 (i) verificar se no julgamento do caso concreto, os desembargadores e ministros utilizam o conteúdo do PJI&IG para fundamentar, direta ou indiretamente, suas decisões; (ii) constatação da submissão à lei dentro da interpretação da legislação de destinação de petróleo e gás pelos julgadores; (iii) averiguação de transparência por meio da disponibilização das decisões na página dos Tribunais na rede mundial de computadores.

Fonte: Elaboração própria.

Particularmente, consoante se vê na tabela 5.2, em termos de conteúdo, a tese observa se tais instituições aplicam de alguma forma o PJI&IG, explanado no capítulo 2, em seus respectivos discursos e/ou decisões. Igualmente, investiga-se a existência de outros critérios que sirvam de norte para a destinação dessas receitas na definição de políticas públicas pelo Executivo, na normatização e na fiscalização pelo Legislativo, bem como na formação de convencimento para o julgamento de conflitos de interesses, prerrogativa do Judiciário.

Pretende-se, também, apontar a existência de dificuldades na obtenção de informações a partir de análise da transparência institucional, da aplicação e da interpretação da legislação básica do setor de petróleo e gás diante do parâmetro de submissão à lei, bem como da frequência de transformação dos PLs em lei. Os itens 5.4 e 5.5 seguintes expõem metodologia empregada na coleta e análise dos dados do Legislativo e do Judiciário.

5.4 Metodologia de Análise Institucional do Poder Legislativo e destinação das rendas de hidrocarbonetos

A metodologia qualitativa adotada para a análise institucional do Poder Legislativo consistiu em averiguar a existência de algum dos elementos caracterizadores do PJI&IG nas justificativas e nos textos de projetos legislativos analisados.

Sendo assim, foram estudados os Projetos de Lei iniciados pelos Deputados Federais e/ou que tramitavam na Câmara, interpostos de 2000 a 2009, bem como a Proposição nº 8.351/2010, de autoria da Presidência da República, que se refere ao rateio e à destinação dos *royalties* dentro da sistemática vetada na Lei nº 12.351/2010.

Os dados foram retirados da sessão “Proposições Legislativas” na plataforma eletrônica da Câmara na rede mundial de computadores ao longo de 2010, posteriormente, realizou-se breve atualização da tramitação dos Projetos em 2011. Durante a observação realizada, considerações foram sobre a frequência em que Projetos foram transformados em lei, bem como quanto ao grau de dificuldade existente no acesso aos dados e informações, relacionado à transparência institucional.

Ademais, dentro da amostra coletada, foram escolhidos alguns Projetos para esmiuçar se a abordagem do conteúdo do Projeto atendeu ao PJI&IG, como também, qual o teor de inquietação assumido no discurso dos Deputados Autores, que proporcionou a interposição do PL na Câmara.

Diante desta proposta metodologia se pretende extrair o comprometimento dos Deputados com a regulação das rendas de hidrocarbonetos baseada no PJI&IG. Esses são os objetivos da análise institucional do Poder Legislativo, o tópico a seguir tratará de elucidar a metodologia de análise institucional do Poder Judiciário.

5.5 Metodologia de Análise Institucional do Poder Judiciário e destinação das rendas de hidrocarbonetos

A análise do desempenho do poder judiciário é baseada na jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que tem abrangência sobre seis estados nordestinos (Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Alagoas e Sergipe). Pretende-se verificar nos argumentos construídos pelos Desembargadores desse Tribunal quando do julgamento de questões que envolvem rendas de hidrocarbonetos, a existência de elementos caracterizadores do PJI&IG, conforme delineado no capítulo 2.

A coleta de dados ocorreu por meio do “site” do TRF da 5ª Região, na seção jurisprudência e pesquisa por verbete. Quando da pesquisa por meio do verbete *royalties* foram identificadas 88 julgados sobre essa matéria, na data de 10 de outubro de 2009. Posteriormente, em 15 de dezembro de 2009, em uma segunda revisão, constatou-se 96 julgados. Em 12 de abril de 2010, foi refeito o procedimento da pesquisa e se constatou 105 ocorrências para o dito verbete. No tocante ao verbete “participação especial de petróleo e gás natural”, não foi encontrando nenhum julgado durante todo o período escolhido.

Também, foram realizadas visitas ao TRF da 5ª Região, durante os meses de julho, agosto, setembro, outubro e novembro de 2009 (uma visita em cada mês), com o objetivo de acompanhar o julgamento de alguns processos referentes ao tema *royalties* de petróleo em julgamento no Plenário e nas 2ª e 4ª Turmas dessa Corte.

O intuito dessas visitas foi averiguar o perfil de discussões sobre o assunto por parte dos Desembargadores, e verificar se existia uma sensibilização em virtude da matéria ter como base questões de ordem de exauribilidade de um recurso natural, no sentido destes se mostrarem afetos ao PJI&IG em seus discursos e em seus julgamentos.

O método de coleta de dados no STF e do STJ consistiu em realizar uma busca na plataforma eletrônica através do verbete “royalties”. A metodologia de análise se baseia em discorrer sobre como os Ministros destes Tribunais Superiores compreendem a destinação das rendas de hidrocarbonetos, através da análise de seus discursos, bem como averiguar se o PJI&IG em seus discursos e em seus julgamentos. Os resultados serão demonstrados no capítulo 10.

Com isso, foram esclarecidos os principais pontos da metodologia do Poder Judiciário. No que diz respeito à análise institucional do Poder Executivo Municipal, faz-se relevante o

esclarecimento da opção de tratamento e de exame dos dados, em virtude de maior complexidade da abordagem, o que será feito nos tópicos seguintes.

5.6 Metodologia de Análise Institucional do Poder Executivo Federal

Para os órgãos da administração federal (Ministérios), as Leis nº 7.990/89 e nº 9.478/97 tratam das destinações de rendas de petróleo segundo a tabela 5.3, conforme abordado, também, no capítulo 3.

Tabela 5.3 - Destinação de rendas de hidrocarbonetos dos Ministérios

Órgão da Administração Pública Federal	Destinação das rendas de hidrocarbonetos
Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT)	Financiamento de programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, do gás natural, dos biocombustíveis e à indústria petroquímica de primeira e segunda geração, para programas de mesma natureza que tenham por finalidade a prevenção e a recuperação de danos causados ao meio ambiente por essas indústrias
Comando da Marinha (Marinha)	Encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção
Ministério de Minas e Energia (MME)	70% objetivarão o financiamento de estudos e serviços de geologia e de geofísica aplicados à prospecção de combustíveis fósseis, a serem promovidos pela ANP; 15% para o custeio dos estudos de planejamento da expansão do sistema energético e 15% para o financiamento de estudos, pesquisas, projetos, atividades e serviços de levantamentos geológicos básicos no território nacional.
Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA)	Desenvolvimento das atividades de gestão ambiental relacionadas à cadeia produtiva do petróleo; modelos e instrumentos de gestão, controle, planejamento e ordenamento do uso sustentável dos espaços e dos recursos naturais; estudos e estratégias de conservação ambiental, uso sustentável dos recursos naturais e recuperação de danos ambientais; novas práticas e tecnologias menos poluentes e otimização de sistemas de controle de poluição, incluindo eficiência energética e ações consorciadas para o tratamento de resíduos e rejeitos oleosos e outras substâncias nocivas e perigosas; definição de estratégias e estudos de monitoramento ambiental sistemático, agregando o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental específicos, na escala das bacias sedimentares; sistemas de contingência que incluam prevenção, controle e combate e resposta à poluição por óleo; mapeamento de áreas sensíveis a derramamentos de óleo nas águas jurisdicionais brasileiras; estudos e projetos de prevenção de emissões de gases de efeito estufa para a atmosfera, assim como para mitigação da mudança do clima e adaptação à mudança do clima e seus efeitos; estudos e projetos de prevenção, controle e remediação relacionados ao desmatamento e à poluição atmosférica; iniciativas de fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA;

Fonte: Lei nº 7.990/89 e Lei nº 9.478/97

Vê-se que o Poder Executivo Federal, por meio de seus ministérios elencados nas leis comentadas, será responsável em destinar a renda de hidrocarboneto auferida para a

concretização de políticas públicas específicas. Com isso, a metodologia utilizada para avaliar institucionalmente esse Poder se vale da observação da relação entre as receitas recebidas pelos órgãos da administração direta e a respectiva alocação nas áreas previstas na legislação do setor por meio do exame dos respectivos orçamentos ministeriais. Através dessa simples análise, pretende-se obter resultados e discussões sobre a concretização do PJI&IG, o índice de submissão à lei e o parâmetro da transparência, consoante se visualiza na tabela 5.2. Os dados foram coletados no banco da STN, do MCT, da ONG Contas Abertas.

5.7 Conteúdo metodológico de análise da função do Poder Executivo local e a destinação das rendas no âmbito do território municipal: métodos para mensurar o parâmetro PJI&IG

Como foi explorado no capítulo 2, o atual patamar de consumo e a necessidade de preparação da sociedade para o processo de exaustão das reservas de hidrocarbonetos traz a tona certos dilemas. No caso da esfera municipal, o fim de um específico fluxo de receitas e de riquezas pode ocasionar a estagnação da economia local.

Ademais, a oportunidade de perceber receitas para determinados municípios pode significar no presente um alavanco na qualidade de vida e no incremento de direitos fundamentais, a partir de políticas e programas públicos locais baseados no PJI&IG, cujo conteúdo presume a efetivação dos direitos fundamentais e da sustentabilidade integral.

O trabalho parte da premissa de que o exame das características, das necessidades e das potencialidades territoriais deve ser um caminho para a realização da despesa e do investimento públicos. Nesse sentido, necessário elucidar os principais elementos da metodologia, em relação à análise institucional do Poder Executivo Municipal, baseada na matriz de necessidade, na espacialização do desenvolvimento e na sustentabilidade integral.

A matriz de necessidades é uma metodologia utilizada por Souza (2002, 2009), conforme explicado no capítulo 2, voltada ao estudo da desigualdade com base numa reflexão geográfica. Para a referida autora a desigualdade surge de uma dinâmica existente no mundo, e chega ao lugar através das modernizações.

A tese entende que as inovações tecnológicas para extração e beneficiamento do petróleo é uma modernização presente no território nacional que tem gerado receitas aos Municípios

produtores e/ou beneficiários. Entretanto, a não aplicação coerente das rendas para as reais demandas da população, podem acirrar as desigualdades sociais nos municípios, bem como aumentar a dependência da econômica local a um recurso exaurível.

Neste sentido, Souza (2009) propõe o estudo da desigualdade pela Ciência Geográfica, a partir de uma visão do território¹³⁴, ou seja, compreender o funcionamento do território para fundamentar as prioridades de investimento, bem como pensar as políticas públicas integradas e voltadas a atender as necessidades crescentes das populações. É exatamente isso que Mendonça (2009) propõe, na linguagem da área jurídica, pois para ele o entendimento do desenvolvimento humano perpassa pelo direito de acesso a políticas públicas.

Dentro desse viés proposto por Souza (2009) e por Mendonça (2009), retoma-se também a noção de sustentabilidade integral (ALOE, 2010) e os seus quatro módulos ou dimensões de forma a propor a reflexão sobre se as políticas públicas devem abarcar essa complexidade das relações entre os indivíduos e do indivíduo entre o mundo.

A sustentabilidade integral incorpora quatro dimensões: o social, o ambiental, o econômico e a visão de mundo. Seu conceito visualiza que o ser humano precisa saber se socializar, cuidar do meio ambiente, da economia, do planeta, da água, da natureza e dos animais (ALOE, 2010, p. 01). Na dimensão visão de mundo, por exemplo, Aloe (2010, p. 01) diz que a idéia é a reaproximação do ser humano com a comunidade, com o entorno natural e social.

Assim, o território, que inclui pessoas, empresas, instituições e materialidade (natureza e objetos criados pelo homem), também, ganha estatuto central nessa análise e converge com a matriz de necessidade e a espacialização do desenvolvimento, pois os diferentes usos que o homem faz dele, como moradia, trabalho, ação das empresas e do Estado, revela as desigualdades resultantes do próprio território. Dessa forma, a correlação entre matriz de necessidade, espacialização do desenvolvimento e as quatro dimensões da sustentabilidade integral torna-se clara. Desta feita, Souza (2009) estabeleceu o seguinte esquema metodológico de propositura de uma matriz de necessidades, objeto da figura 5.2.

---

¹³⁴ Segundo Santos (2004, p. 22) o território é uma categoria de análise social muito importante sendo pensado por ele como: “o território em si, para mim, não é um conceito. Ele só se torna um conceito utilizável para a análise social quando consideramos a partir do seu uso, a partir do momento em que o pensamos juntamente com aqueles atores que dele se utilizam”.

Figura 5.2 Esquema metodológico de matriz de necessidades.

Fonte: Souza (2009)

A figura 5.2 traz a representatividade do território, lugar em que o cidadão está inserido e que deverá englobar todas as demandas necessárias a sua existência, componentes das dimensões da sustentabilidade integral. Este é o diferencial da matriz de necessidades: pensar no cidadão que mora e vive naquele território. Essa matriz não se encerra em si, ela pode ser expandida, o que se aproxima cada vez mais da noção de sustentabilidade integral e do discurso dos direitos fundamentais, porque o PJI&IG abrange todos esses conceitos.

A necessidade asfalto, que a tese prefere se referir como pavimentação¹³⁵, por exemplo, traz o sentido de fluidez de locomoção, que equivale também ao incremento de relações sociais, além de retomar a importância do saneamento básico, da drenagem de água e da conservação e da preservação do ambiente que circunda a localidade, cujo tema envolve a gestão no ambiente do território.

O enfoque da matriz de necessidade é verificar as particularidades de cada localidade, considerando que apesar do contexto global, o fator relevante para o desenvolvimento do cidadão se encontra fundamentalmente no território local. Por tal motivo, as necessidades não podem apenas ser listadas, “precisam ser mapeadas, cartografadas,” com o objetivo de se ter uma visão socioespacial (SOUZA, 2002, p. 09). A autora, também, adota o cotejo da matriz dos elementos do nível de vida, em que os níveis básicos (biológicos, sanitários, domésticos, residenciais, etc.), níveis sociais (culturais, familiares, de sociabilidade, vida cívica, vida municipal, ético, espiritual), e as particularidades do urbano são examinados para se formar uma matriz de necessidade e de nível de vida (SOUZA, 2002, p. 09).

¹³⁵ Esse termo é preferido por causa da ampla disponibilidade de tipos de materiais possibilitadores da pavimentação, já asfalto vincula “de certa forma” à utilização de derivados de petróleo para pavimentar, como por exemplo, o piche.

Dessa forma, importante refletir sobre o papel a ser desempenhado pelo poder público, enquanto gestor dos recursos financeiros necessários para a assunção de políticas públicas definidas em um plano que deve conter elementos os quais: (i) efetivem direitos fundamentais; (ii) assegurem resposta às demandas básicas e ao nível de vida apresentadas pela comunidade; (iii) proponha o repensar e expansão do uso e da sustentabilidade econômica da localidade, que é o desenvolvimento das potencialidades do território, denominado por Souza (2002) de espacialização do desenvolvimento; (iv) somados a visualização da relevância de preservação e conservação do ambiente que o circunda.

A análise efetuada pela tese, então, conta com os elementos expostos: (i) matriz de necessidade e de nível de vida; (ii) espacialização do desenvolvimento; e, (iii) sustentabilidade integral. O objetivo do uso desses elementos dentro do PJI&IG propõe a mensuração da sua efetivação e serve como parâmetros para se visualizar a dinâmica territorial do Estudo de Caso, objeto dos capítulos 6 e 7.

Assume-se que a matriz de necessidade e de nível de vida e a espacialização do desenvolvimento possuem conteúdos correlatos à concretização de direitos fundamentais e da sustentabilidade integral¹³⁶, com respaldo em enxergar as demandas de determinadas populações, dentro da particularidade de respeitar as diversidades existentes no mundo, o que inclui o relacionamento homem-natureza. Assim, entende-se que se mapear o perfil socioespacial, através da matriz de necessidade e de nível de vida, e o socioeconômico, por meio da espacialização do desenvolvimento, é caminho para a realização de políticas públicas ou programas direcionados para a efetivação de direitos fundamentais.

Por isso, o capítulo 6 traz o perfil socioespacial obtido durante o período 1991 e 2000, como também, o aspecto financeiro da relação entre as rendas de hidrocarbonetos recebidas e as finanças municipais, no intervalo de 2000 a 2009, como estudo de caso. O capítulo 7 traz os resultados dos gastos nas necessidades da população e nos setores econômicos de cada municipalidade estudada, com o objetivo de se correlacionar os elementos matriz de necessidade e de nível de vida, bem como a espacialização do desenvolvimento nas políticas públicas municipais no período 2000-2009. Acrescenta-se, também, o exame das despesas na gestão ambiental municipal como elemento da sustentabilidade integral e dos direitos

---

¹³⁶ O uso da matriz de necessidades e de nível de vida, bem como da espacialização do desenvolvimento são vistos pela tese como método de alcançar a efetivação de direitos fundamentais e da sustentabilidade integral na medida em que essas técnicas propõem o conhecimento do território, com as peculiaridades, e da população que o compõe.

fundamentais de terceira dimensão.

Considera-se que através da visualização das despesas e receitas municipais se retira indícios de concretização do PJI&IG baseado em direitos fundamentais e na sustentabilidade integral, como abordado no capítulo 2. Assim, pretende-se que o leitor entenda e compreenda a exposição dos dados e resultados das análises a partir da assunção entre os métodos e elementos teóricos: (i) matriz de necessidades e de nível de vida, espacialização do desenvolvimento; (ii) direitos fundamentais e sustentabilidade integral. Almeja-se que o leitor possa verificar a flexibilidade obtida pela análise qualitativa que visa, sobretudo, apontar ao gestor público como direcionar as rendas de hidrocarbonetos de modo a efetivar o PJI&IG.

Assim, após essas considerações a respeito do conteúdo dos elementos da análise, o próximo tópico abordará detalhadamente a metodologia destinada a averiguar os caminhos utilizados pelo Poder Executivo para destinar as rendas de hidrocarbonetos nas localidades beneficiárias.

5.8 Análise do Poder Executivo local: procedimento empregado para a avaliação institucional dentro do parâmetro de submissão à lei

Conforme tratado na tabela 5.1, a função típica do Poder Executivo é a aplicação concreta da lei com o objetivo de atingir o bem comum. Assim, deverá lançar mão de mecanismo para fazer valer sua prerrogativa constitucional, definindo claramente suas metas e prioridades com fins a perseguir o alcance das determinações firmadas pelo ordenamento jurídico e pela sociedade na busca do interesse público, que é o de todos.

O Poder Executivo se constitui do “Executivo administração” e do “Executivo governo”, faz-se importante diferenciá-los para fins de entendimento de seu comportamento enquanto instituição. Quando age como Executivo governo adotando diretrizes e prioridades em determinado período, estar-se-á diante de um Executivo de atuação e planejamento de cunho político que abraça certo “programa político de governo”. Diferentemente de quando se está perante o Executivo administração, que passa a agir concretamente para a consecução dos objetivos e metas firmados pelo Executivo governo (BALDACCI, 2006).

Por essa explicação, compreende-se que quando um Executivo governo adota um viés liberal, o Executivo administração, seguindo as suas orientações, cingir-se-á a executar programas de

menor interferência possível na seara privada, ou seja, pelo menos em tese, existe uma correlação lógica entre a atuação política de um governo e os instrumentos que se mune para a realização de seu programa que, em regra, foi apresentado durante as eleições.

A partir dessa diferenciação e lançando os olhos para o setor de petróleo e gás, especificamente, em sede de apropriação e destinação das rendas, entende-se que um Executivo governo mais preocupado em atrair investidores e sem uma postura de destinação de rendas para gastos correntes, com certeza irá adotar uma postura menos agressiva no tocante a seu “apetite” pelas rendas.

Assim, valendo-se do Executivo administração, por exemplo, poderá cobrar menor carga tributária e alíquotas reduzidas de participações governamentais, bem como poderá adotar um programa com viés conservador no tocante aos seus gastos. Essa postura poderá implicar uma destinação das rendas de hidrocarbonetos menos direcionada à consecução de políticas públicas de efetivação de direitos fundamentais e de respostas às demandas sociais.

Porém, tais ponderações somente são hipóteses, pois são muitos e diferenciados interesses e ideologias assumidos pelo Executivo governo que irão influenciar o “apetite” pelas rendas e a sua respectiva destinação.

Essa diversidade pode ser vista, por exemplo, em países que mesmo com elevado “apetite” pelas rendas não direcionam esses recursos para o incremento de seus indicadores de desenvolvimento humano. O viés de justificação para o grau de apropriação, nesse caso, estaria bem mais ligado a uma idéia de hidrocarbonetos como bem da nação, do monarca e/ou do grupo estabelecido no poder. E, a partir, desse entendimento os integrantes do grupo se sentiriam como beneficiários diretos e de direito dessas rendas em detrimento da população como um todo.

Outro exemplo hipotético, que traz certa inferência lógica semelhante, ocorre no caso de distintas esferas de governo disputando acirradamente tais recursos, e quando de sua apropriação, ainda, utilizam mecanismos e caminhos impróprios para a destinação dessas rendas, considerando-as inviáveis para realização de certos programas, desperdiçando-as ou usando-as em benefícios próprios e privados.

Dentro dessa linha de raciocínio, Silva (2007, p. 48) traz metodologia que aborda a sistemática da apropriação e de repasse das participações governamentais, através do banco de

dados da STN e do Info royalties, bem como analisa os possíveis impactos sobre programas públicos e grau de dependência de municípios beneficiários no estado do Rio Grande do Norte.

Dentre os seus resultados, Silva (2007, p. 48) aponta que os *royalties*, por serem de periodicidade mensal podem ser utilizados pelo Poder Executivo local como “capitais de giro” e, por meio da previsão histórica média de seus recebimentos, podem outorgar ao administrador público a programação de pagamentos e de investimentos. De acordo com essa autora, para evitar o desperdício do dinheiro público, por exemplo, por meio de endividamento de longo prazo tendo como lastro o dinheiro advindo das participações, os legisladores previam, historicamente, a vinculação da receita.

Ocorre que a sistemática da Lei nº 7.990/89, no tocante a estados e aos municípios, dispôs de forma restritiva, conforme visto no capítulo 3, e nega a destinação de *royalties* para pagamento de pessoal e de dívidas, excetuando-as aquelas contraídas em face da União. A Lei nº 9.478/97, no que tange aos *royalties* e participação especial, manteve-se silente sobre vinculação de receita com relação a esses entes federados, conforme se visualiza da tabela 5.4.

Tabela 5.4 Restrições à aplicação de *royalties* e participação especial para Estados e Municípios beneficiários

	Tipos de Participações governamentais	Restrições	Destinações
Lei nº 7.990/89	Royalties	Pagamento de pessoal e de dívidas, exceto as contraídas com a União	Nada consta
Lei nº 9478/97	Royalties e participação especial	Nada consta	Nada consta

Fonte: Lei nº 7.990/89 e Lei nº 9.478/97

Para Silva (2007, p. 49), essa liberdade de destinação vista na tabela 5.4 representa “um ganho *sui generis*” de recursos para o município, que decidirá aonde aplicá-lo, o que pode provocar a captura de recursos financeiros públicos pelos gestores e suas equipes com vistas à consecução de benefícios próprios, não alcançando a população local, que deveria ser a real beneficiária dessas receitas. Ainda, a autora salienta que os dados disponibilizados para se realizar uma análise mais acurada são marcados pela precariedade de informações disponibilizadas pelos órgãos públicos responsáveis pela aplicação das rendas de hidrocarbonetos.

Assim, apesar dessa dificuldade, o presente trabalho propõe, seguindo alguns matizes

metodológicos expostos em Silva (2007), e expandindo sua análise, a continuidade do exercício de observação das finanças públicas municipais e sua relação com as rendas de hidrocarbonetos a fim de verificar se os municípios se submetem à Lei nº 7.990/89, não realizando despesas em pagamento de pessoal e de dívidas, exceto as contraídas com a União.

Ressalta-se que pelo fato da restrição vista na tabela 5.4 somente abraçar a parcela de até 5% da produção, existe mais um fator que dificulta a análise dentro do parâmetro de submissão à lei, pois os dados das receitas não são disponibilizados com essa separação. Por tal motivo, os resultados da tese se concentrarão em apontar evidências, a partir da relação entre finanças públicas e rendas de hidrocarbonetos, bem como do exame de receitas e despesas de grupos de municípios selecionados.

Compara-se a realidade de municípios produtores, denominados de Grupo de Análise (GA) com outras localidades limítrofes e que apesar de não produtores, percebem percentagem de rendas de hidrocarbonetos, chamados de Grupo de Diferenciação (GD). Também, serão confrontados os dados do GA e do GD com localidades que não são beneficiários de rendas de hidrocarbonetos dentro das alíneas de produção, de limítrofe e de afetação, denominados de Grupo de Controle (GC).

Foram utilizadas as informações sobre orçamento constantes do Banco de Dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), dentro da série “Finanças do Brasil – Receita e Despesa dos Municípios” (FINBRA), que se constitui de dados sobre a execução orçamentária (receita e despesa) e a posição patrimonial (ativo e passivo) dos municípios brasileiros referente a cada ano de exercício financeiro. A amostra escolhida relacionou-se ao período 2000-2009. Igualmente, foram utilizados os dados integrantes do Banco de Dados do InfoRoyalties (INFO ROYALTIES), em que dados primários são provenientes da ANP e do IBGE. A amostra escolhida relacionou-se ao período 2000-2009.

5.9 Convergência dos métodos relativos aos parâmetros PJI&IG e submissão à lei

Como se observa da tabela 5.4, existe uma ampla liberdade de destinação das rendas de hidrocarbonetos por parte do gestor municipal. Dessa forma, ao encontrar amparo na Constituição Federal de 1988, este gestor pode decidir fundamentar e direcionar os gastos públicos na efetivação de direitos fundamentais, nos moldes do PJI&IG. Por tal motivo, a tese entende que a Constituição de 1988 é a convergência entre o PJI&IG e a submissão à lei,

enquanto, dois parâmetros de análise institucional. Porquanto o administrador público ao destinar as rendas de hidrocarbonetos para efetivar o PJI&IG, submete-se à lei, compreenda-se, à Constituição.

Dentro dessa linha, a metodologia acima exposta fundamenta-se em quatro abordagens expostas nos capítulos 6 e 7, que dialogam entre si na medida em que demonstram interrelações entre resultados e análises as quais se reforçam mutuamente. A primeira se refere, basicamente, a uma visão do impacto e/ou da influência que as rendas de hidrocarbonetos exercem nos municípios selecionados, dentro de um viés descritivo-analítico. Acometem-se, no capítulo 6, os resultados das receitas de *royalties* e participação especial (em valores reais), seguidos do montante *per capita*, bem como as seguintes relações: (i) entre rendas de hidrocarbonetos e tributos municipais; (ii) entre rendas de hidrocarbonetos e orçamento municipal; (iii) entre rendas de hidrocarbonetos e despesas com investimentos.

A segunda abordagem dos dados explora mapas socioeconômicos dos grupos de municípios estudados (GA, GD e GC) provenientes do banco de dados do PNUD (2010) com informações referentes aos censos de 1991 e de 2000 do IBGE. Com isso, tem-se uma visão geral sobre as características das localidades estudadas, a partir de alguns dados referentes à densidade demográfica; intensidade da pobreza; percentual da renda proveniente de transferências governamentais; e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).

Considerando a data base dessas informações, o objetivo será eminentemente ilustrativo e indicativo com viés de questionar a função das rendas para a sustentabilidade integral e para efetivação de direitos fundamentais. Os resultados são mostrados, também, no capítulo 6.

O terceiro e o quarto tratamento dos dados levam em consideração a metodologia utilizada em Silva (2007) e se valem, sobretudo, do banco de dados do FINBRA. O capítulo 7 traz o resultado esmiuçado dessa abordagem que se focaliza na análise das finanças públicas municipais por categoria e por função desses grupos de municípios.

Assim, dentro da análise das despesas por categoria, avaliam-se 04 indicadores: capacidade de arrecadação, grau de dependência, capacidade de poupança e grau de comprometimento das receitas. A tabela 5.5 traz o conceito de cada um desses indicadores de sustentabilidade das finanças públicas, especificamente, sob a ótica das despesas por categoria.

Tabela 5.5 Indicadores de sustentabilidade de finanças públicas na ótica da sustentabilidade da despesa por categoria e seus conceitos

Indicadores	Conceitos
Capacidade de arrecadação	Consistente na relação entre receita corrente e a população daquela comunidade
Grau de dependência	Correspondente à relação entre o total de transferência governamental e o volume de receitas próprias
Capacidade de poupança	Entendida como subtração entre as receitas correntes e as despesas correntes, dividida pela própria receita corrente
Grau de comprometimento das receitas	Definido como a relação entre a receita corrente e o gasto com o pessoal somado aos encargos sociais

Fonte: Elaboração própria a partir de Silva (2007).

Como se percebe, a tabela 5.5 acomete, em parte, à receita pública, sua relação com a população da localidade e com a despesa pública. Assim, com a perspectiva de aprofundar o gasto público desses grupos de municípios (GA, GD, GC) a metodologia adota a análise dos volumes das despesas públicas municipais por função, ou seja, gastos com educação e cultura; saúde e saneamento; administração e planejamento; habitação e urbanismo; assistência e previdência social; legislativo; transporte; gestão ambiental; energia; agricultura; indústria e comércio. Abarcam-se, então, os elementos matriz de necessidades e de nível de vida e espacialização do desenvolvimento, métodos de análise do PJI&IG. Diante da gama de abordagem, a tabela 5.6 apresenta síntese de métodos.

Tabela 5.6 Síntese da metodologia da análise institucional dos municípios selecionados

Abordagem	Âmbito
Visão do impacto e/ou da influência que as rendas de hidrocarbonetos exercem nos municípios selecionados	Valores reais de royalties e participação especial; Valores per capita; Relação entre rendas de hidrocarbonetos e tributos municipais; Relação entre rendas de hidrocarbonetos e orçamento municipal; Relação entre rendas de hidrocarbonetos e despesas com investimentos.
Mapas socioeconômicos dos grupos de municípios estudados	Densidade demográfica; intensidade da pobreza; Percentual da renda proveniente de transferências governamentais; IDH-M
Indicadores de sustentabilidade de finanças públicas na ótica da sustentabilidade da receita	Capacidade de arrecadação; Grau de dependência; Capacidade de poupança; Grau de comprometimento das receitas
Despesas públicas municipais por função	Educação e cultura; saúde e saneamento; administração e planejamento; habitação e urbanismo; assistência e previdência social; legislativo; transporte; gestão ambiental; energia; agricultura; indústria e comércio.

Fonte: Elaboração própria

A partir da metodologia, explicitada na tabela 5.6, pretende-se, também, através da visualização das despesas por função, presumir vocações territoriais e lançar bases para a compreensão do funcionamento do território que fundamente as prioridades em

investimentos, denominado espacialização do desenvolvimento; e, de construção de visão da diversidade de matriz de necessidade e de nível de vida, tendo por base uma visão socioespacial das necessidades da população dos municípios selecionados.

Tal perspectiva tem o condão de inserir a discussão da destinação das rendas de hidrocarbonetos no território do município de forma planejada e atendendo ao PJI&IG. Para tanto, o próximo item trata de focar motivações da escolha em estudar municípios do Rio Grande do Norte, bem como a projeção da indústria de hidrocarbonetos nessas localidades.

5.10 Estudo de caso: municípios do Estado do Rio Grande do Norte

Dentro da perspectiva metodológica escolhida, faz-se necessário entender a escolha do Estudo de caso pautado em municípios do Estado do Rio Grande do Norte. Com isso, esse tópico explora a descrição da indústria de hidrocarbonetos nesse estado e, também, nos municípios selecionados. A partir dessa visualização será possível compreender o porquê dessa escolha.

5.10.1 Cenário da indústria de hidrocarbonetos no Estado do Rio Grande do Norte

Em termos históricos, o Rio Grande do Norte (RN), teve sua ocupação iniciada no século XVI, a partir da conquista e exploração do território brasileiro, motivada pela expansão européia, em consequência da Revolução Comercial. Seu povoamento e sua ocupação ocorreram perante uma estratégia dos portugueses para conhecer, organizar, controlar, expandir o uso do território nacional e estimular o crescimento econômico da colônia direcionando o capital e recursos explorados para a metrópole (ANDRADE, 1981).

Atualmente, o território do Rio Grande do Norte corresponde a uma área de 52.810,699 km², cuja capital é a Cidade de Natal, com um total de 167 municípios e uma população estimada de 3.168.027 habitantes, conforme dados do IBGE relativos ao ano de 2010.

O Estado do Rio Grande possui em seu histórico uma indústria de petróleo e gás madura, resultado de quase quatro décadas de presença de empresas de exploradoras e produtoras e de descobertas, que alavancaram a extração de hidrocarbonetos na região, ocupando o 1º lugar da produção em terra com 254,6 milhões de barris de petróleo provenientes de reservas provadas (ANP, 2012). Considerando a produção *onshore* e *offshore*, dentre os principais estados

produtores de petróleo e gás natural, o estado do Rio de Janeiro ocupa a 1ª posição, com aproximadamente 11,707.25 milhões de barris de petróleo provenientes de reservas provadas. Seguido pelo estado de Espírito Santo com a 2ª posição, com 1,343 milhões de barris de petróleo oriundos de reservas provadas e pelo Rio Grande do Norte, que atualmente ocupa a 3ª posição no ranking nacional, com 375.2 milhões de barris de petróleo de reservas provadas (ANP, 2012) (COSTA; MOUTINHO DOS SANTOS, 2012b).

Destacam-se, dentre as descobertas no RN, a do Campo de Ubarana na porção marítima da Bacia Potiguar em 1973, a confirmação da tendência terrestre “Estreito-Guamaré” ratificada ao longo do período 1975-1984 e iniciada com a primeira acumulação *onshore* descoberta nessa região em 1979, bem como nas descobertas das acumulações da Fazenda Belém e Alto dos Rodrigues (LUCCHESI, 1998, p. 27-30).

Também, a Petrobrás no período 1985-1997, começou a obter os resultados das sísmicas 3D realizadas na Bacia Potiguar, conseguindo dentre os seus resultados, a descoberta do Campo do Canto do Amaro no território da Bacia Potiguar (LUCCHESI, 1998, p. 27-30).

Como confirmação da maturidade dessa Bacia, o gráfico 5.1 mostra a produção anual de petróleo e gás natural do Estado do Rio Grande do Norte considerando o período 2000-2009, em que é possível acompanhar a redução da produção ocorrida ao longo desse intervalo de tempo. Somam-se a tal configuração, a descoberta de campos marginais na região, principalmente, os ofertados na Segunda Rodada de Licitação da ANP, específica para esses tipos e ocorrida em 2006 (SANTOS JR., 2009, p. 99).

Gráfico 5.1. Declínio da produção do Estado do Rio Grande do Norte (bep)

Fonte: ANP, 2010.

Dentro desse cenário, é possível dizer que o RN e os seus municípios beneficiários poderão ser futuramente, os primeiros no território nacional a sentirem financeiramente o impacto do declínio da produção de hidrocarbonetos. Porquanto, apesar de todas as descobertas do pré-

sal, os geólogos são afirmativos quando se trata de dizer que a humanidade assiste a um paulatino decréscimo do volume de reservas de hidrocarbonetos. Nesse sentido, Sachs (2005, p. 197) sentencia:

“Um número bastante grande de geólogos acredita que o pico da produção mundial de petróleo vai acontecer dentro de dez a vinte anos. Isso não significa que o petróleo vai desaparecer, mas que hoje, aparentemente, as novas reservas não compensam a extração, de modo que estamos instalados num período de esgotamento das reservas de petróleo que pode durar um século.”

Sendo assim, notícias de aumento do volume de rendas de hidrocarbonetos arrecadados podem ser ilusórias do ponto de vista de relação direta com aumento de produção. Em alguns períodos, os outros componentes da fórmula que quantificam, por exemplo, os valores percebidos a título de *royalties* podem não sofrer semelhante redução, o que ocasiona a manutenção de um patamar relativamente estável ou a maior de recebimentos.

Por exemplo, durante o ano de 2008, com o preço do barril de petróleo por volta de US\$ 60, com um incremento da cotação do dólar, em termos de média anual, o recebimento de *royalties* e participação especial não ficou tão aquém comparativamente aos outros anos. Apesar de a produção se encontrar em declínio, conforme podemos refletir a partir da leitura conjunta dos dados dos gráficos 5.1 e 5.2. Desse quadro, pode-se inferir que o RN possui significativos recursos provenientes de petróleo e gás natural, em que a hipótese do preço do barril e da cotação do dólar claramente influencia o incremento do volume dessas rendas.

Gráfico 5.2 Royalties e Participações Especiais em valores reais – Estado do Rio Grande do Norte (2000-2009).

Fonte: Info Royalties, a partir de ANP e Fundação Getúlio Vargas (FGV), valores corrigidos pelo IGP-DI, abril de 2010

Diante de tais pontuações, considerando o declínio da produção e a constatação da não manutenção do incremento da razão reserva/produção, refletir sobre a utilização das rendas de hidrocarbonetos nessa região, com foco nos municípios beneficiários, passa a ser de crucial importância para a efetivação do PJI&IG, dentro do discurso dos direitos fundamentais e do conceito de sustentabilidade integral, explorado na presente tese.

Assim, ao se partir de perguntas básicas e chaves: quais têm sido as áreas prioritárias de aplicação dessas rendas? E o que fazer após o esgotamento dessas mesmas rendas? Passa-se à meditação de quais as necessidades da população local, bem como qual é o funcionamento do território que fundamente as prioridades em investimentos, tendo em vista a vocação local. Nesse sentido, ter-se-á uma idéia concreta de sustentabilidade da região com incremento da qualidade de vida de sua população, bem como caminhos de concretização de direitos fundamentais, ao captar as necessidades dos cidadãos da localidade estudada. Por tais motivos, apresentam-se as diversas localidades estudadas dentro dos grupos acima apontados.

5.10.2 Municípios selecionados do Estado do Rio Grande do Norte

Ao se verificar dados parciais das receitas decorrentes das rendas de hidrocarbonetos, pode-se constatar o quanto são significativos em termos absolutos. Por exemplo, no período de janeiro a julho de 2010, os *royalties* pagos pela atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural ao Rio Grande do Norte já renderam mais de R\$ 180 milhões. Desse montante, R\$ 92,47 milhões foram destinados ao Governo do Estado e R\$ 88,31 milhões a 95 municípios. O repasse de julho foi cerca de R\$ 25 milhões, sendo R\$ 12,07 milhões destinados ao Rio Grande do Norte e R\$ 12,33 milhões aos municípios (TRIBUNA DO NORTE, 2010).

Igualmente, até o mês de novembro de 2010, o volume repassado de R\$ 282,66 milhões já superou os valores arrecadados no ano de 2009, cerca de R\$ 266,85 milhões. Do total repassado até novembro de 2010, R\$ 145,41 milhões foram percebidos pelo Governo do Estado (NOMINUTO.COM, 2010).

Já, os 95 municípios beneficiários, receberam aproximadamente R\$ 137,25 milhões até novembro, a tabela 5.7 abaixo mostra os principais beneficiários em termos de receitas percebidas no mês de novembro de 2010. Goianinha e Ielmo Marinho receberam cada um, o valor de R\$ 698,46 mil (NOMINUTO.COM, 2010), em razão de liminares que tiveram por objeto a contestação da Portaria ANP nº 29/2001, que excluiu os *cities gates* do rol de instalações de medição e transferência de petróleo e/ou gás passíveis de enquadramento para o recebimento desses valores. Assim, esses 16 municípios são enquadrados como produtores, conforme consta da tabela 5.7.

Tabela 5.7 Principais municípios beneficiários do Estado do Rio Grande do Norte em novembro de 2010.

Municípios produtores	Valor pago em novembro de 2010
1. Macau	R\$ 1.836.612,08
2. Guamaré	R\$ 1.740.709,93
3. Pendências	R\$ 1.434.263,39
4. Mossoró	R\$ 1.424.807,34
5. Areia Branca	R\$ 612.716,92
6. Apodi	R\$ 367.393,34
7. Assú	R\$ 327.405,08
8. Alto do Rodrigues	R\$ 282.461,71
9. Governador Dix-sept Rosado	R\$ 278.076,31
10. Porto do Mangue	R\$ 197.734,97
11. Carnaubais	R\$ 175.990,32
12. Caraubas	R\$ 175.129,18
13. Upanema	R\$ 164.108,94
14. Felipe Guerra	R\$ 154.171,49
15. Serra do Mel	R\$ 100.552,06
16. Afonso Bezerra	R\$ 3.725,56

Fonte: Elaboração própria a partir de Nominuto.com (2010).

Enquanto 95 recebem rendas em razão de instalações de embarque ou desembarque, totalizando 111 municípios contemplados com esses recursos (INFO ROYALTIES, 2010). Do total de 167 municípios integrantes do estado do Rio Grande do Norte (IBGE, 2010), os demais (56) municípios desse estado ficam na dependência das transferências governamentais, bem como na arrecadação de receitas próprias (SILVA, 2007, p. 44).

Dentre os principais municípios produtores beneficiários do Rio Grande do Norte, os municípios que serão objetos da presente análise serão: Macau, Mossoró, Guamaré, Pendências, Serra do Mel, Areia Branca, Apodi, Caraubas, Alto do Rodrigues, Governador Dix-Sept Rosado, denominados de grupo de análise (GA). A escolha desses municípios se deveu ao fato de que eles apresentaram o maior volume de receitas no primeiro semestre de 2010, bem como em razão de pesquisa de campo realizada em algum desses municípios no ano de 2003, sendo possível resgatar algumas sensibilidades daquele momento para o presente trabalho.

No mapa a seguir, é possível visualizar as principais atividades desenvolvidas no *upstream* e *midstream* pela indústria de hidrocarbonetos no RN, concentradas no norte e oeste potiguar. A linha amarela que traceja do noroeste ao sudoeste do estado mostra a área considerada pela Petrobrás como a Bacia Potiguar.

São mostrados campos de produção nos respectivos territórios municipais, bem como alguns

municípios produtores, como Mossoró, Areia Banca e Alto dos Rodrigues, gasodutos e oleodutos cortando as áreas de produção e seguindo tanto para os pontos de consumo, quanto para os de armazenamento. Pode-se, também, verificar os campos de produção marítima de Pescada, Araibana, Ubarana e Agulha. A linha vermelha refere-se ao trecho do gasoduto “Nordestão” que corta o estado e traceja parte do litoral nordestino (ABEGAS, 2010)¹³⁷.

Mapa 5.1. Estado do Rio Grande do Norte e as atividades da indústria de hidrocarbonetos

Fonte: Petrobras UN-RN/CE, 2001 apud ALEXANDRE, 2003¹³⁸.

No mapa 5.1, ainda, é visualizável o Pólo de Guamaré¹³⁹, integrante da Unidade de Negócios RN/CE da Petrobrás, sediado nos limites territoriais do município de Guamaré, que recebe todo o petróleo e gás natural produzidos nos campos marítimos e terrestres da Bacia Potiguar. Nas instalações da unidade de Processamento de Gás Natural são desenvolvidas as atividades de tratamento e processamento do petróleo e gás natural que serão transformados em produtos de consumo para o mercado (NUPEG, 2010). Desde 2009, foram anunciadas expansões nesse complexo para a implantação da Refinaria Potiguar Clara Camarão (RPCC) com capacidade de produzir 4,5 mil barris diários de gasolina, tornando o RN auto-suficiente em relação a este

¹³⁷ Segundo a ABEGAS (2010) em operação na região nordestina existem os seguintes gasodutos: GASFOR (Gasoduto Guamaré – Pecém): Capacidade de transporte de 292 milhões de m³/dia, extensão de 383 Km. Abastece os municípios cearenses Icapuí, Horizonte e Maracanaú com o Gás Natural de Guamaré. NORDESTÃO I (Gasoduto Guamaré – Cabo): Capacidade de transporte de 313 milhões de m³/ano, extensão de 424 Km. Abastece um total de 11 municípios dos Estados do Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco com o Gás Natural processado em Guamaré (RN).

GASALP (Gasoduto Alagoas – Pernambuco): Capacidade de transporte de 2 milhões de m³/dia, extensão de 204 Km. Em atividades desde 1999, abastece o município de Cabo (PE) com o Gás Natural de Pilar (Alagoas).

Gasoduto Lagoa Parda – Vitória: Capacidade de transporte de 365 milhões de m³/ano, extensão de 100 Km. Em atividades desde 1984, abastece os municípios de Aracruz, Serra e Vitória com o Gás Natural de Lagoa Parda.

¹³⁸ PETROBRAS. Cadernos Petrobrás: a história de uma conquista – 25 anos da UN-RNCE, volume 1. Rio de Janeiro: 2001.

¹³⁹ Segundo o NUPEG (2010), “o Pólo de Guamaré conta com um terminal de armazenamento e transferência de petróleo, três unidades de processamento de gás natural (UPGN), uma planta de produção de diesel, uma unidade de QAV e uma planta experimental de biodiesel, duas estações de tratamento de efluentes, que tratam a água que é separada do petróleo, antes de devolvê-las ao meio ambiente pelos emissários submarinos.”

produto (NOMINUTO, 2009)¹⁴⁰.

Já, no tocante aos municípios afetados, enquadrados como limítrofes à zona de produção em mar, percebendo em razão da previsão da Lei nº 7.990/89 e do Decreto nº 01/91, ou seja, com a alíquota de até 5%, apontam-se a maioria dos integrantes do Grupo de Diferenciação (GD), pertencentes todos à região do Seridó Potiguar, são eles: Acari, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Cruzeta e Currais Novos. Excetua-se Goianinha que se encontra nesse grupo por se enquadrar em afetado, em razão de liminar na justiça que contesta sua exclusão do rol de beneficiários em virtude de instalações denominadas de *city gates*.

No que se refere aos municípios do Grupo de Controle (GC), quando do exame da lista de municípios beneficiários de *royalties* e participação especial no BDIforoyalties, nenhum dos selecionados estavam incluídos. Ao analisar, a partir de então, o FINBRA (2009; 2010) relacionado às receitas municipais, escolheu-se São Paulo do Potengi, Monte Alegre, Nova Cruz, Santa Cruz e Tangará. Assim, a tabela 5.8 traz a os municípios selecionados e os seus respectivos grupos. A escolha desses municípios do GD e do GC fundamentou-se, sobretudo, no perfil populacional e na semelhança da despesa e da receitas correntes dessas localidades com os do GA, excetuando-se Mossoró, reconhecida cidade pólo da região oeste.

Tabela 5.8 Municípios integrantes do Grupo de Análise (GA), do Grupo de Diferenciação (GD) e do Grupo de Controle (GC)

Grupos de municípios	Municípios selecionados
GA	Macau, Mossoró, Guamaré, Pendências, Serra do Mel, Areia Branca, Apodi, Caraúbas, Alto do Rodrigues, Governador Dix-Sept Rosado
GD	Acari, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Cruzeta, Currais Novos e Goianinha
GC	São Paulo do Potengi, Monte Alegre, Nova Cruz, Santa Cruz e Tangará

Fonte: Elaboração própria

Considerando a tabela 5.8 e perante os dados coletados nos bancos citados, apresentam-se nos capítulos 6 e 7 resultados que envolvem os valores percebidos a títulos de rendas de hidrocarbonetos (*royalties* e participação especial) e os montantes de receitas e despesas públicas dentro da análise institucional exposta na tabela 5.6.

¹⁴⁰ Segundo a Petrobras (2009), a capacidade de produção mensal da Refinaria Clara Camarão ficará em torno de 18 mil m³ de gasolina, 7.500 m³ de QAV (gasolina de aviação), 3 mil m³ de nafta petroquímica, 42 mil m³ de diesel e 11.700 m³ de GLP. Desde a sua implantação, o Pólo Industrial de Guamaré recebeu um montante de investimentos de US\$ 1,65 bilhão, com a ampliação das instalações o gasto é em torno de US\$ 215 milhões, totalizando US\$ 1,86 bilhão.

5.11 Considerações finais

Esse capítulo apresentou os parâmetros e procedimentos de avaliação do uso das rendas de hidrocarbonetos tendo por objeto a análise dos argumentos e das atitudes dos Poderes Executivo (Federal e Municipal), Legislativo e Judiciário. Considera-se que a metodologia delineada atinge o objetivo de inserção do PJI&IG dentro da aferição do desempenho institucional, além dos parâmetros de transparência e de submissão à lei.

A metodologia aqui exposta serve para alcançar resultados de avaliação institucional dos Estudos de Caso, objetos dos capítulos seguintes. Sendo assim, nos capítulos 6 e 7 serão expostos os resultados quanto à destinação das rendas pelo Executivo Municipal através do exame das receitas e das despesas comparativas de grupos de municípios beneficiários e não beneficiários, todos localizados no Estado do Rio Grande do Norte. A partir desse Estudo de Caso se pretende validar a percepção extraída do referencial teórico e metodológico pautado no exame das necessidades da localidade no presente como fator crucial para uma destinação coerente com o PJI&IG.

Quanto ao Executivo Federal, a metodologia almeja verificar o manejo das receitas auferidas pelos órgãos da administração direta e a respectiva alocação nas áreas previstas na legislação do setor. Examina-se o quanto esses órgãos foram submetidos à legislação básica do setor e qual a função reservada ao PJI&IG dentro de suas atitudes de destinação das rendas de hidrocarbonetos. O capítulo 9 traz esses resultados.

Em relação ao Poder Legislativo e seu papel na destinação das rendas de hidrocarbonetos, a metodologia pretendeu apresentar os procedimentos de realização da análise institucional através do estudo do conteúdo dos PLs em tramitação ou arquivados na Câmara dos Deputados relacionados à indústria de petróleo e gás natural. O capítulo 8 traz os resultados obtidos a partir dessa metodologia.

No tocante ao Judiciário, a metodologia se baseia na análise do teor da jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, bem como nos julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre a destinação das rendas de hidrocarbonetos. O exame dos resultados recai no capítulo 10.

Como abordado conceitualmente no capítulo 2, o uso dessa metodologia propõe verificar se tais instituições no momento de decisão e argumentação quanto à destinação das rendas

demonstram indícios de concretização do PJI&IG na seara da indústria de hidrocarbonetos, a partir de uma percepção de efetivação dos direitos fundamentais e do conceito de sustentabilidade integral.

Finalmente, destaca-se que os dados foram coletados no banco da STN, do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), da Organização não-governamental Contas Abertas, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Instituto Brasileiro de Estatísticas (IBGE) e do Info royalties.

CAPÍTULO 6 DESTINAÇÃO DAS RENDAS DE HIDROCARBONETOS E PODER EXECUTIVO LOCAL: ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

6.1 Introdução

Este capítulo objetiva apontar os resultados da pesquisa realizada nas finanças dos municípios selecionados do Grupo de Análise (GA), Grupo de Diferenciação (GD) e Grupo de Controle (GC), relativamente, aos dados de percepção de rendas de hidrocarbonetos, com a finalidade de averiguar a sustentabilidade financeira desses municípios, dentro da metodologia explicada no capítulo 5.

O diagnóstico inicial proposto neste capítulo pretende montar o perfil financeiro e socioeconômico dos municípios selecionados. Também, o intuito é verificar se o PJI&IG esteve presente nas decisões relacionadas à destinação das rendas de hidrocarbonetos do Poder Executivo Municipal. Assim, verifica-se se tais rendas exercem um papel diferencial nas finanças e nos indicadores socioeconômicos dos municípios beneficiários, comparativamente, aos não beneficiários. O que se aprofunda no capítulo 7, através do exame das despesas por categoria e por função desses municípios.

Assim, esse capítulo explora, primeiramente, a relação entre os dados das rendas de hidrocarbonetos e o contingente populacional das localidades selecionadas, objeto do item 6.2. A partir do item 6.3 e de seus subtópicos, serão expostos os resultados da relação entre as rendas de hidrocarbonetos e os dados das finanças públicas dos municípios integrantes do GA, GD e GC. No tópico 6.4, mapas socioeconômicos são mostrados para explorar a matriz de necessidades e de nível de vida dentro dos indicadores: a densidade populacional; a intensidade da pobreza; o percentual da renda local oriunda de transferências governamentais; e, o índice de desenvolvimento humano municipal dessas localidades selecionadas. Finalmente, o ponto 6.5 traz considerações finais.

6.2 Rendas de hidrocarbonetos e os montantes *per capita* dos municípios integrantes do GA, GD e GC.

Esse item objetiva explorar o perfil dos grupos de municípios selecionados sob a ótica do recebimento de receitas derivadas da atividade de exploração e produção de hidrocarbonetos e da sua população local. No gráfico 6.1, visualiza-se a média de recebimento das rendas de hidrocarbonetos durante o período 2000-2009. O município de Mossoró apresenta o maior volume de recursos percebidos, seguido por Guamaré e Macau.

Gráfico 6.1. Média de Royalties e Participações Especiais (2000-2009)

Fonte: Info Royalties, 2010, corrigidos pelo IGP-DI, fevereiro de 2010.

Ao se cruzar os dados do gráfico acima com os da tabela 6.1, pertinente à relação entre receitas de rendas de hidrocarbonetos e a população de cada município produtor selecionado, integrantes do GA, é possível constatar que apesar de Mossoró ser o maior beneficiário em termos absolutos, por causa de seu contingente populacional, é o último considerando os valores *per capita*.

Tabela 6.1 - Receita de royalties e participações *per capita* - municípios produtores do RN (2000-2009)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Alto dos Rodrigues	516,22	407,04	480,02	517,57	416,69	391,76	411,99	370,28	383,34	219,91	409,00
Apodi	151,62	154,86	133,85	142,54	112,69	117,69	107,30	113,61	141,65	100,23	124,29
Areia Branca	572,35	473,20	526,19	645,76	566,20	599,69	576,01	494,55	502,76	282,52	505,81
Caraúbas	67,23	68,82	106,63	129,34	106,70	125,04	122,64	117,14	182,22	137,57	109,70
Gov. Dix-Sept Rosado	215,24	283,06	317,19	382,83	358,36	374,57	347,68	286,22	292,40	217,03	291,74
Macau	427,85	436,09	795,90	900,40	887,44	1.025,81	1.000,78	805,02	889,27	609,06	731,45
Mossoró	50,99	59,06	78,28	114,10	167,58	171,48	149,79	106,39	130,53	78,90	104,06
Pendências	262,39	249,48	289,10	278,10	264,13	284,01	291,62	275,61	315,63	640,30	300,30
Serra do Mel	137,74	132,97	164,98	180,03	206,15	195,91	221,82	153,85	471,43	738,14	243,87
Guamaré	1.943,55	1.580,38	1.982,50	2.376,61	2.339,07	2.517,55	2.342,90	1.717,87	1.884,09	1.180,95	1.974,31

Fonte: Info Royalties, 2010, corrigidos pelo IGP-DI, fevereiro de 2010.

Resta patente que o município de Guamaré representa maior média atinente a relação *per capita* desses valores percebidos a título de rendas de hidrocarbonetos no período 2000-2009. Cada cidadão desse município, caso a renda fosse distribuída diretamente, receberiam R\$ 1.974,31 anuais. Em seguida, situar-se-iam os cidadãos de Macau e Areia Branca, com R\$ 731,45 e R\$ 505,81, respectivamente.

O gráfico 6.2 mostra a evolução da receita das rendas de hidrocarbonetos dos municípios do GA. Perante tal gráfico, verifica-se que Mossoró, Macau e Guamaré, por exemplo, tiveram acréscimos das rendas durante os anos de 2001 a 2005. Posteriormente, Mossoró percebe a queda desses valores, Macau e Guamaré convivem com oscilações até 2008, a partir daí os valores decaem. Essa instabilidade de receitas pode ocasionar certa de tendência de o administrador público destinar os recursos para gastos imediatos, sem viés de planejamento ao longo prazo.

Os demais municípios, em regra, conservaram um patamar estável durante os anos de 2000 a 2008. Sendo que em 2009, Areia Branca, Governador Dix-Sept Rosado e Caraúbas veem os recursos sofrerem decréscimos. Já Pendências e Serra do Mel elevaram o patamar de recebimentos.

Gráfico 6.2 - Evolução da receita de Royalties e Participações Especiais nos municípios produtores do RN selecionados (2000-2009)

Fonte: Info Royalties, 2010, corrigidos pelo IGP-DI, fevereiro de 2010.

No tocante aos municípios afetados, enquadrados como limítrofes à zona de produção em mar, percebendo em razão da previsão da Lei nº 7.990/89 e do Decreto nº 01/91, ou seja, com a alíquota de até 5%, apontam-se a maioria dos integrantes do Grupo de Diferenciação (GD) do gráfico 6.3, pertencentes todos à região do Seridó Potiguar. Excetua-se Goianinha que se encontra nesse grupo por se enquadrar em afetado, em razão de liminar na justiça que contesta

sua exclusão do rol de beneficiários em virtude de instalações denominadas de *city Gates*, conforme o gráfico 6.4.

Gráfico 6.3. Média de Royalties e Participações Especiais dos municípios limítrofes (2000-2009)

Fonte: Info Royalties, 2010, corrigidos pelo IGP-DI, fevereiro de 2010.

O gráfico 6.3 traz a média, do período de 2000 a 2009, referente à percepção de *royalties* e de participação especial por esses municípios do Seridó Potiguar. Como é possível vislumbrar, os valores diferem dos municípios produtores integrantes do GA, aqui no caso dos municípios limítrofes os valores encaixam-se na faixa dos milhares. Assim, Caicó e Currais Novos foram os dois municípios que se destacaram com os maiores valores médios no período sob análise, R\$ 90,84 e R\$ 85,68 mil anuais, respectivamente.

Quanto ao caso de Goianinha que percebe esses valores, em virtude de decisão da Desembargadora Margarida Cantarelli (2007) do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, o volume das rendas de hidrocarbonetos é relativo à data da liminar obtida na justiça federal de 1º grau conseguida em 2005. Assim, os valores demonstrados no gráfico 6.4, somente abrangem o período 2005-2009. Com o volume de 11,77 milhões em 2006, o município assiste a partir de então o declínio nesses montantes na ordem de 46%.

Gráfico 6.4 - Royalties recebidos por Goianinha (2005-2009)

Fonte: Info Royalties, 2010, corrigidos pelo IGP-DI, abril de 2010.

Em relação às receitas *per capita*, a tabela 6.2 traz a média do período 2000-2009, em que é visto Goianinha como o maior receptor, primeiro, em razão de seus volumes maiores comparativamente aos demais municípios, e em segundo lugar em virtude de ser menor o seu período de análise (2005-2009). O restante dos municípios, que são os limítrofes, mostra o quão pequeno é o valor *per capita* dessa receita.

Tabela 6.2 - Receita de *royalties* e participações *per capita* - municípios afetados + Goianinha - GD (2000-2009)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Acari	3,86	3,91	4,27	5,90	6,12	6,63	6,86	5,17	5,48	4,00	5,22
Caicó	1,15	1,16	1,29	1,76	1,81	1,94	1,98	1,48	1,55	1,12	1,52
Carnaúba dos Dantas	6,26	6,25	6,74	9,18	9,40	10,04	10,26	7,62	7,96	5,74	7,95
Cruzeta	5,06	5,12	5,60	7,74	8,04	8,71	9,03	6,80	7,21	5,28	6,86
Currais Novos	1,56	1,57	1,71	2,35	2,42	2,61	2,68	2,01	2,12	1,54	2,06
Goianinha	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,77	681,06	422,13	398,42	301,70	181,11

Fonte: Info Royalties, 2010, corrigidos pelo IGP-DI, fevereiro de 2010.

A evolução das receitas dos municípios limítrofes, localizados na região do Seridó se encontra no gráfico 6.5. É possível ver um comportamento semelhante para todos os municípios, com um período de acréscimo entre 2002 e 2006, posteriormente, oscilações e decréscimos.

Gráfico 6.5 - Evolução da receita de royalties e participações em municípios potiguares limítrofes, petróleo (2000 a 2009)

Fonte: Info Royalties, 2010, corrigidos pelo IGP-DI, fevereiro de 2010.

No que se refere aos municípios do GC, quando do exame da lista de municípios beneficiários de *royalties* e participação especial no BDInfo Royalties, nenhum dos selecionados estavam incluídos. Ao analisar a partir de então o FINBRA (2009) relacionado às receitas municipais, constatou-se que São Paulo do Potengi, Monte Alegre e Nova Cruz em alguns anos, 2003, 2006, 2007 e 2009, perceberam determinadas quantias. O gráfico 6.6 demonstra isso.

Gráfico 6.6 - Cota-Petróleo (2003, 2006, 2007 e 2009)

Fonte: FINBRA, 2009.

Segundo o plano de contas das tabelas do FINBRA, a Cota-Petróleo se refere à Cota-Parte do Fundo Especial do Petróleo (FEP). Acrescente-se, ainda, o fato de que o Fundo Especial é distribuído conforme os critérios do Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios. Por tal motivo, apresenta-se o gráfico 6.7 com o volume de recursos do FEP referente ao período 2000 a 2009.

Gráfico 6.7 - Royalties e Participações Especiais Anuais para o FEP (2000-2009)

Fonte: Info Royalties, 2010, corrigidos pelo IGP-DI de Outubro de 2010.

Cruzando os dados do Gráfico 6.6 e do 6.7, percebe-se que os valores recebidos pelos municípios do GD, São Paulo do Potengi, Monte Alegre e Nova Cruz são bem menores comparativamente aos valores absolutos do FEP.

Já no gráfico 6.8, é possível verificar o quanto os valores de *royalties* e participações especiais dividido pela população desses municípios não desempenha um papel diferenciador no poder aquisitivo *per capita*. Por exemplo, caso cada munícipe isoladamente percebesse esses valores anuais, o montante individual seria insignificante. Nesse sentido, um cidadão de São do Potengi perceberia R\$ 2,6, R\$ 3,8 e R\$ 0,96, respectivamente, nos anos de 2003, 2007 e 2009.

Gráfico 6.8 - Royalties e Participações Especiais do FEP *per capita* (2003-2009)
 Fonte: FINBRA, 2009.

Sendo assim, em termos comparativos, pode-se perceber claramente que os cidadãos dos municípios integrantes do GA, em tese, são mais ricos que os do GD e do GC, considerando o exame das rendas de hidrocarbonetos recebidas no período analisado (2000-2009).

6.3 Resultados dos indicadores relacionando rendas de hidrocarbonetos e dados orçamentários dos municípios integrantes do GA, GD e GC.

Assim, após essa visão geral do recebimento das rendas de hidrocarbonetos, comparando-se aos valores *per capita*, seguiremos a análise apontando alguns indicadores de sustentabilidade das finanças públicas das localidades selecionadas, conforme a metodologia exposta no Banco de Dados do Info Royalties (2010) e no trabalho de Silva (2007).

Com isso, a meta consiste em realizar comparação de dados da relação entre rendas de hidrocarbonetos, receitas tributárias e orçamentárias, bem como despesas com investimentos de dez municípios produtores (GA); dos quatros municípios não produtores, limítrofes e de um afetado (GD); e dos cinco municípios não beneficiários ou recebedores de pequena parcela, denominada cota-petróleo.

A partir da comparação entre esses três grupos de municípios, pretende-se extrair evidências da importância que a rendas de hidrocarbonetos representam para cada grupo, em especial para o GA, bem como começar a analisar os indícios de aplicação dessas rendas a partir da exposição e da meditação sobre os indicadores socioeconômicos dessas localidades, apresentados no tópico 6.5.

6.3.1 Relação entre rendas de hidrocarbonetos e tributos municipais

O primeiro indicador, exposto nas tabelas 6.3, 6.4, 6.5, traz a relação entre a soma de *royalties* e participações especiais com os tributos arrecadados pelo município, por exemplo, impostos e taxas municipais, bem como contribuições de melhoria. A idéia é averiguar o quanto o Poder Executivo local arrecada de receita tributária municipal por meio de seu próprio esforço fiscal e, ao mesmo tempo, verificar proporção que as rendas de hidrocarbonetos representam em termos do total de arrecadação de tributos municipais.

Tabela 6.3 - Royalties e Participações Especiais Anuais sobre Receita Tributária do GA (2000-2009)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Alto do Rodrigues	N/D	10,2	1,25	2,8	2,01	2,22	0,86	0,93	0,67	0,33	2,36
Apodi	25,92	2,63	2,2	4,52	4,35	2,68	2,46	1,81	1,7	0,69	4,90
Areia Branca	15,9	10,19	6,59	10,19	4	4,65	3,38	2,3	3,05	1,13	6,14
Caraubas	15,37	12,12	5,58	8,94	7,19	2,73	2,44	1,93	2,67	N/D	6,55
Governador Dix-sept Rosado	33,91	11,15	9,86	7,26	4,96	N/D	2,15	1,45	1,52	1,13	8,15
Guamare	22,51	38,44	10,41	9,11	2,34	2,05	N/D	N/D	N/D	N/D	14,14
Macau	17,67	13,62	8,99	8,66	10,12	11,46	6,84	5,62	N/D	3,2	9,58
Mossoro	0,76	0,91	0,98	1,55	1,64	1,39	1,07	0,63	0,7	0,38	1,00
Pendencias	18,4	13,2	3,7	3,28	3,23	2,56	2,51	1,82	3,53	3,5	5,57
Serra do Mel	N/D	18,32	N/D	N/D	N/D	N/D	1,01	0,7	4,84	3,97	5,77

Fonte: Info Royalties, 2010; FINBRA, 2009. Nota: N/D Nenhum dado no banco do FINBRA.

Da tabela 6.3, extrai-se a significância da proporção das rendas de hidrocarbonetos em termos dos tributos arrecadados por esses municípios do GA. Em Guamaré, a proporção em 2001 chegou a 38,44, ou seja, os valores das rendas significam 38,44 vezes do todo arrecadado por meio de tributos municipais. Essa proporção diminui nos anos seguintes. O município em que a dependência se mostra menor é Mossoró, ao longo do tempo analisado e considerando uma maior amostra de dados. Já na tabela 6.4, consistente nos dados dos municípios do GD, apresenta-se que a proporção entre rendas e receitas tributárias é bem menor. Municípios como Caicó e Currais Novos demonstram as menores proporções do período analisado.

Tabela 6.4 - Royalties e Participações Especiais Anuais sobre Receita Tributária do GD (2000-2009)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Acari	0,21	0,21	0,2	0,36	0,31	0,28	0,26	0,2	0,17	0,12	0,232
Caicó	0,02	0,02	0,03	0,04	0,03	0,04	0,03	0,02	0,02	0,02	0,027
Carnaúba dos Dantas	3,95	1,28	0,59	0,47	0,32	0,48	0,49	0,39	0,41	0,24	0,862
Cruzeta	0,58	0,72	0,24	0,41	0,38	0,42	0,24	0,22	0,29	0,17	0,367
Currais Novos	0,05	0,06	0,07	0,1	0,06	0,05	0,06	0,04	0,04	0,03	0,056
Goianinha	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	0,15	9,47	4,81	4,58	3,32	4,466

Fonte: Info Royalties, 2010; FINBRA, 2009. Nota: N/R Nenhum recebimento de receitas derivadas de extração econômica de hidrocarbonetos.

Como já foi mostrado no gráfico 6.4, o município de Goianinha possui um maior volume de recebimentos dessas rendas, pelo fato de a alíquota de afetados por instalações ser maior do que os limítrofes, que são os casos do município do Seridó. Sendo assim, Goianinha apresenta uma proporção bem mais aproximada aos municípios do GA, apresentando em 2006, uma proporção da ordem de 9,47 entre as rendas de hidrocarbonetos e receitas tributárias próprias.

Na tabela 6.5, o enfoque é os municípios integrantes do GC, aqueles mostrados no gráfico 6.7, que perceberam determinadas quantias nos anos 2003, 2006, 2007 e 2009, em razão da cota-petróleo.

Tabela 6.5 - Royalties e Participações Especiais Anuais sobre Receita Tributária do GC (2000-2009)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
São Paulo do Potengi	N/R	N/R	N/R	0,31	N/R	N/R	0,1	N/R	N/R	0,03	0,15
Monte Alegre	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	0,01	N/R	N/R	0,01
Nova Cruz	N/R	N/R	N/R	0,19	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	0,19
Santa Cruz	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
Tangará	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R

Fonte: Info Royalties, 2010; FINBRA, 2009.

Nota: N/R Nenhum recebimento de receitas derivadas de extração econômica de hidrocarbonetos.

Sendo assim, na tabela 6.5 pode-se perceber que São Paulo do Potengi apresentou uma proporção de 31% de seu orçamento em 2003, 10% em 2006, e 3% em 2009. Já Monte Alegre, apresentou uma relação de 1%, em 2007; e, Nova Cruz, 19% em 2003. O que demonstra uma pequena participação das rendas de hidrocarbonetos em relação aos tributos arrecadados pelas municipalidades do GC.

6.3.2 Relação entre rendas de hidrocarbonetos e orçamento municipal

O segundo indicador traz à tona dados da proporção entre *royalties* e participação especial em termos de receitas orçamentárias do município, ou seja, a soma das receitas correntes com as de capital. Engloba toda a receita do município, deduzidas das receitas correntes, as receitas para formação do FUNDEB (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica), consoante a Portaria Interministerial da STN e da Secretaria Orçamentária e Finanças (SOF) nº 163/2001, que organiza os planos de conta das tabelas do FINBRA. Assim, apresentam-se as tabelas, 6.6, 6.7, e 6.8, referentes aos municípios de cada grupo com os dados relativos a essa relação entre rendas de hidrocarbonetos e receitas orçamentárias.

Na tabela 6.6, encontram-se os montantes pertinentes ao que as rendas de hidrocarbonetos correspondem nos orçamentos dos municípios produtores, integrantes do GA. Percebe-se que os municípios ostentam um percentual significativo de receitas provenientes das rendas de hidrocarbonetos no total de seu orçamento, Guamaré, Macau, e Areia Branca demonstram a maior dependência dessas receitas considerando o período 2000-2005.

Apesar de os dados acerca do orçamento de Guamaré não estarem disponíveis no Banco do FINBRA a partir de 2006, pode-se constatar que durante o período que os dados foram coletados ou disponibilizados, o percentual da média foi de 47% sobre a receita orçamentária. Já Macau, atente ao período 2000-2005, teve a média de 45%; enquanto, areia Branca, 36% do total do orçamento derivou das rendas de hidrocarbonetos.

Tabela 6.6 - Royalties e Participações Especiais Anuais sobre Receita Orçamentária do GA (2000-2009)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Alto do Rodrigues	N/D	0,24	0,25	0,31	0,26	0,24	0,19	0,18	0,17	0,11	0,22
Apodi	0,23	0,21	0,18	0,21	0,17	0,15	0,13	0,14	0,16	0,11	0,17
Areia Branca	0,36	0,3	0,33	0,42	0,4	0,35	0,32	0,329	0,31	0,16	0,33
Caraubas	0,09	0,09	0,12	0,18	0,14	0,13	0,11	0,11	0,15	0,12	0,12
Governador Dix-sept Rosado	0,21	0,26	0,29	0,34	0,3	N/D	0,22	0,19	0,19	0,15	0,24
Guamare	0,51	0,46	0,51	0,55	0,45	0,45	N/D	N/D	N/D	N/D	0,49
Macau	0,33	0,34	0,45	0,52	0,51	0,52	0,47	0,4	N/D	0,32	0,43
Mossoro	0,06	0,06	0,09	0,14	0,18	0,17	0,13	0,09	0,09	0,05	0,11
Pendências	0,24	0,24	0,19	0,23	0,21	0,2	0,19	0,18	0,2	0,33	0,22
Serra do Mel	N/D	0,14	N/D	N/D	N/D	N/D	0,18	0,13	0,3	0,37	0,22

Fonte: Info Royalties, 2010; FINBRA, 2009. Nota: N/D Nenhum dado no banco do FINBRA.

Dos dez componentes do GA, apenas Apodi, Areia Branca, Caraúbas, Mossoró e Pendências possuem os dados completos do período 2000-2009, o que propõe a média para esses municípios de, respectivamente, de 17%, 33%, 12%, 11% e 22%. Nesse sentido, Mossoró é o último município, ou seja, dentro do grupo analisado ele é o que possui maior independência orçamentária dos recursos provenientes das rendas, seguido também por Caraúbas.

Por sua vez, os dados da tabela 6.7 demonstram que para os municípios integrantes do GD, a proporção entre rendas de hidrocarbonetos e receita orçamentária é bastante baixa. Excetuando-se Goianinha que em termos comparativos apresenta uma maior proporção, da ordem de 35%, 23%, 22% e 18% das receitas orçamentárias nos anos de 2006, 2007, 2008, 2009, respectivamente.

Tabela 6.7 - Royalties e Participações Especiais Anuais sobre Receita Orçamentária do GD (2000-2009)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Acari	N/D	0,0056	0,0054	0,0093	0,0078	0,008	0,0071	0,0056	0,005	0,004	0,0064
Caicó	0,0018	0,0017	0,0019	0,0032	0,003	0,003	0,0029	0,0018	0,0018	0,0012	0,0022
Carnaúba dos Dantas	0,0079	0,0073	0,0057	0,0101	0,0103	0,0105	0,0096	0,0075	0,0069	0,0048	0,0081
Cruzeta	0,0079	0,006	0,0071	0,0114	0,0113	0,0112	0,0098	0,0071	0,007	0,0048	0,0084
Currais Novos	0,0025	0,0025	0,0027	0,0046	0,0045	0,0041	0,0037	0,0025	0,0024	0,0018	0,0031
Goianinha	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	0,01	0,35	0,23	0,22	0,18	0,1980

Fonte: Info Royalties, 2010; FINBRA, 2009. Nota: N/D - Nenhum dado ou dado não disponível no banco do FINBRA. Nota: N/R - Nenhum recebimento de receitas derivadas de extração econômica de hidrocarbonetos.

Os municípios limítrofes e pertencentes ao Seridó Potiguar ficam todos com os valores da relação entre rendas de hidrocarbonetos e receita orçamentária abaixo de 1%, conforme se depreende dos números demonstrados na tabela 6.7, sempre, com casas décimas de quatro ou três dígitos. A mesma tendência segue os municípios do GC, conforme se averigua da tabela 6.8, todos os valores da relação entre rendas de hidrocarbonetos, representado pela cota-petróleo, e receita orçamentária estão abaixo de 1%.

Tabela 6.8 - Rendas de hidrocarbonetos (Cota-petróleo) Anuais sobre Receita Orçamentária do GC (2000-2009)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
São Paulo do Potengi	N/R	N/R	N/R	0,0056	N/R	N/R	0,0049	N/R	N/R	0,0008	0,0038
Monte Alegre	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	0,0002	N/R	N/R	0,0002
Nova Cruz	N/R	N/R	N/R	0,005	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	0,0050
Santa Cruz	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
Tangará	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R

Fonte: Info Royalties, 2010; FINBRA, 2009. Nota: N/R - Nenhum recebimento de receitas derivadas de extração econômica de hidrocarbonetos.

A proporção entre as rendas de hidrocarbonetos e as receitas orçamentárias para aqueles municípios do GC, que percebem alguns valores a título de cota-petróleo, é bem reduzida, São Paulo do Potengi, por exemplo, ficou com as proporções de 0,56%, de 0,49%, bem como de 0,08%, respectivamente, nos anos de 2003, 2006 e 2009. Do que se conclui que para o indicador referente às rendas de hidrocarbonetos sobre as receitas orçamentárias, os municípios produtores, seguidos de Goianinha, efetivamente, representam a maior proporção de dependência do orçamento municipal às receitas oriundas da extração econômica de hidrocarbonetos.

6.3.3 Relação entre rendas de hidrocarbonetos e despesas com investimentos

O terceiro indicador aborda os dados de *royalties* e participação especial e sua relação com as despesas de investimentos realizadas pelos municípios analisados. Segundo o plano de contas do FINBRA (2010), as despesas com investimento englobam transferências, aplicações diretas, aquisição de imóveis, dentre outras operações, classificadas no código 4.4.00.00.00 da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01. A importância desse indicador é verificar a proporção das rendas de hidrocarbonetos que está sendo investida, ou seja, alocada em despesas com o objetivo de incrementar a possibilidade futura de a municipalidade corresponder a políticas de desenvolvimento local sustentado, principalmente, quando do esgotamento das reservas de hidrocarbonetos.

A tabela 6.9 aponta os valores referentes aos municípios do GA. Assim, constata-se que na maioria dos municípios desse grupo, os investimentos são bem menores do que o volume das rendas de hidrocarbonetos percebido. Em Areia Branca, por exemplo, no ano de 2007, o montante de rendas foi superior 6,7 vezes ao volume investido, correspondendo à média de 3,57 em todo o período analisado. O que pode ser um indício de aplicação das rendas em despesas de pessoal.

Tabela 6.9 - Royalties e Participações Especiais Anuais sobre Despesa com investimento do GA (2000-2009)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Alto do Rodrigues	N/D	1,41	1,91	1,93	2,33	2,75	1,57	1,18	1,19	3,93	2,02
Apodi	1,63	1,75	1,11	1,96	2,25	1,3	1,16	2,11	1,24	1,96	1,65
Areia Branca	1,99	2,15	3,37	3,34	4,77	3,81	3,65	6,77	3,09	2,76	3,57
Caraubas	0,62	1,64	0,79	2,45	1,59	1,71	1,28	1,11	1,31	1,25	1,38
Governador Dix-Sept Rosado	1,45	1,73	1,94	1,84	2,21	N/D	1,84	2,69	1,97	3,08	2,08
Guamare	0,88	1,07	1,22	1,6	1,81	2,23	N/D	N/D	N/D	N/D	1,47
Macau	1,75	3,04	2,83	2,45	4,17	4,71	5,03	5,33	N/D	2,04	3,48
Mossoro	0,53	0,37	0,43	0,8	1,44	1,3	0,64	1,12	0,83	0,7	0,82
Pendencias	3,63	1,74	0,73	1,53	1,56	1,39	2,64	3,88	6,44	4,78	2,83
Serra do Mel	N/D	4,09	N/D	N/D	N/D	N/D	2,53	2,45	2,48	3,36	2,98

Fonte: Info Royalties, 2010; FINBRA, 2009. Nota: N/D - Nenhum dado ou dado não disponível no banco do FINBRA.

Igualmente, Macau apresentou uma média bastante elevada, apesar de o período analisado, para esse fim, ter sido os anos 2000 a 2007, esse município se destacou com o recebimento de 3,6 vezes a mais de volume das rendas do que as despesas com investimento. Já, no sentido oposto, Mossoró gastou bem mais com investimentos do que a percepção de rendas, na ordem de 80% no período.

Os dados demonstram, dessa maneira, que a conclusão do trabalho de Silva (2007) continua evidente, ou seja, os municípios produtores recebem bem mais rendas do que a própria capacidade de investimentos. Por outro lado, naqueles municípios do GD, consoante tabela 6.10, percebe-se que os gastos com investimento são superiores ao que recebem com as rendas. Obviamente, o volume das rendas é bem menor comparativamente ao GA. Porém, de certa forma, esses dados mostram que nos municípios do GD existe tendência ao investimento.

Tabela 6.10 - Royalties e Participações Especiais Anuais sobre Despesa com investimento do GD (2000-2009)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Acari	0,03	0,04	0,04	0,23	0,08	0,12	0,07	0,11	0,05	0,18	0,095
Caicó	0,02	0,05	0,03	0,07	0,26	0,09	0,08	0,04	0,02	0,02	0,068
Carnaúba dos Dantas	0,15	0,06	0,07	0,04	0,08	0,21	0,11	0,12	0,04	0,1	0,098
Cruzeta	0,13	0,09	0,06	0,23	0,37	0,19	0,05	0,35	0,06	0,04	0,157
Currais Novos	0,02	0,02	0,03	0,09	0,07	0,1	0,04	0,03	0,03	0,03	0,046
Goianinha	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	0,15	1,83	1,16	0,84	1,87	1,17

Fonte: Info Royalties, 2010; FINBRA, 2009. Nota: N/R - Nenhum recebimento de receitas derivadas de extração econômica de hidrocarbonetos.

Caicó e Currais Novos confirmam a tendência de independência em relação às receitas derivadas da extração de hidrocarbonetos, investindo bem mais do que o percebido no período analisado. Novamente, Goianinha é exceção dentro desse grupo, sendo que durante os anos 2006, 2007 e 2009, recebeu um volume de rendas superior ao gasto com despesas em investimento.

Já dentro do GC, é interessante observar o comportamento de São Paulo do Potengi e Nova Cruz no ano de 2003. Esses municípios chegaram a investir uma proporção de 12% e 10%, respectivamente, dos valores recebidos a título de cota-petróleo. A tabela 6.11 mostra esse cenário.

Tabela 6.11 - Rendas de hidrocarbonetos (Cota-petróleo) Anuais sobre Despesa com investimento do GC (2000-2009)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
São Paulo do Potengi	N/R	N/R	N/R	0,12	N/R	N/R	0,06	N/R	N/R	0,01	0,063
Monte Alegre	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	0,005	N/R	N/R	0,005
Nova Cruz	N/R	N/R	N/R	0,1	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	0,1
Santa Cruz	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R
Tangará	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R	N/R

Fonte: Info Royalties, 2010; FINBRA, 2009. Nota: N/R - Nenhum recebimento de receitas derivadas de extração econômica de hidrocarbonetos.

Em 2003, São Paulo do Potengi percebeu R\$ 37.532,09 e Nova Cruz R\$ 59.989,06 a título de cota-petróleo, e investiram, respectivamente, R\$ 323.094,86 e R\$ 1.002.894,65. Diante do exposto, certamente, esse comportamento foi peculiar. Ocorre que nos demais anos, além do não recebimento da cota-petróleo, a proporção entre renda e investimento não foi tão relevante, ficando na ordem de 1%.

Por meio desses dados, foi possível verificar que os municípios produtores do GA recebem bem mais rendas do que a própria capacidade de investimentos, incluindo o município de Goianinha.

Algumas proporções dos integrantes do GC também foram excepcionais, todavia, em virtude da não regularidade do recebimento da cota-petróleo não é possível se ter evidências sobre a continuidade dessas proporções. E, os municípios do GD demonstram que a capacidade de investimento vai além das parcelas recebidas a título de rendas de hidrocarbonetos.

Analizados esses indicadores de rendas de hidrocarbonetos e receitas tributárias, orçamentárias e despesas com investimentos, aborda-se no tópico a seguir os indicadores

socioeconômicos desses grupos de município, com enfoque, sobretudo no índice pertinente ao IDH-M. O objetivo é verificar se a renda de hidrocarboneto foi fator diferencial no desenvolvimento socioeconômico dos municípios do GA.

6.4. Quadro geral sobre a realidade sócio-econômica dos municípios produtores (GA), dos municípios limítrofes e afetados (GD), dos municípios não beneficiários (GC)

Diante de toda a discussão acima apresentada e dando seguimento à metodologia estabelecida para este capítulo, apresentam-se alguns mapas confeccionados a partir do Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2010) para subsidiar as reflexões estabelecidas nesta tese, a saber: a importância do PJI&IG para gestão municipal e melhoria das condições de vida da população local, aproveitando a oportunidade da riqueza gerada pela indústria hidrocarbonetos.

Tem-se como ponto, propor ao leitor que medite acerca da questão: as rendas de hidrocarbonetos fizeram a diferença para os municípios beneficiários em termos de um desenvolvimento sustentado local?

Vale salientar que conforme explicado em ANP (2001) “desde 6 de agosto de 1998, os *royalties* passaram a ser calculados por uma nova metodologia, determinada pela Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei do Petróleo.”

Todavia, como ressaltamos no capítulo 3, os *royalties* já eram pagos aos municípios produtores desde 1953, quando da publicação da Lei n.º 2004, que previa em seu artigo 27, a obrigação da Petrobrás pagar 5% do produto da lavra aos estados e territórios em que o óleo fosse extraído, incluindo-se os municípios, completa a dicção do parágrafo quarto desse artigo.

Considerando que, por exemplo, o Campo de Ubarana na porção marítima da Bacia Potiguar foi descoberto em 1973, pode-se verificar que há muito tempo existe o direito de municípios potiguares produtores de petróleo perceber essa renda de hidrocarbonetos. Sendo assim, apesar de se ter como referência os anos de 1991 e 2000 para os dados a seguir apresentados, em razão da ausência de dados mais atuais, a análise demonstra, sobretudo, dois pontos.

O primeiro atinente ao viés histórico da presença da indústria de hidrocarbonetos nesses

territórios, e o segundo referente à importância de se supervisionar a aplicação das rendas de hidrocarbonetos por parte de toda a sociedade, principalmente, pelo cidadão local, munido de informações para esse mister.

Assim, a partir do conceito de matriz de necessidades e de níveis de vida, os mapas¹⁴¹ que refletem a situação socioeconômica dos municípios do RN foram montados, em especial, dos analisados nesta tese, do ponto de vista de apontar as desigualdades sociais e a espacialização do desenvolvimento desses territórios.

Sendo assim, apresentam-se a seguir os resultados obtidos a respeito dos seguintes indicadores: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), percentual da renda proveniente de transferências governamentais, intensidade da pobreza e densidade demográfica.

Tal escolha se deve ao fato de que os indicadores acima mencionados contribuem para revelar as condições sociais da população que vive nos municípios estudados, haja vista que agregam vários dados referentes ao acesso e uso de bens e serviços essenciais, quais sejam: educação, saúde, renda familiar, expectativa de vida, etc.

A gradação de cores representada nos mapas a seguir revela a intensidade dos fenômenos analisados. Assim, parte-se de tonalidades mais escuras para mais clara, a fim de demonstrar maior ou menor intensidade dos fenômenos.

Quanto ao histograma, trata-se de uma espécie de gráfico que serve para mostrar qual cor é a predominante do mapa em determinada localidade, dessa forma, o leitor tem a possibilidade de verificar onde os fenômenos representados têm maior ou menor relevância.

Dessa forma, ao se fazer uma breve caracterização dos municípios estudados observou-se a partir do mapa 6.1, que a maior densidade demográfica, ou seja, a relação entre o número de habitantes e a área total de um determinado território, no que toca ao GA, concentra-se nesses municípios: Mossoró, Areia Branca, Alto dos Rodrigues, Macau e Guamaré.

---

¹⁴¹ O programa de montagem dos mapas disponibilizado no “site” do PNUD não utiliza indicador de cidades, somente de algumas, no caso do RN, de Mossoró, Caicó, João Camara, e Natal. Sendo assim, para facilitar a leitura da análise, apresentar-se-ão pontos indicando cada cidade pertencente aos diferentes grupos aqui usados. O mapa que serviu para a construção dos pontos foi o da Justiça Eleitoral do Rio Grande do Norte, que se encontra no Anexo 1.

Mossoró é uma cidade diferencial na análise, pelo que já se constatou da tabela 6.1, com números de maior peso que os demais municípios.

O mapa 6.1 apresenta a maior intensidade demográfica nos municípios em vermelho escuro e a menor nos municípios em amarelo claro.

Mapa 6.1 - Densidade demográfica dos municípios do Estado do Rio Grande do Norte (2000)

Fonte: PNUD, 2010. Nota: Os pontos pretos simbolizam os municípios do GA + Mossoró; os azuis representam o GD + Caicó; e, os verdes significam os integrantes do GC.

Já no segundo grupo de análise, o GD, os municípios que apresentam maior densidade demográfica são Goianinha, Caicó e Currais Novos. No grupo três (GC) aparecem Monte Alegre, Nova Cruz, Santa Cruz e São Paulo do Potengi, como os mais densamente povoados. Com esse resultado é possível meditar sobre o uso do território pelas populações desses municípios, e verificar junto aos demais indicadores a seguir tratados, as medidas que concretizariam o PJI&IG.

Sendo assim, outro indicador relevante aqui abordado diz respeito à intensidade da pobreza, que segundo mensuração procedida pelo PNUD (2010), é calculado a partir da distância que separa a renda domiciliar *per capita* média dos indivíduos pobres do valor da linha de pobreza, mensurada em termos de percentual.

Para efeitos de cálculo desse indicador, são considerados pobres os indivíduos com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de pobreza de R\$ 75,50, equivalente a 1/2 do salário mínimo vigente em agosto de 2000. Os municípios em cor azul são os menos pobres,

enquanto os municípios em vermelho são os mais pobres.

Dessa forma, a intensidade da pobreza, comparando-se os mapas 6.2 e 6.3, referente aos anos de 1991 e 2000, chama especial atenção devido ao fato de que no GA, os municípios produtores de Areia Branca, Apodi, e Dix-Sept-Rosado pioraram significativamente, já em se tratando de Guamaré, Serra do Mel e Alto do Rodrigues houve uma diminuição na intensidade da pobreza.

Mapa 6.2 – Intensidade da pobreza nos municípios do Estado do Rio Grande do Norte (1991)

Fonte: PNUD, 2010. Nota: Os pontos pretos simbolizam os municípios do GA + Mossoró; os roxos representam o GD + Caicó; e, os pontos de cor rosa significam os integrantes do GC.

Mapa 6.3 - Intensidade da pobreza nos municípios do Estado do Rio Grande do Norte (2000)

Fonte: PNUD, 2010. Nota: Os pontos pretos simbolizam os municípios do GA + Mossoró; os roxos representam o GD + Caicó; e, os pontos de cor rosa significam os integrantes do GC.

No GD destaca-se estabilidade durante o período analisado. No GC houve aumento na intensidade da pobreza nos municípios de Santa Cruz e Tangará, já em Monte Alegre ocorreu uma diminuição.

O indicador atinente às transferências de renda governamentais equivale à participação percentual das rendas provenientes de repasses de outras esferas governamentais na renda total do município. Assim, aposentadorias, pensões e programas oficiais de auxílio, como renda mínima, bolsa-família e seguro-desemprego, dentre outros mecanismos, são exemplos de transferência governamentais.

Os municípios em cor azul são os que recebem uma menor quantidade de repasse proveniente de outras esferas governamentais, já os municípios em vermelho são os que recebem um maior volume dessas transferências.

Em se tratando dessas transferências, analisando-se o indicador referente ao ano de 1991, é possível observar que no GA, os municípios mais beneficiados foram Areia Branca, Macau, Pendências e Alto do Rodrigues. Já no GD, Currais Novos se destaca nesse indicador; e, no GC, São Paulo do Potengi demonstra que foi o município que mais recebeu transferência comparativamente a sua renda municipal total.

Mapa 6.4 - Percentual da renda proveniente de transferências governamentais nos municípios do Estado do Rio Grande do Norte (1991)

Fonte: PNUD, 2010. Nota: Os pontos pretos simbolizam os municípios do GA + Mossoró; os roxos representam o GD + Caicó; e, os pontos de cor rosa significam os integrantes do GC.

Mapa 6.5 - Percentual da renda proveniente de transferências governamentais nos municípios do Estado do Rio Grande do Norte (2000)

Fonte: PNUD, 2010. Nota: Os pontos pretos simbolizam os municípios do GA + Mossoró; os roxos representam o GD + Caicó; e, os pontos de cor rosa significam os integrantes do GC.

O mapa 6.5 contém os dados referentes ao ano de 2000 e mostra que Caraúbas (GA), Currais Novos e Acari (GD), e Nova Cruz (GC) como os municípios que mais se beneficiaram com a transferência de renda governamental nesse ano. Por outro lado, aumentaram possivelmente a dependência de receitas provenientes desses tipos de operações, ao invés de buscarem por meio de recursos próprios o crescimento e a sustentabilidade da receita local. E, essa afirmação também serve para os outros municípios analisados.

Os mapas 6.6 e 6.7 abordam o IDH-M dessas localidades analisadas. Esse índice é obtido pela média aritmética simples de três subíndices, referentes à Longevidade (IDH-Longevidade), Educação (IDH-Educação) e Renda (IDH-Renda). Os municípios com prior IDH-M estão representados na cor vermelha, por seu turno, o melhor IDH-M está localizado nos municípios com cor azul.

Este índice também foi considerado como relevante para fins de analisar o desempenho socioeconômico dos municípios estudados na tese. Percebe-se que em 1991, os municípios que apresentaram melhores índices foram:

- Grupo de Análise (GA): Mossoró, Areia Branca e Macau;
- Grupo de Diferenciação (GD): Caicó, Cruzeta, Carnaúba dos Dantas e Currais Novos;
- Grupo de Controle (GC): Santa Cruz.

Mapa 6.6 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos municípios do Estado do Rio Grande do Norte (1991)

Fonte: PNUD, 2010. Nota: Os pontos pretos simbolizam os municípios do GA + Mossoró; os roxos representam o GD + Caicó; e, os pontos de cor rosa significam os integrantes do GC.

No tocante ao ano de 2000, Mossoró, Areia Branca, Alto do Rodrigues e Macau se destacam com o melhor IDH-M e Serra do Mel com o pior. No Grupo de Diferenciação (GD), Caicó, Cruzeta, Carnaúba dos Dantas e Currais Novos apresentaram os melhores desempenhos.

Enquanto que no Grupo de Controle, Nova Cruz se destacou com o pior IDH-M comparativamente aos demais municípios pertencentes a esse grupo, conforme se depreende do mapa 6.7.

Mapa 6.7 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos municípios do Estado do Rio Grande do Norte (2000)

Fonte: PNUD, 2010. Nota: Os pontos pretos simbolizam os municípios do GA + Mossoró; os roxos representam o GD + Caicó; e, os pontos de cor rosa significam os integrantes do GC.

Diante dos mapas acima apresentados, é possível observar que no mesmo Estado e até em municípios beneficiados com as receitas de hidrocarbonetos, a desigualdade social é bastante significativa, e mesmos os esforços de uma política compensatória, caso das transferências governamentais, acabam não cumprindo seu caráter de redistribuição, criando assim um número significativo de pobres.

Esse quadro de degradação social dos municípios analisados leva o trabalho a refletir e indagar acerca da importância das rendas de hidrocarbonetos para o orçamento municipal e o papel que deveria desempenhar para melhorias nas condições de vida da população local. O que parece não ocorrer de maneira relevante.

Esse quadro socioeconômico, também, leva a tese a pensar a respeito da efetividade da autonomia municipal do ponto de vista da sua gestão, alcançada por meio do estabelecimento do federalismo, instalado com a implantação do regime republicano de 1889 e consolidado na Constituição de 1988 (FERREIRA, 2001).

Muito se construiu, teoricamente, no plano do discurso de políticas públicas baseado no reconhecimento da territorialidade como algo que é inerente ao desenvolvimento da localidade onde reside a população, efetivamente, sujeito destinatário de programas, políticas e planejamento públicos.

Porém, a prática, aparentemente, tem se distanciado disso, pois os dados demonstram que não existiu uma tendência a se efetivar direitos fundamentais no âmbito do território de maior parte dos municípios do GA.

Assim, apesar de criação mecanismos constitucionais de redistribuição da riqueza no país e redução das desigualdades regionais, tais como as rendas de hidrocarbonetos, a realidade de gestão pública local do GA não apresentou tendência de construção de um desenvolvimento local sustentado com o reconhecimento das potencialidades econômicas do território e das necessidades básicas de sua população.

Ao que parece a gestão local dos recursos públicos derivados das rendas de hidrocarbonetos merece ser revisto nos municípios do GA, com vistas à redução da pobreza e da desigualdade social no âmbito desses territórios. Por tal motivo, enxerga-se que a adoção do princípio da justiça intra e intergeracional servirá como diretriz para destinação das rendas de hidrocarbonetos ao recomendar a assunção da sustentabilidade integral, da espacialização do

desenvolvimento e da concretização de direitos fundamentais dentro de uma matriz de necessidades nas políticas públicas locais.

6.5. Considerações finais

Conclui-se que os cidadãos dos municípios integrantes do GA possuem significativos recursos financeiros provenientes das rendas de hidrocarbonetos, comparativamente, aos municípios do GD e do GC. Enxerga-se a existência dependência dos municípios do GA a rendas de hidrocarbonetos, pois através da análise da relação entre rendas de hidrocarbonetos, tributos arrecadados e receitas orçamentárias próprias, quando se comparam os resultados obtidos entre os grupos de municípios, as rendas de hidrocarbonetos são representativas para os orçamentos das localidades do GA. Todavia, essa dependência e relevância orçamentárias não se traduziram em indícios de destinação dessas rendas condizentes ao PJI&IG, demonstrados nos dados socioeconômicos discutidos no item 6.4.

Também, da proporção entre rendas e despesas destinadas ao investimento, conclui-se que os municípios produtores do GA recebem bem mais rendas do que a própria capacidade de investimentos, incluindo o município de Goianinha. Isso demonstra tendência ao desperdício presente de recursos em razão do não direcionamento e não incremento de políticas de desenvolvimento local sustentado, como, por exemplo, despesas em saúde, educação e gestão ambiental. Já, para os municípios do GD, a capacidade de investimento vai além das parcelas recebidas a título de rendas de hidrocarbonetos. Para os integrantes do GC, em virtude da não regularidade do recebimento da cota-petróleo não é possível ter evidências sobre a continuidade das proporções entre rendas de hidrocarbonetos e despesas destinadas ao investimento.

Inferese que as rendas de hidrocarbonetos não acarretaram a concretização do PJI&IG. Porquanto, diante da exposição comparativa de alguns indicadores socioeconômicos dos grupos, as localidades do GA não apresentaram melhorias dos índices de desigualdade social e desenvolvimento humano, embora contem com as rendas de hidrocarbonetos.

Diante dessas observações, resta pontuar que a tese enxerga como importante a adoção de uma destinação financeira apta a efetivar o PJI&IG pela gestão municipal dos integrantes do GA, com fins de atingir melhoria das condições de vida da população local e construção de

uma economia menos dependente das rendas de hidrocarbonetos, aproveitando a oportunidade da riqueza gerada por essa indústria.

Recomenda-se que pesquisas futuras refaçam a análise em questão com números mais atuais, principalmente, depois da publicação oficial dos dados do censo 2012 do IBGE. Dessa forma, guardadas as limitações metodológicas da presente análise, sem pretender esgotar a matéria, a tese pretendeu contribuir a partir das informações desse capítulo para a criação e validação de metodologia de análise institucional do Poder Executivo Municipal ou Local em países ricos em recursos naturais, em especial, os produtores de hidrocarbonetos.

CAPÍTULO 7 DESTINAÇÃO DAS RENDAS DE HIDROCARBONETOS E DESPESAS MUNICIPAIS POR CATEGORIA E POR FUNÇÃO

7.1 Introdução

O intuito deste capítulo é trazer uma contribuição para a análise institucional do Poder Executivo local a partir do exame das despesas públicas por categoria e por função. Dentro do conteúdo metodológico exposto no capítulo 5, é possível referenciar que se pretende verificar a presença da efetivação do PJI&IG, da submissão à lei e da transparência por parte dos municípios selecionados.

Nesse sentido, aprofunda-se a análise efetuada no capítulo 6 a partir da visualização da relação entre alguns indicadores socioeconômicos do item 6.4 e os dados das despesas por função apresentados neste capítulo. Ademais, os dados sobre a dependência econômica apontados no capítulo 6, por exemplo, são estudados através da despesa por categoria com o objetivo de reforçar as evidências obtidas nos itens 6.3 e 6.4.

Também, os resultados obtidos no capítulo 6 referentes a alguns indicadores de sustentabilidade financeira servem para basear as explicações realizadas ao longo deste capítulo. Por exemplo, as despesas em setores econômicos são comentadas considerando a finalidade de diminuição da dependência dos municípios do GA à indústria do petróleo e gás natural, no sentido da metodologia de espacialização do desenvolvimento, vista no capítulo 5.

Dentro dessa dinâmica, o item 7.2 traz breve comentário sobre as competências constitucionais dos municípios com a proposta de análise das despesas públicas que lhe são correspondentes, bem como ao enfoque da origem de suas receitas e ao federalismo fiscal. O tópico 7.3 e seus respectivos sub-tópicos abordam as finanças públicas por categoria. A discussão envolve, sobretudo, a capacidade desses municípios em promoverem seu auto desenvolvimento e em sustentá-lo ao longo do tempo por meio da ativação da economia e geração de riquezas locais. O ponto 7.4 e seus subitens acometem aos resultados referentes às despesas por função dos municípios selecionados. No tópico 7.5, breves considerações finais são expostas.

7.2 As competências dos municípios na Constituição Federal

A Constituição Federal, corrigindo falha das anteriores, integrou o Município na Federação como entidade de terceiro grau, conforme artigos 1º e 18. Assim, Meirelles (2008, p.44) explica que esse ente sempre foi peça essencial da organização político-administrativa brasileira.

Com isso, o constituinte outorgou ao Poder Municipal a faculdade de elaborar sua lei orgânica (Carta Própria)¹⁴², extinguiu a nomeação de prefeitos para qualquer município, manteve eleição direta para vereadores (art. 29) e vedou criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais (art. 30, parágrafo 4º).

O município com a atual Constituição passou a ter inúmeras competências privativas, dentre elas, por exemplo, legislar sobre assuntos de interesse local, prevista no art. 30, inciso I, além da competência comum disposta no artigo 23. A tabela 7.1 apresenta o rol de competências privativas dos municípios prescrito no artigo 30 da CF.

Tabela 7.1 Rol de competências privativas dos municípios (art. 30 da CF/88)

Competências dos Municípios - artigo 30 da CF
Legislar sobre assuntos de interesse local
Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber
Instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei
Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual
Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial
Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental
Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental
Prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população
Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano
Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual

Fonte: CF/88 (BRASIL, 2011c).

¹⁴² Anteriormente adotada apenas pelo Estado do Rio Grande do Sul, desde a Lei Júlio de Castilhos de 12.1.1897.

Conforme se depreende da tabela 7.1, dentro da matriz de necessidades, tratada no capítulo 5, o município está obrigado pela Constituição a suprir demandas sociais, pois passou a ser responsabilizado pela prestação de inúmeros serviços à população local, o que inclui a efetivação de diversos direitos fundamentais.

Para tanto, a municipalidade foi dotada da tríplice autonomia¹⁴³ política, administrativa e financeira. As municipalidades devem, portanto, realizar políticas públicas dentro de suas alçadas para suprir as necessidades da população local através da execução orçamentária, a partir de receitas próprias e de transferências intergovernamentais. Assim, o modelo de federalismo fiscal, no que toca à receita, foi fundado na previsão constitucional do repasse de transferências intergovernamentais dos governos federal e estadual para as municipalidades, bem como na instituição de tributos específicos para compor a arrecadação de receitas municipais próprias.

Pelo observado é possível ver indícios da adoção pelo legislador da visão de estudiosos como Oates¹⁴⁴ (1972 *apud* CARNICELLI 2010, p. 08) que liga o aumento da eficiência do setor público a cooperação entre os entes federados, “porque cada nível de poder (municipal, estadual e federal) teria condições de prover bens públicos de forma mais eficiente em sua jurisdição (Teorema da Descentralização: Oates, 1972), tendo em vista que as preferências sobre a cesta de bens públicos¹⁴⁵ tendem a ser heterogêneas.”

Carnicelli (2010, p. 08) continua explicando essa lógica a partir das externalidades geradas pelos bens públicos:

“o governo federal seria o melhor indicado para prover bens que geram externalidades entre as regiões como, por exemplo, defesa nacional, com o objetivo de permitir a internalização destas externalidades; já bens como iluminação pública, que não geram externalidades inter-regionais, seriam mais bem alocados por

¹⁴³ Nesse sentido Meirelles (2008, p. 92) diz que autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela CF, tanto os Estados-membros, o DF como os municípios tem a sua autonomia garantida na CF.

¹⁴⁴ OATES, W. E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Bruce Jovanovich, 1972.

¹⁴⁵ Para Samuelson (1954, 1955 *apud* CARNICELLI, 2010, p. 07) bens públicos são aqueles que partilham de duas características principais: são não-excludentes, isto é, o consumo por um agente não permite excluir nenhum outro; e não-rivais, ou seja, o consumo do bem não o torna indisponível para seu consumo por outro agente (como acontece com os bens privados). O sinal aberto de televisão é um bom exemplo de bem público. Quando uma TV é ligada, não ocorrem custos adicionais e, o fato de uma pessoa estar usando o sinal não impede que outra também o use. O resultado destas duas características combinadas é que, no processo de definição do montante do bem público a ser provido, os agentes não teriam incentivos para revelar as suas verdadeiras preferências quanto à sua disposição a contribuir, gerando uma ineficiência conhecida como *free rider*. SAMUELSON, P. A. The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, volume 36. 1954.

_____, P. A. A comment on the pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, volume 37. 1955.

municípios, devido à heterogeneidade das diversas regiões no que se refere à necessidade de iluminação.”

Silva (2007, p. 16-17) destacou através de tratamento de dados relativos às finanças dos municípios produtores e beneficiários de *royalties* do RN, que apesar de possuidores de elevadas rendas *per capita*, não apresentaram 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 autora, ainda, conclui que o aporte de recursos por meio da descentralização fiscal é importante para garantir a autonomia municipal, porém não uma condição necessária de gestão pública de qualidade e de bem-estar da população local.

Com o objetivo, portanto, de estudar o desempenho dos municípios integrantes do GA, GD e GC, no tocante à provisão de serviços públicos, analisar-se-á nos tópicos seguintes o comportamento das suas despesas por categoria e por função, a partir de utilização de parte da metodologia exposta em Silva (2007).

7.3 Finanças públicas municipais por categoria

Os parágrafos seguintes se detêm na análise das finanças públicas dos municípios selecionados a partir da análise da despesa pública por categoria.

7.3.1 Capacidade de arrecadação

A capacidade de arrecadação é a relação entre receita corrente e a população da comunidade específica que se pretende analisar. Esse indicador tem o objetivo de demonstrar, sobretudo, o quanto de riqueza é gerado dentro do próprio território municipal, através dos tributos e de outras formas de arrecadação de recursos públicos (SILVA, 2007).

Nesse sentido, apresenta-se a seguinte fórmula que reproduz esse indicador:

$$\underline{CA = RC/P}$$

O gráfico 7.1 mostra o resultado desse indicador para os municípios integrantes do GA, os municípios de Guamaré e Serra do Mel não disponibilizaram os seus dados orçamentários em alguns anos. Todavia, apresentam-se os números relativos aos anos em que tais dados foram

tornados públicos. A partir disso, constata-se uma crescente capacidade de arrecadação do município de Guamaré, da ordem de R\$ 3.064 *per capita*, durante o período 2000-2005.

Gráfico 7.1 - Capacidade de arrecadação dos municípios do GA

Fonte: Finbra, 2009.

Os demais municípios desse grupo demonstram crescimento desse indicador, sem uma oscilação significativa ao longo do período analisado. As maiores médias do período 2000-2009 foram dos municípios de Alto do Rodrigues e Areia Branca, com valores aproximados, respectivamente, de R\$ 1.545 e R\$ 1.341 *per capita* anuais.

Já, em relação aos municípios do GD, as maiores médias relativas ao período 2000-2009 foram dos municípios de Goianinha, Carnaúba dos Dantas e Cruzeta, com os valores de R\$ 943, R\$ 807 e R\$ 706, respectivamente.

O gráfico 7.2 mostra a evolução desse indicador no período, com destaque visual para Goianinha, principalmente, a partir de 2005, ano que os valores das rendas de hidrocarbonetos passam a ser recebidos pelo município.

Gráfico 7.2 - Capacidade de arrecadação dos municípios do GD

Fonte: Finbra, 2009.

Assim, a partir da análise dos gráficos 7.1 e 7.2, os municípios do GA apresentam uma média superior do Indicador de Capacidade de Arrecadação (Indicador CA) comparativamente aos municípios do GD. Ressalta-se que os municípios de Mossoró, Caraúbas e Apodi

apresentaram a média de Indicador CA no mesmo patamar dos municípios do GD.

Por sua vez, em relação aos municípios do GC, as maiores médias relativas ao período 2000-2009 foram dos municípios de São Paulo do Potengi e Tangará, com os valores de R\$ 707e R\$ 753, respectivamente.

O gráfico 7.3 apresenta a evolução desse indicador no período 2000-2009, em que se vislumbra, claramente, o crescimento ao longo do tempo, porém, em sua maior parte, abaixo do patamar de R\$1.000 *per capita* anuais.

Gráfico 7.3 - Capacidade de arrecadação dos municípios do GD

Fonte: Finbra, 2009.

Assim, dentro de uma análise comparativa, os municípios do GA apresentam uma média superior do Indicador CA aos demais municípios do GD e do GC.

Considera-se, portanto, que os municípios do GA tiveram uma maior probabilidade de geração de riqueza dentro do próprio território municipal, por meio dos tributos e de outras formas de arrecadação de recursos públicos.

7.3.2 Grau de Dependência

A Constituição Federal de 1988 dispôs sobre as competências municipais, o que criou uma série de demandas públicas a serem supridas pelas esferas locais, como já foi dito. Nesse sentido, o legislador constituinte, também, previu a criação de tributos municipais e a transferências de receitas dos demais entes federados: União e Estados-membros, com o objetivo de permitir aos municípios a existência de receitas financeiras adequadas à realização da despesa pública prescrita em lei.

Com esse viés, o total de receita de transferência corrente (TC) inclui transferência

intergovernamental proveniente da União, dos Estados e outras transferências. A TC pode significar uma fonte de receita de considerável importância na esfera local, o que cria forte grau de dependência com as demais esferas estatais, caso as receitas correntes (RC) não tenham similar ou maior correspondência.

O grau de dependência (GD) é esse indicador de sustentabilidade e tem a finalidade de averiguar o quão a localidade gera de riqueza e, ao mesmo tempo, como se comporta a sua necessidade externa de recursos (SILVA, 2007).

A fórmula abaixo reproduz esse indicador:

$$GD = (TC) \times 100/RC$$

O gráfico 7.4 apresenta a evolução do resultado desse indicador para os municípios integrantes do GA. Os municípios de Caraúbas e Apodi demonstraram a maior média no período 2000-2009, com percentuais da ordem de 95,5% e de 90,5%, respectivamente.

De todos os números analisados, os municípios de Pendências e Apodi tiveram o maior grau de dependência no ano de 2005, com indicadores de 119,4% e 117%, respectivamente, conforme picos visualizados no gráfico 7.4.

Gráfico 7.4 - Grau de dependência dos municípios produtores - GA (2000-2009)

Fonte: Finbra, 2009.

Ainda, é visualizável no gráfico 7.4 que em determinados anos os municípios do GA apresentaram uma relativa dependência da receita de transferência corrente, como Guamaré em 2003, com o indicador de 38,6% de grau de dependência.

Gráfico 7.5 - Grau de dependência dos municípios limítrofes e afetados - GD (2000-2009)

Fonte: Finbra, 2009.

Dentre os municípios do GD, que apresentaram uma evolução do grau de dependência durante o período analisado de forma uniforme no patamar de 93% de média, Acari, Cruzeta e Goianinha foram os destaques. O município de Carnaúba dos Dantas apresentou a maior média, de 97,5%.

Gráfico 7.6 - Grau de dependência dos municípios não beneficiários - GC (2000-2009)

Fonte: Finbra, 2009.

São Paulo do Potengi e Tangará apresentam as maiores médias do Indicador de GD durante os anos estudados para o Grupo de Controle. Para o primeiro município, o grau de dependência foi de 95,3%; e, para o segundo de 94,5%. Os demais municípios ficaram como médias bem próximas, com exceção de Santa Cruz que teve uma média de 80,9%.

Observou-se, então, que os municípios do GD e do GC apresentaram uma evolução do grau de dependência durante o período analisado de forma uniforme no patamar de 90% de média, consoante gráficos 7.5 e 7.6. Diferentemente, os municípios do GA demonstraram pequena dependência da receita de transferência corrente em determinados anos, excetuando-se os municípios de Pendências e Apodi que vivenciaram picos desse indicador no ano de 2005.

7.3.3 Capacidade de Poupança

A capacidade de poupança é definida como a subtração entre as receitas correntes e as despesas correntes, dividida pela própria receita corrente. Significa, assim, a capacidade do município não gastar tudo que recebe de sua arrecadação local (SILVA, 2007).

A fórmula a seguir representa esse indicador:

$$CP = \frac{RC - DC}{RC} \times 100$$

Onde,

CP = capacidade de poupança

RC = receita corrente

DC = despesa corrente

No tocante à evolução do resultado desse indicador para os municípios integrantes do GA, o gráfico 7.7 mostra que o município de Governador Dix-Sept Rosado no ano de 2005 apresentou 100% de Indicador CP, enquanto Areia Branca (16,9%) e Apodi (9,3%) apresentaram os menores resultados desse indicador no mesmo ano.

Gráfico 7.7 - Capacidade de poupança dos municípios do GA

Fonte: Finbra, 2009.

No que toca à média no período 2000-2009, com percentuais da ordem de 24% e de 17%, respectivamente, Governador Dix-Sept Rosado e Mossoró apresentaram maior capacidade de poupança. O município de Guamaré apresentou média de 34,9% no período 2000-2005. Visualmente, constata-se certa tendência de estabilidade do indicador CP desses municípios.

Em relação aos municípios pertencentes ao GD, apesar de certa oscilação no período analisado, consoante se verifica no gráfico 7.8, a tendência do resultado da média do indicador CP seguiu de perto alguns municípios do GA.

Gráfico 7.8 - Capacidade de poupança dos municípios do GD

Fonte: Finbra, 2009.

Os municípios de Goianinha (16%), Cruzeta (14,8%) e Currais Novos (13,8%) tiveram suas médias no período analisado de forma similar aos municípios de Mossoró (17,6%), Pendências (14,2%) e Apodi (12,1%).

Os resultados para os municípios integrantes do GC mostram certa oscilação no período 2000-2003, posteriormente, vivenciam, em sua maior parte, uma elevação seguida de estabilidade. As maiores médias considerando o intervalo 2000-2009 foram dos municípios de Tangará (15,3%), Monte Alegre (14,8%) e Santa Cruz (13,9%), como se vê no gráfico 7.9.

Gráfico 7.9 - Capacidade de poupança dos municípios do GC

Fonte: Finbra, 2009.

Através da análise dos dados é possível inferir que apesar dos municípios integrantes do GA contarem com as rendas de hidrocarbonetos em suas receitas municipais, comparativamente, o resultado do indicador de capacidade de poupança desse grupo foi similar aos dos municípios dos outros grupos GD e GC. Excetuando-se o município de Governador Dix-Sept Rosado, conforme gráfico 7.7.

7.3.4 Grau de comprometimento da receita

O grau de comprometimento das receitas é a relação entre a receita corrente e o gasto com o pessoal somado aos encargos sociais. Esse indicador reflete, sobretudo, o quão significativo é o gasto com pessoal considerando as receitas correntes de um município (SILVA, 2007). Conforme fórmula a seguir:

$$\text{GCR} = \frac{\text{GP} + \text{ES}}{\text{RC}} \times 100$$

Onde,

GCR = grau de comprometimento da receita

RC = receita corrente

GP = gasto com pessoal

ES = os encargos sociais

O gráfico 7.10 explicita a evolução do grau de comprometimento da receita dos municípios do GA, em que se infere o seu crescimento ao longo do período analisado, bem como uma significativa subida a partir de 2008. Nesse último caso, cita-se o exemplo de Alto do Rodrigues, que apresentou um GCR de 96,7% em 2009, contra 30,3%, em 2008.

Gráfico 7.10 - Grau de comprometimento dos municípios do GA

Fonte: Finbra, 2009.

Os municípios do GA que demonstraram maiores médias GCRs no período 2000-2009 foram: Caraúbas (50,7% de GCR), Apodi (47% de GCR) e Pendências (45,3% de GCR). Considerando-se os dados disponibilizados no período (2006-2009), o resultado da média para o município de Serra do Mel foi de 54,9% de GCR.

Para os municípios do GD, os resultados das médias obtidas apontaram valores próximos ou superiores ao do GA. Por exemplo, o município de Goianinha, considerando o período de 2001 a 2009, apresentou a média de índice de GCR de 62,5%. Ainda, pelo que se percebe do gráfico 7.11, a partir de 2006, assiste-se uma queda do grau de comprometimento das receitas

do município de Goianinha, que em 2005 foi de 69,5%; e, em 2004, foi de 45,7%, ou seja, uma queda de 34% nesse período.

Gráfico 7.11 - Grau de comprometimento dos municípios do GD

Fonte: Finbra, 2009.

Os municípios de Currais Novos e Carnaúba dos Dantas, para o período de 2000 a 2009, apresentaram resultados das médias de GCR de 48,2% e 46,2%, respectivamente. Já o município de Caicó após o pico vivenciado em 2002, de 59,3% de GCR, termina o período 2000 a 2009 com uma média de 38,8% de GCR, o menor dentro de seu grupo.

O gráfico 7.12 trata dos resultados da evolução do GCR dos municípios do GC, em que se visualiza semelhante comportamento desse indicador para Tangará e Monte Alegre. No período 2000 a 2009, as médias para esses municípios foram de 50% e 49,6%, respectivamente. São Paulo do Potengi apresentou a menor média desse grupo com 40,9% de grau de comprometimento.

Gráfico 7.12 - Grau de comprometimento dos municípios do GC

Fonte: Finbra, 2009.

Sendo assim, por meio da análise dos três grupos de municípios, é possível dizer que existe um similar GCR, com exceção de municípios como Guamaré, Macau e Serra do Mel, Alto do Rodrigues e Goianinha, em que os dados não estão disponíveis para todo o período considerado. O que se infere existir evidências de destinação da renda de hidrocarbonetos para o pagamento de pessoal.

7.4. Finanças municipais por função: gastos públicos

Com objetivo de verificar indícios de aplicação das rendas de hidrocarbonetos, o presente tópico pretende aprofundar a análise socioeconômica empreendida no capítulo 6, a partir da análise dos volumes das despesas públicas municipais por função, ou seja, gastos com educação e cultura; saúde e saneamento; administração e planejamento; habitação e urbanismo; assistência e previdência social; legislativo; transporte; gestão ambiental; energia; agricultura; indústria e comércio.

A idéia é estender a análise realizada por Silva (2007) ao incorporar a comparação dos números apresentados em valores absolutos entre os municípios integrantes do GA, do GD e do GC. Também, pretende-se averiguar como a matriz de necessidades e a espacialização do desenvolvimento, detalhadas no capítulo 5, vêm sendo atendidas por essas localidades, o que corresponde a vislumbrar como os municípios estão desempenhando o seu papel constitucional de efetivar o PJI&IG.

7.4.1 Educação e cultura

As tabelas 7.2, 7.3 e 7.4 trazem os dados referentes aos gastos com educação e cultura dos grupos de municípios aqui abordados. Os números foram agregados dentro dessas duas funções, em virtude do tratamento inicial dado pelo banco de dados do FINBRA nos anos 2000 e 2001, que a partir de 2002 passou a considerá-los de forma apartada, notando-se a superioridade dos recursos destinados à educação comparativamente aos da cultura.

Sendo assim, foram somados os valores referentes à educação e à cultura a partir de 2002, com isso, a análise será conjunta. Em termos absolutos, perante a análise da tabela 7.2 é possível verificar que o município de Mossoró é o que mais realizou despesas na educação e na cultura no período 2000-2009. Esse município é o segundo maior do estado do Rio Grande do Norte, portanto, deve-se ter em mente que os seus dados de receitas e despesas irão além dos demais municípios aqui estudados.

Outro resultado que chama atenção, apesar de reduzido período de disponibilização de dados, é o município de Guamaré com despesas na ordem de R\$ 9,4 milhões de reais no ano de 2005. Macau, Areia Branca e Apodi obtiveram as maiores médias, após Mossoró.

Tabela 7.2 - Gastos em educação e cultura do GA (milhões de reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Alto do Rodrigues	N/D	2,95	2,82	3,33	3,56	3,87	4,93	5,57	6,97	7,71	4,63
Apodi	3,28	3,99	3,77	4,51	4,72	6,72	6,81	6,88	8,22	11,04	5,99
Areia Branca	3,71	4,18	5,05	4,51	3,56	6,22	7,23	7,44	7,58	10,80	6,03
Caraubas	2,65	3,10	3,09	4,07	4,33	5,35	6,74	8,78	9,64	9,98	5,77
Governador Dix-sept Rosado	1,70	2,09	1,99	2,52	2,73	0,00	4,09	5,11	5,80	6,03	3,21
Guamare	1,83	4,04	3,56	4,56	5,15	9,48	N/D	N/D	N/D	N/D	4,77
Macau	4,31	5,41	5,58	5,38	6,59	8,56	8,51	8,03	N/D	10,48	6,29
Mossoro	22,78	25,86	24,85	28,68	36,38	35,74	38,66	50,56	58,86	55,73	37,81
Pendências	N/D	1,83	2,65	2,91	3,51	4,41	4,79	5,26	6,11	6,50	4,22
Serra do Mel	N/D	1,35	N/D	N/D	N/D	N/D	2,21	2,88	3,67	5,10	3,04

Fonte: Finbra, 2009.

Os dados obtidos para os municípios do GD estão na tabela 7.3, em que se visualizam importantes destinações absolutas pelos municípios de Caicó, Goianinha e Currais Novos, considerando-se a média do período analisado.

Tabela 7.3 - Gastos em educação e cultura do GD (milhões de reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Acari	1,18	1,08	1,25	1,50	1,55	2,03	2,42	2,40	3,63	3,07	2,01
Caicó	2,37	4,89	5,79	5,07	4,49	6,29	9,22	10,01	12,12	14,96	7,52
Carnaúba dos Dantas	0,64	0,90	1,07	1,14	1,30	1,37	1,75	1,75	2,35	2,59	1,49
Cruzeta	0,78	1,21	0,98	1,25	1,36	1,56	1,85	1,72	2,23	2,60	1,55
Currais Novos	3,57	4,33	4,73	5,05	N/D	6,72	7,98	9,42	11,78	12,66	6,62
Goianinha	2,58	2,93	3,81	4,76	5,34	6,21	9,48	11,50	13,91	13,61	7,41

Fonte: Finbra, 2009.

Já os resultados conseguidos para os municípios do GC estão na tabela 7.4, em que Nova Cruz, Santa Cruz e Monte Alegre são os mais bem posicionados, com médias de R\$ 5,22 milhões, R\$ 4,23 milhões, R\$ 4,20 milhões, respectivamente.

Tabela 7.4 Gastos em educação e cultura do GC (milhões de reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
São Paulo do Potengi	1,15	1,71	2,29	2,50	2,96	3,33	4,03	4,39	5,07	5,92	3,34
Monte Alegre	1,68	2,65	2,64	2,92	3,66	4,18	4,91	4,95	7,02	7,33	4,20
Nova Cruz	1,97	2,77	3,21	3,44	3,87	5,16	5,57	6,70	9,69	9,85	5,22
Santa Cruz	1,53	1,66	2,34	3,22	3,59	4,35	5,34	6,14	6,75	7,38	4,23
Tangará	1,68	1,55	1,81	2,29	2,74	3,11	3,75	3,90	5,33	5,22	3,14

Fonte: Finbra, 2009.

Com tais números, vislumbra-se que as médias de destinações absolutas dos municípios integrantes do GC são bem inferiores a maior parte dos municípios do GD, porém bem próximos de alguns dos municípios do GA.

Municípios produtores de petróleo, como Alto do Rodrigues, Governador Dix-Sept Rosado, Pendências e Serra do Mel não apresentaram vultosos investimentos em educação e cultura no período analisado. Isso corrobora com os resultados do IDH-M comentados no capítulo 6, o que pode evidenciar uma demanda reprimida da população local e que necessita ser refletida em termos de políticas públicas de acesso à educação e à cultura.

7.4.2 Saúde e saneamento

As tabelas 7.5, 7.6 e 7.7 trazem os dados referentes aos gastos com saúde e saneamento dos grupos de municípios aqui abordados. A regra explicada no que se refere à educação e à cultura, também, foi aplicada às funções de saúde e saneamento. Sendo assim, não obstante, os valores referentes à saúde e ao saneamento básico serem somados a partir de 2002, percebe-se a superioridade dos recursos destinados à saúde comparativamente aos do saneamento básico. Enquanto alguns municípios gastavam alguns milhares de reais em saneamento, para as despesas com saúde, geralmente, esses mesmos municípios despendiam recursos na casa dos milhões de reais.

Assim, em termos absolutos, considerando a Tabela 7.5 constata-se que o município de Mossoró é o que mais realizou despesas nesses setores no período 2000-2009. Em segundo lugar, Macau e Areia Branca apresentaram dispêndios de ordem mediana, aproximadamente, de R\$ 5 milhões anuais cada. Os municípios de Governador Dix-Sept Rosado, Caraúbas, Pendências e Serra do Mel, respectivamente, demonstraram os menores valores medianos.

Tabela 7.5 Gastos em saúde e saneamento do GA (milhões de reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Alto do Rodrigues	N/D	1,37	1,66	1,94	2,24	2,59	3,35	3,74	4,32	6,37	3,06
Apodi	1,18	1,03	3,14	2,78	2,00	4,35	5,15	5,46	6,90	6,99	3,90
Areia Branca	2,20	2,65	3,24	4,13	4,75	4,87	6,91	6,18	7,60	9,38	5,19
Caraubas	0,65	1,03	1,24	1,41	1,73	2,70	3,71	3,70	4,02	4,97	2,52
Governador Dix-sept Rosado	0,71	1,09	1,51	2,00	0,81	N/D	2,92	3,06	3,54	4,13	2,20
Guamare	1,15	2,96	3,14	5,15	7,59	12,57	N/D	N/D	N/D	N/D	5,43
Macau	2,33	2,47	2,99	5,45	5,99	7,05	7,52	8,64	N/D	8,49	5,66
Mossoro	22,42	29,05	34,99	40,03	47,15	55,19	75,83	78,08	109,59	122,23	61,46
Pendências	0,95	0,82	1,67	1,83	2,09	2,62	3,06	3,17	4,91	6,18	2,73
Serra do Mel	N/D	0,65	N/D	N/D	N/D	N/D	2,53	2,95	3,47	4,24	2,77

Fonte: Finbra, 2009.

Na tabela 7.6, verifica-se que o município de Caicó é o que mais realizou despesas nesses setores no período 2000-2009. Em segundo lugar, Currais Novos e Goianinha. O restante ficou no patamar de despesas em saúde e saneamento inferior a R\$ 2 milhões anuais médios.

Tabela 7.6 Gastos em saúde e saneamento do GD (milhões de reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Acari	1,24	0,87	1,21	1,16	1,26	1,92	2,07	2,04	2,76	2,70	1,72
Caicó	4,31	5,26	7,04	8,60	8,74	11,09	12,00	13,53	16,56	20,17	10,73
Carnaúba dos Dantas	0,52	0,56	0,99	1,17	1,06	1,47	1,35	1,61	2,40	1,94	1,31
Cruzeta	0,53	0,80	1,04	1,03	1,26	1,24	1,40	1,65	2,00	2,63	1,36
Currais Novos	2,16	1,95	2,03	2,31	N/D	4,09	3,61	5,97	6,58	7,33	4,00
Goianinha	1,01	1,16	2,23	2,15	2,23	2,84	4,38	5,22	5,74	6,55	3,35

Fonte: Finbra, 2009.

A tabela 7.7 mostra os gastos com saúde e saneamento dos municípios do grupo de controle (GC), em que se nota despesas no patamar médio entre R\$ 6 e 2 milhões de reais anuais. Com destaque para o município de Santa Cruz, que demonstra um crescimento da ordem de três vezes no período considerado.

Tabela 7.7 - Gastos em saúde e saneamento do GC (milhões de reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
São Paulo do Potengi	1,04	1,68	1,96	1,61	2,01	2,71	3,55	3,37	4,10	4,55	2,66
Monte Alegre	0,86	1,01	1,93	2,02	2,19	2,83	2,92	3,16	4,55	5,39	2,69
Nova Cruz	1,29	1,78	2,25	2,71	4,42	4,59	5,88	5,75	7,24	7,61	4,35
Santa Cruz	2,57	3,31	4,84	4,63	5,59	5,59	7,33	7,01	9,70	10,39	6,10
Tangará	0,72	1,45	1,09	1,17	2,00	2,24	2,82	3,30	3,42	3,41	2,16

Fonte: Finbra, 2009.

Através das tabelas 7.5, 7.6 e 7.7, é possível verificar que apesar de alguns municípios do GA demonstrarem consideráveis gastos com saúde e saneamento, como Mossoró, que conforme já salientamos trata-se de o segundo maior município do estado e concentra outras dinâmicas econômicas exógenas à indústria de hidrocarbonetos, outros se aproximam dos dispêndios de muitos municípios do GD e GC, em que se nota despesas no patamar médio entre R\$ 3 e 2 milhões de reais anuais.

Inclusive, municípios como Caicó (GD) e Santa Cruz (GC) ostentam médias anuais de investimentos em saúde e saneamento maiores do que os municípios do GA. Isso pode ser um indício de que a renda de hidrocarbonetos não fez a diferença nos municípios produtores quando se fala de dispêndios com saúde e saneamento.

7.4.3 Administração e planejamento

As tabelas 7.8, 7.9 e 7.10 tratam dos dados pertinentes aos gastos com administração e planejamento dos grupos de municípios. Cabe ressaltar que a lógica esboçada no banco de dados do FINBRA para as funções administração e planejamento foi equivalente àquela já referenciada para a educação e cultura. Os valores da função administração são bem superiores ao destinado para o planejamento, mas aqui serão tratados conjuntamente.

Assim, na tabela 7.8, verifica-se a média para as despesas em administração e planejamento para o GA, considerando o período 2000-2009. Destacam-se o município de Mossoró, com dispêndios médios da ordem de R\$ 27 milhões anuais, seguido por Areia Branca com média de R\$ 5 milhões anuais.

Tabela 7.8 - Gastos em administração e planejamento do GA (milhões de reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Alto do Rodrigues	N/D	1,32	1,94	1,74	2,33	2,38	2,49	2,75	2,99	5,50	2,61
Apodi	1,10	1,54	2,96	1,78	5,61	2,03	5,07	5,23	5,50	6,27	3,71
Areia Branca	1,62	2,24	2,58	3,73	6,11	5,49	9,10	7,49	7,25	9,54	5,51
Caraubas	0,95	1,44	2,63	1,72	1,44	2,73	1,90	2,31	2,45	3,29	2,08
Governador Dix-sept Rosado	0,50	0,82	0,96	1,21	4,94	0,00	1,42	1,88	1,77	2,82	1,63
Guamare	1,05	1,56	2,24	3,53	4,61	9,45	7,47	6,38	N/D	N/D	4,54
Macau	1,64	2,05	2,40	3,23	3,31	4,97	50,77	46,59	N/D	7,57	13,61
Mossoró	18,18	20,85	21,96	24,26	30,40	42,30	2,84	3,11	51,46	56,20	27,16
Pendências	1,10	1,31	1,45	1,63	1,87	2,33	1,43	1,80	3,29	5,19	2,14
Serra do Mel	N/D	1,37	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	2,11	4,02	2,50

Fonte: Finbra, 2009.

Na tabela 7.9 encontram-se os valores atinentes aos municípios do GD, portanto, percebe-se que as despesas em administração e planejamento, considerando o período 2000-2009 foram bem inferiores aos municípios do GA. Caicó e Currais Novos apresentaram as maiores médias, já Carnaúba dos Dantas e Cruzeta os menores valores médios.

Tabela 7.9 Gastos em administração e planejamento do GD (milhões de reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Acari	0,37	0,69	1,00	1,00	1,00	1,37	1,42	1,52	1,89	2,05	1,23
Caicó	6,69	7,47	3,18	3,18	5,00	4,54	3,65	4,67	4,82	5,51	4,87
Carnaúba dos Dantas	0,36	0,43	0,50	0,50	0,63	0,89	0,83	0,96	0,90	1,36	0,74
Cruzeta	0,46	0,56	0,65	0,65	0,73	0,82	0,83	0,97	1,12	2,22	0,90
Currais Novos	2,96	2,23	1,92	1,92	N/D	2,64	7,26	4,93	7,75	8,54	4,46
Goianinha	1,26	1,41	1,24	1,24	1,12	1,46	4,76	4,86	6,05	4,60	2,80

Fonte: Finbra, 2009.

Quanto aos municípios do GC, a tabela 7.10 trata dos dispêndios com administração e planejamento, sendo que Nova Cruz mostra a maior média de despesa, considerando o período 2000-2009, já São Paulo do Potengi obteve a menor média.

Tabela 7.10 Gastos em administração e planejamento do GC (milhões de reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
São Paulo do Potengi	0,74	0,68	0,71	0,59	0,64	0,95	1,04	1,20	1,30	1,76	0,96
Monte Alegre	0,78	1,07	1,68	1,86	2,17	2,80	3,07	3,20	3,39	8,01	2,80
Nova Cruz	1,74	0,00	2,31	2,56	3,03	3,38	4,33	7,04	9,33	7,85	4,16
Santa Cruz	0,65	1,60	1,52	1,61	1,91	2,36	2,71	3,23	3,36	4,42	2,34
Tangará	0,58	0,63	0,76	0,85	0,86	1,17	1,19	1,85	2,36	2,12	1,24

Fonte: Finbra, 2009.

Com tal cenário é verificável que na média os municípios do GA gastaram mais com administração e planejamento do que os municípios do GD ou do GC, tal aspecto traz certo indício de deslocamento de despesa de setores vinculados a necessidades essenciais da população para o incremento da máquina administrativa.

Há de se pensar qual o benefício de um dispêndio de R\$5,51 milhões anuais para custeio de administração e de planejamento no município de Areia Branca? Qual a necessidade básica dessa coletividade inserida nesse território? O provimento de serviços essenciais possibilitaria a melhoria da qualidade de vida dessa população, e a despesa pública direcionada para o incremento das potencialidades e capacidades da população com os recursos derivados da renda de hidrocarbonetos atende ao PJI&IG.

7.4.4 Habitação e urbanismo

As tabelas 7.11, 7.12 e 7.13 abordam os dados referentes aos gastos com habitação e urbanismo dos grupos de municípios aqui estudados. As observações feitas em relação à classificação das despesas com educação e cultura, também, são válidas para os gastos em habitação e urbanismo. Inclusive notou-se uma preponderância das despesas com urbanismo comparativamente à habitação.

Na tabela 7.11, os dados sobre as despesas em habitação e urbanismo dos municípios integrantes do GA são apontados, sendo possível notar que as principais médias anuais foram dos municípios de Mossoró (R\$ 13,72 milhões), Macau (R\$ 10,36 milhões), e Guamaré (R\$ 9,72 milhões). No caso desse último município, mesmo sem os dados relativos aos anos de 2006, 2007, 2008 e 2009, a média obtida foi superior aos sete outros municípios.

Tabela 7.11 - Gastos em habitação e urbanismo do GA (milhões de reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Alto do Rodrigues	N/D	1,14	1,72	2,28	2,14	2,34	3,54	3,98	4,39	3,10	2,74
Apodi	2,07	2,31	2,77	2,74	1,16	3,93	1,87	2,78	3,52	4,97	2,81
Areia Branca	3,53	3,81	4,30	6,48	5,29	6,32	5,04	2,94	5,25	4,18	4,71
Caraubas	1,02	0,72	0,44	0,69	1,21	1,17	2,05	2,02	3,44	2,78	1,55
Governador Dix-sept Rosado	0,70	1,08	0,96	1,51	0,58	0,00	3,62	3,16	3,65	2,62	1,79
Guamare	9,27	5,60	9,00	11,03	11,87	11,54	N/D	N/D	N/D	N/D	9,72
Macau	5,24	4,60	7,07	12,00	11,23	12,44	12,67	11,81	N/D	16,15	10,36
Mossoro	3,24	2,57	8,22	8,84	11,66	14,75	28,51	14,26	22,92	22,23	13,72
Pendencias	0,74	1,49	3,14	3,03	3,00	3,77	3,63	3,01	4,07	3,36	2,92
Serra do Mel	N/D	0,16	N/D	N/D	N/D	N/D	1,72	1,20	2,64	3,73	1,89

Fonte: Finbra, 2009.

Na tabela 7.12, a pesquisa traz o resultado do levantamento de dados com a respectiva média do período 2000-2009 relativos aos municípios do GD. O município de Caicó apresentou a maior média dentro desse grupo, com despesas médias da ordem de R\$ 3,7 milhões. Enquanto, o município de Cruzeta apontou a menor média, com gastos de R\$ 0,6 anualmente.

Tabela 7.12 Gastos em habitação e urbanismo do GD (milhões de reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Acari	0,66	0,49	0,84	0,82	1,20	1,04	1,70	1,62	1,86	1,50	1,17
Caicó	0,56	0,08	3,55	3,22	2,38	3,34	3,84	4,65	9,67	5,74	3,70
Carnaúba dos Dantas	0,30	0,48	0,53	0,66	0,58	0,81	1,02	0,84	1,56	1,17	0,80
Cruzeta	0,32	0,44	0,63	0,51	0,43	0,57	1,40	0,59	1,45	0,48	0,68
Currais Novos	0,65	1,90	2,38	2,46	0,00	3,60	2,61	1,88	1,27	1,04	1,78
Goianinha	0,73	0,90	1,30	1,61	1,65	1,76	3,60	4,36	5,36	2,86	2,41

Fonte: Finbra, 2009.

Quanto ao grupo de controle, os resultados estão apresentados na tabela 7.13, em que é nítida a preponderância da posição do município de Santa Cruz dentro desse grupo, com despesas nas áreas de habitação e urbanismo da ordem média de R\$ 3,22 anuais.

Tabela 7.13 - Gastos em habitação e urbanismo do GC (milhões de reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
São Paulo do Potengi	0,95	0,73	0,97	0,81	0,91	1,01	1,98	1,32	2,22	2,53	1,34
Monte Alegre	1,43	0,41	0,78	0,42	0,16	0,28	0,53	0,43	0,71	0,32	0,55
Nova Cruz	0,78	1,24	2,21	2,06	2,85	2,74	3,23	0,23	2,22	0,08	1,76
Santa Cruz	0,85	1,96	2,56	1,87	3,54	3,57	4,07	4,48	5,12	4,17	3,22
Tangará	0,49	0,56	1,25	0,96	1,51	0,88	1,16	0,81	1,60	0,78	1,00

Fonte: Finbra, 2009.

A partir do exame desses dados, pode-se inferir que com exceção dos municípios de Mossoró, Macau, Guamaré e Areia Branca, os restantes municípios pertencentes ao GA apresentaram médias de despesas nas áreas de habitação e urbanismo de forma similar aos municípios do GD e do GC.

Dentro dessa perspectiva, os municípios de Carnaúba dos Dantas, Cruzeta (GD) e Monte Alegre (GC) apresentaram médias de gastos nesses setores inferiores ao patamar de R\$ 1 milhão anual.

Todavia, pelos mapas 6.6 e 6.7, que mostram o resultado do IDH-M para os anos de 1991 e 2000, pode-se verificar que Carnaúba dos Dantas e Cruzeta (GD) se encontram no mais alto patamar desse indicador nesses dois períodos, pelo que se conclui que o baixo dispêndio nessas áreas se dá pelas características das necessidades locais, que provavelmente, já estariam supridas ou com grau elevado de satisfação nessas áreas.

Diferentemente, de municípios do GA, como por exemplo, Caraúbas e Pendências que

ostentaram investimentos em patamar superior ao R\$ 1 milhão anual, porém com os resultados de índices de IDH-M nos períodos 1991 e 2000 inferiores aos dos municípios do GD, por exemplo.

7.4.5 Assistência e previdência social

Nas áreas de assistência e previdência social, os resultados das despesas colhidas a partir do banco de dados do FINBRA (2009) são demonstrados nas tabelas 7.14, 7.15 e 7.16 dos respectivos grupos de municípios aqui abordados. Os valores dos gastos em previdência e assistência foram somados a partir de 2002, considerando que em 2000 e 2001 a metodologia do FINBRA realizava a publicação conjunta dos dados. Os valores a título de assistência social se mostraram superiores ao da previdência dos municípios estudados.

A tabela 7.14 trata dos dados relativos aos municípios do GA. O município de Mossoró novamente é destaque com a maior média dentro do seu grupo, seguido por Macau e Areia Branca. Com as piores médias, destacam-se Serra do Mel, Pendências e Caraubas.

Tabela 7.14 Gastos em assistência e previdência do GA (milhões de reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Alto do Rodrigues	N/D	0,96	1,52	1,81	1,44	1,70	2,64	3,06	3,80	1,88	2,09
Apodi	0,51	1,07	1,19	1,96	0,78	1,20	1,53	0,96	1,61	1,67	1,25
Areia Branca	2,57	2,81	3,19	4,33	3,50	5,91	6,41	5,96	6,27	5,82	4,68
Caraubas	0,31	0,34	1,33	0,64	0,66	0,81	0,56	0,56	0,85	0,65	0,67
Governador Dix-sept Rosado	0,76	0,92	1,29	1,46	1,20	N/D	2,71	1,35	1,67	2,05	1,49
Guamare	0,30	0,59	1,45	1,83	4,46	2,83	N/D	N/D	N/D	N/D	1,91
Macau	1,26	1,81	3,44	4,73	5,37	7,98	8,09	7,35	N/D	6,01	5,12
Mossoro	5,04	8,69	12,12	12,09	13,85	16,95	22,90	15,80	11,45	17,72	13,66
Pendências	0,31	0,30	0,69	0,52	0,65	0,83	0,81	0,81	0,64	0,93	0,65
Serra do Mel	N/D	0,04	N/D	N/D	N/D	N/D	0,96	0,52	0,42	0,96	0,58

Fonte: Finbra, 2009.

Por seu turno, a tabela 7.15 proporciona a observação dos dados relativos aos municípios do GD. Os municípios de Caicó, Goianinha e Currais Novos apresentam as maiores médias, com resultados bem próximos de Guamaré, Governador Dix-Sept Rosado e Apodi.

Tabela 7.15 Gastos em assistência e previdência do GD (milhões de reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Acari	0,22	0,14	0,33	0,31	0,37	0,53	0,63	0,57	0,63	0,67	0,44
Caicó	0,19	0,90	1,91	1,87	1,46	1,80	1,99	2,04	1,83	1,84	1,58
Carnaúba dos Dantas	0,34	0,44	0,36	0,47	0,60	0,59	0,67	0,56	0,72	0,60	0,53
Cruzeta	0,17	0,21	0,31	0,33	0,37	0,51	0,62	0,40	0,43	0,45	0,38
Currais Novos	0,49	0,80	1,20	1,27	0,00	1,71	1,25	1,21	1,27	1,69	1,09
Goianinha	0,51	0,26	0,67	0,59	0,75	0,72	1,81	2,21	2,32	2,48	1,23

Fonte: Finbra, 2009.

Nesse sentido, a maioria dos municípios do GC demonstra gastos nas áreas de assistência e previdência em patamar inferior a R\$ 1 milhão, conforme se vê na tabela 7.16. Sendo que os municípios de Santa Cruz e São Paulo do Potengi apresentam as maiores médias.

Tabela 7.16 Gastos em assistência e previdência do GC (milhões de reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
São Paulo do Potengi	0,27	0,32	0,73	0,77	0,95	1,06	1,39	1,77	2,14	1,71	1,11
Monte Alegre	0,07	0,17	0,35	0,38	0,43	0,48	0,68	0,76	0,97	0,74	0,50
Nova Cruz	0,56	0,70	0,94	0,76	0,77	0,99	1,17	0,96	1,38	1,57	0,98
Santa Cruz	0,12	1,00	1,02	2,22	2,17	2,67	3,57	2,05	2,29	1,63	1,87
Tangará	0,14	0,20	0,39	0,43	0,36	0,58	0,50	0,37	0,52	0,72	0,42

Fonte: Finbra, 2009.

A partir dessas tabelas, pode-se constatar que as despesas dos municípios do GA GD e GC são semelhantes quando se considera o patamar de até R\$ 2 milhões. Municípios com despesas superiores a essas são poucos, como já destacado.

Ao se visualizar a função da assistência social e os dados de IDH-M, percebe-se que os aportes em outros setores, como educação e cultura, exerceram diferencial nos resultados desses índices para alguns municípios do GA, para os do GD e alguns do GC.

Considerando o forte aporte de rendas de hidrocarbonetos nos municípios do GA, é intuitivo que se espere maior investimento na área de assistência social, em diversos programas destinados à infância, juventude, aos idosos e demais setores carentes das localidades beneficiárias.

Contudo, fora as exceções apontadas, os municípios do GA aportaram recursos nessas áreas de forma semelhantes ao GD e ao GC, o que pode ser um indício que as rendas de hidrocarbonetos não exerceram influência na despesa relacionada à assistência e previdência

desses territórios.

7.4.6 Transporte

Dentro da matriz de necessidade consta o tema “asfalto” que além de abrir a possibilidade de compreensão da importância do saneamento básico, também, expande para a concepção do transporte como um mecanismo de viabilização dos relacionamentos humanos, da ocupação do território e da fluidez da dinâmica local.

Assim, a tabela 7.17 trata dos gastos em transporte dos municípios integrantes do GA, sendo possível notar que inúmeros municípios não realizaram despesas nesse setor ao longo do período estudado e conforme os dados disponibilizados pelo FINBRA. Nesse grupo, os municípios de Mossoró e Guamaré foram os que mais investiram em transporte no período, com isso obtiveram as maiores médias, no patamar de R\$ 1 milhão anualmente.

Tabela 7.17 Gastos em transporte do GA (valores em mil reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Alto do Rodrigues	N/D	235	0	0	0	0	0	0	0	0	26
Apodi	246	320	226	198	228	588	0	319	662	283	307
Areia Branca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Caraubas	0	0	411	0	0	0	0	0	0	0	4
Gov.Dix-sept Rosado	0	0	0	0	0	N/D	0	0	0	0	0
Guamare	653	323	411	905	3.204	1.953	N/D	N/D	N/D	N/D	1.241
Macau	0	0	0	0	0	0	0	0	N/D	0	0
Mossoro	3.365	2.491	1.176	490	954	299	1.456	1.222	1.887	475	1.382
Pendências	226	169	0	0	0	0	0	0	0	0	40
Serra do Mel	N/D	1	N/D	N/D	N/D	N/D	0	0	0	103	21

Fonte: Finbra, 2009.

Já os resultados para os municípios pertencentes ao GD são mostrados na tabela 7.18, com gastos no setor de transporte mais uniformes, ou seja, todos os municípios realizaram investimentos, mesmo que em determinados anos não tenha sido alocado nenhum recurso no setor de transporte municipal. Essa mesma observação serve para os municípios do GC.

Tabela 7.18 Gastos em transporte do GD (unidade de real)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Acari	0	23.611	10.955	21.338	108.651	23.432	55.982	39.355	35.750	56.750	37.582
Caicó	356.414	207.478	0	0	0	0	32.050	0	40.897	24.450	66.129
Carnaúba dos Dantas	5.520	14.373	1.780	10.731	0	0	0	0	0	4.240	3.664
Cruzeta	745	2.046	8.727	470	9.006	8.277	16.800	3.687	0	0	4.976
Currais Novos	739.668	0	0	0	N/D	7.919	75.210	1.058.536	80.250	119.689	231.252
Goianinha	0	0	62.198	52.250	165.968	177.754	175.741	375.763	352.586	131.458	149.372

Fonte: Finbra, 2009.

Dessa forma, o município de Currais Novos no grupo GD, seguido por Goianinha se destacaram com as maiores médias no período 200-2009; já, Carnaúba dos Dantas e Cruzeta apresentaram as piores médias.

No tocante aos municípios do GC, a tabela 7.19 mostra que em sua maior parte, os municípios apresentaram médias na casa dos R\$ 50 mil anuais, com exceção de Tangará e Nova Cruz.

Tabela 7.19 Gastos em transporte do GC (unidade de real)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
São Paulo do Potengi	50.991	32.159	0	0	0	0	0	156.168	0	178.247	41.756
Monte Alegre	0	19.591	15.560	23.907	60.640	44.115	47.240	69.845	97.300	154.320	53.252
Nova Cruz	32.942	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.294
Santa Cruz	0	135.042	150.872	27.482	94.350	1.849	27.592	4.097	69.725	14.750	52.576
Tangará	0	0	0	13.790	2.270	2.835	18.000	0	225	0	3.712

Fonte: Finbra, 2009.

Por meio das tabelas acima comentadas, é possível notar que considerando o tamanho e a população do município, os investimentos ou gastos em transporte serão mitigados, com exceção de Guamaré, que apesar de ser um pequeno município ostentou números de gastos em transporte bem significativos.

7.4.7 Legislativo

No que tange aos dispêndios com o legislativo municipal, os resultados são mostrados nas tabelas 7.20, 7.21 e 7.22. Na tabela 7.20, a maior média pertence ao município de Mossoró, que ostentou no período 2000-2009, gastos com o legislativo na ordem de R\$ 6 milhões anuais. Posteriormente, com menores médias, destacaram-se Caraubas, Pendências e Governador Dix-Sept Rosado.

Tabela 7.20 Gastos no legislativo do GA (milhões de reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Alto do Rodrigues	N/D	0,33	0,37	0,54	0,54	0,63	0,69	0,91	1,15	1,39	0,73
Apodi	0,42	0,51	0,61	0,73	0,80	0,94	1,15	1,27	1,28	1,41	0,91
Areia Branca	1,60	0,00	0,96	1,09	1,00	1,16	1,45	1,61	1,79	2,02	1,27
Caraubas	0,26	0,29	0,33	0,40	0,44	0,49	0,62	0,67	0,76	1,02	0,53
Governador Dix-sept Rosado	0,25	0,26	0,29	0,32	0,39	N/D	0,65	0,69	0,73	0,92	0,50
Guamare	0,31	0,48	0,48	0,75	1,09	1,57	N/D	N/D	N/D	N/D	0,78
Macau	0,91	0,00	1,11	0,92	1,08	1,27	1,45	1,81	N/D	2,25	1,20
Mossoro	7,88	4,67	4,78	0,00	6,51	6,58	6,96	9,22	9,53	10,20	6,63
Pendências	0,20	0,25	0,31	0,40	0,46	0,53	0,60	0,80	0,84	1,01	0,54
Serra do Mel	N/D	0,20	N/D	N/D	N/D	N/D	0,49	0,48	0,43	0,49	0,42

Fonte: Finbra, 2009.

Em relação ao GD, consoante tabela 7.21, o município de Caicó ostentou no período 2000-2009 a maior média de gastos com o legislativo na ordem de R\$ 1,4 milhão anuais. Seguido por Currais Novos e Goianinha, com gastos medianos em torno de R\$ 1 milhão e R\$ 500 mil anuais, respectivamente. Já Carnaúba dos Dantas e Cruzeta, foram os que menos gastaram com esse tipo de previsão orçamentária.

Tabela 7.21 Gastos no legislativo do GD (milhões de reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Acari	0,16	0,18	0,17	0,21	0,22	0,26	0,32	0,44	0,47	0,59	0,30
Caicó	0,89	0,91	1,04	1,12	1,11	1,36	1,55	1,78	2,13	2,46	1,44
Carnaúba dos Dantas	0,16	0,15	0,18	0,21	0,22	0,24	0,31	0,34	0,39	0,48	0,27
Cruzeta	0,10	0,10	0,12	0,13	0,13	0,18	0,36	0,25	0,30	0,41	0,21
Currais Novos	0,74	0,56	0,65	0,75	N/D	0,95	1,10	1,29	1,46	1,73	1,03
Goianinha	0,27	0,28	0,35	0,42	0,44	0,48	0,63	0,72	1,00	1,28	0,59

Fonte: Finbra, 2009.

No que diz respeito aos integrantes do GC, a tabela 7.22 mostra os dados. Os municípios de Nova Cruz e Santa Cruz destacaram-se dentro desse grupo com gastos médios aproximados de R\$ 710 mil e R\$ 690 mil anuais cada. Por outro lado, Tangará apresentou média de R\$ 340 mil anualmente.

Tabela 7.22 Gastos no legislativo do GC (milhões de reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
São Paulo do Potengi	0,25	0,21	0,00	0,00	0,00	0,39	0,00	0,56	0,63	0,80	0,28
Monte Alegre	0,27	0,23	0,28	0,34	0,35	0,47	0,53	0,71	0,82	0,99	0,50
Nova Cruz	0,50	0,37	0,49	0,58	0,60	0,54	0,78	0,87	1,05	1,34	0,71
Santa Cruz	0,47	0,36	0,41	0,57	0,61	0,62	0,74	0,86	0,97	1,26	0,69
Tangará	0,19	0,19	0,22	0,24	0,28	0,33	0,40	0,44	0,49	0,63	0,34

Fonte: Finbra, 2009.

Dentro de uma análise dos três grupos, é possível apontar que os municípios do GA gastaram bem mais com o legislativo municipal que os outros grupos.

7.4.8 Despesas com gestão ambiental

No que tange aos dispêndios na área ambiental, importante destacar que dentro do GA, diferentemente, dos resultados para outros setores de despesas por função, o município de Mossoró apresentou a realização da menor despesa considerando a média do período e comparativamente aos outros municípios que aportaram recursos na gestão ambiental municipal, conforme se vê da tabela 7.23.

Tabela 7.23 Gastos na gestão ambiental do GA (unidade de reais)

Município	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Alto do Rodrigues	624.534	687.077	578.074	813.136	1.008.263	1.094.649	1.824.497	525.327	894.444
Apodi	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Areia Branca	0	0	0	0	2.966.612	1.947.452	1.873.943	2.525.742	1.164.219
Caraubas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Governador Dix-sept Rosado	0	0	20.500		102.432	200.700	293.765	217.879	119.325
Guamare	0	0	132.000	208.715	N/D	N/D	N/D	N/D	85.179
Macau	5.478	23.250	670.308	41.783	0	0	N/D	0	105.831
Mossoro	0	0	0	0	48.850	6.000	0	0	6.856
Pendências	0	0	0	0	77.688	18.380	37.997	47.340	22.676
Serra do Mel	N/D	N/D	N/D	N/D	0	0	0	0	0

Fonte: Finbra, 2009.

Na tabela 7.24, os resultados para os municípios do GD demonstram que Caicó obteve o melhor valor de média no período considerado. Sendo que os demais municípios seguiram o caminho que Mossoró percorreu ao longo dos anos 2000-2009, com poucos investimentos na

gestão ambiental.

Tabela 7.24 Gastos na gestão ambiental do GD (unidade de reais)

Município	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Acari	0	0	0	0	0	0	115	0	14
Caicó	0	0	0	0	188.413	204.505	256.506	251.458	112.610
Carnaúba dos Dantas	0	0	1.880	1.193	810	580	495	703	708
Cruzeta	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Currais Novos	0	0	N/D	5.589	8.953	0	29.763	4.706	7.002
Goianinha	0	0	0	0	0	0	48.527	14.215	7.843

Fonte: Finbra, 2009.

Curiosamente, no período analisado, dentro do grupo de controle, o município de Santa Cruz apresentou despesas em gestão ambiental de forma bem uniforme e significativa comparativamente aos municípios do GA e do GD, principalmente, a partir de 2007, consoante a tabela 7.25 mostra.

Tabela 7.25 Gastos na gestão ambiental do GC (unidade de reais)

Município	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
São Paulo do Potengi	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Monte Alegre	1.913	0	1.700	0	0	0	0	0	452
Nova Cruz	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Santa Cruz	3.850	190.401	86.872	0	0	2.158.792	2.236.861	2.456.765	891.693
Tangará	0	0	323.600	0	25.729	38.250	305.474	74.380	95.929

Fonte: Finbra, 2009.

Dessa forma, perante tais resultados é possível discutir sobre os caminhos que as rendas de hidrocarbonetos têm percorrido nos municípios do GA, que são os produtores de petróleo e que poderiam investir significativas somas na gestão ambiental, contudo, não foi o que os dados de despesas demonstraram.

Considerando a questão colocada na introdução desse capítulo pertinente à averiguação de políticas ambientais propostas pelos municípios selecionados, pode-se apontar, que através do exame da despesa pública, não existiu grandes dispêndios em promoção de uma gestão ambiental.

Nesse sentido, como dito por Maciel (2011, p. 07)

as políticas públicas, na medida em que busquem promover o desenvolvimento, não podem mais ater-se à visão que o compreende como crescimento econômico, sendo necessária a integração das demais variáveis que passaram a integrá-lo, dentro do

conceito de desenvolvimento sustentável. A tomada de decisão em políticas públicas, em todo o seu ciclo, deve, assim, observar os critérios de sustentabilidade, que não podem ser utilizados apenas no nível de retórica, legitimando-se decisões já concebidas.

Desse modo, o desenvolvimento de políticas públicas locais considerando a dimensão do território e a relevância da manutenção da qualidade de vida da sua população deve verificar qual a melhor forma de compatibilidade entre o crescimento que promova a sustentabilidade dos recursos ambientais existentes em seus limites geográficos.

Assim, a proteção ambiental na perspectiva local deve ser vista como um mecanismo importante para a efetiva concretização da sustentabilidade, pois é no âmbito do território que se desenrola atividades causadoras de impactos ambientais. Com isso, as políticas públicas no sentido de busca de uma gestão ambiental local devem ter em mira a visão da localidade e do desenrolar de suas atividades econômicas que sustentam a localidade, bem como de que forma promover a interação entre políticas ambientais locais, estaduais e federais.

A sustentabilidade integral, conforme abordada nos capítulos 2 e 5, enquanto um processo que permite a reprodução da manutenção da qualidade de vida ao longo do tempo sem a deterioração das condições ambientais, também, abarca aspectos consistentes à economia, à relação social e à visão de mundo.

Sendo assim, encarar o impacto da indústria de hidrocarbonetos no âmbito do território de um município beneficiário que é compensado por valores consistentes em recursos públicos, nos termos da Constituição Federal, permite inferir uma obrigação de que o poder executivo municipal mantenha políticas públicas destinadas à promoção de uma gestão ambiental condizente com a sustentabilidade integral.

A ausência de políticas públicas de promoção de gestão ambiental com o direcionamento de recursos públicos para sua consecução importa na ofensa a preceitos constitucionais, pautados na competência de legislar sobre assunto de interesse local e na promoção de adequado ordenamento territorial, controle do uso e ocupação do solo urbano, bem como na proteção do patrimônio histórico-cultural local.

Ademais, quando o parágrafo primeiro do art. 20 da Constituição Federal, salienta que existirá compensação paga aos municípios em razão de proveito econômico da atividade de petróleo e gás natural restou claro que o legislador percebeu o impacto territorial causado por essa indústria a merecer direcionamento de recursos financeiros para as localidades.

Todavia, ao se verificar os dados provenientes das despesas públicas dos municípios produtores, percebe-se que poucos se preocuparam em destinar receitas para a gestão ambiental. Os municípios de Apodi, Caraúbas e Serra Mel nem sequer aportaram recursos nessa alínea durante o período analisado. Portanto, existem evidências de que os municípios produtores integrantes do GA não têm realizado políticas públicas no sentido de promoção da sustentabilidade ambiental local.

Projetos de Lei como os abordados no capítulo 8 poderiam servir como mecanismo de direcionamento desses recursos para setores tão sensíveis como o ambiental, obrigando os municípios beneficiários a realizarem esse tipo de despesa com base nas suas competências constitucionais e no recebimento das rendas de hidrocarbonetos.

7.4.9 Despesas com energia

Também, a pesquisa empreendeu um exame nos dispêndios desses municípios na área de energia. Tendo-se em mente que a energia é um bem essencial para o desenvolvimento humano e diante da matriz de necessidade, objeto teórico da presente tese, as tabelas 7.26, 7.27 e 7.28 tratam dos resultados das despesas municipais em energia.

Há de se salientar que o entendimento constitucional apregoa ser de competência do Poder Público, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos, conforme artigo 175 da CF/88.

Nesse sentido, segundo a alínea “b”, do inciso XII, do art. 21 da CF/88, cabem à União, explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos.

Por seu turno, o inciso IV, do art. 22 da CF/88 diz que compete privativamente à União legislar sobre águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão.

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) é o órgão regulador do setor elétrico, criada pela Lei nº 9.427/1996. As funções da ANEEL são, dentre outras, regular e fiscalizar a geração, a transmissão, a distribuição e a comercialização da energia elétrica.

Através de convênio de delegação e descentralização, a ANEEL poderá delegar parte do seu

poder fiscalizatório na distribuição de energia elétrica para agências estaduais.

No caso da indústria de hidrocarbonetos, como foi *alhures* dito, a ANP é a agência federal reguladora e responsável pela execução da política nacional para o setor energético do petróleo, gás natural e biocombustíveis. Já a distribuição de gás canalizado, conforme parágrafo segundo, art. 25 da CF/88, cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão.

Sendo assim, os municípios não são possuidores, a princípio, de competências legislativas ou executivas nesse setor, porém, dentro do seu rol de competências do art. 30 da CF/88, descrito na tabela 7.1, existe espaço para que atuem quando o assunto for de interesse local ou para suplementar legislação federal e estadual no que couber.

Todavia, pelos dados a seguir expostos, existem poucas evidências que os municípios selecionados exerçam esse espaço de atuação permitido pelo art. 30 da CF/88.

Dessa forma, os resultados a seguir refletem tal dinâmica e demonstram insignificantes aportes de receitas na área de energia por parte dos municípios analisados. No caso do GA, a tabela 7.26 traz que Mossoró foi o município com maior volume de recursos considerada a média do período 2000-2009.

Tabela 7.26 Gastos na área de energia do GA (unidade de reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Alto do Rodrigues	N/D	0	0	0	0	0	0	0	0	77.704	8.634
Apodi	60.155	37.034	0	0	0	0	0	0	0	0	9.719
Areia Branca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Caraubas	0	0	50.918	0	0	0	0	0	0	0	5.092
Governador Dix-sept Rosado	102.645	94.334	0	0	0		0	0	0	0	21.887
Guamare	0	0	0	0	0	0	N/D	N/D	N/D	N/D	0
Macau	0	0	0	0	0	0	0	0	N/D	0	0
Mossoro	78.105	234.311	490.528	3.113.301	2.050.252	3.290.965	0	0	0	0	925.746
Pendencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Serra do Mel	N/D	0	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	0	0	0	0

Fonte: Finbra, 2009.

Os resultados para os municípios do GD estão na tabela 7.27, que demonstra certa estabilidade de dispêndios realizados pelo município de Currais Novos no período 2005-2009,

finalizando com a maior média do seu grupo.

Tabela 7.27 Gastos na área de energia do GD (unidade de reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Acari	0	2.000	665	23.500	17.891	23.638	38.256	1.045	21.935	0	12.893
Caicó	52.756	1.112	0	0	0	0	20.999	318.821	57.602	17.000	46.829
Carnaúba dos Dantas	0	0	3.500	6.828	0	0	0	0	0	0	1.033
Cruzeta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Currais Novos	27.368	0	0	266.418	0	343.586	436.155	414.754	466.280	450.789	240.535
Goianinha	0	0	0	0	0	0	11.765	0	0	1.629.438	164.120

Fonte: Finbra, 2009.

Já para os municípios do GC, os números são ainda menores, através da tabela 7.28 é visualizável a média de R\$ 44 mil para o município de Tangará e R\$ 17 mil para o município de Santa Cruz.

Tabela 7.28 Gastos na área de energia do GC (unidade de reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
São Paulo do Potengi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Monte Alegre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nova Cruz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Santa Cruz	25.969	147.312	0	0	0	0	0	0	0	0	17.328
Tangará	0	0	0	0	0	0	0	0	287.210	162.030	44.924

Fonte: Finbra, 2009.

Portanto, pelos dados levantados, os resultados de despesas dos grupos estudados no tocante à área de energia são ínfimos, com exceção dos municípios de Mossoró (GA) e de Currais Novos (GD).

Do que se nota a partir dos dados, uma ausência de políticas locais para incentivo e para promoção de utilização da geração de energia a partir de fontes renováveis de energia, por exemplo, a energia solar para o aquecimento de água ou para a geração de energia elétrica ou mecânica.

Assim, no caso dos municípios estudados, a geração distribuída de energia poderia ser um mecanismo de estímulo das políticas locais de forma a atender necessidades básicas da população local, bem como proporcionar o incentivo das potencialidades locais e a sustentabilidade econômica territorial.

7.4.10 Despesas com agricultura

Pelo motivo de a presente tese considerar em seu arcabouço teórico a importância de se averiguar a vocação de cada território no sentido de gerar uma economia sustentável de longo prazo, dedicado à preservação e à conservação ambiental, bem como à efetivação de direitos fundamentais, dentro do ideal de espacialização do desenvolvimento, levantou-se os dados acerca do dispêndio municipal em três setores da economia: agricultura, indústria e comércio.

Os resultados que envolvem a agricultura estão apresentados nas tabelas 7.29, 7.30 e 7.31. Para os municípios do GA foi possível constatar que Mossoró apresentou a maior média no período, com despesa na casa de R\$ 1 milhão anualmente, o que demonstra a percepção de dinamismo nesse território. Já os municípios de Serra do Mel e Pendências trouxeram as menores médias.

Tabela 7.29 Gastos com agricultura do GA (valores em mil reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Alto do Rodrigues	N/D	234	26	31	31	22	0,25	456	42	132	108
Apodi	571	682	263	1.143	433	1.389	1.478	1.215	551	364	809
Areia Branca	628	781	954	1.118	638	1.162	684	550	627	665	781
Caraubas	294	92	293	156	182	156	297	232	326	746	277
Governador Dix-sept Rosado	422	387	590	1.031	479	N/D	833	793	724	1.118	709
Guamare	95	216	310	369	539	1.129	N/D	N/D	N/D	N/D	443
Macau	22	354	175	492	466	502	102	133	N/D	160	267
Mossoró	477	584	797	747	861	1.293	2.059	1.435	2.082	924	1.126
Pendências	363	113	88	58	59	160	94	164	102	111	131
Serra do Mel	N/D	72	N/D	N/D	N/D	N/D	138	106	120	218	131

Fonte: Finbra, 2009.

Para os municípios do GD, os resultados mostraram um menor gasto comparativamente aos municípios de Mossoró, Apodi, Areia Branca e Governador Dix-Sept Rosado (GA). Com isso, os municípios de Caicó e Currais Novos foram os que mais investiram em agricultura em termos de média do período analisado, consoante se vê na tabela 7.30. Por sua vez, Cruzeta, Acari e Carnaúba dos Dantas apresentaram médias bem insignificantes ao longo do período estudado.

Tabela 7.30 Gastos com agricultura do GD (unidade de reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Acari	64.233	64.358	10.760	10.172	96.636	20.168	57.894	65.826	80.305	68.269	53.862
Caicó	13.306	75.357	467.389	399.058	19.620	584.159	922.207	1.241.899	1.311.449	1.216.586	625.103
Carnaúba dos Dantas	1.718	12.179	11.182	525.126	8.155	6.629	15.884	11.716	35.052	20.038	64.768
Cruzeta	18.407	29.696	21.588	27.200	30.085	8.119	3.665	3.548	4.318	5.804	15.243
Currais Novos	188.667	362.453	451.060	513.023	N/D	11.137	0	1.098.951	1.004.363	887.681	501.926
Goianinha	1.600	42.171	57.381	28.141	36.415	27.519	112.486	334.758	112.846	388.237	114.155

Fonte: Finbra, 2009.

Em face dos resultados da tabela 7.31, também, infere-se que o município de Santa Cruz do GC obteve semelhante comportamento em comparação ao município de Currais Novos do GD. Assim, o município de Santa Cruz realizou despesa pública com agricultura no patamar dos R\$ 500 mil médios no período analisado. Os demais destaques dentro do grupo foram Tangará e São Paulo do Potengi com as médias aproximadas de R\$ 260 mil e R\$ 250 mil, respectivamente. Já, Nova Cruz apresentou ínfimo investimento em agricultura.

Tabela 7.31 Gastos com agricultura do GC (unidade de reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
São Paulo do Potengi	20.345	97.357	163.281	195.454	199.276	338.821	309.555	408.714	460.229	325.173	251.820
Monte Alegre	94.518	69.200	154.612	165.641	256.562	172.047	204.002	231.731	189.682	286.152	182.415
Nova Cruz	50.481	150.315	75.445	107.457	218.500	82.936	5.500	13.867	18.875	60.719	78.410
Santa Cruz	71.720	144.697	412.915	322.557	566.397	336.166	327.548	1.148.181	1.441.089	614.477	538.575
Tangará	54.374	48.624	1.309.871	268.832	163.872	146.660	98.855	110.159	152.961	257.853	261.206

Fonte: Finbra, 2009.

Por todo o exposto, dentre os municípios estudados, Mossoró, Apodi, Areia Branca e Governador Dix-Sept Rosado (GA), Caicó e Currais Novos (GD) e Santa Cruz (GC) demonstraram as maiores médias do período 2000-2009.

O que demonstra uma maior tendência de dinamicidade na economia desses municípios, porém considerando o significado dos recursos das rendas de hidrocarbonetos nos municípios do GA, alerta-se para a importância de políticas pró-ativas no sentido de sustentabilidade econômica da região ao longo do tempo e, principalmente, durante o período após indústria de hidrocarbonetos.

7.4.11 Despesas com indústria e comércio

No que toca às despesas com indústria e comércio é importante ressaltar que a metodologia do FINBRA considerava os dados conjuntamente nos anos de 2000 e 2001, após tal período, os dados foram coletados de forma apartada. Nesse sentido, através da análise dos dados é possível constatar dinâmicas distintas para municípios dentro do próprio grupo aqui estudado.

Apesar da formatação dos resultados constantes das tabelas 7.32, 7.33 e 7.34 serem conjuntos para despesas em indústria e comércio, durante o trabalho de compilação e organização vislumbrou-se interessantes diferenças, que serão percorridas a seguir.

Nesse diapasão, o município de Areia Branca apresentou a média de despesas no período na ordem de R\$ 1 milhão anual, porém a partir de 2002 todos os recursos foram destinados ao comércio.

O mesmo movimento foi realizado pelo município de Macau, em que os valores da tabela 7.32, a partir de 2002, foram alocados na área do comércio. Tal observação vale igualmente para Apodi, Pendências e Serra do Mel. Já, o município de Mossoró destinou a maior parte de suas receitas para despesas com indústria.

Tais comportamentos demonstram os caminhos vocacionais dessas localidades sob a ótica da destinação da despesa pública.

Tabela 7.32 Gastos com indústria e comércio do GA (valores em mil reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Alto do Rodrigues	N/D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Apodi	0	0	0	0	0	0	0	476	3.398	917	1.060
Areia Branca	264	297	418	1.115	1.198	1.838	2.466	725	978	1.305	0
Caraubas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gov. Dix-sept Rosado	0	0	0	0	0	N/D	0	0	0	0	39
Guamare	0	0	0	0	31	202	N/D	N/D	N/D	N/D	1.675
Macau	0	128	542	1.744	1.099	2.919	3.230	2.564	N/D	2.848	1.151
Mossoró	30	388	588	28	689	749	2.369	2.354	2.741	1.579	10
Pendências	0	0	0	0	0	0	22	19	23	34	130
Serra do Mel	N/D	0	N/D	N/D	N/D	N/D	83	190	134	244	0

Fonte: Finbra, 2009.

Por seu turno, os municípios do GD, predominantemente, realizaram despesas públicas no setor de comércio a partir de 2002. Nesse sentido, o município de Currais Novos foi o destaque dentro desse grupo, com despesas de R\$ 306 mil médios anuais. O município de Goianinha foi o único que realizou despesa no setor industrial, com o gasto aproximado de R\$ 54 mil em 2009.

Tabela 7.33 Gastos com indústria e comércio do GD (unidade de reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
Acari	0	0	13.037	38.722	131.966	200.558	132.836	97.840	114.275	11.025	74.026
Caicó	11.721	200	0	0	0	0	27.193	0	0	0	3.911
Carnaúba dos Dantas	0	8.539	14.521	33.966	158.973	23.735	26.360	20.417	17.872	37.618	34.200
Cruzeta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17.645	1.765
Currais Novos	47.486	89.586	300.441	322.731	N/D	469.593	368.505	301.460	230.541	624.130	306.052
Goianinha	0	0	80.367	56.099	48.728	19.437	36.015	141.673	153.956	176.832	71.311

Fonte: Finbra, 2009.

Em relação aos municípios do GC, na tabela 7.34, São Paulo do Potengi se destaca nos investimentos relativos ao setor industrial, principalmente, a partir de 2006. Já o município de Santa Cruz, em 2008, demonstra interessante aporte no setor de comércio na ordem de R\$ 2.467.833,83 contra R\$ 1.441.089,27 em despesas na indústria.

O mesmo movimento ocorreu em 2009, quando os recursos destinados ao comércio foram de R\$ 1.695.635,46 em face de R\$ 614.477,08 para o setor industrial.

Tabela 7.34 Gastos com indústria e comércio do GC (unidade de reais)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média
São Paulo do Potengi	0	0	0	0	0	15.058	309.555	436.705	486.207	356.061	160.359
Monte Alegre	0	8.118	10.090	9.537	9.557	54.855	204.002	231.731	189.682	286.152	100.372
Nova Cruz	0	0	0	0	0	0	5.500	13.867	18.875	60.719	9.896
Santa Cruz	0	0	0	0	0	0	327.548	1.148.181	3.908.923	2.310.113	769.476
Tangará	0	0	0	0	0	0	151.064	140.014	187.608	322.600	80.129

Fonte: Finbra, 2009.

Pelo que se nota da análise das tabelas supra comentadas, os municípios em sua maior parte demonstram uma vocação para o setor comercial, sendo, portanto, cabível a verificação da gestão pública municipal o incentivo para o desenvolvimento de comércio sustentável.

Por exemplo, o uso de idéias de confecção e elaboração de produtos e serviços constantes no

conceito de sustentabilidade integral seria recomendável. Partir-se-ia, assim, da premissa de qual tipo de produto é comercializável e como proporcionar o incremento da produção com o respeito ao ambiente e à identidade da comunidade local.

Igualmente, há de se refletir no âmbito local acerca do desenvolvimento e promoção da industrialização e que tipo de industrialização. Dentro dessa perspectiva, os municípios estarão se confrontando com a dinâmica de mudança e de adaptação necessárias nos contextos das décadas vindouras aproveitando os recursos das rendas de hidrocarbonetos, no caso dos municípios do GA, para promover o princípio da justiça intra e intergeracional.

7.5. Considerações finais do capítulo

Em sede de considerações finais, considerando o exame das despesas por categoria, inferiu-se que os municípios do GA possuem uma maior capacidade de arrecadação em relação às localidades do GD e do GC, o que ocasiona, entre período 2000-2009, menor grau de dependência às transferências de outras esferas de governo por maior parte dos municípios do GA. Existem indícios que a renda de hidrocarbonetos colabora para que os municípios do GA tenham maior quantidade de recursos financeiros próprios disponíveis, como tributos e outras formas de recursos públicos. O que afirma as conclusões do capítulo 6 de que os municípios do GA possuem economias dependentes à indústria de hidrocarbonetos.

A capacidade de poupança e o grau de comprometimento das receitas dos municípios do GA são similares aos do GD e do GC, evidenciando, portanto, de que as localidades do GA realizam maior despesa pública do que os demais municípios do GD e do GC analisados. Conclui-se que, isso pode ser um indício de que os municípios do GA destinam as rendas de hidrocarbonetos para o pagamento de pessoal quando se cruzam os dados relativos aos gastos do legislativo municipal e às despesas em administração e planejamento do GA, comparativamente às localidades selecionadas do GD e do GC. Poder-se-ia falar, então, da ausência de submissão à Lei n. 7.990/89 por parte dos integrantes do GA.

Também, através dos resultados obtidos, tornou-se perceptível que alguns municípios produtores de petróleo não apresentaram vultosos investimentos em educação e cultura, bem como saúde e saneamento no período analisado, em comparação a outros municípios do GD e do GC. Conclui-se que, tal cenário pode ser um indício de que a renda de hidrocarbonetos não

fez a diferença nos municípios produtores quando se fala de dispêndios com essas necessidades básicas, integrantes do rol de direitos fundamentais sociais, não servindo à concretização do PJI&IG. O que corrobora com os dados de IDH-M abordados no capítulo 6.

Os resultados demonstram poucos recursos para despesas realizadas pelo GA em gestão ambiental, com exceção de Alto do Rodrigues e Apodi (GA). Com relação aos demais grupos, essa mesma tendência foi constatada, salvo em Santa Cruz (GC). Do que se infere existir evidências de que os municípios produtores integrantes do GA, bem como do GD e do GC não têm direcionado recursos financeiros públicos para políticas públicas de promoção da sustentabilidade ambiental local, mais um indício de não efetivação do PJI&IG.

Também, as despesas com energia seguiram os mesmos caminhos do gasto em gestão ambiental, com exceção de Mossoró, que demonstrou aportes ao longo do período analisado. Isso é um indício de que não existem políticas locais para incentivo e para promoção de utilização da geração de energia a partir de fontes renováveis de energia, por exemplo, a energia solar para o aquecimento de água ou para a geração de energia elétrica ou mecânica. Ficando, este assunto, a cargo das esferas federais ou estaduais por delegação.

No tocante ao tema espacialização do desenvolvimento, delineado no capítulo 5, averiguou-se que considerando os dados de despesas direcionadas para os setores de agricultura, indústria e comércio, em todos os grupos, evidência de vocação para o setor comercial. Sendo, portanto, cabível a verificação da gestão pública municipal para o incentivo do desenvolvimento de comércio sustentável, o que incluiria a criação e industrialização de produtos locais com viés de conservação dos recursos naturais e menos agressivos ao ser humano e ao ambiente, sendo um caminho para alcançar o PJI&IG.

Conclui-se, ainda, que alguns municípios do GA, especificamente, Guamaré, Serra do Mel, Alto do Rodrigues e Macau, não foram transparentes ao não disponibilizarem dados sobre suas receitas e despesas para o banco de dados do FINBRA. Os demais apresentaram dados satisfatórios para atendimento a esse parâmetro.

CAPÍTULO 8 DESTINAÇÃO DAS RENDAS DE HIDROCARBONETOS E ANÁLISE DO PODER LEGISLATIVO

8.1 Introdução

O objetivo do presente capítulo é verificar como o Poder Legislativo no âmbito nacional trata o tema de destinação das rendas de hidrocarbonetos. Pretende-se, com a análise institucional efetuada a seguir, mostrar elementos que consubstanciem o entendimento do Poder Legislativo sobre a efetivação do PJI&IG.

Com isso, utilizam-se os conteúdos dos Projetos de Lei (PLs) iniciados pelos Deputados Federais e/ou que tramitavam na Câmara, interpostos de 2000 a 2009, para realização do exame baseado nos discursos e nos argumentos construídos para embasar as proposições legislativas, bem como se averigua a frequência com a qual os PLs se transformaram em lei.

O capítulo analisa, também, a Proposição nº 8.351/2010, de autoria da Presidência da República, que foi comentada no capítulo 3 e, atualmente, em discussão no Congresso Nacional. Este PL trata de estabelecer as regras de rateio e destino das rendas de hidrocarbonetos advindas da exploração na área do pré-sal sob o sistema de partilha de produção, assunto que foi vetado na Lei nº 12.351/2010.

O foco será, então, verificar, nestes PLs, se os elementos integrantes do PJI&IG estiveram presentes nas justificativas e nos textos legislativos analisados. Nesse sentido, o tópico 8.2 trata de descrever os resultados gerais da pesquisa realizada no banco de dados da Câmara dos Deputados, do qual se extrai a avaliação quanto a sua transparência institucional. O item 8.3 pretende analisar detalhadamente os Projetos de Lei, que propuseram alterações nas regras de destinação. Já, o tópico 8.4 abarca as proposições que objetivaram modificar os critérios de distribuição, mas que foram complementadas com regras pertinentes à destinação, pontuando a interação existente entre esses dois temas. E, finalmente, no item 8.4, abarca-se a proposição interposta pela Presidência após seu veto ao artigo 64 da Lei nº 12.351/2010. As considerações finais são expostas no tópico 8.5 do capítulo.

8.2 Resultados da análise institucional do Poder Legislativo: Câmara dos Deputados

Serra (2009, p. 10) expôs que durante o processo parlamentar da promulgação da Lei nº 7.453/85 “os *royalties* foram fartamente apresentados como redenção para sanar problemas de desequilíbrios regionais, bem como ferramenta oportuna para imprimir justeza ao pacto federativo, entre outras propostas desviantes da sua utilização para uma política compensatória às gerações futuras.”

Carvalho (2008, p. 74) apontou 34 Projetos de Lei interpostos de 2000 a 2007 na Câmara dos Deputados, posicionando-se pela forte tendência de correlação entre a quantidade de Projetos e o percentual de crescimento de arrecadação de *royalties*, correspondente ao incremento em 300% de sua percepção no mesmo período.

Ao complementar e atualizar, a coleta de dados realizada por Carvalho (2008), a presente tese se propôs a examinar os argumentos e discursos utilizados pelos deputados durante o período de 2000 a 2009, analisando-os sob o enfoque do princípio da justiça intra e intergeracional desenvolvido no capítulo 2.

A partir dessa investigação, foi possível constatar a existência de 46 de Projetos de Lei (PLs) durante o período analisado sobre o tema distribuição e destinação (ou aplicação) das rendas de hidrocarbonetos, dentre outros assuntos. O gráfico 8.1 ilustra o número de PLs ao longo do período 2000-2009, em que se nota um ápice de 12 propostas no ano de 2007.

Gráfico 8.1 - PLs na Câmara ao longo do período 2000-2009.

Fonte: Elaboração própria a partir de Câmara dos Deputados (2010).

No que toca ao conteúdo dos supracitados PLs, conforme se percebe do gráfico 8.2, constatou-se que, primordialmente, o assunto focalizado disse respeito à destinação das rendas de hidrocarbonetos, pois 21 PLs trataram dessa matéria, sendo que 17 PLs relacionaram-na ao princípio da justiça intra e intergeracional. O que demonstra certa tendência de percepção dos

legisladores acerca da importância de regulação desse assunto, seja em razão de interesses e acordos políticos, seja por motivos relacionados ao crescimento do percentual de arrecadação de *royalties*.

Gráfico 8.2. Visão geral do conteúdo dos PLs examinados (2000-2009)

Fonte: Elaboração própria a partir de Câmara dos Deputados (2010).

Ressalte-se, ainda, que os 07 PLs assinalados no tema relativo à distribuição das rendas de hidrocarbonetos tiveram como centralidade a previsão de novas regras para o critério de rateio.

Não obstante, com a revisão do critério de distribuição ou rateio, principalmente, no tocante à quota dos ministérios, também, foram feitas referências a novas regras de vinculação ou destinação das receitas. Por exemplo, novos percentuais de recursos destinados a ministérios tiveram, também, novas previsões de suas respectivas vinculações. Dessa forma, foram 15 PLs que trataram dos temas distribuição e destinação conjuntamente. Nesse caso, destaca-se o PL nº 5584/2009, de autoria do Deputado Fernando Marroni (2010).

No gráfico 8.2, dentro do resultado referente a outros assuntos, aponta-se o PL nº 4.359/2001 de autoria do Deputado Feu Rosa (2010), que pretende estabelecer novo critério de demarcação da divisa entre estados e municípios costeiros para efeito de participação nos resultados ou compensação financeira pela exploração dos recursos naturais no mar territorial, na plataforma continental ou zona econômica exclusiva.

Ao PL nº 4.359/2001 foram apensados os PLs nº 4.360/2006, nº 7.472/20022 e nº 3.547/2008 com pretensão correlata. Os critérios atuais para a demarcação são previstos na Lei nº 7.525/1986, regulamentada pelo Decreto nº 93.189/1986.

Para o Deputado Feu Rosa, o critério adotado pelo IBGE não seria justo, por isso a proposta pretende trazer a tona um critério que permita uma repartição equânime dos recursos que,

“afinal, são patrimônio de toda a Nação brasileira”, complementa o Deputado (ROSA, 2010, p. 02). Em 2008, foi proferido parecer pela aprovação do PL n.º 4359/2001 e seus apensados, na forma do Substitutivo apresentado pelo Relator Deputado Francisco Praciano, da Comissão da Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CAINDR). Em março de 2009, foi constituída uma Comissão Especial para apreciar essas proposições.

Considerando, a imprescindibilidade do exame dos PLs atinentes à aplicação, sem olvidar a necessidade de uma visão geral sobre como a matéria foi tratada na Câmara diante das nuances de arrecadação e distribuição das rendas de hidrocarbonetos, a tabela 8.1 apresenta o resumo dos respectivos PLs, com a abordagem do autor, da matéria e da última ação, correspondente ao estágio em que se encontra a proposição quando do acesso em 2010.

Tabela 8.1 - Projetos de Lei atinentes ao tema rendas de hidrocarbonetos em tramitação na Câmara dos Deputados (2000-2009)

PL	Autor	Matéria	Última Ação
5354/09	Inocência Oliveira PR/PE	Distribuição dos <i>royalties</i> e da participação especial será de 60% para os municípios em que se localizar a produção e 40% para a criação de um fundo especial a ser dividido entre os demais municípios do país que não recebam a parcela anterior.	19/6/2009: MESA ¹⁴⁶ Apenso ao PL 1618/2003. 12/8/2009 Apenso a este o PL-5640/2009.
5640/09	Manoel Junior PSB/PB	Altera a Lei nº 9.478/97 para garantir o pagamento de <i>royalties</i> aos Municípios afetados por pontos de entrega, às concessionárias estaduais, de gás natural produzido no País.	12/8/2009: MESA Apenso ao PL 5354/2009.
5584/09	Fernando Marroni PT/RS	Altera os critérios de divisão dos <i>royalties</i> provenientes da lavra de petróleo, adotando os mesmos mecanismos de distribuição do FPE e do FPM.	22/7/2009 - Apenso-se ao PL 1618/2003.
5964/09	Vanessa Grazziotin PCdoB/AM	Altera a Lei nº 9.478/97, para que seja destinado 10% dos <i>royalties</i> oriundos da exploração do pré-sal para Ciência e Tecnologia, visando desenvolvimento sustentável e desenvolvimento de tecnologias limpas na região amazônica.	23/9/2009 - Apenso ao PL 1618/2003. 24/9/2009 CME ¹⁴⁷
5382/09	Fernando Chiarelli PDT/SP	Altera a Lei nº 9.478/97, para destinar a um fundo social da União parcela dos <i>royalties</i> e parcela da participação especial decorrentes da produção de petróleo e gás natural depositados abaixo da camada de sal localizada na plataforma continental brasileira.	24/6/2009 MESA Apenso ao PL 4018/2008.

Continua...

¹⁴⁶ Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

¹⁴⁷ Comissão de Minas e Energia.

Continuação...

Tabela 8.1 - Projetos de Lei atinentes ao tema rendas de hidrocarbonetos em tramitação na Câmara dos Deputados (2000-2009)

PL	Autor	Matéria	Última Ação
6158/09	Geraldo Pudim PR/RJ	Dispõe sobre o pagamento de <i>royalties</i> sobre a produção de petróleo e gás natural no país.	14/10/2009 Apenso ao PL 1618/2003. 15/10/2009 CME.
6668/09	Simão Sessin PP/RJ	Acresce dispositivo à Lei nº 9.478, ordenando a aplicação dos <i>royalties</i> do petróleo pelos Municípios, e dá outras providências.	21/01/2010 Apenso-se ao PL-323/20072 2/02/2011Desarquivado
4476/08	Henrique Fontana PT/RS	Dispõe sobre a destinação dos <i>royalties</i> incidentes sobre produção de petróleo e gás natural nos termos que especifica.	18/12/2008 - Apenso ao PL 1618/2003. 5/2/2009 CME.
4506/08	Osório Adriano DEM/DF	Altera o § 1º do art. 47, o art. 48, o inc.II do art. 49 acrescido do § 3º, da Lei nº 9.478/97.	22/12/2008 - Apenso ao PL 1618/2003. 5/2/2009 CME
4018/08	Elcione Barbalho PMDB/PA	Altera a Lei nº 9.478/97, para que seja destinado 30% dos <i>royalties</i> e participação especial na região conhecida como Pré-sal, situada na plataforma continental brasileiro, ao Fundo de Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS.	11/9/2008 - Apenso ao PL 1618/2003. 24/6/2009 MESA Apenso-se a este o PL-5382/2009.
4206/08	Comissão Parlamentar de Inquérito	Estabelece parcela do valor do <i>royalty</i> das atividades relativas ao petróleo, para Segurança Pública, programa de recuperação de internos, capacitação de agentes públicos e desenvolvimento tecnológico de unidades prisionais.	13/11/2008 – Apenso ao PL 1618/2003. 20/11/2008 CME
3174/08	Iriny Lopes PT/ES	Estabelece o depósito em conta específica do valor dos <i>royalties</i> do petróleo, repassados a Estados e Municípios, para serem aplicados em infra-estrutura urbana, saúde, educação e formação profissional.	16/4/2008 – Apenso ao PL1618/2003. 17/4/2008 CME
2296/07	Dr. Paulo Cesar PR/RJ	Vincula 10% dos recursos dos <i>royalties</i> em ações voltadas à manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.	16/02/2011Desarquivado
2177/07	Flávio Bezerra PMDB/CE	Altera o art. 49 da Lei nº 9.478/97, visando destinar parte dos recursos oriundos dos <i>royalties</i> do petróleo para as Confederações e Federações de Pesca.	22/10/2007 - CME: Tramitando em Conjunto. Apenso ao PL 2137/2007. 05/05/2011Apenso-se a este o PL 1101/2011.
2137/07	Sueli Vidigal PDT/ES	Retira 0,5% dos recursos destinados aos Estados confrontantes e os destina à Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca para o financiamento de programas de manutenção, aquisição e modernização de embarcações e equipamentos de pesca.	08/10/2007 - Apenso ao PL1618/2003. 17/10/2007 Apenso a este o PL2177/2007.

Continua...

Continuação...

Tabela 8.1 - Projetos de Lei atinentes ao tema rendas de hidrocarbonetos em tramitação na Câmara dos Deputados (2000-2009)

PL	Autor	Matéria	Última Ação
2034/07	Rogério Lisboa DEM/RJ	Destina percentual dos <i>royalties</i> dos Estados e Municípios para aplicação exclusiva em educação, infra-estrutura, ações ambientais e ações para diversificação econômica e desenvolvimento da economia local.	21/09/2011– Parecer do Relator, Dep. Romero Rodrigues (PSDB-PB), pela aprovação deste, e pela rejeição do PL 2296/2007, apensado.
1900/07	Uldurico Pinto PMN/BA	Destina parcela dos <i>royalties</i> do petróleo à pesquisa genética de plantas para a produção de biocombustíveis.	10/9/2007 – Apenso ao PL1618/2003. 2/7/2008 - Apenso a este o PL3589/2008.
543/07	Lelo Coimbra PMDB/ES	Aumenta o percentual de participação dos <i>royalties</i> excedentes a 5%, até 10% e da Participação Especial, para os Municípios confrontantes à Plataforma Continental, estendendo sua distribuição às suas respectivas áreas geoeconômicas.	30/4/2007 Apensado ao PL1.618/2003.
445/07	Sandra Rosado PSB/RN	Altera a destinação de parte dos <i>royalties</i> pela produção de petróleo entregue aos Municípios.	4/4/2007 – Apenso ao PL323/2007. 17/02/2011 Desarquivado.
413/07	Manato PDT/ES	Destina, pelo prazo de 5 anos, no mínimo, 1% (um por cento) dos recursos referentes aos <i>royalties</i> pela exploração de petróleo, gás natural e recursos hídricos para geração de energia, à aquisição, construção e manutenção de escolas e equipamentos necessários ao ensino.	4/4/2007 – Apenso ao PL323/2007. 17/02/2011 Desarquivado.
381/07	Silvio Costa PMN/PE	Altera a Lei nº 9.478/97, no que diz respeito à destinação por parte de Estados e Municípios, em programas da área de habitação e saneamento básico.	4/4/2007 – Apenso ao PL323/2007. 17/02/2011 Desarquivado.
341/07	Júlio Cesar PFL/PI	Estabelece novo critério de distribuição de compensação financeira (<i>royalties</i>) e participação especial pela produção de petróleo, gás natural e xisto betuminoso, entre os Estados, Distrito Federal e Municípios, adotando os mesmos critérios de repartição do FPE e do FPM. Revoga o art.48 da Lei nº 9.478/97.	20/3/2007 – Apenso ao PL299/2007.
323/07	Brizola Neto PDT/RJ	Dispõe sobre a aplicação de recursos provenientes de <i>royalties</i> do petróleo, exclusivamente para educação, ações ambientais, energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação e saneamento básico.	21/1/2010 Apenso a este o PL 6668/2009. 17/02/2011 Desarquivado.

Continua...

Continuação...

Tabela 8.1 - Projetos de Lei atinentes ao tema rendas de hidrocarbonetos em tramitação na Câmara dos Deputados (2000-2009)

PL	Autor	Matéria	Última Ação
299/07	Nelson Meurer PP/PR	Regulamenta a distribuição dos recursos financeiros provenientes da compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural na plataforma continental.	4/5/2007 - CME: Apenso ao PL 1618/03.
7695/06	Ricardo Santos PSDB/ES	Estabelece critérios para aplicação de recursos dos <i>royalties</i> e da participação especial da produção de petróleo em áreas de abrangência da SUDAM e da SUDENE e nos projetos finalísticos de criação e manutenção de unidades de conservação, nos Estados e Municípios onde ocorrer a produção de petróleo e gás natural.	31/01/2011 Arquivado (art. 105 RICD)
7290/06 ou PLS 268/2003	Senador Rodolpho Tourinho - PFL/BA	Define "indústria petroquímica de primeira e segunda geração" como fornecedora de produtos petroquímicos básicos (eteno, propeno e resina termoplástica) e a inclui como beneficiária de programas financiados pela distribuição de <i>royalties</i> .	13/4/2009 Transformado na Lei Ordinária 11.921/2009.
7164/06	Ary Kara PTB/SP	Estabelece a obrigatoriedade de proteção ambiental por Estados e Municípios que recebem <i>royalties</i> pela produção de energia e/ou combustíveis.	31/1/2007 - Arquivado (art. 105 RICD)
4900/05	Carlos Nader PL/RJ	Dispõe sobre a aplicação de recursos advindos dos <i>royalties</i> do petróleo.	31/1/2007 - Arquivado (art. 105 RICD)
4887/05	Rose de Freitas PMDB/ES	Dispondo que as parcelas de <i>royalties</i> pela produção de derivados de petróleo e recursos minerais pertencentes aos Estados e Municípios serão distribuídas, respectivamente, na razão inversa de suas classificações segundo o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).	3/4/2007 - Desarquivado (art. 105 RICD)
4767/05	Eduardo Paes PSDB/RJ	Dispõe sobre a obrigatoriedade de instituição de Fundo de Garantia de Reserva de <i>Royalties</i> , para os Entes Federativos que se beneficiam da participação ou compensação financeira de que trata o § 1º do artigo 20 da Constituição Federal.	31/1/2007 - Arquivado (art. 105 RICD)
4328/04	Eduardo Paes PSDB/RJ	Dispõe sobre a obrigatoriedade de instituição de Fundo de Garantia de Reserva de <i>Royalties</i> , para os Entes Federativos que se beneficiam da participação ou compensação financeira de que trata o § 1º do artigo 20 da Constituição Federal.	31/1/2005 - Ao Arquivo - Memorando nº 20/05.
3318/04	Carlos Rodrigues PL/RJ	Cria fundo constituído por 5% da arrecadação dos <i>royalties</i> , pagos em decorrência da extração de petróleo, para ser investido nos 10 Municípios com IDH mais baixo, nos Estados da Federação beneficiários de <i>royalties</i> .	5/7/2005 - Arquivado (art. 58, § 4º do RICD)

Continua...

Continuação...

Tabela 8.1 - Projetos de Lei atinentes ao tema rendas de hidrocarbonetos em tramitação na Câmara dos Deputados (2000-2009)

PL	Autor	Matéria	Última Ação
2043/03	Eduardo Paes PSDB/RJ	Altera a Lei nº 9.478/97 para 20% dos <i>royalties</i> serem aplicados em ações ambientais, excluídas as despesas de custeio e 80% em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação e em saneamento básico.	31/1/2007 - Arquivado (art. 105 RICD)
2042/03	Eduardo Paes PSDB/RJ	Dispõe sobre normas para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, voltadas para aplicação, controle e fiscalização da compensação financeira de que trata o parágrafo 1º do artigo 20 da Constituição da República.	31/1/2007 - Arquivado (art. 105 RICD)
1678/03	Eduardo Paes PSDB/RJ	Modifica o parágrafo 3º do artigo 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterada pela Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e pela Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986.	29/10/2003 - Devolvido ao autor (art. 137, § 1º do RICD).
1636/03	Eduardo Cunha PP/RJ	Altera critérios de redistribuição de parcela do valor dos <i>royalties</i> oriundo de produção de petróleo e gás natural.	19/8/2003 - Apenso este ao PL1618/2003. 3/4/2007 - Desarquivado (art. 105 RICD)
1618/03¹⁴⁸	Mauro Passos PT/SC	Regulamenta a distribuição dos recursos financeiros provenientes da compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural na plataforma continental.	21/09/2011 - CME: Apresentação do Parecer do Relator n. 6 pelo Deputado Fernando Jordão (PMDB-RJ). ¹⁴⁹
1428/03	Benedito de Lira PP/AL	Distribui 5% do valor dos <i>royalties</i> da produção de petróleo para a Secretaria Nacional de Aquicultura e Pesca.	31/01/2011 - Arquivado (art. 105 do RICD).
7472/02	Gustavo Fruet PMDB/PR	Dispõe que caberá ao IBGE traçar a projeção dos limites territoriais dos Estados e Municípios confrontantes e a delimitação entre estados vizinhos produtores de petróleo e gás natural, com vistas a participação nos resultados ou pagamento de compensação financeira.	28/08/2003 – Apenso ao PL 4359/2001. 6/10/2009 - Prossegue apenso ao PL 5.938/09. 16/02/2011 Desarquivado

Continua...

¹⁴⁸ Esse PL passou a ser central em relação aos outros PLs aqui expostos, segue a sequência de PLs apensados ao PL 1618/03: PL 1636/2003; PL 4887/2005; PL 299/2007; PL 341/2007; PL 543/2007; PL 1900/2007; PL 3589/2008; PL 2137/2007; PL 2177/2007; PL 1101/2011; PL 3174/2008; PL 441/2011; PL 442/2011; PL 4018/2008; PL 5382/2009; PL 4206/2008; PL 4476/2008; PL 4506/2008; PL 5354/2009; PL 5640/2009; PL 5584/2009; PL 5964/2009; PL 6158/2009; PL 8051/2010; PL 801/2011; PL 1896/2011; PL 2252/2011.

¹⁴⁹ Parecer do Relator, Dep. Fernando Jordão (PMDB-RJ), pela rejeição deste, da Emenda 1/2003, do PL 1636/2003, do PL 4887/2005, do PL 299/2007, do PL 1900/2007, do PL 2137/2007, do PL 3174/2008, do PL 4018/2008, do PL 4206/2008, do PL 4476/2008, do PL 4506/2008, do PL 5354/2009, do PL 5584/2009, do PL 5964/2009, do PL 6158/2009, do PL 801/2011, do PL 1896/2011, do PL 341/2007, do PL 543/2007, do PL 3589/2008, do PL 2177/2007, do PL 1101/2011, do PL 441/2011, do PL 5382/2009, do PL 5640/2009, e do PL 442/2011, apensados, e pela aprovação do PL 8051/2010, apensado, com emendas.

Continuação...

Tabela 8.1 - Projetos de Lei atinentes ao tema rendas de hidrocarbonetos em tramitação na Câmara dos Deputados (2000-2009)

PL	Autor	Matéria	Última Ação
7188/02	Poder Executivo	Permitindo a continuidade da alocação dos recursos dos <i>royalties</i> e da participação especial, ampliando para até 50% e até 100% os percentuais de desvinculação estabelecidos; estendendo a flexibilidade aos exercícios de 2003 e posteriores.	8/3/2010 – CCJC: Parecer do Rel. Dep. Eliseu Padilha (PMDB-RS), pela constitucionalidade e injuridicidade ¹⁵⁰ .
5520/01	Clementino Coelho PPS/PE	Destinando percentual da verba arrecadada com a cobrança de <i>royalties</i> previsto no contrato de concessão, quando a lavra ocorrer em campos localizados na plataforma continental, a todos os Estados, Municípios e DF, segundo os critérios do FPE e FPM.	31/1/2003 - Arquivado (art. 105 do RICD)
4859/01	Luiz Carlos Hauly PSDB/PR	Atribui ao TCU competência para fiscalizar o cálculo, a distribuição e aplicação dos recursos provenientes das compensações financeiras e dos <i>royalties</i> pela utilização de recursos hídricos e pela exploração mineral.	05/04/2011- Encerrado o prazo para emendas ao projeto. Não foram apresentadas emendas.
4359/01	Feu Rosa PSDB/ES	Estabelece para a demarcação da divisa entre estados e municípios costeiros, uma linha definida pelos pontos relativos ao limite inter-estadual e intermunicipal na linha da costa e seu correspondente na linha do mar territorial.	16/02/2011 Desarquivado.
3018/00	Rita Camata PMDB/ES	Dispõe sobre o pagamento de <i>royalties</i> ou compensação financeira pela produção de petróleo e gás natural na plataforma continental.	7/6/2000 - Arquivado.
2954/00	João Grandão PT/MS	Retira a restrição quanto à aplicação dos recursos de compensação financeira na manutenção do quadro permanente de pessoal de estados e municípios e dispõe que na hipótese de atraso no repasse do pagamento dos <i>royalties</i> , inclusive pela exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural, incidirão encargos financeiros equiparados aos aplicados sobre os débitos em atraso dos contribuintes com a União.	7/6/2000 - Arquivado.
2356/00	Paulo Feijó PSDB/RJ	Autoriza os estados e municípios e DF a utilizarem a compensação financeira pela exploração do petróleo e do gás natural, inclusive, com despesas do quadro permanente de pessoal e pagamento de dívidas.	7/6/2000 - Arquivado.

Fonte: Elaboração própria a partir de Câmara dos Deputados (2010).

A partir da tabela 8.1, verifica-se que inúmeros PLs abarcaram a presença do princípio da justiça intra e intergeracional. Nesse sentido, o PL nº 7.164/2006, de autoria do Deputado Ary

¹⁵⁰ Também, foram considerados constitucionais, porém injurídicos, a Emenda 1/2002 da CME, a Emenda 1/2002 da CDEIC, a Emenda 2/2002 da CME, a Emenda 3/2002 da CME, a Emenda 4/2002 da CME, o Substitutivo 1 da CME, o Substitutivo 1 da CDEIC, o Substitutivo 1 da CFT, a Emenda ao Substitutivo 1 ao SBT 1 CFT, a Emenda ao Substitutivo 2 ao SBT 1 CFT, e a Emenda ao Substitutivo 3 ao SBT 1 CFT.

Kara (2010), pretendia que a aplicação das receitas decorrentes da exploração de hidrocarbonetos e percebidas por estados e municípios fosse destinada à preservação ambiental na proporção de 40%, incluindo o saneamento básico.

Na justificativa do PL nº 7.164/2006, o Dep. Ary Kara (2010, p. 02-03) fala que sua proposição decorre da ausência de um instrumento legal que determine claramente as responsabilidades de Estados e Municípios com a preservação ecológica de suas áreas físicas, bem como, em determinados casos, a percepção de completa omissão destes poderes em relação a esta importante tarefa. Contudo, o PL nº 7.164/2006, conforme se percebe da tabela 8.1 foi arquivado nos termos do art. 105¹⁵¹ do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

É averiguável que as diversas proposições legislativas percorreram muitos caminhos, desde o arquivamento à, ainda, premente análise para submissão ao Senado Federal, segunda casa legislativa a tratar dos respectivos PLs. De todos em tramitação na Câmara, apenas um dos PLs analisados, realmente, foi aprovado e transformado na Lei Ordinária nº 11.921/2009 e cuja autoria foi do Senador Rodolpho Tourinho (2010), pertinente à inclusão da indústria petroquímica como beneficiária de *royalties*.

Na tabela 8.1, encontram-se as proposições legislativas que foram localizadas na plataforma eletrônica da Câmara dos Deputados na rede mundial de computadores, mesmo que iniciadas no Senado. Por tal motivo, classifica-se o grau de transparência desse órgão dentro da análise aqui realizada como satisfatório, considerando o objetivo da tese de averiguar quais Projetos de Lei trataram da aplicação ou destinação das rendas de hidrocarbonetos.

O resultado positivo da transparência da Câmara dos Deputados encontra-se na obtenção, por meio de sua plataforma eletrônica, de relatórios, pareceres, emendas legislativas, textos originais de PLs, seus andamentos e respectivos substitutivos, o que tornou possível e acessível à investigação acerca de quais os critérios que levam o legislador a se posicionar sobre os caminhos da aplicação ou destinação das rendas de hidrocarbonetos no país.

---

¹⁵¹ O art. 105 do Regimento Interno da Câmara assim dispõe: “Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as: I – com pareceres favoráveis de todas as Comissões; II – já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; III – que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; IV – de iniciativa popular; V – de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República. Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.”

No gráfico 8.3, é visualizável a proporção dos Projetos de Lei descritos na tabela 8.1 que foram arquivados e aqueles que ainda se encontram em tramitação dentro da temática destinação das rendas de hidrocarbonetos. Dos PLs referenciados no gráfico abaixo, foram selecionados alguns para exposição das justificativas dos deputados, principalmente, aqueles que ainda estão em tramitação. Ainda, ressalta-se que matérias afins acarretam o trâmite conjunto a partir do despacho de apensamento de PLs.

Importante reforçar que durante esse exame, a análise se concentrou nos PLs que demonstraram foco na assunção do princípio da justiça intra e intergeracional dentro debate sobre os caminhos da destinação dos recursos decorrentes das rendas de hidrocarbonetos.

Gráfico 8.3 - PLs arquivados e em tramitação com conteúdo relacionado ao princípio da justiça intra e intergeracional

Fonte: Elaboração própria a partir de Câmara dos Deputados (2010).

Do gráfico 8.3, depreende-se que do total de 17 Projetos de Lei, que se centraram no tema distribuição de rendas e a necessidade de direcionar os recursos provenientes da extração econômica de hidrocarbonetos para efetivação do princípio da justiça intra e intergeracional, 08 já foram arquivados, 08 se encontram em tramitação¹⁵² e 01 foi devolvido ao autor.

Dentre os PLs arquivados, merecem menção a Proposição nº 4.767/2005 de autoria do Deputado Eduardo Paes (2010a), que tinha a pretensão de instituir Fundo de Garantia de Reserva de Royalties com previsão de obrigatoriedade e mediante ato do Poder Executivo Local. O artigo 3º dessa proposição trata do princípio da justiça intra e intergeracional quando reza que “os recursos do FGRR destinar-se-ão a garantir uma reserva financeira para o Ente Federativo, visando suprir as necessidades das gerações correntes e futuras, tendo em vista que os royalties são decorrentes da exploração de energia não renováveis.” (PAES, 2010a, p. 01).

¹⁵² Nesse sentido, o Projeto de Lei n. 2.296/07, de autoria do Dep. Dr. Paulo Cesar (2010) foi desarquivado em 2011.

Interessante observar que o Deputado Eduardo Paes (2010a) faz semelhante pontuação ao da Deputada Sandra Rosado (2010), pois demonstra incômodo com a falta de transparência da aplicação dos recursos das rendas de hidrocarbonetos e importância de publicidade de planos de gastos elaborados pelo executivo e aprovado pelos representantes do povo.

Outra proposição arquivada no sentido de garantir recursos financeiros para efetivação do PJI&IG foi o PL nº 2043/2003, que destinaria 20% para ações ambientais e 80% em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação e em saneamento básico (PAES, 2010b).

Igualmente arquivado, o PL nº 3.318/2004, de autoria do Deputado Carlos Rodrigues (2010), que em referência ao caso do Rio de Janeiro, propõe a criação de um Fundo constituído por 5% da arrecadação das rendas de hidrocarbonetos para ser investido nos 10 municípios com mais baixo IDH nos Estados.

Os recursos seriam direcionados para beneficiamento e melhoria da qualidade da água potável para a população, esgoto, casas populares, escolas, saúde e asfaltamento das vias públicas, ficando vedado o gasto com folha de pagamento, propaganda oficial, pagamento de dívidas, cultura e esporte. De acordo com o Deputado Carlos Rodrigues (2010), tal medida proporcionaria a melhor distribuição dos recursos oriundos da extração de petróleo.

Em relação aos Projetos que foram transformados em lei, observa-se a partir da tabela 8.1 que o PL nº 7.290/2006 foi o único concretizado, como já abordado. Esse PL é originário do Senado Federal e de autoria do Senador Rodolpho Tourinho (2010). Tal fato demonstra baixo grau de frequência, pois ao mesmo tempo em que se verificam inúmeros projetos de lei sobre assunto similar, não se constatou as suas transformações em lei, porquanto o objetivo final da atividade legislativa não foi atingido.

E, qual seria o porquê desses PLs não seguirem adiante? Será que foi inércia legislativa? Será que foi falta de apoio dos pares legislativos? Qual foi o interesse prevalecente? A presente tese deixa essas questões em aberto para reflexão do leitor, tendo em vista que o seu objetivo não abarcou tão problemática de abordagem da eficiência do Poder Legislativo.

Considerando tal cenário exposto, o tópico a seguir detalha alguns PLs constantes da Tabela 8.1, em que se focaliza a correlação existente entre as justificativas dos autores das proposições e os elementos integrantes do PJI&IG.

8.3 Projetos de Lei sobre destinação das rendas de hidrocarbonetos: abordagem do princípio da justiça intra e intergeracional

Diante do exame do conteúdo dos PLs apresentados na tabela 8.1, averiguou-se a presença do PJI&IG nas justificativas de várias proposições, inclusive as arquivadas. Para analisá-las, utilizou-se a divisão da matéria em blocos relacionados aos anos de sua apresentação de forma decrescente.

Nesse sentido, o PL nº 5.964/2009 tratou de defender a destinação de 10% dos *royalties* oriundos da exploração do pré-sal para Ciência e Tecnologia com vistas ao desenvolvimento sustentável e ao desenvolvimento de tecnologias limpas na Amazônia.

Segundo a autora do PL nº 5.964/2009, Deputada Vanessa Grazziotin (2010, p. 02), “o país desponta como ator importante no cenário da exploração do petróleo, o que implica em uma série de reflexões, entre essas que pesquisas deverão ser direcionadas com o objetivo principal de mitigar as causas da emissão de gases que provocaram o aquecimento global.”

Assim, nas justificativas do PL nº 5.964/2009, a Deputada Vanessa Grazziotin (2010, p. 02) demonstra a preocupação com a adoção de um modelo de desenvolvimento agressivo ao ambiente. A autora, portanto, parte da premissa que é urgente a concepção e adoção de um “desenvolvimento em harmonia com as limitações ecológicas do planeta, para que as gerações futuras tenham a chance de existir e viver bem, de acordo com as suas necessidades, tais como melhoria da qualidade de vida e das condições de sobrevivência.” (GRAZZIOTIN, 2010, p. 02).

Além dessa menção às futuras gerações, o PL nº 5.964/2009 ainda afirma que “uma das finalidades do desenvolvimento sustentável é o equilíbrio social, almejando alocar as pessoas no mundo, sobre todos os aspectos. A proteção ambiental deve ser entendida então como parte do processo de desenvolvimento e condição para que ele ocorra.” (GRAZZIOTIN, 2010, p. 02).

Assim, conclui-se que o teor do PL nº 5.964/2009 está consentâneo ao PJI&IG, ao se perceber menção à sustentabilidade, principalmente, nas suas dimensões sociais e ambientais.

Outro Projeto que merece comentário é o de nº 4.476/2008 de autoria do Deputado Henrique

Fontana (2010), que dispõe sobre a destinação dos *royalties* incidentes sobre a produção de petróleo e gás natural que ultrapassar a produção mensal média dos últimos doze meses, anteriores ao da conversão do PL em lei. Esse PL introduz novas regras de rateio, com a determinação de que 48% desses *royalties* sejam repassados para os Estados e DF; e, 52% para os Municípios.

Esse PL nº 4.476/2008 define, ainda, que os recursos serão integral e exclusivamente aplicados em ações e programas públicos de educação, ciência e tecnologia, com caráter de recursos adicionais, sendo vedada a substituição de suas fontes de recursos atuais (FONTANA, 2010).

No âmbito da justificativa desse PL, o Deputado Henrique Fontana (2010) expõe sua posição baseada em literatura e dados sobre a matéria referente à aplicação das rendas de hidrocarbonetos. Dentre os PLs examinados, o PL nº 4476/2008 se destacou como um dos poucos que citaram dados e experiências de outros países ricos em recursos minerais, como Qatar e Indonésia¹⁵³.

Assim, o Deputado Henrique Fontana (2010, p. 02) inicia sua motivação ao propor o PL apontando que o país:

tem a oportunidade impar de eleger a educação como farol e ancora de seu destino. Foi nesse tom que o presidente Lula, sem hesitar, declarou ser ela a destinatária de cada centavo que brotará dos campos de petróleo e gás natural daquela camada; **recursos finitos, sabe-se, mas que podem tornar perenes – pela via da educação e do progresso científico e tecnológico** – as bases do desenvolvimento de nosso país e do bem-estar de seus cidadãos. (grifo nosso)

Ademais, visualiza-se referência ao caráter finito das reservas de hidrocarbonetos em alguns Projetos estudados. Nesse sentido, o PL nº 323/2007 de autoria do Deputado Brizola Neto (2010, p. 02) que diz:

Considerando a premissa de que o petróleo é um recurso mineral finito, a aplicação dos recursos provenientes de sua exploração deve seguir uma lógica que tanto contemple a preservação ambiental, quanto a estruturação do ente federativo, a fim de que sua matriz de desenvolvimento possa se adequar à ausência destes recursos.

---

¹⁵³ Ainda, o PL nº 4476/2008 demonstra por meio de números do Relatório “Education at a Glance 2008”, oriundo de pesquisa realizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2008, que o Brasil é o país com o menor gasto por aluno entre 35 analisados, com valores anuais destinados ao ensino básico e superior da ordem de US\$ 1.542,00 por aluno, enquanto o Chile gasta US\$ 2.694,00 por aluno e os países da OCDE na média investem US\$ 7.527,00 por aluno. Os membros da OCDE são: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Coreia do Sul, Luxemburgo, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Eslováquia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos.

Dentro dessa perspectiva, o Deputado Brizola Neto (2010), claramente, reporta-se ao PJI&IG, pois ressaltou a importância da preparação da sociedade para uma economia pós-extração de hidrocarbonetos, através da provisão de serviços de educação, de projetos ambientais para reduzir o impacto dessa extração, de recursos em energia, de pavimentação de rodovias, de abastecimento e tratamento de água, de irrigação e saneamento básico. Com isso, visa-se prover as localidades beneficiárias de um mínimo de infra-estrutura que garanta o desenvolvimento progressivo da região ao longo do tempo, e a base para sua sustentabilidade.

Dessa forma, o Dep. Brizola Neto (2010, p. 02) se posiciona da seguinte maneira:

Desta forma, a educação passa a ter papel fundamental, uma vez que pode ser considerada como a mais importante ferramenta de indução de desenvolvimento de qualquer sociedade. Preparar as gerações mais novas para enfrentar os desafios de uma economia dependente de uma única fonte de recursos pode ser considerado como o principal papel dos governantes das regiões que hoje extraem petróleo e gás natural. Diante disso, estamos propondo a aplicação de 30% (trinta por cento) dos recursos provenientes dos royalties do petróleo em educação, englobando com isso, além do ensino fundamental, médio e superior, os cursos técnicos e profissionalizantes, que poderiam dar subsídios às novas gerações para enfrentar os períodos de escassez que virão pela frente.

Além disso, destinamos a parcela de 30% (trinta por cento) para aplicação em projetos ambientais, tais como: reflorestamento, recuperação de áreas degradadas, educação ambiental, etc. O objetivo deste direcionamento de recursos é minorar o impacto causado pela exploração do petróleo e pela aceleração do processo de desenvolvimento daqueles entes federativos.

Destinamos também a aplicação de 40% (quarenta por cento) dos recursos em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação e saneamento básico, visando prover aquelas regiões de um mínimo de infra-estrutura que garanta o desenvolvimento progressivo da região ao longo dos anos, garantindo a base para um desenvolvimento sustentado no futuro.

Ao PL nº 323/2007 foram apensadas as seguintes Proposições Legislativas: PL nº 445/2007, de autoria da Deputada Sandra Rosado (2010); PL nº 413/2007, de autoria do Deputado Manato (2010); o PL nº 381/2007, de autoria do Deputado Silvio Costa (2010); bem como o PL nº 6.668/2009, de autoria do Dep. Simão Sessim (2010).

No PL nº 445/2007, o objetivo da destinação das rendas de hidrocarbonetos é a zona rural dos municípios beneficiários, com 30% dos recursos para investimentos obrigatórios em programas de erradicação da miséria e na melhoria das condições socioeconômicas.

Na justificativa desse PL, a Deputada Sandra Rosado (2010, p. 02), deixa claro que a proposição surge da constatação de “denúncias do mau uso desses recursos financeiros, empregados, por vezes, na promoção de festas e obras desnecessárias, em vez de se

atenderem, por exemplo, as carências da população no que diz respeito às áreas de infraestrutura, saneamento, saúde, educação e proteção ambiental.”

Dessa forma, a Deputada Sandra Rosado (2010, p. 02-03) acrescenta a menção à busca de atendimento ao PJI&IG como um caminho coerente de aplicação das rendas de hidrocarbonetos quando diz que:

Por isso, entendemos como altamente meritória a criação de exigência de aplicação de uma parcela considerável do dinheiro proveniente dos royalties e demais participações pagas pela produção de petróleo ou gás natural para o atendimento da população mais necessitada, para que, ao se esgotarem as jazidas desses recursos naturais não-renováveis, também as gerações futuras possam usufruir dos benefícios hoje à disposição da atual geração, e que são gerados pela exploração desses mesmos bens. Assim, teremos a certeza de incentivar o aproveitamento racional de nossas riquezas naturais, combater os desperdícios e garantir a correta gestão dos bens públicos e, para as gerações futuras, a continuidade da prosperidade, do desenvolvimento econômico e de uma boa qualidade de vida para todos os cidadãos brasileiros. É, portanto, visando à redução da miséria e das desigualdades socioeconômicas ainda existentes em nosso país e a incentivar o aproveitamento racional de nossas riquezas naturais, combater os desperdícios e garantir a correta gestão dos bens públicos e, para as gerações futuras, a continuidade da prosperidade, do desenvolvimento econômico e de uma boa qualidade de vida para todos os cidadãos brasileiros que vimos apresentar a presente proposição, solicitando de nossos nobres pares desta Casa o seu firme e decisivo apoio para a sua rápida transformação em Lei.

No que toca ao PL nº 381/2007, de autoria do Deputado Silvio Costa (2010), a aplicação das rendas atinge os 5% da produção de petróleo e gás natural regidos pelas regras de distribuição da Lei nº 7.990/89 e se concentra no direcionamento de programas da área de habitação e saneamento básico. Para tanto o deputado traz como justificativa o déficit habitacional e de acesso aos serviços de saneamento básico, apontando que a ausência de condições adequadas de esgotamento e disposição de resíduos impacta negativamente sobre o ambiente e a saúde.

O PL nº 413/2007, de autoria do Deputado Manato (2010) pretende fixar a destinação de no mínimo 1%, até o quinto ano após a transformação da proposição em lei, para construção, aquisição, manutenção e conservação de escolas no âmbito de competência de cada ente federado. Segundo o deputado, essa medida atenuaria pelo menos no plano material, parte das necessidades locais relativas à universalização da educação básica, infantil, especial e de jovens e adultos (MANATO, 2010).

Ao PL nº 323/2007 foi também apensado a Proposição nº 6.668/2009 de autoria do Deputado Simão Sessin (2010, p. 01), que visa ordenar a “aplicação dos *royalties* do petróleo pelos Municípios.” Na justificativa desse PL, o Dep. Simão Sessin alerta para as necessidades básicas das localidades beneficiárias que deveriam ser prevaletentes em relação a outros tipos

de gastos públicos. O PL nº 6.668/2009 é composto basicamente de um artigo, *in verbis*:

Art. 1º - Os recursos provenientes dos *royalties* da produção de petróleo destinados diretamente aos Municípios deverão ser aplicados nas áreas de combate à pobreza, desenvolvimento da educação, da cultura, da saúde pública, da ciência e tecnologia e da mitigação e adaptação às mudanças climatológicas. (SESSIN, 2010, p. 01)

Em termos de conservação ambiental, além das proposições examinadas, o PL nº 7.695/2006 chama atenção por propor a utilização de pelo menos um terço da participação especial destinada ao MMA para programas e projetos com o objetivo de criação, implantação, ampliação e manutenção de Unidades de Conservação em Estados produtores.

Conforme opinião dos Deputados Ricardo Santos e Manato (2011, p. 04), o legislador quando da promulgação da Lei do Petróleo e seu art. 50, inciso II se referia “aos efeitos da indústria do petróleo e aos riscos de incidentes ambientais que dela derivam, o que requer políticas contínuas de preservação e recuperação de danos ambientais.”

No mesmo PL, existe a pretensão de que 40% dos recursos destinados ao MCT sejam alocados nas regiões Norte e Nordeste em programas de fomento à capacitação e ao desenvolvimento científico e tecnológico, por considerar justo um mínimo de inversões em ciência e tecnologia nas localidades produtoras.

Segundo os Deputados Santos e Manato (2011, p. 03), “tais inversões atenderiam ao princípio da eficiência na exploração da atividade, no curto e médio prazos e cria uma ambiência favorável no âmbito da ciência e tecnologia, ao enfrentamento da escassez futura desses recursos, inclusive na exploração de poços considerados ‘maduros’.”

Do que se nota uma nítida correlação da importância de criar um ambiente favorável à sustentabilidade das localidades através de incremento de recursos em ciência e tecnologia, inclusive, com o viés de desenvolvimento de outras tecnologias de uso e de geração de energia, tendo em vista o reconhecimento da escassez das rendas e dos hidrocarbonetos. Contudo, o PL nº 7.695/2006 foi arquivado em 31/01/2011 conforme o artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Nessa linha, o PL nº 4.900/2005, de autoria do Dep. Carlos Nader (2010), apesar de arquivado, dispunha sobre a destinação de *royalties* percebidos pelos municípios para o investimento em infra-estrutura, saneamento básico, desenvolvimento econômico, revitalização da estrutura pesqueira, saúde e educação.

Também, o PL nº 4.900/2005 proibia a utilização dessa receita nos gastos de custeio. Segundo o Deputado Nader (2010, p. 02), com essa destinação, estaria coibida “a aplicação do recurso em obras que não gerem retorno, renda e emprego.” O Dep. Carlos Nader (2010, p. 02) diz que:

os royalties de petróleo são compensações financeiras pagas pelas empresas que exploram a sua produção, e buscam garantir que as prefeituras direcionem esses recursos no desenvolvimento local e nos gastos de suas demandas sociais, tudo para assegurar a sustentabilidade econômica dos municípios quando as reservas de petróleo acabarem.

Como se percebe, existe clara menção ao aspecto temporal da indústria de hidrocarbonetos, bem como aos elementos integrantes do PJI&IG na justificativa do PL nº 4.900/2005.

Os PLs estudados nessa sessão demonstram, portanto, percepção acerca da importância de efetivação do PJI&IG pelos deputados autores quando a matéria envolvida se trata de destinação das rendas de hidrocarbonetos.

Diante dessa perspectiva, o item a seguir pretende abordar os PLs cujo objetivo é a criação de novos critérios de rateio. Dentro desse tópico, pretende-se, também, demonstrar a interação existente entre critérios de rateio e regras de destinação, posto que muitos dos Projetos examinados, inicialmente, focados no tema distribuição foram expandidos para atingir novas regras de destinação das rendas de hidrocarbonetos. Igualmente, Projetos que envolveram a distribuição e a destinação serão analisados.

8.4 Projetos de Lei sobre regras de distribuição e interação com a aplicação das rendas de hidrocarbonetos

Dos 46 PLs examinados, sete projetos trataram de maneira preponderante da distribuição das rendas, com a previsão de alteração da atual sistemática da Lei nº 9.478/97.

Por exemplo, o PL nº 5.354/2009, de autoria do Dep. Inocêncio Oliveira (2010), tratou de prevê a distribuição de 60% dos *royalties* e da participação especial para os municípios produtores e o restante para fundo a ser partilhado entre os municípios não produtores de todo o país.

Na justificativa do PL nº 5.354/2009, o Deputado Inocêncio de Oliveira (2010) se reporta à interpretação de que os bens do subsolo é patrimônio de todo o país, pelo fato de, conforme

previsão constitucional, a União ser a proprietária desses bens.

Dessa maneira, a divisão atual das rendas decorrentes da exploração econômica de hidrocarbonetos reativaria a desigualdade social, pois criaria cidadãos de “primeira” e de “segunda” classe, consistentes naqueles que vivem em cidades beneficiárias dessas rendas, e nesses que são cidadãos de localidades não beneficiárias (I. OLIVEIRA, 2010). A situação atual, segundo o Deputado Inocêncio Oliveira (2010, p. 03) cria iniquidade e injustiça,

permitindo que alguns dos cidadãos de nosso país residam em cidades dotadas de grandes confortos, onde se pratica mesmo o esbanjamento, em obras suntuárias e supérfluas, de recursos financeiros provenientes da produção de petróleo, enquanto que outros residem em cidades onde falta dinheiro para providenciar mesmo os mais essenciais e elementares benefícios à população.

Outro projeto que segue a mesma linha de critério de justiça adotado pelo Deputado Inocêncio Oliveira (2010) no PL nº 5.354/2009, é a Proposição nº 5.584/2009, de autoria do Dep. Fernando Marroni (2010), que prevê a distribuição de 75% dos *royalties* excedentes a 5% da produção *onshore* para um Fundo Especial constituído por todos os Estados e Municípios. O restante de 25% dos *royalties* seria distribuído para o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) com vistas:

a financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, do gás natural, dos biocombustíveis e à indústria petroquímica de primeira e de segunda geração, bem como para programas de mesma natureza que tenham por finalidade a prevenção e a recuperação de danos causados ao meio ambiente por essas indústrias. (MARRONI, 2010 p. 01).

Dáí se infere que não obstante a clara preocupação do PL nº 5.584/2009 com a definição de novas regras de distribuição, também, existe a vinculação de o ministério beneficiário aplique os recursos em certos programas e/ou projetos.

Dentre os quais, destaca-se a previsão da aplicação das rendas na prevenção e na recuperação de danos causados ao ambiente pela indústria de petróleo e gás natural, com isso programas e/ou projetos que visem a evitar danos seriam acolhidos pela provisão de receitas. Dessa forma, essa Proposição se encontra no grupo dos 15 PLs, que abordaram as temáticas distribuição e destinação conjuntamente.

Já quanto à produção *offshore*, o PL nº 5.584/2009 tratou de rezar que a distribuição dos *royalties* excedentes a 5% da produção será de 65% para o Fundo Especial formado por Estados e Municípios; 15% para o Ministério da Marinha visando à fiscalização e à proteção

das áreas de produção; 15% para o MCT com o mesmo rol de destinação citado acima, incluindo que 40% seria aplicado em programas de fomento à capacitação e ao desenvolvimento científico e tecnológico das regiões Norte e Nordeste. Do total destinado ao Fundo Especial, 20% serão distribuídos seguindo as regras do Fundo de Participação dos Estados e 80% conforme os critérios do Fundo de Participação dos Municípios (MARRONI, 2010, p. 01-02).

Para o autor do PL nº 5.584/2009, Dep. Fernando Marroni (2010, p. 02), o critério de motivação para a proposta foi o fato de que os recursos do subsolo são considerados patrimônio nacional, conforme artigo 20, IX da Constituição Federal, resultado da escolha política decorrente da ampla campanha “o petróleo é nosso”.

Sendo assim, na opinião do Deputado Marroni (2010, p. 03), a Lei do Petróleo não estabeleceu uma divisão justa desses recursos, privilegiando os Estados e Municípios onde os minérios são extraídos. Portanto, segundo o Deputado, a proposta de sua autoria teria o condão de tornar mais justo e pertinente a regra de divisão das rendas de hidrocarbonetos, especificamente, dos *royalties*, porquanto contemplaria os entes federados de acordo com o quantitativo populacional apurado pelo IBGE (MARRONI, 2010, p. 03).

Também, no tocante aos Projetos de Lei com o perfil distribuição e aplicação, o PL nº 4.506/2008 de autoria do Dep. Osório Adriano (2010) traz proposta de alteração do artigo 47 da Lei do Petróleo com o incremento da alíquota de *royalties* para o limite máximo de 50% da produção, a pretensão de o Ministério da Educação ser beneficiário, bem como a previsão da constituição de um Fundo Especial com recursos a ser repartidos por estados e municípios não beneficiários de rendas de hidrocarbonetos.

Nesse sentido, para o PL n.º 4.506/2008 os recursos do Fundo Especial seriam para aplicação no financiamento de obras de infra-estrutura, de saneamento, saúde e segurança pública, sendo sua alocação aprovada pelos respectivos órgãos executivos e legislativos estaduais e municipais.

Ainda, dentre os Projetos de Lei que prevêm a abordagem de distribuição das rendas de hidrocarbonetos, aborda-se o PL nº 1.618/2003, que apesar de em sua ementa referenciar tão somente a distribuição da compensação financeira na plataforma continental, ao longo da sua tramitação no Congresso Nacional, sofreu uma série de modificações, que culminou no Substitutivo do Deputado Nelson Meurer (2010).

Nesse substitutivo, Deputado Nelson Meurer (2010) pretendeu realizar vinculações de receitas quando da prescrição da quota para o MME, o MMA, o MCT e o Comando da Marinha.

Ocorre que em seu texto original, o PL nº 1.618/2003 de autoria do Dep. Mauro Passos (2010) tratou tão somente de distribuição nos termos que se seguem: 20% para a constituição de um fundo a ser repartido entre o MME, MCT, MMA e Ministério da Defesa; 40% para a constituição de um fundo a ser repartido entre Estados e Municípios considerados afetados pelas atividades de escoamento da produção de hidrocarbonetos; 40% para a constituição de um fundo a ser repartido entre os demais Estados e Municípios não enquadrados no inciso anterior.

A justificativa do PL nº 1.618/2003 é similar aos dos PLs 5.354/2009 e 5.584/2009, por tal motivo esses dois PLs foram apensados ao PL nº 1.618/2003. Aliás, conforme se averigua da nota de rodapé nº 148, foram apensados 27 Projetos de Lei ao PL nº 1.618/2003, em virtude de identidade ou correlação da matéria e da anterioridade deste PL em relação aos demais.

Assim, além do critério de patrimônio da União como subsídio para o oferecimento da Proposta nº 1.618/2003, adotou-se discurso acerca dos temas justiça e equidade no sentido de que o resultado econômico seja repartido entre todos os Estados e Municípios do País, “de tal forma que todos os brasileiros, por definição, iguais perante a Lei, possam aproveitar a riqueza nacional, sem que haja qualquer privilégio.” (PASSOS, 2010, p. 02).

De acordo com o Dep. Mauro Passos (2010, p. 02) “a legislação resultante dessa inobservância cristalizou no País a existência de brasileiros de primeira e segunda categorias.”

Importante registrar que o Deputado Mauro Passos (2010, p. 02), constrói sua justificativa abordando, também, a questão da territorialidade, assim, para a produção *offshore*, o legislador ordinário não teria observado que:

a noção de territorialidade estadual ou municipal não se estende além dos limites da linha de preamar (...). Diferentemente, quando o aproveitamento ocorre em terra, não há possibilidade de qualquer outra interpretação, uma vez que a Constituição menciona, claramente, como condição, a respectiva territorialidade.

Ao acompanhar a tramitação do PL nº 1.618/2003 foi possível verificar que o relator Dep. Nelson Meurer (2010) votou em 2005 pela aprovação deste, de sua Emenda 1/2003 da Comissão de Minas e Energia (CME), e do PL apensado nº 4.887/2005, com substitutivo, e pela rejeição do PL apensado nº 1636/2003. Assim, o Substitutivo do Dep. Nelson Meurer

(2010) ao PL nº 1.618/2003 tratou de incorporar mudanças nos percentuais destinados aos ministérios, colocando o Ministério da Justiça como beneficiário na proporção de 2%, bem como previsões de vinculações das receitas dos ministérios.

Outro ponto relevante incluso no PL nº 1.618/2003 pelo PL nº 4.887/2005, de autoria da Deputada Rose de Freitas (2010), foi o critério de divisão das rendas de hidrocarbonetos pautado no inverso do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)¹⁵⁴.

Segundo a Deputada Rose de Freitas (2010), esse critério teria o condão de reduzir as desigualdades da sociedade e das regiões brasileiras e encontraria respaldo no artigo 3º da Constituição Federal. Nas palavras da Deputada Rose Freitas (2010, p. 04) é um:

Critério absolutamente justo e sem possibilidades de discussão: conceder aos Estados e Municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) os maiores quinhões dessa arrecadação e, inversamente, as menores parcelas aos Estados e Municípios mais ricos e desenvolvidos, que já dispõem de outros e bastantes meios para garantir sua prosperidade.

Ao PL nº 1.618/2003, também, foram inclusos as Proposições ns. 4.018/2008 e 5382/2009. O primeiro de autoria da Deputada Elcione Barbalho (2010) propõe a destinação de 30% dos *royalties* e 30% da participação especial provenientes da exploração de hidrocarbonetos na região do Pré-sal na plataforma continental brasileira para o Fundo de Nacional de Desenvolvimento Educacional e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Segundo a Deputada Elcione Barbalho (2010, p. 02), o PL tem como base o art. 3º, inciso III, da CF dentro da finalidade “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais.”

O segundo PL, de autoria do Deputado Fernando Chiarelli (2010) tem como tema a constituição de um fundo social com as rendas provenientes do Pré-sal destinado à instalação e manutenção de centros integrados de educação, saúde e alimentação, à construção de habitações populares e à promoção da cidadania com ordem de prioridade sobre outras previsões de aplicação.

Com isso, de acordo com o Deputado Chiarelli (2010, p. 02), o PL nº 5.382/2009 garantiria, através do fundo, “que todos os brasileiros possam ter acesso a escolas de atendimento integral, a atendimento médico, a moradias dignas e a boa alimentação, direitos de todo

¹⁵⁴ Esse índice tem como base os dados do “Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil”, elaborado a partir das estatísticas do IBGE, dentro de uma iniciativa conjunta do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e da Fundação João Pinheiro, do Estado de Minas Gerais.

cidadão.” Do que se infere o conteúdo do princípio da justiça intra e intergeracional norteando a Proposta nº 5382/2009.

Percebe-se, portanto, que existe elevada propensão para que os Projetos de Lei, cujo tema preponderante seja revisão de critérios de rateio das rendas, agreguem, também, as definição de regras relativas à destinação dessas rendas. O que comprova a intercomunicação profunda entre essas temáticas.

Outro PL apensado ao Projeto de Lei nº 1.618/2003, é o de nº 5.640/2009 pertinente à previsão do pagamento de *royalties* “aos municípios afetados por pontos de entrega, às concessionárias estaduais, de gás natural produzido no País.” Esse PL foi, inicialmente, apensado à Proposição nº 5.354/2009, sendo resultado do pleito de municípios que deixaram de perceber rendas de hidrocarbonetos, em razão da Portaria ANP nº 21/2001 definir novos critérios para classificação das instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural. O tema objeto do PL nº 5640/2009 remete o leitor para o capítulo 10.

Todavia, não obstante o histórico do trâmite do PL nº 1.618/2003, em 29 de setembro de 2011, o Deputado Fernando Jordão (2011, p. 33) apresentou seu parecer desfavorável ao PL nº 1.618/2003 e apensos.

Assim, seu voto foi pela aprovação do PL nº 8.051/2010, com quatro emendas de sua autoria, e pela rejeição dos PLs nº 1.618/2003, 1.636/2003, 4.887/2005, 299/2007, 341/2007, 543/2007, 1.900/2007 (PINTO, 2010), 2.137/2007 (VIDIGAL, 2010), 2.177/2007 (BEZERRA, 2010), 3.174/2008, 3.589/2008, 4.018/2008, 4.206/2008, 4.476/2008, 4.506/2008, 5.354/2009, 5.382/2009, 5.584/2009, 5.640/2009, 5.964/2009, 6.158/2009, e nos 441, 442, 801, 1101, 1.896, de 2011 e 2.252, de 2011, bem como a Emenda EMC nº 1/2003 da Comissão de Minas e Energia (CME).

Em relação ao Parecer do Deputado Fernando Jordão (2011), existe certa evidência de que o PL nº 8.051/2010, com as modificações incluídas na Câmara de Deputados, poderá ser transformado em lei, em virtude disso o próximo item se concentrará na discussão sobre essa respectiva proposição e seu andamento na Câmara dos Deputados.

8.5 Projeto Lei nº 8.051/2010: os *royalties* devidos em função da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluídos sob o regime de partilha de produção

Conforme tratado no capítulo 3 da tese, a Presidência da República submeteu o Projeto de Lei nº 8.051/2010, à aprovação do Congresso Nacional, em razão da ausência de definição da alíquota e do critério de repartição dos *royalties* da produção de hidrocarbonetos sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, instituído pela Lei nº 12.351/2010.

Assim, o PL nº 8.051/2010 foi apensado ao PL nº 1.618/2003, que passou a tramitar em regime de prioridade e seguiu para análise e deliberação na Comissão de Minas e Energia da Câmara, com a designação do Dep. Fernando Jordão como relator (PMDB-RJ). Também, foram apensados ao PL nº 1.618/2003 todos os Projetos interpostos em 2011, os de nºs 441, 442, 801, 1.101, 1.896 e 2.252.

Nesse sentido, o parecer do Relator Fernando Jordão (2011, p. 33) foi favorável à aprovação do PL nº 8.051/2010, com 04 emendas de sua autoria, e pela rejeição do PL nº 1.618/2003 e todos os seus apensados. Segundo o Dep. Jordão (2011, p. 33), a aprovação do PL nº 8.051/2010 justifica-se pelo fato de que ocorrerá a preservação de mínimo de rendas aceitável para todos os envolvidos e permite que a indústria do petróleo se desenvolva de modo responsável e com segurança.

Para chegar a essa conclusão o Dep. Jordão (2011, p. 29-30) aponta, principalmente, duas razões. Primeiramente, elenca a elevação da alíquota dos *royalties* para 15% e em segundo lugar explica que a distribuição dos *royalties*, nos moldes desse PL, representa progresso em relação ao vetado art. 64 da Lei nº 12.351/2010¹⁵⁵.

---

¹⁵⁵ A redação do art. 64 da Lei nº 12.351/2010 que foi vetada pelo Presidente da República à época é a seguinte: “Ressalvada a participação da União, bem como a destinação prevista na alínea d do inciso II do art. 49 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a parcela restante dos *royalties* e participações especiais oriunda dos contratos de partilha de produção ou de concessão de que trata a mesma Lei, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, será dividida entre Estados, Distrito Federal e Municípios da seguinte forma: I - 50% (cinquenta por cento) para constituição de fundo especial a ser distribuído entre todos os Estados e Distrito Federal, de acordo com os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Estados - FPE; e II - 50% (cinquenta por cento) para constituição de fundo especial a ser distribuído entre todos os Municípios, de acordo com os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Municípios - FPM. § 1º A União compensará, com recursos oriundos de sua parcela em *royalties* e participações especiais, bem como do que lhe couber em lucro em óleo, tanto no regime de concessão quanto no regime de partilha de produção, os Estados e Municípios que sofrerem redução de suas receitas em virtude desta Lei, até que estas se recomponham mediante o aumento de produção de petróleo no mar. § 2º Os recursos da União destinados à compensação de que trata o § 1º deverão ser repassados aos Estados e Municípios que sofrerem redução de suas receitas em virtude desta Lei, simultaneamente ao repasse efetuado pela União aos demais Estados e Municípios. § 3º Os

Com isso, o Dep. Jordão (2011, p. 30) alega a constitucionalidade do referido PL por preservar parcela específica para os Estados e Municípios produtores e, ao mesmo tempo, reservar ganhos significativos para os Estados e Municípios não produtores, que chega ao montante de 44% do total da extração da plataforma continental oriundos do Pré-sal, conforme se demonstrou na tabela 3.4 do capítulo 3 da tese.

Porém, o Dep. Jordão (2011, p. 31) expõe a necessidade de aprovação do PL com as emendas de sua autoria. A primeira delas se refere ao acréscimo do art. 50-A a Lei do Petróleo, que determinaria o cálculo do valor da participação especial em reais na data do Decreto nº 2.705/1998¹⁵⁶.

Dessa forma, os acréscimos da arrecadação da participação especial seriam distribuídos para Estados não produtores e o Distrito Federal na proporção de 25%, de acordo com as regras do Fundo de Participação dos Estados; para os Municípios não produtores, conforme os critérios do Fundo de Participação dos Municípios, no percentual de 25%; e, para o Governo Federal para ser aplicado na saúde, na proporção de 50%¹⁵⁷.

Assim, segundo a Emenda nº 1 do Dep. Jordão (2011, p. 36), o acréscimo da participação especial corresponde à diferença entre a fórmula de cálculo por volume de produção *versus* a nova metodologia de cálculo atualizada em valores monetários. Com isso, o novo montante calculado e comparado trimestralmente caberia para os Estados e Municípios produtores

---

royalties correspondem à participação no resultado da exploração de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, vedada a sua inclusão no cálculo do custo em óleo, bem como qualquer outra forma de restituição ou compensação aos contratados, ressalvado o disposto no § 1º do art. 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.”

¹⁵⁶ Para o Dep. Jordão (2011, p. 31-32) “essa emenda visa apenas restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural celebrados pela União, por intermédio da ANP, com as companhias de petróleo. Isso porque o referido equilíbrio foi deslocado em favor das petroleiras em razão do preço do petróleo ter aumentado muito mais que os montantes correspondentes ao pagamento de royalties, investimentos na exploração, custos operacionais, depreciações e tributos diretamente relacionados às operações do campo. Com efeito, o preço médio do petróleo Brent, por exemplo, passou de US\$ 11,9/barril, praticado em agosto de 1998, para US\$ 110,2/barril em agosto de 2011. Já o custo de extração de petróleo da Petrobrás com as participações governamentais (inclui royalties e participação especial) evoluiu de US\$ 17,34/barril, no 1º trimestre de 2006 (dado mais antigo disponível para o público), para US\$ 30,48/barril, no 1º trimestre de 2011.”

¹⁵⁷ Interessante notar que o Dep. Jordão (2011, p. 05) faz clara referência à inversão da regra geral de tributação do ICMS como justificativa para a criação da compensação financeira pelo parágrafo primeiro do art. 20 da CF. Em suas palavras: “A compensação financeira aos Estados produtores não se justifica apenas pela perda de ICMS, mas também por conta dos gastos significativos que são exigidos para atenuar os impactos sócio-econômicos decorrentes da atividade de exploração e produção de petróleo. Em um momento em que se festeja o Pré-Sal, não é justo, nem prudente, ignorar os efeitos habituais da descoberta de novos campos de petróleo: rápido afluxo populacional, necessidade de grandes investimentos por parte dos Estados e dos Municípios para provimento de serviços públicos e de infraestrutura, além da implementação de aparatos de emergência com capacidade para administrar as repercussões de eventuais acidentes, tudo em função de uma atividade extrativista, destinada, por definição, ao esgotamento.”

seguindo a fórmula antiga, e para os Estados/DF e Municípios não produtores, a diferença pela nova fórmula de cálculo. Já, a Emenda nº 2 apenas alterou o art. 50 da Lei do Petróleo para mencionar que no edital e no contrato seria estabelecida obrigatoriedade de pagamento de participação especial no caso de grande volume de produção ou grande rentabilidade através do art. 50-A. Dessa forma, a alteração dessa Emenda somente pugna pela observância do art. 50-A.

A terceira emenda de autoria do Dep. Jordão (2011) retira o MCT e o Comando da Marinha do conjunto de órgãos da administração direta da União que teriam seus recursos destinados, exclusivamente, ao Fundo Social, quando a exploração ocorrer em áreas localizadas no pré-sal, contratados sob o regime de concessão. E, a Emenda nº 4 propõe nova redação ao inciso II do art. 3º do PL nº 8.051/2010, que trata, especificamente, da distribuição de *royalties* da exploração e produção de hidrocarbonetos na plataforma continental. Dessa forma, a tabela 8.2 traz as possibilidades de distribuição previstas nessa 4ª Emenda ao PL nº 8.051/2010.

Tabela 8.2 – Distribuição de *royalties* segundo a Emenda nº 4 do Relator Dep. Jordão ao PL nº 8.051/2010¹⁵⁸

Beneficiários – Produção na plataforma continental	(%) da produção
Estados produtores confrontantes	25
Municípios produtores confrontantes	6
Municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque na forma e critério estabelecidos pela ANP	3
Fundo especial a ser constituído e distribuídos entre todos os Estados e DF de acordo com o critério de repartição do FPE, de que trata o art. 159 da CF	22
Fundo especial a ser constituído e distribuídos entre todos os Municípios de acordo com o critério de repartição do FPM, de que trata o art. 159 da CF	22
Fundo Social instituído pela Lei nº 12.351/2010, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos específicos da administração direta da União, nos termos do regulamento do Poder Executivo	10,5
Ministério da Defesa para serem aplicados pelo Comando da Marinha para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção	3
Fundo especial, a ser criado por lei, para o desenvolvimento de ações e programas para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, bem como para proteção ao ambiente marinho	2
Ministério da Ciência e Tecnologia para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicado a indústria do petróleo, do gás natural, dos biocombustíveis e a indústria petroquímica de primeira e segunda geração, bem como programas de mesma natureza que tenham por finalidade a prevenção e a recuperação de danos causados ao meio ambiente por essas indústrias	3
Ministério da Educação para serem aplicados diretamente nos municípios para desenvolvimento do ensino básico	2,5
Ministério da Cultura para serem aplicado diretamente nos municípios para preservação suas tradições culturais	1

Fonte: Elaboração própria a partir de Jordão (2011, p. 40-41).

¹⁵⁸ A última movimentação do PL n. 8.051/2010 no “site” da Câmara foi o indeferimento do Pedido de Desapensação n. 3.657, em 29/11/2011.

Nota-se diante da proposta do Dep. Jordão (2011), exposta na tabela 8.2, que alguns entes passariam a ser beneficiários, tais como o Ministério da Educação e o da Cultura. Assim, a diferença entre a redação inicial do PL n.º 8.051/2010 e a Emenda n.º 4 do Dep. Jordão se centra, sobretudo, na diminuição do montante de recursos destinados ao Fundo Social e na inclusão de novos órgãos, bem como de recursos próprios ao Comando da Marinha e ao MCT.

Ainda, a Emenda n.º 4 propõe acrescentar parágrafo terceiro ao PL n.º 8.051/2010 com o condão de definir que 30% dos *royalties* distribuídos serão destinados para a educação e para a ciência e tecnologia em percentuais iguais. Essas rendas são referentes ao resultado da produção em terra e na plataforma continental e são repassadas para Estados/DF e Municípios produtores, para Municípios afetados e para os Fundos especiais a ser constituídos conforme as regras do FPE e do FPM. Para esses beneficiários o dever de aplicar as rendas em educação e ciência e tecnologia passaria engloba o montante de 30% sem se considerar os percentuais limites do art. 212¹⁵⁹ da CF, que continuariam válidos nos mesmos moldes.

Sendo assim, existe clara tendência de reverter o veto presidencial ao parágrafo segundo do art. 47 da Lei n.º 12.351/2011, que destinava 50% dos recursos do Fundo Social para ser aplicados em programas direcionados ao desenvolvimento da educação pública, básica e superior, sendo o mínimo de 80% destinado à educação básica e infantil.

Porém, apesar de redução de percentual destinado à educação representado pelo 2,5% ao Ministério dessa pasta, a Emenda n.º 4 propõe a vinculação de 30% percebidos por Estados e Municípios para educação e para ciência e tecnologia, o que demonstra evidências de melhoria nos percentuais de recursos destinados a esses segmentos, após o veto presidencial.

---

¹⁵⁹ O art. 212 da CF/88, assim, dispõe: “Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. § 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir. § 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213. § 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. § 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. § 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.” Diversos PLs trataram de vincular os recursos dos *royalties* à educação, além dos citados nesse capítulo, recomenda-se a leitura do Projeto n.º 2.034/2007, de autoria do Deputado Rogério Lisboa (DEM/RJ) (2010).

Vale salientar que apesar disso, a educação e a ciência e tecnologia continuaram como áreas prioritárias para o direcionamento de investimentos do Fundo Social previstas no artigo 47 da Lei nº 12.351/2011, porém sem percentuais definidos.

Todavia, como já ressaltado no capítulo 3, são tantas as áreas prioritárias do Fundo Social, além do objetivo de realização de poupança pública, que os resgates realizados com a finalidade de direcionar o gasto público poderá ser ínfimo para cumprir o objetivo de “desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento”, conforme *caput* do art. 47 da Lei nº 12.351/2011.

Assim, considerando a evidência de direcionamento dos recursos do Fundo Social, de forma preponderante, para constituição de poupança, constata-se maior tendência de concretização do PJI&IG com a nova redação do PL nº 8.051/2010 a partir das Emendas do Dep. Jordão do que com a redação original desse Projeto de Lei.

8.6 Considerações finais do capítulo

Dentro de uma análise institucional pautada na transparência, conclui-se que o grau foi satisfatório, considerando a fácil localização e acesso das proposições legislativas da Câmara dos Deputados, mesmo que iniciadas no Senado.

Em razão do número de PLs, infere-se que os legisladores estão cientes da ausência de regulação da matéria em epígrafe, bem como argumentam, como motivação para as proposituras dos PLs, a falta de transparência na aplicação de tais recursos por parte dos Poderes Executivos, o que a princípio dificultaria o papel fiscalizatório do Poder Legislativo.

Em relação à frequência pela qual os Pls foram transformados em lei, não se observou resultados satisfatórios, pois ao mesmo tempo em que se verificam inúmeros projetos de lei sobre assunto similar, não se constatou as suas transformações em lei. Apesar de reconhecimento de lacunas na legislação e da pretensão de regular a aplicação das rendas de hidrocarbonetos pautada no PJI&IG, boa parte dos PLs não seguiram adiante, sendo arquivados.

Do que é possível concluir que existe preocupação de forma satisfatória com questões atinentes ao conteúdo do PJI&IG. Por exemplo, através do direcionamento de recursos financeiros à proteção do ambiente e à expansão de investimentos em educação, em

saneamento básico e em saúde, os PLs se propunham a efetivar o PJI&IG. Contudo, a sua não concretização em lei ocasionou a perda da oportunidade no presente de construir diretrizes na destinação dessas rendas nas localidades beneficiárias.

No tocante, ao PL nº 8.051/2010 de autoria da Presidência da República, infere-se que sua análise pelo Relator Deputado Jordão ocasionou incremento das possibilidades de efetivação do PJI&IG comparativamente à redação original, pois foram destinados percentuais específicos para educação, ciência e tecnologia e cultura.

CAPÍTULO 9 DESTINAÇÃO DAS RENDAS DE HIDROCARBONETOS E ANÁLISE DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

9.1 Introdução

O capítulo tem o objetivo de examinar a prática do governo federal no tocante à destinação dos valores, atualmente, percebidos pelos órgãos pertencentes à Administração Pública Federal, conforme previsto nos artigos 49 e 50 da Lei do Petróleo, os quais foram abordados no capítulo 3. Almeja-se verificar como o Governo Federal viabiliza o PJI&IG no país, considerando o período de 2000 a 2009. Também, observa-se a tendência de atuação do Governo Federal em relação aos artigos 47 e 48 da Lei n.º 12.351/2010, discutidos nos capítulos 3 e 4, pertinente à concretização do.

Com isso, através dos dados das rendas de hidrocarbonetos percebidas por esses órgãos e da análise de sua respectiva destinação orçamentária, o capítulo procura averiguar se a alocação dessas receitas seguiu o prescrito na Lei do Petróleo ou se foi criado mecanismo orçamentário similar a um fundo, nesse caso, visando à geração do *superávit* primário.

O item 9.2 trata da reserva de contingência. O tópico 9.3 e seus sub-tópicos trazem o exame dos dados coletados em relação ao Comando da Marinha (Marinha) e ao Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), que auferem repasses provenientes de *royalties*. Salienta-se que, os dados obtidos do acervo do MCT possibilitaram o aprofundamento da análise da destinação dos *royalties* por ele recebidos, diferentemente, dos outros órgãos, em que não foi possível encontrar números detalhados.

E, os subitens 9.4.1 e 9.4.2 abordam, respectivamente, as análises realizadas nos orçamentos do Ministério de Minas e Energia (MME) e do Ministério de Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA), que percebem receitas oriundas de participação especial. Em sede de considerações finais do capítulo, algumas ponderações são apresentadas no tópico 9.5.

9.2 Conceito de reserva de contingência

Costa et al. (2010) notam que o contingenciamento de receitas financeiras provenientes de

royalties e participação especial distribuídos para os órgãos da administração pública federal é prática constante realizada pelo Governo Federal. Dessa forma, urge como relevante entender o que é contingenciar e o porquê de o governo utilizar bastante esse instrumento orçamentário, criando, por assim dizer, um fundo a partir de recursos provenientes dessas rendas.

Para R. F. Oliveira (2010, p. 307) contingenciar é “controlar ou limitar despesas previstas no orçamento para evitar desequilíbrio durante o exercício financeiro.” Segundo a ONG Contas Abertas (2011), o contingenciamento “consiste no retardamento ou ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária.”¹⁶⁰

Segundo Gois Filho (2011, p. 01), a origem da reserva de contingenciamento encontra assento nos Decretos n.º 200/1967 e n.º 900/1969. Sendo que o intuito dessa reserva, no âmbito do primeiro decreto, era a de promover a abertura de créditos adicionais, sem especificação de qual espécie de crédito a ser aberto. Já, no segundo Decreto, ocorreu a especificação do tipo de crédito adicional a ser aberto, que foram os créditos suplementares.

Hodiernamente, a reserva de contingência tem previsão na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no inciso III do artigo 5º, dentre outros dispositivos. Dessa forma, o projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) deverá prevê sua forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida. Por meio da alínea “b” do inciso III do artigo 5º, a finalidade da reserva é o atendimento de passivos contingentes e outros riscos, bem como eventos fiscais imprevistos.

Como reforça Gois Filho (2011, p. 02), “a LRF deixou a decisão sobre o percentual a ser aplicado sobre a Receita Corrente Líquida para a formação do seu montante a cargo da administração da entidade, que deverá ter o cuidado de não superdimensioná-la e utilizá-la sempre como um valor restrito à sua finalidade.” Nesse sentido, na esfera federal, caberá à Presidência realizar esse exame e decidir qual o montante de recursos da receita corrente líquida que deverá ser destinada à reserva de contingência.

---

¹⁶⁰ A ONG Contas Aberta (2011), ainda, explica que “em geral no início do exercício, freqüentemente em fevereiro, o Governo Federal emite um Decreto limitando os valores autorizados na Lei Orçamentária, relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias (investimentos e custeio em geral). O Decreto de Contingenciamento apresenta como anexos limites orçamentários para a movimentação e o empenho de despesas, bem como limites financeiros que impedem pagamento de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar, inclusive de anos anteriores. O poder regulamentar do Decreto de Contingenciamento obedece ao disposto nos Artigos 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.”

Igualmente, R. F. Oliveira (2010, p. 307) entende que a previsão legal permissiva da prática do contingenciamento se encontra expresso no parágrafo segundo¹⁶¹ do art. 165 da CF, ao prescrever que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) disporá sobre as metas e prioridades da Administração Pública, bem como no art. 9º da LRF¹⁶². Para esse autor (2010, p. 308), ocorrerá contingenciamento apenas quando não possível realização da receita. Porém, não é o que vem sendo feito pelo governo federal que busca efetuar a limitação diante do aumento de gastos obrigatórios por ele mesmo efetuados. E, completa que o contingenciamento é “importante instrumento para o planejamento e para o equilíbrio orçamentário, estabelecendo gestão responsável.” Entretanto, a única situação fática que o legitima é a arrecadação a menor do que o esperado na previsão orçamentária (R. F. OLIVEIRA, 2010, p. 307).

Gois Filho (2011, p. 03) destaca o respeito ao princípio contábil da prudência¹⁶³ como argumento para concentrar a reserva na cobertura dos riscos orçamentários¹⁶⁴ e nos riscos da dívida¹⁶⁵. Todavia, segundo esse autor (2011, p. 04), é claro que a reserva é uma exceção ao princípio orçamentário da especificação, o que ocasiona o dever de previsão em lei e uma necessidade de adequada mensuração dos riscos fiscais, para que não ocorra “um

¹⁶¹ Segue a redação do § 2º do art. 165 da CF: “a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”

¹⁶² Nos termos do art. 9º da LRF: “se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, **limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.** § 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas. § 2º **Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida,** e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. § 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Vide ADIN 2.238-5) § 4º **Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública** na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. § 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, **o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial,** evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.”

¹⁶³ Princípio contábil da prudência, segundo a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade nº 750, de 29 de dezembro de 1993, “determina a adoção do menor valor para os componentes do ativo e do maior para os do passivo, sempre que se apresentem alternativas igualmente válidas para a quantificação das mutações patrimoniais que alterem o patrimônio líquido.”

¹⁶⁴ Riscos orçamentários se referem a receitas previstas não se realizarem ou a necessidade de execução de despesas inicialmente não-fixadas ou orçadas à menor (GOIS FILHO, 2011).

¹⁶⁵ Riscos da dívida são possíveis ocorrências que se efetivadas ocasionarão em aumento do serviço da dívida pública no ano de referência (GOIS FILHO, 2011).

superdimensionamento dos mesmos e, conseqüentemente, da Reserva.”

R. F. Oliveira (2010, p. 307) acrescenta que “o que foge aos bons princípios da gestão pública é o contingenciamento a qualquer tempo e sem fundamento. Tem sido comum que, após aprovado o orçamento depois de tantas e tão prolongadas discussões, o governo baixa decreto estabelecendo, meses após, o contingenciamento de tantos bilhões.”¹⁶⁶

A reserva de contingenciamento tem previsão constitucional e legal, bem como se constitui em uma prática prévia de não destinação de receita aos órgãos da administração. No caso da indústria do petróleo, a Lei nº 9.478/97 disciplina que as receitas decorrentes das participações governamentais destinadas aos órgãos da administração direta e federal, quais sejam, *royalties* e participação especial, deverão ser alocadas na Conta Única do Governo Federal, enquanto não forem destinadas para as respectivas programações (parágrafo segundo do art. 45).

Também, existe previsão nesse mesmo diploma legal, que o superávit financeiro dos órgãos da administração direta e federal, apurado em balanço de cada exercício financeiro, será repassado ao Tesouro Nacional (parágrafo segundo do art. 45 da Lei nº 9.478/97).

Sendo assim, a prática prévia de contingenciamento não é aceita pela Lei nº 9.478/97. Como se percebe dos dispositivos legais, as participações governamentais deverão ser destinadas ao Tesouro Nacional, caso não utilizadas em despesas programadas pelos órgãos da administração pública direta e federal. Assim, de uma leitura da Lei nº 9.478/97, percebe-se que a prioridade é a alocação das participações governamentais nos respectivos objetivos ministeriais, descritos nos artigos 49 e 50 dessa lei.

Com isso, o trabalho pretende chamar a atenção para os limites da prática de contingenciamento pelo governo federal, bem como para o dever de expor os motivos de não destinar os recursos advindos das rendas de hidrocarbonetos, conforme o prescrito na legislação base do setor (Lei nº 9.478/97 e Lei nº 7.990/89). Dessa maneira, os tópicos

---

¹⁶⁶R. F. Oliveira (2010, p. 307) continua explicando que “tal prática é inconcebível. Pior ainda é prevê-la em texto na lei de diretrizes orçamentárias. Por vezes, estabelece o critério de contingenciar montante para investimento em obras ou atividades. Demais disso, o contingenciamento não pode sobrevir em relação a toda e qualquer despesa. Deve haver critérios para que isso ocorra. O uso desmedido e genérico da previsão pode redundar em graves danos para a correta aplicação dos recursos. O critério poderia ser específico ou, então, transferir às diversas unidades orçamentárias as balizas de limitação. Alcançar uma obra em pleno andamento é desestimular o co-contratante e pode resultar em sanções ou cobranças por parte dos particulares, em detrimento do patrimônio público. Bem mais racional seria transferir às diversas unidades, diante da quebra de arrecadação apenas, o momento e as hipóteses em que efetuariam as respectivas limitações. Alcançar, genericamente, por um só ato, é ocasionar eventualmente injustiças e causar danos a determinadas obras ou atividades.”

seguintes tratarão de analisar o volume dessas rendas para cada órgão da administração pública federal e o montante destinado à reserva de contingência.

9.3 Atual cenário de aplicação das receitas destinadas aos órgãos da administração pública federal: análise do Poder Executivo Federal

Os tópicos seguintes iniciam a discussão quanto aos valores recebidos a título de *royalties* pela Marinha e pelo MCT que foram, efetivamente, gastos por esses ministérios e o montante destinado à reserva de contingência do Governo Federal.

9.3.1 Valores percebidos a título de *royalties* pelo Comando da Marinha

Nos termos da alínea “c”, inciso II, do art. 49 da Lei do Petróleo, dentre o valor de *royalties* excedente a 5% da produção, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, 15% é destinado à Marinha¹⁶⁷. O Comando da Marinha também perceberá 1% da parcela do valor de *royalties* não excedente a 5% da produção de petróleo e de gás natural extraídos da plataforma continental, conforme prescrição do parágrafo quarto do art. 7º da Lei nº 7.990/89. Nesses dois casos, a finalidade da destinação será atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção

Assim, ao se pesquisar o volume recolhido e destinado aos beneficiários, foi possível extrair do banco de dados do Info royalties (2010) os valores percebidos a título de *royalties* pelo Comando da Marinha, conforme gráfico 9.1 que aborda os resultados do período 2000-2009.

Gráfico 9.1 - Royalties recebidos pelo Comando da Marinha em milhões de reais (2000-2009), corrigidos pelo IGP-DI de abril de 2010.

Fonte: Elaboração própria a partir de Info royalties (2010).

¹⁶⁷ Apesar da Lei nº 9.478/97 fazer referência a Ministério da Marinha, a Lei complementar nº 97 de 09/06/1999, transformou o Ministério da Marinha em Comando da Marinha.

Como se visualiza a partir do gráfico 9.1, os valores percebidos pela Marinha sofreram acréscimos ao longo do período 2000-2006, possivelmente resultado do crescimento de 39,69% do volume de produção nacional de petróleo na plataforma continental no mesmo período, conforme consta do gráfico 9.2.

Gráfico 9.2 – Produção nacional de petróleo em terra e no mar (bep)

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2010).

O valor de *royalties* devido mensalmente para cada campo será determinado multiplicando-se 10% do volume total da produção do campo pelos respectivos preços de referência. Percebe-se, portanto, que a oscilação da receitas destinadas à Marinha, entre os anos de 2007 e 2009, foi influenciada pelo preço internacional do barril do petróleo e pelo câmbio, pois o crescimento da produção nacional em barris equivalentes de petróleo nesse período foi de 11,58%, consoante exposto no gráfico 9.2.

Nesse sentido, em 2008, os valores repassados para a Marinha atingiu o ápice de R\$ 1.79 bilhões de reais por ano. Diferente do que ocorreu em 2009, quando o repasse sofreu uma queda de 27,53% em relação ao ano anterior. Contrariamente, o crescimento do volume de petróleo, nesse mesmo, período foi de 7,33%.

Em relação aos valores distribuídos, o Centro de Comunicação Social da Marinha (2010), em comunicado sobre a situação orçamentária referente ao ano de 2009, apontou que o montante de valores destinados à Reserva de Contingência do Governo Federal foi de R\$ 656.787.915,00, o que equivale, portanto, a 50,59% do total de *royalties* referente a esse período que lhe caberia.

9.3.2 Valores percebidos a título de *royalties* pelo Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT)

Por meio da alínea “d”, inciso II, do art. 49 da Lei do Petróleo, dentre o valor de *royalties* excedente a 5% da produção, 50% de receitas decorrentes serão designadas para o MCT, provenientes 25% da lavra na plataforma continental, e os outros 25% quando a produção ocorrer em terra.

Os recursos serão para financiar programas de amparo à pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico aplicados à cadeia de hidrocarbonetos e de biocombustíveis, bem como à indústria petroquímica de primeira e segunda geração. Os *royalties* também poderão ser destinados a programas que tenham por finalidade a prevenção e a recuperação de danos causados ao meio ambiente.¹⁶⁸

Ademais, a redação do parágrafo primeiro do artigo 49 da Lei do Petróleo prescreve que do total de recursos destinados ao MCT, no mínimo, 40% serão aplicados em programas de fomento à capacitação e ao desenvolvimento científico e tecnológico das regiões Norte e Nordeste. Por meio da Lei nº 11.540, de 2007, foi acrescentado o enfoque relativo às respectivas áreas de abrangência das Agências de Desenvolvimento Regional do Norte e Nordeste.

Dentro da parcela decorrente de lavra na plataforma continental, o MCT pode contar com o apoio técnico da ANP, bem como pode estabelecer convênios com as universidades e os centros de pesquisa do País. Tal perspectiva legal culminou na criação do Fundo Setorial CT-Petro¹⁶⁹, cujos executores são a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Vale salientar que os 25% dos *royalties* destinados ao MCT, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, serão aplicados no CT-Petro. O que corresponde ao grande volume de

¹⁶⁸ Essa redação foi modificada pela Lei nº 11.921, de 2009, no texto original a destinação é para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, modificada anteriormente, em 2005, pela Lei nº 11.097, que incluiu a indústria do gás natural e dos biocombustíveis.

¹⁶⁹ Fundo Setorial de Petróleo e Gás Natural, cujo foco segundo se extrai da página na rede mundial de computadores do FINEP (2011) é “estimular a inovação na cadeia produtiva do setor de petróleo e gás natural, a formação e qualificação de recursos humanos e o desenvolvimento de projetos em parceria entre Empresas e Universidades, Instituições de Ensino Superior ou Centros de Pesquisa do país, com vistas ao aumento da produção e da produtividade, à redução de custos e preços, à melhoria da qualidade dos produtos e meio ambiente do trabalho do setor. Origem dos Recursos: 25% da parcela da União do valor dos royalties que exceder a 5% da produção de petróleo e gás.”

recursos destinados a esse órgão, em razão do volume da produção na plataforma continental ser bastante superior em comparação à produção em terra. Por exemplo, no ano de 2009, a produção na plataforma continental significou 91% do total nacional, conforme consta no gráfico 9.2. Igualmente, a produção na plataforma continental cresceu 73% no período 2000-2009, enquanto a produção em terra, no mesmo período, sofreu uma queda de 14%.

Em relação ao MCT, percebe-se semelhante movimento ao sentido pela Marinha, os valores percebidos a título de *royalties* também sofreram acréscimos ao longo do período 2000-2006, em razão do crescimento do volume de produção nacional de petróleo, conforme acima demonstrado. Todavia, em 2007, verificou-se uma leve redução, com a recuperação ocorrida, em 2008, com a arrecadação de R\$ 1.41 bilhões, consoante gráfico 9.3.

Gráfico 9.3 - Royalties recebidos pelo Ministério de Ciência e Tecnologia (2000-2009), corrigidos pelo IGP-DI de abril de 2010.

Fonte: Elaboração própria a partir de Info royalties (2010).

Por seu turno, em 2009, os valores sofreram um decréscimo da ordem de 28% comparativamente a 2008. Conforme já explicitado, tais oscilações possivelmente não tiveram como causa o volume de produção nacional de petróleo, sobretudo, pelo fato do incremento da produção na plataforma continental, descrito no gráfico 9.2.

No acervo de dados do MCT, durante o período 2000-2002, não foi possível constatar a existência de destinação de recursos do CT-Petro à Reserva de Contingência do Governo Federal. Portanto, o período analisado se concentrou no intervalo entre os anos 2003 e 2009. Dentro da previsão da despesa do CT-Petro, os recursos foram divididos em capacitação de recursos humanos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) para o setor de petróleo e gás natural e fomento a projetos institucionais para pesquisa no setor de petróleo e gás natural, esse último deixou de ter previsão orçamentária a partir de 2007.

Diante desse cenário de receitas oriundas de *royalties* destinadas ao MCT, durante o período 2003-2009, verificou-se que do total arrecadado, um significativo volume de recursos foi destinado à Reserva de Contingência do Governo Federal, o que pode ser enxergado no gráfico 9.4.

Gráfico 9.4 – Total arrecadado de *royalties* recebidos pelo MCT e valores destinados à Reserva de Contingenciamento (2003-2009) em reais.

Fonte: Elaboração própria a partir de MCT (2010) e de Info royalties (2010).

O volume de *royalties* do MCT direcionados à Reserva de Contingência do Governo Federal em alguns anos, conforme se observa do gráfico 9.4, chegou a ultrapassar o patamar de 50% do total das rendas de hidrocarbonetos arrecadadas.

Em 2008, por exemplo, do total de R\$ 1.064.402.005 destinados ao CT-Petro, aproximadamente R\$ 637 milhões foram retidos na Secretaria do Tesouro Nacional, o que corresponde a 62% desse total. Nos anos 2004 e 2006, também, foram examinados ápices de contingência, em que os recursos retidos na Secretaria do Tesouro Nacional corresponderam a 82% e a 72%, respectivamente, do total arrecadado.

No gráfico 9.5, então, averigua-se o montante de recursos destinados ao CT-Petro para despesas relativas à capacitação de recursos humanos e ao fomento de projetos no setor de petróleo e gás. Nota-se o crescimento de investimento em P&D, principalmente, entre 2007 e 2009, sendo que, de 2006 para 2007, o salto de incremento desse investimento foi da ordem de 373%.

Gráfico 9.5 – Despesas referentes à capacitação de RH e Fomento a Projetos no setor de petróleo e gás (2000-2009) em reais.

Fonte: Elaboração própria a partir de MCT, 2010.

Outro resultado obtido, demonstrou a existência de forte correspondência entre o total arrecadado de *royalties* para o MCT e o volume desses recursos destinados à Reserva de Contingenciamento, consistente em 87,46% de correlação, conforme consta do gráfico 9.6. Considerando essa série temporal, pode-se vislumbrar uma elevada tendência de continuidade dessa postura de decisão governamental no tocante à aplicação dessa receita.

Gráfico 9.6 – Correlação entre total arrecadado de *royalties* destinados ao MCT e Reserva de Contingenciamento (2004-2009).

Fonte: Elaboração própria a partir de MCT, 2010.

Pelo que se percebe, no tocante ao contingenciamento dos recursos do MCT destinados a cumprir o disposto na Lei do Petróleo tem ocorrido um abuso de direito por parte do governo federal. A prática de contingenciamento de recursos destinados ao MCT prejudica a promoção de inúmeras pesquisas, consideradas relevantes nos termos da legislação base do setor.

Consoante a Lei do Petróleo, os recursos do MCT, quando oriundos da plataforma continental, são para o financiamento de programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, do gás natural, dos

biocombustíveis e à indústria petroquímica, bem como para programas que tenham por finalidade a prevenção e a recuperação de danos causados ao meio ambiente.

Ademais, além disso, as fontes de receitas do MCT podem servir para direcionar a pesquisa brasileira no sentido da busca de fontes de energia alternativas e renováveis. Pesquisas que, não somente estejam relacionadas ao setor de petróleo e gás natural, mas a outras formas de energias, muitas já conhecidas e em ampla expansão, como a energia proveniente das marés e dos ventos. O desenvolvimento de um amplo projeto nacional de viabilizar tais estudos atende ao PJI&IG, que conforme foi exposto no capítulo 2 tem assento constitucional.

A sociedade e Estado brasileiros devem refletir sobre os valores que são considerados reais. Um país como o Brasil, dotado de enorme potencial energético, oriundo de inúmeras fontes primárias, não pode ficar tão restrito à indústria de petróleo e gás natural. Repensar a pesquisa perpassa por tais pontos.

Obviamente, o mérito do CT-Petro não está sendo contestado, o que se pretende defender é a expansão das possibilidades da pesquisa brasileira. Não se pode justificar a inércia na adoção de novas fontes de energia, bem como de novas tecnologias concatenadas PJI&IG por falta de recursos orçamentários.

Todavia, aparentemente, o governo recém eleito de Dilma Rousseff (PT) pretende continuar tal prática de contingenciamento, incrementando inclusive o seu rigor. Em notícia veiculada no Valor Econômico, pelo jornalista R. Oliveira (2010, p. 01), o ministro da Fazenda, Guido Mantega, assegurou que a meta pretendida é atingir “o superávit primário de 3,1% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2011 e nos anos seguintes”. A ideia de Mantega é a redução de gasto, principalmente, no custeio da máquina pública.

A visão de contingenciamento do governo federal em relação aos recursos provenientes da indústria de petróleo e gás natural com o objetivo de superávit primário e a restrita perspectiva de pesquisa merecem ser contestados e revisados. O conteúdo do PJI&IG fornece subsídios para essa nova visão, que o presente trabalho propõe, e o qual se remete o leitor para o capítulo 2.

9.4 Valores percebidos a título de participação especial pelo Ministério de Minas e Energia e pelo Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal

A participação especial decorrente de grande volume de produção ou de grande rentabilidade será dividida entre diversas entidades. No tocante aos recursos para o Ministério de Minas e Energia (MME) e para o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA), conforme o art. 50 da Lei do Petróleo, a parcela referente a cada corresponderá, respectivamente, a 40% e 10%. Abordam-se os resultados da relação entre rendas de hidrocarbonetos arrecadados e valores retidos na reserva de contingência pertinentes a esses dois ministérios nos tópicos seguintes.

9.4.1 Ministério de Minas e Energia (MME)

Do total dos valores destinados ao MME, 70% objetivarão o financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de combustíveis fósseis, a serem promovidos pela ANP; 15% para o custeio dos estudos de planejamento da expansão do sistema energético e 15% para o financiamento de estudos, pesquisas, projetos, atividades e serviços de levantamentos geológicos básicos no território nacional.¹⁷⁰

No gráfico 9.7, apresentam-se os resultados da arrecadação dessa fonte de receita, durante o período 2000-2009, para esse ministério. A participação especial por sua própria definição compreende aqueles casos de grande volume ou rentabilidade, portanto, serão bacias específicas que proporcionarão a percepção dessa receita. Por exemplo, no Estado do Rio Grande do Norte, destaca-se, nesse sentido, o Campo do Canto Amaro, localizado na plataforma continental e próximo aos municípios de Mossoró e Macau.

---

¹⁷⁰ Redação dada pela Lei n.º 10.848, de 2004. O inciso I do parágrafo segundo do artigo 50, remete a que a ANP siga o disposto nos incisos I e II do artigo 8º da Lei n. 9478/97, cujo teor com redação dada pela Lei n.º 11.097/2005 é o seguinte: “Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe: I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos; II - promover estudos visando à delimitação de blocos, para efeito de concessão das atividades de exploração, desenvolvimento e produção.”

Gráfico 9.7 - Participação especial anual recebida pelo MME em valores reais (2000-2009), corrigidos pelo IGP-DI de outubro de 2010.

Fonte: Elaboração própria a partir de Info royalties (2010).

Como se pode enxergar do gráfico 9.7, os valores de participação especial destinados ao MME cresceram ininterruptamente e por volta de 204% durante o período 2000-2005. Sofreu, no período 2006-2007, uma queda de 39% em relação ao ano de 2005. Porém, nos anos seguintes, verificou-se recuperação que culminou no incremento de aproximadamente 85% de percepção de valores referentes à participação especial, comparando-se 2009 ao ano de 2007.

As receitas da ordem de R\$ 4,1 bilhões, em 2009, comprovam a pujança do percentual de participação especial direcionada ao MME. Por exemplo, em termos de dotação orçamentária prevista para o mesmo período, o total de receita proveniente somente do tesouro e de outras fontes constante do Anexo II, da Lei Orçamentária Anual nº 11.897/2008¹⁷¹ foi de aproximadamente R\$ 7, 1 bilhões para o MME.

Sendo assim, os recursos oriundos da participação especial corrigidos pelo IGP-DI de outubro de 2010, representaram por volta de 59% do total das receitas provenientes somente do tesouro e de outras fontes previstas na Lei Orçamentária Anual nº 11.897/2008 para o MME. Considerando o valor corrente de participação especial, essa relação ficou em 54%.

Para Costa, Kleber e Milton Júnior (2009), o MME foi o órgão com o maior volume de recursos no orçamento de 2009 retidos na reserva de contingência entre os demais ministérios. Por tal motivo, apresenta-se o gráfico 9.8, referente ao orçamento geral da União, exercício

¹⁷¹ Lei Orçamentária Anual nº 11.897/2008, estimou a receita e fixou a despesa da União para o exercício financeiro de 2009. Esta Lei estimou a receita da União para o exercício financeiro de 2009 no montante de R\$ 1.660.729.655.083,00 (um trilhão, seiscentos e sessenta bilhões, setecentos e vinte e nove milhões, seiscentos e cinquenta e cinco mil e oitenta e três reais) e fixou a despesa em igual valor, compreendendo, nos termos do art. 165, § 5º, da Constituição, e dos arts. 6º, 7º e 55 da Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009: I - o Orçamento Fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

financeiro de 2009. Nesse gráfico é possível visualizar o total de receitas destinado ao MME, que engloba valores autorizados, empenhados¹⁷², pagos, restos a pagar pagos, o total pago e restos a pagar não pagos, que acabam se estendendo para o exercício financeiro seguinte, obtidos a partir da Organização Não-Governamental (ONG) Contas Abertas (2009a, 2010), apoiados nos números do SIAFI/SIGA Brasil (2010)¹⁷³.

Gráfico 9.8 - Execução Orçamentária do MME referente ao exercício financeiro de 2009.

Fonte: Elaboração própria a partir de Organização Não-Governamental Contas Abertas (2010).

Os valores autorizados somaram R\$ 24.979.049.872,00, segundo dados da Organização Não-Governamental Contas Abertas (2010), apoiados nos números do SIAFI/SIGA Brasil (2010). O valor total efetivamente pago foi de R\$ 13.297.657.066,73, o que significa 53% dos valores autorizados.

Dentre esses valores destinados ao MME, em 2009, cerca de R\$ 5,3 bilhões¹⁷⁴ foram

¹⁷² Conforme o parágrafo único do art. 36 da Lei n.º 4.320/1964: “(...) Parágrafo único. Os empenhos que sorvem a conta de créditos com vigência plurianual, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito.” Em seguida, nessa mesma lei, o art. 37, assim, dispõe: “as despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, **com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento**, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.” E, no art. 58 dessa lei, tem-se que: “o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.”

¹⁷³ Como é possível notar, o valor autorizado de aproximadamente R\$ 24,9 bilhões é bem superior ao constante da LOA n.º 11.897/2008, R\$ 7, 1 bilhões. Tal volume diferencial se deve a origem dos créditos orçamentários, que engloba não somente a Secretaria do Tesouro Nacional, mas outros tipos de créditos, como os especiais, extraordinários e suplementares.

¹⁷⁴ Considerando as informações e dados até a data de 27/08/2009. Em 05/11/2009, uma nova nota foi publicada pela Organização Não-Governamental Contas Abertas (2009a) (2009b), em que a reserva de contingência referente aos recursos do MME já estava na ordem de R\$ 5.804.286.460,00. Contudo, preferiu-se trabalhar com os dados de agosto de 2009, em virtude da indicação da discriminação do contingenciamento e de a diferença não ser significativamente tão íngreme.

designados para a reserva de contingenciamento da União (ONG CONTAS ABERTAS, 2009a, 2010), conforme se visualiza no gráfico 9.9. Do que se nota que, em 2009, as rendas de hidrocarbonetos foram inferiores ao volume de recursos do MME destinados à reserva de contingência.

Dentre os recursos recebidos na conta total do MME, uma parcela destinada ao próprio ministério foi contingenciado, R\$ 807.008.647,00¹⁷⁵. O restante do contingenciamento atingiu a ANP, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE)¹⁷⁶ e a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM)¹⁷⁷.

Gráfico 9.9 – Recursos contingenciados da conta do MME - reais (2009)

Fonte: Elaboração própria a partir de Organização Não-Governamental Contas Abertas, 2009a, 2010.

Dentre as entidades citadas, a ANP foi a que teve o maior volume designado ao contingenciamento, ficando na ordem de R\$ 3.740.041.709,00, que significa a aproximadamente 2,36 vezes da soma das dotações contingenciadas dos outros entes, bem como correspondente a 70% do total contingenciado. Já a CPRM e a EPE tiveram, respectivamente, R\$ 765.839.507,00 e R\$ 10.188.782,00, o que equivale a 14% e a 0,19%, do total (ONG CONTAS ABERTAS, 2009a).

Por meio da exposição de tais dados, tem-se que, em 2009, o valor contingenciado foi superior ao volume das receitas derivadas das participações especiais, que visam o

¹⁷⁵ De acordo com Costa, Kleber e Milton Júnior (2009), a ANEEL também sofreu contingenciamento, no volume de R\$ 245,6 milhões, ou seja, 58% do total autorizado para 2009, previsto em R\$ 426,4 milhões. Contudo, o trabalho apenas apresentou os dados do gráfico 9.9, pois se focalizou os dados extraídos de Organização Não-Governamental Contas Abertas (2009a, 2010)

¹⁷⁶ Segundo o artigo 2º da Lei 10.847 de 15 de março de 2004, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) “tem por finalidade prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, tais como energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis e eficiência energética, dentre outras.”

¹⁷⁷ A Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM, 2011) é uma empresa pública, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, que tem as atribuições de Serviço Geológico do Brasil. Sua missão é: “Gerar e difundir o conhecimento geológico e hidrológico básico necessário para o desenvolvimento sustentável do Brasil”.

financiamento de estudos promovidos pela ANP, o custeio dos estudos de planejamento da expansão do sistema energético pela EPE e o financiamento de estudos geológicos básicos no território nacional pela CPRM.

Sendo assim, a proposta da Lei do Petróleo, bem como o conteúdo do PJI&IG restaram comprometidas, em virtude das restrições orçamentárias descritas que impossibilitaram as competentes entidades de buscar o objetivo previsto.

9.4.2 Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA)

No tocante ao volume de recursos designado para o MMA, a previsão de destinação esboçada pela redação original da Lei do Petróleo focalizava o desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pelas atividades da indústria do petróleo.

Contudo, conforme visto no capítulo 3, a Lei nº 12.114/2009 deu nova redação ao dispositivo e incluiu uma série de áreas tidas como prioritárias para que o MMA decida a respectiva alocação correspondente a 10% do total da participação especial arrecadadas, nos termos do artigo 50 da Lei do Petróleo.

Com isso, a Lei do Petróleo modifica seu conteúdo preliminar focado no crescimento da indústria de hidrocarbonetos para agregar a visão mais ampla de adoção de novas práticas e tecnologias consistentes em incremento de novas fontes renováveis de energia, bem como da importância de reduzir a emissão de gases de efeito estufa.

Diante da interpretação da lei acima empreendida, importante verificar qual o montante de recursos direcionados ao MMA. Em termos práticos, o gráfico 9.10 mostra os valores recebidos pelo MMA durante o período 2000-2009, com os valores reais atualizados pelo IGP-DI de outubro de 2010.

Gráfico 9.10 - Participação especial anual recebida pelo MMA em valores reais (2000-2009).

Fonte: Elaboração própria a partir de Info royalties, 2010.

É possível visualizar um período inicial, que vai de 2000 a 2005, com valores relativamente dentro do patamar de milhões de reais, crescendo 155%. Após o ápice do ano de 2006, os anos seguintes foram de decréscimo de receitas na ordem de 11% que, todavia permaneceram na faixa de bilhões de reais. Assim, conforme é possível se verificar, a partir do gráfico 9.10, que as receitas direcionadas ao MMA são significativas em termos de volume de recursos públicos proveniente de uma única fonte.

Nesse sentido, apresenta-se o gráfico 9.11 com a execução do orçamento do MMA referente ao exercício financeiro de 2009, sendo que os dados estão atualizados até 19/11/2010. De onde se pode ver que o total pago correspondeu a 45% do volume do valor autorizado. Vale salientar que no montante do valor autorizado do gráfico 9.11, já está incluso a reserva de contingência.

Gráfico 9.11 - Execução do orçamento do MMA (2009)

Fonte: Elaboração própria a partir de Organização Não-Governamental Contas Abertas (Fonte SIAFI/SIGA BRASIL), 2010.

No que diz respeito à reserva de contingência, segundo a ONG Contas Abertas (2009b), em 2008, dos recursos direcionados ao MMA apenas cerca de 1% foi alocado para os objetivos

desse Ministério previstos na Lei do Petróleo. Ocorrendo situação equivalente com os demais órgãos, por exemplo, o MME desembolsou somente 23% do total autorizado em seu orçamento, o MCT efetivamente gastou 2%. Da arrecadação total de R\$ 8,9 bilhões em *royalties* e participação especial destinados aos órgãos da União, em 2008, apenas R\$ 763 milhões foram desembolsados (ONG CONTAS ABERTAS, 2009b). Em 2009, o cenário não se modificou, pois dados indicam que a União apenas gastou 21% do total da arrecadação de compensações financeiras relativas à produção de hidrocarbonetos (GONDIM, 2009). Concluindo, parcela relevante dessas receitas foi destinada à reserva de contingência, servindo como mecanismo de alcance de meta fiscal de superávit primário pelo governo federal.

No gráfico 9.12, averigua-se o volume de recursos para cada tipo de despesa do MMA, considerando o valor total pago, bem como a reserva de contingência¹⁷⁸.

Gráfico 9.12 - Execução por Grupo de Natureza de Despesa do MMA (2009)

Fonte: Elaboração própria a partir de Contas Abertas (Fonte SIAFI/SIGA BRASIL), 2010.

Da análise do gráfico 9.12, constata-se que, em 2009, a reserva de contingência significou 94% do total de recursos destinados ao MMA. Ao se cruzar o volume da participação especial em 2009 (gráfico 9.10), com o valor da reserva de contingência de 2009 (gráfico 9.12), nota-se que esta é bem superior a aquela, na proporção de 70%. Ou seja, neste ano, outras receitas, além das participações especiais do MMA, foram destinadas à reserva de contingência.

¹⁷⁸ Esse valor total pago diz respeito ao volume de recursos que foram efetivamente pagos, não se considerou a despesa autorizada que foi da ordem de R\$ 2,04 bilhões de reais mais reserva de contingência, conforme constante no gráfico 9.11, que incluía, ainda, a previsão de inversões financeiras no montante de cerca de R\$ 9,9 bilhões, as quais nem sequer foram empenhadas.

9.5 A reserva de contingência e os artigos 47 e 48 da Lei n.º 12.351/2010

O gráfico 9.13 sintetizar os resultados das relações entre valores de recursos dotados para os Ministérios, aqui comentados, e destinados à reserva de contingência, no período 2006-2009. Apesar de se constatar que os valores contingenciados do MCT e da Marinha são elevados, no período em análise, ocorreu, respectivamente, um decréscimo da ordem de 33% e 23% do contingenciamento realizado nas dotações desses ministérios.

Gráfico 9.13. Reserva de contingência: MME, MMA, MCT e Marinha (2006-2009)

Fonte: Elaboração própria a partir da Organização Não-Governamental Contas Abertas (Fonte SIAFI/SIGA BRASIL), 2010.

Dos números apontados, no gráfico 9.13, pode-se vislumbrar o crescimento de 70% e 75% do contingenciamento realizado nas dotações do MME e do MMA, respectivamente.

Diante desse cenário, quais são as garantias de que o governo federal não vai fazer com o Fundo Social o que ele faz hoje com os Ministérios, no sentido de não alocar os recursos em despesas nas áreas consideradas relevantes pela Lei do Petróleo? Existe uma forte tendência do governo federal, considerando a prática recente de superávit primário não dar prioridade aos gastos do art. 47 da Lei nº 12.351/2010.

A partir da previsão do art. 48 da Lei nº 12.351/2010, que prevê a constituição de poupança pública de longo prazo e a mitigação das flutuações de renda e de preços na economia nacional, existem evidências da continuidade de se concretizar a prática já corrente da reserva de contingenciamento por parte do Governo Federal.

Principalmente, após a inclusão de parcela dos recursos destinados aos órgãos da administração pública federal como fonte de receitas do FS, conforme nota-se do parágrafo

segundo do artigo 49 da Lei nº 12.351/2010. Os citados órgãos continuariam angariando apenas os recursos já existentes na área exploratória e produtora do pós-sal.

Tal mudança destinada a áreas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão, certamente, diante da configuração do sistema, permite a apropriação de valores aproximados ou maiores aos constantes dos gráficos 9.1, 9.3, 9.7 e 9.10 acima, sobretudo, quando se medita no fato de que as reservas mais significativas do país se encontram, também, em áreas com tais características, ou seja, na plataforma continental, conforme gráfico 9.2.

Constituir poupança pública é a meta do artigo 48 da Lei nº 12.351/2010. Todavia, há de se refletir qual será a função desempenhada pelas finalidades prescritas no artigo 47 e seus parágrafos da Lei nº 12.351/2010. O país pretende investir nas áreas ditas de desenvolvimento humano e erradicação da pobreza previstas nesse artigo?

Com relação à aplicação dos recursos pelos órgãos da administração pública federal, passa a ser crucial uma reflexão acerca da perspectiva de atuação do governo federal, no tocante à prática de contingenciamento de recursos provenientes das rendas de hidrocarbonetos (*royalties* e participação especial). Primeiramente, uma parcela do FS previsto na Lei nº 12.351/2010 já estará destinado aos objetivos de cunho macroeconômicos.

Em segundo lugar, notou-se que as leis posteriores que alteraram a Lei do Petróleo trouxeram importantes inovações acerca da destinação das receitas a ser concretizadas pelos ministérios. As destinações acrescentadas para o MMA são exemplos latentes de maior entendimento e de aproximação da concretização do PJI&IG, pois destina recursos para áreas que, claramente, equivalem ao conteúdo desse princípio.

Em terceiro lugar, deve-se buscar conciliar, também, os programas e projetos previstos nos artigos 47 e 48 da 12.351/2010 com os mesmos a serem desenvolvidos pelos órgãos federais, buscando sinergia e eficiência na gestão e na utilização dos recursos públicos.

O controle, a supervisão e a fiscalização passam a ser imprescindíveis, sob pena que os potenciais benefícios citados se transformem em problemas de gestão e administração da coisa pública. Aliás, encontramos muitos exemplos disso no Brasil.

Ainda, não se discutiu dentro do texto da Lei nº 12.351/2010 o seguinte ponto: quais as garantias de que os recursos do Pré-Sal não serão desviados para outros fins e, dessa forma, quais serão os mecanismos de controle? Críticos como Piancastelli (2008) apontam para o

risco de repetição de experiências de liberação de recursos públicos para empréstimos a setores ou atividades sem viabilidade. Consta-se que, não obstante o vulto dos montantes administrados pelos fundos similares, em outros países, ainda não se dispõe de um modelo de gestão sofisticado e transparente na Lei n.º 12.351/2010, como abordado no capítulo 4.

O atual exemplo de prática de contingenciamento de recursos por parte do governo federal poderia ser visto como modelo de aprendizado no sentido de mostrar caminhos de controle de tal atitude. Todavia, fora as organizações não governamentais e outros setores da sociedade civil, bem como algumas agências reguladoras, integrantes do governo federal não têm visto nenhum problema em tal prática, conforme se apresentou a visão do Ministro Mantega.

Resta óbvio, portanto, que as regras da Lei n.º 12.351/2010 sobre controle, supervisão e fiscalização das receitas do FS não são suficientes para resguardar a aplicação adequada dos recursos, ou seja, a destinação que atenda aos objetivos do artigo 47.

9.6 Considerações finais do capítulo

Através do exame dos dados relativos aos MME, MMA, MCT e Marinha conclui-se que o contingenciamento realizado nas receitas é uma prática corrente do Governo Federal, que não se submete às previsões dos artigos 49 e 50 da Lei do Petróleo. Infere-se que o Governo Federal ao utilizar essa prática se distância cada vez mais de uma efetiva proposta e atuação que concretize o PJI&IG.

A existência de uma lei por si só não é suficiente para que se alcance o que nela está proposto, a racionalidade do atuar da Administração Pública, nesse sentido, passa a ser fundamental, e o Governo Federal através da prática recente de contingenciamento de receitas demonstra que por muitos caminhos é possível desviar de forma legalista, apesar de encarada como arbitrária, o desvio de finalidade dos recursos públicos.

O planejamento, a avaliação e a fiscalização são as tríades de sustentação, sem os quais os caminhos de captura institucional por interesses egoísticos acontecem diuturnamente. O papel do Estado, dessa maneira, é o de gestor da coisa pública que encontra na Constituição Federal sua base, por isso ao desempenhar suas funções deve se respaldar em princípios constitucionais, na lei e na moralidade.

E, o papel da sociedade é fiscalizá-lo diariamente e exigir o cumprimento de princípios

constitucionais, da cidadania, da efetivação de direitos fundamentais, questionando o disposto em lei, de forma digna, pautada em verdades e em evidências, para a construção de uma sociedade justa.

Assim, vislumbra-se que existe uma forte tendência do governo federal, em não dar prioridade à despesa nas áreas tidas como prioritárias pelo artigo 47 da Lei n.º 12.351/2010. Evidências foram extraídas de que haverá forte tendência de prevalência do inciso I do artigo 48 da Lei n.º 12.351/2010 em relação a outras metas do Fundo Social.

Apesar da constituição de poupança pública também ser objetivo do FS, ele não é o único, sendo recomendável um equilíbrio entre constituição de poupança e gastos presentes nas áreas do artigo 47. Há de se questionar se os resgates anuais seriam suficientes para cobrir a finalidade do FS insculpida no artigo 47. Porém essa matéria se encontra vaga, posto ter ficado para regulamentação posterior a tarefa de definir os percentuais de resgates anuais.

CAPÍTULO 10 DESTINAÇÃO DAS RENDAS DE HIDROCARBONETOS E ANÁLISE DO PODER JUDICIÁRIO

10.1 Introdução

Dentro do viés de análise institucional proposta pela presente tese, o objetivo deste capítulo é examinar se diante do caso concreto, os juízes (desembargadores e ministros) utilizam o conteúdo do PJI&IG para fundamentar, direta ou indiretamente, suas decisões relacionadas, especialmente, ao tema da destinação de rendas de hidrocarbonetos, desde a promulgação da Lei do Petróleo.

Assim, investiga-se, também, a transparência dos fundamentos e se existem outros critérios que servem de norte para a formação de convencimento do julgador quando da apreciação de conflitos de interesses pertinentes ao assunto em comento.

Ademais, aborda-se, além dos resultados da pesquisa jurisprudencial, discussão focalizada nas funções do judiciário e seu respectivo papel quando diante dos recursos provenientes das rendas da extração econômica de hidrocarbonetos. A Constituição Federal será um norte na presente análise, em virtude de conter em seu corpo a função desse poder, bem como a menção ao PJI&IG, conforme apontado no capítulo 2 dessa tese.

Como explicado no capítulo 5, foi escolhida a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, principalmente em razão de sua competência territorial, que inclui os municípios do Rio Grande do Norte selecionados como estudo de caso da tese. Com isso, o item 10.2 traz o resultado da análise efetuada nas decisões que abarcam o tema rendas de hidrocarbonetos nesse Tribunal, a partir de 2002 (ano em que o primeiro recurso foi julgado).

Igualmente, a análise abará recursos julgados ou em trâmite no Supremo Tribunal Federal (STF) e no Superior Tribunal de Justiça (STJ). Dessa forma, os pontos 10.3 e 10.4, respectivamente, dedicam-se a demonstrar os resultados do cenário da apreciação pelo STF e pelo STJ da relação entre destinação das rendas de hidrocarbonetos e o conteúdo do PJI&IG.

10.2 Análise do Poder Judiciário: Tribunal Regional da 5ª Região

Em termos de resultados, primeiramente, analisou-se a distribuição dos julgamentos ao longo do período analisado, 2000-2009. A quantidade de julgados com o verbete “royalties” é demonstrada no gráfico 10.1.

É possível averiguar que o ápice de número de julgamentos foi atingido em 2009, o que leva em consideração, sobretudo, o fator temporal, pois muitos recursos ou impugnações foram interpostos paulatinamente a partir de 2001, quando entrou em vigor a Portaria da ANP nº 29/2001, que definiu novas regras em relação aos municípios beneficiários de rendas de hidrocarbonetos.

Basicamente, a matéria da jurisprudência analisada, em sua maioria, centra-se na contestação da Portaria da ANP nº 29/2001, ou seja, no tema de distribuição de rendas de hidrocarbonetos.

Gráfico 10.1 - Recursos interpostos perante o TRF da 5ª Região relativos a royalties de petróleo e gás natural (2002-2010)

Fonte: Elaboração própria a partir do TRF da 5ª (QUINTA) Região (2010).

A Portaria ANP nº 29/2001 e a Nota Técnica da Superintendência de Controle das Participações Governamentais (SPG/ANP) nº 01/2001 trataram de definir novos critérios de distribuição de *royalties* com a exclusão de instalações que não se enquadrariam no conceito legal de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, dentro da competência outorgada à ANP pelo artigo 49, inciso I, alínea “c” da Lei do Petróleo. *In verbis*:

“Art. 49. A parcela do valor do royalty que **exceder a cinco por cento da produção** terá a seguinte distribuição:

I - quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres:

c) sete inteiros e cinco décimos por cento aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, **na forma e critério estabelecidos pela ANP.** (...)” (grifos do autor).

Dentre os tipos de instalações excluídas do conceito de embarque e desembarque de petróleo e gás natural pela Portaria ANP nº 29/01, encontram-se as refinarias, os parques de tancagem não diretamente ligados à região de produção e os pontos de transferência de custódia de gás natural, conhecidos como *city gates*.

Ocorre que muitos municípios, à época, beneficiários de *royalties* em razão de possuírem esses tipos de instalações em seus territórios impetraram ações contestando tal medida da ANP, que ensejou, igualmente, o mesmo pleito por parte de municípios que tiveram esses tipos de instalações implantadas, posteriormente, à publicação da Portaria nº 29/01.

Os municípios alegaram que a norma da ANP era ilegal, pois afrontava a Lei nº 7990/89 e seu Decreto regulamentador nº 01/91, nos termos do artigo 48 da Lei do Petróleo, que assim diz sobre a matéria: “a parcela do valor do royalty, previsto no contrato de concessão, que representar cinco por cento da produção, correspondente ao montante mínimo referido no § 1º do artigo anterior, será distribuída segundo os critérios estipulados pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro 1989.”

Com tal previsão legal, os municípios nas demandas ajuizadas em face da ANP, socorreram-se do artigo 7º¹⁷⁹ da Lei nº 7990/89 e o parágrafo único do artigo 19¹⁸⁰ do Decreto nº 01/91 para reclamar o reconhecimento da ilegalidade da Portaria nº 21/01 e para solicitarem a

¹⁷⁹ “Art. 7º O art. 27 e seus §§ 4º e 6º, da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterada pelas Leis nºs 3.257, de 2 de setembro de 1957, 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e 7.525, de 22 de julho de 1986, passam a vigorar com a seguinte redação: ‘Art. 27. A sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar a compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo bruto, do xisto betuminoso e do gás extraído de seus respectivos territórios, onde se fixar a lavra do petróleo ou se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou de gás natural, operados pela Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS, obedecidos os seguintes critérios: I - 70% (setenta por cento) aos Estados produtores; II - 20% (vinte por cento) aos Municípios produtores; III - 10% (dez por cento) aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural.’”

¹⁸⁰ Art. 19. (...) Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, consideram-se como instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou gás natural, as monobóias, os quadros de bóias múltiplas, os píeres de atracação, os cais acostáveis e as estações terrestres coletoras de campos produtores e de transferência de óleo bruto ou gás natural.

resolução do impasse ao judiciário.

Com isso das decisões examinadas, percebe-se que no momento do ajuizamento das demandas a parte autora solicitou a concessão de medida liminar em sede de primeiro grau, alegando *fumus boni iuris* e *periculum in mora*¹⁸¹, consistentes nos requisitos previstos pelo art. 273 do Código de Processo Civil.

Nesse caso, com a decisão interlocutória do juiz de primeiro grau o recurso cabível é o Agravo de Instrumento (AI). Também, averigua-se que em algumas demandas, o juiz *a quo* já tinha proferido sentença, cujo recurso a ser manejado é a Apelação (AP).

Assim, os recursos são encaminhados ao Tribunal Federal da 5ª Região, distribuídos para uma de suas turmas e designados para um desembargador relator, que examinará a matéria para posterior apreciação pelos demais membros da turma¹⁸².

Em razão da regularidade formal, o Recurso de Apelação, por exemplo, fica limitado, no tocante aos fundamentos de fato e de direito, às alegações fáticas e legais para que a sentença seja reexaminada, anulada ou reformada (BUENO, 2011). Por tal motivo, o conteúdo das decisões (acórdãos) dos desembargadores envolve necessariamente essas delimitações processuais.

Nesse sentido, para fins de elucidação e discussão dos resultados encontrados e aqui analisados, a tabela 10.1 traz parte da ementa do Acórdão considerada como fundamental para definir a matéria objeto do recurso e para evidenciar a posição do desembargador relator.

---

¹⁸¹ *Fumus boni iuris* significa a fumaça do bom direito, consistente no exame da verossimilhança da alegação; e, o *periculum in mora* corresponde ao dano que a demora do processo judicial pode acarreta à parte que o alega.

¹⁸² Vale lembrar que o TRF da 5ª Região é estruturado administrativamente com reflexos jurídicos segundo a matéria a ser julgada, em quatro turmas de julgamentos, Pleno e Presidência. As turmas são formadas por três desembargadores, sendo que geralmente um deles é designado como relator do processo. Os Acórdãos abrangem julgamentos de recursos, conforme a natureza da decisão ocorrida em sede de primeiro grau, se sentença ou decisão interlocutória, e/ou após a apreciação monocrática pelo desembargador relator. Os recursos analisados foram os seguintes: Apelação Cível (AC), Apelação/Reexame Necessário (APELREEX), Agravo de Instrumento (AGTR), Agravo Interno (AI, também chamado Agravo Regimental - AR), Embargos de Declaração (ED), Medida Cautelar (MCTR).

Tabela 10.1 - Teor das decisões do TRF da 5ª Região acerca da matéria rendas de hidrocarbonetos.

Acórdão	Decisão	Órgão Julgador	Relator
AC 446100/PE	“Anulação da sentença para que os autos retornem ao juízo de primeiro grau, a fim de ser realizada a devida perícia sobre instalações de embarque e desembarque de hidrocarbonetos.”	Terceira Turma	Vladimir Carvalho
AGTR 96625/RN	“Não constatação da existência de instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural de origem terrestre.”	Quarta Turma	Leonardo Resende Martins (substituto)
AGTR 78780/AL	“Poder regulamentar da ANP sobre a matéria que não dá direito de recebimento de royalties a município com <i>city gate</i> . ”	Segunda Turma	Francisco Barros Dias
AGTR 77471/CE	“Agravante não trouxe aos autos qualquer prova de instalações de embarque e desembarque de petróleo ou de gás natural nos termos exigidos pelo parágrafo 3º do art. 2º da Portaria 29/01, o que não lhe garante a percepção de <i>royalties</i> . ”	Segunda Turma	Francisco Barros Dias
AC 326278/RN	“Condenar o apelante pela prática de atos de improbidade administrativa. Aplicação irregular de verbas recebidas: a) de Convênio nº. 907/94, firmado junto ao Fundo de Assistência ao Estudante - FAE; b) a título de <i>royalties</i> . ”	Segunda Turma	Francisco Barros Dias
APELREEX 4255/AL	“O papel do <i>city-gate</i> , com presença no território do demandante, demanda prova pericial, que não foi realizada.”	Terceira Turma	Vladimir Carvalho
AC 428004/01/CE	“Os pontos de entrega, conhecidos como <i>city gates</i> não se enquadram na definição de instalações terrestres de embarque e desembarque prevista na Lei nº 7.990/1989, no Decreto nº 1/1991 e na Portaria da ANP nº 29/2001, uma vez que recebem o gás já processado e não gás natural proveniente de campo produtor, integrando, portanto, a distribuição do gás processado, e não a sua produção.”	Pleno	Francisco Barros Dias
AGTR 94616/RN	“A ANP não pretendeu (e nem fez) editar norma inédita, mas, sim, interpretar a existente, este egressa do congresso nacional, no caso o art. 49, da Lei n.º 9.478/97. O fato de a ANP sufragar o entendimento de que o <i>city gate</i> não constitui instalação de embarque e desembarque de gás, mas mera estação de passagem, não constitui exercício indevido de função legiferante.”	Terceira Turma	Paulo Roberto de Oliveira Lima
AGTR 62834/PE	“A Constituição Federal de 1988 previu, em seu artigo 20, parágrafo 1º, o pagamento aos estados, ao distrito federal e aos municípios de participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, ou a compensação financeira por essa exploração. Entretanto, a previsão de compensação financeira através de <i>royalties</i> somente é devida aos estados e aos municípios afetados pela exploração e pela produção de petróleo ou gás natural, ou os que, não sendo produtores, detêm instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque (Lei 7.990/89, Lei 9.478/97 e Decreto 1/91).”	Segunda Turma	Francisco Barros Dias

Continua...

Continuação...

Tabela 10.1 - Teor das decisões do TRF da 5ª Região acerca da matéria rendas de hidrocarbonetos.

APELREEX 1275/PE	“O pagamento de <i>royalties</i> não constitui receita ligada à distribuição ou ao consumo de derivados de petróleo nem de gás processado, <i>rectius</i> não se relaciona com a existência de oleoduto/gasoduto ou ponto de entrega (vulgarmente conhecido como " <i>city gate</i> "), mas compensação financeira assegurada pela constituição federal (art. 20, IX, parágrafo 1º).”	Quarta Turma	Lazaro Guimarães
APELREEX 4194/01/CE	“A existência dos equipamentos de embarque e desembarque de gás natural, denominados <i>city gates</i> , no território de um município, não dá ensejo ao recebimento de <i>royalties</i> , pois, na verdade, consistem em pontos de entrega de gás processado, não integrantes da etapa de exploração do gás natural. A decisão encontra-se em harmonia com a legislação que rege a matéria.”	Quarta Turma	Margarida Cantarelli
AC 460191/PE	“Direito ao recebimento de <i>royalties</i> , haja vista a comprovação da existência de instalação terrestre de embarque ou desembarque de gás natural operado pela Petrobrás (tecnicamente <i>city gates</i>).”	Quarta Turma	Ivan Lira De Carvalho
AC 439628/PE	“Os <i>city gates</i> integram a distribuição do gás processado, e não a sua produção. Assim, por não coletarem o gás natural dos campos produtores, e sim gás processado, os <i>city gates</i> não se enquadram na definição de instalações terrestres de embarque e desembarque prevista na Lei nº 7.990/1989, no Decreto nº 1/1991 e na Portaria da ANP nº 29/2001.”	Primeira Turma	Francisco Cavalcanti
AC 433234/PB	“A situação de cada município é determinante para o reconhecimento do direito. No caso de Alhandra, cuida-se de município onde se situa estações terrestres coletoras de campos produtores e de transferência de óleo bruto ou gás natural do gasoduto Guamaré/Cabo. Não pode haver maior evidência de que se trata de um município em cuja área se dá a passagem de gás.”	Primeira Turma	Paulo Machado Cordeiro (Substituto)
MCTR 2562/01/SE	“A mera passagem de gasodutos pelo território do município não enseja a participação em royalties distribuídos nos termos do §1º do art. 20 da constituição federal.”	Quarta Turma	Lazaro Guimarães
AC 448975/SE	“A mera passagem de gasodutos pelo território do município não enseja direito à percepção de royalties previstos nas Leis 7.990/89 e 9.478/97.”	Quarta Turma	Lazaro Guimarães
AC 464297/AL	“Em face de dados mais precisos sobre a indústria do petróleo e do gás, reviu-se o entendimento da turma sobre o enquadramento fático-jurídico dos <i>city gates</i> . Tais equipamentos não ensejam o recebimento de royalties, pois, na verdade, consistem em pontos de entrega de gás natural.”	Quarta Turma	Margarida Cantarelli
AGTR 85377/02/PB	“Sem a prova técnica correspondente, impossível concluir que as instalações existentes no território daquele município agravante seriam de embarque e desembarque de gás natural, para efeito de pagamento de <i>royalties</i> .”	Terceira Turma	Vladimir Carvalho
AGTR 86368/SE	“A Agência Nacional de Petróleo não pretendeu (e nem fez) editar norma inédita, mas, sim, interpretar a existente, este egressa do congresso nacional, no caso o art. 49, da Lei n.º 9.478/97. O fato de a ANP sufragar o entendimento de que o <i>city gate</i> não constitui instalação de embarque e desembarque de gás, mas mera estação de passagem, não constitui exercício indevido de função legiferante.”	Terceira Turma	Paulo Machado Cordeiro (Substituto)

Continua...

Continuação...

Tabela 10.1 - Teor das decisões do TRF da 5ª Região acerca da matéria rendas de hidrocarbonetos.

AGTR 90363/02/RN	“A decisão recorrida seguiu o posicionamento da quarta turma desta corte, que reviu o seu entendimento sobre o enquadramento fático-jurídico dos <i>city-gates</i> , classificando-os como pontos de entrega de gás processado. Portanto, não integrantes da etapa de exploração de natural.”	Quarta Turma	Margarida Cantarelli
AGTR 90430/RN	“Municípios com instalações de ‘ <i>city gates</i> ’ em sua área territorial. ‘Royalties’. Ausência de direito.”	Primeira Turma	Emiliano Zapata Leitão (Substituto)
AGTR 86963/AL	“Sem a prova técnica conclusiva de que as tubulações e o <i>city gate</i> , existentes no território do município agravante, podem ser considerados instalações de embarque e desembarque de gás natural, não é prudente o deferimento da tutela, em sede antecipatória, mesmo porque a demanda ainda não se revela madura para ser julgada.”	Terceira Turma	Vladimir Carvalho
AGTR 87467/RN	“Os <i>city gates</i> integram a distribuição do gás processado, e não a sua produção. Assim, por não coletarem o gás natural dos campos produtores, e sim gás processado, os <i>city gates</i> não se enquadram na definição de instalações terrestres de embarque e desembarque prevista na Lei nº 7.990/1989, no Decreto nº 1/1991 e na Portaria da ANP nº 29/2001. A simples passagem de gasoduto por município não lhe garante a percepção de <i>royalties</i> .”	Primeira Turma	Francisco Cavalcanti
AC 419543/PB	“Em face de dados mais precisos sobre a indústria do petróleo e do gás, reviu-se o entendimento da turma sobre o enquadramento fático-jurídico dos <i>city gates</i> . Tais equipamentos não ensejam o recebimento de royalties, pois, na verdade, consistem em pontos de entrega de gás processado, não integrantes da etapa de exploração do gás natural. A ANP, ao exigir, por meio da Portaria nº 29/2001, que as estações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural fizessem parte de áreas de concessão contratadas com a agência, simplesmente exerceu o poder regulamentar que lhe fora expressamente atribuído pelo art. 49, I, ‘c’ e II, ‘d’ da Lei do Petróleo.”	Quarta Turma	Marcelo Navarro
AGTR 81752/01/SE	“A ANP, ao determinar, por meio da Portaria nº 29/2001, em seu art. 2º, parágrafo 3º, que as instalações de embarque e desembarque acima citadas ‘deverão fazer parte de uma área de concessão contratada com a ANP ou deverão estar autorizadas pela ANP’, limitou indevidamente o alcance da expressão contida no art. 49 da Lei nº 9.478/97, exorbitando seu poder regulamentar.”	Segunda Turma	Joana Carolina Lins Pereira (Substituto)
AC 413399/01/PE	“O acórdão foi expresso quanto à impossibilidade de suspensão do pagamento dos <i>royalties</i> de gás ao município do Cabo de Santo Agostinho. Não se trata de dizer que a ANP não tenha competência constitucional e legal para regular a atividade de distribuição de petróleo e gás, mas apenas de reconhecer que tal competência foi extrapolada, sendo ilegítima. Não houve, assim, violação dos dispositivos legais e constitucionais indicados no presente recurso.”	Primeira Turma	Frederico Pinto De Azevedo (Substituto)
AGTR 83767/SE	“Apenas fazem jus aos <i>royalties</i> da ANP aqueles municípios em cuja superfície situam-se os citados <i>city gates</i> , ou seja, estações de embarque e desembarque do gás natural. Para os demais, não subsistiria o direito à compensação financeira, posto que não detentores das referidas instalações terrestres.”	Quarta Turma	Margarida Cantarelli

Continuação...

Tabela 10.1 - Teor das decisões do TRF da 5ª Região acerca da matéria rendas de hidrocarbonetos.

AGTR 78266/PE	“ <i>Royalties</i> do petróleo. Sem a prova técnica conclusiva de que as tubulações e o <i>city gate</i> , existentes no território do município agravante, podem ser considerados instalações de embarque e desembarque de gás natural, não é prudente o deferimento da tutela, em sede antecipatória, mesmo porque a demanda ainda não se revela madura para ser julgada.”	Terceira Turma	Vladimir Carvalho
AGTR 75729/CE	“A ANP exorbitou do seu poder regulamentar, eis que não poderia através de uma norma de cunho administrativo, qual seja, uma Portaria, criar restrições não contempladas na Lei nº 9.478/97, que conferiu o pagamento de compensação a título de <i>royalties</i> , em função da exploração de petróleo e gás natural ao município sede de estações terrestres ou marítimas de desembarque e/ou embarque de óleo bruto e/ou gás natural.”	Segunda Turma	Manoel Erhardt
AGTR 81645/PE	“O município entende devidos <i>royalties</i> fundados na passagem de gasoduto para transferência do gás natural por seu território. A lei não equiparou dutos com as estações de embarque e desembarque, também chamadas de <i>city gates</i> , não havendo direito à percepção de <i>royalties</i> .”	Quarta Turma	Marcelo Navarro
AC 413399/PE	“ <i>Royalties</i> . Participação dos municípios no resultado da exploração de petróleo ou de gás natural. Leis n.º 7.990/89 e n.º 9.478/97. Modificação dos critérios pela Agência Nacional do Petróleo. Impossibilidade. Poder regulamentar. Limites.”	Primeira Turma	Ubaldo Ataide Cavalcante
AC 429217/RN	“Participação dos entes federados no resultado da exploração de petróleo ou gás natural. <i>Royalties</i> . Critérios de distribuição. Lei nº 7.990/89. Modificação pela ANP. Percentual de até 5%. Impossibilidade. Ausência de autorização legislativa. Exorbitância do poder regulamentar.”	Quarta Turma	Margarida Cantarelli
AC 406056/PE	“Participação dos municípios no resultado da exploração de petróleo ou de gás natural. <i>Royalties</i> . Critério de distribuição. Leis n.º 7.990/89 e n.º 9.478/97. Modificação pela ANP. Impossibilidade. Exorbitância do poder regulamentar.”	Quarta Turma	Edílson Nobre (Substituto)
AGTR 70640/CE	“As estações do tipo <i>city gate</i> não constituem instalações que justifiquem o pagamento de <i>royalties</i> do petróleo. A compensação financeira pela utilização de território municipal para a instalação de <i>city gate</i> pode ser efetuada por outro meio de retribuição, mas não mediante o repasse de <i>royalties</i> .”	Terceira Turma	Ridalvo Costa
AGTR 69308/PE	“Participação dos entes federados no resultado da exploração de petróleo ou gás natural. <i>Royalties</i> . Critérios de distribuição. Leis nº 7.990/89 e 9.478/97. Alteração pela Portaria nº 29/2001 da ANP. Impossibilidade. Exorbitância do poder regulamentar.”	Quarta Turma	Marcelo Navarro
AGTR 66065/01/PE	“A situação de dificuldade financeira por que passa o município agravante, por si só, não autoriza a concessão da medida antecipatória da tutela recursal, mormente porque, como bem frisado na r. decisão ora agravada, a suspensão do pagamento dos <i>royalties</i> já se deu desde 2002, o que aponta inegavelmente para a ausência de perigo decorrente da demora do julgamento do presente recurso.”	Primeira Turma	Frederico Pinto De Azevedo (Substituto)

Continua..

Continuação...

Tabela 10.1 - Teor das decisões do TRF da 5ª Região acerca da matéria rendas de hidrocarbonetos

AGTR 55024/PB	“Para efeito de pagamento de <i>royalties</i> , as tubulações e o ' <i>city gate</i> ' existentes no território do município, não caracterizam instalações terrestres de embarque e desembarque de gás natural, definido no Decreto nº 01/91, que regulamenta a lei nº 7.990/89.”	Terceira Turma	Ridolfo Costa
AC 316742/PE	“A participação dos entes federados no resultado da exploração do petróleo e gás natural está prevista no artigo 20, parágrafo 1º, da constituição federal. É matéria tratada nos dispositivos constitucionais que estabelecem a organização política do estado brasileiro. Logo, é razoável o argumento de que não pode ser regulamentada por entidade meramente administrativa, a exemplo da ANP.”	Quarta Turma	Manoel Erhardt (Substituto)

Fonte: Elaboração própria a partir de TRF da 5ª (QUINTA) Região (2010).

Pelo que se infere da tabela 10.1, os resultados da pesquisa jurisprudencial quanto ao conteúdo atinente ao verbete *royalties* foram direcionados, especialmente, para o direito ao recebimento das rendas de hidrocarbonetos, matéria referente aos critérios de distribuição entre os entes da federação, especificamente, em relação aos municípios afetados por instalações de embarque e desembarque.

Percebe-se que após a edição da Portaria ANP nº 29/2001, os municípios que se sentiram prejudicados começaram a impetrar ações ordinárias com pedido de liminar, cujo indeferimento pelo juízo de primeiro grau acarreta a possibilidade de apreciação para o juízo *ad quem* (a quem se recorre), ou melhor, para o Tribunal Federal da 5ª Região.

Assim, os resultados demonstram que não existem decisões específicas e relacionadas à arrecadação e/ou destinação das receitas oriundas dos *royalties*, posto não levantados pelas partes no momento de propositura da ação e/ou, por conseguinte, não cabendo no instante de interposição de respectivo recurso.

Dessa forma, como o objetivo preponderante da tese é examinar a presença do PJI&IG, consoante abordado no capítulo 2, nas ementas das decisões coletadas, mesmo considerando que o assunto recorrente nos acórdãos não foi destinação das rendas de hidrocarbonetos, procurou-se encontrar referências implícitas ou explícitas a esse princípio.

Dessa tentativa, todavia, averiguou-se que o critério predominante e argumentativo presente nos acórdãos foi o técnico-jurídico consubstanciado no exame da legalidade da Portaria ANP nº 29/2001, bem como nos limites do poder regulamentar da ANP para ditar o rol de instalações de embarque e desembarque passíveis de enquadramento de municípios pleiteantes aos benefícios de perceber *royalties*.

Diante de tal constatação, considerou-se importante discorrer sobre alguns resultados encontrados, apesar de predominância do tema distribuição de rendas de hidrocarbonetos e de ausência de referência ao PJI&IG nos acórdãos examinados.

Porquanto, pretendeu-se averiguar se os desembargadores atentam em seus julgados em características intrínsecas à indústria de hidrocarbonetos, como por exemplo, a finitude das reservas e a importância da sustentabilidade como mecanismo de propagar os benefícios atuais da riqueza gerada pela exploração econômica dessas reservas.

Nesse sentido, dentre os acórdãos acima resumidos, importante que se mencione o julgamento da Apelação Cível nº 419.543/PB, originária do Processo nº 0.002.542-43.2006.4.05.8200 oriundo da Justiça Federal da Paraíba, que contou com o relatório e voto do Desembargador Marcelo Navarro do Tribunal Federal da 5ª Região. Essa decisão é de 15/07/2008 e se caracteriza como marco no contexto de entendimento dos demais desembargadores desse Tribunal.

Essa constatação parte da sua citação direta em seis acórdãos posteriores como decisão precedente, bem como por se notar uma clara influência da tese desenvolvida pela decisão do Des. Marcelo Navarro (2008) no conteúdo de inúmeros acórdãos que o sucede. *In verbis*, a decisão do Desembargador Marcelo Navarro (2008, p. 01):

Ementa. Constitucional e Administrativo. Participação dos municípios no resultado da exploração do petróleo ou do gás natural. *Royalties*. Critério de distribuição. Leis nº 9.478/97 e nº 7.990/89. Petrobrás. Ilegitimidade passiva. Agência Nacional do Petróleo. Poder regulamentar. 1. O art. 20, parágrafo 1.º da Constituição Federal assegura aos entes municipais a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, ou a compensação financeira por essa exploração. 2. Fazem jus à participação os municípios que, não sendo produtores, detêm instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de petróleo ou gás natural (Leis nº 9.478/97 e nº 7.990/89 c/c o Decreto nº 01/91). 3. **Em face de dados mais precisos sobre a indústria do petróleo e do gás, reviu-se o entendimento da turma sobre o enquadramento fático-jurídico dos *city gates*.** Tais equipamentos não ensejam o recebimento de royalties, pois, na verdade, consistem em pontos de entrega de gás processado, não integrantes da etapa de exploração do gás natural. 4. A ANP, ao exigir, por meio da Portaria nº 29/2001, que as estações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural fizessem parte de áreas de concessão contratadas com a agência, simplesmente exerceu o poder regulamentar que lhe fora expressamente atribuído pelo art. 49, I, 'c' e II, 'd' da Lei do Petróleo. 5. Acolhida a preliminar de ilegitimidade passiva da Petrobrás. Apelação improvida. (grifo do autor).

É possível averiguar a partir do trecho da decisão Des. Marcelo Navarro (2008, p. 01), que existe referência ao direito constitucional de participação no resultado da exploração de petróleo e gás natural ou compensação financeira por essa exploração. Porém, ocorre uma

limitação do recebimento de *royalties* ao entendimento de que as instalações ensejadoras desse direito seriam aquelas integrantes da etapa de exploração do gás natural.

Assim, para o Des. Marcelo Navarro (2008, p. 01), a ANP pode exigir que as instalações beneficiárias sejam aquelas situadas dentro da área de concessão, porquanto o art. 49, I, 'c' e II, 'd' da Lei do Petróleo lhe faculta tal direito.

Como se percebe da Ementa proveniente da decisão do Des. Marcelo Navarro, não existe menção à finitude das reservas de hidrocarbonetos, nem ao tema pertinente à sustentabilidade como mecanismo de propagar os benefícios atuais da riqueza gerada pela exploração econômica dessas reservas. O PJI&IG não foi citado, nem abordado nessa decisão.

Anteriormente à decisão do Desembargador Marcelo Navarro, datada de 15/07/2008, a maioria dos desembargadores do Tribunal Federal da 5ª Região entendia como ilegal a Portaria ANP nº 29/2001, por afronta à Lei nº 7.990/89 e pelo fato de que o poder regulamentar da ANP não teria o condão de restringir direitos por meio de critérios distintos do previsto em lei.

Nesse sentido, segue como exemplo a Ementa do acórdão da Apelação Cível nº 429.217/RN, com data de julgamento em 13/11/2007, cujo Relatório foi da lavra da Desembargadora Margarida Cantarelli (2007, p. 01), que por unanimidade decidiu pelo não provimento da Apelação Cível manejada pela ANP, nos seguintes termos:

Ementa. Constitucional e administrativo. Participação dos entes federados no resultado da exploração de petróleo ou gás natural. Royalties. Critérios de distribuição. Lei nº 7.990/89. Modificação pela Agência Nacional do Petróleo. Percentual de até cinco por cento (5%). Impossibilidade. Ausência de autorização legislativa. Exorbitância do poder regulamentar. I. A Constituição Federal previu, em seu artigo 20, parágrafo primeiro, o pagamento aos estados, ao distrito federal e aos municípios de participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural. II. A Lei nº 7.990/89 deu efetividade a essa norma constitucional, determinando o repasse de cinco por cento do valor da produção daqueles produtos minerais para os entes federados, inclusive aqueles que, não sendo produtores, detivessem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e gás natural. III. O pagamento da referida contraprestação, denominada de *Royalties*, foi iniciado pela Petrobrás, que contemplou os chamados *city gates* no conceito de instalação de embarque e desembarque veiculado pela Lei nº 7.990/89. IV. A Lei nº 9.478/97, advinda depois da quebra do monopólio estatal na exploração de petróleo e gás natural, manteve, por meio de seu artigo 48, o pagamento dos mencionados *royalties* nos mesmos critérios adotados até então. V. **Exorbita do seu poder regulamentar a Agência Nacional do Petróleo, quando estabelece normas para pagamento da referida participação governamental, sem que haja dispositivo legal que a autorize, ainda mais quando estabelece a necessidade de que as estações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural se localizem dentro de áreas de concessão contratadas com a ANP, situação não prevista na Lei nº 7.990/89.** VI. Há de ser aplicada TAXA SELIC, não devendo a mesma, entretanto, ser cumulada com qualquer outro índice de correção monetária,

dato que já compreende atualização e juros de mora. VII. Honorários advocatícios fixados em R\$ 10.000,00 (dez mil reais), nos termos do artigo 20, parágrafo 4º do CPC. IX. Remessa oficial e apelação da ANP parcialmente providas. X. Apelação da parte autora improvida. (grifo do autor)

Da decisão supramencionada, juntamente à manifestação da Desembargadora Margarida Cantarelli (2007, p. 01), votaram os Desembargadores Marcelo Navarro e Lázaro Guimarães, todos integrantes da Quarta Turma à época. O argumento básico diz respeito à exorbitância do poder regulamentar da ANP no estabelecimento de critérios para definição dos sujeitos beneficiários de *royalties* de petróleo e gás natural.

Inclusive, do ponto de vista legal, o art. 48 da Lei do Petróleo é citado pela Des.^a Margarida Cantarelli como regra permissiva para que os critérios adotados pela Lei nº 7.990/89 continuassem sendo adotados pela ANP para o pagamento aos municípios com instalações de embarque e desembarque em seus territórios, mesmo que não localizadas dentro da área de concessão. Do que se nota posicionamento diametralmente oposto ao da decisão da Apelação Cível nº 419.543/PB.

Dessa forma, nota-se, na Ementa da Apelação Cível nº 429.217/RN, ausência de abordagem acerca finitude das reservas de hidrocarbonetos, relevância do tema sustentabilidade no período pós-indústria de petróleo e gás, bem como não existe referência ao PJI&IGI. O que demonstra concentração do julgado nos critérios pertinentes à distribuição das rendas de hidrocarbonetos, dentro do viés de estritamente técnico-jurídico.

As demais decisões que podem ser vistas na tabela 10.1, também, referem-se ao exame dos limites do poder regulamentar da ANP no tocante à definição de quais as instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás são passíveis de garantir o direito ao recebimento de *royalties*.

Nota-se, destarte, que a discussão realizada pelos Acórdãos constantes da tabela 10.1, é centrada no exame de quais as instalações estão dentro ou fora da área de concessão. Não se levou em conta a realidade territorial dos municípios, nem o impacto que tais instalações podem gerar nesses territórios.

Também, nos Acórdãos, percebe-se que os Desembargadores não indagaram a dimensão desses tipos de instalações, o que representam para a cadeia da indústria como um todo, e dos potenciais e/ou reais melhoramentos de incluir ou excluir municípios do rol de beneficiários.

Essas indagações estariam dando conta do exame do impacto da finitude das reservas e dos caminhos para a sustentabilidade das finanças públicas, bem como do PJI&IG. Por tal motivo, contou-se que o discurso utilizado pelos Desembargadores do TRF da 5ª Região foi pautado no viés técnico-jurídico dos artigos 48 e 49, I, 'c' e II, 'd' da Lei do Petróleo.

Compreende-se, assim, que os Desembargadores seguiram os argumentos levantados pelas partes em sede de recurso que se circunscreveu aos fundamentos de fato e de direito para que a sentença de primeiro grau fosse reexaminada, sendo anulada ou reformada.

Porém, argumentos relacionados à finitude de reservas, ao impacto na sustentabilidade das finanças municipais e ao PJI&IG poderiam, inclusive, ter sido objeto de alegação das partes.

Esse papel caberia inclusive à ANP, como agente público regulador e fiscalizador do uso dos recursos naturais consistentes em hidrocarbonetos. Não obstante, a maior preocupação da ANP, percebida durante o exame das decisões, foi o de obter o êxito na ação e ver confirmada a legalidade da Portaria ANP nº 29/2001, como também de confirmar seu poder regulamentar de ditar os limites da matéria discutida.

Assim, a ANP não utilizou o seu poder regulamentar para procurar estender os benefícios das rendas de hidrocarbonetos nos territórios de municípios de alguma forma impactados pela indústria de hidrocarbonetos, pelo contrário criou regra que limita a aplicação do PJI&IG na seara da distribuição e, por conseguinte, na destinação dessas rendas.

Ainda, do exame das ementas resumidas na tabela 10.1, apresenta-se a seguir a tabela 10.2 com a descrição do Acórdão que foi considerado como a única referência ao PJI&IG. A última coluna da tabela reproduz um resumo da decisão do Desembargador Francisco de Barros Dias (2009).

Tabela 10.2 - Incidência do PJI&IG em julgamento do TRF da 5ª Região.

Acórdão	Decisão	Data de Julgamento	Relator	Princípio de Justiça intra e intergeracional
AC 326278/RN	Condenar o apelante pela prática de atos de improbidade administrativa. Aplicação irregular de verbas recebidas: a) de convênio nº. 907/94, firmado junto ao fundo de assistência ao estudante - FAE; b) a título de <i>royalties</i> .	15/12/2009	Francisco Barros Dias	Nos termos do art. 7º da lei n. 7.525/86, os recursos oriundos dos <i>royalties</i> devem ser aplicados em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico.

Fonte: TRF da 5ª (QUINTA) Região (2010).

Pelo que se pode inferir da tabela 10.2, o Des. Francisco Barros Dias, em julgamento de 15/12/2009, faz menção ao art. 7º da Lei nº 7.525/86, que previa a destinação dos valores recebidos a título de *royalties*, exclusivamente, para os setores de energia, de pavimentação de rodovias, de abastecimento e tratamento de água, de irrigação, de proteção ao meio ambiente e de saneamento básico.

No entanto, conforme visto no capítulo 3, a Lei nº 7.525/86 foi revogada pela Lei nº 7.990/89, que procedeu à revogação das destinações citadas e adota um critério de destinação baseado na criação de limitações negativas ao proibir a aplicação desses recursos em remuneração de pessoal e em pagamento de dívidas, exceto as contraídas com a União.

Assim, apesar da decisão do Des. Francisco Barros Dias (2009) estar concatenada ao PJI&IG, a Lei utilizada como base do julgamento não se encontra em vigência. Entretanto, isso não ocasiona a insubsistência do julgado, pois o PJI&IG tem como base o art. 225 da Constituição Federal, que está plenamente válido, consoante visto no capítulo 2.

Dessa forma, diante desses resultados apresentados e discutidos em relação ao TRF da 5ª Região, o trabalho passa nos tópicos seguintes ao tratamento dos dados do STF e STJ.

10.3 A jurisprudência do STF sobre *royalties* de petróleo

Quanto à análise de jurisprudência do STF, a tabela 10.3 mostra as ementas dos processos obtidos por meio da pesquisa eletrônica. Dentre os 12 acórdãos encontrados, na verdade, três se referem aos *royalties* de petróleo e gás. Os demais fizeram alusão aos *royalties* pertinentes à propriedade intelectual.

Tabela 10.3 - Acórdãos do STF sobre *royalties* de petróleo e gás.

Processo	Ementa
AI 766882	Ementa: agravo regimental no agravo de instrumento. Administrativo. Exploração de petróleo e de gás natural. Distribuição de royalties. Leis ns. 7.990/89 e 9.478/97. Impossibilidade da análise da legislação infraconstitucional. Ofensa constitucional indireta. Precedentes. Agravo regimental ao qual se nega provimento.
SL 173	Agravo Regimental em Suspensão de Liminar. 2. Conflito entre dois municípios sergipanos quanto aos limites de seus territórios, com repercussão direta na distribuição de royalties relativos à Estação Robalo da Petrobrás. 3. Decisão liminar que determinou à ANP o depósito judicial do correspondente valor indenizatório até o trânsito em julgado da ação ordinária. 4. Decisão da Presidência que indeferiu o pedido de suspensão. 5. Novo pedido de suspensão formulado pelo Município de Pacatuba, autor da ação ordinária, após o julgamento de procedência da lide. 6. Manutenção dos pressupostos fáticos e jurídicos a determinar o improvemento do recurso de agravo regimental e o indeferimento do pedido de suspensão. 7. Inexistência de lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. 8. Agravo Regimental conhecido e improvido e Pedido de Suspensão de Liminar indeferido.
MS 24312	Mandado de segurança. Ato concreto. Cabimento. Exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural. Participação, em seu resultado, dos estados, distrito federal e municípios. Constituição Federal, art. 20, § 1º. Competência do tribunal de contas do estado do rio de janeiro para a fiscalização da aplicação dos recursos oriundos desta exploração no território fluminense.

Fonte: Elaboração própria a partir do “site” do STF (2011).

Dentro da metodologia de análise jurídica, apresenta-se um breve relato do Agravo de Instrumento nº 766882 interposto pelo Município do Rio de Janeiro (RJ) contra decisão que não admitiu Recurso Extraordinário perante o Supremo Tribunal Federal. O agravado foi o Município de Imbé (RJ).

Em 26 de agosto de 2009, o município do Rio de Janeiro agravou da decisão que não admitiu o Recurso Extraordinário, interposto com base no art. 102, inc. III, alínea a, da Constituição da República.

No STF, a ministra relatora, Carmen Lúcia (2009), em decisão monocrática publicada em 27 de outubro de 2009, negou o seguimento ao Agravo de Instrumento em virtude de considerar que no caso em exame inexistia ofensa direta à Constituição e por tal motivo não há viabilidade do recebimento do referido Recurso Extraordinário.

Considerando o direito material, a Ministra Carmen Lúcia (2009, p. 01) cita a Ementa da decisão prolatada em sede do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *In verbis*:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PARTICIPAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS NO RESULTADO DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO OU GÁS NATURAL. ROYALTIES. LIMITES DA AGÊNCIA REGULADORA NO ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO. LEI Nº 7.990/89. PERCENTUAL DE ATÉ 5%. EXORBITÂNCIA DO PODER REGULADOR ANTE A AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. I. A Constituição Federal previu, em seu artigo 20, parágrafo primeiro, o pagamento aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural. II. A **Lei nº 7.990/89** deu efetividade a essa norma constitucional, determinando o repasse de cinco por cento do valor da produção daqueles produtos minerais para os entes federados, inclusive aqueles que, não sendo produtores, detivessem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e gás natural. III. O pagamento da referida contraprestação, denominada de royalties, foi iniciado pela Petrobras, que contemplou, até mesmo, os chamados “City Gates” no conceito de instalação de embarque e desembarque veiculado pela **Lei nº 7.990/89**. IV. A **Lei nº 9.478/97**, advinda depois da quebra do monopólio estatal na exploração de petróleo e gás natural, manteve, no seu artigo 48, o pagamento dos mencionados royalties nos mesmos critérios adotados até então. V. **Exorbita do seu poder regulador a Agência Nacional do Petróleo, quando estabelece normas para pagamento da referida participação governamental, sem que haja dispositivo legal que a autorize**, ainda mais quando estabelece a necessidade de que as estações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural se localizem dentro de áreas de concessão contratadas com a ANP, **situação não prevista na Lei nº 7.990/89**. VI. Honorários de 5% (cinco por cento) sobre o valor da causa. VII. Recurso do Município de Imbé provido. Em consequência, recurso da ANP improvido. Deferida antecipação da tutela. (grifos do autor)

Ainda, a Ministra Carmen Lúcia (2009, p. 02) faz menção ao voto condutor do julgado do Tribunal Regional da 2ª Região:

o art. 19 do Decreto nº 1/91 pode e deve servir como mero balizamento para o intérprete, sem, contudo, constituir *numerus clausus*. São hipóteses exemplificativas e não exaurientes.(...) Penso que a interpretação, segundo os termos da legislação pertinente, autoriza o enquadramento das instalações situadas no Município de Imbé e ora apelante no âmbito das previstas no referido Decreto nº 1/91. Entendimento diverso permite a indubitosa conclusão no sentido de que não só a Nota Técnica, mas também a Portaria e o próprio Decreto nº 1/91, extrapolaram, no caso sob exame, os limites da legalidade.

Após a exposição da decisão recorrida em sede de Recurso Extraordinário, a Ministra Carmen Lúcia (2009) elencou inúmeras jurisprudências do próprio STF para balisar o seu posicionamento de que dado ser a questão decidida com base em normas infraconstitucionais não cabe o contencioso constitucional.

Então, a Ministra negou seguimento ao Agravo intentado pelo Município do Rio de Janeiro, confirmando a decisão favorável para o Município de Imbé em sede de Tribunal Regional Federal da Segunda Região.

Inconformada a Agravante, manejou o Agravo Regimental que foi julgado, em 15 de dezembro de 2009, pela Primeira Turma, que seguiu o entendimento da relatora, Ministra Carmen Lúcia. O Ministro Aires Brito (2009, p. 01) decidiu, nos seguintes termos: “Não cabe

recurso extraordinário que teria por objeto alegação de ofensa que, irradiando-se de má interpretação, aplicação, ou, até, de inobservância de normas infraconstitucionais, seria apenas indireta à Constituição da República.”

Em 17 de março de 2010, o acórdão da Primeira Turma transitou em julgado, e em 25 de março de 2010 ocorreu baixa definitiva do referido Agravo de Instrumento nº 766.882. Sendo assim, esses são os principais pontos de análise nesse caso.

Como se nota do aqui exposto, apesar de não ter entrado no exame do mérito do recurso, a Ministra Carmen Lúcia (2009) mostrou que a decisão do Tribunal da 2ª Região que ensejou o manejo de Recurso Extraordinário tratou do tema afeto à distribuição de *royalties*, direcionando-se, sobretudo, para analisar os limites do poder regulatório da ANP e o tipo de enquadramento de instalações de embarque e desembarque de hidrocarbonetos no âmbito do território do município pleiteante.

Percebe-se a ausência de qualquer menção ao PJI&IG nesses dois julgados, bem como qualquer referência a características intrínsecas a indústria de hidrocarbonetos, como finitude de reservas e relevância da sustentabilidade.

Outro processo, que permite interessante análise, é a Suspensão de Liminar nº 173/SE, cujo processo originário se encontrava na Justiça Federal de Sergipe. A Ministra Ellen Gracie (2007, p. 01), à época Presidente do Supremo Tribunal Federal, indeferiu o pedido mediante fundamentos a seguir expostos:

Entendo, assim, ser prudente que se aguarde o deslinde final da controvérsia inaugurada na Ação sob o Procedimento ordinário nº 2003.85.00.5801-1, ante o fato de que os royalties têm natureza jurídica indenizatória. **Anoto, por isso mesmo, que o Município de Pirambu não deveria transformar esses royalties em receita prevista com o objetivo de cobrir suas despesas correntes mensais, com saúde e educação, porquanto as importâncias a serem pagas a título de indenização sempre variarão de acordo com a produção e o preço do petróleo e do gás natural** a serem embarcados na Estação Robalo, o que certamente recomenda ao administrador público a devida cautela em relação à alocação desses recursos. **Assevere-se, por fim, que o Município de Pirambu, caso o Município de Pacatuba, seja vitorioso na referida ação de retificação de dados proposta em desfavor do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, será compelido a devolver o que tenha recebido indevidamente, em ação regressiva, e dificilmente poderá arcar com o montante extremamente elevado a ser fixado, já que, conforme exposto pelo próprio requerente, aproximadamente setenta por cento de suas receitas, atualmente, derivam dos royalties em tela.** (grifos do autor)

Como se observa da referida decisão da Ministra Ellen Gracie (2007), a temeridade do município réu na demanda originária, Pirambu, não arcar com futuro montante em caso de

perdedor da demanda foi o principal argumento para o indeferimento da citada Suspensão de Liminar. Ocorre, contudo, que a Ministra ao pontuar a volatilidade das receitas decorrentes das rendas de hidrocarbonetos, posiciona-se no sentido de que o município não deve utilizar tais rendas para cobrir despesas correntes mensais.

Assim, na visão da Ministra Ellen Gracie (2007) a destinação das rendas não encontraria assento no PJI&IG, por exemplo, em despesas consistentes em educação e saúde. Nesse caso em particular, conforme o trecho da referida decisão, as rendas de hidrocarbonetos representavam 70% das receitas municipais do requerente, assim, o impacto dessa decisão significa uma perda para a população local em termos de efetivação de direitos sociais e da sustentabilidade integral.

O entendimento da Ministra Ellen Gracie (2007) se coloca como oposto à efetivação do no PJI&IG no âmbito da destinação das rendas de hidrocarbonetos. Assim, esse posicionamento não se coaduna com a ideia de matriz de necessidade e sustentabilidade integral no que tange à destinação das rendas de hidrocarbonetos.

Posteriormente, quando foi para o Pleno desse Tribunal, o relator, o Ministro Gilmar Mendes (2009, p. 01), assim, decidiu:

EMENTA: Agravo Regimental em Suspensão de Liminar. 2. Conflito entre dois municípios sergipanos quanto aos limites de seus territórios, com repercussão direta na distribuição de royalties relativos à Estação Robalo da Petrobrás. **3. Decisão liminar que determinou à ANP o depósito judicial do correspondente valor indenizatório até o trânsito em julgado da ação ordinária.** 4. Decisão da Presidência que indeferiu o pedido de suspensão. 5. Novo pedido de suspensão formulado pelo Município de Pacatuba, autor da ação ordinária, após o julgamento de procedência da lide. 6. Manutenção dos pressupostos fáticos e jurídicos a determinar o improvimento do recurso de agravo regimental e o indeferimento do pedido de suspensão. **7. Inexistência de lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.** 8. Agravo Regimental conhecido e improvido e Pedido de Suspensão de Liminar indeferido. (grifo do autor)

Do que se nota da Ementa acima, o Ministro Gilmar Mendes (2009) entendeu que os critérios de deferimento da Suspensão de Segurança (ou de Liminar) não cabiam no caso, bem como não deu provimento ao agravo que contestava a decisão anterior da Ministra Ellen Gracie, seguindo-lhe.

Outro caso interessante, refere-se ao MS nº 24.312-RJ. O principal aspecto da demanda toca à competência de fiscalização das rendas de hidrocarbonetos recebidos pelos entes federados.

Apesar de certa divergência acerca de qual órgão seria competente, se o Tribunal de Contas da União ou os tribunais de contas estaduais, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que essa atribuição é dos tribunais de contas estaduais.

Abaixo, segue teor da Ementa da decisão do MS 24.312-RJ, cujo relatório foi de autoria da Ministra Ellen Gracie (2003, p. 01):

“Royalties e Fiscalização do TCU. O Tribunal deferiu mandado de segurança impetrado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, contra decisão do Tribunal de Contas da União - que proclamara ser da competência exclusiva deste último a fiscalização da aplicação dos recursos recebidos a título de royalties, decorrentes da extração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural, pelos Estados e Municípios - e declarou a inconstitucionalidade do art.1º, inciso XI e do art.198, II, ambos do Regimento Interno do TCU e do art. 25, parte final, do Decreto 1/91. **Considerou-se ser da competência do Tribunal de Contas estadual, e não do TCU, a fiscalização da aplicação dos citados recursos, tendo em conta que o art. 20, §1º da CF qualificou os royalties como receita própria dos Estados, Distrito Federal e Municípios, devida pela União àqueles a título de compensação financeira.** Entendeu-se também, não se tratar, no caso, de repasse voluntário, não havendo enquadramento nas hipóteses previstas pelo art. 71, VI da CF que atribui ao Tribunal de Contas da União a fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município. (grifos do autor)

Com essa decisão, da lavra da Ministra Ellen Gracie (2003), foi possível constatar que na interpretação do STF, as participações governamentais são consideradas receitas originárias dos municípios e dos estados, não acarretando fiscalização do TCU. Com tal perspectiva, e em virtude do disposto na Lei nº 7.990/89, que proíbe destinação das rendas de hidrocarbonetos para o pagamento de pessoal e de dívidas, excetos às assumidas perante a União, urge que caberá aos Tribunais Estaduais a fiscalização no cumprimento dessa disposição legal.

R. F. Oliveira (2008, p. 231-232) referencia a mesma decisão do STF, de lavra da Ministra Ellen Gracie (2003), para justificar que os Estados e os Municípios terão competência para acompanhar e fiscalizar o contrato de concessão de exploração de hidrocarbonetos, o que corresponde à “correta e adequada partilha das receitas daí provenientes. Seria inadmissível que ente federativo fosse credor de determinada receita não-tributária e não pudesse fiscalizar seu recolhimento ou a produção mineral ou a geração de energia elétrica, na preservação de seu interesse.”

A partir da exposição do autor supracitado, infere-se que seu entendimento consiste em enxergar as rendas de hidrocarbonetos como receitas financeiras originárias provenientes da exploração do patrimônio público e, por tal motivo, compete aos Estados-membros e aos Municípios, juntamente com a União, o dever de fiscalizar¹⁸³ as concessões outorgadas pela União, incluindo, todos os atos consequentes a tal prerrogativa, como a solicitação de informações e documentos, a imposição de penalidades em razão de infrações¹⁸⁴.

Assim, presume-se que o STF considera os *royalties* como receita originária, cuja fiscalização estará sob crivo do Tribunal de Contas Estadual, e caberá ao gestor público a alocação das rendas de hidrocarbonetos respeitadas restrições legais.

Sendo assim, a natureza jurídica dos *royalties* de petróleo para o STF é de participação pela exploração de hidrocarbonetos ou compensação financeira, visto como receita originária que permite aos estados e municípios pleitearem o recebimento desses valores.

O último caso que se escolheu para análise, apesar de não se encontrar na tabela 3, pois ainda não foi julgado definitivamente, diz respeito à decisão monocrática da lavra da Ministra Ellen Gracie, nos autos da Reclamação nº 10.958. O pedido de liminar foi deferido para suspender a eficácia do acórdão proferido pela 2ª Turma do STJ no julgamento do Recurso Especial 1.119.643-RS, até o julgamento final da referida reclamação, bem como restabeleceu o repasse mensal de *royalties* ao Município de Osório/RS, por força do Acórdão prolatado pelo TRF da 4ª Região na Apelação Cível 2001.71.00.040286-0/RS.

Na reclamação em comento, existe o pleito acerca do direito de recebimento de *royalties* de petróleo e gás natural, em razão de os municípios postulantes possuírem instalações de embarque e desembarque, ou seja, o tema se trata de critérios de distribuição de *royalties*.

Todavia, os critérios criados pela ANP, através da Portaria nº 29/2001, restringiram o direito ao recebimento dessas receitas. Nessa lógica, segundo entendimento da Ministra Ellen Gracie (2010, p. 01), decisões que negam o recebimento de *royalties* aos municípios possuidores de instalações de embarque e desembarque afastam a possibilidade de uma interpretação do artigo 48 da Lei do Petróleo, praticada durante anos pela própria Administração Pública e

---

¹⁸³ Conforme Oliveira (2008, p. 232) ao poder de fiscalizar soma-se o de controlar. Tais poderes encontram-se imbricados dentro da estrutura do ordenamento jurídico.

¹⁸⁴ Contudo, em termos de responsabilidade civil do concessionário, subsidiariamente em virtude de culpa in eligendo, a União, poder concedente, será a única a responder. Os Estados e Municípios por serem meros destinatários da receita, mas que não participarão do ato de concessão, não serão legitimados passivos para responder esse tipo de demanda (OLIVEIRA, 2008, p. 232).

reconhecida pelas 1ª e 2ª instâncias judiciais, *in verbis*:

O acórdão impugnado na presente reclamação, na dificuldade que teve de encontrar, na lei, definição categórica do que deva ser entendido como “instalações terrestres de embarque e desembarque de óleo bruto ou de gás natural” ou como “estações terrestres coletoras de campos produtores e de transferência de óleo bruto ou gás natural”, parece, a princípio, ter lançado mão de critério inovador, de matriz constitucional, que importou, no mínimo, na parcial declaração de inconstitucionalidade, sem redução de texto, de um sentido mais literal e extensivo da norma legal, adotado pela própria Administração Pública por pelo menos uma década.

Para a Ministra Ellen Gracie (2010), o afastamento de uma possível interpretação do art. 48 da Lei do Petróleo, que demonstre a ilegalidade da Portaria ANP nº 29/2001, representa uma hipótese de inconstitucionalidade parcial do texto legal, cuja decisão se sujeita à reserva de plenário, conforme o art. 97 da Constituição Federal e Súmula Vinculante 10¹⁸⁵ do STF.

Posto isso, a Ministra Ellen Gracie (2010) suspendeu a eficácia do acórdão proferido pela 2ª Turma do STJ, por entender que o julgamento do caso se sujeita à reserva de plenário, pois a negativa do recebimento de *royalties* aos municípios possuidores de instalações de embarque e desembarque afasta a possibilidade de uma interpretação do artigo 48 da Lei do Petróleo. Isso implicaria na parcial declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto de lei, realizado por um ato da administração que interpretou a lei.

Dessa forma, pode-se, a princípio, dizer que o STF tem demonstrado maior cautela na análise das demandas que envolvem municípios beneficiários de *royalties* de petróleo, em razão de outros dispositivos legais que permitem interpretação contrária àquela procedida pela ANP. Percebe-se que, o tema predominante no STF tem sido o de critérios de distribuição das rendas de hidrocarbonetos.

10.4 A jurisprudência do STJ sobre *royalties* de petróleo

Seguindo a mesma linha apresentada para a análise da jurisprudência do STF, no caso do Superior Tribunal de Justiça (STJ) foi possível encontrar um maior volume de processos com referência ao tema de *royalties* de petróleo e gás natural. A tabela 10.4 mostra as ementas resumidas desses recursos.

¹⁸⁵ Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte.

Tabela 10.4 – Acórdãos do STJ sobre *royalties* de petróleo e gás.

Processo	Ementa
AgRg nos ED nos ED no Ag 1215890	Processual civil. Agravo regimental nos embargos de declaração nos embargos de declaração no agravo de instrumento. Análise do mérito do recurso especial nos autos do agravo de instrumento. Possibilidade. Arts. 544, § 3º, do CPC e 34, VII, e 254, I, do RISTJ. Violação de lei federal não configurada. Devida aplicação pelo tribunal de origem. Julgamento antecipado da lide. Compatibilidade com a súmula 7/STJ. Matéria unicamente de direito. Desnecessidade de produção probatória. Fato incidente à hipótese normativa. Teoria da substanciação da causa de pedir. Agravo não provido.
ED no REsp 1169806	Processual civil. Petróleo. Instalação de embarque e desembarque de petróleo. Abrangência. Inexistência de direito aos royalties. Decreto n. 01/91. Legalidade. Ausência de vício no julgado. Pretensão de efeitos infringentes. Impossibilidade.
REsp 1169806	Processual civil e administrativo. Omissão inexistente. Petróleo. Instalação de embarque e desembarque de petróleo. Abrangência. Inexistência de direito aos royalties. Decreto n. 01/91. Legalidade.
AgRg na SLS 1201/PE	Agravo regimental. Suspensão de liminar e de sentença. Royalties. Gás Natural e Biocombustíveis – ANP. Pedido de suspensão indeferido. Ausência dos requisitos. Agravo improvido.
REsp 1119643	Administrativo - petróleo - royalties - ICMS - atividades de extração e de refino e distribuição - competência da ANP - ilegitimidade passiva da união - decreto 01/91 - lei 9.478/97 - destinação dos equipamentos.
AgRg na SLS 1111/DF	Agravo regimental. Suspensão de liminar e de sentença. Instalação de city gate. Royalties. Petróleo e gás natural. Imposição de depósito judicial.
AgRg na SLS 744	Agravo regimental. Suspensão de liminar. Royalties. Gás natural. Instalação de city-gate. Distribuição de cotas entre municípios. Lesão à economia pública não demonstrada.
AgRg na SLS 240	Agravo interno. Município. Royalties decorrentes da exploração de Petróleo. Decisão unipessoal do desembargador relator do agravo de Instrumento. Necessidade de exaurimento da instância.
RMS 15173	Processual civil e constitucional. Recurso ordinário. Mandado de Segurança. Receita tributária do município. Percentual a ser Repassado à câmara legislativa municipal. Arts. 29-A, 158 e 159 da CF.
AgRg no AgRg na SL 79 / RJ	Agravo regimental - ato administrativo - inclusão de município na Zona de produção principal de petróleo e gás natural da bacia de Campos - royalties de petróleo - suspensão de liminar – legitimidade Ativa - tempestividade - lesão à economia, à saúde, à segurança e a Ordem pública não comprovadas.
Rcl 1414	Reclamação – decisão do STJ para destrancar o recurso especial Retido no tribunal a quo: não atendimento.

Fonte: Elaboração própria a partir do “site” do STJ (2011).

Considerando a análise das decisões mais referenciadas como precedente, na tabela 10.4 destaca-se o Recurso Especial nº 1.119.643 – RS, de lavra da Ministra Eliana Calmon (2010),

a qual em seu voto afirma que a distribuição de *royalties* atualmente prevista na legislação substituiu o termo “compensação financeira”, utilizada pela Lei nº 7.990/89.

O objeto da demanda proposta pelo Município de Osório diz respeito ao ato administrativo da ANP, a Portaria nº 29/01, que não enquadra instalações existentes no território desse município como passíveis de recebimento de *royalties* de petróleo e gás, como já explicado.

A Ministra Eliana Calmon (2010) firmou seu entendimento no sentido de que a ANP tem competência para regular a distribuição de *royalties*, conforme artigos 7º, 8º e 49 da Lei do Petróleo. A seguir segue o inteiro teor da Ementa do Recurso Especial nº 1.119.643 da Relatoria da Ministra Eliana Calmon (2010, p. 01):

ADMINISTRATIVO - PETRÓLEO - ROYALTIES - ICMS - ATIVIDADES DE EXTRAÇÃO E DE REFINO E DISTRIBUIÇÃO - COMPETÊNCIA DA ANP - ILEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO - DECRETO 01/91 - LEI 9.478/97 - DESTINAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS - 1. Não ocorre violação do art. 535 do CPC quando o acórdão recorrido apresenta fundamentos suficientes para formar o seu convencimento e refutar os argumentos contrários ao seu entendimento. 2. Agência Nacional do Petróleo - ANP é competente para regular as atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo (art. 8º da Lei 9.478/97) e estabelecer critérios para o pagamento de royalties. (art. 49, I, c, da Lei 9.478/97). 3. A União é parte ilegítima para figurar como ré em causa relacionada ao pagamento de royalties, uma vez que apenas repassa os recursos aos Municípios, o que não configura interesse jurídico. 4. Admite-se a participação da União na lide como assistente litisconsorcial quando presente o seu interesse econômico. 5. As instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto estão arroladas no parágrafo único do art. 19 do Decreto 01/91, as quais não incluem parque de tancagem para armazenamento de petróleo, parque de bombas e transferência de petróleo, casa de bombas de combate a incêndio. 6. O critério a ser atendido para o pagamento de royalties é o da destinação dos equipamentos, os quais devem ser direta e primariamente voltados à extração de petróleo, e não à distribuição e refino. 7. O equilíbrio da distribuição entre os Municípios da riqueza relacionada à atividade petroleira é feito com a distribuição de royalties (diretamente ligadas à extração do petróleo) e com o recolhimento do ICMS (demais atividades relacionadas). 8. Recurso da UNIÃO parcialmente provido e recurso da ANP provido. (grifos do autor)

A Ministra (2010, p. 02), ainda, argumenta que os *royalties* enquanto compensação financeira é devida aos municípios “onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto.” Sendo assim, pelo fato de o município situar “parques de tancagem para armazenamento de petróleo, parque de bombas e transferência de petróleo, casa de bombas de combate a incêndio e demais prédios”, não faria *jus* aos *royalties*, pois segundo seu posicionamento, o parágrafo único do artigo 19 do Decreto nº 01/91 não citou tais equipamentos em seu rol.

No Tribunal *a quo*, a tese que se desenvolveu foi no sentido de que os *royalties* são devidos

como uma espécie de compensação financeira por exploração de recursos naturais não renováveis e que todos os equipamentos instalados no município de Osório são imprescindíveis para a extração de petróleo, mesmo que esse não seja o produtor. Nesse sentido, verifica-se menção ao tema relativo a finitude das reservas como caminho para incluir determinado município como beneficiário de *royalties*.

Para a Ministra (2010), os equipamentos abrigam diferentes estruturas, voltadas a dar apoio à produção de petróleo e à distribuição. Ainda, enxerga que todas as instalações são importantes para extração e distribuição de petróleo no sentido de continuidade da atividade, porém, que em certa medida, alguns equipamentos vão interessar à etapa de distribuição após o petróleo bruto ter saído da refinaria.

Assim como critério de decisão, a Ministra Eliana Calmon (2010, p. 02) assume a destinação para a qual servirá o equipamento. Veja o seguinte trecho:

A lei foi clara ao registrar a escolha do legislador, chegando a descrever as estruturas, instalações e equipamentos que estão direta e primariamente voltados ao embarque e desembarque de óleo bruto. Embora, por questão de semântica vernacular, seja possível dizer que as instalações voltadas ao refino e distribuição comportem embarque de óleo bruto, é necessário analisar a questão sob o enfoque da destinação desses equipamentos e instalações.

Em termos de análise da legalidade do ato da ANP, que estabelece critérios para que municípios se enquadrem como beneficiários, a Ministra Eliana Calmon decide pela competência da ANP, em virtude de previsão do art. 49, I, c, da Lei nº 9.478/97. Também, diz ser ilegítima que a União figure como parte ré no processo, pois esse ente, através da Secretaria do Tesouro Nacional, apenas faz o repasse, sem qualquer mérito de qual ente político faz *jus* ao seu recebimento.

Nesse mesmo sentido, o julgamento que chama atenção é o Resp 1.169.086, do Ministro Humberto Martins (2010), por adentrar no exame do mérito, objeto de apreciação da 2ª Turma, em que os Ministros decidiram, conforme o voto do relator, que em Ementa, segue abaixo transcrito:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OMISSÃO INEXISTENTE. PETRÓLEO. INSTALAÇÃO DE EMBARQUE E DESEMBARQUE DE PETRÓLEO. ABRANGÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO AOS ROYALTIES. DECRETO N. 01/91. LEGALIDADE. 1. Para configurar a violação do art. 535 do Código de Processo Civil é necessário demonstrar a sua efetiva ofensa, qual seja, a de que o Tribunal a quo tenha persistido na omissão, contradição ou obscuridade, o que não ocorreu na hipótese em apreço. Incidência da Súmula 284/STF. 2. A questão recursal trata do conceito de "pontos de embarque e

desembarque terrestre", regulados pelo Decreto 1/91, como condição necessária para o recebimento do direito de royalties pelos municípios. 3. Em síntese, com a interpretação do que são "pontos de embarque e desembarque terrestre" o município envolvido (de Imbé) teria, ou não, direito ao recebimento dos royalties. 4. Precedente da Segunda Turma do STJ, da relatoria da Ministra Eliana Calmon, entendeu que os royalties configuram uma recompensa financeira à exploração e produção do petróleo, sendo indevida uma interpretação extensiva a ponto de atingir outras etapas da cadeia econômica. (REsp 1.119.643/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 20.4.2010, DJe 29.4.2010.) 5. Não há ilegalidade no Decreto n. 1/91, no seu poder regulamentar, porquanto "o critério a ser atendido para o pagamento de royalties é o da destinação dos equipamentos, os quais devem ser direta e primariamente voltados à extração do petróleo, e não à distribuição e refino" (REsp 1.119.643/RS). 6. Assim, nos mesmos termos em que julgado o REsp 1.119.643/RS, no presente caso o Município de Imbé apenas tem uma base de apoio onde se localiza a infraestrutura "necessária às operações principais, que se realizam nas monobóias localizadas no município vizinho de Tramandaí", daí porque não se subsume ao conceito legal de "embarque ou desembarque de óleo bruto", nos termos do art. 19, parágrafo único, do Decreto 1/91. Recurso especial da ANP conhecido em parte e nessa parte provido. Recurso do Município do Rio de Janeiro não conhecido.

Como se percebe o Ministro Humberto Martins (2010) segue o posicionamento da Ministra Eliana Calmon, inclusive, utilizando-o como precedente e vinculando os equipamentos passíveis de outorga do direito de recebimento de *royalties* somente os integrantes das áreas de produção, ou seja, entende que a lista do parágrafo único do artigo 19 do Decreto n.º 01/91 é uma espécie de *numerus clausus*.

Outro julgado que, também, adentrou o mérito da questão foi o que teve como relator o Ministro Teori Albino Zavascki (2011):

ADMINISTRATIVO. EXPLORAÇÃO DE GÁS NATURAL. COMPENSAÇÃO FINANCEIRA (ROYALTIES) AOS MUNICÍPIOS. INSTALAÇÕES MARÍTIMAS OU TERRESTRES DE EMBARQUE OU DESEMBARQUE DE ÓLEO BRUTO E/OU GÁS NATURAL. CITY GATES. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 20, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO, 6º, 47, 48 e 49 DA LEI 9.478/97. 1. O direito a recebimento de royalties por parte de "Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural" (art. 27, III da Lei 2.004/53, na redação dada pela Lei 7.990/89), está vinculado à atividade de exploração do petróleo ou do gás natural, razão pela qual as "instalações" a que se refere a Lei são as inseridas na cadeia extrativa, não se estendendo às que se destinam a distribuir o produto já processado. Precedente: REsp 1.119.643/RS, 2ª Turma, Min. Eliana Calmon, DJe de 29/04/2010. 2. Recurso especial provido.

Observa-se, novamente, que o posicionamento da Ministra Eliana Calmon (2010) serviu de precedente para o voto do Ministro Teori Albino Zavascki (2011). Diante disso, nota-se uma vinculação de decisões do STJ a uma perspectiva restritiva, ao se constatar que os equipamentos sediados nos municípios passíveis de usufruir o direito de recebimento de

royalties deverão ser aqueles integrantes da área de exploração. Essa visão restringe o rol de beneficiários e acaba corroborando para uma tendência de intensificação de poucos municípios privilegiados, o que pode vir a aumentar com a entrada das receitas decorrentes da exploração da área do pré-sal.

Outro caso, interessante de análise, é o Agravo Regimental na Suspensão de Liminar (AgRg na SL) 1201/PE interposto pelo Município de Itambé (PE) contra decisão do presidente do TRF da 5ª Região, que indeferiu o pedido de suspensão. O relator Ministro Cesar Asfor Rocha (2010, p. 01) diz que o governante não pode transformar as receitas derivadas das rendas de hidrocarbonetos em receitas correntes destinadas a cobertura de despesas correntes. Veja parte do teor da decisão:

O presente requerimento não preenche os requisitos necessários ao seu deferimento. Os royalties postulados pelo Município de Itambé – PE, nos termos do art. 47 e 48 da Lei n. 9.478/1997 e, também, da Lei n. 7.990/1989, são repassados mensalmente em moeda nacional, em montante correspondente a dez por cento da produção de petróleo ou gás natural, podendo, ainda, ser reduzido a cinco por cento, tendo em conta riscos geológicos, expectativas de produção e outros fatores pertinentes. Por outro lado, os critérios para o cálculo do valor dos royalties são estabelecidos em função dos preços de mercado, das especificações do produto e da localização do campo. A importância total, ressaltado, será distribuída entre todos os municípios em igual situação. **Como se pode verificar, as importâncias devidas a título de royalties são incertas, flutuando diante de vários fatores de risco previstos em lei e da quantidade de municípios com igual direito. Assim, não se assemelham a uma receita orçamentária, devidamente aprovada pelo Poder Legislativo, e não podem ser tratadas como tal pela administração do Município, havendo incerteza até mesmo sobre qual será o resultado final da demanda. Com isso, diversamente do que pretende o requerente, não se pode vincular os postulados royalties, deferidos em medida urgente e temporária, a despesas diárias e certas do Município, o que afasta a sustentada possibilidade de grave lesão à economia pública.**(...) A respeito, também, da distribuição de royalties, ainda cito: AgRg na SLS n. 744/CE, publicado em 10.12.2007, Corte Especial, relator o Ministro Barros Monteiro, e AgRg na SLS n. 1.111/DF, publicado em 11.2.2010, Corte Especial, da minha relatoria. Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental. (grifo do autor)

Assim, o Ministro Cesar Asfor Rocha não deferiu o pleito do município de Itambé/PE por considerar que não existe configuração de lesão à economia pública, posto as receitas de *royalties* não se caracterizarem como certas e correntes, em virtude da oscilação dos componentes da fórmula de seu cálculo. Tal posicionamento é equivalente ao do STF na SL nº 173, comentado no item anterior.

Nessa mesma linha, segue o voto do Ministro Relator Edson Vidigal (2004, p. 146), do STJ, no julgamento do Agravo Regimental na Suspensão de Liminar nº 79/RJ, publicado em 13/06/2005, que se posicionou da seguinte forma:

AGRAVO REGIMENTAL - ATO ADMINISTRATIVO - INCLUSÃO DE MUNICÍPIO NA ZONA DE PRODUÇÃO PRINCIPAL DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL DA BACIA DE CAMPOS - ROYALTIES DE PETRÓLEO - SUSPENSÃO DE LIMINAR - LEGITIMIDADE ATIVA - TEMPESTIVIDADE - LESÃO À ECONOMIA, À SAÚDE, À SEGURANÇA E A ORDEM PÚBLICA NÃO COMPROVADAS - 1. Tanto o **Ministério Público quanto a pessoa jurídica de direito público podem formular pedido de suspensão de liminar.**

2. Os Municípios, por força do Código de Processo Civil, artigo 188 possuem a prerrogativa da contagem do prazo recursal em dobro, sendo tempestivo o agravo interno protocolado no prazo de dez dias após a publicação da decisão recorrida.

3. **A receita originada de royalties pagos pela exploração de petróleo, recomenda especial cautela dos gestores público na sua destinação, diante a possibilidade de alteração da lei que a prevê, bem como por estar sujeita às variações resultantes das oscilações do preço de mercado e da produção mensal do petróleo e do gás natural.**

4. Para deferimento da suspensão deve o requerente comprovar, à satisfação, a lesão a pelo menos um dos bens jurídicos tutelados pela norma de regência e o nexo de causalidade entre estas e a medida que pretende suspender.

5. Não estando preenchidos os requisitos legais, deve-se indeferir a suspensão.

6. Agravo Regimental não provido. (grifo do autor)

Ainda, no corpo do referido voto, o Ministro Edson Vidigal (2004, p. 146), assim, pontua:

Tenho por insubsistente a alegada lesão à economia pública, já que os municípios requerentes não poderiam contar com um valor específico mensal como fonte segura de receita, apta a lastrear despesas correntes. É que, pela sua própria natureza, os valores a serem recebidos a título de royalties oscilam segundo diversos fatores, tidas como a produção mensal de petróleo e gás e o preço de mercado do barril. Os agravantes pretendem infirmar as razões do indeferimento da suspensão, reafirmando que há lesão à economia pública, pois, embora o recebimento de royalties não seja receita fixa – podendo apresentar certa variação mensal –, esta variação seria ínfima e previsível. Com base nisso, sustentam que os gestores das contas públicas poderiam prever o montante da receita com razoável margem de segurança, e o não recebimento dessa receita lhes causaria lesões irreparáveis. Ainda que a receita dos royalties fosse previsível, como sugerido, não poderiam os municípios agravantes desconsiderar o fato de que o direito à percepção desta verba lhes foi conferido por força de lei, e que esta poderia – e pode – ser alterada a qualquer tempo, o que sempre recomenda especial cautela na destinação desses recursos.

Sendo certo que necessário se faz refletir sobre o papel que as rendas de hidrocarbonetos desempenham em muitos municípios brasileiros beneficiários, que apesar de posicionamento do STJ, em não caracterizá-las como despesas correntes, certamente, o irão fazê-lo.

Tese contrária é encontrada na Petição nº 1926/DF, ao analisar e considerar a existência do *periculum in mora* houve pronunciamento do STJ, de lavra do Ministro Presidente à época, Nilson Naves (2002, p. 01), cujo trecho será transcrito a seguir:

O Município de Ilmo Marinho/RN ajuizou ação cautelar em face da Agência Nacional do Petróleo - ANP objetivando compelir a ré ao depósito do valor dos "royalties" que afirma devidos em virtude da existência em seu território de uma estação de desembarque de gás natural, denominada "city-gate". O Juízo Federal da 20ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal deferiu a liminar "para

determinar a regularização do repasse dos royalties, conforme antes da Portaria ANP nº 29/2001 se vinha fazendo, o que abrange, inclusive, o pagamento das parcelas atrasadas" (fls. 35). Interposto agravo de instrumento pela agência, o Juiz Relator no Tribunal Regional Federal da 1ª Região deferiu, em parte, o efeito suspensivo ao recurso para determinar fossem depositados em juízo o valor dos repasses autorizados. **Contra essa decisão o Município formulou este pedido de suspensão ao fundamento de grave lesão da ordem econômica e finanças municipais, uma vez que o repasse em questão significa cerca de um terço (1/3) da totalidade das receitas públicas. Ademais, tal receita, há mais de cinco anos, vem sendo estimada e realizada, motivo pelo qual o orçamento em vigor conta com ela para realizar as despesas previstas.** A supressão de receita dessa ordem, afirma o requerente, inviabilizará a administração do município e provocará dano social irreparável aos seus habitantes. Afigura-se-me que razão assiste ao requerente, porquanto o recebimento de repasse a esse título há mais de cinco anos tem o condão de estabelecer uma presunção de certeza de ingresso de recursos com os quais se pode contar para a elaboração do orçamento. A supressão abrupta dessa fonte compromete a execução orçamentária e causa, em última análise, prejuízos aos munícipes. De outra parte, os sucessivos decretos declarando o município requerente em estado de calamidade pública (fls. 46, 47 e 50), e baixados mercê da irregularidade no período chuvoso que comprometeu o armazenamento de água e de água potável para o consumo humano da população rural, a par das dificuldades da administração municipal em adotar medidas emergenciais para minimizar os problemas gerados pela estiagem e em face dos problemas socio-econômicos enfrentados pela população atingida, a meu ver bem demonstram a notória situação de penúria dos municípios flagelados pela ausência de chuva. Não convém, nessa moldura dolorosa, afligir ainda mais a população com o inopinado corte de cerca de um terço de sua minguada arrecadação. Eventuais supressões de receita dessa magnitude recomendam planejamento e preparação prévias, de modo a permitir que a administração pública não sofra solução de continuidade. Presente, na espécie, o pressuposto autorizador concernente à grave lesão da economia pública, defiro o pedido para suspender a decisão proferida no Agravo de Instrumento nº 2002.01.00.023328-6/DF, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, restabelecendo, assim, a liminar deferida no primeiro grau pelo Juízo Federal da 20ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, em ordem a restabelecer a regularização dos repasses "conforme antes da Portaria ANP nº 29/2001 se vinha fazendo. (grifo do autor)

O Ministro Nilson Naves, do STJ, entendeu existir pressuposto autorizador concernente à grave lesão da economia pública pelo fato de o município de Ilmo Marinho demonstrar que o repasse de receitas provenientes de *royalties* em questão correspondia a cerca de um terço (1/3) da totalidade das receitas públicas do município. Isto demonstra elevado grau de dependência das finanças públicas desse município aos *royalties* de petróleo, o que leva os gestores a aplicá-los em despesas correntes, e como já foi salientado, a Lei nº 7.990/89 somente proibiu o uso de até 5% dessas receitas para pagamentos de pessoal e de dívidas, exceto às contraídas com a União.

Todavia, sob o ponto de vista financeiro, o entendimento majoritário no STJ tem sido conforme expõe o Ministro Cesar Asfor Rocha no AgRg na SLS 1201/PE, o de que o governante não pode transformar as receitas derivadas das rendas de hidrocarbonetos em

receitas correntes destinadas a cobertura de despesas correntes.

Para justificar tal posicionamento, notou-se que o STJ tem argumentado que as receitas a título de *royalties* são incertas, que oscila perante vários fatores de risco previstos em lei, tais como os componentes da sua fórmula, que inclui o preço internacional do barril, bem como da quantidade de municípios com igual direito.

Contudo, tais preocupações devem ser ponderadas pelo STJ, pois apesar da oscilação, essas receitas têm certa previsibilidade que permite a realização de alguns gastos correntes, como dispêndios para manutenção e incremento de serviços em educação e em saúde. A posição prevalecente no STJ ocasiona construção de tese contrária ao PJI&IG pautado na matriz de necessidades e de nível de vida, na efetivação de direitos fundamentais e na sustentabilidade integral.

Assim, salienta-se que o posicionamento do STJ de forma tão adversa a esses tipos gastos é inovação na ordem jurídica, pois a lei restringiu a destinação apenas quanto à parcela de 5% da produção, proibindo pagamentos de pessoal e de dívidas, exceto às contraídas com a União.

Assim, depreende-se que o posicionamento do STJ baseado nas decisões dos Ministros Cesar Asfor Rocha e Edson Vidigal, bem como do STF no SL nº 173, devem ser vistos com prudência e, sobretudo, como meios de frear a concessão de liminares para que municípios percebam valores que não foram ainda reconhecidos como seus de direito, pois inovam na ordem jurídica, função que não é prerrogativa do judiciário (COSTA; MOUTINHO DOS SANTOS, 2011c).

10.5 Considerações finais do capítulo

Depreende-se que o tema sobre critérios de distribuição de *royalties* de petróleo e gás foi predominante nos acórdãos do TRF da 5ª Região examinados. O limite do poder regulamentar da ANP foi assunto recorrente nesse Tribunal. Os julgados, em sua maioria, entendem ser de competência da Agência, a definição dos tipos de instalações que se enquadram como passíveis de outorgar, ao município sede, o direito de fazer *jus* ao recebimento de *royalties*.

Inferre-se que a destinação de hidrocarbonetos não foi objeto recorrente desses julgamentos. Todavia, independentemente do assunto, os resultados da análise da jurisprudência do TRF da

5ª Região possibilitam concluir a ausência de critérios respaldados no PJI&IG e na finitude das reservas de petróleo e gás natural nas decisões. Com exceção de único julgamento da lavra do Des. Francisco Barros Dias (2009) que menciona diversos setores de destinação das rendas que atendem a concretização do PJI&IG, porém, com base em legislação revogada.

Os resultados permitem concluir que o STJ tem limitado o rol de equipamentos que oportunizem municípios de perceber *royalties* de petróleo, em virtude de previsão dessa competência da ANP no art. 49, I, c, da Lei nº 9.478/97. Por outro lado, o STF tem um posicionamento distinto. Para esse Tribunal, decisões que negam o recebimento de *royalties* aos municípios possuidores de instalações de embarque e desembarque afastariam a possibilidade de uma interpretação do artigo 48 da Lei do Petróleo.

O STJ e o STF inovam na ordem jurídica quando decidem que os recursos decorrentes de *royalties* de petróleo não devem ser destinados aos gastos correntes dos entes beneficiários, em virtude do caráter temporário de seus recebimentos. A única proibição existente na Lei nº 7.990/89 é em relação à parcela de até 5% da produção e para pagamentos de pessoal e de dívidas, exceto às contraídas com a União.

Dessa maneira, a visão desses Tribunais, além de inovar na ordem jurídica, distancia-se da proposta de efetivação do PJI&IG. A tese entende que despesa corrente em educação e saúde, por exemplo, é um dos caminhos para suprir a matriz de necessidades e de nível vida de determinadas localidades, ocasionando efetivação de direitos fundamentais, bem como a expansão do desenvolvimento humano dentro do viés da sustentabilidade integral.

Igualmente, conclui-se que os Tribunais estudados possuem postura transparente ao possibilitarem o amplo acesso aos seus julgamentos. Recomenda-se, assim, que outras pesquisas proporcionem continuidade à análise empregada e através de um senso crítico opinem sobre o papel do judiciário no tema rendas de hidrocarbonetos.

CAPÍTULO 11 O PRINCÍPIO DA JUSTIÇA INTRA E INTERGERACIONAL E A SUSTENTABILIDADE COMO PARÂMETROS DE ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES

11.1 Introdução

Diante de todo o exposto na presente tese, desde a construção teórica do PJI&IG ao esforço metodológico de visualização e de análise da interpretação dada à destinação das rendas de hidrocarbonetos pelas instituições focalizadas, o objetivo desse capítulo é a consolidação dos resultados e o fechamento das ideias teóricas da relação feita entre a sustentabilidade e o PJI&IG tratada no item 2.4 do capítulo 2 da tese.

Assim, esse capítulo pretende unir as ideias da tese e fazer uma análise sobre a sustentabilidade e o reforço institucional necessário na seara da destinação das rendas de hidrocarbonetos por meio de recomendações direcionadas às instituições estudadas. Nesse sentido, discorre-se sobre como as instituições podem incorporar a sustentabilidade nos seus discursos de forma efetiva e não meramente teórica. Para isso, demonstra-se como o conceito de sustentabilidade pode atuar nas decisões institucionais quando o tema é aplicação de rendas de hidrocarbonetos.

Nesse sentido, o tópico 11.2 traz consolidação dos resultados. O ponto 11.3 aponta a síntese da abordagem da relação entre PJI&IG e sustentabilidade. O item 11.4 discorre acerca da incorporação do conceito de sustentabilidade ao exercício de destinação das rendas de hidrocarbonetos no momento em que as instituições estiverem realizando os seus respectivos escopos. E, finalmente o ponto 11.5 traz as considerações finais do capítulo.

11.2 Consolidação de resultados da avaliação institucional

A tabela 11.1 mostra a consolidação dos resultados dos parâmetros inferidos nesta tese para a avaliação institucional relacionada à destinação das rendas de hidrocarbonetos. Como se vê, a tabela aborda os capítulos referentes a cada Poder estudado, com as sínteses das respectivas abordagens relacionadas ao PJI&IG, ao fator de submissão à lei e à transparência.

Quanto à transparência, averigua-se que fora os Poderes Executivos, os demais demonstram

facilidade na disponibilização de informações e dados pelo simples acesso a suas páginas na rede mundial de computadores.

Tabela 11.1 – Consolidação dos resultados de análise institucional da indústria de hidrocarbonetos

Metodologia	
Poder Executivo	Municipal: Capítulos 6 e 7 (i) Não existem indícios de destinação das rendas de hidrocarbonetos conforme o PJI&IG nos municípios produtores do GA. Apesar da relevância orçamentária das rendas nesses municípios; (ii) Existem evidências de que os municípios produtores do GA destinam as rendas para o pagamento de pessoal, através do cruzamento dos dados relativos grau de comprometimento das receitas e os gastos com legislativo, administração e planejamento, o que significa não submissão à Lei nº 7.990/89, nem à Constituição através da ausência de indícios de efetivação do PJI&IG; (iii) A tese entende não satisfatória a transparência para Guamaré, Macau, Serra do Mel, Alto do Rodrigues e Governador Dix-Sept Rosado, em razão da incompletude dos dados do Banco do Finbra. Federal: Capítulo 9 (i) Indícios de não efetivação do PJI&IG em virtude do contingenciamento das rendas de hidrocarbonetos destinadas aos ministérios; (ii) O Governo Federal não cumpriu os artigos 45, 49 e 50 Lei do Petróleo, nem o art. 225 da Constituição Federal de 1988 ao não realizar dispêndios nas áreas de concretização do PJI&IG; (iii) Nem todos os ministérios disponibilizam dados orçamentários em suas próprias páginas na rede mundial de computadores, principalmente, considerando o período analisado, sendo assim, a transparência não se mostrou satisfatória em relação ao MME e ao MMA. O MCT demonstrou maior transparência. Já, a Marinha apresentou transparência em relação ao ano de 2010. Os resultados se basearam no acervo de dados da ONG Contas Abertas que monitora o SIAFI/SIGA.
Poder Legislativo	Câmara dos Deputados: Capítulo 8 (i) Verifica-se que existe menção ao conteúdo do PJI&IG nos PLs em tramitação ou arquivados; (ii) Nenhum PL de iniciativa de Deputados se tornou lei, não existe frequência; (iii) Existem evidências de submissão à lei, posto as matérias dos PLs examinados demonstrarem que os seus autores estão cientes da necessidade de regulação da matéria para os municípios e estados; (iv) A transparência institucional é satisfatória, pois os PLs e seus respectivos motivos são de fácil acesso na página da Câmara na rede mundial de computadores.
Poder Judiciário	Tribunal Federal da 5ª Região, STF e STJ: Capítulo 10 (i) Observa-se a ausência do conteúdo do PJI&IG para fundamentar decisões no TRF 5ª Região (exceção de 1 julgado), no STF e no STJ (exceção de 1 julgado); (ii) No STF e no STJ existe inovação na ordem jurídica, em razão de interpretação que veda a destinação das rendas para o gasto corrente; (iii) A transparência institucional é satisfatória, pois as decisões são de fácil acesso na página dos Tribunais na rede mundial de computadores.

Fonte: Elaboração própria.

Dentro de uma visão geral, com exceção do Poder Legislativo, percebe-se que, em regra, os Poderes não tiveram uma proposta de efetivação do PJI&IG em suas decisões de alocações e/ou interpretações de normas. O que significa um atraso em termos de efetivação de direitos fundamentais e de adoção de políticas públicas pautadas na sustentabilidade integral.

Todavia, o Poder Legislativo, apesar de demonstrar a necessidade de disciplinamento das destinações ao nível municipal e estadual, dentro do viés do PJI&IG, não atingiu seu objetivo de aprovação de lei que cobrisse tal realidade, demonstrando que, em relação a rendas de hidrocarbonetos, frequentemente, os seus Projetos não se tornam lei.

Os Poderes Executivos (Municipal e Federal), também, deixaram a desejar quando a matéria é submissão à lei. Existem evidências de que municípios destinam as rendas de hidrocarbonetos para pagamento de pessoal, o que é vedado na Lei nº 7.990/89, bem como de contingenciamento realizado pelo Governo Federal, nos valores destinados aos ministérios, o que significa o não cumprimento dos artigos 49 e 50 da Lei do Petróleo. Inclusive esse descumprimento provoca, em muitos casos, a ausência de concretização do PJI&IG, quando a lei prevê o direcionamento das rendas de modo a efetivar direitos fundamentais e a sustentabilidade integral.

O STF e o STJ seguem essa mesma linha e inovam na ordem jurídica, quando entendem que as rendas de hidrocarbonetos não podem ser destinadas aos gastos correntes. O que implica em ausência de comprometimento interpretativo com o PJI&IG e não percepção da disciplina normativa da Lei nº 7.990/89. O TRF da 5ª Região, apesar de não tratar a destinação das rendas em seus julgamentos, também, demonstra em algumas decisões referentes a regras de rateio, que não tenderiam a levar PJI&IG em conta se tivesse que decidir sobre aonde alocar essas rendas.

Diante desse quadro, este capítulo se propõe a trazer recomendações a essas instituições com vistas a incorporar o PJI&IG, o que inclui a sustentabilidade, em suas práticas cotidianas. Com isso, o item a seguir realiza o fechamento das ideias que demonstram a relação teórica existente entre o PJI&IG e a sustentabilidade.

1.3 Sustentabilidade e o princípio da justiça intra e intergeracional

Em 1968, em um encontro da Divisão do Pacífico da Associação Americana para o Progresso da Ciência, ocorrido na Universidade do Estado de Utah, Hardin (1968, p. 1243), apresentou o problema de crescimento populacional e a impossibilidade de sua solução científica. Para Hardin (1968), solução científica pode ser definida como aquela que requer uma mudança somente nas técnicas das ciências naturais, demandando pouca ou nenhuma mudança nos

valores e nos ideais de moralidade do homem¹⁸⁶.

Apesar de focar a questão populacional, Hardin (1968) trouxe importantes ponderações que se fazem relevante para aplicação de rendas decorrentes da exploração de hidrocarbonetos. Primeiro, estar-se a procurar soluções no mundo valorativo, visto que as vias de solução técnica não trazem respostas para esse tipo de problema. A aplicação de rendas de hidrocarbonetos requer, assim, mudanças de valores nos paradigmas adotados até então, com vistas à efetivação do PJI&IG, que considera a unicidade e a completude das diversas gerações humanas.

Segunda contribuição dada por Hardin (1968) diz respeito à necessidade de reflexão sobre as limitações inerentes ao globo terrestre, que torna impossível a consecução da meta proposta por Jeremy Bentham, ligada à satisfação do ser humano a partir da maximização da disponibilidade de mercadorias. Caso se considere que as necessidades materiais humanas são ilimitadas, e que para sua satisfação se deve utilizar os recursos naturais disponíveis no globo terrestre, que é limitado, estar-se perante duas proposições inconciliáveis. Inclusive, Amado (2010, p. 159) conclui, diante de análises estatísticas, que não é possível conciliar crescimento econômico perpétuo perante uma base de recursos naturais exauríveis em um planeta finito.

Assim, implica dizer que a questão do consumo de recursos naturais exauríveis leva ao problema de sua esgotabilidade, bem como a aquisição e o uso de matéria-energia traz inexoravelmente o problema de sua dissipação, que é uma lei física irrefutável. Ou seja, a Segunda Lei da Termodinâmica (Lei da Entropia), a qual estabelece que a disponibilidade de energia para realização de trabalho diminui após cada transformação, bem como que nos ciclos irreversíveis a entropia sempre cresce¹⁸⁷ (FURUKAWA; YAMAMURA, 2004).

Sendo assim, diante das limitações impostas pelo sistema da Terra, surgiu em diversas esferas de diálogo a discussão sobre o dilema entre o crescimento econômico e a capacidade de reposição dos estoques de recursos naturais do próprio planeta, bem como a sua aptidão de

---

¹⁸⁶ O texto no seu original possui o seguinte teor: “A technical solution may be defined as one that requires a change only in the techniques of the natural sciences, demanding little or nothing in the way of change in human values or ideas of morality.” (HARDIN, 1968, p. 1243).

¹⁸⁷ O físico Rudolf Clausius apresentou em 1865 sua versão para as Primeira e Segunda Leis da Termodinâmica. A primeira diz que a energia do Universo é constante e a Segunda que a entropia do Universo tende a um valor máximo. (FURUKAWA; YAMAMURA, 2004). As transformações não alteram a energia total do Universo, mas em cada transformação, a parcela da energia disponível torna-se cada vez menor. A energia total do Universo não aumenta nem diminui, mas a parcela disponível para uso, torna-se cada vez menor (FURUKAWA; YAMAMURA, 2005).

absorver os diversos tipos de rejeitos produzidos¹⁸⁸.

No campo econômico, diversas correntes trataram da matéria, como apontado no capítulo 2, sendo relevante apontar a relação feita por Georgescu-Rogen (1999, p. 292) entre economia e a segunda lei da termodinâmica, para explicar que o crescimento econômico baseado no uso de energia (baixa entropia) devolve ao ambiente sua dissipação em forma de calor (alta entropia), que não poderá ser utilizada, significando menor parcela disponível de energia para uso, a cada transformação. Com isso, Georgescu-Rogen (1999) abordou a necessidade de encontrar um caminho de crescimento compatibilizado com a conservação do meio ambiente, o que levaria a um desenvolvimento com decréscimo do produto.

Contudo, as ideias de Georgescu-Rogen (1999), quando publicados na sua primeira edição em 1971, não foram bem recebidas pela comunidade econômica da época (VEIGA, 2006; CECHIN; VEIGA, 2010; AMADO, 2010). Como se sabe, os recursos naturais, de forma ampla, estiveram ausentes dos modelos de crescimento que foram formulados na metade do século vinte, como por exemplo, o modelo Cobb-Douglas, bem como não foram objeto do pensamento econômico neoclássico, que dominou a teoria do crescimento econômico de meados de 1950 até a metade de 1980 (AUTY, 2007, p. 627).¹⁸⁹

Entretanto, o problema apontado por Georgescu-Rogen permaneceu e se agravou, a questão ambiental passou a ser considerada na agenda da pós-modernidade, ocasionando posicionamentos na seara internacional, como a publicação do Relatório Brundtland, em 1987, que caracterizou um novo tipo de desenvolvimento, denominado sustentável, como um processo que atende as necessidades das presentes gerações, sem comprometer as das futuras (FERREIRA, 2005) (BIRNIE; BOYLE, 2002). Dentro de uma mesma abordagem, portanto, foram construídas as bases para importantes paradigmas atuais: sustentabilidade, desenvolvimento sustentável e a ética intergeracional.

Em 1992, na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também chamada de ECO-92, o conceito de desenvolvimento sustentável se consolidou com a publicação da Agenda XXI, que firmou o entendimento de que “todas as nações têm a obrigação e o direito de perseguir a sustentabilidade do seu desenvolvimento” (MOUTINHO

---

¹⁸⁸ Carvalho (2009, p. 27) aponta que uma condição essencial para a sustentabilidade é a efetiva compatibilização do crescimento do uso de recursos naturais com a capacidade do ambiente de renová-los e de reciclar seus rejeitos.

¹⁸⁹ O modelo neoclássico baseia os resultados econômicos em função do capital e do trabalho, submetidos ao nível tecnológico predominante (AUTY, 2007).

DOS SANTOS, 2004, p. 07).

Moutinho dos Santos (2004, p. 07) identifica, portanto, a ECO-92, como o momento a partir do qual o termo sustentabilidade passou a ser utilizado em praticamente todas as reuniões internacionais e afirma a propensão de sua presença em qualquer atividade do século XXI. Com isso, caminhar-se-ia, através da prática e do aprendizado de empresas, instituições e organizações para a definição de critérios aceitos como sustentáveis pelas comunidades:

Será um processo extremamente dinâmico, através do qual as pessoas, as comunidades e as organizações estarão, a todo o momento, questionando e redefinindo tais critérios. O trabalho inovador de cada instituição será o de reconhecer, explicitar e bem comunicar sobre sua interpretação dos critérios e dos comportamentos “sustentáveis” a serem seguidos. Não será possível recusar a obrigação de fazer escolhas e tentar equilibrar necessidades conflitantes.

Considerando que, apesar da vagueza e da indefinição do conceito de sustentabilidade, como já abordado no capítulo 2 da tese, existe uma intrínseca afinidade entre sua percepção geral, espelhada na Agenda XXI, e a ética ou equidade intergeracional, cumpre trazer para esse momento sua inter-relação com o PJI&IG. Dessa forma, ao se concentrar na sustentabilidade, enquanto um valor ético, assume-se que sua acepção traz a responsabilidade de abarcá-la como compromisso ético pertencente a gerações presentes, ou melhor, considerando a unicidade e completude da espécie humana, poder-se-ia dizer que os caminhos para a sustentabilidade devem ser colocados em prática agora pela humanidade.

Nesse viés, encontra-se o comprometimento social na acepção de Georgescu-Roegen (1976) quando expõe que a atividade econômica de qualquer geração não deixa de influenciar a das gerações seguintes. Os recursos terrestres em energia e materiais são irrevogavelmente degradados e se acumulam os efeitos nocivos das poluições sobre o ambiente. Por isso, um dos principais problemas que se colocam à humanidade é o da relação entre a qualidade de vida de uma geração à outra, e particularmente, o da repartição do dote da humanidade entre todas as gerações, finaliza esse autor. Percebe-se que o Georgescu-Roegen chega próximo à abordagem da unicidade e da completude das gerações humanas no globo terrestre e alerta para importância das decisões vivenciadas em que cada momento, como um legado, ou seja, a responsabilidade e solidariedade mútuas.

Nessa observação, pode-se afirmar que Georgescu-Roegen reconheceu o problema da continuidade da vida humana no globo terrestre, ou seja, tratou o ser humano como objeto e não sujeito, que está dentro de um sistema passível a leis físicas irrevogáveis. Assim, as

gerações são objetos dentro de um sujeito com vida própria, o planeta Terra.

A inter-relação entre o PJI&IG e a sustentabilidade surge a partir do momento em que existe uma nítida vinculação conceitual e epistemológica de ambos com suporte na ética e/ou na equidade intergeracional. A relação está subjacente no próprio arcabouço epistemológico do PJI&IG, a partir do instante em que se reconhece a importância da existência de instrumentos que viabilizem a continuidade da vida humana no globo terrestre, independente de quais gerações, dentro das políticas e dos planejamentos públicos suportados pelas rendas de hidrocarbonetos.¹⁹⁰

Contudo, como foi apontado no capítulo 2, o PJI&IG possui o viés de reconhecer a necessidade de diversificação econômica da região e/ou o investimento em capital reprodutível dentro da perspectiva de garantir que as futuras gerações “pobres” em petróleo se aproveitem dos benefícios ocasionados por essa indústria, bem como pelas rendas geradas e capturadas pelos governos e/ou esferas de poder subnacionais (SERRA, 2007) (HARTWICK, 1977).

Sendo assim, o PJI&IG tem em sua base conceitual a sustentabilidade em seus diversos adjetivos econômico, financeiro, social e energético, quando os diversos estudiosos propõe a inclusão de pesquisa e desenvolvimento de fontes de energia alternativas ao petróleo, bem como investimentos em saúde, em educação e em infraestrutura (SERRA, 2007) (CARVALHO, 2008) (HARTWICK, 1977).

Todavia, como já foi ressaltado, o princípio da justiça intergeracional carece de seu olhar no agora, nas gerações presentes, o que pode ser sentido, também, no próprio desenrolar do conceito desenhado de sustentabilidade e, porque não da noção de desenvolvimento sustentável estipulado na Agenda XXI. Para ser mais claro, ao se pensar na seguinte questão: considerando que a justiça ou equidade intergeracional e a sustentabilidade guardam como principal conteúdo a preocupação da qualidade de vida a ser proporcionada a futuras gerações, como devem ser tratadas as gerações atuais?

De resto, como Souza (2002) afirma será que o conceito de sustentabilidade, desenvolvimento

---

¹⁹⁰ Aqui, abre-se um parêntese para alertar que a iniciativa privada é fundamental, também, para a concretização desse princípio, a partir da escolha do empresariado voltada à incorporação de mecanismos de responsabilidade sócio-ambiental dentro das diversas corporações atualmente existentes. Contudo, o foco da tese é, particularmente, as instituições públicas. Coerente, assim, que o enfoque dado seja sobre políticas e planejamentos públicos.

e questão ambiental tão utilizado na Academia e nas esferas de debate Internacionais não guarda em si a “fuga” de todas as questões sociais, geográficas e ambientais, de como dar conta de realidades muito distintas ao redor do mundo, de temas ligados à desigualdade, ao conhecimento da natureza, do planeta, das características desse período histórico e da reconstituição metodológica desses conceitos? Será que as várias adjetivações como explicado por Sachs (2006) não traz em si um maior esclarecimento do que seja a proposta de sustentabilidade buscada por tantos centros de pesquisa e fóruns internacionais?

A separação proposta pelo princípio da justiça ou da equidade intergeracional, que considera a preocupação com as gerações futuras, assim com um único viés da sustentabilidade requer um olhar crítico para a inclusão das gerações atuais no debate. Por tal motivo, a unicidade e a completude surgem como tema na tese, ou seja, enxergar o ser humano enquanto integralidade possibilita uma maior compreensão do que acontece hoje na sociedade.

E, no momento, por exemplo, o que se tem é uma enorme distância entre a teoria e o discurso dos direitos fundamentais e a sua efetivação. Nesse instante, o que se tem na sociedade é uma maior percepção das questões ambientais convivendo com as discrepâncias sociais. Importante, verificar que dentro da ética intergeracional, dentro de um viés separatista, as gerações passadas estiveram preocupadas em proporcionar riqueza para seus descendentes, porém, nem sempre um meio equilibrado com conservação e preservação da natureza esteve na pauta de solidariedade entre gerações, o acúmulo de capital sempre foi uma das principais vertentes das gerações passadas sustentadas pelo direito das sucessões.

A sensibilização de todas as questões que envolvem a justiça em suas diversas formas, seja social, ambiental, econômica, tornou-se tão perceptível que já não é possível e admissível a tão longa escala de concretização, diante da moralidade e da ética, que despontou desde o reconhecimento dos diversos direitos fundamentais em suas várias dimensões.

Já não é possível o advento de práticas afrontantes a princípios de direitos respaldados no sistema jurídico que evoluiu bastante durante as últimas décadas, principalmente, a partir do advento da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Todavia, o homem com sua incrível racionalidade parece que esqueceu sua dependência ao equilíbrio do sistema Terra.

Não existe falta de mérito na preocupação com os direitos das futuras gerações como circunscrito no princípio da justiça ou equidade intergeracional. O principal problema percebido consiste na ilusão criada quando se pretende proteger direitos de gerações futuras

com a persistente desigualdade e injustiça de todos os matizes existentes e fabricados hoje. Simples assim, caso se considerasse válido os pressupostos da equidade intergeracional em 1900, e toda a sociedade daquela época tivesse se preocupado com as gerações futuras que somos nós hoje, como estaria a atual sociedade, tão ou menos desigual e injusta? Ou seja, o que resta ao ser humano é o seu presente, a construção imediata de mecanismos igualitários de forma efetiva, longe de utopias, de forma conjunta, dentro da comunhão da unicidade e da completude, da solidariedade e do comprometimento social.

A construção do PJI&IG não vê deméritos na equidade intergeracional, ela somente propugna um visão do ser humano como único para as relações construídas hoje, para o seu despertar na equidade da população presente e na efetivação de direitos fundamentais da população atual dentro da perspectiva de enxergar o Planeta Terra como um ser vivo, como sujeito e não objeto, respeitando-o em todas as suas formas de vida e que serve ao ser humano de lar.

11.4 Instituições, sustentabilidade e o princípio da justiça intra e intergeracional

Retomando a exposição de Hardin (1968), dentro da perspectiva de interpretá-la em termos de destinação das rendas de hidrocarbonetos, a partir da história da “Tragédia dos Comuns”, ele alerta que para o ser humano se faz importante a definição clara de direitos, inclusive com a determinação de proprietários, pois deixá-lo gozar liberdades infinitas significaria levar a humanidade à própria ruína¹⁹¹.

Hotelling (1931) afirmou que a contemplação do desaparecimento de recursos naturais exauríveis permite a regulação de sua exploração. Assim, a proibição, a regulação ou a taxação do uso de recursos naturais esgotáveis se constituem importantes elementos para impedir o desperdício e a sua elevada taxa de exploração no presente. O elemento temporal da exploração de recursos naturais exauríveis deve considerar o custo de oportunidade de não tê-los no futuro, o que deve estar incluído no seu preço a ser pago ao proprietário. A procura de um equilíbrio deve fazer parte das opções do governo ao lidar com essa questão, posto o bem comum poder ser considerado como diretriz norteadora da decisão de explorar os recursos

---

¹⁹¹ O texto no original se apresenta como segue: “Each man is locked into a system that compels him to increase his herd without limit – in a world that is limited. Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons. Freedom in a commons brings ruin to all (...) The tragedy of the commons as a food basket is averted by private property, or something formally like it.” (HARDIN, 1968, p. 1244-1245).

naturais hoje ou amanhã, bem como da escolha da taxa de exploração.

Em um ambiente de competição, continua Hotelling (1931, p. 144), existe uma tendência a maximizar o valor social do recurso, que no caso das indústrias extrativistas, onde se encontram formas particulares de desperdício, faz-se bem recomendável a existência de controle em prol do interesse público. Hotelling lembra os primórdios da exploração de petróleo e gás nos Estados Unidos, quando poços eram perfurados diuturnamente, sem devida cautela quanto à conservação da jazida ao longo prazo, sem técnicas razoáveis de extração e estocagem dos produtos, acarretando o desperdício de volumes consideráveis de petróleo e gás, bem como o esgotamento prematuro de jazidas. Motivo que junto à presença de grandes lucros, justifica, segundo esse autor, a interferência estatal encarregada de preservar o interesse público e o das futuras gerações (HOTELLING, 1931, 144-143)¹⁹².

A característica temporal dos recursos naturais exauríveis é tratada como um diferencial no preço a ser obtido pelo proprietário quando da extração de minérios. O valor da renda mineral inclui a compensação pela indisponibilidade dos recursos no amanhã. As gerações futuras são colocadas, dessa forma, como sujeitos os quais as decisões de exploração dos recursos devem ponderar, pois o consumo do recurso exaurível pelas gerações atuais cria a necessidade de se pensar em caminhos de compensação das gerações futuras (POSTALI, 2002)¹⁹³.

Postali (2002, p. 22) expõe, portanto, que “a ideia de que a extração presente impossibilita que

---

¹⁹² Hotelling (1931, p. 140-174) expõe que problemas relacionados a ativos de recursos naturais exauríveis não pode evitar o cálculo de variações, incluindo as mais recentes pesquisas na matemática. Todavia, os métodos por ele utilizados são elementais para revelar alguns princípios de economia dos recursos minerais, com a ajuda de algumas simplificações assumidas. Assim, ele demonstra resultados de sua metodologia com três vias de análise, a livre concorrência, o monopólio e o duopólio. No caso do monopólio, ele coloca que, provavelmente, existirá uma maior tendência de prostrar a exploração do ativo, imensamente, comparativamente ao verificado no ambiente competitivo, assim como a maximização do valor social do recurso. Em se tratando de duopólio, Hotelling considera as possibilidades de barganha e de blefe como meios de intrigante observação, pois o problema de um pequeno número de competidores consiste no fato de cada um deles pode modificar suas condutas de acordo com o que eles pensam que cada um pode fazer. Dessa forma, para recursos exauríveis, um vendedor pode, particularmente, inclinar-se para aumentar preços acima do nível teórico na esperança que seus competidores também o façam. Para evitar perdas enquanto espera o aumento dos preços no futuro próximo, ele pode conservar suas reservas para um período em que a exaustão estiver bem próxima e os preços teóricos já estiverem bem elevados. Nesse cenário de duopólio, pode ser esperado altos preços e taxas baixas de extração. Por tais pontuações de Hotelling (1931) recomenda-se sua leitura. A tese se concentrou apenas nas observações iniciais de sua obra, principalmente, de forma conceitual.

¹⁹³ Postali (2002, p. 17-18) explica que a renda de Hotelling vai remeter ao custo de uso, ou seja: “a extração de um recurso não-renovável hoje acarreta um custo de oportunidade de extraí-lo amanhã. O custo de uso é a diferença entre o preço do recurso e seu custo marginal de produção e faz parte da renda, que seria, dessa forma, uma compensação ao proprietário da jazida pela redução de seu valor devido à extração de seus recursos.” Em seguida, através de demonstrações, Postali (2002, p. 20), assim, pontua: “a renda de Hotelling seria uma compensação ao proprietário pela redução do valor de sua jazida, em decorrência da extração, que torna o recurso indisponível no futuro.”

gerações futuras usufruam dos benefícios do recurso traz à tona questões de justiça intergeracional e equidade, no sentido de se perguntar o que deve ser feito com a renda de Hotelling obtida pelo proprietário do recurso, para não prejudicar os futuros consumidores.”

Hartwick (1977, p. 972-974) (1978, p. 347-354), ao assumir a existência de um único tipo de recurso exaurível e permanecendo a população constante em determinado país, demonstrou que o investimento da renda mineral em capital reprodutível, físico ou de outros tipos como o humano, poderia manter o consumo per capita constante. Aparentemente, isso seria uma solução para o problema ético entre gerações, posto as atuais consumirem apenas o capital remanescente desse produto¹⁹⁴.

Hartwick salientou, ademais, em obra conjunta com Vincent e Panayotou que não defende consumo constante como estratégia de desenvolvimento, isso seria apenas o mínimo que um país pode aspirar. E, estudando particularmente a Indonésia, diz que países ricos em recursos naturais precisam investir bem mais do que o esperado para sustentar os seus níveis de consumo, caso ocorra o declínio de seus preços ao longo do tempo (VINCENT; et. al., 1997).

Postali (2002, p. 21) interpreta a Regra de Hartwick como recomendação de “que um país deve usar a renda de seus recursos para financiar a diversificação da economia na direção de atividades mais dependentes de trabalho e capital físico do que de recursos naturais.” Apesar desses posicionamentos, os caminhos que os países ricos em recursos naturais percorreram ao longo das últimas décadas têm reforçado a hipótese da maldição dos recursos, com o registro de indicadores econômicos a desejar quando comparados com países pobres em recursos naturais, como apontado no capítulo 4.

Dentro desse viés, Sala-i-Martin e Subramanian (2003), ao estudar o caso da Nigéria, apontam o desperdício e a fraca qualidade institucional como os responsáveis pela deficitária performance da economia nigeriana. Contudo, como explica Stevens (2003), diversas podem ser as causas para o cenário de precário crescimento econômico apresentado pelos países ricos em recursos naturais. Porém, hoje, as instituições têm merecido destaque nos atuais estudos que consideram a relação entre a descoberta súbita de significativa parcela de recursos naturais exauríveis e uma adequada destinação das rendas provenientes da exploração e produção desses recursos, especificamente, hidrocarbonetos (STEVENS; DIETSCHKE, 2008),

---

¹⁹⁴ No texto original de Hartwick (1978, p. 347) se encontra a seguinte oração: “society should invest in reproducible capital precisely the current returns from the use of flows of exhaustible resources in order to maintain per capita consumption constant.”

(CHARLIER; N'CHO-OGUIE, 2008), (OKEKE, 2008).

Sendo assim, além das recomendações usuais de investimento em capital humano, com foco em educação e tecnologia (VINOD; KAUSHIK, 2007), o reforço institucional, incluindo indicadores de mensuração da qualidade da governança e princípios de transparência, têm sido elementos imprescindíveis para apontar caminhos de adequado uso das rendas derivadas de recursos naturais exauríveis, especificamente, de hidrocarbonetos¹⁹⁵ (SALA-I-MARTIN; SUBRAMANIAN, 2003), (ANDREWS, 2007) (THE WORLD BANK, 2007a, 2007b, 2008). Principalmente, porque as instituições colocam em prática, por meio de planejamentos, políticas ou programas públicos, as mudanças estruturais necessárias à adequada destinação das rendas derivadas da extração de hidrocarbonetos (SALA-I-MARTIN; SUBRAMANIAN, 2003).

Nesse processo, a participação popular, também, aparece como fator diferencial. Narayana (2005) aponta que as possibilidades de mobilização, a cooperação, o perfil educacional foram diferenciais no processo de mudanças institucionais em comunidades indianas, concluindo que o desenho do processo de participação popular, bem como as condições locais são imprescindíveis para efetiva participação da sociedade. Okeke (2008) chama a atenção para a necessidade do envolvimento da população africana nas atividades de exploração e produção de hidrocarbonetos.

Como se percebe, as instituições, compreendendo tradições, normas formais ou informais, como também os instrumentos de imposição das regras do jogo (FARINA, 2005) (NORTH, 1990) estão na pauta de visualização dos caminhos de utilização das rendas derivadas das atividades de exploração e produção de hidrocarbonetos. A existência de regras delimitadoras dos poderes institucionais formais e a capacidade de cumprimento das normas jurídicas, como as constantes de Constituições, têm merecido bastante atenção dentre os teóricos para propor mecanismos que permitam aos países escapar da maldição dos recursos.

Assim, a existência de leis limitadoras do uso de recursos naturais se faz bem necessária, incluindo o manejo e a gestão institucionais. A liberdade é o reconhecimento da necessidade. A liberdade deve considerar a forma de interação com o outro e com a coletividade, não existe liberdade quando se adentra a esfera do livre-arbítrio do outro, pois é imprescindível a correlação da liberdade com o respeito, sendo o objetivo do Direito a paz e a harmonia

---

¹⁹⁵ Remete-se, o leitor, ao capítulo 5, sobre a metodologia utilizada na tese, que traz meios de avaliação institucional.

sociais.

A definição de normas disciplinadoras da exploração de recursos naturais, com a delimitação de seus proprietários, bem como regras sobre a destinação das rendas decorrentes desses recursos, por exemplo, são mecanismos de mitigação do efeito da hipótese da maldição do recurso, bem como reduzem as conseqüências que o abuso de liberdade pode acarretar, além de o reconhecimento da natureza humana que tende a buscar seus próprios desejos junto à nítida constatação das limitações do globo terrestre. Nesse sentido, o Direito estabelece regras que modelam as relações entre as pessoas, incluindo as instituições, bem como, conforme comentários de Zylbersztajn e Sztajn (2005, p. 3):

deverá levar em conta os impactos econômicos que delas derivarão, os efeitos sobre a distribuição ou alocação dos recursos e os incentivos que influenciam o comportamento dos agentes econômicos privados. (...) A análise normativa encontraria a análise positiva, com reflexos relevantes na metodologia de pesquisa nessa interface. No entanto, essa análise seria incompleta se não fossem levadas em conta as instituições, entendidas como conjunto de regras na acepção de Douglass North, e as organizações que regulam as relações sociais.

Dessa forma, dentro da análise econômica do direito, as instituições e as organizações passam a ter um realce que considera suas influências na seara das decisões dos agentes econômicos. Tais constatações somente corroboram a conhecida teoria tridimensional do direito, objeto da obra de Reale (2001), que ressalta a construção do direito, sobretudo, a partir do fato, do valor e da norma. Ou seja, o direito não é uma ciência isolada¹⁹⁶, ele vem para normatizar as relações julgadas pela sociedade como relevante em determinado momento histórico.

Assim, hodiernamente, além de se aprofundar o papel que as instituições desempenham sobre a performance de determinadas economias, questionam-se os rumos do desenvolvimento dos países conjugados a problemas e a condições sociais, ambientais e econômicas, ou melhor, a complexidade de questões, definitivamente, faz parte da pós-modernidade.

Sendo certo, que as instituições podem e devem contribuir para a elucidação das questões ambientais, sociais, econômicas, dentre outras, que lhes são postas hoje, devendo ser responsáveis pela indicação de caminhos e de respostas dentro das funções que lhe são outorgadas pelo sistema jurídico de cada país. Por tal motivo, as condutas institucionais devem incorporar os fatos e valores vividos em cada momento histórico pela sociedade e servir como um local de diálogo e de acesso a todos os cidadãos.

¹⁹⁶ Essa observação vale para as demais ciências existentes, pois apesar da contínua especialização, hoje é cada vez mais percebido como as ciências interagem e se integram, o que foi construindo a interdisciplinaridade e a multidisciplinaridade.

As instituições devem ser responsáveis pela aplicação das normas conforme o escopo que lhes compete. No caso da Administração Pública brasileira consubstanciada no Poder Executivo, no momento de execução de um programa ou uma política pública¹⁹⁷ deve existir uma coerência entre o objetivo e o teor desse programa ou dessa política com as normas e, sobretudo, com a Constituição Federal¹⁹⁸.

Em se tratando de destinação das rendas de hidrocarbonetos, como apontado pela tese, para os estados e municípios, existe uma ampla discricionariedade dada pela Lei nº 9.478/97 e uma discricionariedade reduzida disposta nas limitações criadas pela Lei nº 7.990/89, que proíbe a destinação dos *royalties* de até 5% da produção para pagamento de pessoal e de dívidas, exceto as contraídas com a União.

Todavia, apesar da existência dessas limitações o administrador deve ser valer do PJI&IG¹⁹⁹, que tem base Constitucional (art. 225, caput) para direcionar as receitas decorrentes das rendas de hidrocarbonetos para políticas ou programas de cunho territorial.

Bucci²⁰⁰ (2000, p. 44), dessa forma, afirma que:

A contenção da discricionariedade, o assim chamado paradigma antidiscionário, representaria o conjunto de limites negativos à atuação da Administração Pública. Esse limite negativo consistiria no conjunto de barreiras em torno da esfera dos direitos dos particulares. (...) Faltaria, no entanto, um parâmetro de limites positivos, se assim se pode dizer, à ação administrativa, um referencial mais completo ou mais consistente de quais são as diretrizes para as escolhas abertas ao administrador público. O espaço dessa lacuna poderia ser ocupado pelas políticas públicas,

¹⁹⁷ Apesar da existência de diversos conceitos para políticas ou programas públicos, recomenda-se a leitura da obra de Bucci (1997). Essa autora, além de expor diferenças conceituais entre planejamento, plano, programa e políticas, explica que (1997, p. 94-6) “há uma certa proximidade entre as noções de política pública e a de plano, embora a política possa consistir num programa de ação governamental que não se exprima, necessariamente, no instrumento jurídico do plano. (...) A escolha das diretrizes da política, os objetivos de determinado programa não são simples princípios de ação, mas são os vetores para a implementação concreta de certas formas de agir do poder público, que levarão a certos resultados. A formulação da política consistiria, portanto, num procedimento, e poder-se-ia conceituar, genericamente, os programas de ação do governo como atos complexos.” Outrossim, Bucci (1997, p. 97) explica que “em grande parte, porém, o sucesso da política pública, qualquer que seja ela, está relacionado com a qualidade do processo administrativo que precede a sua realização e que a implementa. As informações sobre a realidade a transformar, a capacitação técnica e a vinculação profissional dos servidores públicos, a disciplina dos serviços públicos, enfim, a solução dos problemas inseridos no processo administrativo, com o sentido lato emprestado à expressão pelo direito americano, determinarão, no plano concreto, os resultados da política pública como instrumento de desenvolvimento.”

¹⁹⁸ Vale ressaltar o teor de transformação da realidade proposta pela Constituição brasileira, inicialmente, nos seus princípios fundamentais consagrados nos seus artigos 1º e 3º e que se espalha pelos seus demais dispositivos (BERCOVICI, 1999).

¹⁹⁹ Como discorre Bercovici (1999, p. 45) “os princípios, assim, são ordenações que se irradiam e coordenam os sistemas de normas. Apesar de serem base das normas jurídicas, os princípios podem estar positivados em um texto normativo, consubstanciando as chamadas normas-princípio, constituindo, assim, elementos básicos da organização constitucional.”

²⁰⁰ Segundo Bucci (2000), inclusive, é possível o uso do art. 5º, inciso XXXV, da CF para a exigência de políticas públicas em juízo, como por exemplo, a ação civil pública.

juridicamente qualificadas, segundo forma e regime próprios. Desse modo, a definição do interesse público (ou dos interesses públicos) deixaria de caber ao agente público isoladamente, mas decorreria de uma opção consciente dos cidadãos, de procura de metas coletivas e definidas, opção informada pelo conhecimento dos meios disponíveis para o alcance de tais metas, que a elas passariam a estar vinculados.

Como foi exposto ao longo da tese, a acepção do PJI&IG voltada à concretização dos direitos fundamentais e à sustentabilidade integral compreendida a capacidade de visualização das potencialidades dos seres humanos e sua necessidade de ser auto-responsável pelo seu entorno, possibilita a sua instrumentalização colocada pela metodologia desenvolvida por Souza (2002) baseada na espacialização do desenvolvimento e na matriz de necessidades e de nível de vida, permite ao administrador público local a utilização desses instrumentos para direcionar suas políticas ou programas públicos no sentido de tornar as rendas de hidrocarbonetos um efetivo mecanismo de concretização do PJI&IG dentro do território destinatário dessas políticas e desses programas.

Nesse sentido, cabe ao administrador público a percepção junto com toda a localidade envolvida dos problemas e das necessidades a serem enfrentadas, o que inclui a gestão ambiental do território, o relacionamento do homem com a natureza (seu entorno) e o manejo dos recursos naturais do território de forma sustentável, o que equivale a respeitar a capacidade de absorção dos rejeitos da comunidade pela natureza circundante.

O tema, apesar da complexidade preliminar, pode se tornar simples quando a população local se apercebe como auto-responsável pelo seu próprio processo de sobrevivência e de compartilhamento do uso dos recursos naturais territoriais, o que inclui o incentivo à participação e a discussão pública constante através de diversos fóruns de participação popular territorial.

Faz-se necessário que a administração pública coloque a população como co-participe e estimule a participação e o debate. A construção da participação e da solidariedade social são valores éticos que devem ser estimulados na escola, com crianças que mais tarde serão os participantes do processo de cidadania ativa.

Essa proposta é factível, principalmente, considerando que muitos municípios beneficiários, como os estudados na tese, são de montante populacional não tão elevado, o que não invalidaria a proposta para cidades com mais de 100 mil habitantes, apenas tornaria a questão da participação popular mais robusta e complexa do que em cidade de até 50 mil habitantes.

É fundamental que se possibilite a intensificação da visão da sustentabilidade integral no sentido de trazer para cada ser humano a sua responsabilidade no cuidado com o entorno, a natureza, que sustenta a vida, além do próprio cuidado consigo e com o desenvolvimento socioeconômico da área em que vive.

Enquanto as políticas ou programas públicos não criarem essa perspectiva, elas somente criarão sujeitos passivos de direitos, que esperam transferência de renda, ao invés de estimularem a construção de cidadãos, sujeitos ativos de direitos, que também se responsabilizam pelas melhorias em suas comunidades.

É necessário repensar que os direitos fundamentais podem ser construídos e exigidos de todos, obviamente, dentro de uma visão de mútua responsabilidade e solidariedade social diante de uma aceção ética de justiça dentro da humanidade que se perpetue pelo tempo, criando harmonia e paz social.

Nessa hipótese explanada, cabe aos municípios e estados a justificativa de utilização das rendas diante dessa metodologia e através do PJI&IG, conforme caput do art. 225 da CF, bem como dos direitos fundamentais esculpidos no Título II da CF²⁰¹.

Assim, apesar da não existência de leis federais, estaduais e/ou municipais sobre destinação de rendas de hidrocarbonetos, o administrador público municipal ou estadual pode se valer dos dispositivos constitucionais citados para destinar as rendas dentro de políticas que consideram os métodos expostos por Souza (2002) e dentro de uma participação popular que evidencie a cidadania ativa e a sustentabilidade integral da população que vive no território beneficiado pelas rendas de hidrocarbonetos.

Em relação ao Executivo Federal, os dados demonstraram que as rendas direcionadas aos ministérios com destinações especificadas em lei, tem sido utilizadas para geração de superávit primário. Nessa perspectiva, a atual instituição do Fundo Social pela Lei n.º 12.351/2010 tem a perspectiva de criação de fundo financeiro com viés de poupança pública, com a aplicação em ativos no Brasil e no exterior, que garantam a sua rentabilidade. Ou seja, já não seria necessário contingenciar as rendas destinadas aos ministérios.

Assumindo-se que, dessa forma, os recursos hoje direcionados aos ministérios poderão ser

---

²⁰¹ Vale lembrar que hoje a Constituição estabelece a aplicabilidade imediata das normas qualificadoras de direitos fundamentais (parágrafo segundo do art. 5º). De resto, Bercovici (1999, p. 43) afirma que “todas as normas constitucionais, inclusive as normas programáticas, são dotadas de eficácia vinculante.”

utilizados pelas respectivas pastas. Nesse cenário, a tese aponta ajustes eventuais na Lei n.º 9.478/07, que destina as rendas percebidas pelos Ministérios. Por exemplo, no caso do MME, recomenda-se a modificação da Lei n.º 9.478/97, nos dispositivos que lhe são específicos, para que as receitas auferidas sejam destinadas aos setores de pesquisa em fontes alternativas aos hidrocarbonetos, incluindo a produção de plásticos derivados de produtos menos agressivos ao ambiente e possuidores de maior capacidade de absorção pelo planeta. Dessa forma, garante-se a sustentabilidade dentro da visão esboçada em Carvalho (2009).

Diante desse olhar, o PJI&IG encontraria efetivação, posto que na unicidade e na completude, a humanidade se beneficiaria com os ganhos tecnológicos auferidos pelo uso de fontes alternativas e menos poluentes, bem como de produtos e plásticos biodegradáveis em maior escala, ocasionado uma rápida transição da indústria de petróleo, e seu uso intensivo, para tecnologias menos agressivas ao ambiente e à vida humana.

Ademais, enxerga-se que o intercambio de informações entre os ministérios beneficiados com as rendas de hidrocarbonetos no sentido de potencializar os ganhos da concretização do PJI&IG, dentro da sistemática de sustentabilidade, possibilitaria o incremento de ações conjuntas, com equipes inter e multidisciplinares e discussões de melhoria de indicadores, objeto de cada ministério. De forma prática, estar-se-ia promovendo o diálogo institucional constante e a cooperação com vistas à implementação do conteúdo do PJI&IG por parte das ações, programas e políticas de cada pasta.

No que toca a outra instituição estudada na tese, respaldada no Poder Legislativo, através do exame dos Projetos de Lei iniciados na Câmara dos Deputados ou que foram convertidos em lei, percebeu-se que apesar de a destinação das rendas de hidrocarbonetos ser matéria recorrente nessa seara de debate público, nenhum PL se transformou, efetivamente, em lei.

Com isso, para fins de proposta dentro desse capítulo, sugere-se que os deputados pontuem esses resultados e questionem qual o real sentido dessas propostas legislativas. E, assim, incorporem o PJI&IG em uma única proposição que agregue as diversas posições e que, de forma democrática, comprometam-se com a aprovação de uma lei norteadora do tema destinação das rendas de hidrocarbonetos. Importante que essa lei atenda aos anseios da maioria, mas que, igualmente, guarde os contornos da sistemática delineada nessa tese, ou seja, respeitando e reconhecendo as peculiaridades de cada território beneficiário.

Sendo assim, apesar da existência do PJI&IG na Constituição Federal, não há nenhum

problema que uma lei federal a ser aprovada pelo Congresso venha regular a destinação das rendas de hidrocarbonetos. Porém, em respeito ao federalismo, necessário ter um prisma principiológico e suplementar. Por exemplo, a legislação de cada esfera de poder subnacional, inclusive conforme recomenda a técnica jurídica, deve ter teor generalista, sem beneficiar determinado setor econômico, como pesca, mas uma lei que se pautar na conservação e na preservação da natureza do território beneficiário, na destinação das rendas visando os interesses coletivos e difusos, deixando que a localidade decida determinados rumos de aplicação das rendas dentro de suas características territoriais, sociais, culturais, econômicas e ambientais.

Quanto ao Poder Judiciário, como visto, os tribunais estudados foram chamados a decidir sobre determinados pleitos que envolveram a matéria distribuição de *royalties*. Nesse sentido, visualizou-se que as decisões seguiram visão eminentemente restritiva ao limitar o rol de municípios que seriam beneficiários, o caso das recentes decisões do Tribunal Regional da 5ª Região e do Superior Tribunal de Justiça.

No que diz respeito à destinação, o STF e o STJ têm se posicionado no sentido de que os municípios não devem utilizar essas rendas como gastos correntes, em virtude da imprevisibilidade das receitas e pela finitude das reservas de hidrocarbonetos.

Ocorre que, essas decisões além de inovarem na ordem jurídica, afrontam o PJI&IG. Sendo assim, é recomendado que esses Tribunais revisem o fundamento de suas decisões, adotando como parâmetro a importância da efetivação de princípios constitucionais, tal qual o PJI&IG, bem como verificando que apesar das características de esgotabilidade desse recurso natural, a reversão das rendas em manutenção de serviços públicos como educação e saúde, permitirá o desenvolvimento das potencialidades da população do território beneficiário²⁰².

E, com isso, possibilita-se, também, a construção de uma cultura de comprometimento social e de solidariedade dentro da comunidade, que permitirá aquele território se libertar de paradigmas ultrapassados em prol de uma sustentabilidade integral da sua população, que inclui o seu relacionamento com o ambiente fornecedor dos meios de sua sobrevivência em todos os níveis.

---

²⁰² Interessante consideração feita por Barral (2005, p. 48) quando diz: “sistemas judiciais ineficientes provocam consequências econômicas negativas, derivadas da incerteza jurídica e da incapacidade de garantir o cumprimento de obrigações sociais e privadas.”

Ademais, ressalta-se que o Poder Judiciário, através da ação civil pública ou outros meios processuais²⁰³, pode realizar o controle de políticas públicas, como esboçado por Rister (2007, p. 453):

o controle das políticas públicas é cabível tanto quanto aos meios empregados, consideradas as políticas como um conjunto de atos administrativos sucessivos, fundados ou não em normas específicas, consubstanciando uma atividade, quanto em relação aos fins almejados, de resto, que devem se amoldar ao desenho ou modelo previamente traçados pela Constituição e pelas leis que porventura regrem tais políticas.

Destarte, o Poder Judiciário tem um papel fundamental na construção cotidiana da democracia a partir da aplicação das leis e do disposto na Constituição no momento de julgamento de casos que são levados juízo. Santos (2003, p. 272), inclusive, explica que o controle judicial das políticas públicas via a Constituição faz mais sentido, porquanto as normas e os princípios constitucionais prevalecem não somente sobre os três poderes, mas sobre toda a sociedade.

Pelo que se apontou a incorporação do PJI&IG, bem como da sustentabilidade integral que lhe é supedâneo passa pela perspectiva de mudanças das atuais visões das instituições apontadas. Dessa forma, a revisão de valores e o repensar sobre o papel de cada esfera institucional é fundamental no processo de destinação das rendas de hidrocarbonetos dentro de um viés de efetivação do PJI&IG.

11.5 Considerações finais

Por tudo o que foi exposto, é importante que as instituições que foram objeto de estudo na tese revejam determinadas posturas atuais no tocante à destinação das rendas de hidrocarbonetos.

A literatura pesquisada abre caminho para que essas instituições possam incorporar em suas decisões meios de concretização do PJI&IG, que possui em sua base conceitual a

---

²⁰³ Rister (2007, p. 468-9), ainda, acredita que “o Judiciário possa (e deva) contribuir para a consecução dos fins ou programas almejados pela Constituição, que são os fins da sociedade brasileira (que já os positivou no Texto Maior), conferindo eficácia às normas-objetivo, que se impõem como diretrizes materiais permanentes à atividade de interpretação, bem como controlando as políticas públicas, ainda que alguns modos de fazê-los já sejam mais conhecidos, como a ação civil pública, e outros ainda não sejam de amplo conhecimento, o que não implica a impossibilidade de vir a realizá-lo dentro do leque de medidas processuais cabíveis, em que se destacam, efetivamente, as ações coletivas, dado o alcance da coisa julgada, em superação ao limitado alcance de uma lide individual, com efeitos apenas entre as partes.” A tese concorda com a exposição dessa autora, inclusive, no ponto em que afirma ser esse papel do Judiciário totalmente condizente com o princípio da separação de poderes, porquanto o Judiciário não pode se ausentar de sua função de dizer o direito.

sustentabilidade integral.

O diálogo entre sustentabilidade integral e PJI&IG permite concluir que a revisão dos valores deve começar na seara individual com a assunção da responsabilidade individual, do comprometimento social e da solidariedade e alcançar as instituições que são formadas pelos valores humanos.

Essa percepção traz para o conteúdo da sustentabilidade a sensibilização do ser humano diante das questões que perpassam o globo terrestre, necessário desenvolver em cada território, a acepção do cuidado com o entorno. Dentro dessa perspectiva, há de se considerar o crescimento da compreensão da unicidade e da completude humana que propõe o PJI&IG.

A tese não considera falha a preocupação com a ética entre gerações. Ela é importante na medida em que possibilitou o despertar humano para os modos pelos quais o ambiente e os recursos naturais estavam sendo apropriados e degradados. O que a tese propõe é a evolução da ética intergeracional para a ética da unicidade e da completude, para que a humanidade inicie os processos de revisão valorativa, que vai desencadear a reformulação dos atuais paradigmas de uso de recursos naturais e de crescimento econômico.

Quando a economia, enquanto ciência foi criada, existia uma forte tendência de ligá-la ao seu termo etimológico, que em grego significa gerir ou administrar a casa. Porém, paulatinamente, os modelos econômicos deixaram de incorporar esse cuidado da casa, que em um primeiro momento, pode-se entender como o planeta Terra, lugar que efetivamente permite a sustentação da espécie humana.

Com a revisão de valores iniciada em meados do século vinte, apesar do termo sustentabilidade ser vago, e para alguns, isso ser perigoso, para outros, conveniente, no fundo a maior importância do uso dessa palavra em todos os fóruns e meios que tem o utilizado, é a demonstração da real e efetiva preocupação com os rumos do ambiente que cerca o homem e que demonstrou sua saturação por causa dos meios de manejos utilizados e empregados até então.

Portanto, guardadas as considerações sobre a vagueza das expressões sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, o que se percebe é que talvez se esteja diante da mesma problemática pontuada por Kelsen (2001) quando da definição do que seja justiça, como comentado no capítulo 2, ou seja, talvez nunca seja respondida, mas apenas melhor

perguntada. Talvez, a única forma encontrada é perguntar melhor o que seja sustentabilidade. Todavia, não existe motivo para se conformar com um único conceito, a pluralidade pode ser bem vinda, pois ela não “fecha” o “leque de opções”, mas pelo contrário permite sempre novas tentativas em múltiplas realidades.

De resto, o PJI&IG tenta se manter, igualmente, como um conceito em aberto, mas com alicerces bem estruturados, ou seja, pautado na urgente necessidade de efetivar direitos fundamentais em todas as suas dimensões e na sustentabilidade integral, em que se assume uma postura ativa do cidadão no crescimento do despertar de valores de comprometimento social e de solidariedade hoje e tratando a espécie humana dentro de uma unicidade e completude que permita não construir diferenças ou separações entre gerações, mas sabendo que as nossas escolhas hoje, enquanto espécie humana, irá afetar a vida em todas as dimensões em qualquer tempo dentro do planeta Terra.

12 CONCLUSÃO

Ao longo do trabalho, desenvolveu-se a construção teórica do PJI&IG respaldada na efetivação de direitos fundamentais e na sustentabilidade integral dentro das localidades beneficiadas pelas rendas de hidrocarbonetos. Através da exposição desse princípio, foi possível demonstrar a unicidade e completude da espécie humana, tratada como uma, no sentido de que a separação de gerações para lidar com problemáticas atuais não resolve intrigantes questões postas no limiar do século XXI.

Efetivamente, quando se olha a abordagem das dimensões de direitos fundamentais e se transporta essa ideia para a espécie humana, percebe-se a cumulatividade da vida humana sobre a Terra e, não que uma geração deve ser tratada, separadamente, da outra, como propõe a equidade intergeracional. Sendo assim, a propositura do PJI&IG não é ingênua, pois ela considera que os problemas, por exemplo, relacionados à natureza se acumulam indistintamente de divididas as gerações humanas.

Portanto, a humanidade que vive hoje, em 2012, no planeta Terra, deve verificar quais são suas escolhas e relacioná-las aos problemas que surgem a partir delas, de forma a considerar que as suas preferências se acumulam e repercutem sobre a vida no globo. Nesse viés, a sustentabilidade foi tratada e que, apesar de se reconhecer a sua indefinição e a dificuldade conceitual, é um tema com a qual a humanidade tem que lidar, pois emergiu, exatamente, da acumulação das problemáticas vivenciadas no planeta. Do que se nota que, simplesmente, constituir um fundo de capital para gerações futuras (como pretende o Fundo Social da Lei n.º 12.351/2010) ou investir em capital físico reprodutível não resolvem problemas colocados na sociedade do século XXI.

A agenda de questões é complexa, porém os problemas podem ser vistos de forma simples quando se assume o papel de dimensão da integralidade da sustentabilidade e coloca o homem como o responsável de todas as problemáticas por ele experimentadas. Nesse sentido, a tese coloca como fundamental a visão de agente desenvolvida por Sen (2000), em que o comprometimento social envolve, além do indivíduo, uma série de atores, como o governo.

Assim, a perspectiva da sustentabilidade é alargada daquelas dimensões colocadas na Agenda XXI para trazer sua expansão pautada na visão integral do ser humano, o que corrobora com a unicidade e completude proposta pelo PJI&IG.

A destinação das rendas de hidrocarbonetos, dentro dessa perspectiva, é desenvolvida como uma matéria que deve envolver a população da localidade beneficiária, no caso dos municípios, ou os destinatários, via políticas ou programas públicos, no caso dos Ministérios. Nessa linha, o envolvimento dos direitos fundamentais assume primordial importância, pois irá consubstanciar políticas ou programas públicos que são importantes para aquelas localidades ou para aqueles determinados agentes ou setores.

Dentro da perspectiva territorial, considera-se que a espacialização do desenvolvimento, conhecendo as características e as vocações da região, terá como colaborar para a diversificação produtiva e, ao mesmo tempo, com a manutenção da qualidade de vida da população do território beneficiado. Assim, o município estará preparado para o término do fluxo de riquezas geradas pela indústria de hidrocarbonetos.

A participação popular como se vê é primordial, dentro do processo de destinação das rendas, pois ela indicará quais as necessidades e o nível de qualidade de vida da população que será adequado trabalhar para aperfeiçoar. E, dentro da ótica de direitos fundamentais de segunda dimensão, como educação e saúde, bem como de terceira dimensão, como gestão ambiental, poderão ser alcançados valores e aprendizados individuais e sociais, que promoverão a sensibilização para questões que envolvem a comunidade local e o planeta, a partir da expansão da ideia de sustentabilidade na região com a presença de indivíduos aptos a lidar com as problemáticas relacionadas à natureza, à economia local, às relações sociais, aos seus.

Por todas essas colocações, a tese empreendeu a visualização que a perspectiva institucional pode ser diferencial na alocação das rendas de hidrocarbonetos. Porém, além da base na literatura que descreve e analisa a hipótese da maldição dos recursos naturais, serviu-se do arranjo construído nessas últimas décadas a respeito de necessidades humanas, direitos fundamentais e sustentabilidade para propor um conteúdo de PJI&IG pautado em instrumentos diversos de concretização, em virtude da diversidade de visões de mundo e da importância do respeito, da solidariedade e da tolerância como valores nesse novo século XXI.

Assume-se, como dito por Sen (2000), que são muitos os caminhos para assunção da liberdade substantiva e que cada indivíduo pode ser agente dentro do processo de construção de um mundo democrático e cujos valores respeitam cada percepção individual dentro do diálogo democrático e institucional.

Assim, a avaliação institucional realizada nos Poderes Executivo (Municipal e Federal), Legislativo e Judiciário vê o início desse diálogo na seara da destinação de rendas de hidrocarbonetos. Como se percebeu dos resultados, aparentemente, existem evidências da ausência desse diálogo que leva à participação popular para a seara de aplicação dessas rendas de recursos naturais exauríveis, o que demonstra a responsabilidade institucional na atual conjuntura de destinação, seja nos municípios, seja na esfera federal.

O que se enxerga, assim, é um longo caminho para que esses atores desempenhem os seus papéis institucionais insertos na Constituição. Igualmente, existe uma tendência a afirmar que a falta de conhecimento, também, seja um entrave à destinação de rendas pautada no PJI&IG, por exemplo, na análise do Poder Judiciário, ministros do STF e do STJ realizaram decisões em que se nota a ausência de base normativa, inovando na ordem jurídica, bem como em um único julgado do TRF da 5ª Região, em que se verifica menção ao PJI&IG, foi em decisão que citava legislação anterior e já revogada. O que demonstra que a qualidade institucional, também, deve andar lado a lado de construções teóricas que tentam e objetivam o aprimoramento de determinados conceitos que envolvem a humanidade. A especialização que abarca questões, como recursos naturais, desenvolvimento e sustentabilidade, deve estar mais ao acesso das instituições dentro da pós-modernidade.

É inacreditável que instituições como Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário não se preparem para lidar com todas as problemáticas que emergem na atualidade. Por exemplo, no âmbito do Poder Legislativo, apesar de se constar Projetos de Lei que trataram de assuntos abarcados pelo PJI&IG, nenhuma proposição tornou-se lei.

Ou seja, existe um pleito por parte de municipalidades, de agentes e de diversos setores para que exista regulamentação da matéria, além dos limites hoje existentes na Lei n.º 7.990/89, que proíbe a destinação de *royalties* de até 5% da produção para pagamento com pessoal e com dívidas, exceto às contraídas em face da União. Todavia, aparentemente, pouco se pode esperar dessa instituição, que apesar de representar a democracia brasileira, quase não contribuiu quando o tema é regulamentação da destinação das rendas de hidrocarbonetos para estados e para municípios, que, aliás, na percepção da tese, em respeito ao princípio federativo, teria âmbito geral, cabendo a cada estado e cada município, por meio de competência constitucional concorrente, regulamentar a matéria.

Assim, as conclusões desse trabalho do ponto de vista institucional se reportam a contínua

melhoria da qualidade que deve ser uma preocupação base para o exercício das funções previstas na Constituição por cada um desses poderes.

Dessa forma, vê-se como responsabilidade do Poder Executivo Municipal o direcionamento adequado das rendas provenientes de recursos naturais exauríveis para segmentos da população de cada localidade beneficiária como meio para efetivar direitos fundamentais e a expansão da ideia de sustentabilidade através do PJI&IG. A metodologia de destinação das rendas de hidrocarbonetos desenvolvida na tese considera, então, que a flexibilidade e a ausência de fórmulas prontas são essenciais para se utilizar essas rendas em prol de cada território beneficiário, analisando suas características e vocações territoriais de forma integrada com o meio ambiente que o cerca. Por tal motivo, o PJI&IG traça nortes pautados na assunção da efetivação de direitos fundamentais e na sustentabilidade integral de cada território beneficiado.

Nesse sentido, o papel fiscalizatório dos Tribunais de Conta Estaduais deve ser fortalecido, bem como a participação popular deve ser considerada como um instrumento de promoção do diálogo contínuo entre administração pública municipal e seus cidadãos locais, como já pontuado. Todavia, os resultados demonstraram que, atualmente, dentro de alguns municípios beneficiários selecionados existem evidências de que as rendas são direcionadas para despesas no planejamento da administração pública e no poder legislativo locais.

Inclusive, notaram-se gastos irrelevantes nas despesas em gestão ambiental, por exemplo, bem como ausência de estímulos a outros setores da economia local com vistas à diversificação econômica. No âmbito de indicadores, como o IDH-M, em que educação e saúde estão inclusas, foi possível constatar, comparativamente, a outros municípios do GD, que as rendas de hidrocarbonetos não chegaram a exercer papel diferencial nos municípios produtores do GA, durante o período analisado.

Dentro da abordagem dos indicadores de sustentabilidade financeira, obtiveram-se resultados que demonstram a dependência das receitas dos municípios beneficiários às rendas. Por exemplo, no município de Guamaré no ano de 2003, essa relação ficou em 55% de seu orçamento, o que mostra o quanto essas rendas podem auxiliar na concretização de direitos fundamentais e na incorporação das dimensões da sustentabilidade integral por meio de políticas e programas públicos municipais baseados no PJI&IG. Nos resultados da relação entre rendas e montante populacional, observou-se cenário equivalente, ou seja, caso a

destinação ocorra dentro do delineado na tese, os benefícios para população local serão mais claros e transparentes. Assim, acredita-se que o censo 2010 trará melhores indicadores socioeconômicos do que o visualizado no censo de 2000 em razão do acréscimo das rendas de hidrocarbonetos nas localidades estudadas no período 2000-2009.

Nesse sentido, conclui-se que na esfera municipal, as rendas de hidrocarbonetos, apesar de não serem destinadas de acordo com as considerações do PJI&IG, demonstram enorme potencial para que sejam adequadas aos parâmetros metodológicos expostos sobre necessidades e níveis de vida da população local e espacialização do desenvolvimento, o que permitirá a concretização de direitos fundamentais e da sustentabilidade integral dessas populações.

No âmbito do Poder Executivo Federal, com a Lei n.º 12.351/ 2010, os recursos do pré-sal serão direcionados, também, para Fundo Social, que deverá investir em programas que considerem áreas prioritárias estabelecidas no art. 47, bem como constituir poupança pública nos termos do art. 48. Como discutido no capítulo 3, as conclusões indicam que existe significativa propensão para muito pouco ser feito nas áreas do art. 47.

Primeiramente, porque, em regra geral, somente poderá ser utilizado financeiramente o retorno anual dos investimentos integrantes dessa poupança para os gastos nas áreas prioritárias do art. 47. Em segundo lugar, além da diversidade de áreas descritas no art. 47, o formato institucional do Conselho Deliberativo faz crê que pouca participação estará presentes nos programas a serem criados, ou seja, pouco diálogo com os destinatários dos programas conduz a visão de cidadão enquanto pacientes, e não como agentes, como proposto nessa tese. Fundamental, faz-se que dentro da Administração Pública, no que toca à destinação das rendas de hidrocarbonetos, sejam criados meios de diálogo efetivo com o cidadão.

Assim, apesar da existência de Fundos Soberanos ao redor do mundo e constituídos com as rendas de hidrocarbonetos como perspectiva de serem instrumentos de equidade intergeracional, não se observa o formato do Fundo Social brasileiro na Lei n.º 12.351/ 2010 como o mais adequado a corresponder à concretização do PJI&IG, pois considerando a unicidade e a completude da espécie humana e a cumulatividade da experiência humana no globo terrestre, a população brasileira, de 2012, convive com desigualdades e com ausência de efetivação de direitos fundamentais de notoriedade tamanha, que é clarividente o quanto

ainda deve ser feito em termos de satisfação de liberdades substantivas para os brasileiros que vivem no território nacional no século XXI. Então, não se enxerga que o atual formato do Fundo Social brasileiro, da Lei n.º 12.351/2010, atenda à efetivação do PJI&IG.

Ainda, nos resultados da análise do Poder Executivo Federal, foi examinado que hoje já existe um Fundo com as rendas que deveriam ser direcionadas aos órgãos da administração pública indireta. Assim, por exemplo, gastos do MCT com fins de estimular projetos tecnológicos de fontes de energia alternativas muitas vezes ficam somente no escopo da Lei nº 9.478/97, pois através do contingenciamento, a União não remete as rendas para o MCT e as direcionam para Fundo que mantém o superávit primário das contas brasileiras. Esse mesmo cenário é visto em relação ao MME, ao MMA e ao Comando da Marinha. Com isso, além da existência do Fundo Social com as receitas derivadas da exploração das reservas situadas no pré-sal, existem evidências que o Governo Federal, na figura da União, continue essa tendência de direcionar as receitas dos Ministérios, previstas na Lei n.º 9.478/97, com fins de gerar superávit primário.

Dentro desse cenário, poucas evidências existem de que o Poder Executivo Federal direcione as rendas de hidrocarbonetos, seja as decorrentes da exploração das reservas situadas no pós-sal ou, seja as no pré-sal, para a concretização do PJI&IG. O que demanda a atuação de atores interessados, incluindo os Ministérios, para a modificação desse quadro, por meio da participação popular ativa com questionamentos e exigências de que a lei e a Constituição sejam cumpridas dentro de um maior comprometimento social do Governo Federal. No sentido de participação de diversos atores, cita-se o exemplo da Organização Não-Governamental Contas Abertas, que acompanha e torna acessível para quaisquer interessados, dados do orçamento público nas diversas esferas governamentais provenientes do banco da Secretaria do Tesouro Nacional.

A democracia do século XXI demanda uma visão de comprometimento social e de solidariedade de toda a sociedade, incluindo instituições governamentais. Sendo assim, a tese, além das ponderações sobre cada Poder estudado, traz recomendações expostas no capítulo 11 de como e de que forma prática, pode existir uma incorporação do PJI&IG nas ações e nas decisões das instituições em comento. O que se percebe, de todo o exposto nesse sentido, é de que a expansão da ideia de sustentabilidade exposta na tese serve, também, para que as instituições se questionem sobre quais aprendizados são importantes para fins de realizarem ou visualizarem a destinação das rendas de hidrocarbonetos de forma a trazer benefícios

concretos e fáceis de ser avaliados. Isso inclui o diálogo aberto com a população interessada, bem como a instrumentalização clara do procedimento de participação popular. Esses são alguns caminhos, outros podem ser apontados, com o objetivo de possibilitar que as rendas de recursos exauríveis, efetivamente, ocasionem o aperfeiçoamento das práticas institucionais e beneficiem os destinatários reais que são a população brasileira de hoje, século XXI.

REFERÊNCIAS

ADRIANO, O. **Projeto de Lei n. 4.506/2008**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=420930>>.

Acesso em: 07 nov. 2010.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Guia dos royalties do petróleo e do gás natural**. (coord. geral Décio Hamilton Barbosa). Rio de Janeiro: ANP, 2001.

_____. **Dados estatísticos: Produção de Petróleo** (barris equivalentes de petróleo). Disponível em:

<<http://www.anp.gov.br/?pg=57621&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachebust=1315493150723>> Acesso em: 05 maio 2010.

_____. **Consolidação das participações governamentais - 2010**. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/?id=518>. Acesso em: 05 out. 2011.

_____. **Portaria ANP nº 29/2001 e a Nota Técnica da Superintendência de Controle das Participações Governamentais (SPG/ANP) nº 01/2001**. Disponível em: <http://www.anp.gov.br>. Acesso em: 05 out. 2011.

_____. **Dados estatísticos: Produção de Petróleo** (barris equivalentes de petróleo). Disponível em: www.anp.gov.br. Acesso em: 10 jan. 2012.

ALEXANDRE, M. J. de O. **O georrítmo do cavalo-de-pau nos municípios da área do petróleo potiguar: a relação entre os royalties e a dinâmica socioeconômica**. 2003. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2003.

ALEXY, R. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2002.

ALLEN, M.; CARUANA, J. **Sovereign Wealth Funds – A Worker Agenda**. International Monetary Fund. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/022908.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2008.

ALMEIDA, L. G. de. Fundos Soberanos de Riqueza: o pré-sal, o Fundo Social brasileiro e as boas práticas do GAPP. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 19., 2010,

Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 2010.

ALMEIDA, L. S. T. Distribuição de royalties. **In:** ENCONTRO INTERNACIONAL DE ENERGIA, 11.: **o futuro da energia começa aqui**. São Paulo: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/energia/2010/pdf-09/T1%2009%2008%2016%2010%20Luciano%20Santos%20Tavares%20de%20Almeida.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2010.

ALOE, G. **O que é sustentabilidade?** Entrevista realizada em 23 de outubro de 2010, Centro de Sustentabilidade, Fundação Alphaville, Santana do Paranaíba, São Paulo, 2010.

AMADO, N. B. **O papel dos recursos naturais na reprodução do processo econômico: contribuição à crítica ecológica do capitalismo**. Tese (Doutorado em Ciências). Programa de Pós-Graduação em Energia. Instituto de Eletrotécnica e Energia (IEE), USP, São Paulo, 2010.

ANDRADE, M. C. de. **A produção do espaço norte-rio-grandense**. Natal: Editora Universitária UFRN, 1995. (Coleção Humanas Letras).

ANDREWS, C. **Governance in the extractive industries: some new directions**. World Bank. Rocky Mountain Mineral Law Foundation. International Mining and Oil and Gas Law, Development, and Investment Book 1. 2007.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Coleção a Obra-prima de cada autor. (tradução: Pietro Nasseti). São Paulo: Editora Martin Claret, 2007.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE GÁS CANALIZADO (ABEGAS). **Gasodutos de transporte**. Disponível em: <http://www.abegas.org.br/info_mapagasoduto.php>. Acesso em: 15 maio 2010.

AUTY, R. M. Oil-exporters' disappointing diversification into resource-based industry: the external causes. **Energy Policy**, June, p. 230-242, 1988

_____. Mismanaged mineral dependence: Zambia 1970-90. **Resources Policy**. September 1991, p. 170-183. 1991a.

_____. Resource-based industry in boom, downswing and liberalization: Mexico. **Energy Policy**. January/february, p. 13-23, 1991b.

_____. Transition reform in the mineral-rich Caspian region countries. **Resources Policy**.

V.27, p. 25–32, 2005.

AUTY, R. M. Third time lucky for Algeria? Integrating an industrializing oil-rich country into the global economy. **Resources Policy**. V.29, p. 37–47, 2003.

_____. Natural resources, capital accumulation and the resource curse. **Ecological Economics**. 61 (2007), p. 627-634.

AUTY, R.; GELB, A. Oil Windfalls in a Small Parliamentary Democracy: Their Impact on Trinidad and Tobago. **World Development**. Vol. 14. No. 9. p. 1161-1175. 1986.

BACKER, L. C. Sovereign Wealth Funds as Regulatory Chameleons: The Norwegian Sovereign Wealth Funds and Public Global Governance Through Private Global Investment (May 4, 2009). **Georgetown Journal of International Law**, Vol. 41, No. 2, 2009. Disponível em: < <http://ssrn.com/abstract=1398835> >. Acesso em: 13 abr. 2011.

BACON, R.; TORDO, S. **Experiences with Oil Funds: Institutional and Financial Aspects**. Energy Sector Management Assistance Program (ESMAP). The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Washington D.C., United States of America. 2006.

BALDACCI, R. G. **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo: Siciliano Jurídico, 2006.

BALDING, C. **A Portfolio Analysis of Sovereign Wealth Funds** (06/05/2008). Disponível em: SSRN:< <http://ssrn.com/abstract=1141531> >. Acesso em: 13 abr. 2011.

_____. **Framing Sovereign Wealth Funds: What We Know and Need to Know** (January, 30 2009). Disponível em:< <http://ssrn.com/abstract=1335556> >. Acesso em: 13 abr. 2011.

BARBALHO, E. **Projeto de Lei n. 4.018/2008**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=409022>>. Acesso em: 07 nov. 2010.

BARBIERI, J. C. **Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudanças da Agenda 21**. 7. Ed. Petrópolis, DJ:Vozes, 2005.

BARRAL, W. Direito e Desenvolvimento: um modelo de análise. In: **Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento**.

(Welber Barral, org.). São Paulo: Editora Singular, 2005, p. 31-60.

BASILIO, F. A. C. **Fundo Soberano Brasileiro: o que é isso?** Disponível em: <<http://associacaokeynesiana.wordpress.com/2010/01/05/o-fundo-soberano-brasileiro-o-que-e-isso-flavio-a-c-basilio-unb/>> Acesso em: 05 out. 2010.

BERCOVICI, G. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 36, n. 142, abr./jun. 1999, p. 35-48.

BEZERRA, F. **Projeto de Lei n. 2.177/2007**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=370753> Acesso em: 07 nov. 2010.

BIRNIE, P.; BOYLE, A. **International Law & the Environment**. Second edition. Oxford University Press Inc., New York, United States of America, 2002.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 25. ed., São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. Presidência da República do. **Mensagem n.º 707/2010**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2010/Msg/VEP-707-10.htm> Acesso em: 31 jan. 2011. 2011a.

_____. Presidência da República do. **Projeto de Lei n.º 8.051/2010**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490372>> Acesso em: 20 jan. 2011. 2011b.

_____. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 23 mar. 2011. 2011c.

_____. **Decreto n. 2705, de 03 de agosto de 1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2705.htm> Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. **Decreto n. 01, de 11 de janeiro de 1991**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0001.htm> Acesso em: 20 jul. 2011.

BRASIL. **Decreto-lei n. 523, de 08 de abril de 1969.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0523.htm#art1> Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. Presidência da República do. **Decreto-lei n. 1288, de 1 de novembro de 1998.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1288.htm> Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. **Lei n. 2.004, de 03 de outubro de 1953.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L2004.htm#art27§4> Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm> Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. **Lei n. 7.453, de 27 de dezembro de 1985.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7453.htm> Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. **Lei n. 7.525, de 22 de julho de 1986.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7525.htm> Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. **Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7990.htm> Acesso em: 01 jan. 2011.

_____. **Lei n. 9.478, de 06 de agosto de 1997.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm> Acesso em: 01 jan. 2011.

_____. **Lei complementar n. 97, de 9 de junho de 1999.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm> Acesso em: 01 jan. 2011.

_____. Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.847.htm> Acesso em: 01 jan. 2011.

_____. **Lei n. 10.847, de 15 de março de 2004.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.847.htm>. Acesso em: 01 jan. 2011.

BRASIL. **Lei n. 11.540, de 12 de novembro de 2007.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11540.htm> Acesso em: 01 jan. 2011.

_____. Presidência da República do. **Anexo II da Lei Orçamentária Anual n 11.897, de 30 de dezembro de 2008.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/anexos/ANL11897-IaV-08.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2010.

_____. **Lei n. 11.921, de 13 de abril de 2009.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11921.htm> Acesso em: 5 abr. 2010.

_____. **Lei n. 12.114, de 9 de dezembro de 2009.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12114.htm> Acesso em: 5 abr. 2010.

_____. **Lei n. 12.351, de 22 de dezembro de 2010.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm>. Acesso em: 01 jan. 2011.

_____. Projeto de Lei nº 5.940/2009. **Cria o Fundo Social – FS.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2009/msg715-090831.htm> Acesso em: 09 set. 2009.

_____. **Projeto de Lei n. 5938, de 2009.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2009/msg713-090831.htm> Acesso em: 20 jul. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Pesquisa jurisprudencial.** Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?newsession=yes&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&livre=royalties>. Acesso em: 8 maio 2011.

_____. Decisão Unânime. **Recurso Especial n. 1.119.643/RS.** Relatora: Ministra Eliana Calmon, 2ª Turma, julgado em 20/04/2010.

_____. **Agravo Regimental na Suspensão de Liminar n. 1.201/PE.** Relator: Ministro Cesar Asfor Rocha, Corte Especial, Brasília, julgado em 18/08/2010.

_____. **Agravo Regimental na Suspensão de Liminar n. 79/RJ.** Relator: Ministro Edson Vidigal, Corte Especial, Brasília, julgado em 01/12/2004.

BRASIL. Decisão Monocrática. **Petição n. 1926/DF**. Relator: Nilson Naves (Presidente), Brasília, 13/09/2002.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Decisão Unânime. **Recurso Especial n. 1169806/RJ**. Relator: Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, Brasília, julgado em 21/09/2010.

_____. **Recurso Especial n. 1115194/PE**. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, Brasília, julgado em 02/06/2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pesquisa jurisprudencial**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=royalties&base=base Acordaos>>. Acesso em: 4 jun. 2011.

_____. Decisão Monocrática. **Agravo de Instrumento n. 766.882**. Rel. Ministra Carmen Lúcia. 1ª Turma, Brasília, julgado em 05/10/2009.

_____. Decisão Unânime. **Agravo regimental no Agravo de Instrumento n. 766.882**. Presidência do Ministro Carlos Ayres Britto. 1ª Turma, Brasília, julgado em 15/12/2009.

_____. Decisão Monocrática. **Suspensão de Liminar n. 173**. Relatora: Min. Ellen Gracie (Presidente), Brasília, julgada em 09/08/2007.

_____. Decisão Unânime. **Agravo Regimento na Segurança de Liminar n. 173**. Relator: Ministro Gilmar Mendes (Presidente), Tribunal Pleno, Brasília, julgado em 04/03/2009.

_____. **Mandado de Segurança n. 24.312-RJ**. Relatora: Ministra Ellen Gracie, Brasília, 19/02/2003, Informativo STF, Brasília, n. 298, período: 17 a 21 de fevereiro de 2003.

_____. Decisão Monocrática. **Reclamação n. 10.958**. Relatora: Ministra Ellen Gracie, Brasília, julgada em 21/12/2010.

_____. **Súmula Vinculante 10**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/DJe_172_2008.pdf>. Acesso em: 10 maio 2011.

BREGMAN, D. **Formação, distribuição e aplicação de royalties de recursos naturais: o caso do petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro, 2007. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

BRET-ROUZAUT, N. et al. **Petróleo & gás natural: como produzir e a que custo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Synergia, 2011.

BRIZOLA NETO, C. D. **Projeto de Lei n. 323/2007**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=343930>>. Acesso em: 07 nov. 2010.

BUCCI, M. P. D. Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 34, n. 133, jan./mar. 1997, p. 89-98.

_____. **Direito administrativo e políticas públicas**. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

BUENO, C. S. Curso **Sistematizado de direito processual civil, V: recursos, processos e incidentes nos tribunais, sucedâneos recursais: técnicas de controle das decisões judiciais**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CABRAL, P. E. C. T. **Projeto de Lei n.º 5.417/2009**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=438409>>. Acesso em: 17 out. 2010.

CABRAL, W. **Sustentabilidade Integral**. Disponível em: <http://stoa.usp.br/wagnerk/files/-1/16705/trabalho+de+STPP+-+professor+Cabral.pdf>. Acesso em: 10 out. 2011.

CARNICELLI, L. **Esforço fiscal, gastos e royalties do petróleo: um estudo de caso para o litoral de São Paulo**. São Paulo: FAPESP/FEA-USP, 2010. Relatório Científico Final.

CARVALHO, F. C. L. **Aspectos éticos da exploração do petróleo: os royalties e a questão intergeracional**. Rio de Janeiro, 2008. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético) – Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia (COPPE), Universidade Federal do Rio de Janeiro.

CARVALHO, J. F. **O declínio da era do petróleo e a transição da matriz energética brasileira para um modelo sustentável**. Tese (Doutorado em Energia). Programa de Pós-Graduação em Energia. Instituto de Eletrotécnica e Energia (IEE), USP, São Paulo, 2009.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Redação final do PL n.º 5940-C de 2009**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/826448.pdf>> Acesso em: 31 jan. 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n. 5417, de 2009**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=438409>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. **Consulta de Proposições**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>. Acesso em: 07 nov. 2010.

CECHIN, A. D.; VEIGA, J. E. A economia ecológica e evolucionária de Georgescu-Roegen. **Revista de Economia Política**, vol. 30, nº 3 (119), jul./set. 2010, pp. 438-454.

CENTRO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA MARINHA. **Situação Orçamentária**. Disponível em: <http://www.mar.mil.br/hotsites/sala_imprensa/arquivos_PDF/respostas_a_imprensa/Situacao_Orcamentaria.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2010.

CESAR, P. **Projeto de Lei n. 2.296/2007**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=374087>. Acesso em: 07 nov. 2010.

CÉSPEDES C., L. F.; RAPPOPORT W. D. El Fondo Gubernamental de Petróleo de Noruega. Banco Central de Chile. **Notas de Investigación**. Volumen 9 - nº1 / abril, 2006.

CHARLIER, F.; N'CHO-OGUIE, C. **Sustaining reforms for inclusive growth in Cameroon**. A development policy review. The World Bank, Washington, DC, 2009.

CHHAOCHHARIA, V.; LAEVEN, L. A. **The Investment Allocation of Sovereign Wealth Funds** (July 8, 2009). Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1262383>>. Acesso em: 13 abr. 2011.

CHIARELLI, F. **Projeto de Lei n. 5.382/2009**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=437946>>. Acesso em: 07 nov. 2010.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). **Instrução CVM nº 409, de 18 de agosto de 2004, com alterações introduzidas pelas Instruções CVM nºs 411/04 e 413/04. Instrução CVM nº 409, de 18 de agosto de 2004**. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/asp/cvmwww/atos/exiatio.asp?file=%5Cinst%5Cinst409consolid.htm>>. Acesso em: 13 abr. 2011a.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). **Instrução CVM nº 306, de 5 de maio de 1999.** Disponível em: <http://www.cvm.gov.br/asp/cvmwww/atos/exiatio.asp?File=%5Cinst%5Cinst306.htm>. Acesso em: 13 abr. 2011b.

COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS (CPRM). **Instituição.** Apresentação. Boas-Vindas do Diretor-Presidente. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/> Acesso em: 08 set. 2011.

CONWAY, P. GELB, A. Oil windfalls in a controlled economy. **Journal of Development Economics.** North-Holland.v. 28 , p.63-81, 1988.

CORDEN, W. M.; NEARY, J. P. Booming sector and de-industrialisation in a small open economy. **The Economic Journal**, p. 92, p. 825-848, Dec.1982

CORREA, J. T. **Justiça e inclusão social:** uma construção conflitiva. Ijuí: Ed. Unijuí, 2001.

COSTA, H. K. M.; et al. Uma Análise do Projeto de Lei nº 5.940/2009: Fundo Soberano do Pré-Sal. In: **Anais do Rio Oil & Gas Expo and Conference 2010**, realizada no período de 13 a 16 de setembro de 2010, no Rio de Janeiro, p 1-12.

COSTA, H. K. M.; MOUTINHO SANTOS, E. Afinal, para quem vão os royalties de petróleo sob o regime de partilha de produção? **Revista Petro & Química.** 332. ed. Disponível em: http://www.petroequimica.com.br/edicoes/ed_332/332_art.html. Acesso em: 15 maio 2011a.

_____. Sustainability and the Allocation of Oil Royalties: a theoretical contribution. In Giannetti, B. F.; Almeida, C. M. V. B.; Bonilla, S. H (editors), **INTERNATIONAL WORKSHOP ADVANCES IN CLEANER PRODUCTION**, 3, 2011, São Paulo. **Proceedings.** São Paulo: UNIP , 2011b.

_____. A jurisprudência do STJ e do STF e a distribuição dos royalties de petróleo. Manuscrito em submissão na **Revista Direito da Energia.** Instituto Brasileiro de Direito da Energia (IBDE). 2011c.

_____. Justiça e sustentabilidade: uma contribuição na reflexão acerca da destinação dos royalties de petróleo. Manuscrito em submissão na **Revista de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.** 2011d.

COSTA, H. K. M.; MOUTINHO SANTOS, E. Desenvolvimento territorial e a destinação dos royalties de petróleo: a construção do princípio da justiça intra e intergeracional. Manuscrito em submissão na **Revista GEOUSP**. 2012a.

_____. Resource curse and institutional analysis in developing countries. Manuscrito em submissão na **American Journal of Political Science**. 2012b.

COSTA, S. **Projeto de Lei n. 381/2007**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=344440>>. Acesso em: 07 nov. 2010.

DALY, H. E. **Beyond growth: the economics of sustainable development**. Boston: Beacon Press, 1996.

DAVIS, G. A. Learning to love the Dutch Disease: evidence from the mineral economies. **World Development**. Vol. 23, n. 10, p. 1765-1779, 1995.

_____. **An empirical investigation of mining and sustainable development**. Unpublished manuscript, Colorado School of Mines. 2004

DAVIS, G. A.; TILTON, E. J. The resource curse. **Natural Resources Forum**, v.29, , 233-242, 2005.

DETOMINI, G. **Proposta de criação de um fundo soberano brasileiro: decisão política ou econômica?** São Paulo, 2008. Monografia (Graduação em Economia). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo. 2008.

DORNELAS, H. L.; BRANDÃO, E. J. Justiça ambiental e equidade intergeracional: a proteção dos direitos das gerações futuras. **Jus Navegandi**, Teresina, ano 16, n. 2876, 17 maio 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/19129>. Acesso em: 18 maio 2011.

EPSTEIN, R. A.; ROSE, A. M. **The Regulation of Sovereign Wealth Funds: The Virtues of Going Slow**. University of Chicago Law Review, Forthcoming; U of Chicago Law & Economics, Olin Working Paper No. 469. 2009. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1394370>>. Acesso em: 13 abr. 2011.

FARINA, E. M. M. Q. Prefácio. In: **Direito e Economia**. (Décio Zylbersztajn; Raquel Sztajn, org.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

FERNANDES, C. F. **A Evolução da Arrecadação de Royalties do Petróleo no Brasil e seu Impacto sobre o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2007. Monografia (Graduação em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

FERREIRA, A. N. **Desafios atuais do federalismo no Brasil**. In: CARNEIRO, José Mario Brasiense (Org). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, V. 1, n. 22, p. 51-58, 2001.

FERREIRA, G. A. **Desenvolvimento sustentável**. In: *Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento*. (Welber Barral, org.). São Paulo: Editora Singular, 2005, p. 73-94.

FINANÇAS DO BRASIL (FINBRA). **Dados contábeis dos Municípios. Receita e Despesa dos Municípios**. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 25 ago. 2009.

_____, **Planos de Contas**. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 01 fev. 2010.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (FINEP). **O que é o CT-PETRO?** Disponível em: <http://www.finep.gov.br/fundos_setoriais/ct_petro/ct_petro_ini.asp>. Acesso: 08 set. 2011.

FONTANA, H. **Projeto de Lei n. 4.476/2008**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=420176>>. Acesso em: 07 nov. 2010.

FOX, I., et al. **Do Sovereign Wealth Funds Best Serve the Interest of Their Citizens?** (March 24, 2008). Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1309285>>. Acesso em: 13 abr. 2011.

FREITAS, R. **Projeto de Lei n. 4.887/2005**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=277806>>. Acesso em: 07 nov. 2010.

FURUKAWA; YAMAMURA, C. **Termodinâmica**: ciência que trata da energia e da entropia. Notas de aula. Programa de Pós-Graduação em Energia. Instituto de Eletrotécnica e Energia (IEE), USP, São Paulo, 2004.

FURUKAWA; YAMAMURA, C. **Energia**. Notas de aula. Programa de Pós-Graduação em Energia. Instituto de Eletrotécnica e Energia (IEE), USP, São Paulo, 2005.

FYFE, W. S. As ciências da Terra e a sociedade: as necessidades para o século XXI. **Revista de Estudos Avançados**. 1997, vol.11, n.30, pp. 175-190.

GELB, A. H., et al., **Oil Windfalls: Blessing or Curse?** Oxford University Press, Oxford, 1988.

GEORGESCU-ROGEN, N. **The Entropy Law and The Economic Process**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1999 ©1971.

_____. **Energy and Economic Myths**. Institutional and Analytical Economic Essays. New York: Pergamon Press, 1976.

GILSON, R. J.; MILHAUPT, C. J., **Sovereign Wealth Funds and Corporate Governance: a minimalist response to the new merchantilism**, 2008. Stanford Law and Economics Olin Working Paper No. 355; Columbia Law and Economics Working Paper No. 328; Rock Center for Corporate Governance Working No. 26. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1095023>>. Acesso em: 13 abr. 2011.

GOIS FILHO, E. A. V. de. **Reserva de contingência pública**. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2142, 13 maio 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/12848>>. Acesso em: 12 set. 2011.

GOLDEMBERG, J., VILLANUEVA, L. D. **Energia, Meio Ambiente & Desenvolvimento**. 2. ed.. Tradução: André Koch. . São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

GONDIM, A. **Emenda proíbe bloqueio de recurso de royalties à inovação**. Disponível em: <<http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/Midias/DetalheMidias.aspx?Id=1329>>. Acesso em: 09 nov. 2009.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição Federal de 1988** (interpretação e crítica). 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **A ordem Econômica na Constituição de 1988** (interpretação e crítica). 11. ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2006.

GRAZZIOTIN, V. **Projeto de Lei n. 5.964/2009**. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=448210>. Acesso em: 07 nov. 2010.

GUSMÃO, P. D. de. **Introdução ao estudo do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

GUTMAN, J., LEITE, G. **Aspectos legais da distribuição regional dos royalties**. In: Petróleo, royalties e região. (organizadora: Rosélia Piquet). Rio de Janeiro: Garamond, 2003, p.125-162.

HARDIN, G. The Tragedy of commons. **Science**, vol. 162, 1968, p. 1244-1245.

HARTWICK, J. M. Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources. **The American Economic Review**, v. 67, n. 5, p. 972-974, Dec., 1977. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1828079>>. Acesso em: 27 maio 2009.

_____. Substitution Among Exhaustible Resources and Intergenerational Equity. **The Review of Economic Studies**, Vol. 45, No. 2 (Jun., 1978), pp. 347-354. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2297349>. Acesso em: 27 maio 2009.

HERCULANO, S. **Riscos e desigualdades social**: a temática da justiça ambiental no Brasil. I Encontro da ANPPAS – Indaiatuba, São Paulo, GT Teoria e Ambiente. Disponível em: www.anppas.org.br. Acesso em: 20 jul. 2010.

HERKENHOFF, J. B. **O que é Justiça?**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 939, 28 jan. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/7893>>. Acesso em: 16 jan. 2012.

HOTELLING, H. The Economics of Exhaustible Resources. **The Journal of Political Economy**. Vol. 39, nº. 2 ,p. 137-175, Apr., 1931.

HOUAISS, A. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2009.

INFO ROYALTIES. **Banco de Dados sobre distribuição de royalties no Brasil**. Universidade Candido Mendes, Campos, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://InfoRoyalties.ucam-campos.br/>>. Acesso em: 04 abr. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Dados do Censo 2010 .**Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 nov. 2010.** . Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados_divulgados/index.php?uf=24>. Acesso em: 20

nov. 2010.

INTERNATIONAL WORKING GROUP OF SOVEREIGN WEALTH FUNDS (IWG). **Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices**. “Santiago Principles”. 2008. Disponível em: <<http://www.iwg-swf.org/pubs/eng/santiagoprinciples.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2008.

JIMÉNEZ, A. M. **Justicia ambiental**. Del concepto a la aplicación en planificación y análisis de políticas territoriales. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de marzo de 2010, vol. XIV, nº 316. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-316.html>>. Acesso em: 20 maio 2010.

JORDÃO, F. **Parecer do Relator ao Projeto de Lei n. 1.618/2003**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=126743>>. Acesso em: 03 out. 2011.

KARA, A. **Projeto de Lei n. 7.164/2006**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=326567>>. Acesso em: 07 nov. 2010.

KARL, T. L. **The paradox of plenty: oil booms and petro-states**, University of California Press, California, US, 1984.

KELSEN, H. **O que é justiça?: a justiça, o direito e a política no espelho da ciência**. 3. Ed. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

KNACK, S.; KEEFER, P. Institutions And Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. **Economics and Politics**, Wiley Blackwell, v. 7, nº3, p. 207-227, Nov., 1995.

LEDERMAN, D.; MALONEY, W. F. **Neither Curse nor Destiny**. The World Bank, Washington, DC and Stanford University Press, Palo Alto, CA, 2007.

LEROY, J. **Conflitos ambientais na Amazônia brasileira**. Disponível em: http://www.koinonia.org.br/tpdigital/detalhes.asp?cod_artigo=79&cod_boletim=4&tipo=Artigo. Acesso em: 20 mar. 2011.

LEVY, B.; SPILLER, P. T. Regulation, Institutions, and Commitment in Telecommunications: a comparative analysis of five countries studies. In: WORLD BANK ANNUAL CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS, 1993. **Proceedings**.

LISBOA, R. **Projeto de Lei n. 2.034/2007.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=367499>. Acesso em: 07 nov. 2010.

LUCCHESI, C. F. Petróleo. **Revista de Estudos Avançados.** v. 2, nº 33, p. 17-40, 1998..

MABRO, R. The Economic consequences of the fall in future energy demand in the Arab World. Oxford Institute for Energy Studies. **Middle East Economic Survey**, vol. 28, n. 31, p. 1-39, May. 1985.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro.** 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MACIEL, M. A. Políticas públicas e desenvolvimento sustentável. A avaliação ambiental estratégica como instrumento de integração da sustentabilidade ao processo decisório. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2913, 23 jun. 2011. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/19374>>. Acesso em: 18 ago. 2011.

MANATO, C. H. **Projeto de Lei n. 413/2007.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=344641>>. Acesso em: 07 nov. 2010.

MARRONI, F. **Projeto de Lei n. 5.584/2007.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=441387>>. Acesso em: 07 nov. 2010.

MEHLUM, H.; MOENE, K.; TORVIK, R. Institutions and the resource curse. **The Economic Journal**, Oxford , 116, Jan. 2006.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2008.

MELBY, E. D. K.. **A global overview of oil funds.** Presentation for IGAD Symposium. August, 2002. Disponível em: <http://csis.org/files/media/csis/pubs/0208_SudanMelby.pdf>. Acesso em: 11 maio 2008.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo.** 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDONÇA, F. A. S. **Contrato de partilha de produção no ordenamento jurídico brasileiro:** aspectos constitucionais. Fórum sobre contratos de petróleo e as novas propostas para a área do pré-sal – concessão x partilha de produção. Palestra. Associação Comercial do Rio de Janeiro-RJ, em 17 de dezembro de 2009.

MENDONÇA, F. de A. **Geografia e meio ambiente.** 8. ed. São Paulo: Contexto, 2005.

MENON, M. G. K. O papel da ciência no desenvolvimento sustentável. **Revista de Estudos Avançados**, 1992, vol.6, n.15, pp. 123-127.

MEURER, N. **Substitutivo ao Projeto de Lei n. 1.618/2003.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=291509>> Acesso em: 07 nov. 2010.

MIKESELL, R. Explaining the resource curse, with special reference to mineral exporting Countries. **Resources Policy**. Vol. 23, nº. 4, p. 191-199, 1997

MILARÉ, E. **Direito do ambiente:** a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MILTON, J.; KLEBER, L. **79% dos royalties estão contingenciados.** Disponível em: <http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=2805>. Acesso em: 31 ago. 2009.

MILTON, J.; KLEBER, L.; COSTA, A. **Minas e Energia tem o maior bloqueio de verbas da Esplanada.** Disponível em: <<http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/Noticias/DetalheNoticiasImpressao.aspx?Id=2891>> Acesso em: 13 nov. 2009.

MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA (MCT). **Fundos Setoriais - Arrecadação X Orçamento X Execução Financeira relativos ao ano de 2009.** Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0208/208356.pdf> Acesso em: 05 jun. 2010.

_____. **Fundos Setoriais - Arrecadação X Orçamento X Execução Financeira relativos ao ano de 2008.** Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0200/200080.pdf> Acesso em: 05 jun. 2010.

_____. **Fundos Setoriais - Arrecadação X Orçamento X Execução Financeira relativos ao ano de 2007.** Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0023/23095.pdf> Acesso em: 05 jun. 2010.

MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA (MCT). **Fundos Setoriais - Arrecadação X Orçamento X Execução Financeira relativos ao ano de 2006.** Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0012/12004.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2010.

_____. **Fundos Setoriais - Arrecadação X Orçamento X Execução Financeira relativos ao ano de 2005.** Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0007/7667.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2010.

_____. **Fundos Setoriais - Arrecadação X Orçamento X Execução Financeira relativos ao ano de 2004.** Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0014/14992.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2010.

_____. **Fundos Setoriais - Arrecadação X Orçamento X Execução Financeira relativos ao ano de 2003.** Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0007/7671.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2010.

MITCHEL, O. S.; PIGGOTT, J.; KUMRU, C. **Managing Public Investment Funds: Best Practices and New Challenges.** Pension Research Council Working Paper. The Wharton School, University of Pennsylvania. Philadelphia, PA. July 2008. Disponível em: <<http://www.pensionresearchcouncil.org/publications/document.php?file=433>>. Acesso em: 08 abr. 2008.

MONK, A. H. B. **Recasting the Sovereign Wealth Fund Debate: Trust, Legitimacy, and Governance** (May 1, 2008). Disponível em: SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=1134862>>. Acesso em: 13 abr. 2011.

MORAES, A. **Direito constitucional.** 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MOUTINHO DOS SANTOS, E. **Energia, gás natural & sustentabilidade.** Tese (Livre Docência em Energia). Programa de Pós-Graduação em Energia. Instituto de Eletrotécnica e Energia (IEE). USP. São Paulo, 2004.

NADER, C. **Projeto de Lei n. 4.900/2005.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=278302>>. Acesso em: 07 nov. 2010.

NANKANI, G. Development Problems of Mineral Exporting Countries. **World Bank Staff Working Paper 354**, World Bank, Washington, DC, 1979.

NARAYANA, D. **Institutional change and its impact on the poor and excluded: the indian decentralisation experience**. Working Paper N.º 242. OECD Development Centre, 2005.

NAUFEL, L. J. **Dicionário de Direito Civil Positivo**. São Paulo: Ícone, 2000.

NOMINUTO. **Repasse de royalties ao RN chega a R\$ 282,66 milhões em 2010**. Disponível em: <<http://www.nominuto.com/noticias/economia/repasse-de-royalties-ao-rn-chega-a-r-282-66-milhoes-em-2010/64373/>>. Acesso em: 24 nov. 2010.

_____. **Obras da refinaria Clara Camarão deverão começar em agosto**. Disponível em: <<http://www.nominuto.com/noticias/economia/obras-da-refinaria-clara-camarao-deverao-comecar-em-agosto/27181/>>. Acesso em: 04 fev. 2009.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge University, Press, New York, 1990.

NÚCLEO DE ENSINO E PESQUISA EM PETRÓLEO E GÁS (NUPEG). **Pólo industrial de Guamaré**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Disponível em: <www.nupeg.ufrn.br/downloads/deq0375/2008/polo_guamare.doc>. Acesso em: 08 jul. 2010.

NUSDEO, A. M. **Justiça Ambiental**. Disponível em: <http://www.esmpu.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2011.

OKEKE, C. N. Mineral resources: blessing or curse? **The International Lawyer American Bar Association**. Spring 2008, volume 42, number 1.

OLIVEIRA, C. D. M., CAVALCANTE, T. V. O estudo da Terra como lar das pessoas. **Revista GEOUSP**, São Paulo, Nº 25, pp. 41 - 52, 2009.

OLIVEIRA, F. de P. M. de, GUIMARÃES, F. **Direito, Meio Ambiente e Cidadania: uma abordagem interdisciplinar**. São Paulo: Madras, 2004.

OLIVEIRA, I. **Projeto de Lei n. 5.354/2009**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=437273>>. Acesso em: 07 nov. 2010.

OLIVEIRA, R. Tesoura de Mantega deve atingir gastos com a máquina pública. **Valor Econômico**. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/863259/tesoura-de-mantega-deve-atingir-gastos-com-maquina-publica>>. Acesso em: 17 dez. 2010.

OLIVEIRA, R. F. de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

_____. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

ORGANIZAÇÃO NÃO-GOVERNAMENTAL CONTAS ABERTAS. **Perguntas Frequentes – FAQ**. Disponível em: <<http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/FAQ.aspx>>. Acesso em: 08 set. 2011.

_____. **Execução por Órgão Superior**: Ministério de Minas e Energia, Ministério de Ciência e Tecnologia, Ministério de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia, Comando da Marinha. Disponível em: <<http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/Orcamento/Uniao/RelatorioResultado.aspx?Ano=2009&Tipo=Orgao>>. Acesso em: 19 nov. 2010.

_____. **Orçamento Geral da União (OGU) – 2009. Compensação Financeira por Exploração de Petróleo ou Gás Natural**. Disponível em: <[http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/Noticias/imagens/SG_- FONTE_142-342_- ORGAO-UO-PROG - 2009 - ATE_27-08\(1\).pdf](http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/Noticias/imagens/SG_- FONTE_142-342_- ORGAO-UO-PROG - 2009 - ATE_27-08(1).pdf)>. Acesso em: 31 ago. 2009a.

_____. **Royalties: quase 80% é contingenciado**. Disponível em: <<http://www.jardsonbezerra.adv.br/pdf/20090214137/royalties-quase-80-e-contingenciado.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2009b.

PACHECO, C. A. G. **Avaliação de critérios de distribuição e de utilização de recursos das participações governamentais no Brasil**. Rio de Janeiro, 2007. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético) – Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia (COPPE), Universidade Federal do Rio de Janeiro.

PAES, E. **Projeto de Lei n. 4.767/2005**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=275166>>. Acesso em: 07 nov. 2010a.

_____. **Projeto de Lei n. 2.043/2003**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=134519>>. Acesso em: 07 nov. 2010b.

PALOCCHI, A. **Parecer de Plenário às alterações feitas no Senado Federal ao Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados ao PL n.º 5940/2009.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/825790.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2011.

PASSOS, M. **Projeto de Lei n. 1.618/2003.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=126743>. Acesso em: 07 nov. 2010.

PETROBRAS. **Refinaria do Rio Grande do Norte recebe licenças.** Disponível em: <<http://fatosedados.blogspot.com.br/2009/10/02/refinaria-do-rio-grande-do-norte-recebe-licencas/>>. Acesso em: 03 out. 2009.

PIANCASTELLI, M. Proposta do Executivo de fundo soberano é criticada por especialistas. **Agência Senado (DF).** Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=7426> . Acesso em: 08 dez. 2008.

PINTO, U. **Projeto de Lei n. 1.900/2007.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=365032>. Acesso em: 07 nov. 2010.

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

_____. **Resource curse, petroleum rents and Municipal growth in Brazil.** Working Paper. September, 2008. Disponível em: <<http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php?cod=4>>. Acesso em: 01 jul. 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Brasil sobe quatro posições no novo IDH: avanço é o mais expressivo de 2009 a 2010.** Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3596&lay=pde>. Acesso em: 28 mar. 2011.

_____. **Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil.** Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/instalacao/index.php>>. Acesso em: 28 out. 2010.

PRZEPIORKA, E. **Quais as necessidades humanas?** Entrevista realizada em 23 de outubro de 2010, Centro de Sustentabilidade, Fundação Alphaville, Santana do Paranaíba, São Paulo, 2010.

QUINTA REGIÃO. Tribunal Regional Federal. **Apelação Cível n. 429.217/RN**. Relatora: Desembargadora Margarida Cantarelli, Quarta Turma, Recife-PE, 13/11/2007.

_____. Tribunal Regional Federal. **Apelação Cível n. 419543/PB**. Relator Desembargador Federal Marcelo Navarro. Quarta Turma, Recife-PE, 15/07/2008.

_____. **Apelação Cível n. 326278/RN**. Relator: Desembargador Francisco Barros Dias, Segunda Turma, Recife-PE, 15/12/2009.

_____. **Consulta de jurisprudência**. Disponível em: <http://www.trf5.jus.br/Jurisprudencia/>. Acesso em: 20 mar. 2010.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. 3.ed. Tradução Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

REALE, M. **Lições preliminares do Direito**. São Paulo: Saraiva, 2001.

RIBEIRO, W. C. Geografia política e gestão internacional dos recursos naturais. **Revista de Estudos Avançados**. 2010, vol.24, no.68, p.69-80.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). **Justiça Eleitoral**. Disponível em: http://www.portal.rn.gov.br/content/aplicacao/sesed_de/arquivos/eleicao_2010/mapa_rn_zonas_eleitorais.jpg. Acesso em: 8 nov. 2010.

RISTER, C. A. **Direito ao desenvolvimento, antecedentes, significados e conseqüências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

RODRIGUES, C. **Projeto de Lei n. 3.318/2004**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=174165>.> Acesso em: 07 nov. 2010.

ROSA, F. **Projeto de Lei n. 4.359/2001**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=26912>.> Acesso em: 07 nov. 2010.

ROSADO, S. **Projeto de Lei n. 445/2007**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=344755>.> Acesso em: 07 nov. 2010.

RUSS, J. **Pensamento Ético Contemporâneo**. São Paulo: Paulus, 1999.

SACHS, I. **Desenvolvimento, direitos humanos e cidadania**. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais Fundação Alexandre Gusmão. Seminário Direitos Humanos no Século XXI, 10 e 11 de setembro de 1998, Rio de Janeiro. Disponível em: www.mre.gov.br/ipri. Acessado em: 25 de março de 2008.

SACHS, I. Da civilização do Petróleo a uma nova civilização verde. **Revista de Estudos Avançados**. v.19, nº 55, p. 197-214, 2005.

_____. Prefácio da Obra de José Eli da Veiga. In: VEIGA, J. E. (autor). **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

_____. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SACHS, J. D., WARNER, A. M. The big push, natural resource booms and growth. **Journal of Development Economics**, vol. 59, p.43-79, 1999.

_____. **Nature Resource Abundance and economic growth..** Cambridge, MA. December 1995. NBER Working paper series. Working Paper 5398

_____. **Nature Resource Abundance and economic growth**. Harvard University, 1997. —. Working Paper, *revised version*

_____. The curse of natural resources. *Natural Resources and Economic Development*. **European Economic Review**. V. 45, p.827-838, 2001.

SANTOS JR., A. Produção de petróleo e gás natural em Campos Terrestres com Acumulações Marginais: um registro histórico. In: Doneivan Fernandes Ferreira (Org.). **Produção de Petróleo e gás em Campos Marginais: um nascente mercado no Brasil**. Campinas, SP: Komedi, 2009. p. 85-102.

SANTOS, M. **O Espaço do Cidadão**. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1998.

_____. 1992: a redescoberta da Natureza. **Revista de Estudos Avançados**, São Paulo, v.6, n.14, p. 96-106, 1992.

SANTOS, M. **Território e sociedade**: entrevista com Milton Santos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2 ed, 2004. 127p.

SANTOS, M. L. dos. Políticas públicas (econômicas) e controle. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 40, n. 158, abr./jun. 2003, p. 265-278.

SANTOS, R.; MANATO, C. H. **Projeto de Lei n. 7.695/2006**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=339057>>. Acesso em: 26 set. 2011.

SALA-I-MARTIN, X.; SUBRAMANIAN, A. Addressing the Natural Resource Curse: an Illustration from Nigeria (July 2003). **IMF Working Paper**, v., p. 1-46, 2003. Disponível em: <SSRN: <http://ssrn.com/abstract=879215>>. Acesso em: 07 dez. 2003.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SESSIM, S. **Projeto de Lei n. 6.668/2009**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=465005>>. Acesso em: 07 nov. 2010.

SERRA, R. V. **O sequestro dos royalties pelo poder local**: a gênese das quase sortudas regiões petrolíferas brasileiras. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Belém, Pará, 21 a 25 de maio de 2007. Disponível em: <<http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php?cod=4>>. Acesso em: 05 ago. 2009.

_____. Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governo locais. In: PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo (Coord.) **Petróleo e região no Brasil**: o desafio da abundância. Rio de Janeiro: Garamond, 2007, p. 77-108.

_____. **Contribuições para o debate acerca da repartição dos royalties petrolíferos no Brasil**. Campinas, 2005. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei da Câmara, n.º 7 de 2010**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=95866>. Acesso em: 01 out. 2010.

SILVA, M. J. A. **Caminhos e descaminhos dos municípios produtores de petróleo: o papel dos royalties no desempenho das finanças públicas municipais no Estado do Rio Grande do Norte**. Natal, 2007. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Programa de Pós-Graduação em Economia, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2007.

SOUTO, H., PINHEIRO, I. **PRÉ-SAL: emenda Royalties: emenda n.º 387 ao Projeto de Lei n.º 5.938/2009**. Disponível em: <http://www.ibsenpinheiro.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=206&Itemid=1>. Acesso em: 31 jan. 2011.

SOUZA, M. A. A. de. **Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável**: as metáforas do capitalismo. Professora Titular de Geografia Humana (Disciplina Planejamento) da USP e Presidente do TERRITORIAL Instituto de Pesquisa, Informação e Planejamento. Palestra proferida em 2002.

_____. **Planejamento Urbano e Regional**. Notas de aula. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 26 de fevereiro de 2009.

SOVEREIGN WEALTH FUNDS INSTITUTE (SWFI). **Fund Rankings**. Disponível em: <<http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/>>. Acesso em: 08 abr. 2011.

STEVENS, P. DIETSCH, E. Resource curse: an analysis of causes, experiences and possible ways forward. **Energy Policy** v.36, 56-65, 2008.

STEVENS, P. **Resource Impact - Curse Or Blessing? A Literature Survey**. Working Paper. Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy. University of Dundee. Dundee. UK, 2003.

THE POLITICAL RISK SERVICE GROUP. **ICRG Methodology**. Disponível em: http://www.prsgroup.com/ICRG_Methodology.aspx. Acesso em: 15 dez. 2011.

THE WORLD BANK. **Angola: oil, broad-based growth, and equity**. Washington, DC, 2007a.

_____. **Aid that works: successful development in fragile states**. (MANOR, J. editor). Washington, DC, 2007b.

THE WORLD BANK. **Building science, technology and innovation capacity in Rwanda.** Developing practical solutions to practical problems. (WATKINS, A.; VERMA, A. editors). Washington, DC, 2008.

THE WORLD JUSTICE PROJECT. **Rule of Law Index.** Disponível em: <<http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>>. Acesso em: 20 nov. 2009.

_____. **Rule of Law Index.** Disponível em: 2011. <http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/wjproli2011_0.pdf>. Acesso em: 18 out. 2011.

TORRONTÉGUY, A. F. **A aplicação dos royalties do petróleo e a efetividades dos direitos fundamentais sociais.** Vitória, 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais, Faculdade de Direito de Vitória, 2009.

TOURINHO, R. **Projeto de Lei n. 7.290/2006.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=329677>>. Acesso em: 07 nov. 2010.

TRIBUNA DO NORTE. **Repasses de royalties caem 4,79%.** Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/noticia/repasses-de-royalties-caem-4-79/155226>>. Acesso em: 18 jul. 2010.

UOL. **RN aprova royalties do petróleo como garantia para arena.** Disponível em: <<http://noticias.bol.uol.com.br/esporte/2011/03/23/rn-aprova-royalties-do-petroleo-como-garantia-para-arena.jhtm>>. Acesso em: 24 mar. 2011. 2011a.

_____. **Brasil aparece em 73º no ranking de IDH mundial, diz ONU.** Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/internacional/2010/11/04/brasil-aparece-em-73-no-ranking-de-idh-mundial-diz-onu.jhtm>>. Acesso em: 04 maio 2011. 2011b.

VARGAS, J. I. Energia como fator limite para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Estudos Avançados**, 1996, vol.10, n.27, pp. 295-306.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI.** 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

VIDIGAL, S. **Projeto de Lei n. 2.137/2007.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=369550>. Acesso em: 07 nov.

2010.

VINCENT, J. R.; PANAYOTOU, T.; HARTWICK, J. M. Resource Depletion and Sustainability in Small Open Economies. **Journal of Environmental Economics and Management**. 33,1997,p.274-286.

VINOD, H. D.; KAUSHIK, S. K. Human capital and economic growth: evidence from developing countries. **American Economist**, Vol. 51, N. 1, Spring 2007, p. 29-39.

ZYLBERSZTAJN, D; SZTAJN, R. **Análise econômica do Direito e das Organizações**. In: Direito e Economia. (Décio Zylbersztajn; Raquel Sztajn, org.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 1-15.

WCED - World Commission on Environment and Development (Gro Harlem Brundtland, Chair). 1987. **Our Common Future**. Oxford University Press, Oxford.

WEISS, E. B. **Justice pour les générations futures**. Paris: Editions Sang de la Terre, 1993, p. 15.

WHARTON SCHOOL. **Muito o que aprender: inúmeros fundos soberanos pecam pela falta de sofisticação**. Universidade de Pennsylvania e Universia. Disponível em <<http://www.wharton.universia.net/index.cfm?fa=viewArticle&id=1565&language=portuguese>> Acesso em: 03 set. 2008.

WRIGHT, C. Mineral Resources and Economic Development. **Oil, Gas and Energy Law Intelligence** - OGEL. V. 1 nº. 1, p. 1-40.

Anexo A – Mapa do estado do Rio Grande do Norte

ASPLANDIG - SEPCOISJ

Justiça Eleitoral do Rio Grande do Norte Divisão do Estado em Zonas Eleitorais

- 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 69ª - Natal
- 5ª Macaíba, Bom Jesus, Irmão Marinho - 14 km
- 6ª Ceará Mirim, Parnaíba, Massaranga, Rio do Fogo, Estremoz - 28 km
- 7ª São José de Mipibu - 31 km
- 8ª São Paulo do Potengi, Santa Maria, Riachuelo, São Pedro - 71 km
- 9ª Galante, Espírito Santo, Tibau do Sul - 54 km
- 10ª João Câmara, Jandara Paranhos, Bento Fernandes, Jardim de Angicos - 74 km
- 11ª Caguarana, Vila Flor e Baía Formosa - 67 km
- 12ª Nova Cruz, Montanhas, Lagoa d'Água, Passa e Fica - 93 km
- 13ª Santa Antônia, Lagoa da Pedra, Serrinha, Várzea, Passagem, Jundiá - 75 km
- 14ª Torres, São Miguel do Gostoso - 67 km
- 15ª São José de Campestre, Serra de São Bento, Monte das Gameleiras - 107 km
- 16ª Santa Cruz, Japi - 111 km
- 17ª Lagoa, Pedra Preta, Calçara do Rio do Vento - 125 km
- 18ª Angicos, Fernando Pedrosa - 171 km
- 19ª São Tomé, Ruy Barbosa, Barcelona, Lagoa de Velhos - 101 km
- 20ª Currais Novos, Lagoa Nova, Cerra Corá - 172 km
- 21ª Florânia, Tenente Laurentino Cruz, São Vicente - 216 km
- 22ª Acari, Camarão dos Dantas - 224 km
- 23ª Jardim do Seridó, Equador - 232 km
- 24ª Parelhas, Santa do Seridó, Equador - 232 km
- 25ª Caicó - 281 km
- 26ª Serra Negra do Norte - 303 km
- 27ª Jucurutu - 262 km
- 28ª Santana do Matos, Bodó - 191 km
- 29ª Assu, Porto do Mangue, Itaipu, Camaleão, Ipanguaçu - 207 km
- 30ª Macaíba, Guamaré - 176 km
- 31ª Campo Grande, Parau, Triunfo Potiguar - 265 km
- 32ª Areia Branca, Tibau, Grossos - 330 km
- 33ª Mossoró, Baraúna - 285 km
- 34ª Mossoró, Serra do Mel - 285 km
- 35ª Apodi, Rodolfo Fernandes, Itaipu, Severiano Melo, Felipe Guerra - 238 km
- 36ª Caracaras - 296 km
- 37ª Patu, Massaranga, 314 km
- 38ª Martins, Antônio Martins, Serrinha dos Pintos - 362 km
- 39ª Unamariz, Olho d'Água do Borges - 334 km
- 40ª Pau dos Ferros, Rafael Fernandes, Encanto, Água Nova, São Francisco do Oeste, Flandim, Riachão de Santana - 420 km
- 41ª Alexandria, João Dias, Pítes - 369 km
- 42ª Lins Gomes, Paraná, Major Sales, José da Penha - 442 km
- 43ª São Miguel, Verê, Doutor Sarmento, Coronel João Pessoa - 444 km
- 44ª Monte Alegre, Brejinho, Lagoa Salgada, Vera Cruz - 34 km
- 45ª Timbaúba dos Batistas, São Fernando - 256 km
- 46ª Taipu - 50 km
- 47ª Pendências, Alto do Rodrigues - 203 km
- 48ª Pedro Avelino - 154 km
- 49ª Upanema - 268 km
- 50ª Parnamirim - 12 km
- 51ª São Genésio de Amaranço - 11 km
- 52ª São Bento do Norte, Caçara do Norte, Pedra Grande, Galinhos - 148 km
- 53ª Tangará, São Bento, Serra Calada, Senador Elzeir Souza, Boa Saúde - 82 km
- 54ª Alencar Bezerra - 166 km
- 55ª Almeida Azeite, Lucena, Profúcio Gomes, Rafael Godinho - 335 km
- 56ª Cruzeta, São José do Seridó - 219 km
- 57ª Governador Dix-Sept-Rosado - 320 km
- 58ª Jundiá - 286 km
- 59ª Jardim de Piranhas - 287 km
- 60ª Marcelino Vieira, Tormento Anzós - 390 km
- 61ª Pedro Velho - 78 km
- 62ª Poço Branco - 59 km
- 63ª Portalegre do Norte, Tabuleiro Grande, Riacho da Cruz - 368 km
- 64ª São Rafael - 216 km
- 65ª São João do Sabugi, Iguara - 203 km
- 66ª Arês, Senador Georgino Avelino - 58 km
- 67ª Nova Floresta - 28 km
- 68ª Lagoa Preta, Jacaré, Coronel Esqueleto, São Bento do Traí, Campo Redondo - 256 km
- 69ª São José do Seridó - 111 km

Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte
Mapa com a Divisão do Estado em Zonas Eleitorais
Ano de Referência: 2007
Base: Mapa com divisão política e administrativa do RN - IBGE - Censo 2000

Fonte: Justiça Eleitoral, 2010.