FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS – FLACSO

Maurício Humberto Fornari Moromizato

Fundos Soberanos Municipais com Royalties do Petróleo: as experiências de Maricá/RJ, Ilhabela/SP e Niterói/RJ.

Dissertação apresentada à Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO, Brasil, no âmbito do curso "*Maestría Estado, Gobierno Y Políticas Públicas*", como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de *Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas*.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Prado Ferrari Manzano.

Ubatuba/SP
Junho/2023

Moromizato, Maurício Fornari
Fundos Soberanos Municipais com Royalties do Petróleo: as experiências de Maricá/RJ, Ilhabela/SP e Niterói/RJ / Mauricio Fornari Moromizato– São Paulo, 2023.
136 p.: il.; 31 cm.

Dissertação (mestrado) --

Orientador:

Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação/tese, por processos fotocopiadores e outros meios eletrônicos.

FOLHA DE APROVAÇÃO

DEDICATÓRIA

AGRADECIMENTOS

Epígrafe

RESUMO

Os municípios brasileiros de Maricá e Niterói, no Estado do Rio de Janeiro e Ilhabela, no Estado de São Paulo inovaram na gestão pública ao criarem Fundos Soberanos de Riqueza abastecidos com parte dos royalties petrolíferos que recebem. Inspirados em Fundos Soberanos de Riqueza presentes em diversos países, utilizaram o momento de expansão da produção de petróleo do pré-sal para reservar parte dessa riqueza com objetivos diversos entre si, mas presentes em outros Fundos ao redor do mundo. O Fundo Soberano de Maricá (FSM) criado em 2017, o Fundo Soberano do Município de Ilhabela (FSMI), criado em 2018 e o Fundo de Equalização de Receitas (FER) de Niterói, criado em 2019 representam uma iniciativa que pode ser considerada de vanguarda no municipalismo brasileiro. A pesquisa se justifica porque os três municípios estão inseridos na região que vem produzindo volumes cada vez maiores de petróleo. A história recente do Brasil é permeada de produções acadêmicas relatando desperdícios, mal uso, ineficácia e maus resultados sociais e econômicos para populações de municípios que foram grandes beneficiários de recursos do petróleo. A dissertação objetiva mostrar que a criação dos Fundos Soberanos de Riqueza municipais é uma iniciativa que pode afastar os municípios de Maricá/RJ, Ilhabela/SP e Niterói/SP desse destino, contribuindo para construção de um cenário de prosperidade duradoura e intergeracional. Para chegar a essa conclusão foi realizada uma contextualização sobre o petróleo, que abordou a questão econômica, energética, geopolítica, ambiental e as reservas disponíveis. A conclusão é que pelo menos no médio prazo ainda se terá o petróleo como fonte energética importante e geradora dos cobiçados royalties. Em seguida foi feita uma pesquisa sobre a história do petróleo no Brasil e sobre a legislação da distribuição dos royalties aos municípios, que mostrou o risco político e legal em relação a mudanças legislativas e de tentativa de captura dos recursos via rent seeking. Delimitados os motivos que podem causar a perda de recursos partiu-se para o estudo da realidade econômica e social de cada município pois a revisão da literatura mostrou que o sucesso de um Fundo Soberano é dependente de um conjunto de fatores que envolve a questão fiscal, orçamentária, social e econômica local. Além da revisão da literatura pertinente se utilizou dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Agência Nacional de Petróleo (ANP), do Programa Cidades Sustentáveis (PCS), da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e os sites oficiais das prefeituras e dos Fundos Soberanos pesquisados, para avaliar cada Fundo em particular e em conjunto. A conclusão é que a iniciativa de criação dos Fundos Soberanos de Maricá, Ilhabela e Niterói é válida e promissora.

Palavras-chave: Fundos Soberanos de Riqueza; Maricá/RJ; Ilhabela/SP; Niterói/RJ; Petróleo; Royalties; Justiça Intergeracional.

ABSTRACT

The Brazilian municipalities of Maricá and Niterói, in the State of Rio de Janeiro and Ilhabela, in the State of São Paulo, innovated in public management by creating Sovereign Wealth Funds supplied with part of the oil royalties they receive. Inspired by Sovereign Wealth Funds present in several countries, they used the moment of expansion of pre-salt oil production to reserve part of that wealth with different objectives among themselves, but present in other Funds around the world. The Sovereign Fund of Maricá (FSM) created in 2017, the Sovereign Fund of the Municipality of Ilhabela (FSMI), created in 2018 and the Revenue Equalization Fund (FER) of Niterói, created in 2019 represent an initiative that can be considered of vanguard of Brazilian municipalism. The research is justified because the three municipalities are inserted in the region that has been producing increasing volumes of oil. Brazil's recent history is permeated with academic productions reporting waste, misuse, inefficiency, and poor social and economic results for the populations of municipalities that were major beneficiaries of oil resources. The dissertation aims to show that the creation of municipal Sovereign Wealth Funds is an initiative that can distance the municipalities of Maricá/RJ, Ilhabela/SP and Niterói/SP from this destination, contributing to the construction of a scenario of lasting and intergenerational prosperity. To reach this conclusion, a contextualization of oil was carried out, which addressed the economic, energy, geopolitical, environmental and available reserves. The conclusion is that, at least in the medium term, oil will still be an important energy source and generator of the coveted royalties. Then, a survey was carried out on the history of oil in Brazil and on the legislation on the distribution of royalties to municipalities, which showed the political and legal risk in relation to legislative changes and the attempt to capture resources via rent seeking. Having delimited the reasons that can cause the loss of resources, the study of the economic and social reality of each municipality was started, since the literature review showed that the success of a Sovereign Fund is dependent on a set of factors that involve the fiscal issue, local budgetary, social and economic. In addition to reviewing the relevant literature, data from the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), the National Petroleum Agency (ANP), the Sustainable Cities Program (PCS), the Energy Research Company (EPE) and the official websites of the municipalities and Sovereign Funds surveyed, to assess each Fund individually and jointly. The conclusion is that the initiative to create the Sovereign Funds of Maricá, Ilhabela and Niterói is valid and promising.

Keywords: Sovereign Wealth Funds; Maricá/RJ; Ilhabela/SP; Niterói/RJ; Petroleum; Royalties; Intergenerational Justice.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Áreas de foco tecnológico no setor petrolífero	25
Figura 2	Patentes por empresa - petróleo	26
Figura 3	Consumo energético em TEP x indicadores sociais de diversos países	31
Figura 4	Consumo de energia na Europa: real e projetado	33
Figura 5	Matriz energética mundial em 2020	43
Figura 6	Matriz energética brasileira em 2021	43
Figura 7	Modelo de classificação das reservas de petróleo – ANP	64
Figura 8	Aumento de produção petróleo e previsão de novos equipamentos	70
Figura 9	Previsão de produção de petróleo no pré-sal PDE 2032	72
Figura 10	Tempo para que tecnologias se tornem relevantes na transição energética.	73
Figura 11	Histórico recente dos preços do petróleo	74
Figura 12	Projeções média para o preço do petróleo entre 2022 e 2032	75
Figura 13	Projeções alternativas para o preço do petróleo	76
Figura 14	Áreas Geoeconômicas para pagamento de royalties do petróleo	81
Figura 15	Rio de Janeiro – linhas ortogonais e paralelas no litoral	82
Figura 16	Programa Cidades Sustentáveis (PCS) – Niterói RJ	135
Figura 17	Panorama Geral de Maricá – ODS	150
Figura 18	Lei 2785 de 2011 – Criação do FSM	156
Figura 19	FSM - Introdução da Nota técnica nº 21 -dez 2022	160
Figura 20	FSM - Índice da Nota Técnica nº 21 - fev 2022	160
Figura 21	FSM - Aplicações e valores - dez 2021	161
Figura 22	FSM – Posição consolidada e rentabilidade em 2021	162
Figura 23	FSM – Rendimentos e saques até 31 de Dezembro de 2021	162
Figura 24	Panorama Geral de Ilhabela – ODS	166
Figura 25	FSMI - objetivos e hipóteses de uso dos recursos	171

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Goldemberg 2007 - Consumo x PIB Brasil e mundo	32
Tabela 2	Evolução de Indicadores Energéticos do Brasil	33
Tabela 3	Relação entre IDH, Renda Nacional Bruta e consumo de energia	34
Tabela 4	10 maiores economias mundiais em 2022 – PIB, Desenvolvimento, Renda e Consumo energético	35
Tabela 5	Energia primária no Brasil e no mundo em 2003 - total e parcelas	42
Tabela 6	Projeções da taxa de crescimento da demanda de petróleo	61
Tabela 7	Previsão excedente exportável PDE 2032	67
Tabela 8	Repartição dos royalties incidentes sobre a produção petrolífera na plataforma continental, segundo os beneficiários	71
Tabela 9	Regra de transição para repartição dos royalties e participação especial prevista pela Lei nº 12.734/2012	86
Tabela 10	Definição FSI	89
Tabela 11	Niterói: receitas com royalties do petróleo entre 2013 e 2017 + 2021	103
Tabela 12	FER: alocações objetivo e limite Superior por segmento de ativo de acordo com Política de Investimento.	136
Tabela 13	Alocações proporcionais dos ativos do FER em 2022	144
Tabela 14	Rendimento do FER frente a indicadores de rentabilidade – 2019 a 2022	145
Tabela 15	Maricá: receitas com royalties do petróleo entre2013 e 2021	146
Tabela 16	Ilhabela: receitas com royalties do petróleo em 2013	151
Tabela 17	Ilhabela – Receitas, despesas e investimentos (R$)	167
Tabela 18	Ilhabela: relação entre os indicadores econômicos	167
Tabela 19	FSMI – saldo e rentabilidade em 2021	169
Tabela 20	FSMI – Aportes e rendimentos em 2021	174
Tabela 21	FSMI - Resumo da movimentação financeira desde 2018	174
Tabela 22	Indicadores de Desenvolvimento das Cidades Sustentáveis	175
Tabela 23	Indicadores IBGE e Data Sus - Maricá, Ilhabela e Niterói	178
Tabela 24	Indicadores IBGE e Data Sus - Maricá, Ilhabela e Niterói	179
Tabela 25	Maricá, Ilhabela e Niterói Receitas, despesas e investimentos –	181

2021 (R$)

Tabela 26 Relação entre os indicadores orçamentários de Maricá, Ilhabela e Niterói - 2021 182

Tabela 27 Estrutura dos Fundos Soberanos de Maricá, Ilhabela e Niterói 184

Tabela 28 Gestão dos Fundos Soberanos de Maricá, Ilhabela e Niterói 187

Tabela 29 Impacto da Lei 12.734 2012 nas receitas de Maricá, Ilhabela e Niterói (em R$) 190

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Reservas Mundiais Provadas de Petróleo 2011/2020 44

Gráfico 2	Evolução da produção de petróleo – 2012/2021	45
Gráfico 3	Evolução dos preços do petróleo	58
Gráfico 4	Reservas de petróleo provadas, prováveis e possíveis 2015 a 2021	65
Gráfico 5	Evolução do superávit externo de petróleo e seus derivados – 2012-2021	68
Gráfico 6	Evolução das reservas x produção de petróleo e gás no Brasil	69
Gráfico 7	Evolução das reservas e tempo de duração	69
Gráfico 8	Número de Fundos Soberanos de Riqueza	104
Gráfico 9	Equilíbrio Financeiro - receita total -despesa total	137
Gráfico 10	Indicador do comprometimento da receita corrente com o custeio – 2013-2018	137
Gráfico 11	Autonomia financeira de Niterói	138
Gráfico 12	Niterói: dependência de transferências de recursos 2013 a 2018	139
Gráfico 13	Indicador de grau de investimento – 2013 a 2018	140
Gráfico 14	Aportes trimestrais referentes a 10% das participações especiais	147
Gráfico 15	Maricá Equilíbrio financeiro – Receita total Despesa Total	152
Gráfico 16	Maricá - Indicador do comprometimento da receita corrente com o custeio	152
Gráfico 17	Maricá - autonomia financeira	153
Gráfico 18	Maricá - Indicador da dependência de transferências de recursos	154
Gráfico 19	Maricá - grau de investimento 2013 a 2018	154

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade

ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional de Petróleo
BA	Bahia
BP	British Petroleum
CF	Constituição Federal
CFC	Clorofluorcarbono
CFEM	Contribuição Federal sobre Exploração Minerária
CIC	China Investment Corporation
CO2	Dióxido de carbono
COP	Conferência das Partes
COVID	Coronavirus Disease
CQNUMC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CNP	Conselho Nacional de Petróleo
Diff-Diff	Diferenças em diferenças
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
EUA	Estados Unidos da América
FBCF	Formação bruta de capital fixo
FEC	Fundo de Estabilização do Cobre
FEES	Fundo para a Estabilização Econômica e Social
FEP	Fundo Especial do Petróleo
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FRGF	Fundo de Reserva para Gerações Futuras
FPM	Fundo de Participação dos Municípios

FRP	Fundo de Reserva Previdenciária
FSI	Fundos Soberanos de Investimentos
FSM	Fundos Soberanos Municipais
FSR	Fundos Soberanos de Riqueza
GCP	Global Carbon Project
GEE	Gases do efeito estufa
GPF-G	Government Pension Fund - Global
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Cidades
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEA	Internacional Energy Agency
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
IPEA	Insstituto de Pesquisia Econômica Aplicada
IWG	International Working Group of Sovereign Wealth Funds
JK	Juscelino Kubitschek
MMbbl	Milhões de barris
NBIM	Norges Bank Investment Management
NIPCC	Nongovernmental International Panel on Climate Change
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIE	Oferta Interna de Energia
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PIB	Produto Interno Bruto
PDE	Plano Decenal de Expansão de Energia
PDS	Programa do Desenvolvimento Sustentável
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos

PPI	Paridade com Preço Internacional
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Programa Nacional de Desestatização
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRMS	Petroleum Resources Management System
PT	Partido dos Trabalhadores
RNB	Renda Nacional Bruta
RJ	Rio de Janeiro
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
SWF	Sovereign Wealth Fund
TAG	Transportadora Associada de Gás
TEP	Tonelada Equivalente em Petróleo
TOE	Ton of oil equivalent
WEO	World Economic Outlook

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 16

CAPÍTULO 1 – O PETRÓLEO……21

1.1. A utilização e as utilidades do petróleo…….22

1.2 Petróleo e dependência energética no mundo e no Brasil……..26

1.2.1. A evolução da utilização de energia pelo ser humano……27

1.2.2. A questão energética no Brasil e no mundo……31

1.2.3. Aquecimento global e mudanças climáticas……...36

1.2.4. A geopolítica do petróleo……44

1.3. O contexto brasileiro e o Pré-Sal……...50

1.3.1. Brasil colônia, Império e Primeira República…….51

1.3.2. A era Vargas e a criação da Petrobrás…….51

1.3.3. O monopólio estatal e a atuação da Petrobras…….53

1.3.4. A quebra do monopólio da Petrobras……..56

1.3.5. O petróleo na camada do Pré-Sal e o novo papel da Petrobras……...57

1.3.6. 2014: o contra-choque de preços do petróleo e a crise na Petrobras……..58

1.4. A distribuição das rendas do petróleo no Brasil……63

1.4.1. Evolução das reservas e produção na camada do pré-sal……..63

1.4.2. Previsão para produção de petróleo no Brasil até 2032……..68

1.4.3. Previsão para os preços internacionais do petróleo……73

1.4.4. Legislação: royalties e a luta política pela descentralização dos recursos…….77

1.4.5. Legislação: royalties e a luta política pela concentração dos recursos……..84

CAPÍTULO 2 – A JUSTIÇA INTERGERACIONAL E A MALDIÇÃO DOS ROYALTIES……91

2.1. A justiça intergeracional……...92

2.2. A maldição dos royalties……..96

CAPÍTULO 3 - OS FUNDOS SOBERANOS DE RIQUEZA…….102

3.1. Histórico resumido……...102

3.1.1. Recuperação da autoridade estatal: as controvérsias com o neoliberalismo…….105

3.1.2. Considerações políticas sobre os Fundos Soberanos de Riqueza…….110

3.2. Classificação e objetivos dos fundos soberanos……..112

3.3. Os Fundos Soberanos da Noruega, do Chile e de Singapura……..115

3.3.1. Noruega: *Government Pension Fund – Global* (GPF-G)……115

3.3.2. Chile: o Fundo de Reserva Previdenciária (FRP) e o Fundo para a Estabilização Econômica e Social (FEES)……119
3.3.2.1. O caso do Fundo de Reserva Previdenciária (FRP)……...120
3.3.2.2. O caso do Fundo para Estabilização Econômica e Social (FEES)……120
3.3.3. Singapura: Os Fundos Soberanos *Temasek Holdings* e *Government of Singapore Corporation* (GIC)……..122
3.3.3.1. O caso do Fundo *Temasek Holdings*……....123
3.3.3.2. O caso do Fundo *Government of Singapore Corporation* (GIC) ……..125
CAPÍTULO 4 – OS FUNDOS SOBERANOS SUBNACIONAIS DE MARICÁ, ILHABELA E NITERÓI……127
4.1. Os Fundos Soberanos subnacionais……127
4.1.1. O Alaska Permanent Fund (APF) – EUA……128
4.1.2. Alberta Heritage Savings Fund (AHSF) - Canadá……...129
4.2. Os Fundos subnacionais no Brasil……...130
4.2.1. Legislação nacional……...131
4.3. Niterói e o Fundo de Estabilização de Receitas (FER)……133
4.3.1. A cidade……133
4.3.2. Indicadores……133
4.3.3. Royalties e Finanças municipais……...135
4.3.4. O Fundo de Estabilização de Receitas (FER)……...140
4.4. MARICÁ e o Fundo Soberano de Maricá (FSM)……148
4.4.1. A cidade……148
4.4.2. Indicadores……149
4.4.3. Royalties e Finanças municipais……...151
4.4.4. O Fundo Soberano de Maricá (FSM)……155
4.5. Ilhabela e o Fundo Soberano dos Royalties (FSR)……164
4.5.1. A cidade……164
4.5.2. Indicadores……164
4.5.3. Royalties e Finanças municipais……...166
4.5.4. O Fundo Soberano do Município de Ilhabela (FSMI)……..170
CAPÍTULO 5: RESULTADOS E DISCUSSÃO……....175
5.1. Comparação entre o FSM, o FSMI e o FER……....183
CONSIDERAÇÕES FINAIS……..…..198
REFERÊNCIAS……200

INTRODUÇÃO

Os Fundos Soberanos Municipais utilizando *royalties* e contribuições especiais da exploração do petróleo são experiências recentes no Brasil. Foram criados pelos municípios de Maricá/RJ, Ilhabela/SP e Niterói/RJ para receberem parte da arrecadação dos recursos vultosos e finitos obtidos pela conjugação entre o aumento da produção de petróleo na camada do pré-sal da plataforma continental brasileira e a legislação nacional que reparte os recursos recebidos pela União com estados e municípios confrontantes.

Fundos abastecidos pela arrecadação proveniente da exploração do petróleo são realidade há décadas em outros países, com o primeiro deles datando de 1953, no Kuwait e o mais famoso de todos é o fundo norueguês, criado em 1990, que é o maior do mundo. Existem também fundos oriundos de reservas acumuladas por outras commodities, caso do Chile (cobre) e Botsuana (diamantes), e outros fundos derivados de superávits decorrentes da exportação de manufaturas e serviços (Cingapura e China). Por serem fundos públicos, são chamados por vezes de "fundo social de riqueza", "fundo soberano de riqueza" ou "fundo de riqueza dos cidadãos", sendo que há mais de 70 fundos no mundo, em países diversos como Austrália, Japão, Nova Zelândia e Catar.

Entre os objetivos da criação dos fundos soberanos estão a poupança de recursos para gerações futuras, o financiamento do desenvolvimento econômico/social, a estabilização da economia frente às volatilidades de câmbio e variação do preço das commodities, a sustentabilidade financeira no longo prazo e estratégia política.

Podem ser classificados como de estabilização, de poupança ou de gerações futuras, de reserva de pensões no setor público, de reserva para investimentos e de desenvolvimento estratégico, por exemplo.

Quanto à maneira como aplicam os recursos, dependendo de seus objetivos e de seus ativos, esses fundos podem variar desde os muito conservadores até os que apresentem alta tolerância ao risco.

A motivação para essa pesquisa veio da novidade apresentada por dois municípios no Rio de Janeiro: Maricá e Niterói e um em São Paulo, Ilhabela, os quais partiram para essa iniciativa pouco tempo depois de vivenciarem o exponencial crescimento das receitas dos *royalties* advinda do crescimento contínuo da exploração do petróleo da camada do pré-sal no Brasil. Maricá/RJ em 2017 e Ilhabela/SP em 2018 foram as primeiras a ter as leis de seus fundos sancionadas e os aportes iniciados. Em 2019 foi a vez de Niterói sancionar a criação de seu fundo soberano municipal. Desde então esses três municípios vêm regulamentando

seus fundos. Nesse sentido, já houve modificações nas leis que os criaram e tais leis guardam diferença entre si. Os recursos poupados já superam centenas de milhões de reais em cada uma das três cidades.

A pesquisa aqui apresentada abrangeu esses três fundos municipais, desde sua criação até o final de 2022. Apesar dessas experiências não terem a maturidade e os resultados dos fundos mais antigos (nacionais e subnacionais) em operação, a importância da pesquisa se deve ao fato de que são uma novidade institucional e acadêmica e até o final de 2022 passaram por pelo menos dois eventos significativos para sua sobrevivência: as eleições municipais de 2020, em que houve reeleição do atual prefeito em Maricá e troca de comando nas cidades de Ilhabela e Niterói; e a pandemia do coronavírus com todos seus efeitos e consequências na parte social e econômica dos municípios brasileiros. Abrangendo desde sua criação a pesquisa permitiu detectar os motivos que levaram cada cidade a essa decisão, os mecanismos utilizados para a criação, a presença ou ausência da participação popular nessas iniciativas e os resultados alcançados até o final de 2022. Fatores adicionais pesquisados foram a importância desses fundos, caso a arrecadação desses municípios diminua antes do previsto, em face de uma possível mudança na lei da partilha dos *royalties*, cujo julgamento encontra-se suspenso no STF ou ainda o impacto que os preços internacionais do petróleo têm na arrecadação dos *royalties*.

A pesquisa dialogou de modo específico com a bibliografia existente sobre as rendas do Petróleo, no Brasil e no mundo, sobre os fundos soberanos nacionais e subnacionais, teses e artigos sobre as questões levantadas, a legislação local e nacional sobre o tema e, de modo mais amplo, com os prós e contras dos fundos soberanos, os obstáculos no caminho a ser percorrido, as influências políticas locais e externas sobre a decisão e operação dos fundos; também foram utilizadas reportagens e artigos publicados em periódicos que noticiaram fatos e emitiram opiniões a respeito e se encontram disponíveis via internet. A base de dados do IBGE (Cidades@) foi utilizada por disponibilizar pesquisas, infográficos e mapas permitindo comparar os indicadores entre municípios e estados. A base de dados da ANP (Agência Nacional de Petróleo) foi importante porque permitiu avaliar tanto o valor dos *royalties* distribuídos aos municípios de Maricá, Niterói e Ilhabela ao longo dos anos quanto valor em que tais recursos correspondem no orçamento geral dos municípios. E os resultados e indicadores do Programa Cidades Sustentáveis (PCS), que busca avaliar os municípios com relação aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentáveis (ODS), foram utilizados para analisar e comparar os municípios estudados sobre a ótica da sustentabilidade.

Além da Introdução, no capítulo 1 a pesquisa apresenta levantamento bibliográfico sobre o Petróleo. A história da sua utilização pelo ser humano, sua evolução em relação a utilização e aos avanços tecnológicos. Abordaremos as questões energéticas, ambientais, econômicas e geopolíticas mundiais. Em seguida analisaremos o contexto brasileiro com o histórico e a legislação sobre o tema, as mudanças ocorridas com o advento da descoberta e exploração das imensas jazidas petrolíferas da camada do pré-sal na plataforma continental brasileira. A distribuição da renda do petróleo no Brasil e as questões jurídicas envolvendo a constitucionalidade e a justiça da distribuição atual finalizarão o capítulo 1. Tais levantamentos se mostraram importantes na medida em que se configuram como os possíveis fatores de instabilidade e incerteza que levaram à criação dos Fundos Soberanos aqui estudados pois ao mesmo tempo que garantem aos municípios estudados a abundância de recursos atual, também trazem a insegurança de que essa arrecadação pode diminuir significativamente antes do final das jazidas exploradas, na medida em que mudanças dos critérios de distribuição dos recursos, mudanças de legislação, decisões judiciais adversas em disputas com municípios vizinhos, e redução de consumo são possibilidades reais.

O capítulo 2 consistiu na abordagem do tema da justiça intergeracional e da maldição dos royalties. São dois temas antagônicos na medida em que se a justiça intergeracional pode ser uma das justificativas mais consistentes para a criação dos fundos soberanos municipais, por outro lado a chamada maldição dos royalties serve como justificativa para argumentos e propostas de mudança nos critérios atuais de distribuição das rendas do petróleo no Brasil. Os fundos soberanos, subsidiariamente, dialogam teoricamente com a questão da "justiça ambiental e intergeracional" do ponto de vista do Direito e da Constituição, relacionando e confrontando a justiça intergeracional com a soberania popular presente nas democracias contemporâneas. À medida que recursos finitos, se mal planejados e investidos, podem reverter em aumento de renda e desenvolvimento social e econômico para as gerações atuais, mas sem deixar benefício algum para as gerações futuras em caso de esgotamento dos recursos naturais e a consequente perda da arrecadação. Também no capítulo 2 discutiremos o fato chamado por alguns autores de "a maldiçao dos royalties", por outros de "a maldição dos recursos naturais" e por outros ainda de "doença holandesa" e que são termos utilizados para se referiram ao fato de que a abundância de recursos naturais pode ser maléfica a quem os possui do ponto de vista de desenvolvimento econômico e social. Temos no Brasil exemplo de municípios que receberam durante um certo período muitos recursos oriundos da exploração de recursos minerais (nesse caso do petróleo) sem preocupação com outras fontes

de arrecadação e de outros modelos de desenvolvimento, que ao verem essa arrecadação diminuir ou cessar, tiveram problemas econômicos e sociais. Esse fato é um ponto de apoio importante na justificativa para a criação dos fundos soberanos municipais com recursos dos royalties.

No capítulo 3 o levantamento histórico sobre as questões que envolvem a ideia e a criação dos fundos soberanos, nacionais e subnacionais, seus objetivos e classificações. O resultado mostrou que apesar de diferenças com os fundos soberanos de riqueza nacionais e subnacionais, há sem dúvida inspiração e semelhanças destes com os fundos soberanos municipais objetos desse estudo.

No capítulo 4 foram estudados separadamente os fundos soberanos municipais de Maricá, Ilhabela e Niterói: histórico da criação, motivos para a decisão, características de cada fundo, situação atual e evolução dos indicadores de gestão e socioeconômicos. Foram coletados dos sites das respectivas prefeituras e fundos, da bibliografia e noticiário disponível e de dados de gestão e socio-econômicos do IBGE e da ANP.

O estudo de cada município em separado foi mobilizado no capítulo 5 mostrando que a iniciativa é saudável/virtuosa do ponto de vista da tentativa de afastar a "maldição dos royalties" e de fazer justiça intergeracional, na medida em que os respectivos fundos acumulam atualmente valores na casa das centenas de milhões de reais em caixa, com prudência na aplicação dos recursos e avanços em organização e gestão. As diferenças entre os Fundos estão localizadas no percentual e fonte dos aportes financeiros, no local onde o dinheiro está depositado, na forma de permissão para utilização dos recursos, na participação popular na gestão e nos objetivos de longo prazo de cada Fundo.

No capítulo 6, de considerações finais, referendando a validade atual da constituição dos fundos soberanos municipais nessas três cidades está posto que as discussões e ações de momento superaram a fase de criação e implantação e se encaminham agora para conseguir legalidade para aplicações financeiras diversas com os recursos do fundo, de instrumentos de gestão desenvolvidos para auxiliar os municípios a aumentar a rentabilidade das aplicações, de mecanismos legais locais que impeçam a captura política dos recursos. Nesse sentido apontam a constituição recente do Fórum de Fundos Soberanos brasileiros, com participação

das três cidades do estudo mais o Estado do Espírito Santo, em parceria com a Universidade Federal Fluminense e o Jain Family Institute (EUA) O recém criado Fundo Soberano do Estado do Rio de Janeiro e o interesse de criação de fundos soberanos municipais por parte de municípios que recebem a CFEM indicam também que os fundos soberanos municipais atuais podem se tornar base para novos estudos e para iniciativas em outras cidades brasileiras que já recebem recursos finitos advindos de royalties do petróleo ou de receitas minerárias.

.

CAPÍTULO 1

O PETRÓLEO

A criação de Fundos Soberanos Municipais (FSM) em Maricá/RJ, Ilhabela/SP e Niterói/RJ, abastecidos com recursos oriundos das rendas do petróleo, são uma novidade no Brasil. Para analisá-los com propriedade se fez necessário expor o contexto em que essas cidades e seus fundos estão inseridos, no Brasil e no mundo. Apesar do intuito da presente pesquisa ser o de analisar e comparar a originalidade, os motivos e os resultados da atitude precavida de poupar parte da renda do petróleo, pelos três municípios estudados, resta claro de início que a preocupação está situada na provável diminuição dessa renda ao longo do tempo.

Sendo assim, o que poderia causar essa perda de receitas proveniente da renda do petróleo?

Para responder essa questão, que tem componentes históricos, econômicos, ambientais, sociais e legais, entre outros, e com caráter local, nacional e internacional, dividimos a resposta e esse capítulo em quatro partes.

Na seção 1.1 descreveremos de maneira sucinta a história do petróleo e seu uso pela humanidade porque ao mesmo tempo que os FSM são iniciativas recentes, estão inseridas na evolução da indústria petrolífera tanto como fonte de energia como de matéria-prima para as mais diversas aplicações em produtos presentes no cotidiano das pessoas.

Na seção 1.2 a reflexão será sobre a questão energética. A indústria petrolífera mesmo sendo recente quando inserida na história da humanidade tornou exponencial a expansão do modo de produção capitalista baseada no consumo intenso e progressivo de energia. Abordaremos questões ambientais, econômicas e geopolíticas. No cenário atual de aquecimento global, é questionada ambientalmente e apontada como uma das principais responsáveis por esse fenômeno da natureza. Ao longo da história é objeto de disputa econômica e geopolítica.

Na seção 1.3 analisaremos o contexto brasileiro envolvido nessa questão tanto do ponto de vista de consumo do petróleo quanto do ponto de proprietário de grandes reservas após a descoberta dos campos petrolíferos na camada do pré-sal, com conquista da autossuficiência e do potencial de tornar-se cada vez mais um país exportador de petróleo.

E por fim, na seção 1.4, o enfoque será na questão da distribuição das rendas petrolíferas porque no caso brasileiro há todo um componente histórico e legal sobre a essa questão, que culminou com uma excepcional arrecadação de recursos oriundos da exploração petrolífera do pré-sal concentrada em poucos estados e municípios entre os quais se inserem Maricá/RJ, Ilhabela/SP e Niterói/RJ.

1.1. A utilização e as utilidades do petróleo

Na história da humanidade o petróleo é conhecido há séculos. Segundo Thomas (2001), o petróleo era retirado de exsudatos naturais presentes em todos os continentes. Nos tempos bíblicos, foi utilizado na Babilônia para assentar tijolos com o asfalto e o betume foi usado para calafetar embarcações pelos fenícios. Os egípcios o utilizavam na pavimentação de estradas, no embalsamamento de mortos e na construção das pirâmides; gregos e romanos o utilizaram para fins bélicos. No Novo Mundo, foi utilizado pelas civilizações pré-colombianas para impermeabilizar e decorar cerâmicas e para diversos outros fins.

O século XIX marca definitivamente a utilização do petróleo de maneira intensa e cotidiana. Primeiro para iluminação. Segundo Schiavi (2015), foi em 1810, em Praga, que foi realizada a primeira destilação industrial do petróleo e desse processo se obteve um óleo capaz de substituir o gás de carvão e o óleo de baleia com grande vantagem.

"Posteriormente, com a invenção dos motores a gasolina e a diesel, estes derivados então desprezados adicionaram lucros expressivos à atividade". (THOMAS, 2001, P.1).

Em 1850, James Young, na Escócia, descobriu que o petróleo também poderia ser extraído do carvão e do xisto betuminoso (LUSTOSA, 2002 apud SCHIAVI, 2015).

Mas o marco inicial da indústria mundial do petróleo se dá na década de 1850 nos Estados Unidos, conforme nos descreve Lucchesi (1998):

> O marco inicial foi a perfuração em 1859, pelo coronel Edwin L. Drake, de um poço no estado da Pensilvânia, Estados Unidos, do qual fluiu petróleo de boa qualidade, de fácil destilação. O poço, próximo a Oil Creek, tornou-se símbolo e base para o explosivo crescimento da moderna indústria mundial de petróleo. (LUCCHESI, 1998. p.17).

Esse "início", segundo Lins (2005), é marcado pela evolução tecnológica do modo capitalista de produção, que estava acontecendo com a Segunda Revolução Industrial. Foi a época marcada pelas invenções tecnológicas da siderurgia, da eletricidade e da utilização do petróleo.

As invenções da Segunda Revolução Industrial continuaram a transferência da atividade econômica do homem para a máquina, agora substituindo progressivamente o vapor com a competição cada vez mais vantajosa do petróleo sobre o carvão e da utilização da eletricidade também como fonte de energia para operar motores.

O desenvolvimento de novas ferramentas proporcionado pela siderurgia e o aparecimento do motor a combustão interna tornaram o petróleo e seus derivados essenciais para essa fase, que trocou a ênfase na indústria fabril e de bens de consumo da Primeira

Revolução Industrial para a progressiva movimentação do capitalismo em torno da indústria pesada.

Foi nesse contexto que surgiu a indústria automobilística, que carregou consigo a utilização progressiva do petróleo como fonte de energia abundante e essencial. Também na mesma época foi desenvolvido o ciclo do diesel e sua utilização como combustível para motores de navios de guerra e frotas mercantes. Não menos importante, a utilização do petróleo como óleo lubrificante para reduzir desgaste e deterioração prematura dos mecanismos de máquinas e a utilização de derivados tais como parafina, nafta, asfalto e gás liquefeito, entre outros.

Esse desenvolvimento inicial da indústria petrolífera mundial esteve na base da "era da propulsão mecânica". "A indústria petrolífera adquiriu uma importância decisiva no âmbito do sistema capitalista com o extraordinário desenvolvimento da indústria automobilística" (LINS, 2005. p.16).

Voltaremos a essa essencial questão do uso do petróleo como fonte de energia em seção específica mais à frente. Por ora a intenção é desbravar o percurso histórico do petróleo e sua presença no nosso cotidiano com o objetivo de responder à questão formulada no início deste capítulo.

A Inovação tecnológica é desde o início uma marca da indústria petrolífera, tanto para sua exploração, produção e localização de reservas quanto para sua utilização enquanto matéria-prima, se alimentando e retroalimentando uma cadeia de produção e utilização que se impôs como a mais importante em termos globais. Os avanços tecnológicos sempre buscaram aumento de produção, redução de custos e novas utilizações para os derivados do petróleo.

A exploração industrial de petróleo se iniciou com o primeiro poço perfurado em 1959, por um sistema de percussão movido a vapor que tinha 21 metros de profundidade e produzia 2m³/dia. Centenas de poços foram perfurados utilizando essa técnica, até que por volta de 1900 utilizando um sistema de perfuração rotativo, se encontrou petróleo a 354 metros de profundidade. O aprimoramento dos componentes metálicos, novas brocas e novas técnicas de perfuração permitiram o progressivo aumento da profundidade da perfuração alcançando a profundidade de 10.000 metros. Na década de 1950 se intensificam as atividades exploratórias com destaque para o início das incursões no mar com surgimento de novas técnicas exploratórias. A crise do petróleo dos anos de 1970, com elevação brutal dos preços tornou viáveis economicamente a produção petrolífera nas grandes reservas marítimas do Mar do Norte e do México. Nessa década também aconteceram avanços tecnológicos que proporcionaram a utilização de dados sísmicos e processos de recuperação de petróleo em

jazidas já conhecidas e que experimentavam diminuição de sua produção. Nas décadas de 1980 e 1990 os avanços tecnológicos se concentraram em reduzir custos de exploração e produção que culminaram com que em 1996 se tivesse reservas mundiais provadas 60% maiores que em 1980 com queda de 60% nos custos de exploração e produção (THOMAS, 2001).

Dentro desse processo de evolução tecnológica o Brasil e a Petrobrás ocuparam papel de destaque quando em 2006 foi anunciada a descoberta de petróleo na camada do pré-sal e sobre esse assunto voltaremos mais à frente na seção referente ao histórico do petróleo no Brasil.

A Indústria Petroquímica surgiu em 1920, dentro desse processo contínuo de evolução. A exemplo do que ocorreu com a utilização da gasolina e do diesel como fonte de energia para motores a combustão interna, nesse ano as empresas Standard Oil e Union Carbide fabricaram isopropanol e glicol. Durante a Segunda Guerra Mundial essa indústria se expandiu com a forte demanda por produtos estratégicos como tolueno e glicerina para explosivos. No pós guerra a nafta começa a ser utilizada na Europa substituindo subprodutos do carvão na indústria petroquímica e à partir de 1955 o Japão inicia suas atividades nesse ramo industrial, alcançando em 1970 a segunda posição mundial na produção de produtos petroquímicos (TORRES, 1997).

A petroquímica utiliza como base matérias-primas obtidas da indústria da energia, tais como gás natural, gases liquefeitos de petróleo, gases residuais de refinaria, naftas, querosene, parafinas, resíduos de refinação de petróleo e alguns tipos de petróleo cru. Ao longo do tempo e progressivamente se transformou em um dos ramos industriais de maior emprego de tecnologia e inovação com desenvolvimento de processos e produtos mais econômicos, descoberta de novos derivados com milhares de produtos finais colocados à disposição do ser humano.

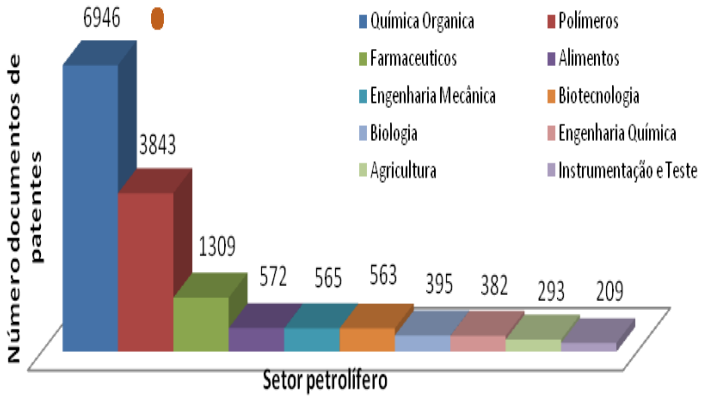
> A petroquímica é o setor industrial de mais alto poder germinativo e mais alto relacionamento com os demais setores da vida econômica. Produz insumos para fertilizantes, plásticos, fibras químicas, tintas, corantes, elastômeros, adesivos, solventes, tensoativos, gases industriais, detergentes, inseticidas, fungicidas, herbicidas, bernicidas, pesticidas, explosivos, produtos farmacêuticos, e outros. Seus produtos substituem com vantagem, a madeira, as fibras naturais, o aço, o papel, a borracha natural, entre outras. (TORRES, 1997. p.49)

O surgimento da indústria petroquímica, portanto, posicionou os derivados de petróleo entre as matérias-primas mais importantes da civilização moderna. Schiavi (2015) traz essa relação com os derivados de petróleo ao apontar que, no Brasil, o registro de patentes

relativos ao setor tem importante presença do petróleo no nosso cotidiano, através da petroquímica.

Na figura 1, quantitativa e atemporal, a química orgânica lidera o registro de patentes relativas a pesquisa no setor petrolífero. É a área que envolve os processos de aplicação do petróleo e seus derivados através dos processos de separação, conversão e tratamento. Em seguida aparece a área de polímeros na medida em que a principal matéria-prima para sua produção é o petróleo.

FIGURA 1 - Áreas de foco tecnológico no setor petrolífero

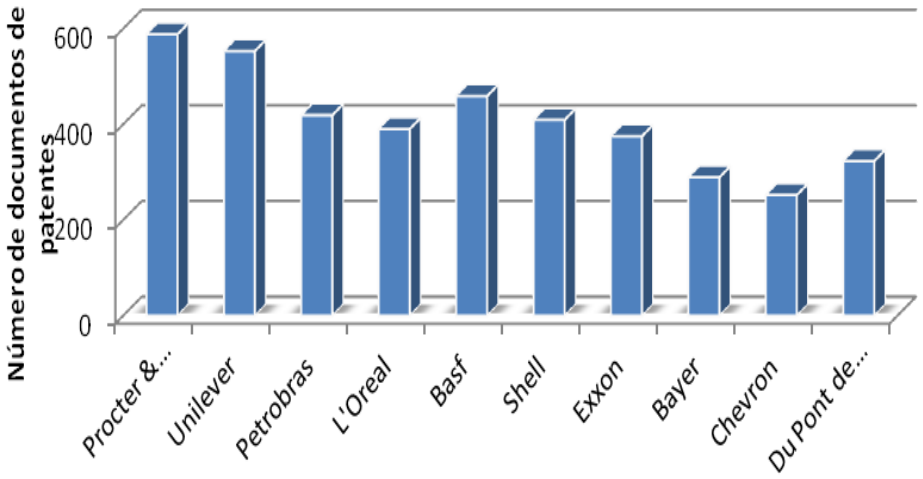


Fonte: Schiavi, 2015, p. 273

A figura 1 mostra também que áreas como farmacêuticos, alimentação, engenharia mecânica, biotecnologia, biologia e outros são áreas que utilizam derivados de petróleo para processos e produtos úteis para as indústrias e institutos de pesquisas.

A figura 2 mostra a presença da petroquímica no cotidiano das pessoas pois identifica que as duas empresas detentoras de maior número de patentes depositadas na área petrolífera são a Procter & Gamble e a Unilever. A primeira é mundialmente conhecida por ter diversos produtos na área de alimentos, produtos alimentícios, higiene e limpeza, entre outros; e a segunda, bem conceituada no mercado mundial desenvolve e produz produtos em categorias como cuidados pessoais, alimentos, limpeza, refreshment (bebidas de soja e sorvetes) e alimentação fora do lar, disponibilizando ao mercado nacional cerca de 700 produtos de 25 marcas – entre elas, nomes consagrados como Omo, Comfort, Fofo, Seda, Luz, Dove, AdeS, Close Up e Rexona.

FIGURA 2 – Patentes por empresa - Petróleo



Fonte: Schiavi (2015. p.274

Podemos observar que entre as 10 empresas que mais detinham patentes na área petrolífera também aparecem L'Oreal, Basf, Bayer e Du Pont, reconhecidas pela produção de produtos ligados a áreas distintas e não "energéticas", tais como cosmética, produtos farmacêuticos, tintas, tecidos sintéticos, tintas, adesivos, solventes e outros (SCHIAVI, 2015).

> Para Penrose (1968) e Yergin (1994) apud Martins (2008), a indústria petrolífera está no centro do sistema produtivo contemporâneo, quer porque o petróleo seja (ainda) a principal fonte de energia que move a produção material, quer porque vários e muito poderosos setores industriais nela fundamentaram seu desenvolvimento, como o setor automotivo, o aeronáutico, o químico, o de materiais sintéticos, o de adubos, entre outros. (SCHIAVI, 2015. p. 259).

> De acordo com IEA (2019), vive-se em um mundo dependente de petroquímicos. Desde os carros utilizados pelas pessoas até a comida consumida, os produtos e materiais derivados dos produtos petroquímicos são fundamentais para muitos aspectos da sociedade moderna. Plásticos e fertilizantes, os dois maiores grupos de produtos do setor químico, são indispensáveis no dia a dia das pessoas. O plástico é o grupo de materiais a granel que mais cresce no mundo, e os fertilizantes nitrogenados sintéticos sustentam quase a metade da produção de alimentos do mundo. (VIANA, 2022. p. 2)

Até aqui fica demonstrada a importância do petróleo e seus derivados na vida da humanidade. A evolução histórica e tecnológica, a cultura de consumo e os hábitos sociais em relação ao consumo de petróleo mostram a dificuldade de sua substituição nesses aspectos.

1.2. Petróleo e dependência energética no mundo e no Brasil

"A evolução econômica e tecnológica da sociedade está diretamente relacionada ao aumento da demanda de energia" (SANTOS, 2021, p. 15).

Nessa seção discutiremos a questão energética e suas implicações ambientais, econômicas e geopolíticas. Fonte de energia das mais importantes, numa sociedade industrial em que o desenvolvimento econômico e social é pautado pela intensidade energética, essa discussão se faz necessária por estar diretamente relacionada à ganhos, manutenção ou perda das rendas petrolíferas por parte dos municípios de Maricá/RJ, Niterói/RJ e Ilhabela/SP.

A exploração do petróleo e sua utilização como fonte de energia é essencial para a economia mundial. Seu valor de mercado, a infraestrutura para explorá-lo e toda movimentação financeira que gira em torno de sua cadeia de pesquisa, exploração, refino, transporte e consumo e sua ampla utilização na cadeia produtiva de grande número de produtos usados no nosso cotidiano tornam a vida de hoje praticamente impossível em caso de insuficiência ou falta de abastecimento. Motivo de disputas territoriais, de guerras convencionais e comerciais, traz consigo também enormes riscos ambientais e uma desigualdade social e econômica entre os que se beneficiam (estados e pessoas) e os que podem ser prejudicados ou que são alijados de seus ganhos financeiros.

Sua finitude por esgotamento das reservas disponíveis e seu componente poluidor são assuntos que preocupam e induzem pesquisas constantes para possíveis substitutos à sua utilização e como alternativas ao seu poder poluidor potencialmente destruidor da natureza. O esgotamento das reservas hoje conhecidas também trará junto o esgotamento das receitas dele advindas para as áreas que se beneficiam, sejam países, estados ou municípios, que por mecanismos fiscais ou por exploração estatal se financiam com essas riquezas.

1.2.1. – A evolução da utilização de energia pelo ser humano

Goldemberg (2007) coloca que energia, ar e água são essenciais à vida humana e que nas sociedades primitivas seu custo era praticamente zero. A energia era obtida da lenha das florestas, para aquecimento e atividades domésticas. Com o crescimento do consumo outras fontes se tornaram necessárias, como por exemplo a energia dos cursos d'água e dos ventos, que se mostraram insuficientes para suportar o consumo de populações crescentes, principalmente nas cidades. Com a Revolução Industrial iniciou-se a utilização de carvão, petróleo e gás, com elevação no custo de produção e transporte até os consumidores. Essas fontes fósseis de energia geram emissões de poluentes locais, gases do efeito estufa e, nos padrões atuais de produção e consumo, colocam em risco o suprimento de longo prazo no planeta.

A energia pode ser definida como a capacidade de realizar trabalho ou de transferir calor. Segundo Farias (2011) as sociedades humanas a princípio utilizaram a energia através

das cadeias ecológicas tendo como fonte primária o sol para iluminação e aquecimento; transferindo energia para as águas e formando nuvens e chuvas; e fornecendo energia aos vegetais, através da fotossíntese. Ao longo dos séculos essa utilização direta da energia disponível na natureza evoluiu para a criação de dispositivos capazes de converter e multiplicar essas forças em energia útil, acompanhando as necessidades energéticas crescentes do ser humano.

Do domínio do fogo se obteve a iluminação artificial que permitiu atividades após o pôr do sol e o conforto do aquecimento. Desde o período paleolítico a evolução do homem esteve ligada à energia, primeiro enquanto principal conversor de energia, suprida pela caça e coleta de alimentos, seguido pelo domínio do fogo para iluminação artificial e aquecimento. No período Neolítico houve avanço no domínio do meio ambiente, progressos técnicos e crescimento demográfico, com apropriação da energia de conversores biológicos (alimentos e animais) proporcionados por avanços na agricultura e pecuária. O Homo Sapiens deu um passo a mais desenvolvendo a técnica do polimento da pedra, e dedicou-se a outras atividades como a olaria, o artesanato e a cerâmica que potencializaram seu trabalho (TESSMER, 2002 apud FARIAS, 2011). As grandes civillizações do mundo antigo ampliaram o aproveitamento energético ao desenvolverem técnicas de cultura irrigada de cereais apropriando-se de solos férteis, armazenando quantias cada vez maiores de conversores de energias vegetais. Os egípcios construíram bacias de retenção para estender terras inundáveis, a mesopotâmia desenvolveu carros de combate, carroças agrícolas, diques e canais de navegação e o vento passou a ser utilizado como conversor energético através da navegação com barcos a vela. O trabalho escravo também foi importante força motriz nas sociedades egípcias e romanas (HÉMERY; BEBIER; DELÉAGE, 1993 apud FARIAS, 2011).

> Por viver em grupos nômades, desenvolvendo apenas atividades de caça e coleta de alimentos, o homem desse período tinha um consumo energético baixo – 2000 a 3000 kcal por dia (contra cerca de 250.000kcal por dia do homem moderno), sendo capaz de transformar em energia mecânica útil apenas 20% (500-600 kcal). (GUIMARÃES; KUWABARA, 2011, p. 8 apud FARIAS, 2011)

Em evolução constante desde então, novas formas de energia foram descobertas e aprimoradas cientificamente com o surgimento da matemática, da geometria e da engenharia e demandadas pela diversificação do trabalho, pela necessidade de otimização de tarefas e pela busca de aumento do nível de conforto.

A Ciência de Arquimedes (287-212 A.C.) criou alavancas e mecanismos para movimentação de objetos muito pesados, com uso de artefatos mecânicos capazes de

multiplicar a força extraída de todas as formas de energia conhecidas pelo homem. (PIERRE, 2011 apud FARIAS, 2011).

A energia eólica, amplamente disponível na natureza, já era aproveitada a pelo menos 3000 A.C. e atualmente é uma importante e crescente fonte de energia para produzir eletricidade. A energia dos ventos foi primeiramente utilizadas na navegação por egípcios, fenícios e romanos entre outros povos. Na China e na Pérsia constam registros do desenvolvimento de moinhos de vento utilizados para moagem de grãos e irrigação por bombeamento de água. Tais máquinas levadas à Europa tiveram sua gama de aplicações ampliadas para indústrias têxteis, madeireira e metalurgia e os holandeses aprimoraram seus mecanismos para utilizarem os moinhos na drenagem de pântanos e lagos, fabricação de papel e extração de azeites (DUTRA, 2001 apud FARIAS, 2011).

A utilização do vapor aumentou drasticamente a força disponível ao homem para o trabalho. Obrigou o desenvolvimento científico para construção de máquinas complexas para a época, sendo primeiramente utilizada para resolver o problema do alagamento das minas de carvão e ferro na Inglaterra. Houve uma sucessão de técnicas empregadas para resolver esse problema, que culminaram com o desenvolvimento, por James Watt, de uma máquina a vapor que transformava o movimento linear e alternado do êmbolo da máquina em movimento giratório que permitiu criar uma fonte universal de energia. Essa tecnologia passou a ser utilizada para acionar navios, locomotivas, serrarias, cerâmicas, drenagens e outros tipos de atividades. O domínio do vapor transformou a Inglaterra na primeira nação industrial do mundo e com o início da Revolução Industrial também se iniciou a era dos combustíveis fósseis. O carvão mineral foi o primeiro desses combustíveis utilizado em larga escala ao substituir a lenha na combustão direta para produção de vapor. O petróleo, objeto desse estudo, inicia sua trajetória ascendente de exploração, produção e utilização em 1859, primeiro para iluminação, depois como combustível para motores a explosão, posteriormente utilizado na indústria petroquímica até que em 1961 supera o carvão mineral como fonte primária de energia (FARIAS, 2011). “A produção de óleo cru nos Estados Unidos, de dois mil barris em 1859, aumentou para aproximadamente três milhões em 1863, e para dez milhões de barris em 1874”. (SILVEIRA, 2013, p. 22).

O domínio do fenômeno da eletricidade ampliou o número de usos finais da energia. O início da energia elétrica se deu no campo das comunicações, com o telégrafo e o telefone elétrico, evoluiu para os primeiros geradores elétricos em corrente contínua utilizada na iluminação, até chegar às transmissão em corrente alternada utilizando sistemas polifásicos e

transformadores eficientes que proporcionaram a transmissão a grandes distâncias e o uso doméstico da energia elétrica. Sua importância é evidenciada pela duplicação do consumo pelos países industrializado a cada dez anos (AMARAL, 2010 apud FARIAS, 2011).

Em 2010 a produção de eletricidade era responsável por aproximadamente um terço do consumo de energia primária mundial (WALTER, 2010 apud FARIAS 2011). Sendo uma forma de energia secundária obtida a partir de diferentes fontes de energia primária, a energia elétrica e seu alto consumo são importantes para o presente estudo pelo fato de que parte significativa de sua geração vem de usinas termoelétricas que utilizam óleo diesel ou gás natural como fonte primária de energia.

O petróleo apresenta-se então como o principal componente do modo de produção capitalista atual, intensivo no uso de energia, presente no cotidiano da humanidade através de usos e produtos dos mais variados. Ao mesmo tempo é um recurso natural finito, não renovável. Apesar de não ser a única fonte de energia, quando o associamos ao carvão mineral e ao gás natural, outros combustíveis fósseis não renováveis, temos um cenário mostrando o quanto será desafiador manter ou até mesmo aumentar a oferta de energia ao longo do tempo em face à insuficiência presente de fontes alternativas de energia economicamente viáveis e também em face à necessidade de enfrentamento do aquecimento global.

> No ano de 2003, quando a população mundial era de 6,27 bilhões de habitantes, o consumo médio total de energia era de 1,69 tonelada equivalentes de petróleo (tep) per capita. Uma tonelada de petróleo equivale a 10 milhões de quilocalorias (kcal), e o consumo diário médio de energia é de 46.300 kcal por pessoa. Como comparação, vale a pena mencionar que 2.000 kcal é a energia que obtemos dos alimentos e que permite que nos mantenhamos vivos e funcionando plenamente. O restante é usado em transporte, gastos residenciais e industriais e perdas nos processos de transformação energética. (GOLDEMBERG, 2007. p. 7).

Uma observação importante é que a produção do petróleo é medida em barris e quando se fala em energia a influência do petróleo fica explícita na medida que todas as formas de energia são convertidas e mensuradas em “toneladas equivalentes em petróleo (TEP)”. Segundo a ANEEL (2020), uma TEP equivale à energia que se obtém à partir de uma tonelada de petróleo e a medida é utilizada para comparar o poder calorífero das diversas fontes de energia com o petróleo.

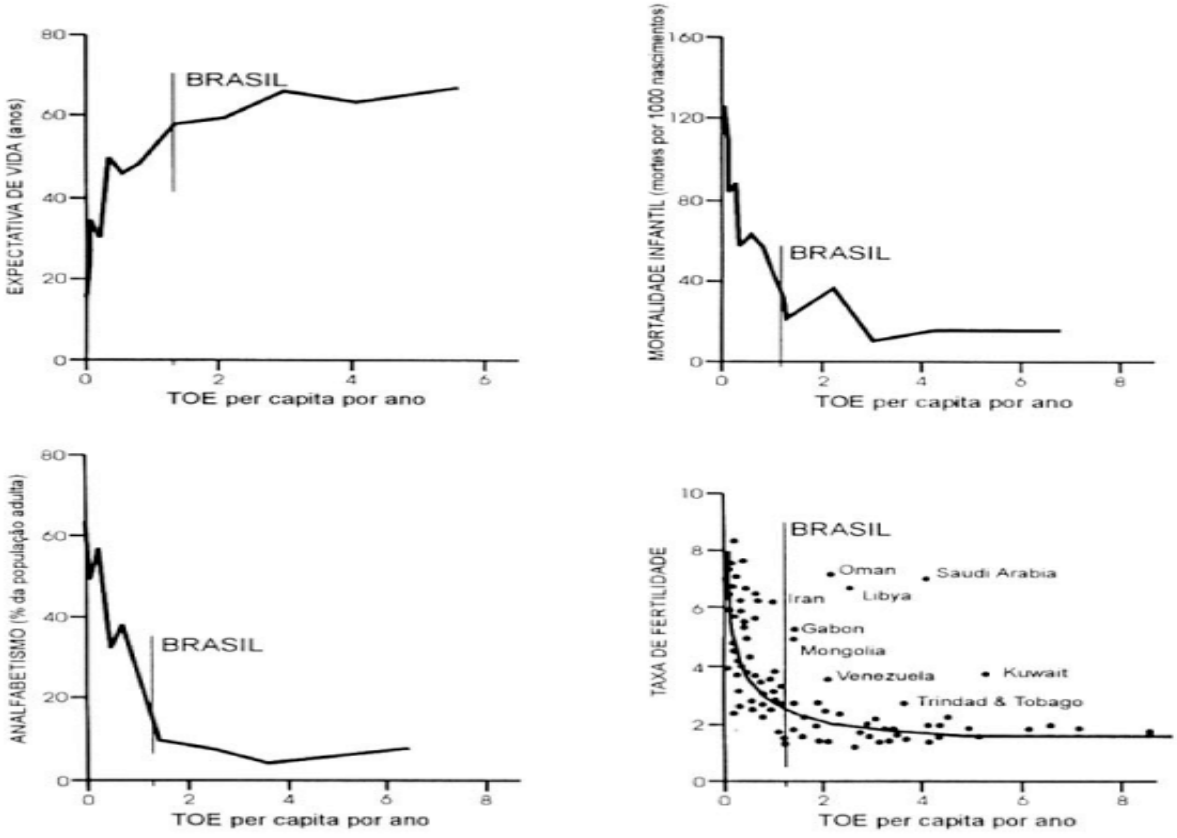
Para o que interessa na presente pesquisa, Mendes (2018) traz o cenário apresentado pela IEA em 2017 em que o petróleo e o gás natural responderiam por 52,5% da matriz energética mundial no ano de 2035, sendo 28,3% pelo petróleo e 24,2% pelo gás. Essa participação vem sendo decrescente ao longo do tempo, mas a produção se manterá constante

ao longo dos anos, com a demanda mundial de petróleo passando de 95,5 milhões de barris/dia em 2016 para 107 milhões de barris/dia em 2035. Um crescimento de apenas 12% no período e que significa investimentos vultosos apenas para manter essa produção em nível praticamente estacionário. E considerando uma combinação associada de um aumento relevante da eficiência energética mundial, com forte penetração de carros elétricos no mercado (que passaria de 2 milhões de veículos em 2016 para mais de 100 milhões em 2035) e aumento de investimentos em energias renováveis.

1.2.2. – A questão energética no Brasil e no mundo

No Brasil a questão energética é essencial porque como país em desenvolvimento o consumo per capital ainda é pequeno. Goldemberg (1998) fez a relação entre consumo de energia e indicadores sociais, apontando que, à época, os países com consumo de energia per capita abaixo de uma TEP ao ano apresentavam altos índices de analfabetismo, mortalidade infantil e fertilidade e baixa expectativa de vida, conforme apresentado na Figura 3.

FIGURA 3 - Indicadores Sociais em relação ao consumo per capita em TOE (ton of oil equivalent) = TEP (Tonelada Equivalente em Petróleo).



Fonte: Goldemberg (1998, p.8)

Ultrapassar a barreira de 1 TEP seria essencial para o desenvolvimento e o consumo acima de 2 TEP's melhorava consideravelmente as condições sociais, sendo que à época o consumo dos países industrializados da União Europeia era de 3,22 TEP per capita e a média mundial era de 1,66 TEP/hab. À época o consumo brasileiro era de 1,3 TEP/hab, com posição razoável no cenário internacional.

Em outro estudo, GOLDEMBERG (2007) aponta que em 2004 o consumo total de energia no Brasil foi de cerca de 216 milhões de TEP (Mtep), ou 2% do consumo mundial, que foi de 11.223 Mtep; e há relação direta entre crescimento do PIB, consumo de eletricidade e crescimento de fontes primárias de energia, entre as quais se insere o petróleo e os demais combustíveis fósseis (Gás Natural e Carvão Mineral), conforme a tabela 1 que permite comparações entre o Brasil, o mundo e os blocos dos países industrializados e aqueles em desenvolvimento.

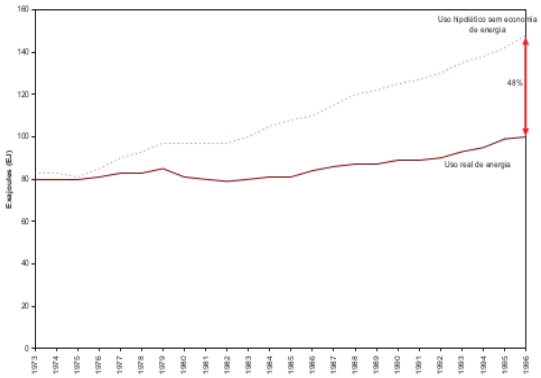
TABELA 1 – Indicadores de crescimento e proporção, PIB, consumo de eletricidade e energia primária em diferentes localidades e regiões

Indicador	Região	Período				
		1971-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2003	2004-2005
(1) Crescimento anual do PIB	**Brasil**	**8,34%**	**1,57%**	**2,65%**	**1,26%**	**2,28%**
	Mundo	3,77%	2,90%	2,80%	4,97%	4,40%
	Não-OCDE	5,41%	2,11%	3,81%	3,82%	nd
	OCDE	3,44%	3,07%	2,58%	5,23%	nd
(2) Crescimento anual do consumo de eletricidade	**Brasil**	**11,83%**	**5,90%**	**4,30%**	**1,05%**	**4,24%**
	Mundo	5,18%	3,60%	2,62%	2,72%	nd
	Não-OCDE	6,96%	4,81%	2,81%	5,91%	nd
	OCDE	4,46%	3,02%	2,53%	0,88%	nd
(3) Crescimento anual da produção de energia primária	**Brasil**	**5,39%**	**1,78%**	**3,32%**	**1,45%**	**1,75%**
	Mundo	3,05%	1,90%	1,45%	2,02%	nd
	Não-OCDE	4,50%	2,93%	1,23%	3,80%	nd
	OCDE	2,07%	1,05%	1,64%	0,43%	nd

Fonte: Goldemberg, 2007.

É possível perceber na tabela 1 que o crescimento do PIB em quase todas as regiões e no mundo como um todo é proporcional ao crescimento do consumo de eletricidade, que leva também ao crescimento da produção de energia primária. A exceção é a OCDE, que após as crises do petróleo da década de 1970 adotou medidas sérias de economia e eficiência energética, que caso não ocorressem resultariam em um consumo 49% maior do que era, em 2005, como mostra a figura 4.

FIGURA 4 – Consumo de energia Europa real e projetado



Fonte – Goldemberg, 2007.

Outro dado que mostrava a necessidade de expansão da oferta e do consumo de energia para o desenvolvimento é o do consumo energético per capita, que no Brasil era de 1,09 TEP por habitante/dia, em 2000, pouco abaixo da média mundial enquanto os Estados Unidos apresentavam consumo cinco vezes maior. (GOLDEMBERG, 2007).

Atualizando os dados para o Brasil em 2021, segundo o Balanço Energético Nacional (BEN) vemos que o Brasil teve um aumento de 29,41% na Oferta Interna de Energia (OIE) per capita entre 2000 e 2021

TABELA 2 – Evolução de Indicadores Energéticos do Brasil

Parâmetros de Unidade/ANO	**1970**	**1980**	**1990**	**2000**	**2010**	**2020**	**2021**
OIE** (TEP10^6)	66,9	114,7	141,9	190,1	268,8	288,5	301,5
OIE** per capita (TEP/Hab.)	0,699	0,939	0,958	1,088	1,369	1,357	1,408

Fonte: BEN (Balanço Energético Brasileiro) 2022/ base 2021. Elaborado pelo autor.

O Brasil em 2021, conforme a tabela 2, encontrava-se com uma OIE abaixo dos dois TEPs/ano/per capita que seriam necessários para alcançar o nível energético relativo a um bom desenvolvimento socioeconômico e ainda tinha uma OIE abaixo da metade das 3,22 TEPs/ano/percapita que os países industrializados apresentavam na década de 2000, (GOLDEMBERG, 1998).

A necessidade de aumento da OIE para o desenvolvimento do Brasil pode ser confirmada ao cruzar os dados recentes do Relatório sobre o Desenvolvimento Humano

2021/2022, elaborado pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), com os dados sobre consumo de energia em 2021 do Our World in Data convertidos em TEPs. A tabela 3 relaciona o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a Renda Nacional Bruta (RNB, em US$) per capita e o consumo de energia do Brasil com o dos cinco países com maiores e menores IDH. O PNUD classifica os países como: IDH muito elevado (66 países), IDH elevado (49 países), IDH médio (44 países) e IDH baixo (32 países).

Os dados mostram que o Brasil, situado na 87ª posição do IDH, se coloca na média entre os países que apresentam desenvolvimento elevado, com consumo energético equivalente a metade de Hong Kong, que é o país entre os cinco melhores IDH com menor consumo energético. E a desigualdade social e econômica mundial se explicita quando analisamos os dados extremamente baixos de OIE e RNB dos países com os menores índices de desenvolvimento.

TABELA 3 -Relação entre IDH, Renda Nacional Bruta e consumo de energia

Ranking IDH	País	IDH	RNB/Hab (US$)	TEP/HAB
1	Suíça	0,962	66.933	2,95
2	Noruega	0,961	64.660	9,04
3	Islândia	0,959	55.782	13,55
4	Hong Kong	0,952	62.607	2,79
5	Austrália	0,951	49.238	5,27
87	BRASIL	0,754	14.370	1,40
187	Burundi	0,426	732	0,02
188	Rep. Centro	0,404	966	0,02
189	Níger	0,400	1.240	0,03
190	Chade	0,394	1.364	0,39
191	Sudão do Sul	0,385	768	0,06

Elaborada pelo autor. Fonte: Human Development Report 2021-2022 e Our World in Data.

Mesmo com uma discrepância entre a posição no IDH com a posição de renda e consumo de energia os dados da tabela 3 mostram nitidamente a forte relação entre o

desenvolvimento humano, econômico e o consumo de energia, apontando ainda que a busca por redução das desigualdades inclui a energia entre os itens a serem considerados essenciais.

Quando fazemos a mesma comparação entre as dez maiores economias mundiais, medidas pelo PIB de cada país, observamos que apenas Índia e Brasil tem consumo energético abaixo de dois TEPs/hab/ano; Brasil, China e Índia se situam fora da classificação dos países com IDH muito elevado e também são os países que possuem a RNB abaixo dos US$ 20.000,00 per capita anual, conforme a tabela 4.

TABELA 4- 10 maiores economias mundiais em 2022 – PIB, Desenvolvimento, Renda e Consumo energético

País	PIB	IDH (ranking)	RNB/HAB(US$)	TEP
EUA	18,6	0,921(21)	69.231	6,58
China	11,2	0,768 (79)	17.505	2,64
Japão	4,9	0,925 (19)	42.274	3,4
Alemanha	3,4	0,942 (9)	54.534	3,62
Reino Unido	2,6	0,929 (18)	45.225	2,54
França	2,5	0,903 (28)	45.937	3,48
Índia	2,2	0,633 (132)	6.590	0,6
Itália	1,8	0,895 (30)	42.840	2,56
Brasil	1,8	0,754 (87)	14.370	1,4
Canadá	1,5	0,936 (15)	46.808	8,7

Fonte: Grupo Zero Hora - Our World in Data Human Development Report 2021-22

Os dados acima permitem concluir que o tamanho da economia não guarda relação direta com desenvolvimento social (IDH), econômico (RNB) e de consumo de energia ao mesmo tempo que referendam a relação entre IDH, RNB e consumo de energia, lembrando que os países da OCDE presentes na lista das maiores economias mundiais passaram ao longo do tempo por amplo programa de eficiência energética iniciado à época dos primeiros choques do petróleo, conforme mostrado na tabela 1 e na figura 4.

A questão da oferta e consumo de energia se mostra, portanto, diretamente proporcional ao desenvolvimento social e econômico das nações. Nesse sentido, Neto (2016) mostra que atender ou estimular a demanda por energia de empresas e famílias traz junto

consigo o crescimento da economia, na mesma trajetória, podendo gerar um efeito multiplicador com geração de emprego e renda. No caso do Brasil há também uma relação de causa e efeito entre a renda bruta disponível e o consumo de energia, que precisa considerar esses indicadores para planejar políticas energéticas de longo prazo e, ao mesmo tempo, colocar a questão da eficiência energética nos debates e ações dado que o aumento de renda tem efeito de acelerar o consumo de energia no curto prazo e o cenário é de limitação de oferta, como veremos adiante.

> A disponibilidade de energia nas condições de quantidade e qualidade adequadas, a custos competitivos, tem-se constituído em um dos mais importantes pré-requisitos para o desenvolvimento econômico das nações. Em vista disso, a energia tem sido tratada como um bem de natureza estratégica, e não por acaso a segurança energética tornou-se um dos temas mais relevantes da agenda mundial". (TOLMASQUIM, 2007, p. 68)

1.2.3. – Aquecimento global e mudanças climáticas

A dependência energética do homem moderno trouxe mais conforto, mais produtividade, maior mobilidade e comunicação com o desenvolvimento da iluminação, do aquecimento, da refrigeração, das diversas formas de transporte e comunicações, do vestir e comer e dos cuidados pessoais. Tais "conquistas" da humanidade estão ainda muito longe de estarem disponíveis para todos os habitantes da terra. A desigualdade social e econômica, aqui apresentada nas tabelas 3 e 4 mostra que o desafio de superá-la está intimamente ligado ao aumento da oferta e consumo de energia para os países menos desenvolvidos, inclusive o Brasil.

Assim, torna-se obrigatória uma avaliação comparativa entre as matrizes energéticas do mundo e do Brasil, para situar o petróleo e os recursos gerados por sua exploração, produção e consumo. De acordo com Freire (2014, apud SANTOS, 2021, p. 16), as fontes energéticas podem se classificar em:

- Não renováveis: são aquelas encontradas na natureza em quantidades limitadas, cujo ciclo de formação é de milhões de anos, em que uma vez esgotadas, suas reservas não podem ser regeneradas. São consideradas fontes de energias não renováveis os combustíveis fósseis como o petróleo, gás natural, carvão e o urânico como fonte de energia nuclear e;

- Renováveis: são aquelas em que a renovabilidade de suas fontes se dá em ciclos contínuos, que se repetem em espaço de tempo relativamente curtos, ou seja, suas fontes têm capacidade de manter-se disponíveis durante um longo prazo. São consideradas fontes renováveis a energia solar, eólica, hidráulica, oceânica, fotovoltaica, biocombustíveis.

Os recursos energéticos não renováveis predominam na matriz energética mundial como um todo e no Brasil, conforme veremos a seguir. Para além de sua finitude, também se discute atualmente seu padrão de produção e consumo que geram efeitos sociais e ambientais negativos. Entre esses efeitos podemos citar a emissão de poluentes locais, como os vazamentos de petróleo no mar, a devastação e poluição ambiental pela produção do carvão, do petróleo em areias betuminosas e do xisto, e os vazamentos radioativos de usinas nucleares, entre outros.

Mas afora desastres ambientais e poluentes localizados, a matriz energética mundial e do Brasil, hoje, emite um excesso de gases do efeito estufa (GEE), causadores do aquecimento global e das mudanças climáticas.

As mudanças climáticas causadas pelo aumento da emissão de gases do efeito estufa (GEE) estão no centro de todo o debate sobre o futuro da terra e da humanidade. A utilização generalizada do petróleo e dos demais combustíveis fósseis não renováveis é tida como um dos grandes causadores do aquecimento do planeta. O aquecimento global é provocado pelo efeito estufa, fenômeno natural, essencial para a humanidade. Nosso planeta retém o calor emitido pelo sol, garantindo que a atmosfera mantenha uma temperatura adequada para a existência da vida na Terra. Sem o efeito estufa teríamos temperaturas extremamente baixas que prejudicariam a sobrevivência da maioria dos seres vivos. Teríamos temperaturas negativas em torno de -18°C sem o efeito estufa, enquanto na realidade temos uma média anual de 14,78°C considerando os dias mais frios e os mais quentes. A crise climática tem origem no agravamento do efeito estufa devido ao aumento das emissões dos gases que o causam. As maiores temperaturas médias que se tem registro aconteceram no século XXI. A medição dos GEE ocorre desde a Revolução Industrial. Com o aumento da queima dos combustíveis fósseis, acelerada no período pós-industrialização, houve aumento significativo até chegarmos ao cenário atual em que somos mais de 8 bilhões de habitantes explorando os recursos naturais de maneira muito rápida e intensa (PINSK, 2022).

São várias as causas do aquecimento global, em sua maioria causadas pela intervenção do homem na exploração de recursos naturais. A emissão antrópica de gases contendo principalmente carbono e metano é um fenômeno não natural e tem como principais fontes a queima de combustíveis fósseis, o desmatamento e as queimadas, agricultura e pecuária, excesso de consumo e má gestão de resíduos sólidos.

Entre os gases gerados pelo homem e que atuam no aumento do efeito estufa se encontram o monóxido de carbono, o dióxido de carbono, o clorofluorcarbono (CFC), o óxido

de nitrogênio, o dióxido de enxofre e o metano. Desses gases, o dióxido de carbono e o dióxido de enxofre estão relacionados à queima de combustíveis fósseis. A liberação do dióxido de enxofre é fruto da queima de gasolina, diesel e outras fontes de combustíveis fósseis que liberado na atmosfera prejudica a camada de ozônio e favorece a formação de chuva ácida. Já o Dióxido de carbono (CO2) é o gás do efeito estufa mais abundante, sendo utilizado como referência para classificar o potencial destrutivo dos outros gases. É liberado na queima de combustíveis fósseis e pelo desmatamento. A geração de energia elétrica, a oferta de combustíveis para o transporte terrestre, marítimo e aéreo e a consequente liberação desse gás, fazem com que o CO2 seja o maior contribuinte para o aquecimento global. A estimativa é de que houve 35% de aumento de sua presença na atmosfera desde a Revolução Industrial. São toneladas lançadas todos os anos na atmosfera, exemplificadas pelos dados de 2018 que apontam uma emissão de 10 gigatoneladas, ou 4,8 toneladas per capita, segundo relatório do Global Carbon Project (PINSK, 2022).

Pinsk (2022) traz também que a opinião pública e os cientistas há anos vem tratando o aquecimento global e suas consequências como uma realidade comprovada cientificamente com a qual temos que conviver no dia a dia. Seus efeitos podem ser observados no aumento da temperatura média da Terra. O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), entidade científica criada em 1988 no contexto da Organização das Nações Unidas (ONU) registrou um aumento médio de temperatura na ordem de 0,7°C no século XX, apontando que esse foi o século mais quente desde o fim do último período glacial. Os dados do IPCC são atualizados em relatórios desde 2007, prevendo desde então uma elevação ainda maior de temperaturas no século XXI, podendo chegar a 4°C se nada for feito em escala global. Segundo seu relatório de 2018, 2°C de elevação na temperatura média significaria extinção de 99% dos recifes de corais, 16% das plantas, uma subida de 0,46 metros do nível do mar até 2100. Em 2019, seu relatório aponta que se o aquecimento do planeta superar a barreira de 1,5°C em relação ao nível pré-industrial haverá riscos de:

- Incêndios, secas e enchentes mais frequentes, destruindo regiões e levando ao avanço da pobreza no mundo;

- Perda de territórios em razão do aumento no nível do mar, acarretando em refugiados climáticos;

- Avanço nos vetores de doenças tropicais em razão das temperaturas mais altas;

- Prejuízos à agricultura, colocando em risco a segurança alimentar;

- Grave risco a ecossistemas e à biodiversidade.

Para que essas catástrofes climáticas não ocorram, o IPCC recomenda que as emissões humanas de dióxido de carbono precisam cair 45% até 2030 (na comparação com 2010) e zerar até 2050, listando também as ações globais necessárias:

- Alteração radical nas fontes energéticas e no uso da terra;

- Desenvolvimento de tecnologias para remoção de CO2 da atmosfera;

- Transformações nos sistemas produtivos, atingindo cidades e indústrias;

- Modificações radicais no estilo de vida das populações, afetando o consumo, reduzindo o desperdício de alimentos e oferecendo opções de transportes não poluentes.

Nessa importante questão sobre o aquecimento global, apesar de muitos estudos e pesquisas, existe controvérsia e não há unanimidade da comunidade científica a respeito da ação humana ser a causa do aquecimento do planeta.

O caráter científico do início das discussões sobre o clima despertou ao longo dos anos o interesse da esfera política mundial, com a consequente participação crescente de governantes por conta das ações políticas necessárias para incentivo e imposição de atitudes para diminuir os efeitos dos GEE. A ciência dá respaldo para tomada de decisões, fornecendo conclusões e evidências através de suas pesquisas e a política utiliza os resultados como base para tomada de decisões que implicam no estabelecimento de tratados e acordos internacionais que se refletem em leis nacionais e afetam o modo de viver da sociedade. Com tantos interesses envolvidos, a controvérsia é inevitável. Por um lado, se tem o IPCC, representando política e cientificamente a visão antropogênica do aquecimento global e, por outro lado, se tem o NIPCC (Nongovernmental International Panel on Climate Change), criado em 2007 para centralizar a opinião cética de cientistas contrários ao "consenso científico" do aquecimento global. O objetivo do NIPCC é oferecer uma "segunda opinião" sobre as evidências utilizadas pelo IPCC, com o argumento de que seus membros não estão associados a nenhuma agência governamental e não estão tampouco predispostos a acreditar na mudança climática como efeito dos GEE antropogênicos (OLIVEIRA, 2009). Ambos os painéis fornecem relatórios sínteses para políticos. Os cientistas do NIPCC refutam as principais alegações do IPCC alegando que o aquecimento global do século XX foi moderado e teve outros precedentes, que o impacto para a saúde humana e para a biodiversidade pode ser positivo e que o dióxido de carbono não seria o principal determinante das mudanças climáticas. Somam-se a isso argumentos a respeito do vínculo financeiro dos cientistas e

líderes do IPCC indicados pelos governos, bem como de que o IPCC é uma entidade política e não científica, que reflete a posição de governos ou tenta induzir governos a adotar a posição do IPCC.

Essa controvérsia é também evidenciada por Pinsk (2022), que menciona o fato de parte da comunidade científica defender que o aquecimento global é um fenômeno natural, provocado pela intensificação da atividade solar; cita cientistas e climatologistas que afirmam que o aquecimento global não é hipótese comprovada; que estudiosos alegam que o recorte temporal usado para as justificativas da ação humana são insuficientes e que mesmo na modernidade houve períodos de aquecimento quando a emissão dos GEE ainda não eram elevadas.

> De tantas possíveis reflexões, apenas uma conclusão pode ser aqui inferida: a controversa questão das mudanças climáticas do aquecimento global ainda não acabou, pois ainda não há consenso científico estabelecido. E neste processo todo, em que o poder da Política parece prevalecer perante a Ciência, fica o questionamento: quais seriam os verdadeiros interesses dos governos no alarmismo do aquecimento global? Estariam os representantes dos governos defendendo algum interesse econômico por trás de todo este contexto? Um exemplo típico e bastante conhecido, assumido abertamente, foi o caso em que, durante vigência do presidente W. Bush no poder, os EUA se recusaram ratificar o Protocolo de Quioto sob a justificativa de que causaria sérios prejuízos à economia norte-americana, cuja matriz energética é fortemente baseada no consumo de combustíveis fósseis, notadamente o petróleo. Mas e nos demais países, favoráveis ao aquecimento global? O que justificaria tal postura? Várias teorias conspiratórias são difundidas, desde a perspectiva de promissoras fontes de recursos financeiros com o mercado de carbono, e o favorecimento outras fontes de energia, como nuclear e biodiesel, etc. Já quanto aos céticos do aquecimento global antropogênico, estes cientistas que questionam o "consenso científico", são acusados de serem financiados pela indústria de energia (carvão, petróleo) e de acreditarem que a noção das mudanças climáticas antropogênicas é uma conspiração. (OLIVEIRA, 2009, p. 958).

A despeito das controvérsias envolvidas nessa questão, o fato é que desde o início das discussões sobre clima e ação antropogênica causando aquecimento global se tem diversos documentos e acordos internacionais firmados, com cooperação progressiva entre as nações.

Em 1979 se realizou a "Primeira Conferência Mundial do Clima", de caráter científico que objetivou alertar sobre o risco de mudanças regionais e até globais no clima, caso se continuasse a expansão das atividades humanas de então; em 1990 ocorreu a "Segunda Conferência Mundial do Clima" e o Primeiro Relatório de Avaliação do IPCC foi concluído, servindo de base para a "Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima" (CQNUMC), um tratado internacional resultante da "Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento", conhecida como "ECO-92", "RIO-92" ou "Cúpula da Terra". Os países membros passam então a realizar anualmente a "Conferência das Partes" (COP), a partir de 1995; a terceira edição, na cidade japonesa de Kioto (COP3) estabeleceu o

"Protocolo de Kioto", reconhecido como primeira iniciativa global com metas quantitativas para redução ou captura (sequestro de carbono) dos GEE (OLIVEIRA, 2009).

As discussões foram avançando até que na COP-21, em 2015, foi aprovado o Acordo de Paris, classificado como um sucesso para o planeta e sua população e considerado como o início de uma nova era na política climática internacional. Segundo Bedoni (2022) a COP-26, em 2021, consolidou o compromisso global para acelerar ações climáticas através do Pacto Climático de Glasgow, visando a meta máxima de 1,5°C e trouxe avanços inovadores sobre redução do carvão, controle do metano e interrupção do desmatamento. No evento climático mais recente, a COP-27 no Egito, em 2022, discutiu-se a implementação do Acordo de Paris e da Carta Climática de Glasgow. Houve avanços na questão do financiamento, transferência de tecnologia, adaptação e colaboração internacional. Evitar a escalada de conflitos internacionais, a segurança energética e a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável foram outros assuntos concorridos na COP-27. Frustrou-se a expectativa quanto à questão do limite de 1,5°C e quanto à mitigação no longo prazo (pico de emissões antes de 2030 e emissões zero de GEE até 2050). Os avanços se deram no campo das promessas: de criação de um Fundo para perdas e danos climáticos e outro para financiamento climático a países em desenvolvimento. Quanto ao tema de perdas e danos, na "declaração de emergência climática" foi destacado que 2022 foi um ano marcado por inúmeros desastres climáticos, tais como:

> "no verão, um terço do Paquistão foi inundado, deslocando cerca de 33 milhões de pessoas, sendo que 16 milhões eram crianças; terríveis incêndios florestais na Europa e Estados Unidos; consecutivos ciclones e subsequentes inundações no leste da Austrália; inúmeros rios secando na China e na Europa; fortes tempestades e extensas inundações em Bangladesh e Índia; e ondas de calor excepcionalmente severas em muitas partes do Hemisfério Norte. E o Brasil não ficou de fora. As enchentes nos Estados do Nordeste ao longo deste ano foram intensificadas pelas mudanças climáticas e causaram, por exemplo, a maior tragédia do século em Pernambuco, quando mais de 100 pessoas morreram vítimas de deslizamentos e enxurradas na região metropolitana de Recife". (BEDONI, 2022, p. 9).

É nesse cenário de desigualdade, dependência energética e ameaça ambiental, que surgiu no centro das discussões o tema da sustentabilidade. Discutido pela sociedade, por empresas e instituições públicas, esse novo formato de desenvolvimento é pautado por três grandes objetivos: eficiência econômica, igualdade social e integridade ambiental (BURSZTYN, 2018, apud SANTOS 2021, p. 15). Ainda segundo SANTOS (2021), para tratar desse tema temos a necessidade de compreender a organização da matriz energética, do mundo e do Brasil. Há dois fatores chaves a esse respeito: o peso do petróleo na composição das matrizes energéticas e a duração de suas reservas.

A compreensão da matriz energética é essencial pela importância que o petróleo tem em sua composição. Goldemberg (1998) esperava que em 20 anos (até 2018) o Brasil alcançaria o consumo per capita de 2,5 a 3,0 TEP/ano, o que não se confirmou (vide tabela 2). No mesmo artigo, questionava se o País disporia de recursos energéticos naturais para sustentar o crescimento previsto, principalmente porque à época nossa matriz energética era composta por 61% em recursos renováveis e 39% em petróleo e gás. A despeito de sua previsão sobre crescimento da OIE incluir o aumento da produção nacional de petróleo, há ênfase de que a solução permanente para manter o desenvolvimento sustentado se daria pelo uso de fontes renováveis de energia.

Citando que as reservas mundiais de petróleo se esgotariam em 100 anos, Schuchardt (2001) defendeu que a busca pela substituição do petróleo para a indústria química no Brasil deveria ser feita pela utilização da biomassa. Além de renovável a biomassa reduz a poluição ao contrário da utilização de carvão e gás natural de difícil transformação adicionado ao fato de que não resolveriam e até agravariam os danos ambientais.

Em 2003 a matriz energética brasileira mostrou uma alteração substancial. Houve uma inversão em relação a 1998 (GOLDEMBERG), com as fontes não renováveis sendo responsáveis por 58,7% da OIE. A tabela 5 mostra a distribuição da OIE no Brasil e no mundo em 2003. Apesar de produzir 41,3% de sua energia através de fontes renováveis, ante apenas 14,4% do restante do mundo, o Brasil tinha no petróleo sua principal fonte energética primária.

TABELA 5 - Energia primária no Brasil e no mundo em 2003 total e parcelas

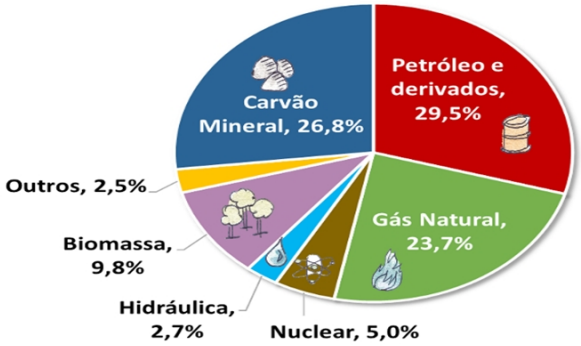
Energia primária				Brasil	Mundo
Total, bilhões de tep				0,193	10,7
Participação das fontes (%)	Não-renováveis	Fósseis	Petróleo	43,6	35,3
			Gás natural	6,6	20,9
			Carvão	6,8	24,1
		Nuclear		1,8	6,4
			Subtotal	58,7	86,6
	Renováveis	Tradicionais	Biomassa tradicional	19,0	9,4
		Convencionais	Hidráulica	15,3	2,1
		Modernas, "novas"	Biomassa moderna	6,9	1,2
			Outras: solar, eólica etc.	< 0,1	1,7
		Subtotal		41,3	14,4

Fonte: Goldemberg (2007, p.8)

Foi mantida uma forte base hidráulica e uma incipiente utilização de então “modernas” fontes de energia (solar, eólica, etc). O consumo de lenha (biomassa tradicional) continuava elevado. O Brasil era um paradigma mundial por conta da utilização de biomassa moderna na produção do etanol para uso nos transportes. A posição confortável em relação às fontes renováveis de energia poderia ser colocada em risco por conta de diferentes posicionamentos sobre os rumos que o país seguiria na questão energética (GOLDEMBERG, 2007).

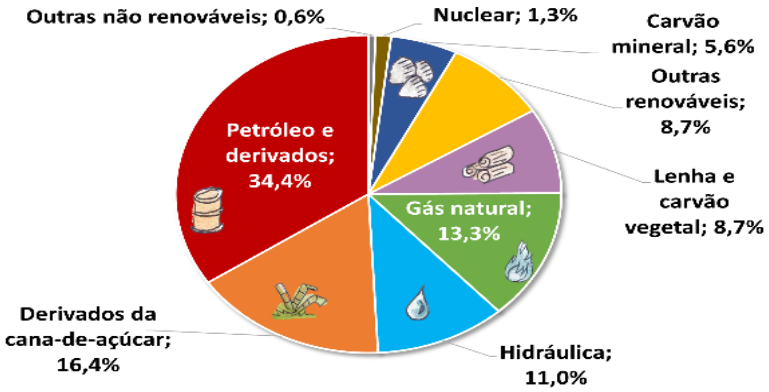
Apesar da produção de petróleo estar diminuindo sua participação na matriz energética mundial, em 2020 a IEA mostra alteração insignificante no balanço entre as fontes renováveis (15%) e não renováveis (85%). A Figura 5 mostra o petróleo liderando a matriz energética mundial com 29,5% de participação, ante 35,3% em 2003. E essa diminuição de consumo se deu pelo aumento da participação do gás natural, carvão mineral e energia nuclear.

FIGURA 5 – Matriz Energética Mundial – 2020



Fonte: EPE (2022)

***FIGURA 6** – Matriz Energética Brasileira - 2021*



Fonte: EPE (BEN, 2022).

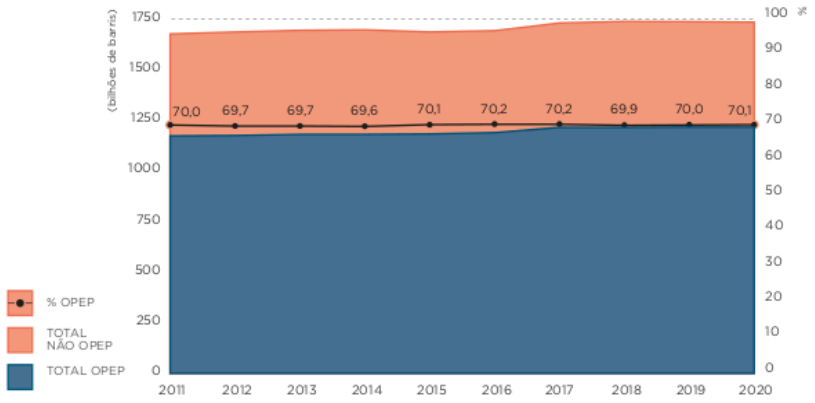
No Brasil, conforme a figura 6 acima nos mostra, houve uma alteração maior. As fontes renováveis saltaram para uma participação de 45,4% (41,3% em 2003). O petróleo no entanto tem uma presença maior do que no resto do mundo (34,4%) e significa mais que o dobro da segunda fonte energética mais utilizada (derivados de cana – 16,4%).

Tão importante quanto o estudo da evolução da matriz energética mundial e brasileira ao longo do tempo, que mostrou a diminuição percentual do papel do petróleo e derivados, é a avaliação sobre as reservas e a produção atuais bem como as tendências para o futuro. As rendas petrolíferas das cidades estudadas estão intimamente relacionadas a esses fatores.

1.2.4. – A geopolítica do petróleo

As reservas mundiais provadas em petróleo atingiram 1.732,4 bilhões de barris em 2020 (ANP, 2022, p. 29). Desse total, 70,11% estão nos países que compõem a OPEP mais a Rússia, dado relevante por conta das implicações geopolíticas que veremos adiante. O gráfico 1 mostra o estoque de petróleo disponível para produção em 2020 e a evolução desse estoque ao longo dos anos. Pode-se perceber um ligeiro aumento da participação da OPEP, fruto da de fatores geopolíticos e econômicos que vem freando a expansão da pesquisa por novos campos ao longo desse tempo.

GRÁFICO 1 – Reservas Mundiais Provadas de Petróleo 2011/2020

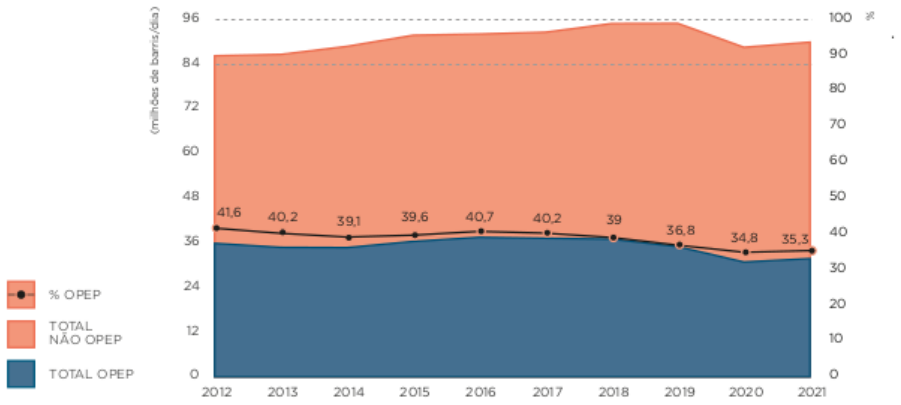


Fonte – ANP (2022, p.30)

Em 2021 a produção mundial de petróleo foi de 32,81 bilhões de barris de petróleo, significando que haveriam reservas mundiais para pelo menos mais 50 anos (ANP, 2022). O Gráfico 2 mostra a evolução da produção mundial de petróleo entre 2012 e 2021. A queda na

produção observada em 2020 deveu-se à desaceleração econômica provocada pela COVID-19 e percebe-se que em 2021 a produção voltou a se acelerar.

GRÁFICO 2 - Evolução da produção de petróleo – 2012/2021



Fonte – ANP (2022, p.33)

Esse é um cálculo estático sobre dados recentes disponíveis. É importante porque sinaliza que as reservas de petróleo atuais são suficientes para muitos anos e sua utilização dependerá do quanto evoluirá a transição energética em curso. No entanto, vale ressaltar que essa estimativa é dinâmica e pode sofrer alterações devido a fatores como descobertas de novas reservas e avanços tecnológicos na exploração e produção. Será, portanto, o avanço na demanda por fontes renováveis de energia e não o final das reservas de combustíveis fósseis que poderá afetar a renda dos países e regiões produtoras a médio e longo prazo.

As relações entre os países produtores e consumidores de petróleo possuem implicações políticas, econômicas e estratégicas. Entre esses fatores podemos citar: a distribuição geográfica de suas reservas, o histórico de como são exploradas, a assimetria entre países produtores e os principais países consumidores, a participação de grandes empresas e investidores na sua produção e comercialização, entre outros. O petróleo, junto com o gás natural está no centro da questão energética mundial pela importância que tem para manter a economia dos países funcionando, tanto dos países exportadores quanto dos importadores dessa commodity.

“Em primeiro lugar, o preço do petróleo tem impacto sobre o conjunto das atividades para as quais não pode ser substituído. Em segundo lugar, a evolução de seu preço viabiliza ou não a oferta de fontes energéticas que possam substituí-lo”. (MIELNIK, 2012. p. 3).

O preço do petróleo é outra variável crítica para países e regiões produtoras e consumidoras. Qualquer aumento do preço provoca perdas econômicas significativas para os grandes consumidores e ganhos extraordinários aos países exportadores. As maiores reservas são concentradas geograficamente em poucas regiões, notadamente no Oriente Médio, e em poucos países ao redor do mundo. Além de sua importância econômica, é também o motor militar na intrincada geopolítica mundial. Bicalho (2014) cita os conflitos no Oriente Médio como sendo críticos nas relações internacionais ao provocar alterações nos preços e na oferta mundial. O aumento dos preços impacta a atividade econômica porque a indústria petrolífera é um dos motores econômicos gerando demandas próprias para sua exploração e produção (ligação para trás) e provém demandas para outras atividades econômicas (ligação para frente).

A indústria do petróleo tem sido palco de muitas disputas geopolíticas ao longo da história. Na década de 1890, o mercado russo de petróleo era dominado pelos irmãos Nobel, exportando-o para a Ásia, ameaçando a hegemonia mundial da Standard Oil americana. O mesmo petróleo russo estava na raiz da crise de superprodução de 1928, agora através da produção soviética após a revolução bolchevique (FARIAS, 2018).

Ao final da década de 1950 a indústria petrolífera mundial ganha tons nacionalistas com a aliança dos países produtores para combater o cartel das gigantescas empresas, as “sete irmãs”, que controlavam as reservas petrolíferas. O objetivo foi o de combater as empresas que haviam reduzido unilateralmente os preços do petróleo prejudicando os países produtores. Esses países se uniram para criar empresas nacionais e estrutura própria de preços. Nascia um novo cartel, oposto ao das “sete irmãs”. A Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) mudou radicalmente o jogo de forças na indústria petrolífera. Arábia Saudita, Venezuela, Kwait, Iraque e Irã foram os signatários originais. Posteriormente se juntaram Qatar, Indonésia, Nigéria e Gabão. Representando 80% das exportações mundiais de petróleo à época, a OPEP expandiu suas descobertas e produção na esteira do desenvolvimento mundial acelerado de então, proporcionando petróleo farto e barato na década de 1960 (FARIAS, 2018).

A década de 1970 se inicia com uma mudança substancial na oferta/demanda de petróleo causada por conflitos e ações envolvendo países exportadores e importadores, com consequências para toda a economia mundial Bastos (2022) relata três grandes choques ao longo dos últimos 50 anos. Em 1973, na guerra de Yom Kippur, os Estados Unidos e seus aliados foram retaliados com embargos no fornecimento de petróleo por vários membros da OPEP. A ajuda americana a Israel também foi acompanhada pelo corte de produção e pela

multiplicação do preço do petróleo em quase cinco vezes entre setembro de 1973 e janeiro de 1974, no que foi chamado de "primeiro choque do petróleo". Pouco tempo depois, em 1979, o "segundo choque do petróleo" ocorreu na esteira da revolução iraniana, que nacionalizou suas reservas e se intensificou com a guerra entre Irã e Iraque, com triplicação dos preços no espaço de um ano. Se para os países desenvolvidos os dois choques do petróleo significaram problemas substanciais em suas economias, para os países em desenvolvimento os choques significaram também a explosão de suas dívidas externas e processos inflacionários severos que estagnaram suas economias. No início dos anos 2000, houve novo desequilíbrio na oferta/demanda por petróleo, causado pelo forte crescimento de mercados emergentes e economias em desenvolvimento, especialmente China e Índia. Esse "terceiro choque" ocorreu de maneira mais gradual e a alta acabou abruptamente durante a crise financeira global de 2008.

Se conflitos envolvendo países exportadores de petróleo podem causar alta nos preços por corte de fornecimento ou suspensão da produção; e variações no consumo e/ou no desenvolvimento econômico podem provocar oscilações na demanda e nos preços, há também um fator fiscal envolvendo os países produtores.

Há países da OPEP com orçamentos elevados e fortes demandas sociais tais como Irã, Venezuela, Arábia Saudita e alguns emirados que exercem pressão para que se aumentem os preços e caso isso não seja suficiente, contraditoriamente extrapolam suas cotas de produção vendendo maior volume e pressionando os preços para baixo. Mielnik (2012) apontava uma estimativa de preço do petróleo que permitia equilibrar o orçamento dos países produtores. À época, o piso do preço do petróleo era de US$ 74 por barril, balizado pela Arábia Saudita com produção de 8,8 milhões de barris diários e dependência do petróleo para 80% do seu orçamento. Esse valor atenderia todos os membros da OPEP e viabilizaria ampliação de oferta com produção à partir de areias betuminosas (viável ao valor de US$ 35 a 40/barril), de óleo de xisto (viável a US$ 35) e em águas ultra profundas (US$ 50 a 60/barril).

Os dois primeiros choques do petróleo explicitaram a vulnerabilidade da economia mundial em relação à questão energética, petróleo em particular. A alta dos preços viabilizou a exploração e produção fora da área da OPEP entre 1981 e 1985. A reação da OPEP foi novamente diminuir a produção de 30 milhões para 20 milhões de barris/dia, o que elevou o barril de US$9 para US$30. Tal medida teve como consequência novos padrões de consumo, busca por eficiência energética e fontes alternativas ao petróleo que à partir daí se tornaram prioritárias em muitas economias. A produção crescente fora da área da OPEP (Mar do Norte, Golfo do México, Sibéria, Nigéria, Alasca, Cazaquistão) resultou em excedente de oferta e

queda dos preços e os novos padrões de consumo nos países da OCDE reduziu significativamente o consumo. A Arábia Saudita então ampliou ainda mais sua produção fazendo com que o preço caísse para US$12 com dois objetivos principais: comprometer o desenvolvimento de novas jazidas, mais caras, fora da OPEP e reduzir o efeito das medidas de eficiência energética nos grandes mercados consumidores da OCDE (MIELNIK, 2012).

Outro movimento estratégico recente se deu com o aumento da produção de petróleo americana através da exploração do óleo de folhelho – shale oil. Numa nova dinâmica, essa atividade apresenta um ciclo de investimento diferente, que ocorre ao longo do processo de produção, por conta de seu curto prazo de implantação e maturação. Essa característica permite calibrar os níveis de investimento de maneira ágil e determinando mobilização e desmobilização conforme as oscilações dos preços. A exploração do *shale oil* permitiu aos EUA retomarem o posto de maior produtor mundial de petróleo e um rápido aumento da oferta de petróleo. Em 2014 a produção do shale oil foi um dos principais responsáveis pelo colapso dos preços do petróleo e desde então a OPEP vem perdendo capacidade de balancear os preços mundiais (MENDES, 2018).

A guerra na Ucrânia, iniciada em 2020, provocou uma crise energética mundial. Rússia e Ucrânia são dois países exportadores de commodities, sendo que a Rússia é o maior exportador mundial de combustíveis fósseis.

Segundo o WEO (2022, p.3) “o mundo está no meio da sua primeira crise energética global, uma crise de amplitude e complexidade sem precedentes”. O relatório de 2022 destaca a insegurança energética que foi desnudada com o conflito entre Rússia e Ucrânia, alterando as cadeias globais de produção e fornecimento de carvão, gás e petróleo. Houve aumento generalizado da inflação uma vez que a insegurança trouxe aumento de todas as fontes energéticas fósseis, impossibilitando substituições. O petróleo, apesar de ter tido aumento, tornou-se um dos combustíveis fósseis mais baratos.

A crise provocou transferência de renda dos consumidores para os produtores em 2022, com lucro de 2 trilhões de dólares acima do lucro líquido de 2021. Gerou ações de curto prazo com aumento da produção de eletricidade à partir de carvão e petróleo, prolongou o tempo de vida de algumas usinas nucleares e acelerou os novos projetos de energias renováveis. Apesar de menor atenção, uma maior eficiência energética será essencial como resposta de curto e longo prazo. O WEO (2022) ainda traz como desafio expandir a economia e ao mesmo tempo reverter a relação de proporcionalidade entre consumo de combustíveis fósseis e crescimento econômico, que se mantém em 80% desde o início da Revolução Industrial. Se os compromissos de redução forem cumpridos, a relação cai para menos de

75% em 2030 e para pouco mais de 60% até 2050. Nesse cenário, por exemplo, o aumento da venda de veículos elétricos fará com que a demanda por petróleo se estabilize em meados da década de 2030 e diminua ligeiramente na metade do século.

A solução duradoura para a insegurança energética reside na redução da demanda por combustíveis fósseis. Os mercados e as políticas energéticas mudaram após o conflito envolvendo Rússia e Ucrânia. O argumento ambiental foi reforçado pelo argumento econômico a favor de tecnologias limpas competitivas em termos de custos e preços. Há um início de avanço no alinhamento real entre prioridades ambientais, econômicas e de segurança. Há necessidade de garantir uma ampla coligação de países participantes na nova economia da energia uma vez que se tornaram mais visíveis as discordâncias geopolíticas envolvendo energia e clima.

O caminho da transição energética está traçado. Os prazos acordados e a intensidade das mudanças se mostram incertos. A volatilidade dos preços e a disponibilidade de investimentos são fatores que influenciarão as decisões a serem tomadas. Atualmente para cada 1 dólar gasto em combustíveis fósseis, 1,5 dólar é investido em tecnologias de energia limpa. No melhor cenário previsto, em 2030 a proporção de gastos globais será de 5 dólares em fornecimento de energia limpa, 4 dólares em eficiência energética e usos finais e 1 dólar em combustíveis fósseis. Será preciso acelerar vários processos pois esse cenário ideal enfrentará muitos desafios pelo caminho. O licenciamento e construção de novas linhas de transmissão pode demorar até 13 anos. O cobre terá maior crescimento absoluto. Silício e prata para energia solar fotovoltaica, terras raras para motores de turbinas eólicas e lítio para baterias enfrentarão taxas muito rápidas de crescimento de demanda. Aumentar a produção desses minerais, investir em inovação tecnológica contínua e na reciclagem são opções vitais para aliviar as tensões nos mercados de minerais estratégicos.

“À medida que o mundo supera a atual crise energética, é necessário evitar novas vulnerabilidades decorrentes de preços elevados e voláteis de minerais estratégicos ou de cadeias de abastecimento de energia limpa altamente concentradas.” (WEO, 2022, p.11).

Bastos (2022) coloca que a guerra na Ucrânia piorou os cenários de crescimento e inflação, com efeitos que se sobrepuseram aos da pandemia. Segundo o Banco Mundial, no primeiro semestre de 2022, “os preços de energia em março estavam mais de quatro vezes maiores do que o vale de abril de 2020 e essa foi a maior elevação em 23 meses desde o choque do petróleo de 1973” (BASTOS, 2022, p.6). Os mercados de commodities passam por um conjunto de pressões elevando preços a recordes históricos. No caso da energia dessa vez não houve a possibilidade de aliviar a pressão altista dos combustíveis fósseis porque os

aumentos decorrentes do conflito foram generalizados e expressivos. O petróleo bruto no momento é um dos combustíveis mais baratos, sendo inclusive utilizado para substituir o gás na produção de eletricidade e o carvão também teve seus preços elevados. Nas crises anteriores a elevação do preço do petróleo isoladamente permitiu utilização de gás e carvão em sua substituição. Agora há pouco espaço para substituição. A alta generalizada dos preços eleva também o preço da produção de minérios que por sua vez tornam mais caro o custo das tecnologias energéticas renováveis.

Esse risco de insuficiência energética por conta de descompasso entre a desaceleração dos investimentos em combustíveis fósseis e sua substituição confiável por energias renováveis também é apontado por BASTOS (2022). Relatório do FMI mostra a queda preocupante nos investimentos em petróleo e gás nos últimos anos antecipando uma menor demanda por combustíveis fósseis, com as empresas focando mais em geração de caixa do que em investimentos. Essa redução em parte pode ter causa na transição energética. A crise energética trazida pela pandemia e pela guerra surpreendeu e trouxe preocupação sobre esse ritmo de desinvestimento estar sendo mais rápido do que a velocidade de adoção de energia renovável. Essa queda de investimento pode manter ou aumentar o preço dos combustíveis fósseis. O estudo conclui que:

> "os riscos de preços altos e voláteis seriam reduzidos se houvesse um esforço climático coordenado entre países produtores e consumidores de combustíveis fósseis e desinvestimento nesse setor em ritmo coerente com a velocidade de adoção de energias renováveis." (BASTOS, 2022, p. 9).

A necessidade de desenvolvimento exigirá maior disponibilidade de energia e a volatilidade de preço dos combustíveis fósseis e a velocidade da substituição desses estarão presentes nas discussões e ações de curto, médio e longo prazo no país. A localização geográfica é fator importante na geopolítica mundial e a matriz energética é uma das mais limpas do planeta. Nesse cenário global de dependência e insegurança energética o Brasil não é mais um expectador. O pré-sal transformou o país em exportador de petróleo. Esse será o assunto tratado na próxima seção.

1.3. O contexto brasileiro e o Pré-Sal

Niterói/RJ, Maricá/RJ e Ilhabela/SP estão inseridas em um mundo globalizado, dependente de energia e pressionado pelo aquecimento global. Recebem rendas petrolíferas elevadas sem ter controle sobre o ritmo da exploração e produção (que determinará quando se esgotarão as reservas), o preço, o câmbio e a política de substituição dos combustíveis fósseis.

Para melhor compreender a questão petrolífera no Brasil alguns aspectos de nossa industrialização e de nossa economia precisam ser elencados. Vamos nos ater na movimentação da indústria petrolífera, objetivo desse estudo.

1.3.1. – Brasil colônia, Império e Primeira República

Durante o período colonial e no decorrer do Império, enquanto a Revolução Industrial acontecia o Brasil se manteve como um país exclusivamente agrícola. O funcionamento de fábricas na então colônia chegou a ser formalmente proibido pois a coroa portuguesa adquiria produtos na Inglaterra e os comercializava no Brasil. A despeito de investimentos empresariais durante o segundo reinado, a política econômica oficial continuava privilegiando a agricultura exportadora. A classe dos latifundiários exercia seu domínio aprovando leis favoráveis à ampliação e predominância das atividades agrárias. Nesse período, porém, foi revogada a lei que proibia manufaturas no país e houve um incentivo à implantação de indústrias com adoção de política protecionista de aumento de taxas alfandegárias. Essas indústrias brasileiras iniciais se limitavam a pequenas oficinas, marcenarias e tecelagens. (LINS, 2005).

O avanço era relativo pois a carência de uma indústria de base tornou o surto de crescimento dependente dessa indústria de base, foco dos países capitalistas avançados que viviam a segunda revolução industrial, com o desenvolvimento da siderurgia, química e indústria pesada; com o vapor cedendo lugar ao petróleo e à energia elétrica. (BRUM, 2002 apud LINS, 2005, p. 26).

O consumo de derivados de petróleo avançava e havia um movimento de consolidação do comando das companhias internacionais sobre sua importação, quando em 1927 teve início no Congresso Nacional a discussão sobre o primeiro projeto especial relativo ao petróleo, tratando da propriedade, exploração e pesquisa de jazidas de petróleo (DIAS, 1993).

1.3.2. – A era Vargas e a criação da Petrobrás

A crise de 1929 teve efeitos severos sobre a agricultura cafeeira e provocou mudanças econômicas de caráter nacionalista. O governo Vargas passou a intervir ativamente na economia com oferta de crédito, regulamentação e participação direta na produção. Surgiram empresas estatais de siderurgia (Usina de Volta Redonda), de Mineração (Companhia Vale do Rio Doce) e petroquímica. O Conselho Nacional de Petróleo (CNP) foi criado para

minimizar a dependência do petróleo, para estruturar e regularizar o setor desde a exploração até o comércio exterior e interno de petróleo e derivados (LINS, 2005).

A década de 30 inicia-se com forte rejeição à legislação minerária vigente e discussões referentes ao pouco avanço na exploração do petróleo. Segundo Dias (1993) o governo provisório de Vargas decreta o fim de atividades minerárias dos governos estaduais, cancela concessões feitas e condiciona revalidações à autorização do governo federal. Foi criado o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e redigido o Código de Minas muito restritivo e nacionalista, que tornou o subsolo patrimônio da União. O comércio de derivados e outras atividades relativas ao petróleo foram considerados de utilidade pública, passando a ser tratado como questão política fundamental. Houve tabelamento da gasolina, sob argumento da defesa da economia popular e durante o Estado Novo por pressão de militares e diplomatas Vargas cria o CNP em 1939 e coloca o petróleo como uma questão de segurança nacional. Lucchesi (1998, p. 21) traz que "Na época, o consumo brasileiro já causava uma dependência incômoda dos produtores estrangeiros."

Havia discussões acaloradas entre governo e particulares sobre a existência ou não de petróleo em Lobato, na Bahia. Pressionado, o governo aperfeiçoou a exploração e em 21 de Janeiro de 1939 descobriu-se petróleo no local, causando grande comoção em Salvador. O mapeamento geológico e a geofísica se aperfeiçoaram.

> A descoberta do primeiro campo comercial em Candeias, em 1941, encerraria qualquer dúvida adicional. Perfurado o poço por têcnicos de um órgão oficial, com equipamento de propriedade do governo, o petróleo estatal tinha seu marco primeiro. (DIAS, 1993, p. 21)).

Após a segunda guerra mundial, os países capitalistas capitaneados pelos EUA se reorganizam retomando o imperialismo com vigor no mercado brasileiro. A pressão popular e a demanda por petróleo se intensificaram com a campanha "O petróleo é nosso". O tema é parte da campanha presidencial de 1950, com a população cobrando posição dos candidatos e elegendo vários líderes envolvidos na defesa do petróleo brasileiro. Vargas durante a campanha assume que resolveria o problema e volta ao poder em 1950, com uma política que beneficiava indústrias nacionais. Em dezembro de 1951 é enviado ao Congresso o projeto de lei para criação da sociedade de economia mista Petróleo Brasileiro S/A, em que o governo federal teria 51% das ações. Após intensos debates, substitutivos e negociações, o projeto é aprovado em 21 de setembro de 1953 e sancionado como lei 2004 em 03 de outubro de 1953.

> O projeto entra em discussão final a partir de 10 de setembro de 1953. Sua redação final é aprovada em 21 daquele mês. Vargas assina o projeto em 3 de outubro, a

> mesma data das eleições nacionais sob a Constituição de 1946 e o mesmo dia em que foi deflagrada a Revolução de 1930. (DIAS, 1993, p. 104).

A lei 2004/53 foi fruto de intenso movimento político e debates ferrenhos que se iniciaram ainda na década de 1930, conforme já relatado. Passou pelo período do Estado Novo e pela redemocratização em 1945; pressões empresariais e políticas externas a favor das refinarias estrangeiras em oposição a nacionalistas e movimentos de esquerda na campanha "o Petróleo é nosso". Para nosso estudo é importante citar que foi nos debates políticos de construção dessa lei que foi colocada a questão dos royalties como compensação financeira para estados e municípios.

> Todas as outras comissões, no entanto, aprovavam os termos gerais do projeto de Vargas, acrescentando apenas algumas modificações, já mencionadas e procurando regulamentar a questão dos royalties de estados e municípios. (DIAS, 1993, p, 102).

Segundo LUCCHESI (1998), a Petrobras foi criada como base para a indústria petrolífera brasileira. Em nome da União exerceria o monopólio de exploração, produção, refino, transporte e comercialização do petróleo e seus derivados. Fez parte do ciclo histórico de montagem estatal das bases industriais brasileiras com criação e atuação do estado brasileiro nas áreas de siderurgia, metalurgia e petróleo. Suprir o mercado brasileiro de petróleo e derivados, produzidos nacionalmente ou importados foi sua missão.

À partir da criação da Petrobrás em 1953 a história do petróleo no Brasil se confunde com a da empresa e de suas ações. O controle estatal e o monopólio trouxeram junto a influência política e a direção empreendida pela política econômica de cada governo ao longo do tempo. Um fator que manteve a empresa sólida e competitiva foi a busca permanente de corpo técnico próprio e de excelência, bem como o constante investimento em tecnologia.

Continuando o percurso histórico, Lins (2005) escreve que logo após a criação da Petrobrás se acirra no Brasil uma crise política em que militares e classes empresariais conservadoras se aliam a setores externos, principalmente indústrias petrolíferas estrangeiras e o governo americano para exercer forte pressão oposicionista a Vargas e seu nacionalismo estatal, que trazia junto consigo o fortalecimento das classes trabalhadoras, culminando com a crise que leva ao suicídio de Vargas em 1954.

1.3.3. O monopólio estatal e a atuação da Petrobras

O nacionalismo de Vargas é substituído pela política desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek (JK). Embasando o desenvolvimento brasileiro na aliança entre capital estatal e estrangeiro, utilizando o estado como coordenador de um processo de estímulo ao empresariado nacional e de condições favoráveis à entrada de capital estrangeiro, JK iniciou a internacionalização da economia brasileira. Na área do petróleo, JK instituiu o monopólio de

importação de petróleo e derivados para economizar divisas e a Petrobras alcançou a autossuficiência na produção dos principais derivados com o início da refinaria de Duque de Caxias/RJ (Reduc). Ao final do governo o Brasil produzia 75 mil barris/dia e refinava 52 mil barris/dia. O Governo João Goulart enfrentou grave crise econômica e financeira. Fortes pressões, inclusive com exigência de pagamento à vista das importações esgotaram as reservas do país. (LINS, 2005).

O governo Castelo Branco revogou o decreto de nacionalização das refinarias de petróleo como parte da anulação das reformas de base do governo Goulart. Durante o governo Costa e Silva, a Petrobras coloca em operação as refinarias de Gabriel Passos (Regap) em Betim/MG e Alberto Pasqualini (Refap) em Canoas/RS. Em 1968 foi construída a Petroquisa, subsidiária da Petrobras autorizada a associar-se com empresas privadas para desenvolvimento da indústria petroquímica. Também ocorreu a primeira descoberta de petróleo no mar, na plataforma continental Sergipe-Alagoas (LINS, 2005).

Segundo Lucchesi (1998), o campo de Guaricema renovou a perspectiva de auto-suficiência e mudou o olhar da exploração e produção do petróleo para o mar. Essa primeira fase do monopólio do petróleo se encerra em 1968 com o Brasil produzindo mais de 160 mil barris/dia de petróleo e reservas de 1,247 bilhões de barris. A Petrobras então já conhecia praticamente todas as bacias terrestres brasileiras.

O crescimento do consumo de derivados de petróleo aumentou de maneira considerável no início da década de 1970. A Petrobrás se expande com a construção da Refinaria de Paulínia (Replan) e da unidade de lubrificantes da Reduc. São descobertos diversos campos de pequeno e médio porte no litoral de vários estados, entre eles o campo de Garoupa, no litoral do Rio de Janeiro, que transformou a bacia de Campos na região produtora mais promissora e importante.

Nessa época explode a primeira crise do petróleo, provocando recessão mundial e aumento das taxas de juros. A economia se contrai sob o impacto da elevação do preço do petróleo. Com 80% do petróleo consumido sendo importado, o Brasil passou a gastar praticamente metade da receita de exportações para aquisição de petróleo (LINS, 2005).

Entre 1969 e 1974 a Petrobrás viveu sua segunda fase monopolista. Caracterizada por descobertas na porção terrestre do Espírito Santo, pelo primeiro choque do petróleo, pela criação de um braço externo da Petrobrás (Braspetro) buscando petróleo que faltava em outros países e pela descoberta da Bacia de Campos, marcando seu decisivo avanço para o mar. Há investimento na contratação de consultores estrangeiros detentores de conhecimento nas modernas técnicas e metodologias de exploração e produção e treinamento de técnicos

brasileiros. Ao final de 1974 o Brasil possuía reservas de 1,445 bilhão de barris e produzia 182 mil barris/dia. (LUCCHESI, 1998).

Na tentativa de reequilibrar a balança comercial, o governo deixou de explorar com exclusividade as reservas de petróleo através da Petrobrás, permitindo os chamados "contratos de risco", com empresas estrangeiras tendo permissão para explorar petróleo no país e em caso de sucesso as descobertas seriam divididas com a Petrobras. Outra medida importante adotada para reduzir a importação de petróleo foi a criação do Programa Nacional do Álcool (Proálcool), em 1975, numa iniciativa para substituir combustíveis fósseis por fontes alternativas e renováveis.

A crise persistiu e a economia brasileira foi duramente atingida pelo segundo choque do petróleo, em 1979, pois o petróleo importado ainda representava 80% do total consumido no país. (LINS, 2005).

Lucchesi (1998) aponta o período entre 1975 e 1984 como sendo a terceira fase monopolista da Petrobrás. Confirmou-se o potencial da bacia de Campos; aplicaram-se os contratos de risco; descobriu-se petróleo na porção terrestre da Bacia Potiguar e gás na Amazônia e houve a decisão de avançar na exploração de águas profundas. O avanço tecnológico com a sísmica tridimensional (3D) revolucionou e acelerou a exploração no mar. O segundo choque do petróleo tornou viáveis economicamente os grandes investimentos em águas profundas que resultaram em mais descobertas. A meta de 500 mil barris/dia foi alcançada antecipadamente e ao final de 1984 o Brasil possuía reservas totais de 4,29 bilhões de barris de petróleo.

Na quarta e última fase do monopólio do petróleo (1985/1997) confirmou-se o potencial da Bacia de Campos. A nova Constituição, em 1988, extinguiu a possibilidade dos contratos de risco. Se apontou o caminho das águas ultra-profundas que, com a utilização da tecnologia exploratória da sísmica 3D, otimizou o tempo e os custos desde a descoberta até a produção nos novos campos petrolíferos. Em Campos foram descobertos os campos de Barracuda e Roncador, sendo esse um gigante com possibilidade, à época, de se tornar o maior campo brasileiro. Na Bacia de Santos também foi descoberto óleo nos campos de Tubarão, Coral e Estrela do Mar. Ao final de 1997 as reservas totais brasileiras alcançavam 16,9 bilhões de barris de óleo equivalente (petróleo e gás) e a produção diária era de 1.069.000 barris de óleo equivalente, superando a meta de 1 milhão de barris estabelecida para o período.

1.3.4. A quebra do monopólio da Petrobras

A fase monopolista da Petrobrás foi encerrada com a promulgação da Lei 9478/97, a Lei do Petróleo, que substituiu a Lei 2004, de 1953. Pela nova lei a Petrobrás perde o monopólio nacional do petróleo, prevendo uma fase de transição para concluir projetos de exploração em andamento e para que as descobertas recentes iniciem a exploração comercial. Os projetos de exploração e as reservas descobertas significavam à época apenas 12% da bacia sedimentar brasileira, abrindo então o restante para novas empresas mediante licitações a serem conduzidas pela Agência Nacional de Petróleo (ANP), órgão regulador também criado pela nova lei (LUCCHESI, 1998).

Pinto (2020) afirma que a Petrobrás foi central no projeto de desenvolvimento brasileiro pela capacidade de coordenar e induzir o setor de petróleo e gás. Essa centralidade foi construída pela constituição histórica da empresa, pela escala produtiva verticalizada que alcançou, pela capacidade de desenvolver tecnologia e fornecedores nacionais e pela capacidade de acumular o capital necessário para ampliar seus investimentos. Essas capacidades foram possíveis por conta de constituição híbrida da empresa, funcionando como empresa e como Estado. Abranches (1979) e Alveal (1994) apud Pinto (2020) complementam que essas duas faces em tensão sempre latente opõe o interesse estatal/público como proprietário majoritário da empresa e o interesse empresarial privado com sua necessidade de acumular capital para projetos e investimentos. Essa tarefa de compatibilização de interesses é política e depende de cada conjuntura histórica.

O encerramento da fase monopolista da Petrobras foi fruto do avanço do neoliberalismo da década de 1990 e da crise do desenvolvimentismo brasileiro da década de 1980 em que o setor produtivo estatal perdeu força e passou a ser questionado. O Estado brasileiro assumiu como objetivos maiores a austeridade fiscal e a eficiência microeconômica, objetivando estrategicamente a desregulamentação, a abertura dos mercados e redução do aparelho estatal. Adotou-se o Programa Nacional de Desestatização (PND), com objetivo de vender à iniciativa privada as empresas controladas pelo Estado, inclusive as que tinham sido estratégicas durante o período desenvolvimentista compreendido entre 1930 e 1980. Apesar de não ter sido privatizada, a Petrobrás e o setor de petróleo e gás foram afetados pela lei 9748/97 que abriu a exploração das reservas brasileiras para o capital privado e ao criar a ANP para regular, contratar e fiscalizar as atividades da indústria do petróleo reduziu o controle estatal e a participação da Petrobrás na indústria do petróleo (PINTO, 2020).

Afora a legislação que abriu o mercado para capitais estrangeiros, os governos brasileiros da década de 1990 imprimiram à Petrobrás diretrizes buscando transformá-la em

uma empresa semelhante às grandes corporações petrolíferas, com foco na rentabilidade e relegando a segundo plano sua face estatal de indução do desenvolvimento nacional através de investimentos e compras.

> Isso ficou evidente pelas medidas adotadas à época, a saber: i) timidez da empresa na participação nos leilões de áreas exploratórias, com vista a permitir que outros players entrassem na exploração e produção de Petróleo; e ii) esvaziamento de sua engenharia interna e a redução dos seus investimentos. (AZEVEDO, 2017 apud PINTO, 2020, p. 149).

> a Petrobras passou a importar mais bens de capitais e a adquirir pacotes completos de projeto e operações junto a empresas internacionais, ampliando assim as relações com os fornecedores estrangeiros de bens de capital. Com isso, as plataformas passaram, em boa parte, a ser construídas em Cingapura, na Coreia e na Espanha. Não por acaso, ocorreu a redução da demanda para a indústria de bens de capital sob encomenda no Brasil nesse período (IPEA, 2011; AZEVEDO, 2017 apud PINTO, 2020 p. 149).

1.3.5. O petróleo na camada do Pré-Sal e o novo papel da Petrobras

No Brasil, a década de 2000 foi marcada pela descoberta do pré-sal, pela redefinição das estratégias do governo dando à Petrobrás maior ênfase à sua face estatal e por mudanças regulatórias. A magnitude do pré-sal mudou o patamar ocupado pelo Brasil, na geopolítica do petróleo. “Estima-se que há cerca de mais de 100 bilhões de barris recuperáveis nos campos do pré-sal, o que colocaria o Brasil entre os maiores detentores de reservas, tais como Venezuela e Arábia Saudita.” (SAUER & RODRIGUES, 2016, apud PINTO, 2022, p. 151).

O governo redefiniu seus objetivos buscando ampliar a parcela do excedente econômico do pré-sal para gastos sociais (Fundo Social Brasileiro); expandir a indústria e os serviços industriais nacionais utilizados na exploração e produção de petróleo (Política de Conteúdo Local) e ampliar os investimentos da Petrobrás em produção de petróleo e refino para dinamizar a economia brasileira.

Houve mudanças regulatórias e nas políticas setoriais com desenvolvimento dos fornecedores nacionais, ampliação da exigência de conteúdo nacional e estabelecimento do regime de partilha na exploração e desenvolvimento do pré-sal, com aprovação da Lei 12.351/2010. A Petrobrás aumentou seu peso no desenvolvimento nacional como resultado dos seus investimentos em toda a cadeia do petróleo e energia, impactando emprego e renda; passou a ser relevante na política industrial por meio de suas compras e foi utilizada como instrumento macroeconômico, em que o controle da inflação é um dos exemplos. Entre 2004 e 2013 os investimentos saltaram de 13 bilhões para 99 bilhões significando 11,3% na média anual, ante 7,1% do restante da economia brasileira. (PINTO, 2020).

A mudança regulatória representada pela lei 12.351/10 é destacada por Pessanha (2015) ao afirmar que o regime de partilha implementado seria mais apropriado para nações com grandes reservas e alto volume de produção ao mesmo tempo que fez surgir resistências dentro e fora do país, remetendo a questões sobre o poder da geopolítica. Ao relatar interpretações de que o modelo "nacional-social desenvolvimentista" pouco diferia do modelo de "neodesenvolvimentismo colonizado", com ambos favorecendo grandes grupos nacionais e estrangeiros de diversos setores, reconhece que as poucas mudanças para o setor do trabalho e das grandes massas vieram acompanhados de ascensão social, redução das desigualdades e melhoria limitada da rede de serviços e equipamentos públicos à disposição da população. E finaliza colocando que o debate verdadeiro acontecia entre duas visões distintas no campo da economia política e na ideologia, a saber: a visão Nacional-social-desenvolvimentista se opondo à neodependência liberal de mercado, onde a primeira tentava inserção global para resistir ao risco de captura e cerco pelas forças neoliberais ansiosas por capturar os excedentes da indústria do petróleo para a economia globalizada.

1.3.6. 2014: o contra-choque de preços do petróleo e a crise na Petrobras

O dinamismo pelo novo patamar alcançado com o pré-sal se desacelerou em 2014 e entrou em profunda crise à partir de 2015. A forte redução do preço do petróleo, em oposição à forte alta ocorrida a partir de 2003, conforme nos mostra o gráfico 3, foi um dos elementos chaves a colocar a Petrobrás em crise.

GRÁFICO 3 - Evolução dos preços do petróleo



Fonte: Pinto (2020, p.146)

Em junho de 2014 o petróleo era cotado a US$ 111,87; em janeiro de 2015 havia recuado para US$ 48,42 e atingiu o mínimo de US$ 27 em fevereiro de 2016, caracterizando uma das maiores crises na história do petróleo, dando origem ao termo "contra-choque no preço do petróleo". (AZEVEDO, 2020).

Junto a essa queda do preço do petróleo que afetou a geração de caixa da Petrobras, houve uma desvalorização cambial de 42% que aumentou a dívida bruta da empresa em R$ 200 bilhões. A decisão de manter os preços internos de derivados defasados em relação aos preços internacionais, para controle da inflação, causou prejuízos porque a demanda estava em alta com o crescimento da economia e as refinarias estavam em plena produção. Esse quadro negativo se completou com a operação Lava Jato, que ao revelar e desmontar esquemas de corrupção entre empresários fornecedores, altos dirigentes da empresa e políticos, atingiu a reputação da empresa. A forma adotada pela Lava Jato para combater a corrupção criminalizou as relações entre o público e o privado, demorou a fazer acordos de leniência e implicou na falência de algumas das empresas envolvidas. Houve desestruturação de empresas e das cadeias produtivas no segmento do petróleo, gerando autodestruição das bases produtivas, econômicas e sociais necessárias ao projeto de desenvolvimento que estava em curso (PINTO, 2018; NOZAKI, 2018 apud PINTO, 2020).

O declínio mundial dos preços do petróleo afetou a saúde financeira de diversas companhias ao redor do mundo. Mas nenhuma foi tão afetada como a Petrobrás, que perdeu US$ 70 bilhões em capitalização com os reflexos da Operação Lava Jato somados à crise política brasileira. (BASTOS ROSA e PIMENTA, 2016 apud AZEVEDO, 2020).

Há divergências de opinião a respeito dessa crise. Segundo Azevedo (2020) de um lado se coloca a tese de que o protagonismo do Brasil na geopolítica do petróleo, por conta da competitividade do pré-sal ser compatível com os do Oriente Médio, provocou o avanço do capital internacional sobre as reservas brasileiras. O modelo adotado pelo Brasil seria contrário à forma da estrutura neoliberal do petróleo, tanto no controle das rendas e comercialização quanto no controle das máquinas e das inovações tecnológicas (COLOMBINI, 2020 apud AZEVEDO, 2020). Do outro lado havia críticas à política adotada pelo Brasil, que tenderia ao protecionismo industrial em detrimento da competitividade, aumentando custos e gerando atrasos no cronograma de investimentos. Segundo essa linha, antes mesmo do contra choque do petróleo e da Lava Jato já havia cancelamento de contratos com estaleiros nacionais por incapacidade de entregar produtos e serviços nos prazos. (OLIVEIRA, 2020 apud AZEVEDO, 2020).

A crise política desencadeada pela Operação Lava Jato culminou com a queda do governo nacional em 2016. Dilma Roussef foi substituída na presidência da república por Michel Temer em um processo de impeachment motivado por fato lateralmente relacionado à crise de então (“pedalada fiscal”), do qual foi posteriormente absolvida. A visão liberal de mercado se impôs à força sobre o Brasil.

Ao se referir à troca de governo federal ocorrida, Pinto (2020) afirma que o “golpe parlamentar de 2016” interditou o nacionalismo energético abandonando toda a perspectiva de política industrial e desenvolvimento nacional para o setor de petróleo e gás. A nova diretriz estratégica adotada para a Petrobrás foi centrada em sua face empresarial; mudou marcos regulatórios do pré-sal; criou estímulos e subsídios para atrair o capital estrangeiro.

As mudanças vieram com rapidez. Em setembro de 2016, o novo governo sanciona a MP 727 instituinto o PPI (Programa de Parcerias de Investimentos) e resgata a lei n° 9.491/1997, que trata do Programa Nacional de Desestatização. Em novembro é editada a Lei n° 13365/2016 que retira a Petrobras como operadora única do pré-sal. Em abril de 2017 a resolução n° 7 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) redefiniu o modelo de conteúdo local excluindo o percentual de conteúdo local como fator de pontuação nas novas licitações, simplificando compromissos e reduzindo percentuais mínimos exigidos. (COLOMBINI, 2020 apud AZEVEDO, 2020). Em adição a essas mudanças regulatórias ampliaram-se os subsídios para investidores estrangeiros e foi estabelecido um cronograma acelerado de leilões para campos petrolíferos do pré-sal e do pós-sal. “Esse conjunto de medidas reduziram a capacidade de controle estatal da indústria de petróleo e eliminaram os instrumentos de política industrial, destinados aos fornecedores industriais nacionais”. (PINTO, 2020, p. 156).

Para empreender uma mudança ideológica de tal porte, o governo federal centrou seus argumentos na inviabilidade econômica do pré-sal, cuja estrutura de custo seria incompatível com os preços do petróleo em 2015 e 2016; e na necessidade de acelerar a produção de petróleo do pré-sal em virtude da tendência de redução contínua da demanda de petróleo, que poderia provocar desvalorização das reservas no futuro e inviabilizar a exploração.

Rebatendo ao primeiro argumento, Pinto (2020) cita dados da própria Petrobras em que o valor mínimo viável (break even – valor do barril que é economicamente viável para produção levando em conta os investimentos, custos operacionais e tributação a valor presente) do barril de petróleo se situava em US$ 45 o barril em 2014. Esse valor caiu para US$ 25 a US$ 35 o barril em 2018. Acrescenta ainda que os investimentos no setor de petróleo devem incorporar uma visão geoestratégica de controle das reservas e dos

competidores e não apenas a visão microeconômica dos preços no mercado internacional.

Confirmando PINTO (2020), o barril do petróleo fechou os anos de 2014 a US$ 58,72; de 2016 a US$ 53,96; de 2018 a US$ 50,57 e de 2020 a US$ 51,22. (IPEADATA).

> A demanda por petróleo mundial não poderá prescindir, portanto, dos campos offshore, o que mantém o Brasil em posição de vantagem. **Sobretudo pela extraordinária redução do break-even do pré-sal atingido pela Petrobras, tornando-o tão competitivo quanto o óleo do Oriente Médio.** (MENDES, 2018, p. 58-59). Grifo do autor.

Quanto ao argumento de que seria necessário acelerar a produção de petróleo em razão da possibilidade de redução da demanda e da proximidade do pico de produção ser atingido e posteriormente acontecer queda nos preço por conta das políticas climáticas e do aumento de transportes movidos a energia elétrica, foi utilizada a estimativa mais arrojada, da BP, que estimava que o pico de produção e demanda por petróleo se daria por volta de 2035.

A tabela 6 mostra previsões para atingimento do pico de demanda por petróleo (*peak oil demand*). Elaborada por empresas e entidades que atuam sobre a área, é possível destacar que apenas a estimativa da BP coloca 2035 como o ano em que se atingirá o pico da demanda por petróleo e que há variedades de estimativas tanto em relação ao ano de atingimento do *peak oil demand* como em relação ao aumento da produção anual até se atingir essa situação.

TABELA 6 – Projeção de taxa de crescimento da demanda de petróleo

Tabela 1 -Projeções da taxa de crescimento da demanda de petróleo

Instituição	Cenário	Período de Projeção	Taxa de Crescimento (% a.a.)
IEA	Current Policies Scenario - World Energy Outlook 2016	2015 - 2040	0,94%
BP	BP Energy Outlook 2017	2015 - 2035	0,70%
ExxonMobil	2017 Outlook for Energy - A View to 2040	2015 - 2040	0,66%
OPEP	World Oil Outlook 2040	2016 - 2040	0,64%
IEA	New Policies Scenario - World Energy Outlook 2016	2015 - 2040	0,45%
Shell	Oceans Scenario - New Lens Scenarios	2010 - 2060	0,30%
Shell	Mountains Scenario - New Lens Scenarios	2010 - 2060	-0,53%
IEA	450 Scenario - World Energy Outlook 2016	2015 - 2040	-0,93%

Fonte: Silva (2018)

O documento da BP utilizado afirmava, porém, ser incerto prever o atingimento do pico de demanda por se tratar de cenários baseados em suposições e que mesmo que seja

atingido esse patamar o mundo continuará consumindo grandes quantidades de petróleo. A mudança regulatória mesmo assim foi sustentava por analistas econômicos brasileiros, pelo Governo Federal e pelo Instituto Brasileiro do Petróleo argumentando que pela possibilidade temporal de queda dos preços do petróleo o mais indicado seria acelerar a produção para obter o máximo de ganho possível. Para isso os leilões foram acelerados e as petroleiras estrangeiras tiveram sua entrada facilitada pela justificativa de que a Petrobras não possuía capacidade financeira para essa exploração acelerada. (PINTO, 2020). "Somente no Brasil, sob profunda crise institucional, a teoria do *peak oil demand* conseguiu dar legitimidade para que as petroleiras internacionais pudessem obter uma projeção de excedentes econômicos tão elevados (PINTO, 2018, apud PINTO, 2020, p. 158).

O interesse geopolítico internacional pelo Brasil e pelo pré-sal já havia sido colocado por Mielnik (2012) ao apontar que com a alta qualidade e quantidade de óleo disponível no pré-sal o Brasil assumiria uma condição privilegiada na geopolítica por estar em uma rota segura de fornecimento para os mercados importadores da União Europeia, dos Estados Unidos e dos países do Cone Sul.

> Para Reis (2020, p. 70), "as mudanças regulatórias se sucederam mediante intenso trabalho de lobby conduzido por petroleiras e representantes políticos de seus países de origem, aproveitando-se do aumento do seu poder de barganha diante da baixa do petróleo e da recessão econômica brasileira". Vaughan (2017), em matéria publicada no The Guardian, deixa isso explícito ao afirmar que o Ministro do Comércio da Grã-Bretanha realizou lobby exitoso em nome da BP e da Shell, junto ao Governo do Brasil, para flexibilizar a tributação, a regulamentação ambiental e regra de conteúdo local, conforme telegrama diplomático obtido pela ONG Greenpeace. (PINTO, 2020, p. 158).
>
> Foi sob esse novo marco regulatório e institucional que o governo passou a estimular a entrada de empresas internacionais nos campos de petróleo do pré-sal, seja como detentoras de reservas, seja como operadoras dos campos. O que estava em jogo não seria apenas a entrada das grandes petroleiras, mas também a garantia da vinculação do petróleo brasileiro nos mercados financeirizados em dólar e dentro dos padrões industriais e tecnológicos ditados pelas gigantes para-petroleiras. Isso implicou numa derrota geopolítica do Brasil, destruindo seu esforço para construção de uma indústria nacional do setor. (AZEVEDO, 2020, p.20).

Essa "virada ideológica" no setor de petróleo brasileiro persiste até os dias atuais. A priorização da meta financeira por meio de desinvestimento e venda de ativos resultou na entrega da Transportadora Associada de Gás (TAG), da BR distribuidora, de campos e polos petrolíferos e de refinarias; a decisão de concentrar as atividades na produção e exploração do pré-sal traz lucros e dividendos recordes aos acionistas e prejudica outras cadeias energéticas importantes; e a política de preços em Paridade com Preço Internacional (PPI), que contribuiu para lucro das empresas e sacrifício da população com alta dos preços e da inflação.

Independentemente do modelo e da visão estatal sobre o petróleo e sua indústria no Brasil, é fato que "com a descoberta do pré-sal, abre-se para o Brasil um novo caminho no mercado petrolífero, apresentando perspectivas promissoras e de destaque entre outros países, deixando-o mais perto de ser uma grande potência energética." (SCHIAVI, 2015, p. 271).

1.4. A distribuição das rendas do petróleo no Brasil

As cidades de Maricá/RJ, Niterói/RJ e Ilhabela/SP tem no pré-sal a origem do aumento de suas rendas "externas", através dos royalties do petróleo. Conforme já foi anteriormente citado, esses municípios não possuem qualquer gerência sobre a origem e a quantidade dos recursos que recebem de tal forma que o futuro dessas rendas está ligado ao futuro do petróleo no mundo e do pré-sal brasileiro.

A descoberta de petróleo na camada do pré-sal foi anunciada pela Petrobrás em 2007. Desde então, passando por diversos governos, a exploração e produção de petróleo no pré-sal vem progressivamente aumentando e se tornando responsável principal pela produção de petróleo no Brasil.

1.4.1. Evolução das reservas e produção na camada do pré-sal

Não foi por obra do acaso que chegamos até aqui, pesquisando sobre a inovação representada pelos Fundos Soberanos de Riqueza de Maricá/RJ, Niterói/RJ e Ilhabela/SP. A contextualização resumida feita anteriormente nos mostrou a importância que o petróleo assumiu no processo econômico mundial em menos de dois séculos. Conectou essa commoditie com a questão energética, geopolítica e com o futuro da humanidade por conta das mudanças climáticas provocadas pelo aquecimento global. E mostrou como se deu no Brasil a busca por tão "caro/valioso" produto, envolto em disputas políticas, ideológicas e geopolíticas, entre outras.

Buscar a evolução quantitativa dos dados do petróleo no Brasil e as previsões futuras permitirá uma avaliação mais qualificada sobre a importância das rendas petrolíferas para os municípios estudados e sobre a criação de seus respectivos Fundos Soberanos de Riqueza.

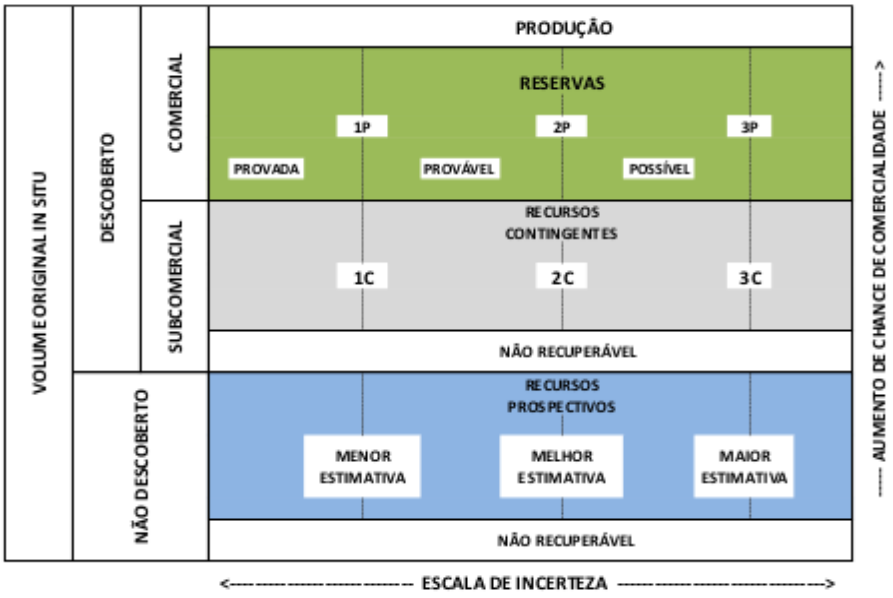
Cumpre esclarecer que os dados que serão apresentados à partir de agora foram compilados dos Anuários Estatísticos de Petróleo e Gás da ANP e da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), referentes aos anos escolhidos para as comparações.

Os anos selecionados se deram por importantes acontecimentos na vida do país e da indústria petrolífera e foram assim escolhidos para que uma vez na linha do tempo se possa deduzir possíveis influências de caráter político/ideológico nos resultados da produção de petróleo e/ou do pagamento de royalties.

O cálculo do volume das reservas de cada campo de Petróleo ou Gás Natural segue a resolução da ANP N° 47/2014. É guiado atualmente pelas Diretrizes PRMS (Petroleum Resources Management System 1) e são classificados pela probabilidade de comercialidade (eixo vertical) e pelo nível de incerteza de quantidades recuperáveis – possíveis de extração – (eixo horizontal).

A Figura 7 mostra de maneira simplificada como é feita a classificação: as reservas são divididas entre Descobertas e Não-descobertas. As primeiras são depois subdivididas entre comercial e sub-comercial. As Reservas Totais são as descobertas e comerciais, que são então subdivididas entre reservas provadas, possíveis e prováveis. Para as comparações a serem feitas, os dados utilizados são os de "reservas provadas", ou seja: recursos descobertos que possuem comercialidade declarada. Os Recursos Contingentes são definidos como descobertas em avaliação e os Recursos em áreas contratadas ainda não descobertos, podendo estar em mãos de empresas contratadas ou da União.

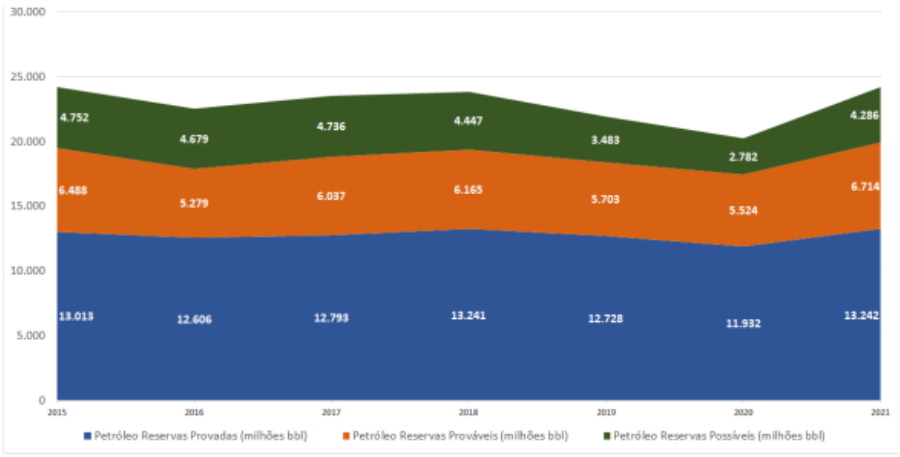
FIGURA 7 - Modelo de classificação das reservas de petróleo – ANP



Fonte: BAR (Boletim de Recursos e Reservas de Petróleo e Gás Natural) – ANP, 2021

Para entender melhor a escolha pelas reservas provadas, o Gráfico 4 nos mostra a evolução das reservas provadas, prováveis e possíveis do petróleo brasileiro. Utilizamos as reservas provadas como parâmetro por serem o número mais conservador e confiável. A experiência e a literatura mostram que é praticamente impossível que as reservas prováveis e possíveis não se convertam em provadas, restando então que a exploração confirme sua magnitude.

GRÁFICO 4 - Reservas de petróleo provadas, prováveis e possíveis 2015/2021



Fonte: BEN (2021, p. 4)

Como explicação adicional, vale lembrar que quando falamos em "reservas" estamos literalmente nos referindo ao petróleo que ainda não foi retirado ("recuperado"), ou seja, que ainda está no local onde foi formado. Esse entendimento se faz necessário para analisar que apesar das reservas aparentemente apresentarem pouca variação é preciso considerar a quantidade de petróleo produzido ao longo dos anos. No caso do Brasil a produção apresentou e apresentará volume progressivo. É preciso também relacionar essas reservas com a necessidade de contínua exploração e pesquisa para que não se esgotem. Essa perspectiva de extração do petróleo descoberto e busca contínua de novos campos é que determinará a quantidade de tempo que o Brasil poderá usufruir de petróleo próprio para consumo interno e em quantidade excedente para exportação do excedente, obtendo recursos externos próprios para seus investimentos, gastos e desenvolvimento.

Em 1997, quando foi aprovada a lei 9.478/97 quebrando o monopólio na exploração do petróleo, o Brasil produziu 838 mil b/d de petróleo, o consumo era de 1,39 MMbbd e as reservas acumuladas eram de 7.106 milhões de barris (MMbbl), suficientes para 23,2 anos. O Brasil caminhava para a auto suficiência. A matriz energética era composta por 40,9% em petróleo e gás natural. A balança comercial externa em petróleo e derivados era deficitária em US$ 5,65 bilhões.

Em 2002, último ano do governo FHC, o Brasil produziu 1,454 MMbbl/dia. O consumo foi de 1,880 MMbbl e as reservas alcançaram 9.813 MMbbl, suficientes para 17,9 anos de consumo. A matriz energética era composta por 51,8% em petróleo e gás natural e esses números colocaram o Brasil como o 15° país em reservas provadas e o 16° em produção

de petróleo. A balança comercial externa em petróleo e derivados foi deficitária em US$ 2,28 bilhões.

Em 2007, durante o governo Lula, foi anunciada a descoberta de petróleo na camada do pré-sal. O Brasil produziu 1,833 MMbbl/d de petróleo e o consumo foi de 1,820 MMbbl/d. As reservas acumuladas de petróleo atingiram 12.623 MMbbl e eram suficientes para 19,8 anos de consumo. A matriz energética era composta por 48,7% em petróleo e gás natural. O Brasil era o 15° colocado em reservas provadas; 16° colocado em produção e 12° em consumo de petróleo e derivados.

A almejada superação da dependência externa do petróleo foi atingida em 2006. No ano de 2007, pela segunda vez, o Brasil teve um resultado superavitário no comércio internacional de petróleo e derivados. Apesar de ter atingido a auto-suficiência no abastecimento, o resultado na balança comercial externa continuou deficitário e atingiu US$ 2,6 bilhões. A explicação para essa discrepância está na diferença entre os preços do petróleo bruto que o Brasil importa e exporta, por conta dos diferentes tipos de petróleo que necessitam ser utilizados nas refinarias e também pela diferença de preço entre os derivados que o país produz e exporta e os que precisa importar por insuficiência de produção.

Em 2016 o Brasil produziu 2,605 MMbbl/dia e consumiu 3,018 MMbbl/dia. As reservas alcançaram 12.606 Mmbbl, suficientes para 13,8 anos de consumo. Houve um superávit externo de US$ 2,5 bilhões e a matriz energética mostrou petróleo e gás como responsáveis por 57% no consumo de energia do país. No ranking mundial o Brasil figurava como 16° país em reservas, 9º maior produtor e 8º país em consumo de petróleo e derivados.

Em 2021, último ano em que há dados disponíveis e consolidados, foi produzido o total de 2,987 MMbbl/dia e consumidos 2,252 MMbbl/dia de petróleo. As reservas aumentaram para 13.328 MMbbl mantendo o Brasil como 16º maior detentor de reservas mundiais e duração estimada em 12,2 anos. A balança comercial apresentou superávit de US$ 19 bilhões. Petróleo e gás representaram 59,1% da matriz energética brasileira.

A Tabela 7 permite analisar a evolução dos fatores elencados acima a cada período e ao longo do tempo. Pode-se observar que a despeito de governos, a marcha do aumento de reservas e de produção continua sendo ascendente e de forma proporcionalmente maior do que o consumo.

TABELA 7 - Reservas, produção, consumo, balança comercial e participação do petróleo na matriz energética brasileira

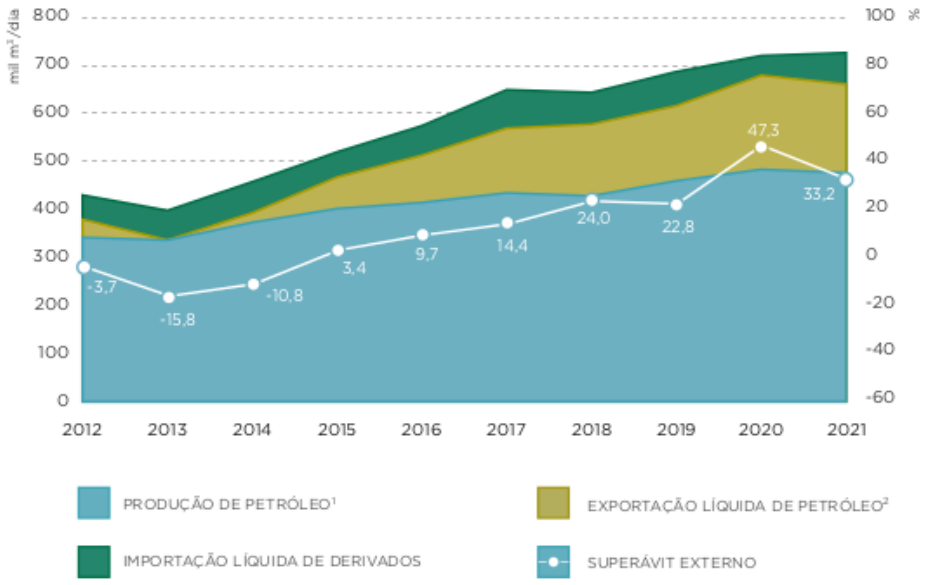
Reservas, produção, consumo, balança comercial e participação do petróleo na matriz energética brasileira					
ANO	1997	2002	2007	2016	2021
Reservas provadas (R)MMbbl	7.106	9.813	12.623	12.606	13.328
Produção diária (P)MMbbl	0,838	1,454	1,833	2,605	2,987
Consumo diário MMbbl	1,390	1,880	1,820	3,018	2,252
R/P (duração de R) anos	23,2	17,9	19,8	13,8	12,2
Balança Comercial US$ Bi	-5,65	-2,28	- 2,6	2,5	19
Matriz energética (%)/petróleo + gás	40,9	51,8	48,7	57	59,1
Reservas (posição mundo)	nd	15°	15º	16°	16°
Produção (posição mundo)	nd	16°	16°	9º	9º
Consumo (posição mundo)	nd		12º	7°	8°

Fonte: Autoria própria

O Brasil praticamente não altera sua posição mundial enquanto detentor de reservas, mas avança sete posições no ranking de produção, o que lhe permite evoluir de um déficit de US$ 5,65 bilhões na balança comercial para um superávit de US$ 19 bilhões no período analisado.

O gráfico 5 mostra a evolução do superávit externo de petróleo e derivados. Outra análise a ser feita é a de que a duração das reservas é reduzida quase que à metade durante o período e esse dado, analisado em conjunto com o aumento da participação dos combustíveis fósseis na matriz energética poderá significar problemas futuros na balança comercial brasileira e no abastecimento interno.

GRÁFICO 5 - Evolução do superávit externo de petróleo e seus derivados – 2012-2021



Fonte: ANP (2022, p. 135)

Com os números apresentados até aqui, é preciso buscar previsões para o futuro do petróleo e de suas rendas. Utilizando as informações do Plano Decenal de Expansão de Energia 2032 (PDE 2023-2032) da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), podemos refletir sobre expectativas referentes a produção do petróleo, ao preço internacional e a variáveis que poderão interferir na arrecadação dos royalties pelos municípios estudados.

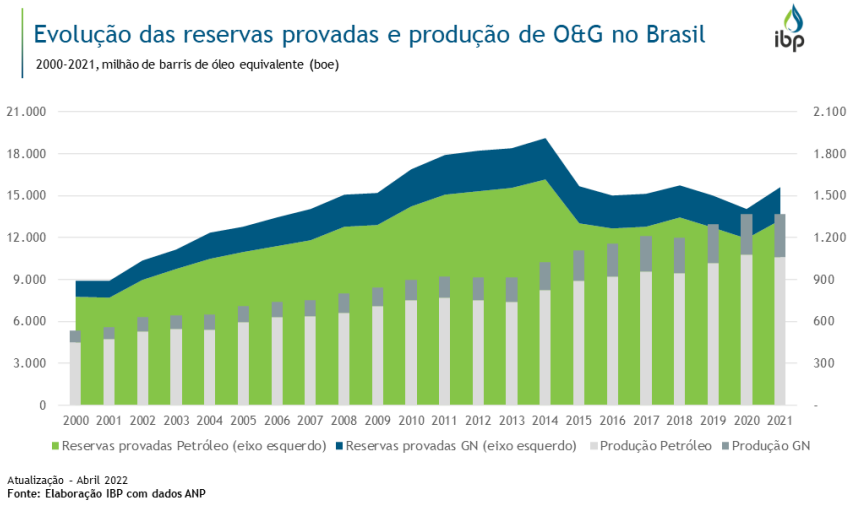
1.4.2. Previsão para produção de petróleo no Brasil até 2032

Os documentos utilizados como base para as previsões do PDE 2032 são as últimas revisões daqueles enviados à ANP ou publicados nos sites das companhias de E&P, com data até 31 de julho de 2022, tais como: Boletim Anual de Reservas, Plano Anual de Produção, Plano Anual de Trabalho, Planos de Desenvolvimento, Planos de Avaliação de Descoberta e Planos de Negócios. (ANP, 2022, p. 04).

Para o que importa em relação aos royalties a serem recebidos, vamos analisar a previsão das reservas, de produção e de preços internacionais. A outra variável que pode influenciar a arrecadação é o preço do dólar, que não será interpretado.

O gráfico 6 mostra a evolução contínua da produção de petróleo e um pico de reservas em 2014, que depois decresce, significando um descompasso entre exploração (novas reservas confirmadas) e produção (extração de petróleo e gás em operação).

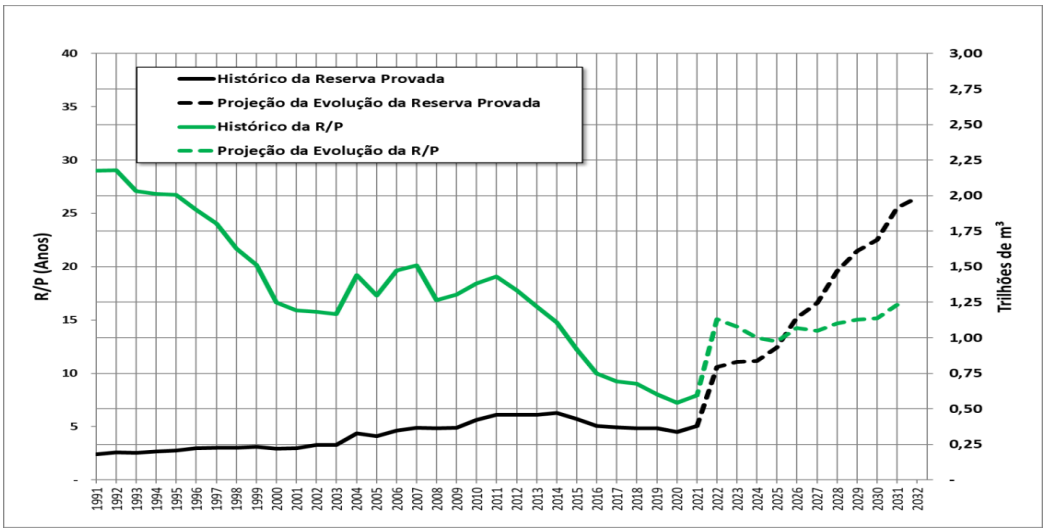
GRÁFICO 6 – Evolução das reservas provadas e produção de petróleo e gás natural no Brasil até 2021



Fonte: IEP, 2022

Para prever as reservas nos próximos 10 anos, leva-se em consideração uma série de dados técnicos. As estimativas de volume, o tempo levado até se declarar a comercialidade de novos campos, pesquisas que tornem possíveis novas descobertas e contratações de exploração de novas áreas com a União. O Gráfico 7 traz essa previsão e também a evolução da previsão de duração das reservas, que passaria de pouco mais de 12 anos para aproximadamente 15 anos.

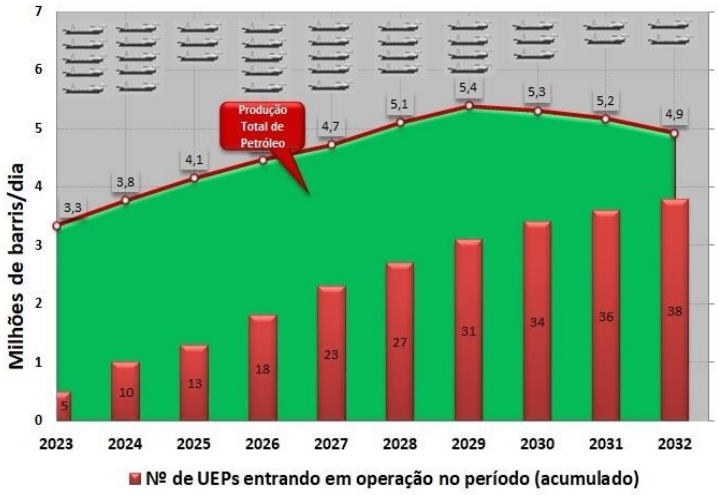
GRÁFICO 7 - Evolução das Reservas Provadas de Petróleo e da Relação R/P até 2032



Fonte: EPE (Plano Decenal de Energia de Expansão de Energia 2032, p. 27)

Confirmados os dados de pesquisa, as reservas provadas de petróleo poderão alcançar 29 bilhões de barris à partir de 2030, com investimentos estimados em US440 bilhões para exploração e US$ 489 bilhões em produção de petróleo.

FIGURA 8 - Previsão da Produção de Petróleo (Milhões bbl./dia) /Novos equipamentos - 2023/2032



Fonte:
Fonte: PDE 2032 (2022, p. 30)

Quanto à produção de petróleo, a figura 8 mostra estimativas de produção de 4,92 milhões de barris por dia em 2032 dos quais 95% em recursos já descobertos e sustentados pelo início de produção de 38 novas unidades de operação (plataformas). Mostra também a previsão de entrada das novas unidades de promoção ao longo dos próximos 10 anos e junto, a curva ascendente de produção prevista.

A evolução positiva das reservas e o aumento de produção a ser obtido trazem juntos a expectativa para que o excedente de produção de petróleo se eleve e promova substantivo aumento das receitas de exportações.

A tabela 8 mostra em suas previsões uma continuidade com o que vem acontecendo desde que o Brasil atingiu a autossuficiência, com o petróleo deixando de ser um problema e passando a ser um ativo importante que vem ajudando o Brasil no balanço de suas contas externas.

TABELA 8 – Previsão da produção, demanda estimada e excedentes de petróleo no Brasil.

Recurso	2022	2023	2024	2024	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
PETRÓLEO	milhões de barris diários										
Produção	2,96	3,34	3,77	4,15	4,46	4,72	5,10	5,38	5,30	5,17	4,92
Demanda Estimada	2,23	2,20	2,24	2,26	2,28	2,30	2,34	2,38	2,45	2,50	2,56
Excedente	**0,73**	**1,14**	**1,53**	**1,89**	**2,18**	**2,42**	**2,76**	**3,00**	**2,86**	**2,67**	**2,36**

Fonte: EPE Plano Decenal de Expansão de Energia 2023/2032

Potencializar ainda mais essa relação se dará pela busca da autossuficiência em refino e/ou ampliação da capacidade de refino, que possam aumentar ainda mais o superávit comercial com petróleo e derivados. Esse assunto não interessa ao nosso estudo, visto que os royalties são pagos pela produção de petróleo, cujos preços são regulados internacionalmente em dólar.

A evolução dos números apresentados guarda estreitas relações com a descoberta do pré-sal. Seu potencial em geração de recursos mantém o setor de petróleo como um dos maiores dínamos da economia mundial e brasileira.

Do ponto de vista econômico, Bicalho (2014) cita a avaliação do Departamento de Energia Americano que colocava o Brasil como uma das principais fronteiras para elevação da produção mundial de petróleo, com uma previsão de atingir 3,9 MMbbl/dia em 2030 e atingiria 7 MMbbl/dia em 2040, superando produtores tradicionais. A queda da produção em importantes campos ao redor do mundo se somaria ao aumento de produção brasileira para alterar o perfil do mercado internacional. A China puxaria a reorientação do consumo para o Oriente. No Brasil, a elevação da renda familiar e a maior atividade econômica geraria aumento do consumo de derivados, que são fonte importante de tributos.

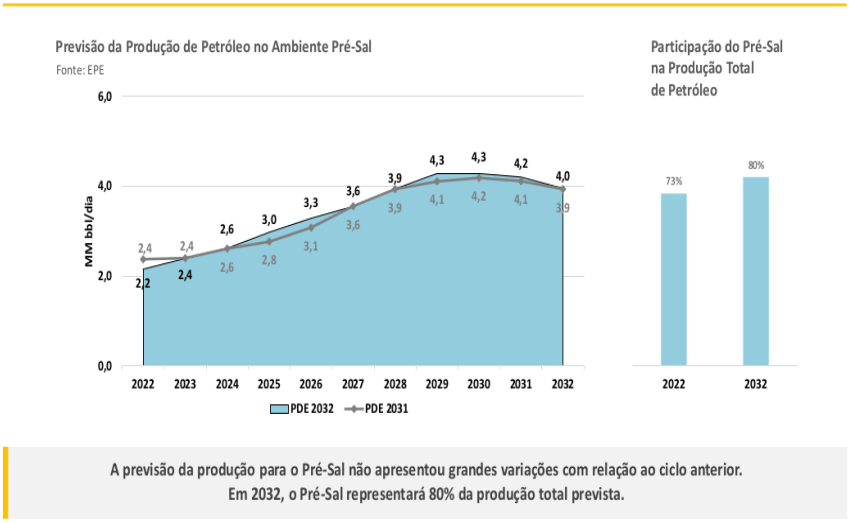
O uso intensivo de capitais no setor de petróleo é citado por MENDES (2018) como importante para a economia brasileira, respondendo por mais de 10% da formação bruta de capital fixo (FBCF), conforme já discutido anteriormente. O pré-sal coloca o Brasil em posição singular de destaque e de atratividade geológica na exploração de petróleo em águas profundas. A IEA projetava que em 2035 o país seria responsável por metade da produção de petróleo offshore no mundo, atingindo 4,6 MMbbl/dia. O poder de arrastar junto consigo o nível de atividade econômica do país deve ser levado em conta pois:

> considerando-se investimentos de US$ 33 bilhões por ano em E&P, seriam gerados 544,6 mil postos de trabalhos anuais diretos e indiretos, além de US$ 11,7 bilhões de renda anual para a economia brasileira. Isso resultaria em US$ 6,6 bilhões de arrecadação de impostos anualmente, se o nível de conteúdo local dos investimentos fosse de 43%, segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Petróleo (ALMEIDA; LOSEKANN; VITTO, 2016). Ainda haveria os valores adicionais relativos à própria renda gerada pela produção de petróleo e gás ao longo dos anos. (MENDES, 2018)

Maricá/RJ, Niterói/RJ e Ilhabela/SP recebem royalties relativos à produção de petróleo em águas marinhas, das bacias de Campos e Santos. É onde estão localizados os campos de exploração e produção de petróleo na camada do pré-sal.

A figura 9 mostra que em 2022 o pré-sal respondeu por 73% da produção de petróleo no Brasil.

FIGURA 9 - Previsão da Produção de Petróleo no Ambiente Pré-Sal



Fonte: PDE (2022)

Com a perspectiva de forte expansão da produção de na região do Pré-sal, em 2032 o pré-sal responderá por 80% da produção de petróleo no Brasil, o que faz com que os municípios estudados continuem inseridos na lista dos maiores recebedores de royalties do petróleo e gás.

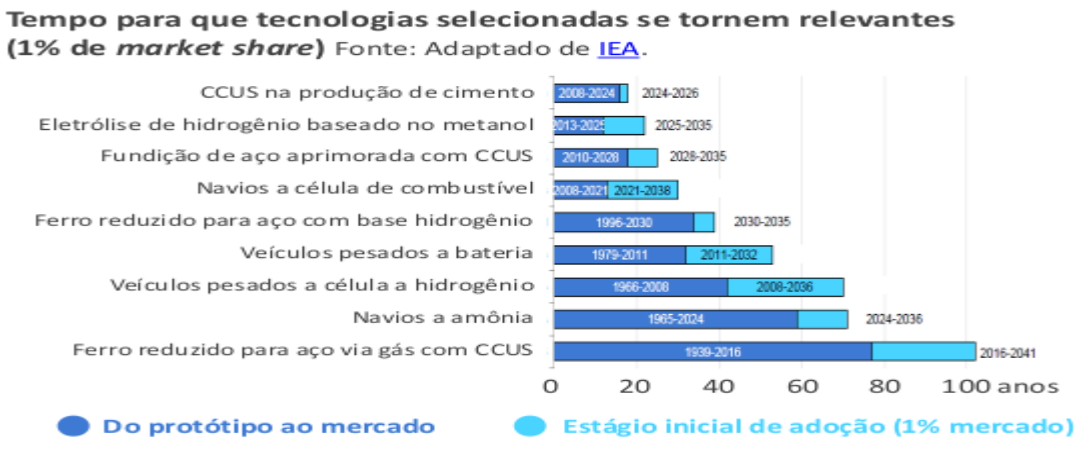
1.4.3. Previsão para os preços internacionais do petróleo

O preço internacional do petróleo também é um fator de oscilação dos royalties no Brasil, sujeito a variações baseadas em uma série de fatores técnicos, geopolíticos e relativos ao enfrentamento do aquecimento global.

Por definição os royalties estão presentes na legislação desde a primeira legislação sobre o petróleo, a lei 2.004/1953. Seu vínculo com os preços internacionais do petróleo, porém, só se iniciou após a promulgação da lei n° 9.478, em 1997. Junto com a quebra do monopólio da Petrobras para a exploração do petróleo, essa lei deu novas alíquotas aos royalties e determinou que seus valores sejam calculados levando em consideração o preço internacional do petróleo.

Para os próximos anos, a conjuntura mundial e seus aspectos geopolíticos influenciarão os preços internacionais do petróleo, com múltiplos fatores atuando sobre os preços. A velocidade da transição energética será importante para determinar a demanda de longo prazo do petróleo. A queda de demanda após a crise da COVID 19 foi insuficiente para pressionar que a recuperação econômica se desse com menor intensidade em carbono pela dificuldade em substituir o petróleo. Os estímulos econômicos pela neutralidade na emissão de carbono e um preço elevado do petróleo podem impactar a demanda no médio prazo na OCDE, que, no entanto, pode ser compensada pelo aumento e melhor distribuição de renda em regiões pouco intensivas em energia. A Figura 10 mostra que as tecnologias de baixo carbono só terão impacto em escala global após 2030, mantendo, portanto, a demanda e os preços elevados.

FIGURA 10 –Tempo para que tecnologias se tornem relevantes na transição energética.



Fonte: PDE (2022)

O hidrogênio será um componente importante na transição energética e o aumento da sua escala de produção é um grande desafio pelos vultosos investimentos exigidos em infraestrutura.

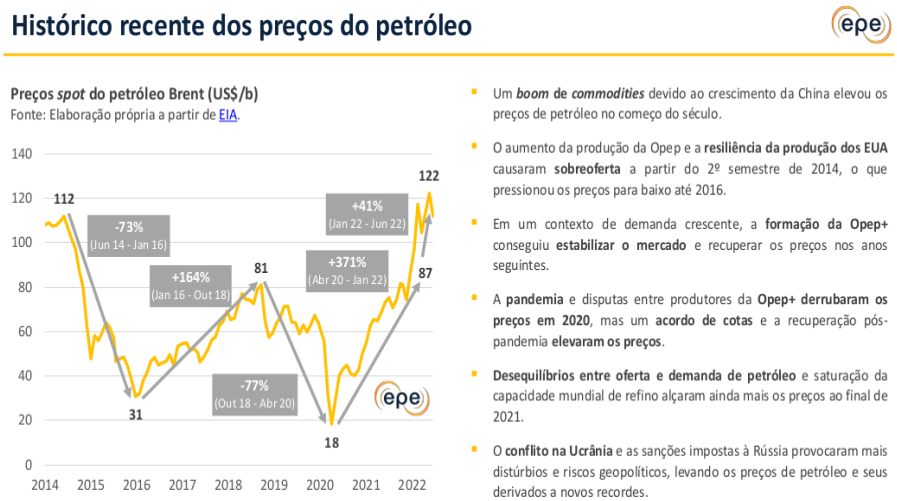
Quando à transição energética nos transportes, responsáveis por 60% do consumo de petróleo existe a exigência de investimentos em infraestrutura de recarga, a possibilidade de aumento do preço da energia e o custo de aquisição dos veículos que dificultará a disseminação de veículos elétricos em países emergentes.

A demanda por baterias tem previsão de aumentar treze vezes até 2030 e pode não haver capacidade produtiva suficiente se cenários otimistas de veículos elétricos se confirmarem. A produção de baterias pode ser afetada por falta de investimentos e produção na mineração de lítio, grafite, cobalto, níquel e terras raras. Projetos minerários desses elementos tem tempo de maturação estimado entre 07 e 15 anos.

> Tecnologias necessárias até esse momento não estão maduras e cerca de 75% do progresso requerido para a descarbonização da economia ainda não é economicamente viável, sendo um desafio particularmente árduo para a indústria pesada e para o transporte rodoviário de cargas, marítimo e aéreo. (EPE/PDE, 2022. p. 18).

Os preços do petróleo também continuarão sendo afetados por fatores externos e pelos seus custos de produção. A Figura 11 traz um gráfico com a variação recente dos preços do petróleo e as explicações resumidas para cada variação.

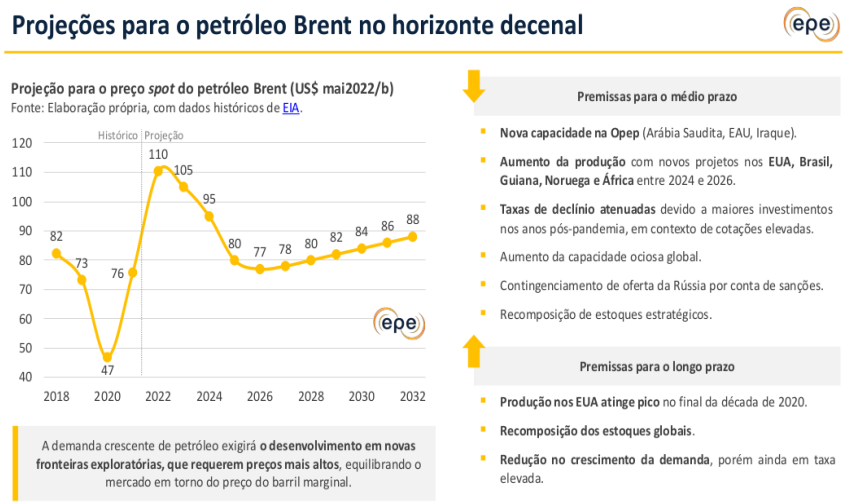
FIGURA 11-Histórico recente dos preços do petróleo



Fonte: PDE2032 (Caderno Preços Internacionais de Petróleo. 2022, p.6)

No curto prazo, estoques baixos, capacidade ociosa escassa, aumento dos custos de exploração e produção, dificuldade para suprir demanda de derivados e riscos geopolíticos crescentes devem manter os preços elevados. Esses fatores de alta dos preços podem ser parcialmente anulados se o crescimento da economia for mais lento do que o esperado por conta de preços elevados e inflação e se a queda da produção russa de petróleo não se confirmar. A Figura 12 traz o gráfico mostrando a previsão média para a evolução dos preços do petróleo e as premissas para médio e longo prazo que foram levadas em consideração.

FIGURA 12- Projeções média para o preço do petróleo entre 2022 e 2032

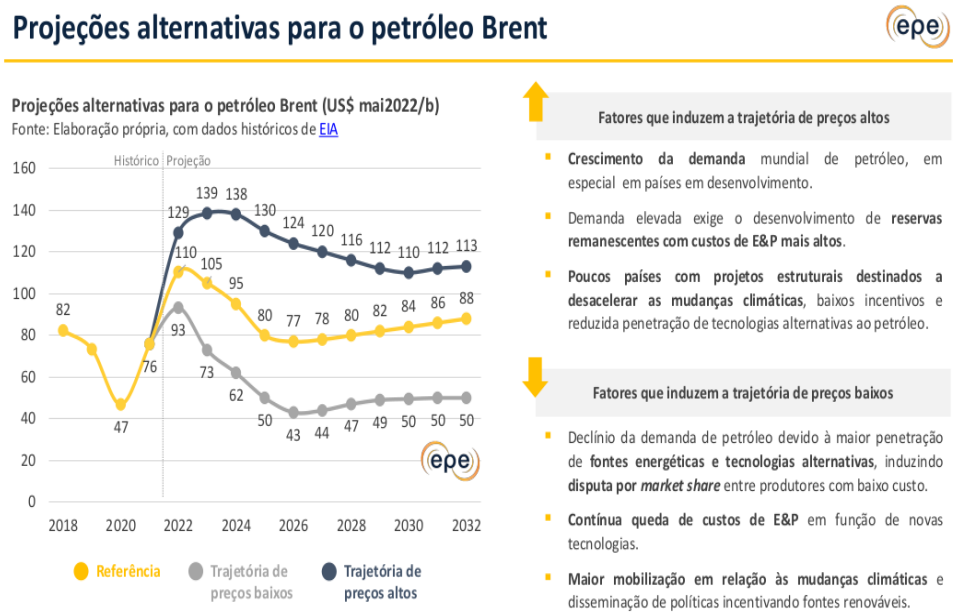


Fonte: PDE 2032 (2022, p. 24)

No médio prazo, a entrada de novos projetos de produção entre 2024 e 2026 deve provocar redução no declínio da produção de petróleo e ao provocar sobreoferta no mercado contribuirá para redução significativa dos preços. Essa expansão de oferta mundial de petróleo porém não deve ser suficiente para atender a toda demanda ao final do decênio, devendo resultar em elevação dos preços.

A Figura 13 mostra o gráfico em que são acrescentadas trajetórias de alta e de baixa dos preços do petróleo e ao lado lista fatores que podem contribuir com cada um desses cenários. Essa trajetória de preços prevista pode ser alterada conforme aconteçam ou não fatores possíveis em termos de demanda, produção e geopolíticos, se desviando em direção a preços maiores ou menores do que os previstos.

FIGURA 13 - Projeções alternativas para o preço do petróleo



Fonte: PDE 2032 (2022. p. 25)

As informações colocadas até aqui nos permitem refletir que em relação ao valor dos royalties temos como aspectos positivos: a manutenção com poucas possibilidades de alteração da demanda mundial por petróleo que aliada à posição geográfica do Brasil torna-o praticamente isento de riscos na questão geopolítica da demanda pelo petróleo, garantindo mercado para o excedente em petróleo aqui produzido; aumento substancial da produção nacional de petróleo ancorado na produção do pré-sal; o tempo ainda distante para entrada em vigor das principais alternativas ao petróleo na transição energética; o aumento constante do consumo interno; a política nacional para o petróleo e a importância dos superávits externos para as contas públicas do país.

Como fator negativo ou de dúvida em relação ao valor dos royalties há o preço internacional do petróleo, sobre o qual as previsões médias colocam variações pequenas ao longo dos próximos dez anos, que seriam supridas com o aumento da produção prevista. Mas esses valores podem aumentar ou diminuir substancialmente com a ocorrência de possíveis fatores de alta ou baixa excessiva dos preços internacionais do petróleo.

Dos fatores que podem impactar o valor dos royalties a serem recebidos falta-nos o fator interno relativo à legislação e sua evolução, que ao longo do tempo determinou o recebimento dessas rendas aos municípios brasileiros.

1.4.4. Legislação: royalties e a luta política pela descentralização dos recursos

Desde a primeira lei do petróleo estão previstas remunerações a estados e municípios em cujas terras e posteriormente fronteiras marinhas se produzisse petróleo. A legislação que determinou o monopólio da união de todo o subsolo brasileiro nunca foi modificada e as mudanças ocorridas ao longo do tempo sempre foram relativas à disputa entre estado e iniciativa privada para a exploração do petróleo e à divisão das receitas auferidas por essa atividade.

Sempre amparadas em legislação também significou que sempre estiveram à mercê de pressões e influências políticas relativas aos valores a serem pagos, à proporção a ser recebida por união, estados e municípios e à discussão sobre quais entes federados possuem direito de recebê-las.

A nacionalização do subsolo brasileiro ocorreu com a decretação do "código de minas", através do decreto 24.642 de 10 de julho de 1934. À partir dessa data a propriedade do solo não implicaria mais na posse do subsolo e dos minérios e metais preciosos. O artigo 108 do decreto lei nº 366/1938 instituiu a remuneração de 9% da produção de petróleo bruto ao governo federal, por parte de concessionários da exploração.

Em 1953, face a situações políticas e econômicas relatadas anteriormente aqui, foi promulgada a lei do petróleo e criada a Petrobrás. Pela lei 2004/1953 a União teria o monopólio de pesquisa e lavra do petróleo e gás, da refinação do petróleo nacional e estrangeiro e do transporte marítimo do petróleo e derivados produzidos no país, além do transporte por condutos do petróleo bruto e de derivados e dos gases de qualquer origem. Dentro dessa mesma lei se criou a Petrobrás como empresa mista de capital aberto com 51% das ações pertencentes à União e lhe foram repassados todos os monopólios da referida lei.

Em seu artigo 27, a lei 2004/1953 obrigava a Petrobrás e suas subsidiárias a pagar "indenização" de 5% do valor produzido aos Estados e Territórios nacionais onde se produzia Petróleo e gás. Do montante recebido, 20% deveria ser repassado aos municípios produtores. A lei também determinava "Os Estados, Territórios e Municípios deverão aplicar os recursos fixados neste artigo, preferentemente, na produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias".

Pouco tempo depois, a Lei nº 3.257/1957 alterou o artigo anterior e determinou que o pagamento das indenizações deveria ser feitos pela Petrobrás e suas subsidiárias aos Estados e Territórios no percentual de 4% do valor produzido e diretamente aos municípios produtores o

percentual de 1% do total de petróleo produzido em seu território. Nessa época a pesquisa e exploração do petróleo ocorriam totalmente em terra. Segundo Gobetti (2020. p.40) “esses dispositivos, de 1953 e 1957, apontam para um viés localista na origem da política de distribuição das indenizações entre as esferas governamentais, tendo em vista que nada ficava com a União.” Cabe ressaltar que à época a exploração do petróleo era toda feita em terra.

Com o avanço da indústria do petróleo em direção ao mar, o governo militar da época promulgou o Decreto Lei n° 523/1969 instituindo que o pagamento dos 5% de indenização pela produção de petróleo ou gás na plataforma continental que deveriam ser destinados “ao Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM (2,5%), para constituição do Fundo Nacional de Mineração e ao Ministério da Educação e Cultura (2,5%), para o incremento da pesquisa e do ensino de nível superior no campo das geociências”. Serra (2005, p. 151)

Por esse decreto, Estados, Territórios e Municípios ficavam sem indenização pela produção de petróleo na plataforma continental. A receita marítima do petróleo ficava destinada integralmente à união. O centralismo fiscal do governo e o fato da exploração no mar à época estar concentrada no nordeste brasileiro (estado de Sergipe) motivou reações como o pronunciamento do então senador Sarney ao defender o projeto de lei 05/71. A respeito do projeto que descentralizava a indenização para os Estados produtores argumentava não ser contra o Fundo de Mineração nem contra recursos para o ensino de geociências, mas sim que esse fundo deveria ser financiado por São Paulo, pelo Rio de Janeiro, pelo então Estado da Guanabara e por todo o Brasil, deixando os recursos do petróleo onde se encontravam as jazidas. Para defender a descentralização Sarney ainda argumentou a questão dos recursos terem sido canalizados pela natureza para o Nordeste e que havia um elevado ônus social e de infraestrutura a ser suportado pelos estados.

> “Não é lícito, portanto, que esses Estados, sem nada, ainda arquem com os ônus de suportar essas despesas, sem nenhuma retribuição àquilo que a natureza colocou no confronto de seus territórios.”(SERRA, 2005. pp. 167 e 168).

Serra (2005) teoriza que as indenizações foram apresentadas ao debate político como redenção para sanar desequilíbrios regionais e como ferramenta para imprimir justiça ao pacto federativo, em detrimento de discussões mais abrangentes sobre a necessidade dessa exploração promover políticas compensatórias para as gerações futuras

O governo militar não cedeu às pressões e um pouco mais à frente, com a primeira crise do petróleo, o governo à época determinou, com o Decreto Lei nº 1.288/1973, que os 5% obtidos com indenizações da produção na plataforma continental passassem a ser destinados à

formação de estoques de combustíveis destinados a garantir a segurança e regularidade de geração de energia elétrica.

Na continuação dos debates sobre a descentralização das indenizações do petróleo, vários projetos foram apresentados pela câmara e pelo senado. A defesa da utilização dos recursos para pesquisa mineral e para educação era louvada para contra argumentar que a natureza havia colocado o petróleo em Sergipe. Não seria justo que esse Estado financiasse educação e pesquisa mineral em todo o país, se somando nesse argumento a comparação com a indenização em terra, que era descentralizada, além do ônus de arcar com a infraestrutura sem o respectivo bônus pela produção. A pressão e influência política ocorriam de várias formas.

Em 1983 e 1984, foram aprovados pelo Congresso Nacional projetos de descentralização das indenizações da produção marítima de petróleo. Ambas vetadas pelo então presidente Figueiredo. O projeto aprovado em 1984 foi aprovado com apoio maciço e suprapartidário e seu veto provocou manifesto do senador Nelson Carneiro (RJ) que acusou o veto como sendo político que punia estados e municípios confrontantes provocando uma "situação 'esdrúxula', onde a produção em terra beneficia estes entes, e, 'um metro depois', na plataforma continental, estes já não têm o mesmo direito." (SERRA, 2005. p. 169).

> Uma leitura possível para esses vetos seria, não exatamente a recusa do governo central em ceder fatia de seu quinhão do bolo fiscal, mas sim, a de cedêla em benefício de um governo fortemente de oposição, uma vez que Leonel Brizola governava então o Estado do Rio de Janeiro, potencialmente, o estado que mais seria beneficiado com a descentralização dos royalties. (SERRA, 2005. p.171).

A promulgação da lei 7453/1985 deu nova redação ao artigo 27 da lei 2004/1953, mantendo os percentuais de destinação dos valores produzidos em terra e pela primeira vez destina valores pela produção de petróleo na plataforma continental a Estados, Territórios e Municipios confrontantes com os campos de produção no mar. É importante ressaltar aqui o fato dessa lei ser a primeira a tratar do petróleo explorado no mar e nela já está inserida a questão da distribuição dos recursos a todos os entes federados e não apenas aos entes produtores.

Dos 5% referentes a essas indenizações 1,5% seriam destinados a Estados e Territórios; 1,5% destinados aos Municípios; 1% ao Ministério da Marinha para fiscalizar e proteger as áreas de produção e 1% a um Fundo Especial para ser distribuído a todos Estados, Territórios e Municípios. A Lei ainda ampliou a possibilidade de aplicação dos recursos para "preferentemente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio-ambiente e saneamento básico."

Politicamente, a lei tem origem em projeto de lei dos Senadores Nelson Carneiro (RJ) e Passos Pôrto (RS), propondo aditar a lei 2004/53 prevendo o mesmo rateio dos royalties terrestres, de 4% para Estados e 1% para os municípios. Durante a tramitação no senado e na câmara federal, o texto aprovado foi do Deputado Virgildásio de Senna (PMDB/BA), relator da Comissão de Economia, Indústria e Comércio.

Os sinais de que a legislação pode mudar conforme mudam os ventos políticos estão presentes nesse caso, visto que o projeto é de autoria do mesmo Nelson Carneiro que se revoltara contra o veto a projeto no mesmo sentido, em 1984. E a sanção da lei foi feita por José Sarney, já no cargo de presidente, 14 anos após o pronunciamento defendendo a distribuição das indenizações do petróleo para os estados produtores e não para o governo federal.

Segundo Leal e Serra (2002) apud Serra (2003, p.60), a aprovação da descentralização das indenizações pela produção marítima de petróleo foi possível porque nessa época pré-constituição de 1988 o debate político tinha a redemocratização política e a descentralização fiscal como palavras de ordem no cenário nacional.

Parte dos debates parlamentares foram centrados em interesses regionais de tal forma que representantes de estados confrontantes criticaram a inclusão da Marinha como beneficiária, pois lhes frustava expectativas de receitas e era visto também como expressão do centralismo fiscal que se queria minimizar. Serra (2005) relata pronunciamentos como o do senador Lomanto Júnior (PDS-BA) que ao protestar contra a inclusão da Marinha acusa um erro centralista na lei e propõe que se mantenha o projeto original como forma de reabilitar estados e municípios; o senador Jutahy Magalhães (PDS-BA) defendia o projeto argumentando que, apesar de entender que os recursos eram da União a nova lei seria compensatória à centralização ocorrida do Imposto Único sobre lubrificantes.

A descentralização de fato ocorreu. Se antes da lei os recursos eram todos transferidos à União, depois dela 80% foram destinados aos estados (1,5%), municípios confrontantes (1,5%) e ao Fundo Especial a ser dividido entre todos os entes subnacionais.

A Lei n° 7.525/1986 foi aprovada para regulamentar a descentralização das indenizações do petróleo. Confirmou a extensão do direito a indenização para estados e municípios do petróleo produzido na plataforma continental. Introduziu os conceitos de áreas geoeconômicas; de projeção dos limites territoriais através de linhas geodésicas ortogonais à costa e as linhas paralelas para o cálculo das indenizações aos municípios; alterou a destinação das indenizações pagas pela produção de petróleo para “exclusivamente” em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção

ao meio ambiente e em saneamento básico; e delegou a solução técnica do cálculo ao IBGE. A atuação do IBGE foi regulamentada pelo Decreto n° 93.189/1986, que também definiu o conceito de plataforma continental.

A lei criou três áreas geoeconômicas para cálculo de recebimento das indenizações pela produção do petróleo: Zona de Produção Principal, Zona de Produção Secundária e Zona Limítrofe à de Produção Principal. A Figura 14 ilustra o conceito de cada uma dessas áreas.

FIGURA 14 - Áreas Geoeconômicas para pagamento de royalties do petróleo

Zona de Produção Principal	Zona de Produção Secundária	Zona Limítrofe à de Produção Principal
O Município confrontante e os Municípios onde estiverem localizadas 3 ou mais instalações de petróleo e gás natural. instalações de apoio à exploração, produção e ao escoamento	Os Municípios atravessados por oleodutos ou gasodutos	Os Municípios contíguos aos da Zona de Produção Principal, bem como os Municípios que sofram as conseqüências sociais ou econômicas da produção ou exploração do petróleo ou do gás natural

Fonte: IBGE (2008. p. 4)

Em relação à distribuição das indenizações pagas aos municípios, a lei 7525/1986 determina:

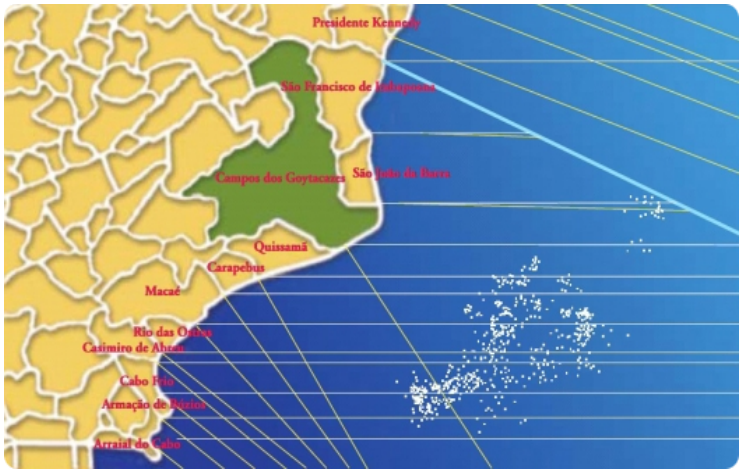
> Art. 5º O percentual de 1,5% (um e meio por cento), atribuído aos Municípios confrontantes e respectivas áreas geoeconômicas, será partilhado da seguinte forma:
>
> I - 60% (sessenta por cento) ao Município confrontante juntamente com os demais municípios que integram a zona de produção principal, rateados, entre todos, na razão direta da população de cada um, assegurando-se ao Município que concentrar as instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, 1/3 (um terço) da cota deste item;
>
> II - 10% (dez por cento) aos Municípios integrantes de produção secundária, rateado, entre eles, na razão direta da população dos distritos cortados por dutos;
>
> III - 30% (trinta por cento) aos Municípios limítrofes à zona de produção principal, rateado, entre eles, na razão direta da população de cada um, excluídos os Municípios integrantes da zona de produção secundária.

Nessa conquista de indenizações oriundas da produção de petróleo, pelas leis aprovadas em 1985 e 1986 temos que nos ater a dois aspectos políticos que permearão nossa discussão à partir de agora.

O primeiro deles é em relação a definição dos parâmetros para que um município e um estado sejam considerados confrontantes e por isso recebam a maior parte dos recursos. O segundo aspecto diz respeito à concentração de recursos em poucos municípios privilegiados pela legislação que determinou a descentralização das indenizações pela produção de petróleo.

Em relação aos parâmetros utilizados para classificação dos municípios, tomando como exemplo o litoral norte do Rio de Janeiro, a figura 15 permite esclarecer o modo como os municípios e estados são considerados confrontantes.

FIGURA 15 - Rio de Janeiro – linhas ortogonais e paralelas no litoral



Fonte: Gobetti, 2020. A Polêmica Mudança na Partilha das Receitas Petrolíferas. Ipea. 2020, p. 42

Da extremidade de cada um dos municípios partem dois pares de retas. Um representa os limites ortogonais, que determina geometricamente que todos os poços localizados no seu interior tenham o mesmo município como confrontante. Tomando o município de Campos dos Goytacazes como exemplo no mapa ilustrativo podemos perceber que essas retas ortogonais são divergentes e fazem com que grande parte dos poços fiquem em seu interior. As linhas paralelas, partindo dos mesmos pontos de divisas entre os municípios mostram os municípios que por esse critério também são considerados confrontantes. Portanto, ao se tomar qualquer ponto que represente um campo de petróleo, se obterá, pela projeção dos dois pares de retas, qual ou quais os municípios que são confrontantes com cada poço em produção. Dessa forma, são confrontantes municípios que possuam poços petrolíferos no interior de suas linhas de projeção na plataforma continental, sejam ortogonais, sejam paralelas.

A cada novo campo ou poço de produção, a ANP repassa ao IBGE a informação da localização para que seja determinada a distribuição das indenizações devidas.

Esse critério é motivo de muita discórdia por parte de municípios que se sentem prejudicados por receberem poucos recursos e de acadêmicos que discutem as receitas do petróleo. Nesse sentido, Serra (2005) afirma que a solução adotada não mostra vínculos físicos na distância entre os poços e o município confrontante e nem atende a fundamentos econômicos para a repartição dos recursos. Da mesma forma, os limites definidos pelas linhas paralelas, foram adotados sem justificativa de sentido econômico e geométrico. Conclui que foram as razões políticas que deram origem a essa metodologia de cálculo.

Serra (2005) relata que nos debates legislativos à época da definição dos municípios e estados confrontantes, havia três métodos de cálculos propostos:

- projeção dos limites segundo o paralelo correspondente a latitude do ponto de interseção com a linha da costa, ou segundo a longitude;
- traçado de um círculo de distância mínima a partir do poço produtor, cujo raio no ponto de tangência com a costa seria a projetante;
- projeção de limites segundo a linha geodésica ortogonal à costa, no ponto de interseção da mesma com os limites continentais.

Cada um dos métodos propostos, se adotado, definiria um perfil específico de confrontação e resultaria em diferentes inclusões e exclusões dos entes subnacionais envolvidos. O projeto do executivo escolheu a projeção dos limites ortogonais à costa, exclusivamente. Essa forma beneficiaria sobremaneira os municípios e estados que tivessem como resultante desse métodos linhas divergentes em direção à plataforma continental. É o caso de Campos, conforme mostra a figura 15.

O IBGE (2008) mostra que há pelo menos quatro diferentes modos de medir a extensão dos limites territoriais para a plataforma continental.

- Extensão dos limites segundo os paralelos, adotado por Chile, Equador, Perú (1952), Colômbia e Equador (1975);
- Ortogonal a uma linha de direção geral da costa, adotado por: Dinamarca, Países Baixos e Alemanha (1969); Líbia e Tunísia (1982-1985); Canadá e Estados Unidos (golfo de Maine, 1981); Malta e Líbia (1985); França e Reino Unido (1977); Guiné e Guiné-Bissau (1985); Guiné e Senegal (1989);

- Método da Eqüidistância (bissetrizes);
- Método da Proporcionalidade.

Face a questionamentos o IBGE afirma que aplica rigorosamente a lei; se aprovada nova legislação a mesma será igualmente aplicada com rigor; em caso de nova legislação, indica manter o critério dos paralelos para não haver alteração profunda da situação vigente; é cabível examinar alternativas que mesclem o critério geográfico com critérios o não geográficos; em caso de mudança, adotar regra de transição.

Na negociação das regras da Lei 7.525/86 só é possível detectar o nexo político, com ausência de nexo econômico ou de impacto territorial. O interesse em aprovar o projeto estava restrito ao comprometimento dos legisladores em beneficiar seus efetivos e potenciais redutos eleitorais.

> "'(...) ainda há dúvida se Cabo Frio, no Estado do Rio de Janeiro, vai participar como município produtor ou limítrofe. Este município é de especial interesse para muitos colegas do Estado do Rio, entre os quais cito os Deputados Leônidas Sampaio, Gustavo de Faria e Márcio Braga, todos do PMDB, que ali têm suas bases. O Deputado Leônidas Sampaio foi o mais votado em Cabo Frio e em todo o Estado. Há 30 anos tenho casa naquela comuna, município que adoro. O fato de surgir essa dúvida aparentemente foge às regras do jogo, sobretudo em conseqüência da pressa com que os projetos são votados nesta Casa.' (Deputado Bocayuva Cunha/PDT-RJ, Diário do Congresso Nacional, Seção I, 20/06/86, p.
> 6.346)." SERRA (2005, p. 184).

Desse ponto de vista a construção da descentralização das indenizações da produção de petróleo estaria dentro do processo de privatização do poder público pelas elites, sequestrando um bem público e transformando esse recurso em reforço de caixa para municípios bem representados no legislativo, em detrimento da construção de políticas públicas intergeracionais. (SERRA, 2005).

1.4.5. Legislação: royalties e a luta política pela concentração dos recursos

Em relação ao aspecto concentrador de recursos, Gobetti (2020) recorre a experiências de outros países produtores de petróleo para afirmar que não é comum a descentralização de petróleo produzido na plataforma continental e que o caso brasileiro parece o único caso que calcula a participação subnacional pelo critério de confrontação com os campos petrolíferos em alto-mar. Esse critério não beneficia de forma equânime nem mesmo cidades próximas a regiões produtoras ou confrontantes e é responsável por uma hiperconcentração de receitas na esfera municipal. A hiperconcentração provoca uma desigualdade federativa ruim porque a sobra de recursos em poucos municípios com "sorte geográfica" se contrapõem aos municípios com enormes carências. A disparidade em infraestrutura econômia e social

dificultaria a coesão social, sendo ruim inclusive para aqueles que vivem nas cidades mais ricas; a abundância de recursos em algumas poucas cidades produz a tendência de gerar ineficiência e desperdício de maneira a sequer melhorar a vida da população desses municípios privilegiados.

Esse momento de descentralização e concentração de receitas continuou com a aprovação da lei nº 7.990/89. As indenizações passam a se chamar compensações financeiras

A lei inclui os municípios com instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque como beneficiários fazendo jus a 10% da compensação financeira (equivalente à aplicação de uma alíquota de 5%). Essa medida aumentou a concentração dos recursos porque a alíquota estabelecida foi retirada do Fundo Especial (que passou de 20% para 10%) reduzindo mais ainda a parcela rateada destinada a estados e municípios.

A lei 9.478/97, chamada de Lei do Petróleo, quebrou o monopólio da Petrobrás eliminou várias leis anteriores e alterou uma série de regras estabelecidas. O termo royalty entre para o vocabulário oficial do setor, substituindo a compensação financeira e se referindo às rendas pagas aos entes federados pela produção do petróleo.

O panorama foi radicalmente alterado com a multiplicação das rendas do petróleo alcançando visibilidade nacional pela questão da distribuição dos royalties.

Segundo Serra (2005) houve uma alteração radical no panorama com multiplicação das rendas dos entes subnacionais que trouxe visibilidade nacional ao tema, mas paradoxalmente teve pouca atenção no processo de aprovação da lei do petróleo. O fato do regime de cobrança, repartição e aplicação dos royalties não constar da ementa e sim aparecer como “outras providências” pode ter contribuído. Mas a pouca repercussão de tão importantes e numerosas modificações pode ter sido consequência do contexto político que transformou essas questões em acessórias deixando uma lacuna no debate a respeito. Mesmo garantindo recursos de magnitude elevada para entes subnacionais o debate no Congresso não foi tão intenso quanto o que ocorreu para aprovação das leis 7.453/85 e 7.525/86.

A elevação dos valores a serem recebidos a título de royalties se deveram à elevação da alíquota dos royalties, antes fixada e 5% do valor da produção para alíquota de até 10%; o preço de referência do barril de petróleo passou a acompanhar os preços internacionais em dólar; à criação das participações especiais como uma espécie de imposto sobre o lucro a ser cobrada em campos com grande volume de produção; redução do prazo entre a produção e o pagamento das participações governamentais.

Tamanha modificação com tanto impacto financeiro foi praticamente ignorada porque era um adereço compensatório para a questão maior em debate: a quebra do monopólio estatal do petróleo e gás natural. Por um lado se definiu institucionalmente a repartição das participações governamentais e trouxe junto a possibilidade de concessão ou autorização para a iniciativa privada executar pesquisa, exploração, produção, refino, transporte e comercialização de petróleo e gás. (SERRA, 2005).

Gobetti (2020) afirma que o embate ideológico entre defensores e críticos ao fim do monopólio estatal e do regime de concessões desviou o foco do tema federativo possibilitando que as novas regras fossem aprovadas sem grandes polêmicas.

As novas regras de distribuição das receitas de royalties, divididos entre 5% que já eram cobrados e um adicional de até 5% são mostradas na tabela 9. Apesar da manutenção percentual da lei nº 7990/89 nos royalties até 5%, a diminuição dos royalties a estados confrontantes e do fundo especial nos 5% excedentes provoca ao final uma redução nesses percentuais, concentrando mais ainda a renda em poucos municípios confrontantes.

TABELA 9 - Repartição dos royalties incidentes sobre a produção petrolífera na plataforma continental, segundo os beneficiários (alíquota = 10%)

Beneficiários	Distribuição da alíquota de 5% (Lei 7.990/89 e Decreto 01/91). (%)	Distribuição da alíquota excedente a 5% (Lei 9.478/97 e Decreto 2.705/98) (%)	Rateio final dos *royalties* entre os beneficiários (%)
Estados confrontantes	30,0	22,5	26,25
Municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas	30,0	22,5	26,25
Municípios ***onde se localizam*** instalações de embarque e desembarque de petróleo	10,0	—	5,00
Municípios ***afetados*** por operações de embarque e desembarque de petróleo	—	7,5	3,75
Ministério (Comando) da Marinha	20,0	15,0	17,50
Ministério da Ciência e Tecnologia	—	25,0	12,50
Fundo Especial	10,0	7,5	8,75
Total	100,0	100,0	100,00

Fonte: Barbosa (2001) apud Serra (2005, p. 63)

A participação especial, que cobra alíquotas variáveis sobre a receita líquida de cada campo petrolífero que apresente grande produção se assemelha a um adicional de imposto de renda. A receita é repartida entre a União (50%), estados produtores ou confrontantes (40%) e municípios produtores ou confrontantes (10%).

Gobetti (2020) também observa que:

- A extensão dos municípios afetados, incluindo os municípios afetados por instalações de maneira que os poucos municípios afetados por instalações de embarque e desembarque recebem parcela dos royalties até 5% e os municípios afetados por instalações, em número bem maior recebem parte dos 5% de royalties excedentes;
- O benefício aos municípios não confrontantes, mas integrantes da área geoeconômica em torno dos confrontantes, é suprimido no rateio dos royalties excedentes e também na participação especial, e o critério de distribuição passa a ser baseado na proporção de produção circunscrita a cada área de confrontação com os campos petrolíferos;
- A redução progressiva dos recursos reservados ao Fundo Especial do Petróleo, que era inicialmente de 20% e passou para 10% dos royalties básicos, foi fixada em 7,5% para os royalties excedentes e 0% para a participação especial.

A imposição de um caráter mais concentrador nos royalties excedentes e na participação especial é observada pelo aumento significativo da parcela da União e pela restrição dos benefícios adicionais apenas a estados e municípios produtores e confrontantes. O fundo especial que na legislação inicial recebia 20% dos royalties marítimos básicos foi reduzido a 7,5% dos royalties excedentes e foi zerado na participação espacial.

Esse quadro de hiperconcentração de renda numa situação de aumento expressivo de produção do petróleo no pré-sal produz distorções e desigualdades que desaguaram no movimento revisionista ocorrido na década seguinte.

A hiperconcentração dos royalties foi bem exemplificada por Afonso (2008). Segundo dados da ANP, o royalty básico de 5% sobre o mar é distribuído a 829 municípios; o royalty excedente chega a 114 localidades com 55 recebendo por confrontação e o restante por possuir ou ser afetado por instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás; e a participação especial, que representava quase metade das rendas petrolíferas só chegou a dois estados e 13 municípios no primeiro trimestre de 2008. A descentralização vertical é acompanhada de uma hiperconcentração horizontal que fez o estado do Rio de Janeiro absorver 84,50% dos recursos transferidos aos estados em 2007. O mesmo ocorreu nos municípios onde entre os 10 maiores beneficiários somaram 61,34% de todos os recursos; os 50 maiores ficaram com 81,71% e 230 municípios acumulam 99% da renda.

Tendo em vista os resultados apresentados pelo modelo de distribuição dos royalties, Lins (2020) expõe que especialistas sustentam a necessidade de alteração na legislação por conta dos recursos minerais serem propriedade da União e pela acentuação das desigualdades regionais e são contrapostos por aqueles que alegam que o repasse das participações possuem natureza compensatória para as futuras gerações locais já que seriam necessários para desenvolver setores econômicos alternativos à indústria petrolífera. Como alternativa sugere que o modelo utilizado no estado norte-americano de Dakota do Norte e na Colômbia, que utilizam um teto limitativo para o recebimento dos royalties deve ser avaliado.

Com a produção de petróleo aumentando ano a ano e confirmando a hiperconcentração e a desigualdade das receitas transferidas aos entes subnacionais, o governo aprovou a Lei nº 12734/2012, que reduz as porcentagens das receitas petrolíferas destinadas a estados e municípios confrontantes e aumenta a fatia destinada a todas as federações, por meio do Fundo Especial do Petróleo. Com alterações paramétricas que preservam os conceitos balizadores da distribuição dos royalties a lei procurava ajustar as regras de distribuição dos royalties antes que o aumento acelerado das receitas dos entes subnacionais agravasse ainda mais o quadro de hiperconcentração espacial e do mau uso dos recursos já detectado; e porque o aumento dos royalties oferecia a oportunidade de suavizar os impactos negativos que seriam causados aos potenciais perdedores.

Mesmo tendo essa precaução, os efeitos da Lei estão suspensos desde 2013 por medida cautelar obtida junto aos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.917 impetrada pelo governo do estado do Rio de Janeiro junto ao STF. O mérito da ação estava previsto para ser julgado em 2020, mas foi suspenso por conta da COVID 19.

Para amenizar perdas a Lei n o 12.734/2012 estabeleceu um prazo de transição de sete anos, durante os quais as porcentagens atribuídas aos estados e municípios confrontantes seriam gradualmente reduzidas enquanto aumentaria a fatia distribuída a todos os entes da Federação por meio do Fundo Especial do Petróleo, cuja repartição segue as regras do FPE e do FPM. A tabela 9 mostra a situação em 2012 (ano-base) e a regra de transição para repartição dos royalties e participação especial.

TABELA 10 - Regra de transição para repartição dos royalties e participação especial prevista pela lei nº 12.734 (2013-2019)

Regra de transição para repartição dos *royalties* e participação especial prevista pela Lei nº 12.734 (2013-2019)
(Em %)

Royalties da produção em mar	Ano-base	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Estados confrontantes	26,25	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00
Municípios confrontantes/área geoecológica	26,25	15,00	13,00	11,00	9,00	7,00	5,00	4,00
Municípios afetados para desembarque	8,75	3,00	3,00	3,00	3,00	2,00	2,00	2,00
FPE	1,75	21,00	22,00	23,00	24,00	25,50	26,50	27,00
FPM	7,00	21,00	22,00	23,00	24,00	25,50	26,50	27,00
União	30,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00
Participação especial	Ano-base	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Estados confrontantes	40,00	32,00	29,00	26,00	24,00	22,00	20,00	20,00
Municípios confrontantes	10,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	4,00
FPE	-	10,00	11,00	12,00	12,50	13,50	14,50	15,00
FPM	-	10,00	11,00	12,00	12,50	13,50	14,50	15,00
União	50,00	43,00	44,00	45,00	46,00	46,00	46,00	46,00

Fonte: Gobetti (2020, p. 57)

Embora houvesse justificativas já expostas para uma revisão conceitual profunda as mudanças são essencialmente paramétricas. Gobetti (2020) explica que há uma redução suave nos royalties reservados aos estados confrontantes (de 26,5% para 20%) e uma redução à metade da fatia desses mesmos estados na participação especial (de 40% para 20%), na lógica de que a participação especial equivale na prática a uma espécie de imposto de renda adicional sobre o lucro do setor de petróleo e portanto seria um mecanismo para reduzir a base de cálculo dos fundos de participação. Ao manter aos estados confrontantes a fatia de 20% sobre participação especial e sobre os royalties, garante que 60% do que recebem atualmente fiquem intocados. Os municípios confrontantes e afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo são significativamente mais atingidos. Mas esse fato pode ser justificável por conta da hiperconcentração e da insuficiência no trato com esses recursos. Há reconhecimento do direito de que estados e municípios confrontantes mantenham fatia especial das compensações financeiras com peso maior ao direito na esfera estadual. A inexistência do critério de proximidade com os poços na determinação dos royalties das cidades beneficiadas cria discriminação indevida entre municípios das regiões produtoras e não existe em nenhum outro lugar do mundo.

O estado do Rio de Janeiro questionou a constitucionalidade das novas regras por três razões:

- Suporta incompatibilidade com o artigo 20, § 1º da Constituição Federal de 1988, por prever distribuição de royalties e participação especial sobre petróleo extraído do mar a todos os estados e municípios brasileiros e não apenas aos confrontantes;
- Suposta violação ao pacto federativo originário da CF/1988, porque a maior fatia dos royalties do petróleo destinada aos estados e aos municípios produtores e confrontantes seria uma compensação à fórmula de cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre petróleo e derivados, apropriado exclusivamente pelos estados consumidores;
- Suposta violação ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito, bem como aos princípios da segurança jurídica, da responsabilidade fiscal e do equilíbrio orçamentário, na medida em que as novas regras de repartição atingiriam os royalties a ser pagos sob os contratos de concessão vigentes e, dessa forma, frustrariam as expectativas de receita dos estados e municípios beneficiados pelo modelo atual.

Pensada para entrar em vigor em 2013 e prevendo que a receita petrolífera cresceria de modo que a redução da fatia dos confrontantes seria compensada pelo aumento da produção a ser dividido, seu adiamento tende a agravar o quadro de distorção federativa ao passo que se tivesse sido aplicada desde o início, com os números de hoje é possível detectar que nenhum estado confrontante estaria recebendo em 2020 menos do que recebia no período anterior à mudança.

A fronteira de exploração na bacia de Santos, por exemplo, experimenta um aumento de produção que possui um grupo de municípios desproporcionalmente muito ricos, ganhando em 2020 até vinte vezes mais do que poucos anos atrás, ao contrário da maioria das cidades brasileiras que ainda não superou o agravamento da crise econômica promovida pela COVID 19. A suspensão dos efeitos da lei aumentou o desequilíbrio entre os municípios. Gobetti (2020) cita especificamente Maricá/RJ e Ilhabela/SP que sendo os principais beneficiários da expansão da bacia de Santos entraram no rol das trinta cidades mais ricas do Brasil. E mostra que enquanto a produção de petróleo na bacia de Santos saltou de 6 milhões de barris em 2012 para 462 milhões de barris em 2018 o contrário ocorreu na bacia de Campos que tiveram a produção reduzida de 609 milhões para 417 milhões de barris, explicando o declínio de receitas de cidades da região. Dessa constatação se tem outra justificativa para as mudanças na medida que a própria expansão e declínio da produção gerou ganhadores e perdedores no período recente. A queda abrupta do preço do petróleo e das receitas entre 2015 e 2016

também mostrou que os estados e municípios confrontantes têm condição de absorver os impactos da aplicação da lei 12.734/2012.

Diferente de Serra (2005) que discutiu a questão dos royalties sobre o ponto de vista da ausência de uma política intergeracional na aplicação dos recursos e de Gobetti (2020) que defende a aplicação da lei 12.734/2012, o objetivo da discussão que empreendemos foi no sentido de externar o risco político e legal a que estão submetidos os royalties recebidos pelos municípios de Maricá/RJ, Niterói/RJ e Ilhabela/SP. A mudança nos rumos da discussão sobre o tema, que se iniciou na disputa pela descentralização, passou pela fase de aumento dos valores, pela paridade com o dólar e agora pela hiperconcentração dos royalties em poucos estados e municípios indicam que o assunto é dinâmico. Pelos números atuais apresentados, parece ser improvável que a discussão se encerre ou que essa hiperconcentração se mantenha. O resultado do julgamento da ADI 9417 pode até encerrar essa fase de discussões sobre a Lei 12.734/2012 mas com certeza deixará em aberto a possibilidade de que novas disputas se iniciem. Ao que parece, a incerteza sobre o destino dos royalties continuará viva enquanto o petróleo mantiver sua importância econômica, social, ambiental e geopolítica. Frente a esse risco, parece ser no mínimo precavida a criação dos Fundos Soberanos de Maricá/RJ, Niterói/RJ e Ilhabela.

CAPÍTULO 2

A JUSTIÇA INTERGERACIONAL E A MALDIÇÃO DOS ROYALTIES

O presente capítulo se fez necessário para discutir a aplicação dos royalties por parte de quem os recebe. No caso da finitude dos recursos, já discutimos que em algum dia isso acontecerá. Seja porque cientificamente está provado que não é possível que a natureza reponha o petróleo no ritmo que é consumido; seja porque a substituição do seu uso é uma imposição da própria natureza por conta do aquecimento global e das mudanças climáticas. Já é possível viver basicamente sem petróleo, pois sem ele a humanidade viveu até 200 anos atrás. E se prepara para isso. Talvez mais lentamente do que necessário e desejável. O tempo, as pesquisas, o avanço tecnológico e as atitudes do ser humano irão mostrar como isso vai ocorrer. Como já foi dito e escrito muitas vezes: "não foi por falta de pedra que acabou a idade da pedra." A justiça intergeracional entra nesse debate quando se pensa no futuro. É um debate político, filosófico e jurídico.

No presente capítulo traremos aspectos desse debate que tenham relação com o fato estudado aqui: os royalties do petróleo recebidos por Maricá/RJ, Niterói/RJ e Ilhabela/SP.

No caso da aplicação dos recursos recebidos, a relação é a mesma. Ao longo da história diversos exemplos sobre a utilização de recursos naturais se acumularam. No caso do petróleo, a aplicação dos recursos obtidos pela sua exploração e consumo necessitam ser estudados. Não só porque Fundos Soberanos de Riqueza subnacionais são uma novidade. Junta-se a esse objeto de estudo o fato de que nos últimos 30 anos o Brasil atingiu a autossuficiência em petróleo, tornou-se exportador explorando o pré-sal e a legislação aprovada nesse período transformou poucos estados e municípios em potências econômicas apenas por conta dos royalties do petróleo que recebem. Esse pouco tempo de vida dos fundos pode até ser insuficiente para uma avaliação mais precisa sobre seus resultados. Mas sua criação é novidade dentro de uma história da distribuição das rendas do petróleo no Brasil que já mostrou o risco de transformar as rendas do petróleo em maldição por conta de seu uso temerário e inconsequente.

2.1. A justiça intergeracional

O conceito de justiça intergeracional é motivo de muitos estudos ao longo do tempo. Thomas Jefferson e James Madison disputaram os termos dessa relação entre direito, democracia e liberdade há mais de dois séculos atrás. Jefferson defende o direito de cada geração elaborar ou modificar a Constituição porque o usufruto da terra pertence aos vivos, que não podem ser restringidos no seu direito da autonomia coletiva de romper com as

amarras do passado. Madison por seu lado coloca os deveres de cada geração com as outras, onde as melhorias feitas pelos mortos formam uma espécie de encargo para os vivos que se beneficiaram delas. De tal forma que benefícios (direitos) e encargos (deveres) devem ser assumidos conjuntamente. É essa questão de conciliação entre o direito de autodeterminação coletiva e a responsabilidade e os deveres da geração presente com o legado do passado e com as gerações futuras que se coloca em questão. É essa reflexão que Consani (2016) traz e se dispõe a responder em seu trabalho, que defende a formação de um Fundo Soberano para equalizar receitas motivado pelo princípio da justiça intergeracional. Sempre se referenciando em Tremmel (2009) relata que em 1972 a ONU aprovou declaração sobre os "direitos de terceira geração" tais como a autodeterminação dos povos, a paz e o desenvolvimento. Essa declaração amplia os beneficiários dos direitos humanos no espaço e no tempo abarcando as gerações presentes e as gerações futuras. Os Estados então passaram a afirmar esse princípio em suas constituições, tal como no Brasil onde o artigo 225 da Constituição brasileira traz que:

> 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 preserva-lo para as presentes e futuras gerações. (CONSANI, 2016, p. 148).

Prosseguindo, é preciso caracterizar a justiça entre intergeracional e intrageracional e a que tipo de "geração" se refere ao usar o termo. A geração "familiar" trata de membros de uma linhagem e não apenas entre pais e filhos. A geração "social" se refere a grupos de pessoas com crenças, atitudes ou problemas homogêneos tais como "geração 11 de Setembro". A identidade se dá por estilo de vida ou assuntos comuns e a idade não é fator decisivo. A geração "cronológica" pode ser temporal, quando se refere a convivência de várias gerações contemporâneas; o sentido intertemporal se refere a todos que estão vivos em determinado período.

Ao considerar o sentido cronológico mais indicado quando se for tratar do termo de justiça intergeracional, Consani (2016) coloca "justiça temporal entre gerações" como a justiça entre jovens, pessoas de meia idade e idosos vivos hoje e "justiça intertemporal" como justiça entre pessoas que viveram no passado, pessoas vivas hoje e pessoas que viverão no futuro. Nessa perspectiva futuras gerações são referência a pessoas que ainda não nasceram. Dessa forma, justiça intergeracional seria a justiça entre gerações presentes e futuras e justiça intrageracional seria aquela ligada ao respeito a questões presentes e voltadas a temas como justiça social (distribuição de riqueza e renda) e justiça de gênero e eliminação de discriminações (gênero, religião, etnia e outras). Na questão da sustentabilidade, a justiça

intergeracional lidaria com a sustentabilidade ecológica e financeira e a justiça intrageracional estaria mais focada na sustentabilidade social.

Costa (2012) mostrou outra visão da separação dos indivíduos entre gerações atuais e futuras. Considerando a continuidade da vida na terra os seres humanos seriam únicos e co-responsáveis por suas criações independente do conceito de gerações. Sua tese defende o Princípio da Justiça Intra e Intergeracional (PJI&IG) também colocada sob a perspectiva das rendas do petróleo recebidas por cidades privilegiadas por rendas do petróleo no estado do Rio Grande do Norte. Alega que ambas caminham juntas e que a separação teria como um dos efeitos o distanciamento de problemas da atualidade que poderiam ficar para resolução pelas gerações futuras, justificados por progressos vindouros. Se houver convergência jurídica e econômica que mostre a importância dos desdobramentos dos direitos, das políticas, dos programas e dos planejamentos adequados para a atualidade, a geração presente se enxergaria como potencialmente prejudicada pela percepção de sua responsabilidade e teria a atitude de modificar um quadro criado por ela mesmo, com repercussões positivas para o futuro. Como exemplo do que implica a separação entre as gerações, cita que a sociedade atual que convive com percepções ambientais e ao mesmo tempo convive com discrepâncias sociais. Tal fato seria reflexo, dentro da ética intergeracional e separatista, da preocupação das gerações passadas em proporcionar riqueza aos seus descendentes, sem a correspondente visão de conservação e preservação da natureza. Por não enxergar a questão como um todo global, a pauta da solidariedade não teve o mesmo peso da pauta do acúmulo de capital sustentada pelo direito das sucessões.

Do ponto de vista jurídico, direitos e obrigações legais são válidos quando são cláusulas constitucionais. No caso das gerações futuras podem ser colocadas disposições gerais para proteger gerações futuras e disposições específicas para proteção no campo da ecologia e no campo econômico. Consani (2016) coloca que as Constituições podem enfatizar direitos básicos do cidadão ou obrigações do Estado. Essas duas abordagens constitucionais abrangem duas teses, a da harmonia e a da competição. A tese da harmonia explicita que as condições de boa vida são um direito básico que deve servir à geração presente e se isso for alcançado a próxima geração também será beneficiada. Adotam esse princípio as constituições de países como Argentina, Brasil, Finlância, Hungria, Portugal e África do Sul, entre outras. A tese da competição se pauta pelo conflito de interesses entre as gerações presentes e futuras, de modo a que gerações presentes para se beneficiar podem comprometer gerações futuras. Nessas constituições se ressaltam menos os direitos da geração atual e mais responsabilidades e obrigações com gerações futuras, colocando o Estado como guardião

desses direitos e interesses. É o que ocorre nas constituições de Alemanha, República Tcheca, França, Grécia, Holanda, Espanha e Suíça, entre outras.

Gosseries (2008) apud Reymão (2020, p.7) cita o Japão (1946), a Noruega (1992) e a Bolívia (2002) como exemplos conhecidos em que são explicitamente constitucionais os direitos das futuras gerações de tal forma que se encontram submetidas aos mesmos riscos e proteções das gerações presentes perante possibilidades de modificações de direitos por meio do processo democrático.

O constitucionalismo é a saída defendida por Consani (2016) para superar a disputa da autodeterminação/soberania popular contra deveres/obrigações para com as gerações futuras. Se assim for, o direito das futuras gerações está protegido e ao mesmo tempo sofre os mesmos riscos das gerações atuais no caso de modificações de direitos por meio do direito democrático. Isso ocorreria porque o ideal constitucionalista se relaciona com a limitação do poder político pois as limitações constitucionais seriam fruto de um pré-compromisso e significariam restrições autoimpostas. A Constituição seria um mecanismo de limitação do poder e que ao mesmo tempo cria e organiza regras para seu funcionamento de tal forma que ao estabelecer normas racionais protetoras de direitos sinaliza que tais temas devem ficar fora de discussões realizadas em momentos de comoção ou de falta de racionalidade. Segundo essa tese, mais do que cercear, a constituição protegeria o processo de participação política. Dessa forma as limitações constitucionais sob perspectiva intergeracional justificam a criação de normas para gerações futuras exatamente pelo pré-compromisso que antecede essa criação.

Partindo dessa perspectiva o princípio da justiça intergeracional passa a ser protegido constitucionalmente e figura como um limite para decisão das gerações atuais.

Defendendo a criação de um Fundo Soberano para equalizar receitas aos moldes internacionais, citando os fundos estudados no presente trabalho e usando a justificativa da justiça intergeracional, Reymão (2020) entra no debate. Concorda com a “proteção constitucional” e traz o Igualitarismo de John Rawls, que propõe a cooperatividade entre os indivíduos para desenvolver uma sociedade com os valores da liberdade, igualdade, solidariedade, satisfação e respeitabilidade. Essa teoria de justiça coloca que cada geração precisa manter instituições justas e cultivar uma poupança capital (cultura, tecnologia, educação, recursos naturais) para o futuro. Tal poupança preservaria os ganhos civilizatórios atuais. Juntamente com acordos democráticos indispensáveis que desenvolvessem capacidades morais e convívio equilibrado representariam um modelo de organização social justa e igualitária.

Tais acordos seriam sintetizados nas constituições de cada sociedade formando uma racionalidade pública em busca da sustentabilidade. Nesse sentido a justiça estaria vinculada à questão das gerações futuras porque a transferência de seu legado é efetuada a partir do "véu da ignorância" em que cada parte não sabe a que geração pertence e muito menos se a sociedade é rica, pobre, industrial ou agrícola. Essas limitações forçariam cada geração a poupar para a outra o que for devido, para compensar encargos transferidos. Se isso não acontecer, as gerações futuras herdariam finanças públicas insustentáveis e danos aos direitos fundamentais das próximas civilizações. Os princípios igualitários, seriam dessa forma, balizadores na formulação de políticas públicas, como os Fundos de Equalização de Receitas, em municípios muito dependentes de recursos finitos.

> Tomando como base o que propõe Rawls (2000), se houver convergência de vontade pública entre os atores políticos envolvidos, a adequação de fundos municipais, a partir da ideia dos fundos soberanos de riqueza já existentes, pode funcionar com veiculação financeira, maximização suas rendas minerais, desde que não precisem ser utilizados antes da exaustão dos minérios. FREITAS, (2008) apud REYMÃO (2020, p. 13)

Reymão (2020, p.6) vai além do Igualitarismo de Rawls e traz também sua compreensão sobre a Teoria da Justiça Intergeracional de Tremmel em que "a força humana de intervenção no ecossistema exige das gerações presentes um pensar no futuro de forma mais responsável e abrangente." Identificar medidas que possam garantir a distribuição igualitária dos recursos naturais, financeiros, sociais e institucionais teriam nos Fundos Soberanos uma das probabilidades mais seguras.

> Nesse sentido, Hartwick (1977) sugere que o capital mineral seja substituído por outras formas de renovação do capital e pelo investimento em novas tecnologias. Uma forma de renovar o capital é a aplicação de parte dos royalties arrecadados para a formação de uma poupança que possa auferir anualmente, a título de juros compostos, um fundo de riqueza que garanta para as gerações futuras, receita equivalente às rendas minerais atuais. REYMÃO (2020, p.12).

Fica aqui a observação de que no Brasil o direito constitucional das gerações futuras só está positivado na área ambiental. Mas todos os municípios possuem suas próprias Constituições locais obrigatórias: a Lei Orgânica Municipal.

> "administradores de instituições detentoras de patrimônio são os guardiões do futuro contra as reivindicações do presente. Sua tarefa, ao administrar esse patrimônio, é preservá-lo entre gerações" (TOBIN, 1974 apud CONSANI, 2016 p. 147).

2.2. A maldição dos royalties

A finitude ou diminuição dos royalties deve ser fator de preocupação para os municípios que os recebem. Essa possibilidade trouxe à cena a discussão sobre justiça

intergeracional como uma forma de responsabilidade e solidariedade com as gerações futuras. Se deve haver uma preocupação com o futuro, também é preciso olhar para o uso que se faz dos royalties no presente. Há exemplos mundiais sobre problemas causados a países que tiveram e têm riquezas minerais e ao mesmo tempo não conseguem se desenvolver ou têm queda no seu nível de desenvolvimento.

Esse fenômeno ficou primeiramente conhecido como “doença holandesa”. Ocorreu na década de 1960 na Holanda em decorrência da descoberta de grandes reservas de gás que proporcionaram grande entrada de recursos no país, provocaram apreciação cambial e prejudicaram a competitividade da indústria local, com reflexos negativos para o país.

As divisas geradas pela exportação de uma *commoditie* podem levar a apreciação da taxa de câmbio real, causando prejuízos ao setor exportador não petrolífero ou para produtores domésticos que competem com produtos importados. Freitas (2009) coloca que a exploração de recursos naturais abundantes impõe ao governante o desafio de administrar a volatilidade das receitas, por conta da volatilidade dos preços internacionais; de administrar as reservas de um recurso não renovável e do impacto do influxo de reservas externos na taxa de câmbio.

Bresser-Pereira (2007) afirma que a doença holandesa é uma grave falha de mercado, em decorrência da existência de rendas fáceis que enfraquecem a economia do país. Afirma ainda que é possível neutralizar essa doença administrando a taxa de câmbio e criando imposto sobre as vendas do câmbio deslocando sua curva de oferta; e que a doença holandesa também deriva de mão de obra interna barata com diferença muito grande entre os níveis de trabalhadores das fábricas, sendo essa diferença maior no país que sofre a doença do que nos países ricos. A doença holandesa é um fenômeno econômico.

Essa característica econômica distingue a doença holandesa do termo “maldição dos recursos naturais”. Enquanto aquela seria um fenômeno econômico devido a falha de mercado, essa seria decorrente da corrupção, de lobbies e interferências políticas (*rent seeking*) proporcionados por países com sociedades atrasadas e com instituições fracas. (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Ao mencionar o caso da Nigéria, Costa (2012) aponta desperdício e fraca qualidade institucional como causa da performance deficitária da economia nigeriana. E coloca que o foco no investimento em educação e tecnologia deve vir acompanhado de reforço institucional, aumento de governança e transparência.

Kudamatsu (2017) ao analisar os países reforça que a qualidade das instituições é fator preponderante no modo como os recursos naturais afetam o desenvolvimento. Com instituições favoráveis que proporcionem percepção de respeito a leis e contratos, qualidade de governança e ausência de corrupção determinados países utilizariam melhor os recursos. Nos países com más instituições a riqueza dos recursos naturais estimularia má alocação dos recursos com finalidades de manutenção de cargos públicos (políticas orçamentárias insustentáveis e elevação de gastos com pessoal) e *rent seeking* (corrupção, lobbies de empresas junto aos governos em licitações, isenções de tarifas e subsídios). O rent sekking levaria a menos crescimento e redução de bem estar porque uma vez que ocorre, desestimula iniciativas que favoreçam o crescimento.

Por outro lado, Sachs (2007) apud Freitas (2009) afirma que a maldição não existe na medida em que indicadores de expectativa de vida, PIB per capita, mortalidade infantil ou consumo de eletricidade são melhores em países produtores de petróleo do que nos demais. Hausmann (2003) apud Freitas (2009) chega a conclusões análogas e mostra que o desempenho piora quando o preço internacional do petróleo cai ao contrário do que se deveria esperar pelo conceito da maldição dos recursos naturais: que os países crescessem com perdas da indústria do petróleo. O mal desempenho nos momentos de baixa do petróleo seria fruto da dependência em relação a uma fonte volátil de recursos.

Pamplona (2018) afirma que a maldição dos recursos naturais não é generalizada entre todos os países que tem abundantes reservas. Os países ricos em recursos naturais mostrariam resultados distintos de forma que o termo maldição seria válido para Nigéria, Angola, Venezuela, Iraque, Líbia, Congo e Sudão. No entanto, outros países seriam exemplos bem sucedidos de exploração de recursos naturais, a exemplo de Austrália, Canadá, Noruega, Finlândia, Nova Zelândia, Botswana, Chile e EUA.

> A diferença de padrão de crescimento de longo prazo dos países é, segundo Mehlum, Moene e Torvik (2006), decorrente principalmente da forma como o arranjo institucional determina a distribuição das rendas geradas pelos recursos naturais. Cumprimento precário das leis, mau funcionamento da burocracia estatal, quebra de contrato por parte setor público e corrupção conformam um arranjo do tipo "grabber friendly institutions" (instituições que favorecem a captura de renda por meio de atividades improdutivas que dispõem de influência) e não um arranjo do tipo "producer friendly institutions" (instituições que estimulam o empreendedorismo em atividades produtivas). Pamplona (2018, p. 142).

Para finalizar essa conceituação sobre doença holandesa e maldição dos recursos naturais, Bresser-Pereira (2008) afirmava que a economia brasileira à época estava sofrendo com a doença holandesa. A situação à época era fruto da eliminação dos mecanismos de proteção que o país adotava desde os anos de 1930 e que foram eliminados com a abertura

comercial e financeira, causando redução da participação da produção de bens manufaturados em relação à participação das commodities. No caso brasileiro a doença seria menos intensa ou menos grave, mas as consequências da lenta desindustrialização eram preocupantes.

Se a doença holandesa é caracterizada como fenômeno econômico afeito à taxa de câmbio e as outras causas de mal desempenho nos países com fartos recursos naturais se caracterizam como maldição dos recursos naturais, há que se pesquisar como essa questão afeta os entes subnacionais, que também recebem esses recursos e não tem poder de ação sobre a taxa de câmbio e sobre políticas macroeconômicas nacionais. Kudamatsu (2017) traz resultados de pesquisas que mostram a maldição dos recursos naturais em estados e municípios dos EUA. A abundância de recursos naturais reduziu o PIB local, afetou negativamente o crescimento com redução de investimentos, do nível de escolaridade, da abertura comercial e dos gastos com pesquisa. .

À partir do início desse século, com a entrada em vigor da nova lei do petróleo e o aumento da participação dos municípios na divisão das rendas o Brasil passou a enfrentar uma nova realidade. Conforme já visto anteriormente, a descentralização dos royalties do petróleo e o modelo hiperconcentrador de recursos adotado promoveram aumentos de receitas gigantescos em alguns poucos municípios brasileiros. As receitas com royalties e demais participações nunca despertaram maiores atenções. Com o correr dos anos, começou-se a perceber em vários desses municípios privilegiados uma postura frente aos recursos parecida com a dos países que sofreram com a maldição dos recursos naturais. Postali (2007) apud Afonso (2008) mostrou evidências econométricas de que a ampliação dos royalties fez os municípios beneficiados apresentarem taxa de crescimento inferior à dos que não recebem royalties. Os estudos proliferaram mostrando convergência de achados que cunharam para o Brasil o termo de “maldição dos royalties”.

> No Brasil, diversos estudos têm sido produzidos nos últimos anos com o intuito de avaliar criticamente o desempenho dos municípios “petro-rentistas”, como Leal e Serra (2003), Nazareth (2005), Conceição et al. (2006), Serra (2007), Braga et al. (2007), Nazareth (2007) e Gobetti (2007). As evidências sugerem que os municípios mais beneficiados pelos royalties tendem a apresentar menor eficácia tributária, por um lado, e um perfil de gasto pior do que a média. AFONSO (2018, p. 244).

A dependência das receitas dos royalties apontava a ineficiência tributária com 173 municípios aparecendo com 50% ou mais de suas receitas vindo dos royalties e seu desempenho tributário foi pior do que dos que não tem a mesma dependência. O esperado seria uma situação inversa pois a atividade do petróleo interage com o setor de serviços, base de tributação das prefeituras. A elevada renda do petróleo tende a relaxar a arrecadação de tributos próprios e pode estar relacionada ao desincentivo dos prefeitos em cobrar tributos dos

eleitores, pois não precisariam dessa arrecadação para executar suas despesas. Esses municípios, sobrefinanciados, tendem a gastar mais em áreas essenciais e não essenciais, menos prioritárias. O legislativo é um bom exemplo pois com despesas proporcionais ao orçamento, os vereadores aproveitam para também aumentar suas despesas. Quanto à contratação de funcionários, apesar da lei impedir uso dos royalties para pagamento de dívidas e de pessoal, o aumento dessa despesa cresceu 70,7% entre 2002 a 2006, com o emblemático caso de Campos dos Goytacazes/RJ, com expansão de 306,9%. Afonso (2008) reflete que há sobrefinanciamento que não gera retorno social à população, não prepara a região economicamente para o futuro sem petróleo e nos casos específicos há indícios consistentes de desperdício de dinheiro público.

O caso de Campos dos Goytacazes é emblemático. Serra (2007) mostra o quadro da cidade, que com o aumento dos royalties entre 1999 e 2004 passou a ter 68.7% do orçamento devido aos royalties. O resultado após esse período foi de crescimento extremamente inferior das receitas próprias em relação ao crescimento dos royalties, e denomina esse fato de "preguiça fiscal". Em 2005 o município ficou na última posição na avaliação do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica dentre os 78 municípios do estado do Rio de Janeiro. Não havia participação da sociedade nos destinos dos royalties.

> No sentido oposto, o sentimento para quem vive no município, como os autores deste estudo, é de uma onipresença do poder público: como anunciante nos principais meios de comunicação; como financiador de milhares de bolsas de estudo universitário; como mantenedor de inúmeras instituições de assistência social, ligadas ou não a igrejas; como grande contratante de mão de obra, pessoal direto e contratado; como grande adquirente de bens (inclusive patrimoniais) e serviços na região. (SERRA, 2007, p. 10).

> Além disso, uma vez que os recursos petrolíferos ou minerais permitem a um governo tornar-se o "Maior Esbanjador da Cidade" , as partes interessadas reúnem-se em torno deste, tentando persuadir funcionários do governo a gastarem verbas de forma que os beneficie, não importando se esse gasto é destinado a um bem maior um processo conhecido como captação de rendas ou oportunismo . (SHULTZ, 2005, p. 39 apud SERRA, 2007, pp 10 e 11).

Merchán (2015) mostra que na discussão sobre o novo formato de repartição dos royalties previsto pela lei 12.351/10 entre as considerações a favor da lei estavam a evidência de má gestão dos royalties dada por estados e municípios produtores. Os indicadores sociais de saúde e de educação de municípios com abundância de recursos não eram significantemente melhores e além do mais geraram efeitos negativos sobre setores formais de trabalho.

No seu estudo econométrico sobre o assunto Postali (2007) usou o meio analítico de diferenças em diferenças. Comparando o desempenho nos períodos 1996/99 e 2001/04

observou que o crescimento do PIB foi menor nos municípios que receberam mais recursos de royalties e quanto maior o volume de royalties recebidos menor foi a tendência de crescimento econômico do município. À época os resultados apontaram evidências da "maldição dos royalties" e foi importante para mostrar que no interior do país o fenômeno se encontrava presente, sem relação com os motivos presentes na literatura sobre comércio internacional e sugerindo que essa maldição dos recursos naturais não era fruto da doença holandesa.

Em 2020 o petróleo estava estabilizado a preços 50% inferiores ao começo da década. Os municípios beneficiados com royalties se deparavam com o desafio de manter suas atividades em meio a redução de receitas e o contexto mostrava a importância do melhor aproveitamento dos royalties. Mesmo com a redução, o cenário era bem diferente de 1997, ano da aprovação da lei do petróleo. Nesse ano a receita dos royalties representava em média apenas 3% dos orçamentos dos municípios produtores de petróleo. Alves (2020, p.2).

Nesse cenário, Alves (2020) pesquisa o desenvolvimento local dos municípios costeiros beneficiados com os royalties do pré-sal nos anos de 1999 e 2017. O método utilizado foi o mesmo de Postali (2007), de diferenças em diferenças (Diff-Diff). Analisando os 30 municípios que mais receberam royalties pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) observou-se que em 2017 apenas Cubatão/SP, Campos dos Goytacazes (RJ) e São Sebastião (SP) possuiam alto desenvolvimento. Os 27 restantes se classificavam como médio IDHM.

A mesma análise feita para o ano de 1999, quando ainda não havia royalties do pré-sal indicava seis municípios com muito alto IDHM: Macaé (RJ), Bertioga e Ilhabela (SP), Mangaratiba (RJ), Vitória (ES) e Rio das Ostras (RJ); quatro possuíam alto desenvolvimento, em ordem decrescente, Quissamã, Armação dos Búzios, Carapebus e Angra dos Reis (RJ); dez classificavam-se com médio desenvolvimento, e os dez restantes apresentavam baixo desenvolvimento.

A evolução do IDHM ficou muito aquém da evolução das receitas com royalties. Aumentou a probabilidade de queda do IDHM dos municípios recebedores em relação aos que não recebem royalties. O IDHM 8,9% menor dos municípios costeiros recebedores de royalties em relação aos que não recebem refletiu a ineficiência do conjunto de gastos públicos que impactam positivamente o IDHM.

A conclusão foi de que o poder público tem falhado na utilização dos royalties para melhorar a qualidade do desenvolvimento humano do município, da infraestrutura urbana e do bem estar social. Os recursos do petróleo e gás, o investimento estrangeiro direto e o

estabelecimento de indústrias de suprimentos podem proporcionar redução da pobreza e da desigualdade, mas é insuficiente para impulsionar crescimento inclusivo e melhorar o desenvolvimento humano com governança fraca e falta de transparência.

A discussão sobre justiça intergeracional e maldição dos royalties foi trazida a essa pesquisa menos para discussão desses dois assuntos em si mesmos e mais pela relação que possuem entre si e pela ligação direta que apresentam com os Fundos Soberanos de Riqueza. No caso das iniciativas nacionais e subnacionais de outros países, para saber se a justiça intergeracional pode estar entre os motivos de criação e se onde foram criados houve relação com a maldição dos recursos naturais. Nos casos de Maricá/RJ, Niterói/RJ e Ilhabela/SP serão úteis para enxergar se a justiça intergeracional está entre as inspirações pela criação; e se antes e depois dos Fundos os municípios estudados se enquadram ou não entre os que sofrem a maldição dos royalties.

CAPÍTULO 3

–

OS FUNDOS SOBERANOS DE RIQUEZA

3.1. Histórico resumido

A criação dos Fundos Soberanos subnacionais que estão sendo adotados recentemente no Brasil não é nova nem original. Conhecer a evolução desses fundos é importante para relacionar os FSR que estamos analisando com as diversas concepções que existem.

A história dos Fundos Soberanos de Investimentos (FSI) se inicia na década de 1950 no Kuwait, que criou seu fundo para reservar parte dos recursos do petróleo para as gerações futuras.

O propósito dos primeiros fundos criados na década de 1950 era de acumular recursos financeiros obtidos da exploração de recursos naturais para uso futuro e permitir investimentos de longo prazo com boas rentabilidades.

Freitas (2009, p.38), define os FSI como "veículos financeiros de propriedade de Estados, que investem recursos provenientes da poupança do setor público em variados tipos de ativos. Esses recursos podem decorrer de superávits nominais ou em conta corrente do balanço de pagamentos". Chama a atenção também para o fato de que a estabilização ou a poupança de recursos não cria estabilidade ou riqueza se não houver disciplina fiscal.

> Em certa medida, o fundo de poupança seria equivalente a deixar o mineral no subsolo para ser explorado no futuro. A vantagem de se explorar hoje, e aplicar os recursos em ativos financeiros, é o ganho de liquidez e a redução do risco, pois o preço do mineral pode cair no futuro, inclusive devido a inovações tecnológicas que levem a novas fontes de energia que venham a competir com o petróleo. (FREITAS, 2009, p. 40).

Silva (2017, p. 45 e 46) coloca que o FMI define de maneira simplista e genérica que "Fundos Soberanos de Riqueza são fundos de investimento de propriedade de um Estado, onde são depositadas parte de suas riquezas, as quais serão aplicadas no mercado de investimentos de longo prazo, objetivos macroeconômicos"; que Adrian Blundell-Wignall, Yu-Wei Hu e Juan Yermo veem "os FSRs como um conjunto de ativos possuídos e geridos diretamente ou indiretamente pelos governos para se alcançarem objetivos nacionais"; e que Truman "considera o FSR um termo que descreve um conjunto separado de ativos financeiros possuídos ou controlados pelos governos que incluem ativos no exterior".

Magalhães (2010) afirma que não há uma definição predominante e apresenta a tabela 11 sintetizando variações disponíveis na definição dos Fundos Soberanos de Investimentos.

TABELA 11 – Definição dos Fundos Soberanos de Investimentos

Autor	Definição[1]
Clay Lowery – citado por Jen (2007b)	Veículo de investimentos do governo que investe em ativos denominados em moeda estrangeira e cuja gestão é separada da das reservas oficiais.
Jen (2007b)	Os FSIs precisam ter cinco características: soberania; alta exposição a moedas estrangeiras; nenhum passivo explícito – o que exclui os fundos de pensão; alta tolerância ao risco; e horizonte de investimentos de longo prazo.
FMI (2008)	Os FSIs são fundos de investimentos dos governos, criados para uma variedade de propósitos macroeconômicos. São geralmente financiados pela transferência de ativos que estão investidos a longo prazo no exterior.
Truman (2008a)	FSI é um termo que descreve um conjunto separado de ativos financeiros possuídos ou controlados pelos governos que incluem ativos no exterior.
OCDE (BLUNDELL-WIGNALL, HU e YERMO, 2008)	FSIs são conjuntos de ativos possuídos e geridos diretamente ou indiretamente pelos governos para se alcançarem objetivos nacionais.

Fonte: Magalhães, 2010, p. 118

Uma definição largamente aceita é a que foi elaborada em encontros com representantes de mais de vinte países proprietários de FSR e que consta no relatório de melhores práticas produzido pelo "International Working Group of Sovereign Wealth Funds (IWG):

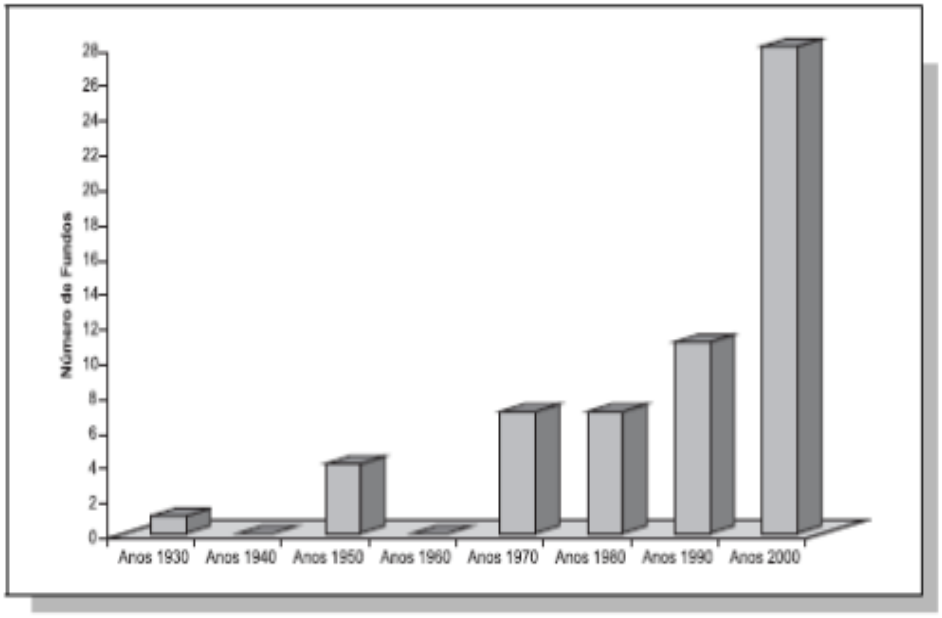
> Fundos Soberanos de Riquezas (FSR) podem ser definidos como fundos de investimento de propriedade do governo central com finalidades macroeconômicas variadas. Os FSRs possuem, gerenciam e administram ativos para alcançar objetivos financeiros e empregam um conjunto de estratégias de investimento que incluem o investimento em ativos financeiros estrangeiros. Os fundos soberanos são geralmente estabelecidos a partir de excedentes da balança de pagamentos, operações oficiais em moeda estrangeira, receitas de privatizações, superávits fiscais e / ou receitas resultantes de exportações de commodities. SILVA (2017, p. 45 e 46)

Seu verdadeiro crescimento e visibilidade se deu no início do século XXI, quando se tornaram assunto do noticiário internacional e na literatura acadêmica. Vem de 2005 o uso inicial do termo "fundos soberanos de riqueza" (RAZANOV, 2005, p. 1 apud RINALDI, 2010, P.2), com eixo central exatamente pelo fato de serem "soberanos". A esse respeito, Silva (2017) coloca que apesar da existência de grande número de FSR, sua existência não era adequadamente percebida porque não havia um termo que os diferenciasse dos FSI comuns, de propriedade privada. O termo original do inglês *Sovereign Wealth Fund* (SWF), traduzido para o português como Fundo Soberano Riqueza, veio do artigo "*From Reserves to Sovereign Wealth Management*" que alertou o mercado para um tipo de investidor diferente e jamais visto cujos ativos à época somavam US$ 1,5 trilhão de dólares.

A proliferação dos FSR é demonstrada por SILVA (2017), no gráfico 8, ao relatar que o número e o tamanho dos fundos crescem continuamente, com presença consolidada no mercado financeiro internacional.

> Segundo o Sovereign Wealth Fund Institute, 67 atualmente existem 78 Fundos Soberanos decorrentes de receitas Commodities e Não-Commodities. Já o periódico Global
> Finance indica a existência de 80 Fundos, acrescentando o Strategic Investment Fund (França) e Italian Strategic Fund (Itália). SILVA (2017, p.42).

GRÁFICO 8 - Número de Fundos Soberanos de Riqueza



Fonte: Silva (2017, p. 41)

Entre os 80 fundos existentes à época havia vinte e sete abastecidos por recursos originários da exploração de petróleo, gás e minerais; e cinquenta e três abastecidos com receitas públicas variadas. A nível federativo, sessenta e um FSR eram de propriedade de entes nacionais e dezenove de entes subnacionais.

Silva (2017) traz ainda que os FSR estão distribuídos por mais de 60 países diferentes, por todos os continentes, em estágios diferentes de desenvolvimento social e econômico. Eram amparados por diversos desenhos institucionais e diferentes regimes políticos. A diversidade econômica, política e social de cada ente proprietário impede uma estrutura jurídica e institucional homogênea, somada a ausência de autoridade ou organização oficial que registre e controle mundialmente as atividades dos FSR.

Magalhães (2010) relata que o pioneiro fundo soberano do Kuwait foi criado em 1953 e o objetivo do emirado era reduzir a dependência de uma só commodity não renovável. Os recursos seriam investidos no mercado financeiro para garantir renda às gerações futuras.

Até 1970 apenas Arábia Saudita e Kiribati haviam se somado a essa iniciativa, sendo aquela uma grande exportadora de petróleo e esse um país rico em fosfato. Após a década de 1970 o número de fundos soberanos de investimentos se multiplicou e além de países exportadores de commodities houve iniciativa de criar FSI por parte de países grandes exportadores de manufaturas que possuem altos superávits comerciais externos. Em 1974 Singapura estabeleceu seu fundo, o Temasek para controlar ativos do governo em suas empresas nacionais. O país se transformava num grande exportador e acumulava superávits crescentes. Foi o primeiro FSI de país que não é grande exportador de recursos naturais. O FSI dos Emirados Árabes Unidos foi criado em 1976 e por muito tempo foi o maior do mundo. O Chile criou seu fundo em 1985, com recursos das exportações de cobre. A Noruega decidiu criar seu FSI em 1990 visando reservar para as próximas gerações os lucros da exploração do petróleo no Mar do Norte.

A China despertou a atenção do mundo para os FSI ao criar seu próprio fundo em 2007. Os países desenvolvidos ficaram em alerta porque os países em desenvolvimento assumiam um papel crescente no cenário internacional, havia uma situação macroeconômica de desequilíbrio entre exportadores e importadores gerando recursos disponíveis para os exportadores, com reservas acumuladas sem precedentes na história. O temor era de que países importantes na geopolítica utilizassem esse mecanismo financeiro robusto com interesses estratégicos e não apenas financeiros.

3.1.1. Recuperação da autoridade estatal: as controvérsias com o neoliberalismo

Era momento de mudanças na governança global e logo após a China, Brasil (2007) e Rússia (2008) anunciaram a intenção de criar seus FSI.

A partir da década de 1970 a autoridade dos Estados latino-americanos perdeu parte importante do controle no manejo dos processos econômicos nacional e internacional. A globalização e o neoliberalismo condenavam qualquer intervenção estatal no mercado, que deveria se abster de regular mercados e fluxos de capitais. A retração da autoridade estatal veio acompanhada por aumento do controle estatal sobre ativos financeiros. (RINALDI, 2010).

Os FSI tornaram-se um dos instrumentos desse novo processo. A prática ganhou força a partir de 1980, quando países exportadores de petróleo passaram a investir suas reservas acumuladas no mercado financeiro. Com capital pertencente ao Estado e funcionamento atrelado a aplicações financeiras no exterior, seu capital pode atender a diferentes propósitos, definidos em relação a interesses estatais e não do mercado. Em seu

estudo sobre os Fundos Soberanos de Riqueza da América Latina, Rinaldi (2010) não traz uma definição sobre o que é um Fundo Soberano e sim a interpretação sobre o contexto em que se expandiram e as controvérsias que provocaram. A expansão dos fundos gerou intenso debate devido ao fato de que fundos "estatais" seriam uma intervenção que levaria a retrocesso da liberalização comercial e financeira ocorrida para inserção dos Estados latino-americanos no processo de globalização. O temor dos países recebedores das aplicações era de que os Estados se tornariam players do mercado e poderiam inserir interesses geopolíticos em suas aplicações, pois o fluxo de capitais passaria a ser controlado pelo Estado detentor do FSR e não pela iniciativa privada. Desse ponto de vista, os fundos são um fenômeno controverso na medida que para uns ameaçam o processo de constituição de um "livre mercado globalizado" e para outros são uma forma de atuação estatal peculiar no processo de globalização financeira. A controvérsia se dava porque a globalização financeira é entendida como um espaço unificado por processos de liberalização, desregulamentação, e desintermediação externa e interna dos sistemas financeiros nacionais e para isso os Estados tiveram que conceder ampla liberdade para investidores privados criarem instrumentos financeiros. Os FSR utilizaram todas essas características para se tornarem players ativos da globalização financeira. As críticas aos FSR recaem sobre o fortalecimento de regimes autoritários detentores de fundos poderosos; propósitos nacionalistas minando o livre mercado e controle estratégico de outros países com objetivos geopolíticos.

> i) Em relação ao seu controle e gerenciamento pelos Estados, aponta-se que eles são instrumentos que podem fortalecem de modo negativo a intervenção estatal na economia, podendo inclusive garantir financeiramente a permanência de inúmeros regimes autoritários uma vez que um pouco mais da metade dos FSR são pertencentes a Estados com regimes autoritários (RINALDI, 2010: 73). Ademais, há poucos dados sobre como e onde exatamente esses FSR aplicam seus capitais, resultando em um problema de falta de transparência;
> ii) Em relação aos propósitos dos FSR, critica-se seu objetivo estratégico, que estaria atrelado a políticas nacionalistas e desleais que minam as estruturas de livre mercado e da globalização financeira; muitos países receptores chegaram inclusive a questionar seus projetos de privatização se Estados estrangeiros, via FSR, podem comprar participações acionárias desses setores;
> iii) Em relação às orientações geográficas e setoriais de investimento, os FSR são criticados por controlar setores estratégicos dos países desenvolvidos com claros propósitos geopolíticos; essa preocupação remete ao fato de que certos FSR já controlam grandes ações nesses setores, e para alguns, isso significaria uma tentativa de projeção desleal de poder dos países em desenvolvimento dentro das próprias fronteiras dos países desenvolvidos. (RINALDI, 2010. p. 7).

As preocupações com a atuação dos FSR fizeram países receptores dos recursos adotarem medidas de controle sob a justificativa de ameaça à segurança nacional, por conta de possível viés político e pela ausência de transparência. Um bom exemplo desse nem tão discreto protecionismo foi a tentativa quase frustrada do FSR Dubai World na aquisição da

empresa portuária Peninsular Steam Navigation Company (P&O) em 2005. A empresa possuía portos nos Estados Unidos e enquanto Dubai mirava um investimento em seu portfólio os Estados Unidos entenderam que havia motivos para vetar a transação por motivos de segurança e a transação só foi concretizada após a venda das operações americanas para outra empresa. (MORRIS 2009 apud RINALDI 2010).

Outro fato importante sobre a atuação dos fundos, seus propósitos e impactos aconteceu durante a crise financeira de 2007-2008. Se no início eram vistoso como detentores de "sobras desconhecidas" e após sua expansão foram acusados de "invasores, caçadores indesejados", sua atuação na crise fez com que fossem vistos como "salvadores inesperados". (NUGÉE, 2009 apud RINALDI, 2010, p. 8). Os FSR injetaram US$ 60 bilhões adquirindo ações de instituições fragilizadas como Citigroup, Barclays e Merryl Linch. Foram exortados por economias desenvolvidas a manterem os fluxos de capitais para seus países e amenizaram a visão negativa dos FSR.

As considerações de Rinaldi (2010) até aqui foram globais. Em relação aos estudos sobre os FSR de Colômbia, México, Trinidad e Tobago, Chile Venezuela e Brasil foi observado que esses fundos possuem controle e gerenciamento técnico e político. Há intervenção estatal na definição dos objetivos e da estrutura dos FSR, porém são gerenciados com perícia técnica. Os FSR indicam uma mudança na qualidade da autoridade estatal, proporcionando mecanismos de recuperação e defesa contra crises, garantindo liquidez e potencial de investimento. Os FSR funcionariam como medida precatória estatal contra efeitos da globalização financeira, libertando a política econômica de condicionalidades impostas por instituições internacionais. É um movimento que surge em virtude da globalização para recuperar a autonomia e proteger cada país contra crises financeiras globais utilizando o controle de capitais.

> Os fundos soberanos podem ter diversos propósitos, que vão desde poupança e manutenção da riqueza para gerações futuras até propósitos de desenvolvimento e estratégicos, mas o crucial é seu papel como um instrumento de maior autonomia política e econômica dos Estados frente às instabilidades trazidas pela financeirização (RINALDI, 2014. p.22).

As reformas neoliberais garantiram ao capital financeiro o ambiente necessário para mobilidade plena de capitais. Arienti (2013) coloca que os Estados nacionais deixaram a atuação de reguladores do sistema financeiro e assumiram o papel de promotores da desregulamentação e da liberalização financeira. Houve uma mudança no regime das relações internacionais, com a substituição do padrão ouro-dólar e do controle de capitais vigente no antigo sistema de Bretton Woods pelo regime de transições financeiras internacionais baseado

no padrão dólar flexível, desregulamentado e com mobilidade de capital. A relevância do capital financeiro privado fez com que investidores institucionais (fundos de pensão, fundos de hedge, etc) e bancos privados internacionais dominassem a dinâmica operacional desse sistema.

Após as crises financeiras das décadas de 1970/80 se iniciou um ciclo financeiro caracterizado pelo aumento das reservas internacionais por parte dos países em desenvolvimento. Por conta de superávits em conta corrente e no balanço de pagamentos, causados por produção de manufaturados ou de commodities, países como China, Índia e Brasil tiveram desempenho muito favorável. O fortalecimento do comércio internacional contribuiu para o aumento de preços de commodities agrícolas, metálicas e de fontes de energia (petróleo e gás natural). A posse de grandes reservas financeiras fez com que os países superavitários buscassem alternativas mais rentáveis para o excedente de reservas e os FSR foram uma das alternativas escolhidas.

Com o "diagnóstico" feito acima sobre a troca de regimes financeiros internacionais que possibilitaram o surgimento do neoliberalismo no cenário mundial e da evolução da economia para um ciclo de países superavitários que proporcionou ambiente favorável para a proliferação acelerada de FSR, Arienti (2011) leva a discussão para o lado da regulamentação da atuação dos FSR. Não houve preocupação alguma com a atuação dos FSR enquanto eles se proliferaram entre países periféricos, pouco importantes na geopolítica mundial ou em países submissos à hegemonia ocidental. O assunto virou destaque e preocupação quando países não alinhados aos interesses dominantes dos EUA, Europa e Japão criaram seus FSR. O não alinhamento político e ideológico dos governos de China, Rússia, Líbia, Irã e Venezuela provocou temor sobre o uso dos enormes recursos de seus FSR com objetivos geopolíticos. Como exemplos concretos, um fundo do governo chinês comprou 10% da Blackstone (importante gestora de investimentos) em 2008; um fundo gerenciado pelo governo do Kuwait comprou participação na *European Aeronautic Defense and Space Company* (gigante no ramo do ar, do espaço e do ramo militar); em 2007 o fundo do governo de Dubai comprou a empresa varejista Barney's e uma participação de 19,9% no mercado de ações da Nasdaq e por fim, no final de 2007 o *China Investment Corporation* (CIC) comprou 9,9% das ações *do Morgan Stanley bank* por US$ 5 bilhões.

Os exemplos acima mostram como os FSR, estatais, se tornaram atores diretos no regime financeiro vigente e seu crescimento em volume de recursos torna-os cada vez mais relevantes numa arena antes dominada apenas por investidores privados.

Por conta desse temor, os países do G7 acionaram a OCDE e o FMI com objetivo de identificar melhores práticas tanto pelo lado receptor quanto pelo lado investidor. O FMI coordenou um grupo de trabalho que publicou em 2008 uma proposta de regulação estabelecendo 24 princípios a serem seguidos por países membros do grupo de trabalho. Conhecido como "Princípios de Santiago" o documento apresenta sugestões de boas práticas para criação, manutenção e gerenciamento dos Fundos Soberanos de Riqueza, recomendando ampla divulgação das transações, de sua administração, de seus objetivos e de sua política de investimentos.

Sobre os Princípios de Santiago, Teixeira (2017) considera que foi um avanço importante e resume seus principais pontos em:

- Os FSR devem contribuir para a manutenção da estabilidade sistêmica a nível global, o livre fluxo livre de capital e do investimento;
- Devem atender e cumprir às exigências estabelecidas nos países onde se investe;
- O investimento de ter como base os riscos financeiros e econômicos tal qual os outros agentes do mercado e;
- Manter uma estrutura de governança sólida e transparente, com controles operacionais adequados, gestão de riscos e prestação de contas. (Teixeira, 2017, p. 56)

A adesão aos princípios é voluntária e mesmo em caso de ser adotada por países com FSR não há forma de fiscalizar se as recomendações estão sendo cumpridas posto que o FMI não tem autoridade para regular ou monitorar a atuação desses fundos. Sobre a posição da OCDE, Arienti (2013) relata que em 2008 o comitê de investimento da organização concluiu que as regras de investimentos então existentes eram as mais adequadas para orientar e proteger os países receptores pois a cláusula de segurança nacional poderia ser aplicada aos FSR sempre que se julgar necessário. A OCDE recomendou aos FSR que seguissem os critérios de transparência, previsibilidade, proporcionalidade e contabilidade para reduzir incertezas nos países receptores quando aos propósitos dos investimentos.

Essa opção de não regulamentação coletiva dos FSR no sistema financeiro internacional na prática foi opção dos estados receptores por adoção de medidas unilaterais quando preciso. Regulamentar os FSR equivaleria a reconhecer que o regime financeiro internacional configurado pela liberação total dos fluxos de investimentos não seria funcional. A regulamentação específica para os FSR abriria espaço para aprofundar o debate sobre mudanças no regime em vigência e poderia acarretar reações protecionistas nas economias em desenvolvimento.

> Se, por um lado, a opção pela regulamentação dos fluxos de capitais estatais entre os países significaria romper com um dos princípios do regime monetário internacional, por outro lado, a ausência de uma regulação coletiva parece atender muito mais aos interesses dos Estados nacionais, uma vez que permite aos países receptores de investimento estatal adotarem soluções ad hoc, tanto de aceitação como de rejeição, de acordo com o interesse nacional. (ARIENTI, 2013. p. 280).

Com origem na estrutura do sistema monetário e financeiro internacional e na conjuntura relacionada principalmente a preços de commodities, os FSR buscam gerir suas divisas com propósitos e de forma diferenciada em relação aos bancos centrais. Segundo FREITAS (2017), a desconfiança sobre sua atuação se deu quando o mercado financeiro culturalmente ocidentalizado se deparou com a entrada em cena de fundos "não ocidentais" como os da China e da Rússia. A reação rápida com criação de princípios e regras de boa conduta aparentemente foi suficiente para acalmar os mais desconfiados.

3.1.2. Considerações políticas sobre os Fundos Soberanos de Riqueza

Para avançar no estudo sobre as razões para criação dos Fundos Soberanos, que importam para a presente dissertação, considerações políticas precisam ser feitas. No âmbito doméstico, Freitas (2009) menciona o constrangimento para autoridades de alguns países em caso de novas crises financeiras, por conta de medidas ortodoxas e impopulares impostas anteriormente em casos de estrangulamento externo e crises de dívida. Coloca também que países menores ou com desafios geopolíticos podem criar Fundos como resposta a desafios do entorno que poderiam inclusive pressionar países vizinhos a fazerem o mesmo, numa espécie de competição regional. Essa possibilidade, apesar de não parecer intencional no momento, pode ter relação com os casos aqui estudados, na medida que Maricá/RJ e Niterói/RJ são vizinhas, Ilhabela/SP tem na vizinhança outras cidades que recebem royalties significativos.

Magalhães (2010) argumenta que as razões para criação dos fundos explicadas pela teoria econômica relacionada a precaução, estabilidade e diversificação são incompletas e necessitam de considerações políticas para se completarem. A importância econômica dos mercados emergentes aumentou a ponto de Santiso (2008) apud Magalhães (2010) colocar que "o Centro é cada vez menos Centro e a Periferia é cada vez menos Periferia". À época a participação dos países da OCDE havia caído de 75% para 55% do produto mundial. Essas mudanças trouxeram a discussão a respeito de uma nova ordem global em que uma das principais questão tem sido o papel do Estado na economia. A necessidade de intervenção dos governos americano e europeu na crise de 2008 era sinal de que o Estado havia confiado demais no mercado.

Ainda a esse respeito, o retorno do capitalismo de Estado foi tratado em artigo da revista Newsweek citando os exemplos de China, Rússia, Singapura, Dubai e Venezuela colocando que empresas estatais bem gerenciadas podem ser muito competitivas. O artigo, segundo Magalhães (2010) ainda colocava que das 22 empresas chinesas entre as 200 maiores do mundo apenas uma não possuía vinculação com o governo; que o Fundo *Temasek,* de

Singapura, liderou o desenvolvimento de empresas como a *Singapore Telecom* e *Singapore Airlines*; e que as operadoras dos portos mais eficientes do mundo e duas das companhias aéreas mais rentáveis são estatais de Dubai e Singapura. Os FSR seriam uma disputa entre dois sistemas: o capitalismo de Estado promovido por Rússia, China, Arábia Saudita e Venezuela se contraponto ao capitalismo de livre mercado ocidental.

Mais recentemente foco dos investimentos dos Fundos Soberanos mudou. Acompanhando a revolução digital, o foco se direcionou aos países emergentes que oferecem crescimento econômico ajustado aos riscos. Essa realocação de investimentos digitais-tecnológicos insere-se num novo ambiente geopolítico estratégico observado a partir de 2016. O contrachoque do petróleo, com queda de 57% no preço das commodities após o pico de 2012 trouxe um cenário de instabilidade aos países dependentes de tais recursos. Esse fato ocasionou duas mudanças: a primeira mudança significativa foi a mudança de estratégia, passando a focar nos investimentos diretos, junto com mercado privado ou gestores de capital de risco. Os Fundos Soberanos passaram a abrir escritórios para agir de fato no mundo das transações, no modelo de parcerias soberano-privadas. Essas parcerias eclodiram a partir de 2014-2016 e a hipótese levantada é que os FSR não pretendem mais ser investidores passivos e passaram aplicar recursos em negócios específicos num cenário que se direciona para futuramente os FSR lançarem seus próprios negócios. A segunda mudança foi o avanço em estágios iniciais de empresas de capital fechado, notadamente empresas de alta tecnologia. Exemplo dessa mudança foi a aquisição por US$ 8 bilhões da *Veritas Technologies* por um Fundo de Singapura e o investimento de US$ 3,5 bilhões de um Fundo Saudita no aplicativo Uber. Ao trazer essa atualização sobre o modo de investimento dos Fundos Soberanos, Sugahara (2019) também coloca que em parceria com outros investidores os FSR passam a fazer os chamados investimentos temáticos, que constroem megatendências como mudanças climáticas, demografia, urbanização, e outras.

Ainda segundo Sugahara (2019), os Fundos Soberanos da Ásia-Pacífico dominam os investimentos em tecnologia global como parte de estratégias de fortalecimento dos centros com tecnologia de ponta (Ásia), e para desenvolvimento doméstico e diversificação macroeconômica (Oriente Médio). Há uma contradição na atuação do Estado entre o Ocidente, onde o Estado intervém privatizando a economia e no Oriente, onde o Estado/FSR lideram o setor privado, com os Fundos atuando como extensão dos governos. A geopolítica mostra a Rússia se aproximando do mundo árabe através dos FSR do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), que se constitui numa nova frente de competição entre Estados Unidos e Rússia; por sua vez, os países do Golfo mediam suas relações internas e com países

conflituosos utilizando seus FSR, numa tentativa de se projetarem internacionalmente. A conclusão é que com os FSR o Estado adquiriu meios de dirigir a política doméstica e a política externa utilizando o ambiente macroeconômico para se projetar investindo em setores significativos.

3.2. Classificação e objetivos dos fundos soberanos

Quanto à classificação, partindo dos objetivos dos FSR apresentados por Sugahara (2019), apresentados a tipologia tradicional e em cada item acrescentamos definições também de outros autores. Podemos observar que algumas definições de um mesmo autor se repetem em um tipo específico da classificação, bem como há caso de que um determinado FSR é citado por autores diferentes em tipos diferentes de FSR.

I – Fundos de Estabilização fiscal:

- Gestão voltada para estabilização macroeconômica do país, controlando impactos fiscais da oscilação de preços do petróleo no mercado internacional. É o caso do Fundo de Estabilização do Rendimento orçamental do México (SUGAHARA, 2019);
- Reduzir impacto da volatilidade internacional nas receitas fiscais e no comportamento do câmbio; caráter contingencial formado por acúmulo de reservas em ciclos favoráveis de exportação, podendo ser utilizadas se houver reversão do ciclo (RINALDI, 2010);
- Propósito de financiamento deriva do propósito de estabilização. Projetado para absorver superávits fiscais por orçamento público excedente, permitindo financiamento de déficits orçamentários quando necessário. Objetiva também conservar disciplina fiscal do País (RINALDI, 2010);
- São Fundos para amenizar impacto econômico em caso de flutuação de preços, na lógica de capitalização quando os preços estão em alta e saque nos períodos de baixa. Quanto mais volatilidade de preço e maior a importância da receita do produto para o setor público, mais necessário se faz um FSR. Como exemplos há o Fundo de estabilização do cobre (Chile); O Fundo de reserva geral do Kwait; o Fundo de Contingência (FC), do Oman; além dos fundos de Kiribati, da Noruega, da Venezuela e de Papua e Nova Guiné; (FREITAS, 2009);
- São fundos objetivando estabilizar receitas dos países, diminuindo as consequências da volatividade de preços nas contas do governo. São exemplos os FSR da Rússia, Kwait e México. (MAGALHÃES (2010);

II – Fundos de reserva de pensão:

- Buscam financiar os passivos de aposentadoria para as gerações futuras. É o caso do *Australia's Future Fund* e o *New Zealand Supperannuation Fund* (SUGAHARA, 2019);
- De contingência para fundos de pensão. São fundos constituídos para fazer frente a gastos futuros com o sistema público de previdência, como o Fundo de Pensão do Governo Norueguês – Global (FREITAS, 2009);

III – Fundos de poupança:

- Exemplos são o HSTF de Alberta, o SGRF do Omã e o Fundo Permanente do Alasca. (SUGAHARA, 2019);
- São visados por países com fontes naturais não-renováveis; o objetivo é criar reservas de riqueza para o futuro como proteção contra um possível esgotamento do principal recurso econômico (RINALDI, 2010);
- São fundos destinados a poupar parte da arrecadação associada a recursos não renováveis, em especial, ao petróleo, para permitir que gerações futuras usufruam do benefício de sua extração. São exemplos de fundos de poupança o FRG e o Fundo de Reserva para Gerações Futuras (FRGF), ambos do Kuwait, o Fundo Estatal Geral de Reservas, do Oman, além dos fundos de Alberta (Canadá), Alaska (Estados Unidos), Kiribati e o Fundo Estatal de Petróleo da Noruega (FREITAS, 2009);
- Investem os recursos do país em ativos de longo prazo, com vistas a cobrir despesas das gerações futuras (ex. Noruega). MAGALHÃES (2010);

IV – Fundos de desenvolvimento econômico:

- Enfatizam o desenvolvimento econômico do país e a diversificação dos ativos. É o caso da Irlanda, o *Samruk-Kazyna, Ithmar Capital* e o Fundo da Palestina (SUGAHARA, 2019);
- Utilizados para promover uma política industrial ou projetos de cunho socioeconômico. O Fundo do Óleo, do Omã, utiliza os recursos para investir na indústria petrolífera (FREITAS, 2009);
- Composto dos investimentos diretos do governo em empresas estatais ou privadas e geralmente auxilia o governo a perseguir o desenvolvimento econômico do país. Exemplo é o Fundo Temasek, de Cingapura. Esse tipo de fundo é classificado como holding por Fernandez e Eschweiler (2008) apud Magalhães (2010);

- Visado por FSR que desejam alocar os recursos valorizados em projetos de infraestrutura ou de desenvolvimento de áreas específicas tanto no país de origem do fundo quanto em países no exterior (RINALDI 2010);
- Propósito estratégico: a partir de posições acionárias em empresas estratégicas, os FSR visariam mobilizar recursos para suas empresas nacionais, como por exemplo, acesso e transferência de diferentes tecnologias; diminuição da concorrência das empresas nacionais ou exercer influência no setor via posição acionária. RINALDI (2010);

V – Gestão de reservas:

- Objetiva gerir seus ativos alternativos dentre as suas reservas externas. Por exemplo o fundo do Cazaquistão (SUGAHARA, 2019);
- São fundos cujo objetivo é aumentar a rentabilidade das reservas internacionais e de outros ativos externos do país (FREITAS, 2009);
- visa reduzir os custos de oportunidade em manter largas reservas internacionais; em geral, países com reservas para além dos níveis considerados necessários para cobrir possíveis déficits no balanço de pagamentos preferem diversificar os ativos para ter um maior retorno sobre as reservas. Rinaldi (2010) classifica esse fundo como sendo com propósito de diversificação;

VI – Mandatos híbridos:

- Possuem mais de um objetivo, dos acima listados. Podem ter preocupação com estabilização e poupança, como são os Fundos de Angola, de Botsuana e de Trinidad e Tobago; outros fundos são divididos em subfundos com objetivos diversos, como o da Nigéria, que possui três subfundos: estabilização, poupança e investimentos em infraestrutura (SUGAHARA, 2019);
- Envolvem um ou mais dos tipos de objetivos citados. Geralmente criados a partir das reservas internacionais do país. Os Fundos chineses são exemplo. Suas aplicações são feitas de maneira a otimizar o perfil de risco-retorno da

riqueza do país. São mencionados como fundos genéricos por Magalhães (2010).

Encerrada essa parte em que buscamos por definições, significados geopolíticos, econômicos e de evolução dos FSR, bem como a classificação embasada na literatura existente, vamos a partir de agora abordar algumas experiências de Fundos Soberanos, objetivando uma base mais concreta para analisar os Fundos Soberanos de Maricá/RJ, Niterói/RJ e Ilhabela/SP.

3.3. Os Fundos Soberanos da Noruega, do Chile e de Singapura

Vamos iniciar pelo estudo do Fundo da Noruega, o maior e mais famoso, abastecido com recursos da exploração do petróleo; em seguida será apresentado o caso do Chile, com seus dois fundos soberanos, abastecidos com recursos da exploração do cobre; e por fim o caso de Cingapura, com dois fundos, ambos abastecidos por recursos oriundos de superávits em sua balança comercial. O objetivo vai além de mostrar casos de sucesso. Entre tantos fundos estudados, esses três foram selecionados porque na opinião do autor são os mais indicados para embasar comparações, semelhanças e diferenças entre os fundos municipais que compõem essa dissertação[1].

3.3.1. Noruega: *Government Pension Fund – Global* (GPF-G)

Considerada um dos países mais desenvolvidos do mundo, a Noruega é uma monarquia constitucional. Há muitos anos aparece classificada entre as nações com melhores índices socioeconômicos avaliados por organizações internacionais como ONU, Banco Mundial e OCDE. Com população de pouco mais de 5 milhões de habitantes, seu grau de desenvolvimento é confirmado pela ONU com IDH de 0,944 em 2014, PIB per capita de 74 mil dólares/ano em 2015 e baixa desigualdade, com resultado de 25,9 no índice de Gini medido de 0 a 100 (SILVA, 2019).

Teixeira (2017) coloca que o Fundo GPF-G talvez seja o mais famoso do mundo no que se refere a poder, à gestão e ao caráter social, cumprindo um papel financeiro fundamental na política econômica do país. Respondendo por algo entre 25% e 40% do PIB do país, o petróleo é a maior fonte de riqueza da Noruega e ao mesmo tempo fator de vulnerabilidade fiscal em caso de queda violenta dos preços. Criado em 1990 o Fundo foi

1 O Fundo Soberano Brasileiro foi propositalmente deixado de fora do estudo acima. Os embates ocorridos antes de sua criação, durante seu período de atividade e as decisões sobre sua desativação seriam inúteis para o objetivo dessa dissertação, que busca analisar os fundos soberanos subnacionais de municípios abastecidos com royalties em busca de avaliar seus resultados, objetivos, tipologias e perspectivas futuras.

concebido para dar margem de manobra fiscal no caso da queda das receitas petrolíferas ou no caso de percalços econômicos. O envelhecimento populacional e a garantia de receitas para futuras gerações são o norte para sua atuação e que serve de modelo para diversos FSR pelo mundo.

Chamado inicialmente de *Government Permanent Fund*, em 2006 foi renomeado como *Government Pension Fund* e acrescentado o sufixo *Global*, sinalizando o motivo/objetivo de sua existência e seu campo global de atuação. Ao constatar que um de seus principais problemas era o envelhecimento populacional, que trazia junto a necessidade de financiar pensões, o governo norueguês também identificou que o alívio poderia vir com a renda do petróleo. Merchán (2015) finaliza colocando que o GPF-G mostrou resultados que desafiaram a teoria da maldição dos recursos naturais.

E foi do temor de enfrentar a maldição dos recursos naturais que surgiu a ideia da criação do GPF-G. O petróleo era a novidade que trazia esperança e ao mesmo tempo a incerteza. A criação de um Fundo abastecido com recursos do petróleo era uma das opções para evitar a doença holandesa ocorrida anos antes em decorrência da gestão indevida dos recursos do gás pela Holanda. SILVA (2017) acrescente que o debate não foi fácil pois havia no país a história do *National Insurance Fund*, um fracassado Fundo criado em 1960 com propósito de promover crescimento sustentável da economia local. O uso político das verbas no curto prazo trazia, por exemplo, a oposição de servidores do ministério das finanças. A Noruega enfrentava um cenário difícil, com a economia apresentando enormes desequilíbrios puxados por excesso de créditos e uma crise bancária se aproximava. Teixeira (2017) informa que a discussão sobre como gerir as receitas do petróleo se iniciaram em 1974, cinco anos após o início da produção e ano do primeiro choque do petróleo. A primeira proposta sobre criação de um fundo veio em 1983. Seu lançamento se deu em 1990 e o primeiro depósito ocorreu em 1996.

Afonso (2008) relata que a Noruega e seu GPF-G viraram um dos melhores exemplos sobre como evitar que a dádiva do petróleo se transformasse em maldição. A lição básica é construir um projeto nacional discutido com a sociedade. Nos primeiros anos de riqueza do petróleo a situação norueguesa era fiscalmente instável por alta do consumo e tendência de superaquecimento da economia local. Foi preciso tempo para que a tentação de gastar o dinheiro do petróleo fosse substituída pelo espírito poupador. A esse espírito a autoridade central buscou harmonização regional incentivando fornecedores nacionais, estimulando o surgimento de clusters tecnológicos e educacionais em torno das cidades que centralizavam a indústria do petróleo; e criou sistema de subsídios com renda direta às famílias que

permaneceram vivendo no interior do país. Outro ponto exemplar no caso da Noruega é o amadurecimento dos políticos noruegueses apoiando o tratamento intergeracional e fiscal com as receitas do petróleo

O Estado norueguês é detentor expresso em lei dos direitos de propriedade sobre os depósitos submarinos de petróleo e do direito de administrar esses recursos. A exploração pode ser concedida a terceiros ou ao próprio Estado por meio da *Statoil Petroleum,* estatal norueguesa.

Quanto à forma com que as receitas do petróleo abastecem o GPF-G, MERCHÁN (2015) relata ausência de determinação legal pré-estabelecida, conferindo flexibilidade aos aportes.

O GPF-G não possui natureza jurídica própria, limitando-se a ser uma Conta Corrente onde são depositados os recursos. A falta de afetação legal, segundo SILVA (2017), proporciona possibilidade de mudar regras e diretrizes de administração a qualquer tempo sem enfrentar um processo legislativo. Apesar das dúvidas despertadas a efetiva proteção frente a possíveis políticas de ocasião é superada pelo histórico de execução fidedigna das diretrizes estabelecidas em conformidade com a finalidade original do fundo.

Na Noruega, os recursos do petróleo são arrecadados pelo sistema de tributação direta sobre os lucros das empresas além de parcela de receita proveniente da participação do Estado como sócio do setor empresarial nas atividades de extração e comercialização. Não existem royalties no sentido clássico do termo e Afonso (2008) também traz que há centralização dos recursos na mão do governo central, que monitora o orçamento de forma segmentada, inclusive excluindo o setor petrolífero, para monitorar o desempenho da economia. O que torna o GPF-G poderoso é a resistência e a superação da tentação de gastar no presente a maior parte dos recursos e a determinação de gastar no presente também com o olho no futuro.

Apesar de ser ligado ao petróleo, o fundo norueguês é considerado um paradigma por Freitas (2009) pelo fato de seu fluxo de aportes e saques ser ligado ao resultado fiscal e não à produção de petróleo. O GPF-G recebe recursos em períodos de superávits e sofre saques quando ocorrem déficits. A dependência com o petróleo é indireta.

Isso significa que para ter recursos a aportar no seu Fundo Soberano, o governo Norueguês tem que conservar a disciplina fiscal, com rigidez orçamentária. No orçamento anual, só se aportam os recursos do petróleo que estão previstos antecipadamente, de tal forma que o restante vai para a conta do GPF-G. Em caso de déficit, há um limite legal a ser utilizado, dado pela chamada *Budgetary Rule*, que seria uma regra fiscal. SILVA (2017)

explica que essa regra aprovada pelo parlamento permite que apenas a taxa esperada de retorno real (4% ao ano) deve ser transferida anualmente ao orçamento do governo, garantindo que o fundo não perca valor ao longo dos anos. Com essa regra, estão disponíveis para utilização apenas recursos referentes ao retorno do capital investido e se preserva o montante principal. Apesar de ser um fundo de subsídio estatal para pensões de uma população que está envelhecendo, até 2017 não havia sido utilizado nenhum recurso para essa finalidade, nem existia definição sobre o uso, que deverá ser decidido pelo Parlamento norueguês. A disciplina fiscal também é demonstrada pela determinação de poupar quase 100% da renda petrolífera, que significam mais de 30% da arrecadação da Noruega.

A governança é outra característica marcante do Fundo Norueguês. Administrado e fiscalizado por um quadro considerável de responsáveis, organizados em conselhos com competências claras e práticas conferem transparência máxima e confiança à administração do recurso (SILVA, 2017). Investindo apenas externamente os seus recursos, possui cerca de 500 funcionários em escritórios localizados em Oslo, Londres, Nova Iorque, Cingapura e Xangai. Conta com gestores externos para gerenciar uma parcela de 4% dos recursos, contratados porque na avaliação do Fundo esses recursos estão em segmentos específicos onde não vale a pena desenvolver expertise interna (TEIXEIRA, 2017).

A responsabilidade pelos recursos é do Ministério da Fazenda, que delega o gerenciamento ao *Norges Bank Investment Management (NBIM)*, braço do Banco Central da Noruega. O ministro das finanças se responsabiliza pelas decisões estratégicas, que são aprovadas pelo parlamento e pelo auditor geral. O gerenciamento é feito diferenciando responsáveis por diferentes classes de ativos e por um comitê de aconselhamento da diretoria. (TEIXEIRA, 2017).

Ao parlamento cabe legislar sobre o fundo e aprovar qualquer retirada necessária, além de escolher o Conselho Supervisor do GPF-G. Composto por 15 parlamentares eleitos pelos próprios pares com mandato de quatro anos, cabe a esse conselho produzir e publicar os relatórios quadrimestrais e anuais sobre as atividades do fundo, abertos à consulta pública.

Merchán (2015) traz que as aplicações dos recursos, alinhados com a prevenção da doença holandesa, são realizadas em empresas reconhecidas internacionalmente e em bônus de diversos países, retirando recursos da economia do país e buscando garantir o máximo de retorno às aplicações e Teixeira (2017) mostra que à época o fundo contava com ativos de aproximadamente US$ 890 bilhões de dólares, retorno médio de 5,8% (entre 1998 e 2015) e seus investimentos estavam concentrados em países europeus e norte-americanos.

A obrigação de investir os recursos fora da Noruega leva junto o padrão ético e ambiental para a escolha dos investimentos, com um conselho de ética responsável por garantir que sejam cumpridas as diretrizes de não negociar com empresas que trabalhem com munições de fragmentação, armas nucleares, tabaco; que causem danos ao meio ambiente e/ou violem direitos humanos. Empresas suspeitas são colocadas em observação ou até excluídas do portfólio de investimentos.

A apresentação do caso do GPF-G, Fundo Soberano da Noruega é essencial para nosso estudo. O foco na questão intergeracional, a transparência e governança, a capacidade estatal de gestão, o comprometimento fiscal dos governos ao longo do tempo, a atuação comprometida do meio político e seus compromissos éticos e ambientais de investimentos formam um conjunto de atitudes e características exemplares para novos Fundos Soberanos.

3.3.2. Chile: o Fundo de Reserva Previdenciária (FRP) e o Fundo para a Estabilização Econômica e Social (FEES)

Constituído como república presidencialista unitária, o Chile possuía IDH de 0,832 em 2014. Um dos maiores da América Latina. A atividade de exploração do cobre correspondia a 16,22% do PIB e em 2013 foi responsável por 31,5% da produção mundial de cobre. SILVA (2017).

Maior produtor mundial de cobre, o Chile vive a realidade dos Fundos Soberanos desde 1987 quando foi criado o Fundo de Estabilização do Cobre (FEC). A abundância desse recurso natural promoveu crescimento econômico e acúmulo de reservas internacionais, ao mesmo tempo que exigiu a criação de instrumentos de política econômica para evitar a dependência dessa commodity única que pudesse resultar na doença holandesa. O FEC visava canalizar as reservas da exportação de cobre para utilizá-las no financiamento do déficit fiscal e na promoção de políticas fiscais anticíclicas nos períodos de trajetória negativa dos preços do cobre. O FEC foi importante por possibilitar retenção dos lucros do cobre para reinvestimento em setores não tradicionais da economia chilena e para ampliação do nível de poupança do país (RINALDI, 2010).

Em 2006 o país promulgou uma nova política fiscal, baseada na Lei de Responsabilidade Fiscal, construída na base do equilíbrio estrutural do governo central. A idia básica foi usar um indicador que reflita uma perspectiva fiscal de médio prazo para elaboração do orçamento anual.

Utilizando uma estimativa de receita fiscal líquida obtida por uma situação econômica neutra seria possível delimitar o gasto público nesse montante médio de renda. Na prática significa

economizar durante situações de aumento/crescimento econômico e ter essas receitas economizadas disponíveis para gastar em períodos de baixa da receita fiscal (SILVA, 2017).

Uma reforma fiscal de 2006 dividiu o FEC em dois fundos, criando então o Fundo de Reserva Previdenciária (FRP) e o Fundo para Estabilização Econômica e Social (FEES), ambos estatais. A separação trouxe junto a especialização e profissionalização da gestão dos Fundos, que foram compreendidos como patrimônio nacional (RINALDI, 2010).

3.3.2.1. O caso do Fundo de Reserva Previdenciária (FRP)

O FRP foi estabelecido em 2006. Seu propósito é de poupança e visa complementar o financiamento do sistema previdenciário público, que pressionava os gastos públicos pela dinâmica demográfica do país. É abastecido com o superavit fiscal entre 0,2% e 0,5% do PIB verificado no ano anterior. Para garantir o propósito de poupança de maneira autônoma à situação fiscal do país, foi estabelecido que por 10 anos não seria permitida nenhuma retirada de capital. Criado com US$ 600 milhões, possuía volume de US$ 3,4 bilhões em 2010 (RINALDI, 2010).

O valor de mercado do FRP, de acordo com o Ministério da Fazenda do Chile em setembro de 2016, era de US$ 9,4 bilhões, sendo que deste total, as contribuições ao fundo, desde sua criação, foram responsáveis por US$7,8 bilhões e os investimentos geraram recursos adicionais de US$1,5 bilhão. Teixeira (2017) argumenta que tais objetivos demonstram o propósito criador do fundo: ser um complemento para o financiamento dos passivos fiscais no que se refere a questões previdenciárias e de bem-estar social, funcionando, assim, como uma espécie de garantia estatal a gerações futuras.

3.3.2.2. O caso do Fundo para Estabilização Econômica e Social (FEES)

O FEES, criado também em 2006 possui propósitos de estabilização econômica perante a volatilidade econômica global; financiamento da dívida pública e dos déficits fiscais, de modo a não comprometer gastos do Estado em momentos de desaceleração; e execução de projetos de desenvolvimento que ampliem a diversificação econômica. Tais propósitos evidenciam o objetivo de garantir maiores instrumentos para execução de políticas anticíclicas sem recorrer ao endividamento externo e o objetivo de diminuir a dependência do país em relação às exportações de cobre (RINALDI, 2010).

Para Teixeira (2017), a criação do FEES teve por objetivo cobrir déficits fiscais e amortizar a dívida pública. Reduzir a vulnerabilidade diante dos ciclos internacionais seria outro pressuposto que com vantagem contribui para que possíveis reduções orçamentárias sejam financiadas pelo FEES sem haver necessidade de o país emitir novas dívidas. Segundo Silva (2017) isso significa que o FEES será acionado em casos de amortização da Dívida

Pública ou de déficits fiscais não afetando assim as despesas públicas em época de mudanças repentinas na economia mundial; funcionará como proteção contra volatilidade das receitas provenientes de impostos, da comercialização do cobre e de outras fontes. Ainda seria possível utilizar recursos do FEES no caso de eventuais ciclos econômicos adversos, financiando o orçamento nacional sem necessidade de recorrer-se a empréstimos.

Os propósitos mais abrangentes necessitaram de aportes financeiros maiores e em 2007 o fundo recebeu o aporte inicial de US$ 2,5 bilhões. Anualmente devem ser aportados o valor referente ao superavit orçamentário que ultrapassar em 1% o PIB do ano anterior. Em 2010 o FEES possuía US$ 16 bilhões em reservas (ESCLEREIDE; FERNANDES, 2008, p.21 apud RINALDI, 2010). Os recursos do FEES foram utilizados apenas uma vez em 2009, com retirada de US$ 8 bilhões tanto para financiar um pacote de estímulo para a economia, de inversões produtivas e políticas de emprego quanto para cobrir o deficit público, ativando assim seu propósito de financiamento. Teixeira (2017) atualiza o valor de mercado do FEES em setembro de 2016 para US$ 14,7 bilhões de dólares. Esse seria o saldo após as contribuições ou aportes da ordem de US$ 21,8 bilhões (que se somaram aos US$ 2,6 bilhões iniciais) e dos saques de US$ 10,9 bilhões, desde sua criação em 2007. Os investimentos, por sua vez, geraram recursos adicionais de US$ 3,8 bilhões no período.

Em comum, DER e FEES são controlados pelo Estado e gerenciados pelo Banco Central do Chile, supervisionados pelo Ministro da Fazenda e por um quadro de conselheiros especialistas em operações de fundos de investimentos. O Congresso é reportado mensal e trimestralmente com relatórios, também publicados no web site do Ministério da Fazenda; e por conta dos investimentos serem feitos pelo Banco Central, o financiamento de ambos faz parte do orçamento geral do Estado, garantindo alta governança e transparência, reconhecidas pelo mercado (RINALDI, 2010).

O FRP segue os princípios de Santiago desde 2010, data da primeira avaliação, seguida por atualizações em 2012 e 2014. O *Think Tank* liberal norte americano (Peterson Institute) lhe dá alto rating pela sua política de transparência, considerada uma das melhores do mundo (Teixeira, 2017).

O exemplo do Chile foi trazido pela utilidade que pode ter em casos de constituição de FSR com objetivos muito distintos. O exemplo de criação de dois fundos diferentes, um com foco intergeracional e outro com foco de desenvolvimento e fiscal podem fazer sentido a novos FSR nacionais e subnacionais. A transparência, a governança capacitada, a disciplina/sustentabilidade fiscal e a visão de longo prazo também merecem destaque como exemplos a serem observados.

3.3.3. Singapura: Os Fundos Soberanos *Temasek Holdings* e *Government of Singapore Corporation* (GIC)

Singapura está localizada ao Sul da Península da Malásia. A pequena ilha, com aproximadamente cinco milhões de habitantes é um grande centro comercial, logístico e financeiro. Tornou-se independente em 1960 e seu desenvolvimento expressivo é resultante de atividades manufatureiras para exportação focado eletrônica e informática, construção naval, indústria farmacêutica e petrolífera. É um importante centro logístico aeroportuário, ligando Europa, Oriente Médio e extremo Oriente. Seu sistema financeiro é considerado um dos mais seguros e transparentes do mundo (RINALDI, 2014).

Sua localização é estratégica, entre o Mar da China Meridional e o Oceano Índico. Isso fez com que recebesse empresas de refino de petróleo e de reparação naval. Não possui recursos naturais, mas é o país mais influente do sudeste asiático, mantendo relações próximas com Israel, China e Estados Unidos. Possui um dos melhores aeroportos e uma das maiores refinarias de petróleo do mundo. É o quarto maior centro financeiro do mundo e o terceiro PIB per capita. Foi colônia britânica, teve uma história pré-independência conturbada e a preocupação em não ser novamente subjugada faz com que a ilha garanta sua soberania com altos investimentos militares, sendo a quinta maior importadora de armas do mundo e seus gastos militares só ficam atrás dos gastos dos Estados Unidos e da Arábia Saudita (SUGAHARA, 2019).

Seu sólido desenvolvimento econômico vem desde a independência e teve forte intervenção e planejamento estatal. Huff (1994, pp. 299-300 apud RINALDI, 2014) cita que os pilares de atuação estatal foram a promoção de políticas de desenvolvimento da indústria manufatureira; a criação de empresas públicas e privadas com potencial de internacionalização; e desenvolvimento de infraestrutura rodoviária, aérea e portuária. Sugahara (2019) em complemento, coloca que ao investigar o sucesso dessa estratégia governamental, que assegurou um boom de crescimento econômico e ao mesmo tempo manteve gastos em segurança nacional em níveis elevados, aparece a atuação dos seus Fundos Soberanos. Garantindo a solidez fiscal, as contas nacionais contam com receitas designadas como “renda de investimento líquido” e “retorno de investimentos”, ambos referentes a retornos financeiros gerados pelos seus dois fundos soberanos.

> Singapura estabeleceu seu primeiro Fundos Soberano em 1974, o *Temasek Holdings*, para controlar ativos do governo contidos em empresas nacionais, uma vez que o país estava reestruturando sua economia para especializar-se em país exportador. Em 1981, é criado o *Government of Singapore Corporation*, destinado não apenas a poupança

> de recursos, mas à administração do desenvolvimento econômico (MAGALHÃES, 2011 apud SUGAHARA, 2019, P. 99).

Como exemplo da importância dos FSR para Singapura, Sugahara (2019) traz o papel fundamental que exerceram na contenção dos efeitos da crise econômica de 2008. Com 75% do PIB derivando das exportações, o país é muito sensível às oscilações macroeconômicas/da economia internacional. À época os FSR ajudaram a conter as despesas entre 7% e 17% do orçamento, auxiliando o governo a gerenciar os programas sociais "destinados ao crescimento econômico da população... A disponibilidade de reservas dos FSR permitiu que Singapura resistisse tanto à crise de 1997-1998, quanto à de 2008-2009" (KRISHINADAS, 2013 apud SUGAHARA, 2019, p.99).

É importante entender que os fundos *Temasek* e *GIC* atuam de maneira complementar ao governo de Singapura. Enquanto o *Temasek* investe mais em empresas estratégicas na Ásia, o GIC se responsabiliza por gerir as reservas estrangeiras, com estratégia de longo prazo e investimentos de abordagens diversificadas, como bolsa de valores, renda fixa, recursos naturais, aplicações em caixa, mercados públicos, etc. Sugahara (2019) ainda salienta que o Banco Central, como autoridade monetária, possui função similar à dos Fundos Soberanos, inclusive nomeando gestores de fundos externos para mandatos de investimento. Dessa forma, modelam juntos a carteira de investimentos das reservas de Singapura da seguinte maneira: a) alto risco, com o *Temasek Holdings*, a partir de investimento maciço em ações; b) médio risco, tal como o GIC, com portfólios diversificados; c) baixo risco, autoridade monetária, com investimentos mais conservadores e com maior liquidez no mercado.

3.3.3.1. O caso do Fundo *Temasek Holdings*

O modelo exportador trouxe grande acúmulo de reservas internacionais e nesse contexto de diversificação da riqueza é que o *FSR Temasek Holdings* foi estabelecido em 1974. A gestão é articulada com a política do governo de Singapura de maximizar o retorno da poupança acumulada internamente. Sua atuação ganhou proeminência a partir dos anos 2000. É um fundo em expansão constante cujo volume de recursos saltou de US$ 160 bilhões em 2008 para 215 bilhões em 2013. Rinaldi (2014). Em 2019 ocupava o 9º lugar no ranking dos maiores FSR com foco de investimentos orientado para capturar tendências estruturais de tecnologia de transformação, meio ambiente, expectativa de vida e mudanças de padrão de consumo (SUGAHARA, 2019).

Segundo Teixeira (2017), o fundo se intitula como uma Companhia, regido sob alçada constitucional, que tem presidente e diretores indicados pelo Presidente da República. O

Temasek mudou de objetivos a partir dos anos 2000, e além do objetivo de desenvolvimento, passou a expandir seus investimentos para outros países da região e por outras partes do mundo. Em 2016 seus investimentos estavam na Ásia (exceto Singapura), 40%; no próprio país, 29%; na América do Norte, Europa e Oceania, 27% e 4% nas demais regiões.

Organizado sob forma de empresa de investimentos autônoma, obedece ao Ato das Empresas de Cingapura. Nenhum órgão estatal ou governamental, incluindo a Presidência do país se envolve nas decisões do fundo. O *Temasek* é um dos fundos mais bem avaliados do mundo, pela transparência obtida com gestão altamente profissionalizada e sem ingerência estatal. (RINALDI, 2014).

A governança é feita por corpo de gerentes que toma decisões diárias e quando envolvem maiores riscos são levadas ao *Board of Directors* (RINALDI, 2014). Essa estrutura é composta por:

> três comitês, *o Senior Divestment and Investment Committee* (SDIC), o *Senior Management Committee* (SMC) e o *Strategy, Portfolio and Risk Committee* (SPRC). O SDIC tem como função gerenciar e formatar o portfólio, decidindo investimentos, estratégias de diversificação, reportando-se aos diretores sobre a decisão final. O SMC revisa e define a governança e as políticas organizacionais, com controles internos, valoração e se responsabiliza pela compliance. Já o SPRC revisa a estratégia macroeconômica, global, política, tecnológica e as tendências sociais, tanto no mercado doméstico, quanto nas regiões onde o fundo leva seus investimentos. (*Temasek Review*, 2016 apud Teixeira, 2017, p. 88)

Sendo um fundo com propósito estratégico e de desenvolvimento, o portfólio do *Temasek Holdings* mostra a representação contemporânea do capital financeiro pela diversidade de ativos que possui. Buscando valorização em ativos financeiros de produção, atua gerando empregos. Ao utilizar recursos também de terceiros, por meio de financeiros, realiza um movimento de centralização de capitais. Bem manejado pelo governo de Cingapura, o *Temasek* é um instrumento crucial para promoção de desenvolvimento econômico do país. Um diferencial do *Temasek* é a recorrência ao endividamento, justificada por possuir propósitos além da manutenção de riqueza para gerações futuras. (RINALDI, 2014).

Em 2019, pretendendo acompanhar as mudanças na Era Digital, o principal foco de investimento estava em empresas de tecnologia que apostam em tendências de longo prazo. Nessa corrida tecnológica, inclusive com investimentos diretos nas empresas, o *Temasek* investiu em empresas como a maior empresa de lazer chinesa, a *Didi Chuxing* (US$ 215 mi) em 2016, por exemplo. Segundo Sugahara (2019), há aplicações em empresas de tecnologia avançada e comércio eletrônico digital: *UST Global*, empresa de computação avançada e comércio eletrônico; *OlaCabs,* empresa de lazer online indiana; *Ifood; Zilingo*, plataforma de

e-commerce em Singapura; *Bionexo*, empresa *e-commerce* de saúde no Brasil, entre outras. Há investimentos em tecnologias voltadas à Ciências da Vida, como *Aerogen; Dr. Agarwal*, cadeia de cuidados de olhos privado na Índia; *Hangzhou Tigermed*, empresa voltada à pesquisa de novos medicamentos, entre outras

Teixeira (2017) coloca que em sintonia com essa expansão global veio a decisão de abrir escritórios satélites em onze localidades pelo mundo, duas na América Latina (São Paulo e Cidade do México) e os demais espalhados por Ásia, América do Norte e Europa. O fundo tinha, à época, 580 funcionários espalhados pelo mundo. Sua tese é de que a decisão adotada está alinhada com o fato de que o desenvolvimento de expertise estatal se processa com a transformação da informação em conhecimento ao invés de permanecer dependente de informações de terceiros.

3.3.3.2. O caso do *Fundo Government of Singapore Corporation (GIC)*

Criado em 1984 como fundo estabilizador e garantidor do crescimento das reservas internacionais de Cingapura, precavendo-se de circunstâncias adversas, o GIC é menos agressivo que o *Temasek* (TEIXEIRA, 2017). Investe as divisas exclusivamente no exterior, com expectativa de retornos menores. Segundo Wright (2019) apud Sugahara (2019) esses investimentos são classificados em várias classes de ativos, com um mandato anti-inflacionário, fazendo com que o GIC seja o FSR de Singapura que mais se assemelha ao modelo clássico de fundos soberanos. O GIC se reinventou várias vezes. Evoluiu primeiro para um modelo de doações e em nova revisão de investimentos em 2012 criou um modelo de investimentos para o futuro.

O GIC é comprometido com a Ásia. Aposta que nenhum lugar do mundo proporciona tantas oportunidades. Com base no consumo da classe média identifica oportunidades no setor de bens e de serviços voltados a educação, tecnologia, saúde, financeiros e habitação. Atua com visão de longo prazo nos países asiáticos. Fornece capital estável em todas as classes de ativos de seus mercados. Para identificar oportunidades e fortalecer o relacionamento local, possui sedes nas principais cidades como Pequim, Seul, Xangai, Tóquio e Mumbai (SUGAHARA, 2019). Esse modelo de escritórios satélites é parecido com o do *Temasek,* de ter corpo próprio ao invés de apenas contratar gestores privados. Os investimentos espalhados por diferentes países justificam os 1.300 funcionários espalhados pelo mundo (TEIXEIRA, 2017).

Abastecido com as reservas financeiras do país, o GIC é utilizado como instrumento para geri-las em separado. Possui uma empresa privada que administra as reservas internacionais em separado e é remunerada pelas operações e retornos (TEIXEIRA, 2017).

Na governança, o presidente tem a prerrogativa de determinar a diretoria e acesso livre a todas as informações confidenciais como investimentos e performances. Mas a diretoria é quem se responsabiliza pelas estratégias de investimento do fundo, sem qualquer ingerência presidencial. Um auditor presta informações anualmente. Qualquer mudança na direção do fundo deve passar pelo ministério das Finanças. Teixeira (2017) ainda coloca que parte dos ativos do GIC é gerenciada por agentes externos, variando entre as classes de ativos e entre as razões para essa terceirização tem por objetivo aprofundar a compreensão do GIC sobre os mercados financeiros. A alegação é que a relação duradoura com alguns gestores aumentou os retornos e contribuiu com idéeas e pesquisas sobre investimentos de alta qualidade, produzindo melhores práticas nos investimentos e operações.

O caso dos FSR de Singapura foi trazido à exposição apesar de não serem fundos abastecidos por rendas de recursos naturais. A finalidade foi expor o caso de um país que através de uma estratégia de desenvolvimento ancorada pelo Estado logrou superávits e, à partir deles, criou fundos para alavancar ainda mais o desenvolvimento. Também serve de exemplo a criação de fundos com finalidades diferentes e conforme a necessidade/oportunidade se apresentou. A aposta em gestão sem ingerência política e alinhada aos objetivos delineados; o caso do uso dos recursos em 2008-2009 para superação da crise mundial; e a busca pela inovação no modo e nas empresas em que se investe podem servir tanto como comparação para os fundos que estamos estudando, quanto como modelo do que podem vir a ser os fundos soberanos brasileiros.

No conjunto, os fundos soberanos da Noruega, do Chile e de Singapura foram escolhidos entre tantos outros presentes na literatura porque na opinião do autor são os que mais fornecem subsídios para comparação com os FSR subnacionais analisados.

Assim como Noruega, Chile e Singapura são países muito diferentes entre si, guardadas as devidas proporções, também o são as cidades de Maricá/RJ, Niterói/RJ e Ilhabela/SP. Mesmo sendo abastecidos por recursos de origens diferentes como petróleo, cobre e superávits no Balanço de Pagamentos , todos os três fundos só recebem recursos por conta de disciplina e superavit fiscal. Assim também o são os fundos soberanos dos municípios estudados, que recebem os royalties como receitas em seus orçamentos e depositam em seus fundos parte do superavit que realizam.

Como reflexão prévia antes de chegar à análise dos fundos municipais estudados, restou claro que a longevidade e o sucesso dos casos que relatamos em muito se deveu à transparência e profissionalização da gestão; à busca por adquirir constantemente capacidade própria e a sintonia com o que acontece no mercado e na geopolítica mundial; à orientação e

decisão política de Estado, e a capacidade de adequação a mudanças necessárias a cada tempo sem perda do objetivo de cada FSR. Muito mais do que imposições legais, Noruega, Chile e Cingapura mostram que o sustentáculo de seus FSR se dá pela transparência nas ações e pelos resultados apresentados. É preciso também destacar a soberania nacional proporcionada pela redução do grau de dependência em relação à dinâmica da economia internacional e aos ciclos de liquidez global

CAPÍTULO 4

Os Fundos Soberanos subnacionais de Maricá, Ilhabela e Niterói

4.1. Os Fundos Soberanos subnacionais

Se os Fundos Soberanos subnacionais de Maricá, Ilhabela e Niterói constituem-se em inovação na maneira como municípios brasileiros escolhem utilizar as receitas dos royalties, não se pode dizer o mesmo em relação à história dos Fundos Soberanos subnacionais ao redor do mundo. Há diferentes formas de se distribuir rendas do petróleo e em alguns países os entes subnacionais se decidiram por também criarem Fundos Soberanos para utilizar, cada qual à sua maneira, esses recursos finitos e extraordinários.

Independente de seus objetivos diversos, esses fundos subnacionais se justificaram, por exemplo, pela dependência regional das receitas do petróleo. Há casos em que nacionalmente a relação entre a receita total de exploração dos recursos naturais e as receitas totais é inexpressiva e por isso não justificaria a criação de um Fundo Soberano Nacional. Ao mesmo tempo, determinada região pode ser, apenas ela, dependente dessas receitas. Silva (2017) exemplifica citando as regiões de Alberta (Canadá) e do Alasca (EUA) como dependentes das rendas petrolíferas e nesses casos a vinculação do Fundo ao ente subnacional tem maior apelo e mais sentido.

Essa vinculação local/regional da dependência de rendas proporcionadas por exploração de recursos naturais permite que a decisão sobre os objetivos e a proporção dos recursos sejam também descentralizadas, o que se constitui numa vantagem segundo Teixeira e Feijó (2022, p. 7), ponderando que “por não fazerem parte do arcabouço macroeconômico - como no caso dos fundos nacionais - existem menos amarras para a definição de objetivos e construção de caminhos para alcançá-los”.

A experiência dos Fundos Soberanos do Alasca e de Alberta serão resumidamente descritas a seguir. Objetiva-se com isso exemplificar a possibilidade de Fundos Soberanos subnacionais com receitas extraordinárias da exploração de petróleo para subsidiar a parte central desse capítulo, que é a análise dos Fundos subnacionais no Brasil e dos FSR de Maricá, Ilhabela e Niterói.

4.1.1. O Alaska Permanent Fund (APF) - EUA

O APF é fruto de debates entre o governo do Alasca e seus cidadãos num contexto em que o Estado se encontrava com acúmulo de débitos por conta da antecipação dos recursos do petróleo. Foi a forma encontrada pelo governo para dividir a decisão com seus cidadãos, num contexto em que parte dos recursos já era distribuído como subsídio de renda aos habitantes do Estado. Aprovado em 1976 por uma emenda à Constituição estadual, que lhe dá muita estabilidade, é abastecido por 25% dos royalties de campos descobertos até 1980 e por 50%

dos royalties de campos descobertos após 1980. Além dessa fonte, parte dos rendimentos retorna para cobrir a inflação e por decisão legislativa, parte do que houver de rentabilidade acima da inflação também pode retornar ao fundo (SERRA, 2005).

No mesmo sentido, Silva (2017) cita o histórico de instabilidade econômica local, pontuado por ciclos de bolhas e estouros, como motivador das discussões iniciadas pelo Legislativo local a respeito da criação do Fundo soberano. A proposta de emenda à Constituição foi aprovada através de votação em plebiscito realizado junto com as eleições gerais de 1976 e saiu-se vitoriosa com quase 2/3 dos votos. Uma particularidade do APF é que a emenda constitucional só permite utilizar os recursos da rentabilidade do Fundo. Para utilização do principal, apenas com nova mudança na constituição. As receitas dos rendimentos são depositadas na conta do governo central. Também se deu no Legislativo o debate sobre qual dos dois caminhos seguir quanto à finalidade do Fundo, em que a opção de Fundo investimento voltado para o futuro (poupança) se sobrepôs à opção pelo funcionamento como banco de desenvolvimento. (SILVA, 2017).

Nessa discussão sobre a finalidade do Fundo, Serra (2005) ressalta a originalidade da experiência do Alasca ao colocar os cidadãos do estado desde sua criação, decidindo sobre a melhor forma de utilização das rendas petrolíferas e que entre as opções cogitadas de utilizar os rendimentos à disposição do governo para ampliar equipamentos e serviços públicos ou promover a diversificação econômica prevaleceu o propósito de distribuição direta dos rendimentos aos cidadãos comprovadamente residentes.

Dessa forma, o Fundo é abastecido pelo valor dos royalties e pelos rendimentos dos recursos aplicados. Essa parcela "permanente" é gerida de forma independente, prestando contas aos órgãos de controle e aos cidadãos. Já o valor dos rendimentos que supera a inflação, é anualmente colocado à disposição no caixa do governo central (SERRA, 2005).

Assim, o APF é independente do Tesouro do Estado e não mistura gastos com poupança. Os investimentos do Fundo preferencialmente devem ser feitos no próprio Alasca sempre que o nível de risco e retorno forem similares a outras oportunidades de investimento e os rendimentos ficam disponíveis para uso do Poder Legislativo (Silva, 2017).

Um desafio para o Alasca e seu APF atualmente se dá pelo declínio da produção do petróleo, que alcançou seu pico de produção em 1998 e tem caído desde então. Segundo Silva (2017) desde sua criação, os rendimentos do APF são a segunda maior fonte de receitas do governo estadual, atrás somente das próprias receitas de petróleo. A esse respeito, Serra (2005) coloca que as rendas do FPA "chegam a superar as receitas estaduais advindas do petróleo, que respondem por mais de 80% do orçamento do Alasca", o que provoca a situação

em que um tesouro debilitado e deficitário coexiste com um Fundo de investimento da coletividade, cujos rendimentos superam as receitas públicas minerais, mas que por força da lei não pode socorrer o Tesouro estadual. Um plebiscito realizado em 1999 negou ao governo estadual a permissão para utilizar parte dos rendimentos pelo governo do Alasca, com 83% dos votantes negando essa permissão. Essa alta popularidade do Fundo se deve ao fato que entre 1982 e 2001 foram distribuídos US$ 11 bilhões diretamente aos cidadãos residentes no estado.

Esse mecanismo de distribuição direta é reconhecidamente um sucesso, mas mesmo assim enfrente críticas pela distribuição igualitária, quando poderia ser distribuído de maneira proporcional à renda, produzindo maior redução da desigualdade (SERRA, 2005).

Participação cidadã, distribuição direta dos dividendos do Fundo, segurança legal para os recursos poupados e a distinção entre a parte dos recursos que pode ser retirada e a parte principal que é permanente são características do APF que podem ser levadas em consideração para os Fundos subnacionais brasileiros.

4.1.2. Alberta Heritage Savings Fund (AHSF) - Canadá

O Fundo soberano da província de Alberta, no Canadá, foi criado em 1976. Seus objetivos iniciais foram de diminuir o endividamento da província, promover qualidade de vida da população e diversificar as atividades produtivas. A criação através de Lei ordinária expôs o fundo a constantes alterações motivadas por interesses políticos ou por conta das oscilações dos preços do petróleo. Programado inicialmente para receber 30% da renda petrolífera, teve seus aportes reduzidos até 15% e sofreu muitas alterações ao longo dos anos, numa erosão praticada pelo próprio governo (SERRA, 2005).

Essa utilização dos recursos aconteceu porque não havia nenhum mecanismo de proteção do valor do fundo, permitindo que os ganhos fossem transferidos diretamente para a conta do governo e também que não fossem repassados os valores devidos das rendas petrolíferas ao AHSF. A indisciplina fiscal acompanhada das recorrentes mudanças de regras quase inviabilizaram o Fundo, que não pode ser considerado estável e tampouco há indicativos de que esteja consolidado (SILVA, 2017). Segundo Serra (2005), parte do insucesso do AHSF se deu pela forte concorrência entre o objetivo de poupança e o objetivo de desenvolvimento, que consistiu em empréstimos não pagos ao próprio governo local.

O governo então realizou uma pesquisa em 1995, em que os cidadãos de Alberta optaram por priorizar as gerações futuras com o AHSF, com rendimentos de longo prazo. A lei então foi alterada e as regras de aporte e saque dos recursos mudaram para transformá-lo em um fundo de poupança de fato, deixando para trás a tarefa de promover desenvolvimento

econômico e social imediato. Na mesma reforma entrou em funcionamento uma comissão legislativa que supervisiona o fundo, estabeleceu plano de negócios em que o princípio da prudência nos investimentos e a busca de menores riscos e retornos de longo prazo se impôs, transformando o fundo em instrumento de acumulação e abandonando a função de fundo estratégico (SILVA, 2017). A função de poupança foi reforçada com nova pesquisa nos anos 2000, realizada após o governo local pagar a dívida pública da província. O aumento do fluxo de dinheiro para formação de poupança obteve 34% de preferência; e em relação aos recursos extras obtidos em momentos de aumento súbito dos preços do petróleo, 52% dos pesquisados optaram por aumentar a poupança do fundo.

A aparente falta de proteção legal ao AHSF por conta da sua origem não ser através de emenda constitucional e por isso permitir a utilização mais "flexível" dos recursos pelo governo local é enxergada por Serra (2005) como uma discussão aberta. Um dos lados nesse debate reside no caso em que os déficits governamentais sejam gerados por programas para melhorar a qualidade de vida da população ou por fatores externos ao controle do governo. Nesse caso leis menos protetoras podem ser mais indicadas por proporcionar maior agilidade no processo de mudança necessário.

Pesquisa de opinião sobre objetivos do Fundo, agilidade para mudanças legais necessárias, supervisão legislativa são características do AHSF que podem ser analisadas localmente no caso dos FSR brasileiros.

4.2. Os Fundos subnacionais no Brasil

Segundo Bassi (2019) os fundos são velhos conhecidos do setor público brasileiro. Remontando ao Brasil colonial, a título de curiosidade, o primeiro fundo proposto seria para cobrança de um imposto sobre cada taça de vinho consumida na então capital, Rio de Janeiro, para financiar a construção de um aqueduto. A primeira menção legal a um fundo subnacional ocorreu na constituição de 1934, cujo artigo nº 157 colocava União, Estados e Distrito Federal como autorizados a estabelecerem fundos para desenvolvimento da educação. O governo federal possui mais de 100 fundos diferentes e esse número pode triplicar ao considerar os diversos fundos estaduais e municipais.

A história da proliferação dos fundos brasileiros está ligada à agilização da gestão e garantia de recursos públicos para áreas e setores específicos, considerados estratégicos. Ganharam importância à partir da década de 1960 e na prática vinculam receitas para as finalidades perseguidas (garantia de recursos), atuando como um intermediário financeiro e permitindo acúmulo de eventual superávit financeiro para seu próprio uso no exercício seguinte (BASSI, 2019).

São todos Fundos Especiais, embora muitos não se identifiquem dessa forma. Além de diversas formas de denominação encontradas, diversas também são suas funções.

> Há os fundos de participação e de desenvolvimento, os garantidores e os de poupança, o partidário e o eleitoral, sem contar a pletora de fundos destituída de qualquer caracterização prévia (simplesmente, fundo).
> As funções, por sua vez, reproduzem a diversidade ora tratada. Voltam-se à partilha da arrecadação centralizada e ao desenvolvimento regional, à minimização do risco de crédito e à acumulação de recurso, à sustentação do pluralismo político/partidário, ao financiamento de políticas públicas, lato sensu. Bassi (2019, p. 7).

s No caso dos FSR brasileiros subnacionais, esses dados são importantes porque a figura de um FSR não está prevista na legislação federal, o que faz a iniciativa se amparar legalmente na figura dos Fundos Especiais, prevista constitucionalmente.

4.2.1. Legislação nacional

Os Fundos Especiais utilizam a Lei 4320/1964 como embasamento para sua criação no âmbito local. Tal dispositivo é hoje considerado ultrapassado, vago e nunca foi regulamentado.

A constituição de 1988 foi dura com a existência dos fundos especiais, exigindo que fossem aprovados pelo Congresso e que os e que os fundos então vigentes teriam dois anos para se adequarem. Determinou que a regulamentação deveria se fazer por intermédio de Lei Complementar que nunca foi enviada para discussão. Essa é a lacuna preenchida pela Lei 4320/1964, amparada por decisão do STF.

Portanto, na ausência de normativa atualizada, o que se tem sobre os FSR são as seguintes normas legais, dadas pela Lei 4320/1964:

> Art. 71. Constitui fundo especial 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.
> Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.
> Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.
> Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente. Bassi (2019, p. 13).

A esse respeito Serra (2015, p. 127) se antecipava colocando que apesar dos estudos serem em sua maioria sobre FSR de caráter nacional ou subnacional de outros países, tal fato não invalidava a importância de conhecer essas experiências pois “não há no Brasil qualquer constrangimento legal que impeça os municípios de gerir suas receitas petrolíferas através de um regime de fundos setoriais”.

O maior problema parece estar na ausência de regulamentação para a aplicação dos recursos acumulados. Se para os fundos tradicionais é satisfatório o modelo de atual em que a origem do recurso condiciona seu fim, para os FSR parece não ser suficiente pois há impedimentos a movimentações como as que vimos nos FSR nacionais e subnacionais estudados. Aplicações financeiras em ações, fundos imobiliários, no exterior que possam ser mais indicadas para objetivos de melhor rentabilidade a longo prazo não estão autorizadas, da mesma forma que a utilização dos recursos para que os municípios se tornem financiadores de programas ou projetos importantes também não tem especificação legal segura.

A esse respeito, merecem destaque as citações de Serra (2005) alertando que a legislação brasileira impunha restrição ao uso dos recursos tal qual nos FSR que já existiam à época e outra constante do Plano de Investimentos do FER (NITERÓI, 2022) colocando que frente a ausência de regulamentação, pauta sua política de investimentos pelas regulamentações consagradas para os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

> Para questionar a possibilidade da adoção dos objetivos do FPA pelos municípios brasileiros, vale ressaltar, primeiramente, que as sobras de recursos orçamentários das prefeituras recebedoras de royalties podem ser canalizadas para programas de renda mínima. Não se pode, rigorosamente, aplicar os recursos dos royalties. Serra (2005, p.128)

> Dada a ausência de legislação sui generis que limite, discipline, vede ou restrinja determinado tipo de aplicação financeira pelos fundos especiais e a especializada regulamentação a que se submetem os Regimes Próprios de Previdência Social, a política de investimentos do FER se norteará pelos parâmetros definidos pelo Conselho Monetário Nacional na resolução Nº 4963, de 25 de novembro de 2021, referente a aplicação de recursos dessas instituições. (NITERÓI, 2022, P.6).

A experiência de muitas décadas dos FSR aqui abordados, nacionais e subnacionais servem de referência para o estudo que apresentaremos a seguir e mostram que o sucesso de um FSR depende do grau de proteção institucional, de sua popularização, dada pela transparência e pelos resultados, e pelo grau de dependência em relação às rendas petrolíferas.

4.3. Niterói e o Fundo de Estabilização de Receitas (FER)

4.3.1. A cidade

A aldeia fundada pelo índio temiminó Araribóia, com a posse solene em 1573, recebeu a denominação de São Lourenço dos Índios. Só em 1834 é elevada à categoria de cidade, denominando-se Nictheroy (água escondida em tupi-guarani), tornando-se capital da Província do Rio de Janeiro. A lei complementar n°20, de 1974, efetivaria a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, retirando de Niterói a condição de capital. A implantação do novo Estado do Rio de Janeiro ocorreu em 1975. Um dos símbolos da cidade é a Ponte

Rio-Niterói, inaugurada em 1974, a maior do Hemisfério Sul. É a mais importante estrutura protendida das Américas, com mais de 2.150 quilômetros de cabos em suas entranhas e uma das três maiores pontes do mundo em volume espacial (relação entre o comprimento, a largura e a altura dos pilares e fundações). (NITERÓI, 2022).

Niterói possui população estimada de 516.981 habitantes. No censo de 2010 sua população era de 487.562 habitantes. (IBGE, 2010)

4.3.2. Indicadores

A Cidade apresenta percentual de escolarização de crianças e jovens de 6 a 14 anos na casa dos 97%. Possui 100% de água tratada e um percentual de 75% de esgotamento sanitário

O município possui uma área de 129,4 km² e uma população estimada para 2021 de 516.981, com uma densidade demográfica da ordem de 3.640,80 habitantes por km².

O salário médio mensal, em 2020, estava em 3.1 salários mínimos, para uma população ocupada de 37,7%. Niterói possuía PIB per capta R$ 79.464,67. (IBGE/NITERÓI)

Em termos orçamentários, a previsão para 2023 foi de R$ 5,8 bilhões, dos quais R$ 1 bilhão devem ser investidos em obras de grande porte. Em relação a 2022, a área da saúde deve receber um aumento da previsão orçamentária na casa de 23,3% em comparação com 2022, ou seja R$ 870 milhões. No caso da Secretaria de Educação, o orçamento previsto é de R$ 814 milhões, com um aumento de 28% em relação a 2022. Segundo o site da prefeitura de Niterói, o maior percentual em relação aos investimentos de 2022 foi previsto para a pasta da Assistência Social, com aumento de 70%, um volume de recursos previstos de R$ 223 milhões para 2023. (NITERÓI).

O Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil (IDSC-BR), uma iniciativa do Instituto Cidades Sustentáveis (ICS), no âmbito do Programa Cidades Sustentáveis (PCS), acompanha e monitora ações municipais da Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU), o acordo é uma ambiciosa agenda comum para nações de todos os continentes. O índice vai de 0 a 100 e quanto mais próximo de 100, mais perto de ser considerada uma cidade sustentável. Utilizando fontes públicas e oficiais, permite também comparar as cidades entre si.

Na área da Saúde, Niterói avançou de um investimento anual per capita de R$ 850,51 em 2016 para 1012,62 em 2019, evoluindo mas ficando aquém do objetivo de R$1300,00/hab/ano. A se realizar o investimento de R$ 870 milhões na saúde, em 2023, o objetivo pode ser superado. No quesito mortalidade infantil, o objetivo é um índice anual de

12 mortes por mil nascidos vivos e Niterói evolui de um índice de 12,54 para 9,98 entre 2016 e 2018, segundo o DATASUS. A esperança de vida ao nascer era de 76,23 anos em 2010, segundo o PNUD / IPEA, ficando acima do objetivo proposto de 75 anos.

Na educação, ante a um objetivo de 70% de conclusão do ensino médio aos 19 anos, Niterói apresentou um índice de 24,45% ; e um índice de analfabetismo em pessoas acima de 15 anos de 2,27% frente a um objetivo de 3%, com dados do censo do IBGE de 2010. No IDEB para os anos finais do ensino básico a nota dos alunos de Niterói evoluiu de 4,00 em 2015 para 4,10 em 2019 segundo o MEC. O objetivo é de 5,25 pelo PCS.

Na área econômica, o PIB per capita anual evoluiu de R$ 46.234,37 (2016) para R$ 79.464,67 (2020) e está acima do objetivo de R$ 38.000,00; o desemprego em 2010 estava em 6,38% ante um ideal de 3% (IBGE); e a participação dos empregos em atividades intensivas em conhecimento e tecnologia evoluiu de 29,14 em 2015 para 31,48% frente a um objetivo de 14.3% pelo PCS, segundo a RAIS.

Em 2022 o PCS atribuiu um IDSC-BR de 60,47 a Niterói, classificando-a em 87° lugar no ranking das cidades brasileiras. A figura 16 mostra a situação atual de Niterói nos diversos ODS, segundo os critérios de avaliação do PCS.

Figura 16: Panorama Geral de Niterói – ODS - Programa Cidades Sustentáveis (PCS)



Fonte: PCS (2022)

A desigualdade de renda aumentou em Niterói, segundo o coeficiente de GINI. O valor em 1991 era de 0,5776, aumentou para 0,5885 em 2000 e no último em 2010 atingiu 0,5983. Os números do censo de 2022 ainda não se encontram disponibilizados pelo IBGE.

Em relação ao Índice de Desenvolvimento humano (IDH), medido pelo IBGE, a cidade evolui de 0,681 em 1991 para 0,771 em 2000 e atinge 0,837 em 2010, mantendo-se em primeiro lugar no Estado do Rio de Janeiro, mas perdendo posições em relação ao resto do Brasil, onde ficou com a terceira colocação em 1991, caiu para a quinta colocação em 2000 e se posicionava na sétima colocação em 2010.

Os dados apresentados acima nos dão uma visão da evolução positiva de Niterói em alguns aspectos, neutralidade ou retrocesso em outros, como no caso do aumento da desigualdade. Embora ainda seja precoce avaliar o impacto das receitas do petróleo nos indicadores, o fato é que há avanços.

A seguir, vamos verificar a evolução da arrecadação dos royalties em Niterói e de suas aplicações no orçamento geral da cidade, num balanço resumido sobre a situação fiscal e financeira do município.

4.3.3. Royalties e Finanças municipais

A descoberta do pré-sal colocou Niterói no ranking das cidades que mais recebem royalties do petróleo. Ao longo dos últimos anos a transferência das receitas para o orçamento do município vem sendo crescente.

Entre entre 2013 e 2021 houve um aumento de aproximadamente 1600% no valor dos royalties. Os números da ANP mostram uma progressão contínua e gradativa entre 2013 e

2016, ao passo que entre 2016 e 2021 os valores passaram a aumentar em razões muito maiores. A tabela 12 mostra essa evolução.

Tabela 12 Niterói: receitas com royalties do petróleo entre 2013 e 2017 + 2021(R$)						Variação entre 2013 e 2021
2013	2014	2015	2016	2017	2021	
130.810.173,42	200.332.833,27	239.639.445,41	290.095.764,24	615.163.046,01	2.111.392.174,61	> 1600%

Fonte: ANP e TCE-RJ. Elaborada pelo autor

A significativa evolução dos valores produziu mudanças financeiras e orçamentárias que mostram o caminho que o município deseja percorrer e os riscos que corre por conta desses vultosos recursos, finitos.

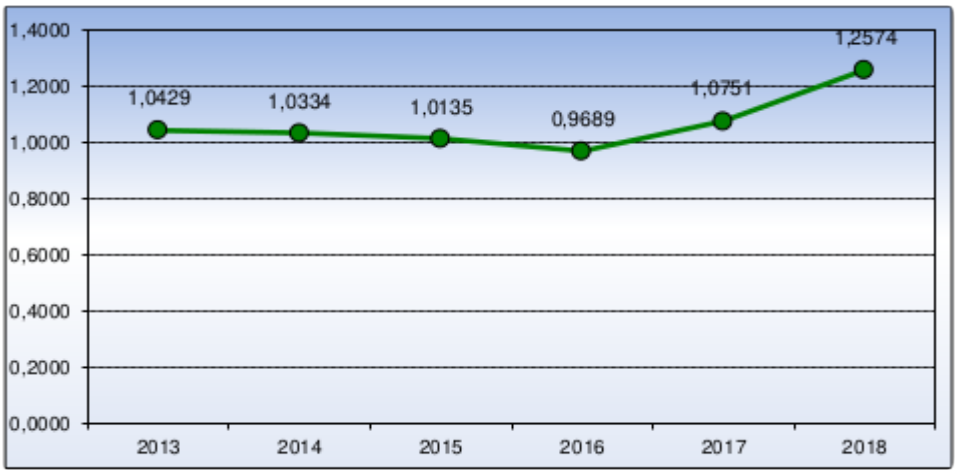
O Tribunal de Contas do RJ (TCE-RJ), em seu caderno de "Estudos socioeconômicos dos municípios do Rio de Janeiro", de 2019 analisou várias situações orçamentárias de Niterói. Traremos aqui as questões mais importantes para a finalidade dessa dissertação.

Em relação à participação dos royalties nas receitas totais, estes representavam 9,2% da Receita Total em 2013; em 2018 passaram a representar 37,8% (TCE-RJ, 2019). Em 2021 representou 55% do total arrecadado pelo município (ANP, 2022; PMN 2021).

Entre 2013 e 2018 houve aumento de 233% no montante de transferências pela União e Estado ao município, ao passo que as Receitas Próprias cresceram 33% no período.

O orçamento mostrou equilíbrio financeiro com quociente de 1,2574 resultante da divisão entre a receita arrecadada e a despesa executada. Isso significa que para cada R$ 100,00 de despesa executada se arrecadava 125,74 em 2018. Essa evolução é mostrada no Gráfico 9, onde apenas em um ano o quociente é menor do que 1,00.

Gráfico 9: Equilíbrio financeiro – Receita total/Despesa Total

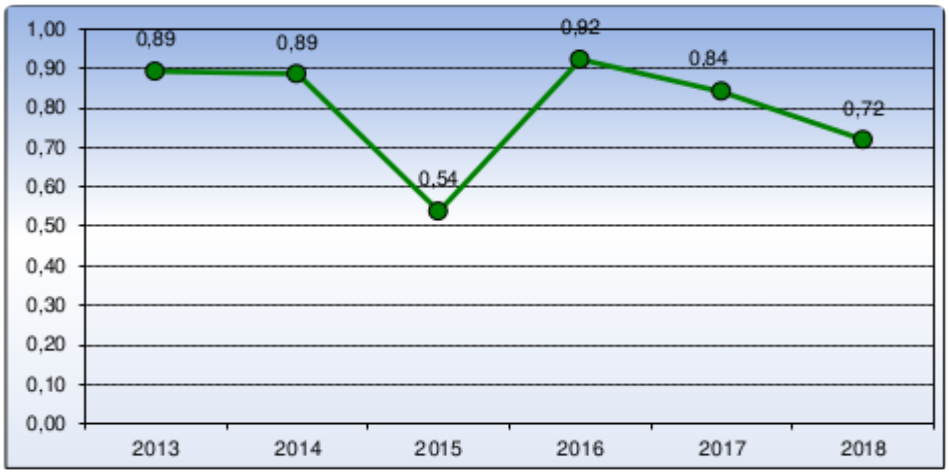


Fonte: TCE-RJ (2019, p. 96).

Em 2021 o quociente de equilíbrio financeiro diminuiu e foi de 1,19 (Receitas Correntes de R$ 4.992.982.287,11 dividido por despesas executadas de R$ 4.188.936.941,29). (PMN, 2021).

As despesas correntes, destinadas ao funcionamento da máquina pública, mantendo os serviços prestados e as despesas de pessoal, operacionalizam o funcionamento dos órgãos públicos. O comprometimento das receitas correntes se dá quando dividimos as despesas correntes pelas receitas correntes. Em 2018 Niterói apresentou um quociente de 0,72 significando que 72% das receitas estavam comprometidos com o funcionamento da máquina administrativa. O Gráfico 10 mostra a evolução desse indicador entre 2013 e 2018.

Gráfico 10: *Indicador do comprometimento da receita corrente com* custeio – 2013 a 2018



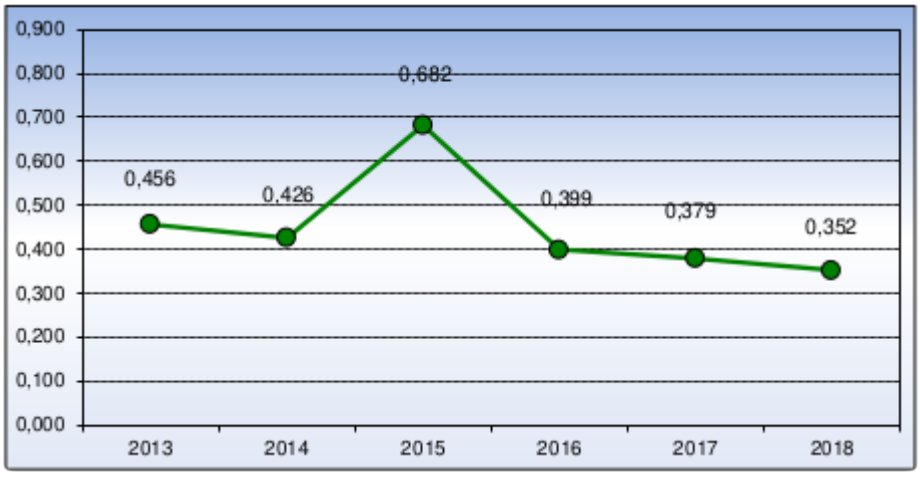
Fonte: TCE-RJ (2019, p. 97)

As despesas cresceram 72% entre 2013 e 2018, mas o grau de comprometimento diminuiu porque a arrecadação aumentou 113% no período.

Em 2021, o índice ficou em 0,70 significando que o aumento das despesas foi proporcional ao aumento da arrecadação (PMN, 2021).

Um fator para reflexão está no dado já mencionado anteriormente de que as receitas próprias cresceram apenas 33% no mesmo período. Essa discrepância entre aumento de despesas e a arrecadação própria é importante porque vai mostrar que a autonomia financeira do município diminuiu. Esse cálculo é feito dividindo a arrecadação própria pelas despesas correntes. Observaremos no Gráfico 11 a redução da autonomia municipal para executar a manutenção dos serviços da máquina administrativa.

Gráfico 11: autonomia financeira de Niterói – 2013 a 2018

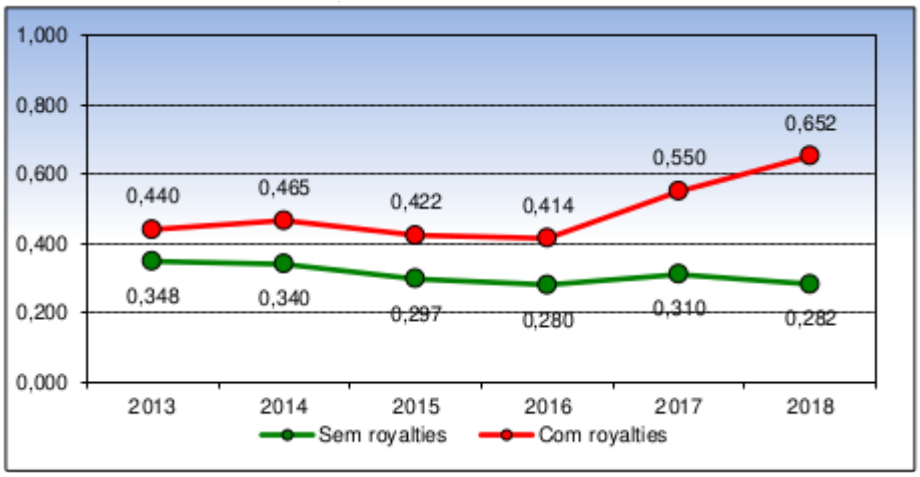


Fonte: TCE-/RJ (2019, p. 98)

Em 2021 a autonomia financeira de Niterói caiu novamente, com um quociente de 0,328 significando que as receitas próprias de R$ 1.153.598.000,11 foram suficientes para arcar com apenas 32,8% das despesas correntes de R$ 3.506.916.675,41 (PMN, 2021).

Essa situação vai se refletir no grau de dependência do município com as transferências correntes e os royalties. As transferências correntes representaram 28,2% da receita do município em 2018. Ao adicionar a transferência dos royalties se constata que a soma dos recursos "externos" correspondeu a 65,2% da arrecadação total de Niterói. O Gráfico 12, que mostra tanto a evolução das transferências correntes (em verde) quanto dessas transferências somadas aos royalties (em vermelho).

Gráfico 12: Dependência de transferência de recursos – 2013 a 2018



Fonte: TCE-RJ (2019, p. 99).

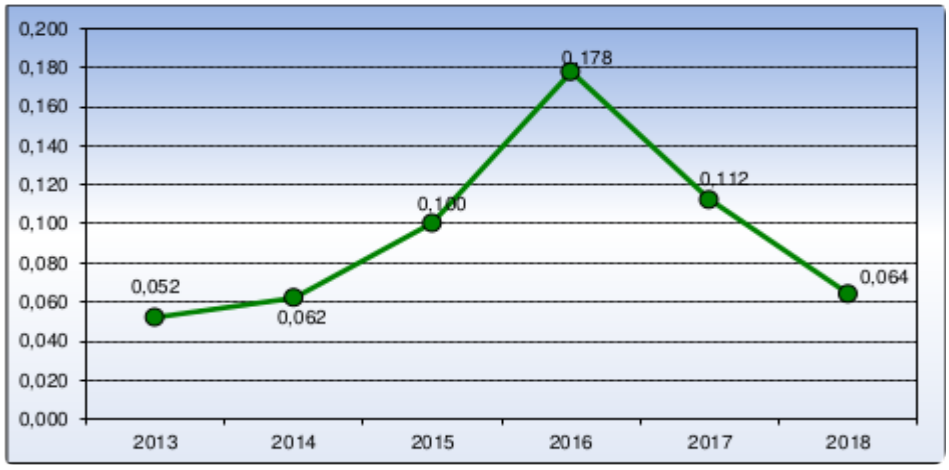
Em 2021, novo aumento da dependência de transferências "externas" de receitas, com o quociente obtido entre transferências correntes + receita de capital divididas pela receita total resultou em 0,686, significando que 68,6% das receitas totais não não são receitas próprias.

Os investimentos públicos feitos pela prefeitura de Niterói, em 2018, corresponderam a 6,4% da receita total do município. Foi um nível de investimento baixo, porém não comprometeu a liquidez do município pois não comprometeu a manutenção da máquina administrativa e nem se utilizou de recursos de terceiros.

O Gráfico 13 mostra pequeno aumento entre 2013 e 2018, com um pico de 17,8% de investimentos em 2016.

Utilizando R$ 295.000.727,28 para investimentos, em 2021 o índice diminuiu para 0,058. Conforme citado anteriormente, a prefeitura de Niterói anunciou previsão de investimentos de R$ 1 bilhão em obras de grande porte para 2023, ante um orçamento de R$ 5,8 bilhões. Confirmados os valores, o grau de investimento subirá bastante em 2023, alcançando aproximadamente 17,2%.

Gráfico 13: Indicador de grau de investimento – 2013 a 2018



Fonte: TCE-RJ (2019, p. 102)

Os indicadores apresentados sobre o município de Niterói apontam para uma melhora gradativa em vários deles, como na expectativa de vida e baixa mortalidade infantil; empregos qualificados; melhora constante do IDH e boa colocação no IDSC. Ao navegar pelo site da prefeitura se percebe uma série de programas e ações como o Niterói empreendedora, a Moeda Social Araribóia e Poupança Escola, entre outros. Também há uma visível preocupação com a transparência e a governança, tanto do ponto de vista administrativo como financeiro.

Há um perceptível risco fiscal e financeiro associado à dependência dos royalties recebidos que traz o desafio de melhorar a arrecadação própria para aumentar a segurança da gestão municipal.

Os desafios também estão colocados, entre eles o progressivo aumento da desigualdade segundo o coeficiente de GINI.

O aumento do custeio da máquina administrativa pode ser explicado pela ampliação da oferta de serviços proporcionados pelo aumento da arrecadação com os royalties e em vários desses serviços há um tempo considerável entre seu início e o aparecimento dos resultados.

Os resultados consolidados do censo de 2021 certamente fornecerão uma atualização que permitirá avaliar com mais exatidão a validade dos investimentos.

Com a criação do Fundo de Estabilização de Receitas (FER), Niterói sinaliza também que há uma disposição política para se afastar da maldição dos royalties.

4.3.4. O Fundo de Estabilização de Receitas (FER)

O Fundo de Equalização de Receitas (FER) foi criado em 21 de fevereiro de 2019, pelo acréscimo do artigo 149-A à Lei Orgânica do Município de Niterói. Vinculado à Secretaria da

Fazenda e apto a receber recursos provenientes da arrecadação com a Participação Especial na produção do petróleo, conforme dispõe a Lei Federal nº 9478/97 (lei do petróleo).

Ao FER são destinados 10% dos valores arrecadados a título de participação especial, que é a compensação financeira extraordinária, paga em casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade na exploração e produção de petróleo e gás natural. Esses recursos são repassados trimestralmente a estados e municípios que fazem jus aos mesmos e no caso de Niterói, a parte relativa ao FER também é repassada trimestralmente, após a entrada dos recursos.

Seu objetivo (Art. 149-C) é de garantir equalização intertemporal da receita proveniente da arrecadação da participação especial e seu propósito é o de cobrir as despesas municipais em caso de redução de receitas de royalties ou participação especial para o ano fiscal corrente (Art. 149-D). Os recursos só poderão ser utilizados caso a receita de royalties ou participação especial seja inferior ao estimado pela ANP ou pela Lei Orçamentária Anual (LOA), significando que a única justificativa para utilização corrente se dá em caso de frustração de receitas "previstas".

Em caso de necessidade de uso, o percentual máximo de saque no FER será de 50% da frustração estimada da LOA e limitada a 20% do saldo do Fundo, sendo vedada a aplicação dos recursos para pagamento de dívidas e de despesas do quadro permanente de pessoal.

Há permissão para utilização dos recursos do FER para capitalização de fundos de previdência.

A liberação dos recursos para serem utilizados conforme a lei estão a cargo de uma Comissão de Programação Financeira e Gestão Fiscal (CPFGF), instituída por lei desde 2013.

O Decreto Nº 13.215/2019 regulamentou o FER. Nele está determinado a abertura de conta especial para receber as receitas, que além dos recursos da participação especial são também constituídas pelo rendimento das aplicações de suas receitas e por receitas adicionais ao FER destinadas, desde que constem na LOA, ou em créditos adicionais. Em sua regulamentação, está descrito que o FER se constitui como um Fundo Especial nos termos do art. 71 da Lei Federal n° 4.320/64.

Também estão nesse decreto, de maneira mais explícita que na lei de sua criação, os objetivos do FER, a saber:

> I – promover a justiça intergeracional por meio da formação de uma poupança pública com recursos provenientes da exploração do petróleo e gás natural;
> II – mitigar a volatilidade e a instabilidade dos fluxos de arrecadação provenientes de indenizações pela exploração do petróleo e gás natural;
> III – garantir a sustentabilidade fiscal do Município no curto, médio e longo prazos;

> IV – o aumento da transparência no uso dos recursos provenientes da exploração do petróleo e gás natural e;
> V – fortalecer a autonomia financeira e mitigar os efeitos dos ciclos econômicos do Município por meio do ingresso regular de receitas provenientes dos rendimentos das aplicações financeiras realizadas com recursos da participação especial. (NITERÓI).

Uma observação importante a ser feita nos objetivos do FER é a de que o termo "justiça intergeracional" só aparece no seu decreto de regulamentação. A ausência do termo na lei orgânica e em leis complementares e/ou ordinárias confere fragilidade a esse objetivo, na opinião do autor, pela possibilidade de fácil supressão.

A Governança do FER se dá pela criação de um Conselho Gestor responsável pela política de aplicações e gestão do Fundo, composta por 5 membros nomeados pelo prefeito, especificados pelos seus cargos dentro da máquina administrativa.

A Presidência do Conselho gestor é ocupada pelo Secretário de Fazenda e os demais membros são: Subsecretário de Finanças da Secretaria de Fazenda; Subsecretário de Contabilidade da Secretaria Municipal da Fazenda; Subsecretário de Orçamento da Secretaria de Planejamento; e um servidor da administração pública municipal a ser designado pelo prefeito. É explicitamente vedada a nomeação de agente público que possa estar em situação de conflito de interesse e de confronto com os interesses da gestão do FER.

Há obrigações determinadas e detalhadas sobre a prestação de contas tais como relatório anual de prestação de contas aprovado pelo conselho gestor e obrigação de análise e fiscalização pelos órgãos de controle interno do Município.

A transparência também é obrigatória de forma que as informações referentes ao FER devam ser claras e acessíveis à sociedade, em página oficial do município. Devem constar todas as informações legais, financeiras e de gestão do Fundo. Essa obrigação é cumprida através do site específico do FER (http://www.niteroidofuturo.niteroi.rj.gov.br/) que na opinião desse autor suprem o que está disposto no decreto, com a observação de que o site tem que ser acessado diretamente, estando ausente um link para o mesmo no site da Prefeitura de Niterói.

Um outro dado importante quanto à transparência é a obrigação de que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve apresentar a avaliação financeira do FER, e seu plano de aplicações e rendimentos previstos devem ser apresentados nas audiências públicas relativas às discussões da LDO e da LOA. Esse instrumento de envolvimento do Legislativo se assemelha ao utilizado nos Fundos Soberanos do Chile, que é elogiado internacionalmente pela transparência.

A prefeitura de Niterói está proibida de celebrar qualquer contrato, acordo ou ajuste que onere os recursos do FER, tais como garantia, caução, hipoteca ou qualquer outro tipo de ônus.

Em Maio de 2020 foi aprovada nova emenda à Lei Orgânica autorizando utilização de recursos do FER em casos excepcionais:

> Art. 149-G - Fica autorizada, excepcionalmente, a utilização de até 70% (setenta por cento) dos recursos do Fundo de Equalização de Receitas - FER, existentes na data da publicação da presente lei para custeio das políticas públicas municipais criadas para mitigação dos impactos econômicos e sociais provocados por pandemias assim descritas pela Organização Mundial de Saúde – OMS. (NITERÓI).

Em Setembro de 2021 é aprovada a Lei Nº 3.633 que dispõe sobre a estrutura de governança do FER. Entre as mudanças estão a designação de um sexto membro para o conselho gestor, a ser ocupado por um membro da Controladoria Geral do Município; a obrigação de prestação de contas anuais ao Legislativo, por parte do conselho gestor; a criação de uma secretaria executiva e de um comitê de investimentos para subsidiar a tomada de decisões; a instituição de recebimento de jeton (remuneração extraordinária, por reunião) no valor equivalente a 15% da remuneração de um subsecretário e a autorização para contratação, via licitação, de assessorias públicas ou privadas especializadas em gestão de fundos financeiros.

O Comitê de investimentos do FER é estabelecido com a finalidade de analisar e avaliar políticas e estratégias de alocação dos recursos do FER, seguindo as diretrizes das Políticas de investimentos e do Conselho gestor. Entre suas atribuições estão:

> I – avaliar opções de investimentos;
> II – analisar riscos;
> III – preparar relatórios para tomada de decisão do Conselho Gestor;
> IV – preparar material para dar transparência e publicidade ao processo;
> V – providenciar a aplicação dos recursos financeiros recebidos;
> VI – monitorar o fluxo de arrecadação de receitas;
> VII – informar ao presidente do conselho gestor o valor possível de ser utilizado em caso de frustração de receitas; e
> VIII – outras atribuições definidas pelo Poder executivo através de Decreto.

A composição do Comitê de Investimentos nomeado pelo prefeito conta com dois membros da Secretaria Municipal da Fazenda; um membro da Secretaria de Planejamento; um membro da Niterói Previdência e um membro da Controladoria Geral do Município.

Os membros do Comitê de Investimentos devem possuir certificação emitida por autoridades financeiras e exercem mandatos de dois anos, prorrogáveis por igual período.

A Secretaria Executiva do Conselho Gestor é exercida pela Subsecretaria de Finanças sendo responsável por assessorar as reuniões e por atividades administrativas.

Em 14 de abril de 2022 foi publicada a resolução 067/SMF/2022 em que a Secretaria Municipal da Fazenda de Niterói aprova o Regimento Interno do FER. Entre as obrigações que se agregam às já existentes está a de que o Conselho Gestor é responsável pela definição dos limites de exposição aos riscos e por promover alterações na estratégia geral do Fundo, em caso de necessidade; e a elaboração da Política Anual de Investimentos do FER.

Em sua Política de Investimentos o FER segue os limites de alocação baseados na resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) para os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) devido à ausência de leis nacionais ou regulamentações que delimitem o escopo dos investimentos de fundos soberanos subnacionais. O Relatório Anual de 2022 será utilizado tanto para verificar a política de investimentos do Fundo quanto para trazer os seus resultados.

A primeira Política de Investimentos anual do FER foi aprovada em maio de 2022 e desde junho o Fundo iniciou a alocação de recursos tendo tal política como guia. Esse primeiro documento previa um objetivo de alocação de 40% dos recursos em FI Renda Fixa, com limite superior de 50%; até 10% do total poderiam ser alocados na categoria Renda Variável, subdivididos em 2% no objetivo FI de ações, 3% em FI Multimercado e 5% em FIC – Investimentos no exterior.

O Conselho gestor optou por não se expor em um cenário de alta volatilidade e risco nos investimentos em renda variável, e aplicou os recursos nas seguintes proporções mostradas abaixo pela tabela 13.

Tabela 13: Alocações Objetivo e Limite Superior por segmento de ativo de acordo com Política de Investimento do FER.

	Alocação Objetivo	Limite Superior
RENDA FIXA		
Títulos Públicos de emissão do TN	0%	**100%**
FI 100% títulos TN	**30%**	**100%**
ETF - 100% Títulos Públicos	0%	**50%**
Operações compromissadas	0%	**5%**
FI Renda Fixa	**70%**	**80%**
Ativos de RF emitidos por Instituições Bancárias	0%	**20%**
Limite Segmento Renda Fixa	**100%**	**100%**

Fonte: FER (2023, p.13)

Seguindo suas atribuições, o Conselho Gestor do FER redefiniu durante o ano suas alocações objetivo e limite, zerando o objetivo de ativos em renda variável e investimentos e ampliou a alocação objetivo e limite para o segmento "FI Renda Fixa" para 70% e 80% respectivamente. A tabela 14 traz o mix das alocações do Fundo, e os valores investidos em cada aplicação. Ao final do ano o saldo foi de R$ 758,65 Milhões.

Tabela 14 Alocações proporcionais dos ativos do FER em 2022

ATIVO	% do PL do FER	Saldo 31/12/2022 R$ MI
Itaú Optimus RF LP FIC FI	15,8%	119,56
BB RF LP Corporate	30,6%	231,95
Itaú Privilège RF Referenciado DI FIC FI	16,2%	123,11
BTG Capital Markets FI RF	3,8%	28,47
Itaú Institucional RF Referenciado	16,2%	123,14
BTGP Tesouro Selic simples institucional FI RF	8,5%	64,60
BTG Pactual Tesouro Selic FI RF Referenciado DI	8,9%	67,82
FER Consolidado	**100,0%**	**758,65**

Fonte: FER (2023, p. 16 e 17). Elaboração própria.

Existem critérios para contratação dos gestores e/ou administradores aptos a receber os recursos do FER, explícitos em sua Política de Investimentos, a saber:

> - Somente poderão receber recursos do FER, gestores e/ou administradores de fundos de investimentos que sejam instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil;
> - Ambos deverão estar no escopo de atuação do comitê de auditoria e de comitê de riscos constituídos obrigatoriamente, nos termos da regulamentação do Conselho Monetário Nacional, por outra instituição autorizada integrante do mesmo conglomerado prudencial.
> - O gestor e o administrador dos fundos em que o FER aplicar devem ser considerados pelo Conselho Gestor e pelo Comitê de investimentos como de boa qualidade de gestão e de ambiente de controle de investimento.
> - O administrador deverá possuir sob sua administração, pelo menos duas vezes o patrimônio atual do FER.
> - O gestor deverá possuir um patrimônio igual ou superior ao patrimônio total que o FER possuía na data de trinta e um de dezembro do ano anterior ao da vigência da Política de Investimentos aprovada. (FER, 2023, p. 17).

As regras para o escolha dos produtos também estão expostas em sua Política de Investimentos, a saber:

- O FER não poderá aplicar, direta ou indiretamente, mais do que 20% (vinte por cento) de seu patrimônio em cotas de um mesmo fundo de investimento, com exceção da aplicação em fundos exclusivos.
- O total de recursos do FER aplicados em cotas de um mesmo fundo de investimento não poderá representar mais do que 15% (quinze por cento) do patrimônio líquido deste fundo. Isto é, a participação do FER em fundos não exclusivos não poderá exceder este percentual.

O relatório mostra que em 2022 o FER cumpriu rigorosamente essas determinações.

Em 2022 o rendimento do FER foi o maior da história, totalizando R$ 63,33 milhões.

A tabela 15 sintetiza os rendimentos desde 2019.

Tabela 15: Rendimento do FER frente a indicadores de rentabilidade – 2019 a 2022

Período	2019	2020	2021	2022
Rentabilidade absoluta FER - %	1,32%	2,22%	4,26%	12,09%
Rentabilidade CDI - %	1,46%	2,77%	4,40%	12,36%
Rentabilidade Relativa - % CDI	90,13%	80,21%	96,93%	97,82%
Rendimento Líquido (R$ milhões)	4,61	3,21	8,58	63,33

Fonte: FER (2023, p. 21) Elaboração própria.

A conjunção entre a alta das participações especiais recebidas com a alta dos juros que chegaram ao patamar de 13,75% ao ano e a maior rentabilidade relativa ao CDI explicam o resultado expressivo de 2022, que alcançou 97.82% do CDI.

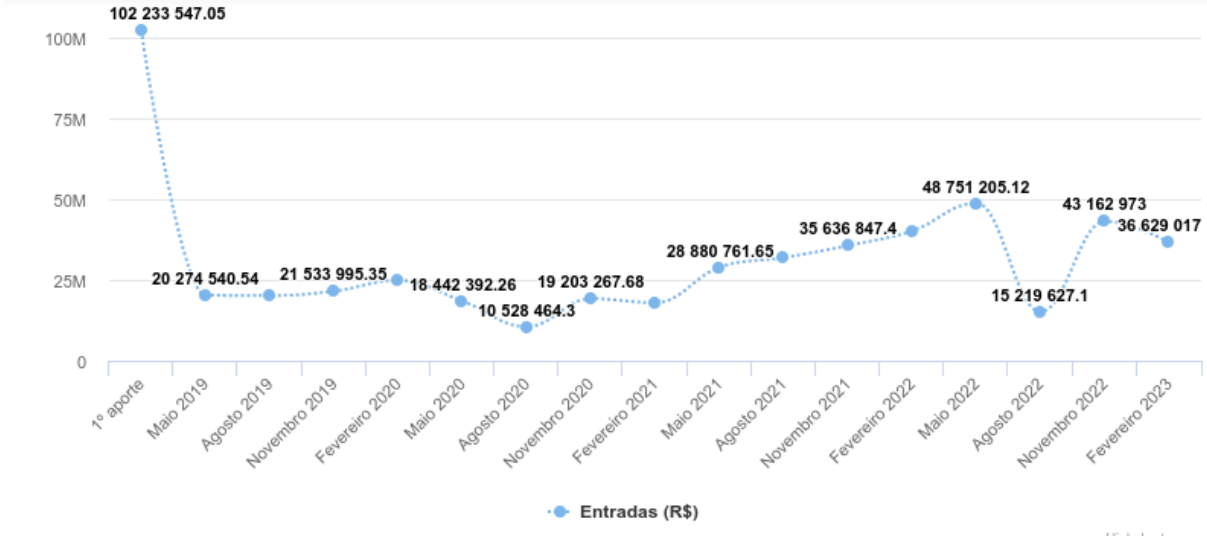
O FER adota o modelo de gestão própria, realizando suas aplicações por meio de seu Conselho Gestor. A receita orçamentária de 2022 foi de R$ 310.642.071,65 decorrentes das transferências municipais e dos rendimentos das aplicações.

Durante a pandemia de Covid-19, seguindo a lei, foram utilizados R$ 198 milhões entre os anos de 2020 e 2021, utilizados tanto na saúde como na manutenção da economia, com vistas a mitigar os impactos sociais e econômicos causados pela pandemia. Mesmo previsto em lei, o valor utilizado foi devolvido por meio de um aporte extraordinário de R$ 200 milhões em dezembro de 2021.

O primeiro aporte ao FER foi realizado em Março de 2019 no valor aproximado de R$ 102 milhões, resultantes de 10% das participações especiais de 2018 e de Fevereiro de 2019.

O Gráfico 14 traz a variação dos aportes, refletidos pelas variações dos repasses das participações especiais.

Gráfico 14: Aportes trimestrais referentes a 10% das participações especiais.



Fonte: FER (2022)

O FER se mostra como um Fundo para equalizar receitas e de poupança intergeracional, conforme sua própria definição. Todo normatizado, ancorado em leis, decretos e resoluções, parece buscar aquisição de capacidade estatal ao assumir a gestão própria, exigir certificações específicas aos componentes dos conselhos e abrir possibilidade de contratação de assessorias e de gestores especializados.

A obrigatoriedade de inserção do Plano de Investimentos e das aplicações alocadas pelo FER nas leis orçamentárias municipais anuais, a prestação de contas ao legislativo, o site próprio com informações de fácil entendimento agrega transparência à iniciativa, essencial para ser referendado e apropriado pela sociedade civil.

A utilização dos recursos durante a pandemia e a posterior recomposição por meio de aporte extraordinário indicam comprometimento da gestão municipal com os objetivos do FER.

A governança via Conselho Gestor e Comitê de Investimentos amparados por uma Secretaria Geral, um Regimento interno detalhado e remunerando os conselheiros, que apesar de indicados prefeito possuem mandato parece indicar que a gestão atual o trata como política de Estado e não de governo.

A política de investimentos que reconhece as fragilidades normativas e legais para os recém criados FSR subnacionais brasileiros e por isso adota as diretrizes de aplicações normatizadas para os RPPS reveste de seriedade a gestão, diminuindo riscos legais e frente aos órgãos de controle interno e externo.

Os resultados financeiros da política de investimento melhoraram desde o início dos aportes e das aplicações.

O município de Niterói utiliza os recursos que recebe do petróleo de duas formas: royalties e 90% das participações especiais são aplicados durante o ano no município, garantindo um orçamento anual invejável para a maioria dos municípios brasileiros. O resultado desse aumento orçamentário poderá ser melhor avaliado após os resultados completos do Censo de 2021 e politicamente, será julgado nas próximas eleições municipais de 2024. A outra forma escolhida foi a criação do FER, ainda em fase de maturação e com um volume que se aproxima do bilhão de reais em reservas financeiras aplicadas. Juntas, as duas formas de utilização apontam um esforço para que a maldição dos royalties fique longe do município.

4.4. MARICÁ e o Fundo Soberano de Maricá (FSM)

4.4.1. A cidade

Maricá foi povoada no início do século XVI devido à necessidade da Coroa Portuguesa defender o litoral de ataques dos corsários franceses. O primeiro centro efetivo de população foi fundado por monges beneditinos em 1635. Considera-se 1814 como ano de Fundação de Maricá, que passou a se chamar Vila de Santa Maria de Maricá e em 1889 foi elevada à condição de cidade pelo recém-criado governo republicano. O nome Maricá vem da árvore popularmente conhecida como espinheiro-maricá, abundante na região. Estrada de Ferro de Maricá também faz parte da história da cidade. Seu primeiro trecho, em 1888, ligava as estações de Alcântara e Rio do Ouro. Entre 1911 e 1940, a ferrovia viveu seu auge, e o trecho foi ampliado até Cabo Frio, onde registrava um grande volume de cargas da produção local. Com o declínio da atividade agrícola, os trechos foram sendo desativados até o encerramento definitivo, em 1966. Na história de Maricá se fazem presentes nomes históricos como o do padre José de Anchieta, conhecido pelo episódio da “pesca milagrosa” em 1584, na Lagoa de Araçatiba; hospedou a Princesa Isabel em 1868 e o naturalista Charles Darwin que incluiu a localidade de Itaipuaçu nas suas pesquisas sobre fauna e flora da Mata Atlântica. Os caminhos por onde andou ficaram conhecidos como “caminhos de Darwin” e hoje são atração turística na cidade. Nomes de destaque na cultura brasileira também tiveram ligação estreita com a cidade, tais como Maysa, Beth Carvalho, Darcy Ribeiro e João Saldanha (MARICÁ, 2022).

Com uma população estimada em 2021 de 167.668, Maricá está localizada no litoral Estado do Rio de Janeiro, a 60 km da capital.

4.4.2. Indicadores

Com um território de 361,572 m², possui uma densidade demográfica na casa de 351,55 habitantes por km². A estimativa do IBGE aponta para um salário médio mensal de 2.3 salários mínimos e uma taxa de escolaridade de 96,4% entre crianças e jovens de 6 a 14 anos de idade, segundo números do censo de 2010.

O PIB per capta, em 2020, foi apurado em R$ 216.519,52, com 77,8 de seus recursos vindos de fontes externas. A cidade registra um percentual de 64,4 % de esgotamento sanitário adequado. (IBGE/Maricá).

A previsão orçamentária para 2023 foi de R$7.331.883.455,18. Representa um aumento de 37% ou R$2,7 bilhões em relação ao orçamento de 2022. De acordo com matéria publicada no site da prefeitura da cidade, “somente com impostos, taxas e contribuições o município de Maricá arrecade R$277 milhões, de receita patrimonial em R$172 milhões e de receitas de serviços R$417 milhões”. Ou seja, o restante dos recursos é decorrente do repasse pela exploração do petróleo (royalties) e outras transferências correntes que em 2023 somaria o montante de R$ 6,7 bilhões.

Quanto à distribuição desses recursos, a previsão, segundo o que está previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), é que o maior montante vá para a Secretaria de Educação, que receberá R$1,39 bilhão; enquanto R$1 bilhão vão ser destinados à Secretaria de Serviços de Obras; a Secretaria de Saúde é a terceira pasta com maior orçamento, com previsão de receber R$ 829 milhões. Além disso, a previsão orçamentária indica que a Companhia de Desenvolvimento, a Codemar deve receber R$ 612 milhões; enquanto a Secretaria de Economia Solidária R$ 504 milhões, e Secretaria de Cidade Sustentável R$ 225 milhões. (MARICÁINFO, 2022).

Segundo o IDSC-BR, na área da Saúde Maricá investiu R$ 1667,24 per capita em 2019, ficando acima do objetivo de R$ 1600,00 per capita. Com o orçamento previsto de R$ 829 milhões para a Secretaria de Saúde, em 2023 esse valor deve ser superado com folga. O índice de mortalidade infantil ficou em 9,38 mortes por mil nascidos vivos em 2019, ficando abaixo do objetivo de 12 mortes por mil nascidos vivos. Esse índice era de 11,68 em 2015, segundo o DATA SUS. A esperança de vida ao nascer era de 75,99 anos em 2010, superando o objetivo de 75 anos (PNUD/IPEA).

Na educação, o IBGE (2010) apontou que 17,86% dos jovens concluíram o ensino médio até os 19 anos de idade, índice bem abaixo do objetivo de 70%; havia analfabetismo em 4,53% das pessoas acima dos 15 anos, ante um objetivo de 3%; e a nota do IDEB foi de

5,10 para alunos dos anos finais do ensino básico, evoluindo de uma nota 4,00 em 2015, ficando pouco abaixo do objetivo de nota 5,25.

O PIB per capita de Maricá evoluiu de R$ 59.059,50 em 2016 para R$ 171.003,42 em 2018, superando o objetivo de R$ 38.000,00; o desemprego estava em 7,87% frente a um objetivo de 3%, segundo o IBGE. Segundo informações da RAIS, um total de 15,88% dos empregos formais eram em atividades intensivas em conhecimento e tecnologia, índice que ficou ligeiramente acima do objetivo estipulado de 14,3%.

Maricá ocupou a posição de 1892 entre 5570 municípios brasileiros, com nota de 49,3 pontos em 100 possíveis na avaliação do PCS. A Figura 17 mostra uma avaliação visual dos diversos ODS de Maricá, segundo os critérios do programa.

Figura 17: Panorama Geral de Maricá – ODS - Programa Cidades Sustentáveis (PCS)



Fonte: PCS (2022)

A desigualdade de renda vem diminuindo em Maricá. Segundo o DataSUS, o coeficiente de GINI vem diminuindo desde 1991 quando era de 0,5638. Em 2000 foi de 0,5511, alcançando 0,5098 em 2010.

A cidade evoluiu no desenvolvimento humano. O IDH que era de 0,520 em 1991 passou a 0,637 em 2000 e atingiu 0,765 em 2010 classificando Maricá como cidade de alto desenvolvimento humano; saltando da 19ª para a 6ª posição no Estado do Rio de Janeiro e evoluindo da 507ª para a 289ª posição entre os municípios brasileiros.

Maricá evoluiu positivamente nos seus indicadores sociais e econômicos. As receitas do petróleo progressivamente aumentadas podem ter relação direta com esse avanço. Os

dados do Censo 2022 do IBGE permitirão uma melhor avaliação da situação atual e na comparação com os indicadores passados.

O aumento significativo nas arrecadações com os royalties do petróleo chama a atenção e será estudadas do ponto de vista financeiro e fiscal do município.

4.4.3. Royalties e Finanças municipais

Maricá entrou para o ranking das cidades que mais recebem royalties do petróleo desde a descoberta e início de produção dos campos do pré-sal. As receitas são crescentes e com tendência de aumento, conforme já visto anteriormente nos estudos sobre previsão de produção do petróleo no Brasil.

Entre 2013 e 2021 houve aumento de mais de 1500% no valor dos royalties recebidos. A tabela 16 mostra um aumento consistente entre 2013 e 2016, que se torna exponencial entre 2016 e 2021, coincidindo com a estabilização dos preços do petróleo após o contra-choque do petróleo de 2014 e com a entrada em produção acelerada dos campos do petróleo que são confrontantes com Maricá.

Tabela 16 Maricá: receitas com royalties do petróleo entre 2013 e 2017 + 2021(R$)						Variação entre 2013 e 2021
2013	2014	2015	2016	2017	2021	
190.158.082,20	276.799.527,71	323.538.575,92	319.790.798,46	746.782.550,64	2.889.069.801,69	>1500%

Elaboração própria

Essa significativa alteração de valores produziu mudanças orçamentárias e financeiras detectadas pelo TCE-RJ e expostas no caderno “Estudos socioeconômicos dos municípios do Rio de Janeiro”, de 2019 e que atualizamos com os números de 2021.

Os royalties representavam 38,8% da Receita Total em 2013; em 2018 passaram a representar 71,5% (TCE-RJ, 2019). Em 2021 representaram 70,83% do total arrecadado pelo município (ANP, 2022; PMM 2021).

Entre 2013 e 2018 houve aumento de 557% no montante de transferências pela União e Estado ao município, ao passo que as Receitas Próprias cresceram 83% no período.

O orçamento mostrou equilíbrio financeiro em 2018 com quociente de 1,3701 resultante da divisão entre a receita arrecadada e a despesa executada. Isso significa que para cada R$ 100,00 de despesa executada se arrecadava 137,01. Essa evolução é mostrada no Gráfico 15, onde havia déficit orçamentário até 2016 e superávit após esse ano.

Gráfico 15: Equilíbrio financeiro – Receita total/Despesa Total

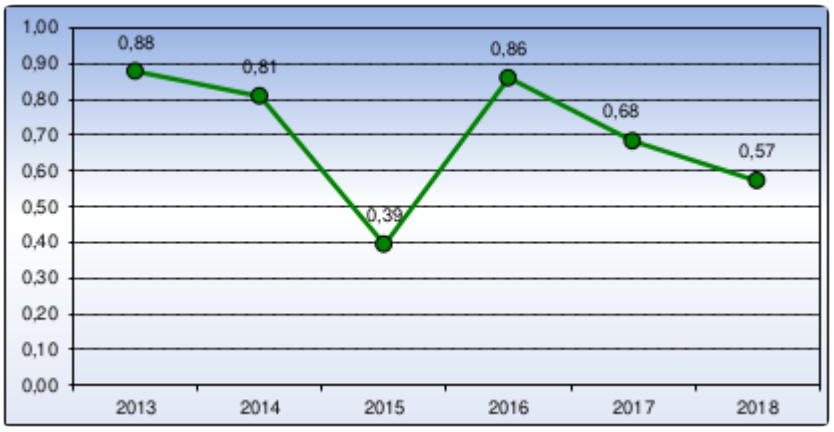


Fonte: TCE-RJ (2019, p. 90)

Em 2021 o quociente de equilíbrio financeiro diminuiu e foi de 1,3151(Receitas Correntes de R$ 4.078.507.579,39 dividido por despesas executadas de R$ 3.101.102.673,12). (PMM, 2021).

A manutenção dos serviços prestados e as despesas de pessoal operacionalizam o funcionamento da máquina administrativa. São expressos no orçamento pelas despesas correntes. O grau de comprometimento do orçamento com as receitas correntes é resultado da divisão destas pelas receitas correntes. Em 2018 Maricá apresentou um quociente de 0,57 significando que 57% das receitas estavam comprometidos com o funcionamento da máquina administrativa. O Gráfico 16 mostra a evolução desse indicador entre 2013 e 2018.

Gráfico 16: Indicador do comprometimento da receita corrente com o custeio – 2013-2018



Fonte: TCE-RJ (2019, p. 91)

As despesas cresceram 242% entre 2013 e 2018, mas o grau de comprometimento diminuiu porque as receitas correntes cresceram 424% no período.

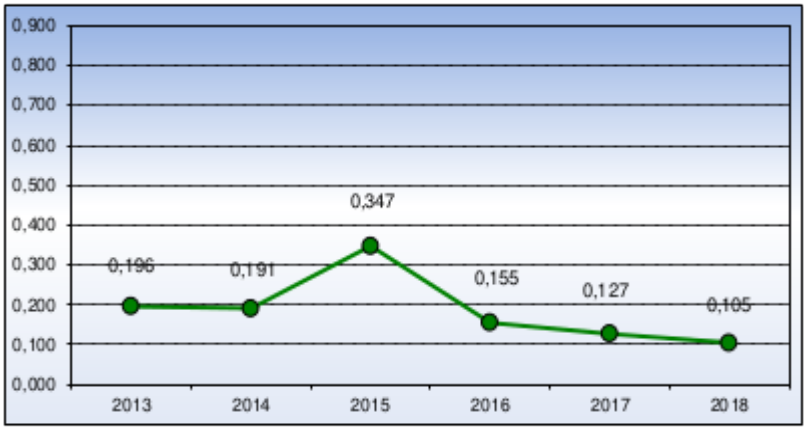
Em 2021, o índice ficou em 0,67 significando que o aumento da arrecadação trouxe junto com o aumento das despesas (PMM, 2021).

Um fator para reflexão está no dado já mencionado anteriormente de que as receitas próprias cresceram apenas 83% no mesmo período. A relação entre aumento de despesas e da arrecadação própria é importante porque vai mostrar que a autonomia financeira do município diminuiu. Esse cálculo é feito dividindo a arrecadação própria pelas despesas correntes. Observaremos no Gráfico 17 a redução da autonomia municipal para executar a manutenção dos serviços da máquina administrativa.

Em 2018 Maricá apresentou autonomia financeira de 10,5% para cobrir com arrecadação própria suas despesas correntes.

A redução da autonomia municipal se explica porque a receita tributária própria cresceu 83% no período ao passo que as despesas correntes aumentaram 242%.

Gráfico 17: Indicador de autonomia financeira – 2013-2018



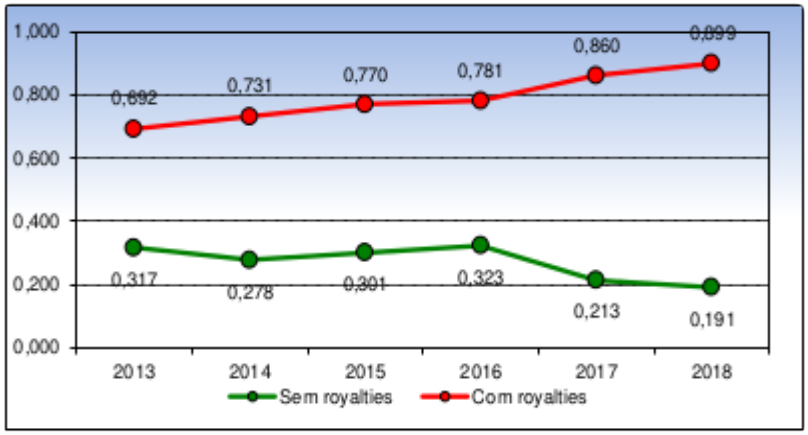
Fonte: TCE_RJ (2019, p. 92)

Em 2021 a autonomia financeira de Maricá caiu novamente, com um quociente de 0,083 significando que as receitas próprias de R$ 230.414.265,40 foram suficientes para arcar com apenas 8,34% das despesas correntes de R$ 2.760.300.472,58 (PMM, 2021).

Maricá, dessa forma, torna-se cada vez mais dependente de transferências de recursos financeiros do Estado e da União (royalties inclusos).

A dependência do município com as transferências correntes e os royalties está colocada no Gráfico 18. As transferências correntes representaram 19,1% das receitas totais de Maricá, em 2018. Ao adicionar a transferência dos royalties se constata que a soma dos recursos "externos" correspondeu a 89,9% da arrecadação total de Maricá. A evolução das transferências correntes sem royalties (em verde) diminui enquanto essas transferências somadas aos royalties (em vermelho) aumentam continuamente.

Gráfico 18: Indicador de dependência de transferência de recursos – 2013 a 2018

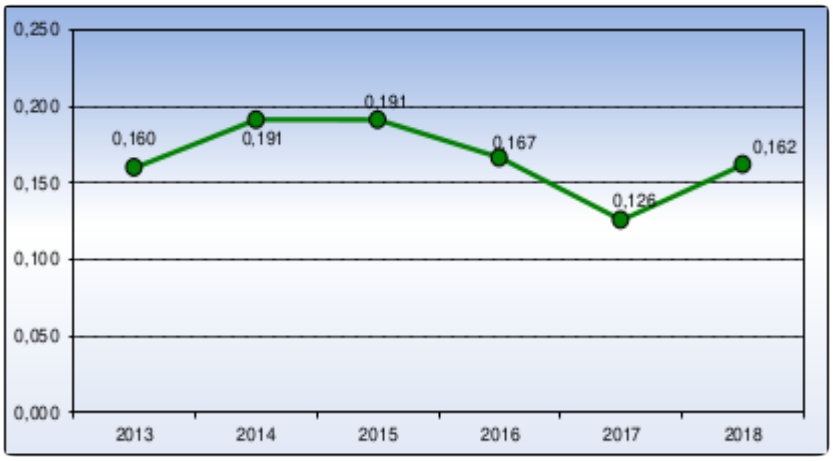


Fonte: TCE-RJ (2019, p. 93)

Em 2021, há leve melhora na dependência de transferências "externas" de receitas. O quociente obtido entre transferências correntes + receita de capital divididas pela receita total resultou em 0,877. Significa que 87,7% das receitas totais não são receitas próprias.

Os investimentos públicos feitos pela prefeitura de Maricá em 2018 corresponderam a 16,2% da receita total do município. O Gráfico 19 mostra equivalência percentual com 2013 e entre esses anos se percebe oscilações para mais ou para menos. Foi um nível de investimento confortável para as finanças municipais dado que a máquina pública utilizou 57% do total arrecadado em 2018.

Gráfico 19: Maricá - grau de investimento 2013 a 2018



Fonte: TCE-RJ (2019, p. 96)

Em 2021 Maricá investiu R$ 339.052.200.53. Esse valor correspondeu a 8,31% da arrecadação total do município e significa uma queda acentuada na média do percentual de investimento realizado entre 2013 e 2018.

A avaliação dos indicadores sociais de Maricá mostra uma melhora gradativa ao longo dos anos. Um PIB per capita vigoroso e invejável, a melhoria no indicador do IDH e na posição em relação ao Estado do Rio de Janeiro e ao Brasil e redução das desigualdades expressam essa melhora. Os desafios são grandes para cumprir ou melhorar o IDSC rumo ao cumprimento dos ODS.

Programas municipais como a Renda Básica, Transporte público gratuito, Moeda Social Mumbuca, Passaporte universitário, entre outros com certeza são possíveis somente por conta da arrecadação dos royalties. Sinalizam uma agenda social vigorosa.

O risco fiscal e financeiro é fato demonstrado pela leitura da peça orçamentária de 2021 e dos relatórios do TCE-RJ aqui mostrados parcialmente. A melhora da arrecadação pública é um desafio que precisa de melhoria nas condições econômicas locais que permitam condições para arrecadas mais e melhor.

Ampliação da oferta de programas e serviços pode explicar o aumento do custeio da máquina administrativa. Há arrecadação para suportar essa medida e em vários desses serviços há um tempo considerável de maturação entre seu início e o aparecimento dos resultados.

Os resultados dados do Censo do IBGE 2022 mostrarão se tais ações refletem em melhoria real de indicadores.

A criação do Fundo Soberano de Maricá mostra que afora os investimentos feitos localmente se reserva parte dos recursos para poupança e contra possíveis riscos fiscais e financeiros. É o que veremos a seguir.

4.4.4. O Fundo Soberano de Maricá (FSM)

O Fundo Soberano de Maricá (FSM) foi instituído pela Lei Municipal nº 2785 de 14 de dezembro de 2017, posteriormente revogada pela Lei Municipal nº 2902 de 03 de dezembro de 2019, ambas aprovadas durante a primeira gestão do prefeito Fabiano Horta, reeleito em 2020. Segundo o site do próprio FSM, a finalidade "é atuar de forma eficaz como instrumento de política econômica visando à mitigação dos efeitos dos ciclos econômicos e a constituição de um fundo de poupança para o município de Maricá – RJ." (MARICÁ).

Na sua Lei original (nº 2785/2017) o Art. 1º traz que a "finalidade" do FSM é estimular o sistema financeiro municipal assegurando "liquidez e solvência do Município perante contratos de concessão administrativa ou patrocinada" e que os objetivos do Fundo são o fomento de projetos de interesse estratégico Municipal para impulsionamento do

desenvolvimento regional e para ampliação de receitas no município. A Lei traz apenas três artigos sobre o FSM, reproduzidos na Figura 18.

Há uma particularidade em relação à utilização de parte dos recursos para honrar contratos já existentes ou novos contratos, de até 30% dos recursos do FSM parece estar ligada à autorização que já havia na lei citada para que o município instituísse um Fundo Municipal de estímulo ao sistema financeiro municipal.

Há de se relatar também a ausência de quaisquer objetivos relativos a justiça intergeracional, de equalização de receitas ou de poupança.

Figura 18: Fundo Soberano de Maricá - Lei 2785/2011

O POVO DO MUNICÍPIO DE MARICÁ, por seus representantes na Câmara Municipal, aprovou e o Prefeito Municipal, em seu nome sanciona a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
Do Fundo Soberano de Maricá - FSM

Art. 1º Fica Criado o Fundo Soberano de Maricá – FSM, fundo especial de natureza contábil e financeira, que tem por finalidade estimular e fortalecer o sistema financeiro municipal com vistas a assegurar a liquidez e solvência do Município perante contratos de concessão administrativa ou patrocinada, nos termos da Lei 2.398 de 30 de dezembro de 2011.

Parágrafo único Para assegurar a solvência do Município perante contratos de concessão administrativa ou patrocinada, será permitida a utilização máxima de 30% (trinta por cento) da receita do Fundo Soberano de Maricá.

Art. 2º Os objetivos do Fundo Soberano de Maricá – FSM comtemplam o fomento de projetos de interesse estratégico Municipal e visem fortalecer e impulsionar o desenvolvimento regional e ampliar e estimular a criação de novas fontes de receita no Município.

Art. 3º O Fundo Soberano de Maricá – FSM disporá de escrituração Contábil própria e de autonomia administrativa e financeira para a gestão de seus recursos.

Parágrafo Único – A Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG exercerá controle finalístico do Fundo.

Fonte: MARICÁ

Outras particularidades estão relacionadas à origem dos recursos que abastecem a conta do FSM. Em primeiro lugar porque o valor a ser destinado é um percentual variável entre 1% e 5% do total de recursos provenientes de royalties e participações pela produção do petróleo; e também porque há outras fontes de receitas tanto de explorações de energia e mineração quanto de incorporação de bens imóveis que porventura sejam transferidos ao fundo. Portanto não é um Fundo exclusivo para as rendas petrolíferas. O Art. 4º da Lei 2785/2011 segue abaixo:

> Art. 4º Constituirão receita do FSM:
> I – de 1% a 5% (um a cinco por cento) da participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração, conforme § 1º do Art. da Constituição Federal;
> II – transferência de outros fundos;
> III – os rendimentos provenientes de depósitos bancários e aplicações financeiras do próprio fundo;
> IV – os recursos provenientes de operações de crédito internas e externas destinadas ao Fundo;

> V – bens imóveis dominicais e de uso especial de propriedade do Município, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista, desde que devidamente avaliados e transferidos ao FSM.
> § 1º O percentual previsto no inciso I deste artigo deverá ser fixado na Lei Orçamentária Anual para o respectivo exercício.
> § 2º Caberá à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG deliberar acerca do percentual mínimo e máximo de arrecadação sobre as receitas estipuladas no inciso I, considerando a flutuabilidade dos recursos captados.
> § 3º As receitas descritas neste artigo, serão depositadas em conta específica do Fundo, mantida em instituição financeira oficial, instalada no Município.
> § 4º Os recursos do fundo poderão ser aplicados no mercado de capitais objetivando o aumento de suas receitas, cujos resultados serão revertidos a ele.

Um fator de controle, transparência e participação é a obrigatoriedade de fixar o percentual de recursos a serem destinados ao FSM na LOA. A preocupação com a rentabilidade dos recursos autorizando aplicação no mercado de capitais e a abertura de conta específica para o Fundo são também importantes.

Nesse momento inicial do FSM, a gestão foi centralizada em um Conselho Diretor e Deliberativo nomeado por decreto do prefeito. Seus componentes eram o próprio prefeito e os secretários de Governo e de Planejamento (SEPOG). Entre as funções do Conselho Diretor estava a elaboração e aprovação do Estatuto do FSM definindo políticas de aplicação, critérios, questões operacionais, gestão administrativa e financeira e as regras de supervisão do FSM.

Nesse primeiro momento a Lei de criação do FSM autorizava a usar todo o recurso do fundo, desde que em projetos e ações de interesse municipal. O Tribunal de Contas do Estado também figurava na Lei como órgão de controle regular.

Na utilização dos recursos, o Art. 8º delineava que a utilização dos recursos do FSM estava autorizada apenas em casos previstos nos artigos 1º, 2º e 5º da Lei de criação, sendo os dois primeiros já trazidos na Figura 19 e o Art. 5º traz a seguinte redação:

> Art. 5º Os recursos do FSM garantirão a execução de projetos e atividades que visem:
> I – Financiar planos, programas, projetos e ações, governamentais ou não governamentais que estimulem o desenvolvimento regional;
> II – O desenvolvimento e aperfeiçoamento de instrumentos de gestão, planejamento, administração e controle das ações constantes na Política Municipal.

A redação legal final do FSM foi dada pela Lei Municipal nº 2902/2019, posteriormente alterada pelas leis nº 2961/2020 e nº 3042/2021.

Segundo a legislação atual, os objetivos do FSM estão explícitos no art. 2º. São eles:

- fomento de projetos de interesse estratégico Municipal que visem fortalecer e impulsionar o desenvolvimento regional;
- ampliar e estimular a criação de novas fontes de receita;
- estimular e fortalecer o sistema e a autonomia financeira;

- formar poupança pública;
- garantir sustentabilidade fiscal;
- mitigar a volatilidade dos fluxos de arrecadação provenientes de indenizações pela exploração de petróleo e gás natural.

Com esses objetivos, fica claro que o FSM não se enquadra em uma única categoria na classificação clássica dos Fundos Soberanos. Seus objetivos incluem aspecto de desenvolvimento, fiscal, financiamento, de poupança e de mitigação. Tal diversidade parece ser decorrente de uma visão em que a utilização das riquezas finitas necessite de uma visão política mais aberta e que não pode se limitar a aspectos puramente financeiros ao planejar a utilização desses recursos.

A legislação atual ampliou o valor destinado ao FSM para até 15% dos royalties e compensações recebidas (Art. 3º),

Para além dos seus objetivos expostos no art. 2º já descritos, o art. 4º traz que os recursos também objetivam estimular atividades de microcrédito local para geração de emprego e renda; que executem projetos de desenvolvimento regional; que desenvolvam e aperfeiçoem instrumentos que aperfeiçoem a gestão de políticas municipais; que assegurem solvência do município em contratos de concessão administrativa ou patrocinada.

Para essas atividades são permitidas a utilização de até 30% dos recursos do FSM, reguladas pelo Conselho Diretor e Deliberativo e limitados a 6% para cada projeto aprovado. O Conselho Diretor também fica responsável por estabelecer valores para microcrédito.

Há também a necessidade de comprovação da geração de emprego local para os projetos aprovados, bem como apresentação de contragarantia pela totalidade da dívida, em caso de recursos de financiamento aplicados pelo FSM.

Os 70% restantes do fundo também estão vinculados aos objetivos já descritos, mas podem ser utilizados somente em caso de frustração das receitas que abastecem o FSM, desde que apuradas e comprovadas com base nas leis orçamentárias anuais, garantindo assim a continuidade de serviços e projetos do interesse público. Significa, na prática, que o FSM tem seus objetivos financiados por 30% de seus recursos e garantidos pelos 70% de reserva e pela rentabilidade financeira da aplicação dos recursos. O § 1º do Art. 5º é explícito a esse respeito, quando veda a utilização dos recursos para "pagamento de dívidas do erário, do quadro permanente de pessoal, bem como do resgate de recursos do fundo que descaracterizem a natureza de **garantia** do Fundo Soberano." (grifo nosso).

A Governança do FSM é feita pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, que exerce o controle finalístico do Fundo e pelo Conselho Diretor e Deliberativo do Fundo

Soberano de Maricá (CDDFSM), ambos regidos pelo Estatuto do FSM (Art. 6º, 7º e 8º da lei 2902/19). A composição do CDDFSM foi regulamentada pelo decreto 752/2021 regendo que o Conselho Diretor, é composto da seguinte forma:

- Secretário(a) de Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Secretário(a) de Desenvolvimento Econômico, Comércio, Indústria, Petróleo e Portos;
- Secretário Municipal de Governo.

Ao CDDFSM cabe a gestão total do fundo, garantida pelo art. 9º da lei 2902/19:

> Art. 9º. Caberá ao Conselho Diretor e Deliberativo do Fundo Soberano de Maricá:
> I - elaborar a política de aplicação dos recursos;
> II - aprovar a forma, o prazo e a natureza do investimento do Fundo Soberano de Maricá;
> III - definir os critérios e níveis de rentabilidade e de risco;
> IV - definir questões operacionais da gestão administrativa e financeira do Fundo Soberano de
> Maricá;
> V - estabelecer regras de supervisão prudencial do Fundo Soberano de Maricá;
> VI - administrar, Gerir, Ordenar empenhos e pagamentos das despesas do Fundo;
> VII - gerir a contabilidade e tesouraria do fundo;
> VIII - representar o Fundo perante as Instituições financeiras;
> IX - representar o Fundo perante os órgãos de Controle Interno e Externo;
> X - Realizar outras atividades indispensáveis à gestão do Fundo.

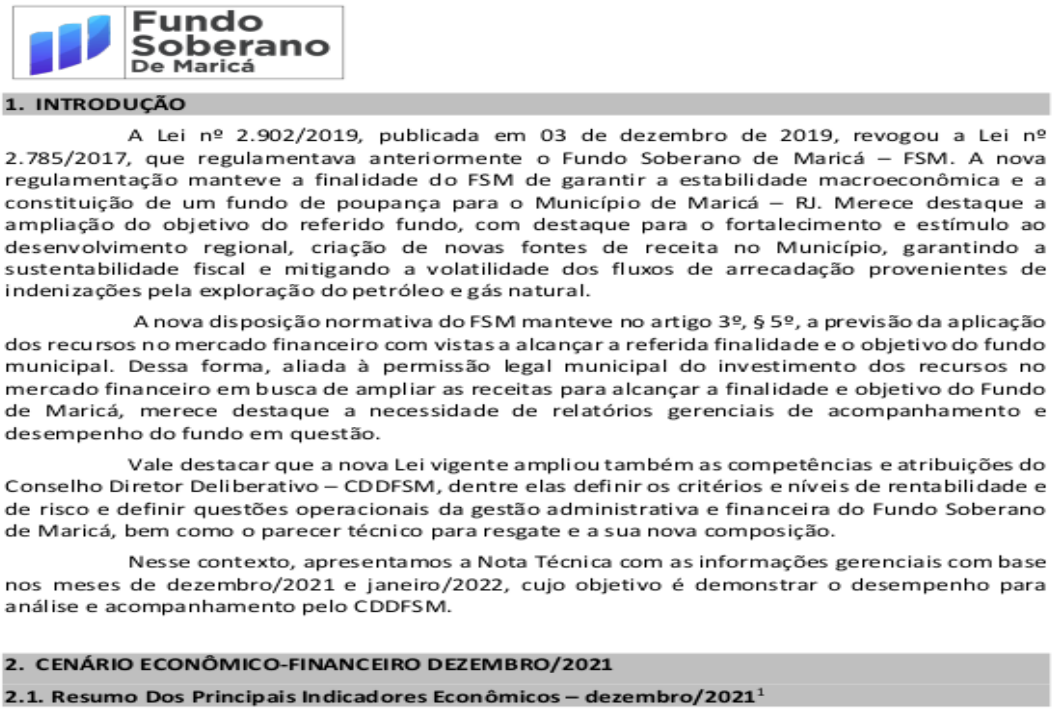
O compromisso com a transparência obrigatória se dá com demonstrações contábeis trimestrais, por meio de site eletrônico próprio do FSM que disponibiliza relatórios de investimentos, leis, decretos e resoluções sobre o FSM e outras informações pertinentes ao Fundo. Há também a obrigação de constar na LOA o relatório de desempenho do FSM (Art. 10º, 11º e 12º da Lei 2902/19).

As atas de reunião do CDDFSM são publicadas como resoluções do FSM e sua Política de Investimentos é atualizada e publicada através de Notas Técnicas no site do Fundo.

As notas técnicas estão disponibilizadas no site do fundo, possuem avaliação da conjuntura e de indicadores econômicos nacionais. A cada nota técnica se acrescenta os dados atuais com os dados acumulados desde o início do FSM.

A título de ilustração, a Figura 19 mostra a Introdução da Nota técnica 21 e a Figura 20 mostra o índice da nota técnica com as informações que serão prestadas.

Figura 19: FSM Introdução da Nota Técnica nº 21



Fundo Soberano De Maricá

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 2.902/2019, publicada em 03 de dezembro de 2019, revogou a Lei nº 2.785/2017, que regulamentava anteriormente o Fundo Soberano de Maricá – FSM. A nova regulamentação manteve a finalidade do FSM de garantir a estabilidade macroeconômica e a constituição de um fundo de poupança para o Município de Maricá – RJ. Merece destaque a ampliação do objetivo do referido fundo, com destaque para o fortalecimento e estímulo ao desenvolvimento regional, criação de novas fontes de receita no Município, garantindo a sustentabilidade fiscal e mitigando a volatilidade dos fluxos de arrecadação provenientes de indenizações pela exploração do petróleo e gás natural.

A nova disposição normativa do FSM manteve no artigo 3º, § 5º, a previsão da aplicação dos recursos no mercado financeiro com vistas a alcançar a referida finalidade e o objetivo do fundo municipal. Dessa forma, aliada à permissão legal municipal do investimento dos recursos no mercado financeiro em busca de ampliar as receitas para alcançar a finalidade e objetivo do Fundo de Maricá, merece destaque a necessidade de relatórios gerenciais de acompanhamento e desempenho do fundo em questão.

Vale destacar que a nova Lei vigente ampliou também as competências e atribuições do Conselho Diretor Deliberativo – CDDFSM, dentre elas definir os critérios e níveis de rentabilidade e de risco e definir questões operacionais da gestão administrativa e financeira do Fundo Soberano de Maricá, bem como o parecer técnico para resgate e a sua nova composição.

Nesse contexto, apresentamos a Nota Técnica com as informações gerenciais com base nos meses de dezembro/2021 e janeiro/2022, cujo objetivo é demonstrar o desempenho para análise e acompanhamento pelo CDDFSM.

2. CENÁRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DEZEMBRO/2021

2.1. Resumo Dos Principais Indicadores Econômicos – dezembro/2021[1]

Fonte: MARICÁ

Figura 20: FSM – Índice da Nota Técnica 21



Fundo Soberano De Maricá

Índice

1. INTRODUÇÃO 4
2. CENÁRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DEZEMBRO/2021 4
2.1. Resumo Dos Principais Indicadores Econômicos – dezembro/2021 4
3. POSIÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM DEZEMBRO DE 2021 6
4. COMPOSIÇÃO DA CARTEIRA DOS INVESTIMENTOS DO FSM 10
4.1. Caixa FIC TOP Renda Fixa Referenciado DI LP 10
4.2. Caixa FI Brasil Títulos Públicos RF LP 12
4.3. Caixa FI Brasil Matriz RF 13
4.4. BB RF REF DI TP FI LP 15
5. CENÁRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO JANEIRO/2022 16
5.1. Resumo Dos Principais Indicadores Econômicos – janeiro/2022 16
6. POSIÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM JANEIRO/2022 18
7. COMPOSIÇÃO DA CARTEIRA DOS INVESTIMENTOS DO FSM 22
7.1. Caixa FIC TOP Renda Fixa Referenciado DI LP 22
7.2. Caixa FI Brasil Títulos Públicos RF LP 23
7.3. Caixa FI Brasil Matriz RF 24
7.4. BB RF Ref. DI TP FI LP 26
8. SALDOS HISTÓRICOS 27
9. CONCLUSÃO 43

Fonte: MARICÁ

Coerente com seus objetivos de desenvolvimento e financiamento, o FSM, através de seu CDDFSM se autodefine como conservador e assim são suas aplicações. Utiliza apenas os bancos públicos e aplicações em renda fixa. A Nota Técnica 15 de fevereiro de 2021 previa:

> Diante do panorama apresentado e considerando o perfil conservador do Fundo Soberano de Maricá – FSM, com destaque para a sua especificidade, características, finalidade e objetivos, é de nosso entendimento que a carteira de investimentos do Fundo permanece em conformidade com o disposto na Lei Municipal nº 2.902/19 e Decreto nº 120/2018, os quais estabeleceram as diretrizes de aplicação dos recursos do FSM, cuja função é a **preservação do capital** investido e a remuneração desses recursos. MARICÁ (grifo nosso)

Vale ressaltar que a Nota Técnica 15 se referiu também à possibilidade de busca por melhor rentabilidade, e emitiu junto com a recomendação de aplicações conservadoras, uma recomendação a ser seguida na busca por ativos de risco moderado e elevado, conforme segue:

> Portanto, para o FSM obter rentabilidades superiores a Selic deverá buscar ativos de riscos moderados a elevados fugindo do seu perfil conservador, orientação da qual não recomendamos. Todavia, caso o Gestor Público entenda que deva buscar estes investimentos precisa da autorização legislativa para comprar ativos de risco e assim, ficar em conformidade com a legislação vigente.

Ao final de 2021, segundo a Nota Técnica nº 21 de fevereiro de 2022, o FSM possuía R$ 741.530.753,56 em caixa. A Figura 21 demonstra o valor especificado em cada conta do FSM, as aplicações no mês de dezembro de 2021, os saldos e a rentabilidade do FSM.

Figura 21: FSM – Aplicações e valores em 31 de Dezembro de 2021

FUNDO SOBERANO DE MARICÁ – RJ						rentabilidade %		
Fundo de investimento aplicado	Saldo 30.11.2021	Resgate	Aplicação	Rendimento	31.12.2021	No Mês	No Ano	Nos últimos 12 meses
1. Caixa FIC TOP Renda Fixa Referenciado DI LP	**215.477.949,13**	-	**17.397.288,11**	**1.695.241,79**	**234.570.479,03**	**0,7581**	**4,6883**	**4,6883**
1.1. conta 006.00070118-0	129.130.554,27			978.900,49	130.109.454,76			
1.1. conta 006.00071023-6	86.347.394,86		17.397.288,11	716.341,30	104.461.024,27			
2. Caixa FI Brasil Títulos Públicos RF LP	**178.859.560,71**	-	**6.958.915,24**	**1.415.958,62**	**187.234.434,57**	**0,7770**	**4,3386**	**4,3386**
2.1. conta 006.00070118-0	119.976.632,02			932.200,49	120.908.832,51			
2.2. conta 006.00071023-6	58.882.928,69		6.958.915,24	483.758,13	66.325.602,06			
3. Caixa FI Brasil Matriz RF	**90.584.187,72**	-	-	**683.705,05**	**91.267.892,77**	**0,7548**	**4,5162**	**4,5162**
3.1. conta 006.00070118-0	61.722.327,74			465.863,51	62.188.191,25			
3.1. conta 006.00071023-6	28.861.859,98			217.841,54	29.079.701,52			
4. BB RF Ref. DI TP FI	**216.343.720,64**	-	**10.438.372,86**	**1.675.853,69**	**228.457.947,19**	**0,7567**	**4,3896**	**4,3896**
4.1. conta 47506-8	141.916.889,00			1.073.961,74	142.990.850,74			
4.2. conta 47507-6	74.426.831,64		10.438.372,86	601.891,95	85.467.096,45			
Total aplicado	**701.265.418,20**	-	**34.794.576,21**	**5.470.759,15**	**741.530.753,56**			
Bancos conta movimento - CEF 006.00071023-6	**0,00**				**0,00**			
Bancos conta movimento - BB 47506-8	**0,00**				**0,00**			
Bancos conta movimento - BB 47507-6	**0,00**				**0,00**			
Saldo disponível do FSM	**701.265.418,20**	**0,00**	**34.794.576,21**	**5.470.759,15**	**741.530.753,56**			
fonte: Extratos Fundos de Investimentos - base 12/2021								

Fonte: MARICÁ

A posição dos ativos do FSM estava assim distribuída ao final de 2021: Fundo Caixa FIC TOP, com 32% da carteira, o Caixa FI Brasil, com 25%, o Caixa FI Brasil Matriz, com 12% e o fundo BB RF Ref Di TP FI, com 31%.

A posição consolidada do FSM em 31 de dezembro de 2021 é mostrada na Figura 22, bem como a rentabilidade anual e a comparação com IPCA e CDI. O objetivo conservador foi atingido, segundo o CDDFSM, atingindo 101,43% do CDI.

Figura 22: FSM – Posição consolidada e rentabilidade em 2021

FUNDO SOBERANO DE MARICÁ - FSM			RENTABILIDADE (%)		
Fundo aplicado	Saldo 31.12.2021	Participação (%)	No Mês	No Ano	12 meses
Caixa FIC TOP Renda Fixa Referenciado DI LP	**234.570.479,03**	31,63%	**0,7581**	**4,6883**	**4,6883**
Caixa FI Brasil Títulos Públicos RF LP	**187.234.434,57**	25,25%	**0,7770**	**4,3386**	**4,3386**
Caixa FI Brasil Matriz RF	**91.267.892,77**	12,31%	**0,7548**	**4,5162**	**4,5162**
BB RF Ref. DI TP FI	**228.457.947,19**	30,81%	**0,7567**	**4,3896**	**4,3896**
TOTAL	741.530.753,56	100%			
Carteira			0,7620%	4,4868%	4,4868%
CDI			0,7691%	4,4236%	4,4236%
IPCA			0,7300%	10,0600%	10,0600%
Rentabilidade da carteira x CDI			99,08%	101,43%	101,43%

Fonte: MARICÁ

E por fim, a Nota Técnica 21 registra além do valor aplicado ao final de 2021 também o valor de um resgate de R$ 20 milhões e os rendimentos acumulados pelo FSM desde o primeiro depósito, ocorrido em abril de 2018.

Figura 23: FSM – Rendimentos e saques até 31 de Dezembro de 2021

valores aplicados	**717.574.250,28**
valores resgatados	**- 20.000.036,50**
rendimentos desde abril/2018	**43.956.539,78**
Saldo em 31.12.2021	741.530.753,56

Fonte: MARICÁ

O saque de R$ 20 milhões ocorreu em 2020, para incrementar o Programa Fomenta Maricá, numa iniciativa para enfrentamento da pandemia e que contemplou com linhas de crédito as empresas do município.

Como se pode também observar, os R$ 20 milhões foram até agora o único saque na história do FSM, que até o momento se capitaliza continuamente com novos aportes legalmente obrigatórios e com a remuneração de aplicações conservadoras.

A Nota técnica 21 reafirma o conservadorismo na gestão, que parece coerente com o objetivo de Fundo no sentido de garantir segurança para que a gestão do município financie, com o restante do orçamento municipal, os investimentos presentes na estratégia de desenvolvimento municipal.

> O FSM tem perfil conservador e aloca seus recursos em papeis conservadores. Os Investimentos de médio e alto risco possuem potencial de melhor rentabilidade. Todavia, nesse cenário de alta volatilidade, devem ser considerados para análise o apetite do investidor em assumir risco e se o gestor tem amparo legal para tomada de decisão que implique em correr tais riscos. No mercado existem os mais variados tipos de investimentos que podem alavancar a rentabilidade da carteira com perfil moderado e arrojado. No entanto, uma gestão responsável deve considerar que uma eventual perda produzida em investimentos de perfil moderado e arrojado pode fragilizar e comprometer o gestor dos recursos perante a finalidade do FSM e junto aos órgãos fiscalizadores.

Quando a Nota Técnica cita o amparo legal necessário para investimentos de risco médio a elevado, diretamente se refere à autorização legislativa necessária, mas também pode estar se referindo ao vazio normativo nacional específico para investimentos feitos pelos Fundos Soberanos subnacionais, como é o caso dos fundos estudados. Criados como Fundos Especiais, autorizados por uma legislação de 1964, é fato que no caso dos Fundos Soberanos subnacionais brasileiros se tem uma lacuna legislativa e normativa específica para sua atuação.

A transparência do FSM se dá por um site que segundo o autor tem as principais informações necessárias para acompanhamento; a obrigatoriedade de constar na LOA é importante e confere uma co-responsabilidade ao legislativo local. Assim como no caso do FER, de Niterói, cabe aqui a observação que o site da prefeitura de Maricá também não tem um link visível que leve direto ao site do FSM.

O FSM pelo que foi avaliado, mostra duas faces: uma inovadora e arrojada e a outra conservadora, que parecem ser os dois lados da moeda da gestão municipal.

A face arrojada e inovadora se dá por ter sido o primeiro Fundo subnacional criado ao modo do que são internacionalmente conhecidos os Fundos Soberanos de Riqueza, abastecidos com recursos minerais finitos; porque se coloca objetivamente como um fundo de desenvolvimento e financiamento local e pela permanente vinculação que faz com os objetivos sociais da cidade. A face conservadora se dá pela gestão cautelosa; pela aplicação dos recursos em instituições públicas; pela escolha de produtos que buscam segurança financeira e jurídica; e pela aparente preocupação perene com o tempo presente, qual seja, o de garantir que a cada tempo da vida municipal se tenha uma garantia financeira para que investimentos, programas e ações não sofram solução de continuidade.

4.5. Ilhabela e o Fundo Soberano dos Royalties (FSR)

4.5.1. A cidade

O arquipélago de Ilhabela possui 83% de sua área preservada pelo Parque Estadual de Ilhabela. Segundo o site oficial (ILHABELA, 2022), a cidade possui 42 praias e é conhecida como Capital Nacional da Vela, título conferido à cidade por meio da Lei 12.457, sancionada em 2011 pela então presidenta Dilma Rousseff.

Com a história rica em lendas de piratas e corsários e da lembrança dos engenhos de pinga que existiam até o final do Século XIX, hoje é um destino turístico consolidado e reconhecido nacional e internacionalmente. Entre seus eventos principais está a Semana Internacional de Vela de Ilhabela, maior evento de vela da América Latina. Realizada desde 1973, comemora seus 50 anos em julho de 2023.

A tradição caiçara ainda é presente na cidade, com um saber fazer que envolve diferentes aspectos culturais e é considerada um dos principais patrimônios imateriais de Ilhabela. Nas comunidades tradicionais ainda é comum o emprego de técnicas rudimentares para produzir artesanatos cuja técnica de confecção e indicação do emprego dos objetos ainda não passados de pai para filho. O sotaque carregado e cheio de expressões idiomáticas está presentes, assim como jargões e ditos populares.

As danças típicas caiçaras são também presentes e originalmente eram realizadas em bailes populares, e festejos religiosos. Hoje se fazem presentes também como parte do calendário de eventos e são exibidas para todos que visitam a ilha.

4.5.2. Indicadores

Ilhabela está localizada no Litoral Norte de São Paulo. Sua área é de 348, 389 km² com uma estimativa de população para 2021 de 36.194 moradores, segundo o IBGE. Os números de 2010 apontam para uma densidade demográfica de 81,13 hab/km². De acordo com o IBGE (2023), o PIB per capta de 2020 foi de R$ 302.099,40, com a última estimativa registrada oficialmente pelo órgão sobre os percentuais de receitas, datam de 2015, quando o município teve R$ 79,1% de seus recursos oriundos de fontes externas.

A estimativa de renda salarial mensal dos trabalhadores formais é de 2,8 salários mínimos (ILHABELA).

Para 2023, a previsão orçamentária de Ilhabela foi de R$ 1,29 bilhões, dos quais R$ 341,1 milhões destinados à Educação, R$ 270,8 milhões para a Saúde e R$103,2 milhões para infraestrutura (obras), as pastas para as quais foram destinadas a maior parte dos recursos (ILHABELA, 2023).

Segundo o IDSC-BR (2023), na área da Saúde Ilhabela investiu R$ 3497,62 per capita em 2019, ficando acima do objetivo de R$ 1600,00 per capita. É um investimento alto e crescente, pois em 2016 já superava o investimento objetivo dos ODS, aplicando então R$ 2.205,71 per capita/ano. O índice de mortalidade infantil ficou em 12,94 mortes por mil nascidos vivos em 2019, ficando acima do objetivo de 12 mortes por mil nascidos vivos. Importante registrar que esse índice significa uma piora significativa em relação a 2015, quando apontou o excelente resultado de 6,38 mortes por mil nascidos vivos, segundo o DATA SUS. A esperança de vida ao nascer era de 75,56 anos em 2010, superando o objetivo de 75 anos (PNUD/IPEA).

Na educação, o IBGE (2010) apontou que 27,08% dos jovens concluíram o ensino médio até os 19 anos de idade, índice bem abaixo do objetivo de 70%; havia analfabetismo em 5,22% das pessoas acima dos 15 anos, ante um objetivo de 3%; e a nota do IDEB foi de 5,20 para alunos dos anos finais do ensino básico, evoluindo de uma nota 4,90 em 2015, ficando abaixo do objetivo de nota 5,25. (MEC/IDEB).

O PIB per capita de Ilhabela evoluiu de R$ 88.845,92 em 2016 para R$ 419.457,22 em 2018, superando o objetivo de R$ 38.000,00. É um dos maiores índices do Brasil; o desemprego estava em 7,12% frente a um objetivo de 3%, segundo o IBGE. Um total de 14,02% dos empregos eram em atividades intensivas em conhecimento e tecnologia, índice que ficou ligeiramente acima do objetivo estipulado de 14,3% e apontou significativa melhora em relação a 2016, quando foi de 4,24%. (RAIS).

Com os resultados acima e muitos outros que são colhidos pelo IDSC, a cidade ocupou a posição de 193 entre 5570 municípios brasileiros, com nota de 58,8 pontos em 100 possíveis na avaliação do PCS. A Figura 24 mostra uma avaliação visual dos diversos ODS de Ilhabela, segundo os critérios do programa.

Figura 24: Panorama Geral de Ilhabela – ODS - Programa Cidades Sustentáveis (PCS)



Fonte: PCS

A desigualdade de renda vem oscilando em Ilhabela. Segundo o Datas SUS, o coeficiente de GINI era de 0,5398 em 1991. Aumentou para 0,5643 em 2000 e diminuiu novamente alcançando 0,4969 em 2010.

Quanto ao desenvolvimento humano, a cidade vem melhorando seus índices e sua colocação em relação aos demais municípios brasileiros. O IDH saltou de 0,505 em 1991 para 0,658 em 2000. Em 2010, novo avanço para 0,756. Tal evolução melhorou a posição da cidade no ranking nacional, onde ocupava a 710ª posição em 1991; no ano de 2000 houve uma mudança para a 516ª posição e em 2010 a cidade alcançou o 440º lugar entre os 5570 municípios brasileiros IBGE (2022).

Os indicadores sociais de Ilhabela chamam atenção pelas oscilações tais quais a piora na mortalidade infantil com um orçamento da saúde ascendente; e no caso do índice de GINI, em que houve piora entre 1991 e 2000 e depois uma melhora acentuada no valor de 2010. Chama a atenção também a evolução do PIB per capita, certamente impulsionado pelas rendas petrolíferas.

Tal como Niterói e Maricá, os resultados do aumento de receita dos royalties na vida das pessoas poderão ser melhor avaliados e entendidos após a divulgação do relatório completo do Censo de 2022 do IBGE, que provavelmente provocará alterações no IDSC.

4.5.3. Royalties e Finanças municipais

Ilhabela é uma das cidades que recentemente se posicionou como uma das que mais recebe recursos via royalties do petróleo. Sua posição privilegiada frente aos critérios adotados pelo IBGE, por lei, a colocam numa posição privilegiada para receber essas receitas.

Entre 2013 e 2019 houve aumento de aproximadamente 1100% no valor dos royalties recebidos. A tabela 17 mostra o salto ocorrido entre 2013 e 2019; houve queda em 2020 e em 2021 um novo aumento de mais de 10% nos valores recebidos.

Tabela 17 Ilhabela: receitas com royalties do petróleo em 2013 e de 2017 a 2021 (R$)						Variação entre 2013 e 2021
2013	2017	2018	2019	2020	2021	
61.990.901,61	439.673.583,45	752.020.341,13	715.793.800,44	502.182.658,66	568.698.369,35	>800%

Fonte: ILHABELA (2023). Elaboração própria.

Seguindo o padrão de análise sobre o impacto dos royalties nas finanças municipais, analisaremos Ilhabela sob os mesmos indicadores socioeconômicos utilizados para Niterói e Maricá, calculados com base nos balanços orçamentários e financeiros dos anos de 2013, 2018 e 2021 apresentados pelo município do TCE-SP, dispostos em tabelas elaboradas por esse autor.

Os royalties representavam 36,8% da Receita Total em 2013; em 2018 passaram a representar 77,4%. Em 2021 representaram 69,6% do total arrecadado pelo município (ILHABELA, 2023).

As transferências correntes representam o total de recursos transferidos por União e Estado ao município. Entre 2013 e 2018 houve aumento de 584% no montante de transferências pela União e Estado ao município, ao passo que as Receitas Próprias cresceram 108% no período.

A tabela 18 mostra os valores de receitas, despesas e investimentos constantes no balanço orçamentário de Ilhabela nos anos de 2013, 2018 e 2021, que serão utilizadas para a análise econômica do município.

Tabela 18 ILHABELA – Receitas, despesas e investimentos – 2013/2018/2021 – (R$)

Receitas/Ano	**2013**	**2018**	**2021**	**Variação**
Receita Total	168.470.804,17	971.571.569,71	817.546.429,03	385%
Receitas Correntes	167.572.988,21	967.506.479,58	814.019.225,53	385%
Transferências Correntes	121.067.366,56	829.070.376,72	639.059.892,09	427%
Transferências Correntes sem royalties	59.076.464,95	77.050.035,59	70.361.522,74	19%
Receitas de Capital	2.209.856,81	4.065.090,13	3.527.203,50	59%

Receita Própria	34.847.851,50	72.688.725,41	77.696.257,44	122%
Despesas	**2013**	**2018**	**2021**	
Despesa Total	156.747.836,37	612.425.456,31	612.085.208,70	290%
Despesas Correntes	133.735.234,14	437.452.953,37	499.085.012,72	273%
	2013	**2018**	**2021**	
Investimentos	22.711.068,26	174.972.502,94	113.000.195,98	397%

Fonte: ILHABELA (2022). Elaboração própria.

Ilhabela mostra equilíbrio orçamentário, e superavitário desde 2013, quando seu índice de equilíbrio econômico ficou em 1,07 (para cada R$100,00 em despesa havia R$ 107,00 em arrecadação). Esse índice é obtido dividindo as Receitas totais pelas Despesas totais. Em 2018 o índice melhorou ficando em 1,58 e caiu para 1,33 em 2021.

O grau de comprometimento do orçamento com as despesas de manutenção de serviços prestados e de despesas com pessoal é resultado da divisão entre despesas correntes pelas receitas correntes. Em 2013 o município atingiu o índice de 0,79 significando que 79% das receitas eram utilizadas para manter a máquina administrativa pública funcionando. O grau de comprometimento diminuiu para 45% em 2018 e subiu para 61% em 2021.

As despesas correntes cresceram 273% entre 2013 e 2021, mas o grau de comprometimento diminuiu porque as receitas correntes cresceram 385% no período.

Assim como em Niterói e Maricá, há um descompasso entre o crescimento das despesas correntes e das receitas próprias.

Essa relação entre o aumento das despesas e da arrecadação própria mostra o grau de autonomia financeira do município, que no caso de Ilhabela veio diminuindo desde 2013, quando atingiu um resultado de 0,260 que significa que a arrecadação própria é suficiente para arcar com apenas 26% das despesas municipais. Em 2018 a autonomia financeira do município caiu para 16,6% e em 2021 as receitas próprias foram suficientes para cobrir apenas 15,5% das despesas correntes.

As receitas próprias de Ilhabela cresceram 108% no período, frente um aumento de 273% das despesas correntes. Dessa forma, observa-se um aumento progressivo da dependência do orçamento de Ilhabela em relação a transferências do Estado e da União.

Essa dependência do município em relação às transferências correntes e os royalties pode ser observada ao dividirmos o valor das transferências correntes com e sem royalties pela receita total. Em 2013 os royalties corresponderam a 36,79% e as demais transferências

correntes (Estado e União) somaram 35,06%. Portanto, 71,6% da receita total de Ilhabela veio de fontes “externas”. Em 2018 a dependência de recursos externos foi de 85.33% com a fatia dos royalties atingindo 77,4% de toda a receita da cidade. Em 2021 houve leve melhora e os royalties foram responsáveis por 69,56% da receita total, que mostrou uma dependência externa de 78,16%.

Os investimentos feitos pela gestão municipal tiveram grande oscilação entre 2013 e 2021, quando atingiram montantes nominais ao redor de R$ 22 milhões em 2013, R$ 174 milhões em 2018 e R$ 113 milhões em 2021. Percentualmente, significou um grau de investimento de 13,48% das receitas totais em 2013. Em 2018 foram investidos 18% da receita total e em 2021 esse percentual retornou aos níveis de 2013, atingindo 13,82% da receita total.

Os resultados econômicos apresentados até aqui estão expostos na Tabela 19.

Tabela 19: Relação entre os indicadores econômicos de Ilhabela em 2013, 2018 e 2021

Relação/Ano	**2013**	**2018**	**2021**	**Variação 2013/2021**
Royalties/Receita Total	36,8%	77,4%	69,6%	+817,39%
Equilíbrio orçamentário	1,07	1,58	1,33	+24,29%
Comprometimento orçamentário com receitas correntes	0,79 (79%)	0,45 (45%)	0,61 (61%)	(-22,7%)
Autonomia financeira	0,260 (26%)	0,166 (16,6%)	0,155 (15,5%)	(-40,38%)
Transferências correntes (Estado e União) s/ royalties/Receita total	35,06%	7,93%	8,60%	(-74,32%)
Transferências correntes (Estado e União) c/ royalties/Receita total	71,60%	85,33%	78,10%	+9,07%
Investimentos	13,48%	18%	13,82%	+2,5%

Fonte: ILHABELA. Elaboração própria

A melhoria dos indicadores sociais de desigualdade de renda (GINI), de desenvolvimento humano (IDH) e o bom indicador de desenvolvimento sustentável referendam a questão de que o município se mantém até agora afastado da maldição dos royalties. Um PIB muito elevado para os padrões brasileiros e alguns indicadores sociais abaixo da média em saúde e educação são desafios que serão melhor avaliados com a divulgação dos resultados do censo de 2022, assim como acontece com Niterói e Ilhabela.

Tal qual as outras duas cidades estudadas aqui, há risco fiscal e financeiro quando se avalia os números da gestão. A perceptível dependência dos recursos petrolíferos, crescente

ao longo dos anos pelo aumento das transferências, junto com o crescimento das despesas correntes em valores também acima das receitas próprias ou das transferências correntes que Estado e União repassam para os municípios tornam-se um alerta para o presente e para o futuro.

A criação do Fundo Soberano dos Royalties de Ilhabela por sua vez mostra que as gestões municipais estão atentas a esses riscos e possibilidades e, portanto, utilizaram o mecanismo do FSR para construir uma blindagem ao orçamento municipal, como veremos a seguir.

4.5.4. O Fundo Soberano do Município de Ilhabela (FSMI)

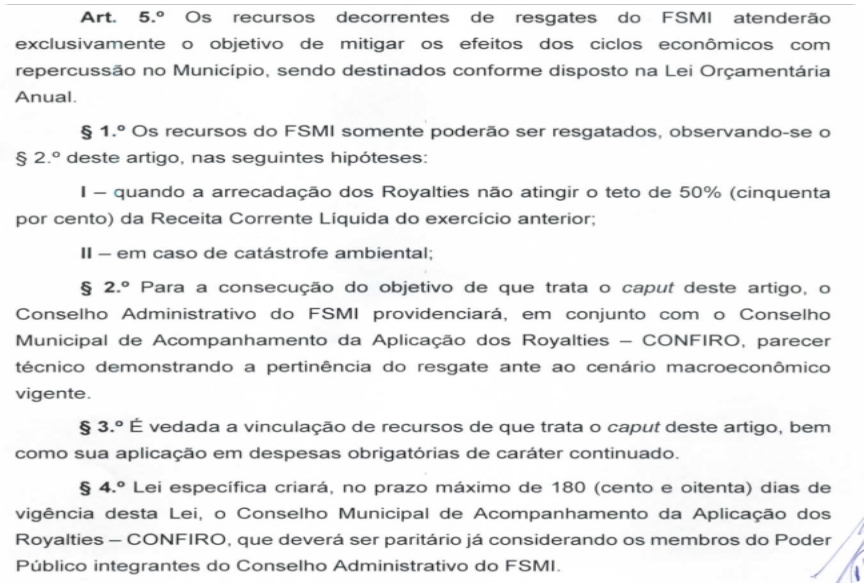
O Fundo Soberano do Município de Ilhabela (FSMI) foi criado pela Lei Complementar 1333 de 2018, na gestão do prefeito Márcio Batista Tenório, substituído durante o mandato pela então vice-prefeita Maria das Graças Ferreira dos Santos Souza, que foi sucedida pelo atual prefeito Antônio Luiz Colucci. Importante se faz essa informação porque das três cidades estudadas Ilhabela foi a única em que o atual prefeito era de oposição à época da criação do Fundo.

O Art. 1º da lei coloca o FSMI como um fundo especial de natureza jurídica e contábil própria, com a finalidade de "promover investimentos em ativos no Brasil, formar poupança pública, mitigar os efeitos dos ciclos econômicos e fomentar projetos de interesses estratégicos do município de Ilhabela." (ILHABELA, 2023). A finalidade de fomentação de projetos de interesses estratégicos do município não aparece detalhada e especificada, tampouco há outra lei ou decreto do FSMI a esse respeito, assim como também não aparece a finalidade de poupança.

O que fica claro na legislação sobre o Fundo é a finalidade de mitigação econômica e ambiental, visto que o Art. 5° autoriza o resgate apenas no caso de frustração de mais de 50% das receitas correntes ou em caso de catástrofe ambiental.

Conforme a Figura 25, além de deixar claro as duas únicas hipóteses de resgate dos recursos do FSMI, o Art. 5º ainda especifica a vedação do uso do recurso em despesas obrigatórias do município e a obrigatoriedade de parecer do Conselho Administrativo e do Conselho de acompanhamento da fiscalização dos royalties (CONFIRO).

Figura 25: FSMI - objetivos e hipóteses de uso dos recursos



Art. 5.º Os recursos decorrentes de resgates do FSMI atenderão exclusivamente o objetivo de mitigar os efeitos dos ciclos econômicos com repercussão no Município, sendo destinados conforme disposto na Lei Orçamentária Anual.

§ 1.º Os recursos do FSMI somente poderão ser resgatados, observando-se o § 2.º deste artigo, nas seguintes hipóteses:

I – quando a arrecadação dos Royalties não atingir o teto de 50% (cinquenta por cento) da Receita Corrente Líquida do exercício anterior;

II – em caso de catástrofe ambiental;

§ 2.º Para a consecução do objetivo de que trata o *caput* deste artigo, o Conselho Administrativo do FSMI providenciará, em conjunto com o Conselho Municipal de Acompanhamento da Aplicação dos Royalties – CONFIRO, parecer técnico demonstrando a pertinência do resgate ante ao cenário macroeconômico vigente.

§ 3.º É vedada a vinculação de recursos de que trata o *caput* deste artigo, bem como sua aplicação em despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 4.º Lei específica criará, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias de vigência desta Lei, o Conselho Municipal de Acompanhamento da Aplicação dos Royalties – CONFIRO, que deverá ser paritário já considerando os membros do Poder Público integrantes do Conselho Administrativo do FSMI.

Fonte: ILHABELA

Até agora o FSMI vem cumprindo a função de poupança. O CNPJ é o mesmo da prefeitura e o decreto de regulamentação que consta no Art. 3° não foi editado até o momento.

O Decreto nº 7.724 de setembro de 2019 instituiu o Conselho Administrativo, composto por quatro membros, sendo eles os Secretários(as) de Planejamento e Gestão Estratégica, de Administração, de Meio Ambiente e o Diretor Municipal de Gestão Financeira.

O FSMI é o único que possui uma instância de gestão e controle com participação da sociedade civil. O Conselho Municipal de Acompanhamento da Aplicação dos Royalties (CONFIRO), foi criado pela Lei 1359/2019. De caráter deliberativo, atua em conjunto com o Conselho Administrativo na gestão, aplicação e resgate dos recursos dos royalties aportados no FSMI. Visa, segundo a lei, conferir participação e supervisão popular do uso dos recursos, nos aspectos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Suas competências são conjuntas às do Conselho Administrativo do FSMI e constam no Art. 3º de sua criação.

> Art. 3º Compete ao CONFIRO, em conjunto com o Conselho Administrativo do FSMI:
> I - aprovar, em Assembléia Geral, o Decreto de regulamentação do Fundo Soberano do Município de Ilhabela - FSMI;
> II - - proferir parecer técnico sobre a pertinência do resgate dos recursos do FSMI, atendidas as hipóteses previstas em lei;
> III - aprovar a forma, o prazo e a natureza dos investimentos do FSMI, observadas as diretrizes legais de aplicação, critérios e níveis de rentabilidade e de risco;
> IV - deliberar acerca da contratação de instituições financeiras federais para atuarem como Agentes Operadores do FSMI, mediante remuneração pelos serviços prestados.

Sua composição é paritária, com seis membros indicados pelo governo e seis membros pela sociedade civil, conforme o Art. 5º da lei 1359/2019.

Representando o poder executivo estão no CONFIRO os quatro membros do Conselho Administrativo mais: um indicado pela Advocacia Geral do Município e o secretário de Gestão Financeira, sendo este o seu Presidente.

Os representantes da sociedade civil, titulares e suplentes são escolhidos em processo eleitoral pelas mesmas normas de escolha dos demais Conselhos Municipais. Devem ser membros de entidades representativas com pelo menos dois anos de funcionamento, a saber: dois representantes de associações de moradores de bairro; um representante de associação de defesa do meio ambiente; um representante de associação de comerciários local; um representante de entidade de turismo local e um representante de categoria profissional local. O secretário Executivo é indicado em processo de eleição interna entre os 12 membros que o compõem.

Os membros do CONFIRO têm mandato de dois anos, não sendo permitida a recondução.

A transparência do FSMI também é responsabilidade do CONFIRO, que mantém site eletrônico próprio e deve disponibilizar mensalmente dados e informações sobre o ingresso e as aplicações dos recursos. Essas informações devem ser disponibilizadas no site oficial da prefeitura, no site próprio do CONFIRO, fixadas no átrio do Paço Municipal e publicadas em jornal de circulação local. Há que se colocar aqui que o FSMI é o único dos três Fundos estudados em que há no site da prefeitura o link para acesso direto ao site do Fundo Soberano local.

O legislativo não aparece envolvido no processo de transparência e controle, pois é ausente na legislação tanto a obrigatoriedade de informações sobre o FSMI na LOA quanto o recebimento de prestação de contas do Fundo.

Os membros do CONFIRO não recebem remuneração pela sua atuação.

O CONFIRO e o Conselho administrativo são autorizados por lei a contratar empresas especializadas no mercado financeiro para atuarem na operação do FSMI, remuneradas pelos serviços prestados (Art. 6º, § 2º da Lei 1490/2021).

Ilhabela foi o município mais generoso com seu Fundo Soberano quanto ao percentual destinado ao mesmo. Incidindo sobre o valor total de royalties e participações especiais, à exceção dos valores vinculados à Educação e Saúde, possui um percentual de transferências obrigatórias ao FSMI que se iniciou em 8% e que aumenta anualmente até chegar a 25% do total dos recursos petrolíferos, conforme o Art. 4º da Lei 1.333/2018, que é assim transcrito:

> Art. 4º Os recursos de formação do FSMI serão constituídos de:
> I - recursos totais recebidos do repasse de Royalties que são creditados em conta bancárias do Município, exceto aqueles vinculados às áreas de Educação e Saúde pela Lei Federal nº 12.858/2013 e outras vinculações de aplicações obrigatórias e constitucionais, na seguinte proporção:
> a) no primeiro ano após a criação do FSMI, 8% (oito por cento) do total bruto creditado, deduzidas as vinculações elencadas no inciso I;
> b) no segundo ano após a criação do FSMI, 12% (doze por cento) do total bruto creditado, deduzidas as vinculações elencadas no inciso I;
> c) no terceiro ano após a criação do FSMI, 16% (dezesseis por cento) do total bruto creditado, deduzidas as vinculações elencadas no inciso I;
> d) no quarto ano após a criação do FSMI, 20% (vinte por cento) do total bruto creditado, deduzidas as vinculações elencadas no inciso I;
> e) no quinto ano após a criação do FSMI, 25% (vinte e cinco por cento) do total bruto creditado, deduzidas as vinculações elencadas no inciso I.
> II - recursos do FSMI correspondentes às dotações que lhe forem consignadas no orçamento anual, inclusive aquelas decorrentes da emissão de títulos da dívida pública;
> III - resultados de aplicações financeiras à sua conta.
> Parágrafo único. O percentual de participação do FSMI fica com alíquota de 25% (vinte e cinco por cento) congelada do sexto ao décimo ano de sua criação e somente poderá ser alterado mediante Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo, que aumentará, reduzirá ou manterá a mesma alíquota após realização de audiência pública, com apresentação de relatório de viabilidade financeira que demonstre a necessidade mencionada.

O FSMI é um Fundo com mandato híbrido, segundo a classificação de Sugahara (2019), apresentada no capítulo 3: tem a característica de estabilização fiscal e de poupança. Não há menção à justiça intergeracional ou a gerações futuras, ao desenvolvimento local, à questão de pensões ou à gestão de reservas.

O primeiro depósito no FSMI foi feito em março de 2019, no valor de R$ 67.378.647,86 e ao final do ano de 2021 o FSMI tinha saldo de R$ 342.150.357,86. Seus recursos se encontravam aplicados no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal, divididos em partes praticamente iguais, através das seguintes contas em nome da prefeitura de Ilhabela:

- Banco do Brasil – Agência Ilhabela - Conta 12324-2
  - BB RF Diferenciada – 49,93% dos recursos do FSMI
- Caixa Econômica Federal – Agência Ilhabela – Conta 006.00071010-9
  - CAIXA FIC GAMA POLIS RF CP – 50,07% dos recursos do FSMI.

A rentabilidade do BB RF Diferenciada foi de 3,7963% em 2021 e do CAIXA FIC GAMA POLIS RF CP foi de 3,7169%. A Tabela 20 mostra a rentabilidade de cada fundo, o saldo em 31 de dezembro de 2021 e a comparação da rentabilidade com o CDI e IPCA.

Tabela 20:	**FSMI – saldo e rentabilidade em 2021**		
FUNDO	Saldo 31/12/2021	Rentabilidade 2021	Rentabilidade/CDI
CAIXA FIC GAMA POLIS RF CP	R$ 170.825.907,29	3,7169%	84,0243%
BB RF Diferenciada	R$ 171.324.450,57	3,7963%	85,8192%
Total FSMI	**R$ 342.150.357,86**		
CDI 2021	4,4236%		
IPCA 2021	10,06%		

Fonte: ILHABELA. Elaboração própria.

A rentabilidade média do FSMI em 2021, de 85% CDI, é um dado negativo da gestão do Fundo pois Maricá, utilizando as mesmas instituições bancárias que Ilhabela, alcançou uma rentabilidade de 101,43% do CDI em 2021.

Em conformidade com seus objetivos e condições legais, o FSMI não registra saque desde sua criação.

A Tabela 21 mostra o valor aportado e o rendimento nominal do Fundo em 2021.

Tabela 21 FSMI – Aportes e rendimentos em 2021

ANO REF. 2021				
TIPO DE LANÇAMENTO	DÉBITO	CRÉDITO	SALDO	OBSERVAÇÕES
SALDO ANTERIOR			252.113.040,34	
APORTES REALIZADOS NO PERÍODO		78.985.223,96	331.098.264,30	
RENDIMENTOS DAS APLICAÇÕES FINANCS. NO PERÍODO		11.052.093,56	342.150.357,86	
CORREÇÃO MONETÁRIA NO PERÍODO		0,00	342.150.357,86	
SALDO FINANCEIRO FINAL EM 2021 (POSIÇÃO ATUALIZADA)			342.150.357,86	

Fonte: ILHABELA

A tabela 22 mostra o resumo da movimentação financeira do FSMI desde seu início, com os valores totais de recursos aplicados e da rentabilidade nominal total.

Tabela 22 Resumo da movimentação financeira desde 2018

RESUMO DA MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA	
SALDO INIC. EM 01/01/2018	0,00
POSIÇÃO ATUALIZADA ATÉ 31/12/2021	
DEPÓSITOS / TRANSFS. P/ APORTES FINANCEIROS REALIZADOS:	322.170.008,58
JUROS / REMUNERAÇÃO DE APLICAÇÃO:	18.891.660,50
CORREÇÃO MONETÁRIA:	1.088.688,78
TRANSF. INDEVIDA - APORTE EM DUPLICIDADE:	26.494.351,68
CORREÇÃO DE TRANSF. INDEVIDA - APORTE EM DUPLICIDADE (ACERTO):	-26.494.351,68
SALDO CONSOLIDADO ATUAL:	342.150.357,86

Fonte: ILHABELA (2022)

No site do FSMI de Ilhabela, a parte relativa a transparência traz os dados contábeis e financeiros do Fundo, extratos mensais dos aportes e das aplicações. Estão sem informação os itens referentes a atas de reuniões e a resoluções do Conselho Administrativo e do CONFIRO.

Por ser um Fundo com objetivos de poupança e de uso eventual (catástrofes ambientais), era de se esperar uma busca por melhores rentabilidades. O fato de que apenas a partir de 2021 se aprovou lei autorizando contratação de empresas especializadas em mercado financeiro não parece ser uma boa justificativa.

O FSMI é um instrumento financeiro que vem sendo construído com controvérsias aparentes. Por um lado, apresentou baixa rentabilidade e baixa diversificação de investimentos em 2021; não possui regimento interno, decreto de regulamentação e relatórios de gestão; não tem obrigatoriedade de constar na LOA e nem de prestar contas ao Legislativo.

Por outro lado, possui diferenciais positivos. É o que tem controle social mais potente, com paridade entre poder executivo e sociedade civil no CONFIRO; tem percentual mais elevado dos royalties como fonte de recursos; é o único que não sofreu saques e é o único que possui link de acesso no portal eletrônico da prefeitura.

CAPÍTULO 5

ANÁLISE COMPARATIVA DOS TRÊS FUNDOS SOBERANOS MUNICIPAIS

Ao realizar uma análise comparativa entre os Fundos Soberanos de Maricá (FSM), Ilhabela (FSMI) e Niterói (FER), necessariamente precisamos comparar também os resultados da análise social e econômica de cada município. Desde que iniciaram o recebimento dos royalties, esses recursos são utilizados nas despesas orçamentárias e investimentos diversos, que repercutem, ou não, na realidade dos moradores locais. Repetimos abaixo as figuras 18, 25 e 17 que nos permitem uma comparação visual frente aos ODS de cada cidade. A diferença de classificação entre Maricá (1892º), Ilhabela (193º) e Niterói (87º) se reflete ao comparar visualmente as figuras, mas ao mesmo tempo pode-se ver que há questões melhor resolvidas em Maricá, a despeito de ter tido o pior resultado.

É preciso sempre lembrar que os indicadores jamais devem ser analisados estaticamente na linha do tempo. Muitas ações e programas sociais e econômicos possuem tempo de maturação de médio e longo prazo, por vezes geracionais, significando que os resultados atuais poderão ser impactados a maior ou menor ao longo do tempo e novamente vale lembrar que o Censo de 2022 deverá permitir uma base de comparação melhor, visto que é justamente entre 2010 e 2022 que se dá o salto quantitativo nas receitas dos royalties a esses municípios.

Visualmente podemos perceber que as três cidades têm em comum desafios grandes em áreas sociais de saúde, educação, igualdade de gênero, redução de desigualdades e na sustentabilidade; também em comum possuem avanços relativos na área ambiental.

Na questão do saneamento e disponibilidade de água, apesar de estarem em diferentes níveis, possuem em comum o fato de que a responsabilidade pelo abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto é de empresa estatal (Sabesp em Ilhabela) ou empresa privada (CEDAE em Maricá e Niterói).

FIGURA 18 - Panorama Geral de **Maricá** – ODS - Programa Cidades Sustentáveis (PCS)



Fonte: PCS (2022)

FIGURA 25 - Panorama Geral de **Ilhabela** – ODS - Programa Cidades Sustentáveis (PCS)



Fonte: PCS(2022)

FIGURA 17 - Panorama Geral de **Niterói** – ODS - Programa Cidades Sustentáveis (PCS)



Fonte: PCS (2022)

As diferenças encontradas se refletem também em indicadores dentro de cada objetivo, dos quais selecionamos alguns em saúde, educação e econômicos para avaliar, por dentro dos ODS, as situações em cada município. Na Tabela 23 comparamos os três municípios e seus resultados em nove ODS, com considerações a respeito.

Na saúde, verificamos que em 2019 Ilhabela possuía um investimento bem acima do ODS, Maricá investia pouco acima do ODS e Niterói ficava bem abaixo do ODS de R$ 1600,00 per capita de orçamento para a saúde. Os resultados comparativos mostram, contudo, que o maior crescimento orçamentário entre 2016 e 2019 se deu em Maricá e a cidade teve o melhor desempenho na questão da mortalidade infantil, com o melhor indicador e a maior redução entre 2015 e 2019. Apesar das diferenças orçamentárias, praticamente não há diferença na esperança de vida ao nascer, onde as três cidades situam-se pouco acima do objetivo de 75 anos de expectativa de vida.

Na Educação, podemos observar Niterói com a menor taxa de analfabetismo e a única que atinge o indicador de 3% desse ODS. Em compensação, a cidade fica com a pior nota e a menor evolução nos resultados do IDEB para os anos finais do ensino básico, onde Ilhabela lidera na nota, com Maricá obtendo o maior índice de melhoria no resultado. Todas as cidades ficam abaixo da nota objetivo de 5,25. No percentual de término do ensino médio até os 19 anos, Maricá obtém o pior resultado e as três cidades se colocam muito aquém do objetivo do ODS, que é de 70% de jovens até 19 anos concluírem o ensino médio.

TABELA 23 - Indicadores de Desenvolvimento das Cidades Sustentáveis

Indicador	Maricá	Ilhabela	Niterói
Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (ISDC)	49,3	58,8	60,5
Saúde			
Orçamento da saúde per capita em 2019	R$ 1.667,24	R$ 3.497,62	R$ 1.012,62
Evolução do orçamento da saúde 2016 a 2019	147,11%	58,57%	19,06%
Mortalidade infantil 2019	9,38	12,94	9,98
Evolução mortalidade infantil 2015 a 2019	-19,69%	102,82%	2,26%
Esperança de Vida ao nascer em 2010	75,99	75,56	76,23
Educação			
Analfabetismo aos 15 anos ou mais	4,53%	5,22%	2,27%
Término do Ensino Médio até os 19 anos	17,86%	27,08%	24,45%
IDEB anos finais do ensino básico	5,10	5,20	4,10
Evolução IDEB 2015 a 2019	30,76%	6,12%	2,5%
Economia			
PIB per capita	R$ 171.003,42	R$ 419.457,22	R$79.467,67
Evolução PIB per capita de 2016 a 2018	337,80%	372,11%	70,55%
Desemprego	7,87%	7,12%	6,38%
Empregos em tecnologia ou de conhecimento intensivo	15,88%	14,02%	31,48%

FONTE: Qual a fonte dos dados???? Elaboração própria

Na questão econômica, segundo o PDSC, há significativa diferença no PIB per capita entre as três cidades, que também tiveram uma diferença significativa na evolução do PIB entre 2016 e 2018, com Ilhabela e Maricá obtendo um crescimento mais de cinco vezes superior ao de Niterói. Apesar das diferenças, isso não parece ter impacto na geração de emprego e renda, pois esse indicador se mostra muito próximo entre os três municípios, com ligeira vantagem para Niterói. E nos empregos mais qualificados as três cidades atingem o objetivo de 14%, com Niterói bem à frente com mais de 31% dos empregos sendo intensivos em tecnologia e conhecimento.

Ao avaliar outros dados sociais e econômicos, encontrados nos sites do IBGE e Data SUS, podemos ampliar as reflexões e comparações. A Tabela 24 nos mostra que a evolução da renda per capita entre 2010 e 2020 foi muito maior em Ilhabela e Maricá, que tiveram um incremento de aproximadamente dez e sete vezes em relação ao crescimento de Niterói. Esse

dado parece ainda não guardar relação com salários e empregos formais, situações em que Niterói se sai melhor com relativa folga. As três cidades têm ao redor de 30% de seus moradores com renda per capita de até ½ salário mínimo.

TABELA 24 - Indicadores IBGE e Datasus - Maricá, Ilhabela e Niterói

Indicador	Maricá	Ilhabela	Niterói
PIB per capita 2020	R$ 216.519,52	R$ 302.099,40	R$ 79.464,67
Variação do PIB per capita2010 a 2020 (%)	1373,9%	2182,30%	207,63%
Salário médio 2020 (base Salário Mínimo)	2,3 SM	2,8 SM	3,1 SM
Empregos Formais 2020	16,3%	28,9%	37,7%
População com renda per capita até ½ SM	33,8%	28,3%	29,5%
IDH 2010	0,765	0,756	0,837
Variação IDH 1991 a 2010 (%)	+47,11%	+49,70%	+22,90%
Desigualdade de renda 2010 (índice de GINI)	0,5098	0,4969	0,5983
Variação índice GINI 1991 a 2010	-9,63%	-7,94%	+3,5%

FONTE: IBGE, Data SUS. Elaboração própria

Em relação ao desenvolvimento humano, temos a situação em que apesar do IDH de Niterói ser o melhor, assim como o índice do ODS, foi o que teve menor evolução entre 1991 e 2010, em percentual menor do que a metade do que evoluiu o desenvolvimento social em Maricá e Ilhabela no mesmo período. E apesar de liderar no IDH e no ODS, Niterói se mostra o município com maior desigualdade de renda e é o único em que o índice de desigualdade de GINI aumentou, ao contrário de Ilhabela, que tem o menor índice (é menos desigual) e de Maricá, que foi o que mais diminuiu a desigualdade de renda entre 1991 e 2010.

Trazer a comparação de alguns indicadores sociais e econômicos nos serve para refletir sobre o uso das rendas petrolíferas, afinal elas vêm sendo recebidas desde muitos anos antes da decisão de cada um dos municípios em questão decidir-se pela criação de um Fundo Soberano de Riqueza para poupar parte dessa renda.

O termo “maldição dos royalties” vem de constatação do início desse século, quando acadêmicos como Postalli (2002 e 2007), Serra (2003 e 2005) começaram a dar visibilidade ao que acontecia em municípios brasileiros que recebiam royalties abundantes. Frutos da hiperconcentração provocada pelas leis vigentes associada ao aumento da produção de

petróleo na plataforma continental da bacia de Campos, ocorrida depois da promulgação da lei do petróleo em 1997, multiplicaram-se exemplos de desperdício de recursos, de piora em indicadores sociais e econômicos e de "preguiça fiscal" em vários municípios do litoral norte fluminense. O pré-sal ainda não fora descoberto.

Maricá, Niterói e Ilhabela são cidades que tornaram-se "petro-rentistas" por conta do pré-sal, que só iniciou de fato sua ainda crescente produção à partir da segunda década do século XXI.

Ao que nos parece até aqui, as três cidades conseguem se manter afastadas da maldição dos royalties, seja pelos avanços em indicadores de desenvolvimento humano e sustentável, seja pela determinação de criarem seus FSR, poupando parcela importante dos recursos para despesas e investimentos. Os indicadores que fazem diferença positiva na vida das pessoas envolvem disponibilidade de recursos públicos de maneira sustentável e os resultados quase nunca são imediatos. Os royalties significam uma ótima possibilidade para gestões municipais comprometidas e um desperdício em caso de gestões mal intencionadas, perdulárias e/ou incompetentes. Os resultados obtidos e os desafios presentes não representam, ainda, uma crítica às gestões municipais e sim um alerta de que apesar dos avanços, muito mais parece ser possível de ser feito.

Se pela pesquisa dos resultados sociais e econômicos há avanços e desafios, em termos orçamentários e financeiros poderemos verificar como se deu o impacto da crescente arrecadação de royalties para os municípios estudados, gerando um risco para as gestões municipais e para a população de cada um dos municípios estudados.

A Tabela 25 traz um resumo dos itens mais importantes do orçamento público municipal de Maricá, Niterói e Ilhabela em 2021.

TABELA 25 – Receitas, despesas e investimentos dos três município (Maricá, Ilhabela e Niterói) /– 2021 (em R$)

Receitas /Município	Maricá	Ilhabela	Niterói
População estimada 2021 (IBGE)	167.668 hab.	36.194 hab.	516.981 hab.
Receita Total	4.078.507.579,39	817.546.429,03	5.038.698.532,51
Receita per capita	24.324,90/hab	22.587,89/hab.	9.746,39/hab.
Receitas Correntes	4.072.990.124,01	814.019.225,53	4.992.982.297,11

Transferências Correntes	3.573.996.304,86	639.059.892.09	3.412.030.125,33
Transferências Correntes sem royalties	684.926.503,17	70.361.522,74	1.580.952.171,78
Receita Própria	230.414.265,40	77.696.257,44	1.153.598.000,11
Despesas /Município			
Despesa Total	3.101.102.673,12	612.085.208,70	4.188.936.941,29
Despesas Correntes	2.760.300.472,59	499.085.012,72	3.506.916.675,41
Investimentos /Município	339.052.200,53	113.000.195,98	295.000.727,28

Fonte: IBGE, Maricá (2022), Ilhabela (2022) e Niterói (2022)Elaborado pelo autor

Os números acima já foram apresentados isoladamente. Chama a atenção a receita per capita de Maricá e Ilhabela, que por sua magnitude coloca muita responsabilidade sobre as gestões locais e conforme veremos mais adiante, traz contestações por parte de municípios que não foram premiados com tais receitas.

Outra questão a ser observada e relacionada aos recursos petrolíferos recebidos é sobre a necessidade de desenvolver, junto com a criação do Fundo Soberano, uma capacidade estatal crescente para gerir a parte orçamentária desses recursos. Os resultados em melhoria social e econômica para as pessoas precisam aparecer em indicadores, visto que o orçamento anual municipal é o destino da maior parte dos royalties.

A questão fiscal também abordada separadamente para cada município, se encontra disponível para comparação na Tabela 26. Ao compararmos os dados, a relação e dependência com os royalties se mostra evidente, mesmo que em graus diferentes.

Os três municípios têm mais de metade de sua Receita total dependente dos royalties, com menor percentual para Niterói, que por sua vez possui o orçamento menos equilibrado, ainda que superavitário.

TABELA 26 –Indicadores orçamentários dos três municípios (Maricá, Ilhabela e Niterói) - 2021

Relação/Município	Maricá	Ilhabela	Niterói
Royalties/Receita Total	70,83%	69,6%	55%
Equilíbrio orçamentário	1,31	1,33	1,19
Comprometimento orçamentário com receitas correntes	0,67	0,61	0,70

	(67%)	(61%)	(70%)
Autonomia financeira	0,083 (8,3%)	0,155 (15,5%)	0,328 (32,8%)
Transferências correntes (Estado e União) s/ royalties/Receita total	16,79%	8,60%	31,37%
Transferências correntes (Estado e União) c/ royalties/Receita total	87,7%	78,10%	68,6%
Investimentos	8,31%	13,82%	5,8%

Fonte: Elaborado pelo autor

As máquinas públicas respectivas absorvem um percentual entre 60% e 70% das receitas correntes (royalties inclusos), sendo que Ilhabela nesse caso apresenta o menor comprometimento e talvez por essa razão apresente o maior grau de investimento entre as três cidades.

A autonomia financeira mostra diferentes níveis de fragilidade com Maricá apresentando arrecadação própria que cobre menos de 10% das despesas correntes; Ilhabela consegue menos de 20% e Niterói cobre pouco mais de 30% de suas necessidades com arrecadação própria. A dependência de Transferências Correntes, com ou sem os royalties, mostra que apesar de diferentes patamares não há condição para que nenhuma das três cidades prescinda da renda dos royalties, no momento.

Se faz necessário esforço fiscal para aumentar arrecadação própria, seja por maior rigor em relação ao IPTU, ITBI e com as Taxas e Contribuições próprias, seja dinamizando a economia para aumentar o recolhimento de ISS e proporcionar também melhoria das transferências correntes das cotas a que o município tem direito no IPVA, ICMS e IR, entre outros.

Ao observar e comparar os orçamentos municipais de Maricá, Ilhabela e Niterói parece claro que a iniciativa de constituir FSR é uma tentativa de solução de Estado para evitar a captura de parte dos royalties pelos governos de plantão, funcionando fiscalmente como uma espécie de “teto de gastos” para a gestão municipal de cada uma dessas cidades. Dessa forma, de maneira prudente se contém expansões de gastos desacompanhadas da eficácia necessária.

5.1. Comparação entre o FSM, o FSMI e o FER

Quaisquer que sejam os motivos particulares de cada município ou gestor, o fato é que Maricá, Ilhabela e Niterói inovaram enquanto municípios contemplados com transferências volumosas e crescentes de royalties do petróleo produzido na plataforma continental brasileira.

A criação dos FSR locais abastecidos com esses recursos teve início em 2017 e ao longo desses poucos anos vem se aperfeiçoando e consolidando como tentativa de mostrar preocupação, prudência, "modernidade" e responsabilidade com essas rendas.

A comparação entre essas três práticas, agrupadas enquanto Fundos Soberanos de Riqueza subnacionais mas diferentes entre si traz junto a oportunidade de academicamente estudar as experiências e seus resultados.

A tabela 27 mostra os aspectos estruturais de cada Fundo, permitindo comparar legislação, objetivos, origem e regras para utilização dos recursos. As características de cada município parecem ter influenciado a cada um dos Fundos. E apesar de terem sido criados no espaço de apenas dois anos, tampouco parece ter havido combinação entre os três municípios para tal fim.

TABELA 27 - Estrutura dos Fundos Soberanos de Maricá, Ilhabela e Niterói

	Maricá	**Ilhabela**	**Niterói**
Legislação	- Lei 2785/2017 – cria o FSM; - Decreto 120/2018 – institui o Conselho Diretor Deliberativo do Fundo Soberano de Maricá (CDDFSM); - Lei 2902/2019 – substitui e altera lei 2785/2017; - Lei 2961/2020 – permite utilizar o FSM em caso de déficit decorrente de calamidade pública e para políticas anticíclicas em momentos de retração econômica. - Decreto 752/2021 – exclui o prefeito do CDDFSM.	- Lei 1.333/2018 – cria o FSMI; - Decreto 7.724/2019 – Institui o Conselho Administrativo do FSMI; - Lei 1359/2019 – Cria o CONSELHO MUNICIPAL DE ACOMPANHAMENTO DA APLICAÇÃO DOS ROYALTIES – CONFIRO;	- Emenda 41/2019 – Lei Orgânica de Niterói – cria o FER nos ART. nº 149 de A a F; - Decreto 13.215/2019 – Regulamente o FER; - Emenda 43/2020 – Inclui artigo 149-G autorizando resgate de até 70% do FER para mitigação social e econômica em casos de pandemia declarada pela OMS; - Lei 3.633/2021 – Disciplina a Governança do FER; - Resolução 067/SMF/2022 que cria o Regimento Interno do FER; - Publicação da Política de Investimentos do FER/2023.
Objetivos	- financiar o desenvolvimento local/regional; - estimular e ampliar novas	- investir em ativos no Brasil; - formar poupança pública; - mitigar os efeitos dos ciclos	- formar poupança inter geracional; - buscar sustentabilidade fiscal;

	fontes de receita; - obter autonomia financeira; - formar poupança pública; - buscar sustentabilidade fiscal; - mitigar a volatilidade da arrecadação dos royalties.	econômicos.	- obter autonomia financeira através dos rendimentos do FER; - mitigar volatilidade das receitas dos royalties; - aumentar a transparência no uso dos recursos do petróleo e gás.
Origem dos recursos	- 1% a 15% de todas as rendas petrolíferas recebidas; - superávits com origem nos royalties.	- percentual sobre o repasse total de royalties, iniciando com 8%, com aumentos progressivos até atingir 25% e assim permanecer até o 10º de existência do Fundo.	- 10% dos recursos recebidos a título de Participação Especial (PE).
Regras para utilização dos recursos	- Até 30% em projetos e atividades que estimulem o desenvolvimento regional, com geração de empregos locais. Inclui Microcrédito e é limitada a 6% por projeto; - 70% para as outras finalidades e somente em caso de frustração comprovada das receitas petrolíferas, possibilitando continuidade dos projetos que utilizam os 30% destinados aos objetivos do FSM. - Em caso de calamidade pública.	- quando a arrecadação dos royalties não atinja o teto de 50% da Receita Corrente Líquida do ano anterior; - na ocorrência de catástrofes ambientais.	- máximo de 20% dos recursos do FER para utilizar em caso de frustração das receitas da participação especial, limitados a 50% da frustração de Receitas das participações especiais. - Em caso de pandemia, até 70% dos recursos para mitigação dos efeitos.

FONTE: Elaborado pelo autor

Maricá foi a pioneira na iniciativa de criar um FSR. O FSM foi criado por Lei Ordinária, posteriormente substituída por outra Lei Ordinária. O Conselho Diretor Deliberativo foi instituído por decreto e apenas após três anos de sua criação é que se excluiu a figura do prefeito do CDDFSM; Ilhabela criou o seu FSMI por meio de Lei Complementar, instituiu o Conselho Diretor por decreto e aprovou lei específica criando o CONFIRO, o único paritário e deliberativo; e Niterói criou o FER por emenda à Lei Orgânica, regulamentado por decreto, aprovou Lei sobre a governança, possui Regimento Interno instituído por resolução e tem Política de Investimentos anual publicada. Todos os Fundos possuem na lei a permissão para utilização dos recursos em casos de calamidade pública (Maricá), catástrofe ambiental (Ilhabela) ou em pandemias (Niterói).

Teoricamente há mais fragilidade legal no FSM pois, aprovado por Lei Ordinária, precisa-se de menor quórum para alteração no Legislativo; Leis Complementares (Ilhabela) e emendas à Lei Orgânica (Niterói) são mais difíceis de serem modificadas pela exigência de quórum mais qualificado. De toda forma, sendo aprovados pelo Legislativo, possuem a

segurança legal para se firmarem independente da vontade isolada do executivo, que para qualquer alteração necessitará efetuar discussão com os vereadores e possivelmente com a população. Pelo orçamento atual que cada um desses municípios tem, o desafio dos que defendem a existência dos Fundos é fazer com que as disputas políticas e eleitorais se deem pela má utilização do orçamento ou por diferenças ideológicas do que em torno dos recursos dos FSR. O aperfeiçoamento da legislação conforme as realidades locais se modifiquem ou a criação de novos objetivos e mecanismos de uso são possibilidades reais, assim como a história e a literatura trazem com o exemplo ocorrido com o Fundo do Chile, que se dividiu em dois Fundos com finalidades mais específicas ou o caso de Cingapura, que criou um segundo Fundo Soberano quando decidiu ampliar o escopo de atuação das reservas do país.

Quanto aos objetivos, há muita diferença. O FSMI de Ilhabela apresenta os objetivos mais conservadores, sendo restrito a formação de poupança e de mitigar efeitos de ciclos econômicos, podendo utilizar os recursos apenas quando houver frustração maior que 50% da receita dos royalties ou em caso de catástrofe ambiental; o FER é focado em objetivos fiscais e financeiros buscando garantir segurança em caso de perdas de receita e rentabilidade para aumentar a autonomia financeira da prefeitura de Niterói; e o FSM se descola muito da visão apenas fiscalista e financeira, atuando como poupança, buscando aumentar autonomia financeira e garantir sustentabilidade fiscal com 70% de seus recursos, ao mesmo tempo que disponibiliza 30% do Fundo para objetivos de financiamento, investimentos e promoção de desenvolvimento, de forma a que se possibilita utilização imediata dessa parte dos recursos do FSM.

Quanto à origem dos recursos, Niterói é quem menos destina recursos ao seu Fundo, restringindo os aportes à renda com participações especiais numa percentagem de 10%; Maricá e seu FSM possuem várias fontes de recursos e em relação às rendas petrolíferas são previstos um percentual que varia de 1% a 15% de toda a arrecadação de recursos do petróleo adicionada à superávits que possam ocorrer por conta dessa fonte externa de receitas; e Ilhabela contemplou seu FSMI com a maior percentagem de arrecadação, que num primeiro momento foi progressiva, começando com 8% em 2018 e à partir de 2022 passou a ser de 25% do total das rendas petrolíferas.

Em relação às regras para utilização dos recursos, também muitas diferenças. Ilhabela, conforme já citado, permite utilização dos recursos do FSMI quando houver frustração de mais de 50% das receitas petrolíferas previstas na Receita Corrente Líquida do ano anterior e

em caso de catástrofe ambiental; Maricá permite utilização a qualquer tempo de até 30% dos recursos para o seu objetivo de estimular o desenvolvimento local, sendo os outros 70% reservados para garantir a execução dos 30% destinados ao desenvolvimento e somente autorizados em caso de frustração das receitas com petróleo e gás; e Niterói a utilização máxima é de 20% dos recursos do FER em caso de frustração maior que 50% das Receitas Correntes Líquidas com a participação especial.

A Tabela 28 compara governança, transparência e aplicações dos FSR. Ilhabela mantém seu FSMI apenas captando recursos e rendimentos até agora; Maricá aprovou Lei e utilizou R$ 20 milhões para programa de Microcrédito durante a pandemia; e Niterói, entre 2020 e 2021 utilizou R$ 198 milhões em ações para mitigação dos efeitos econômicos e para combate da Covid-19.

TABELA 28 – Gestão dos Fundos Soberanos de Maricá, Ilhabela e Niterói

	Maricá	**Ilhabela**	**Niterói**
Governança	- CDDFSM (3 membros); - administração própria; - permite contratação de empresas especializadas em gestão; - Estatuto Interno desde 2018.	- Conselho Administrativo (membros do executivo); - CONFIRO – deliberativo e paritário com 12 membros, sendo metade escolhidos pela sociedade civil. - gestão própria; - permite contratação de empresas especializadas em gestão (Lei 1490/2021); - não possui CNPJ próprio; - não possui Estatuto e Regimento Interno.	- Conselho Gestor – define diretrizes e estratégias e delibera sobre investimentos; - Comitê de Investimentos – análise e proposição dos investimentos; - secretaria executiva – assessoria e funções administrativas; - gestão própria dos ativos; - Politica de Investimentos anual; - Utilização de ferramentas tecnológicas para análise e auxílio na tomada de decisões.
Transparência	- Site eletrônico próprio; - Disponibiliza Atas das reuniões do CDDFSM e boletim mensal com análise de conjuntura econômica + aplicações e saldos do FSM; - Obrigatoriedade de inserir FSM na LOA – controle legislativo.	- Site eletrônico próprio, sendo o único anunciado também no site oficial da cidade; - publicação de balancetes e boletins sobre o FSMI; - obrigação de publicação de resultados em jornal impresso local.	- Site eletrônico próprio; - submissão da gestão do FER a órgãos de controle interno e externo; - obrigatoriedade de avaliação financeira e plano de aplicações constarem da LDO/LOA e realização de audiências públicas pelo legislativo.
Patrimônio 31/12/2021	R$ 741.530.753,56	R$ 342.150.357,86	R$ 448.006.743,35

Resgates efetuados	- R$ 20 milhões em 2020 para Microcrédito conforme Lei 2961/2020	- não foi feito resgate no FSMI.	R$ 198 milhões do FER foram utilizados entre 2020 e 2021 no enfrentamento da Covid-19.
Aplicações	- Fundo Caixa FIC TOP com 32% da carteira; - Caixa FI Brasil com 25%; - Caixa FI Brasil Matriz com 12%; - Fundo BB RF Ref. DI TP FI com 31% dos recursos.	- BB RF Diferenciada – 49,93% da carteira; - CAIXA FIC GAMA POLIS RF CP – 50,07% da carteira	- Itaú Optimus RF LP FIC FI – 15,8% da carteira; - BB RF LP Corporate com 30,6%da carteira; - Itaú Privilège RF Referenciado DI FIC FI com 16,2%; - BTG Capital Markets FI RF – 3,8%; - Itaú Institucional RF Referenciado – 16,2%; - BTGP Tesouro Selic simples institucional FI RF – 8,5%; - BTG Pactual Tesouro Selic FI RF Referenciado DI – 8,9%.
Rentabilidade 2021	101,43% CDI	85% CDI	96,93%

Fonte: Elaborado pelo autor

A Governança de Niterói é a mais estruturada. Toda legalizada, institucionalizada e normatizada. Distribui a gestão entre um Conselho Gestor, um Comitê de Investimentos e uma Secretaria Executiva, com papéis bem definidos. Possui política de investimento anual e utiliza ferramentas tecnológicas para o auxílio na tomada de decisões.

Ilhabela apresenta uma governança inovadora com o CONFIRO, paritário e deliberativo com a ressalva de que até o presente momento não possui regimento interno e tampouco estatuto para reger o funcionamento do FSMI.

Por seu lado, Maricá possui a governança mais enxuta, com um Conselho Diretor Deliberativo e um estatuto que embasa o conselho em como agir.

Como semelhança, todos os três FSR fazem gestão própria dos recursos; e possuem autorização legal para contratação de empresas especializadas em gestão e administração de recursos financeiros, sem utilizar essa autorização até o final de 2021.

Os três Fundos possuem sites próprios para divulgação de suas informações. A transparência trazida pelos sites consiste na divulgação dos balancetes, notas técnicas e atas de reuniões. O site de Niterói carece das informações anteriores a 2022. A participação do legislativo no processo de transparência dos Fundos está presente em Maricá e Niterói, com inclusão de informações do FSM na LOA e no caso do FER além da presença na LOA, há previsão de audiências públicas em que o FER está inserido na pauta das apresentações e discussões. O FSMI é obrigado a divulgar informações em jornal impresso local.

Em 2022 Niterói aplicou os recursos do FER em seis Fundos de três instituições financeiras (Itaú, Banco do Brasil e BTG-Pactual), seguindo diretrizes de seu Comitê de Investimentos que recomendou baixa exposição ao risco; Ilhabela, pelo que a pesquisa encontrou, mantém seus recursos divididos entre Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, com aplicações em renda fixa; Maricá mostra em suas Notas técnicas, tanto diretrizes quando a auto definição de ser um fundo conservador que concentra suas aplicações nas mesmas instituições públicas que Ilhabela, porém com diversificação maior.

Em 2021 apenas Maricá conseguiu rentabilidade maior do que o CDI, Niterói ficou bem próximo do CDI e Ilhabela teve uma remuneração de quase 15% abaixo do CDI, mostrando que possui a gestão financeira mais estática e menos eficaz entre os três FSR. Por seu lado Maricá mostrou que mesmo dispondo de pequena estrutura de gestão é possível que os resultados aconteçam conforme os objetivos do Fundo.

A criação dos FSR diferencia Maricá, Ilhabela e Niterói dos demais municípios petro-rentistas, a despeito de diferenças na construção, na governança, nos objetivos e na origem dos recursos, entre outros. No início do século XXI, a literatura sobre o tema dos royalties trouxe vários trabalhos que retratavam o efeito hiperconcentrador da distribuição dos recursos causada pela lei 9.478/97 e o mal uso (maldição) dessas receitas. Vale resgatar Afonso (2008) que trouxe o aumento elevado das despesas com o legislativo e com contratações de pessoal entre os 20 principais municípios beneficiários dos royalties e Postalli (2007) apud Afonso (2008, p. 243) que apresentou evidências econométricas que à partir da ampliação dos royalties proporcionada pela lei 9.478/97, os municípios beneficiários passaram a apresentar taxas de crescimento inferior à dos que não recebem.

> No Brasil, diversos estudos têm sido produzidos nos últimos anos com o intuito de avaliar criticamente o desempenho dos municípios "petro-rentistas", como Leal e Serra (2003), Nazareth (2005), Conceição et al. (2006), Serra (2007), Braga et al. (2007), Nazareth (2007) e Gobetti (2007). As evidências sugerem que os municípios mais beneficiados pelos royalties tendem a apresentar menor eficácia tributária, por um lado, e um perfil de gasto pior do que a média (AFONSO, 2008).

Vale também resgatar Serra (2005) e sua abordagem sobre a falta da perspectiva da justiça intergeracional na distribuição concentrada dos royalties, sem uma visão de País, citando que no caso de rendas com recursos finitos, diversos países ou esferas subnacionais de governo promoveram políticas compensatórias às gerações futuras.

> Por outro lado, pôde ser visto que aqueles países, ou esferas de governo subnacionais (GSNs) que promoveram, com os royalties, políticas compensatórias às gerações futuras, o fizeram de diferentes maneiras, entre estas: através da montagem de fundos de pensão; planos governamentais para diversificação produtiva; investimentos públicos em infraestrutura produtiva; financiamento de programas de pesquisa em fontes alternativas de energia; sustentação de fundações educacionais (SERRA, 2005).

Os FSR de Maricá, Ilhabela e Niterói se validam como sendo uma resposta atual e inovadora à Literatura acadêmica que utiliza a maldição dos royalties como crítica à concentração da distribuição desses recursos no Brasil. Os resultados sociais e econômicos obtidos caminham no mesmo sentido. Se utilizarmos a crítica de Serra (2005) na perspectiva municipal, encontraremos resposta também validadora da criação dos FSR nos objetivos presentes nas leis de criação do FSM, do FSMI e do FER.

A fragilidade fiscal apresentada na análise orçamentária dos três municípios é um desafio a ser enfrentado, também apontada por Afonso (2008) ao afirmar que: "As evidências sugerem que os municípios mais beneficiados pelos royalties tendem a apresentar menor eficácia tributária". É preciso levar essa questão em conta, frente a um dos maiores riscos que correm Maricá, Ilhabela e Niterói. O julgamento da ADI 9417, previsto para 2023 pelo STF, que decidirá se a distribuição dos royalties continuará sendo como hoje, baseada na Lei 9.478/97 ou se entrará em vigor a Lei 12.734/2012, suspensa liminarmente desde 2013. A Tabela 29 simula o impacto orçamentário que haveria nas três cidades, em 2021, caso a decisão seja pela validade integral da Lei 12.734/2012. Por essa lei, os municípios confrontantes passam a receber 15% dos royalties a que tem direitos pelos critérios estabelecidos pelo IBGE (atualmente recebem 26,25%) e passam a receber 5% das participações especiais (hoje recebem 10%).

TABELA 29 - Impacto da Lei 12.734/2012 nas receitas de Maricá, Ilhabela e Niterói em R$

Ano 2021/Município	**Maricá**	**Ilhabela**	**Niterói**
Royalties (Lei em vigor) – 26,25%	1.335.294.650,68	296.547.618,11	745.280.656,53
Partic. Especial (lei em vigor) – 10%	1.553.775.151,01	239.133.550,44	1.366.111.518,08
Royalties 15% (Lei 12.734/2012)	763.014.069,29	169.453.239,94	425.868.272,75
Partic. Especial 5% (Lei 12.734/2013)	776.887.575.50	119.566.775,22	683.055.759,04

Perda de Receita com Lei 12.734/2012	1.539.901.644,79 (-46,71%)	289.020.015,16 (-45,98%)	1.108.924.031,79 (-47,51%)
Receita Orçamentária Total	4.078.507.579,39	817.546.429,03	5.038.698.532,51
Receita Orçamentária Total (Lei 12.734/2012)	2.538.605.934,60	528.526.413,87	3.929.774.500,72
Despesas Totais realizadas	3.101.102.673,12	612.085.208,70	4.188.936.941,29
Déficit orçamentário com Lei 12.734/2012	562.496.738,52 (36%)	83.558.794,83 (10,22%)	259.162.411,28 (23%)
Patrimônio do Fundo Soberano de Riqueza	741.530.753,56	342.150.357,86	448.006.743,35

Fonte: Maricá, Ilhabela, Niterói, ANP.
Elaborado pelo autor

Mais do que o valor nominal da perda de receita, o valor percentual é que deve ser levado em conta. As três cidades perderiam pelo menos 45% de sua renda petrolífera. Mas o déficit orçamentário teria impactos diferentes por conta dos diferentes níveis de sua arrecadação extra royalties. Dessa forma, enquanto Ilhabela teria um déficit orçamentário de pouco mais de 10%, em Niterói chegaria a mais de 20% e Maricá teria perto de 40% de déficit orçamentário em 2021.

Em um cálculo simplista, sem entrar no mérito do que cada gestão municipal fará caso o STF confirme a validade da Lei 12.734/2012, o patrimônio do FSM é aproximadamente 1,3 vezes o valor do déficit que se teria em 2021; o do FER é 1,7 vezes desse valor; e no caso de Ilhabela, o FSMI tem patrimônio de 4,1 vezes o déficit causado pela redução das rendas petrolíferas. Vale lembrar que Ilhabela é quem mais destina fatia das rendas ao seu Fundo, Niterói é quem menos destina e Maricá tem destinação variável conforme superávits de arrecadação. Essa situação hipotética, portanto, tem seu resultado baseado no entrelaçamento entre o tamanho da dependência financeira com royalties (situação fiscal), o montante das demais receitas municipais (transferências correntes sem royalties) e o percentual poupado nos FSR.

Não se encontra escrito em nenhuma das leis dos FSR o objetivo de “precaução” contra os efeitos possíveis da entrada em vigor da lei 12.734/2012. Mas é difícil supor que tal possibilidade não tenha sido levada em conta, pela magnitude de seus efeitos e pelo encadeamento temporal entre a aprovação da Lei, a suspensão liminar da aplicação e a data do início da criação dos fundos em 2017. Sendo ou não parte dos motivos, o patrimônio dos Fundos em 2021 por si só traz duas conclusões importantes: pelo que se estudou aqui sobre os

aumentos da arrecadação com royalties, seria possível maior potência na formação dessa poupança; e o montante acumulado mostra que foi válida a criação dos FSR, pois caso se confirme a perda, o patrimônio dos Fundos dará a Maricá, Ilhabela e Niterói condições muito melhores para se reorganizar financeiramente do que nos municípios petro-rentistas que não optaram por criar esse instrumento.

Dentro da mesma avaliação sobre o total do patrimônio de cada FSR, parece claro que o mesmo já é suficiente para proteger as receitas municipais em casos de perda temporária como foram o "contrachoque" dos preços do petróleo ocorrido entre 2014 e 2016 e no caso de necessidades temporárias inesperadas como foi no caso da pandemia da COVID-19.

Os Fundos Soberanos da Noruega, do Chile e de Cingapura foram trazidos a essa dissertação como alguns dos muitos exemplos de como são e funcionam para possibilitar um norte na discussão. O Fundo Soberano da Noruega é muito citado e dos três é o único abastecido por receitas petrolíferas. Tomando-o por exemplo, sua história de certa forma se parece com a que está sendo construída pelos congêneres brasileiros. TEIXEIRA (2017) mostra a cronologia das discussões e da constituição do Fundo GPF-G, cujo primeiro aporte ocorreu em 1996 e sua gestão o transformou no maior fundo do mundo em apenas 22 anos.

> A história do fundo norueguês está diretamente conectada aos acontecimentos no mercado do petróleo. As discussões acerca de como gerir suas receitas iniciam-se de 1974 91, uma década após as descobertas de existência de óleo offshore e cinco anos após o início da extração na costa o país. Em 1983, surge a primeira proposta de se criar um fundo, finalmente lançado em 1990 com o nome de Government Petroleum Fund. Em 1996, ocorre o primeiro repasse e, neste mesmo ano, decide-se renomear o fundo como Government Pension Fund – Global (GPF-G), no intuito de enfatizar seu papel como instrumento de garantir que recursos originados de uma riqueza finita fossem poupados para futuras gerações (TEIXEIRA, 2017).

A perspectiva histórica norueguesa é importante para espelhar essa inovação brasileira. A pesquisa que fizemos sobre necessidade de aumento da oferta de energia para desenvolvimento mundial; a importância energética do petróleo; a época em que possivelmente estarão disponíveis fontes energética sustentáveis; e as estimativas atuais apresentadas para a duração da produção de petróleo na camada do pré-sal das bacias de Campos e Santos convergem para o final da década de 2030. Será quando o FSM, o FSMI e o FER estarão com a mesma idade que hoje está o GPF-G.

Da literatura trazida sobre os Fundos Soberanos nacionais em geral e o da Noruega em particular, é importante ainda citar Merchán (2015) para quem os resultados mostrados pelo

GPF-G desafiaram a teoria da maldição dos recursos naturais; e Freitas (2009) que considera o Fundo norueguês como um paradigma porque apesar de ser ligado ao petróleo tem seu fluxo de aportes e saques ligado ao resultado fiscal e não à produção do petróleo.

A expansão dos Fundos Soberanos de Riqueza gerou intenso debate sobre a possível intervenção estatal na economia, que poderia provocar um retrocesso no processo de globalização. Rinaldi (2010) coloca que o fato de ter capital pertencente ao Estado com aplicações financeiras no exterior faz com que os FSR possam atuar de várias formas, inclusive geopoliticamente, priorizando interesses estatais e não de mercado. A análise feita sobre diversos Fundos mostra realmente interesse estatal na definição dos objetivos e na estrutura da maioria deles, porém a maioria também é gerenciado com perícia técnica e na prática os temores por enquanto são infundados, principalmente depois do papel que cumpriram socorrendo o mercado na crise de 2008. O que se indica, na realidade é que sua existência representa uma mudança na qualidade da autoridade estatal, proporcionando mecanismos de recuperação e defesa contra crises, garantindo liquidez e potencial de investimento.

Os Fundos de Maricá, Ilhabela e Niterói não têm essa responsabilidade em relação ao câmbio, ou à constituição de reservas e muito menos no uso geopolítico. Sua inspiração em outros Fundos de sucesso pelo mundo se dá pelos efeitos que pode causar internamente na economia municipal. A blindagem contra crises, tal qual a simulada aqui em caso de entrada em vigor da Lei 12.734/2012, o potencial financeiro que podem representar para o desenvolvimento e a governança estão entre as características perseguidas pelos FSR, que ainda se encontram em estágio inicial de existência.

A discussão sobre o uso dos recursos tem potencial para gerar confronto de ideias ao longo do tempo. O fato de funcionarem como uma espécie de blindagem contra a captura de recursos vultosos via *rent seeking* com certeza tem adversários locais. No Brasil, apesar da presença de diferenças ideológicas locais, a realidade nos municípios é de forte presença estatal no cotidiano da população, via serviços públicos, obras, ações assistenciais. Nos municípios petro-rentistas, o potencial de intervenção aumenta muito e os FSR podem induzir a melhorias na eficiência e eficácia do uso dos recursos orçamentários na medida que sua existência seja enxergada como positiva pela população e por isso retroalimente a discussão sobre o uso orçamentário dos recursos do petróleo. A gestão própria adotada pelos Fundos estudados vai ao encontro do que traz Teixeira (2017) ao dizer que “se além de meros

investidores institucionais – características comumente atribuídas –, tais fundos podem ser entendidos também como meios de criar capacidades estatais especificas para lidar com o mercado", eles podem significar, para os municípios, uma busca de qualificação local com possibilidade de influenciar outros setores da administração.

A análise feita sobre os indicadores sociais e econômicos teve a finalidade de inserir no debate dos FSR a visão de que sua existência, para ser exitosa, precisa ser parte de um amplo contexto local. A esse respeito, Afonso (2008) relata que a lição da Noruega vai além de combater a maldição dos recursos naturais, visto que o GPF-G é parte de um projeto nacional discutido com a sociedade. No início das discussões a Noruega tinha instabilidade fiscal e para incentivar o espírito poupador se trabalhou harmonização regional com incentivo aos fornecedores nacionais transformando as regiões onde havia a indústria do petróleo em clusters tecnológicos e educacionais, se criou sistema de subsídio de renda às famílias do interior ao mesmo tempo em que a ideia de tratamento intergeracional e fiscal com as receitas do petróleo foi ganhando apoio político. O GPF-G possui uma razão de ser que sinaliza garantia de benefícios e segurança para a população local.

Ao respeitar características e condições locais Maricá, Ilhabela e Niterói reforçam os trabalhos acadêmicos que mostram ser impossível discutir FSR à partir de um único modelo. A busca por Governança robusta por parte de Niterói, com objetivo fiscal, de poupança e de rentabilidade através do FER está alinhada com o que parece ser a marca da gestão que o criou; do mesmo modo, o objetivo de poupança para quando findarem as rendas do petróleo e o objetivo do uso dos recursos também para catástrofes ambientais guarda relação com a realidade de Ilhabela e seu FSMI; assim como o caráter de financiamento e desenvolvimento do FSM parece muito apropriado para a realidade local de Maricá.

Nesse sentido, Dixon e Monk (2011) apud Ferreira et al. (2022) trazem que a modelagem de um FSR não tem caráter científico e sim de adequação do design de cada Fundo para atender as condições locais de boa gestão dos recursos disponíveis, não existindo um modelo disponível a ser copiado. As condições específicas locais devem determinar o desenho de um FSR que atenda aos objetivos definidos pelo ambiente. Aos interessados no modelo norueguês, afirmam que não há nada que possa sugerir que o modelo norueguês vá se encaixar em realidades diferentes e por isso insistem que cada FSR deve construir trajetória e desenho institucional próprios.

Na introdução da pesquisa colocamos que um dos objetivos seria aferir como os FSR seriam encarados pelos gestores municipais eleitos em 2020 e como estariam após a pandemia da Covid-19.

No caso das eleições de 2020, houve continuidade de gestão em Maricá, sucessão dentro do mesmo campo político em Niterói e eleição de grupo oposicionista em Ilhabela. Até o presente momento, nenhuma modificação foi percebida quanto à visão em relação aos FSR e as alterações ocorridas foram no sentido de aperfeiçoar os mecanismos de funcionamento. Esse primeiro desafio político e eleitoral foi vencido. O próximo será em 2024, valendo citar Afonso (2008) com a constatação de que o amadurecimento dos políticos noruegueses apoiando o tratamento intergeracional fiscal com as receitas do petróleo é um exemplo de contribuição para o sucesso do GPF-G.

Merece destaque, pós-eleição 2020, a iniciativa política de Maricá, Ilhabela e Niterói, em conjunto com o governo do Estado do Espírito Santo (que também criou um Fundo Soberano) de se agruparem, desde 2021, para constituir o Fórum de Fundos Soberanos Brasileiros (FFSB). Essa soma de esforços objetiva melhores práticas através da troca de experiências e do enfrentamento de desafios comuns. Resultou em uma Carta de Princípios de boas práticas, com adesão voluntária. O FFSB realizou dois Seminários com presença dos prefeitos, do governador do Espírito Santo e secretários, em que além da troca das experiências se discutiram soluções para os desafios atuais com palestrantes nacionais e internacionais. A criação do FFSB também se constitui numa inovação por agregar parcerias relevantes na área de acadêmica e de pesquisa, como a Universidade Federal Fluminense (UFF), e o Jain Family Institute (JFI). Um resultado prático dessa cooperação foi o desenvolvimento da Ferramenta de Modelagem de Cenários de Investimento (FeMCI), software desenvolvido pelo JFI para atender a prefeitura de Niterói com finalidade de apoio ao processo decisório de sua política de investimentos. O FeMCI é fruto de parceria entre a prefeitura de Niterói e o FFSB com seus pesquisadores ligados à UFF e ao JFI.

Quanto à questão relativa aos efeitos da COVID-19, o resultado pode ser considerado muito positivo pois os três municípios se resguardaram legalmente para utilizar os recursos. Maricá utilizou R$ 20 milhões para a política de microcrédito e Niterói utilizou R$ 198 milhões para suas ações de mitigação dos efeitos sociais e econômicos da pandemia e posteriormente devolveu os recursos ao FER através de um aporte extraordinário de R$ 200 milhões. Ilhabela não precisou utilizar os recursos em nenhum momento.

Há também influência “para fora” dos limites municipais. A criação do FSM, FSMI e FER é citada como inspiração para a criação do Fundo Soberano do Estado do Rio de Janeiro (2021), de Saquarema/RJ (2022) e da recente proposição de um Fundo Soberano do Rio Grande do Sul (2023). Mais ainda, ao citar os três municípios Reymão (2020) os coloca como exemplo de justiça intergeracional para reforçar seus argumentos em defesa da criação de Fundos de Equalização de Receitas utilizando as rendas minerárias, iniciativa que está em vias de se concretizar com o envio dos projetos de lei criando Fundos Soberanos com receitas da atividade de mineração nas cidades de Conceição do Mato Dentro e Congonhas do Campo, ambas no Estado de Minas Gerais.

Na academia, alguns trabalhos vão além da descrição dos FSR brasileiros e de sua criação, como por exemplo fazem Teixeira et al. (2022) que sugerem a combinação da inovação financeira, representada pelos Fundos Soberanos subnacionais brasileiros, com estratégias de desenvolvimento local como forma de garantir prosperidade das gerações futuras. A proposta sugerida é de criação de agência de desenvolvimento regional para coordenar o financiamento e execução de projetos de investimento em infraestrutura com vistas à transição climática a fim de preservar a riqueza para gerações futuras. Já Bassin (2023) propõe um Modelo de Avaliação de Fundos Soberanos (MAFS) que permite avaliação permanente da governança e da transparência. Proposto originalmente para o Fundo Soberano do Estado do Rio de Janeiro, pode ser utilizado para todos os FSR em operação no Brasil.

Nesse cenário dinâmico o assunto dos FSR ganha cada vez mais dimensão e divulgação, caminhando agora junto com a questão da distribuição dos royalties. Há, com isso um quadro de perigos para os municípios, no âmbito da política, da regulamentação e legislação. O caso do julgamento da validade ou não da Lei 12.734/2012 já foi relatado e a ele podemos adicionar a discussão política que certamente haverá após o julgamento da ação de inconstitucionalidade pelo STF. Nesse debate certamente se envolverão políticos com influência nacional e a academia com reavaliações sobre a questão federativa e fiscal, pelo menos. Os municípios já estão em “guerra” pelos royalties, não pela mudança da legislação mas se utilizando dela para brigar por uma fatia dos recursos da exploração de petróleo. Exemplo disso é a disputa judicial em que São Sebastião conseguiu recálculo de seus limites territoriais por parte do IBGE e com isso vai vencendo a disputa para se tornar município confrontante e com isso dividir com Ilhabela a fatia dos royalties que hoje a cidade abocanha sozinha. Outro caso foi a disputa que Niterói, Maricá e o Estado do Rio de Janeiro venceram

recentemente, e que envolveu o pedido dos municípios de São Gonçalo, Guapimirim e Magé para também serem beneficiários de royalties como membros da zona de produção principal, que é a que mais recebe recursos.

A existência dos Fundos Soberanos de Maricá, Ilhabela e Niterói colocou no cenário da gestão pública subnacional brasileira uma nova opção para utilização dos recursos extraordinários e finitos oriundos de exploração dos recursos naturais. Independente de objetivos mais passivos, como de estabilização fiscal e poupança, ou mais ativos, como de fomento ao desenvolvimento regional, o fato é que existem inúmeros municípios com a mesma característica que passam a poder contar com essa referência para também inovar. Inclusive no âmbito dos estados e com outras fontes de recursos. A possível expansão do número de Fundos Soberanos para outros estados e municípios mostra que esse é um movimento que está apenas começando. Apesar das disputas judiciais ou legais pelos recursos do petróleo, o mesmo não ocorre com os recursos de exploração minerária em terra, também finitos e volumosos.

O interesse acadêmico por essa iniciativa, ainda incipiente, pode ajudar a desenhar formas inovadoras para utilização dos recursos visto que esses Fundos subnacionais não tem o papel macroeconômico dos Fundos Soberanos de Riqueza nacionais. Os Bancos e Agências de desenvolvimento podem ser parceiros nos mecanismos de gestão e aplicação dos recursos. O meio político parece estar despertando e voltando seu olhar para essa oportunidade de desenvolvimento local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os municípios de Maricá/RJ, Ilhabela/SP e Niterói/RJ apresentaram ao Brasil uma "novidade": a criação de Fundos Soberanos de Riqueza municipais, abastecidos com parte dos recursos obtidos com as receitas extraordinárias dos royalties e participações especiais. Oriundos da produção do petróleo do pré-sal, a decisão política de tratar tais recursos de maneira diferente motivou a proposição desta pesquisa.

A proposta de avaliar as iniciativas tanto da perspectiva particular de cada município e seu Fundo Soberano quanto da perspectiva do que representam quando observados em conjunto no cenário regional e nacional permitiu concluir que a ideia, a iniciativa e os resultados até o momento validam os Fundos Soberanos destes municípios.

No mundo em geral, e nos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos em particular, o aumento da oferta de energia é essencial para redução das desigualdades. O petróleo é uma das principais fontes energéticas disponíveis na perspectiva da relação custo/benefício, possui uma indústria poderosa que atua econômica e geopoliticamente em relação à disponibilidade de reservas e preços internacionais. Ao mesmo tempo sua utilização é uma das principais causas do aquecimento global e das mudanças climáticas. As alternativas para substituição do petróleo por fontes de energia limpas e/ou alternativas não estarão disponíveis em grande escala antes de 2030/2040.

Apesar da finitude das reservas de petróleo, no caso do pré-sal haverá aumento da produção pelo menos até 2032 e o declínio e esgotamento da produção não se dará antes da metade do século. Geograficamente, a localização do pré-sal é uma vantagem em termos de logística e de geopolítica, imune por enquanto a disputas e guerras.

Essa conjunção de fatores permitirá um bom tempo de captação para os FSR brasileiros. Como exemplo, o GPF-G da Noruega, maior do mundo em volume de recursos teve seu primeiro depósito há 26 anos atrás. Será aproximadamente o tempo de vida que terão os FSR brasileiros na década de 2040.

A modelagem distinta entre os FSR da Noruega, Chile e Singapura espelha as diferenças entre os FSR de Maricá/RJ (FSM), Ilhabela/SP (FSMI) e de Niterói/RJ (FER). Por não necessitarem cumprir o papel macroeconômico dos FSR nacionais, os Fundos municipais tem possibilidade de ir muito além da gestão puramente financeira, deixando, portanto, aberta

a discussão sobre a possibilidade de uso dos recursos em desenvolvimento local e regional sustentável.

A decisão política de agrupamento das iniciativas em torno do Fórum dos Fundos Soberanos Brasileiro aumenta a legitimidade da iniciativa. Traz junto a cooperação com a academia, através da UFF e de instituição de pesquisa internacional (JFI), num movimento que fortalece o conjunto dos Fundos, possibilita pesquisas e reflexões acerca do uso dos recursos e serve como um estímulo seguro para o surgimento de novos Fundos espalhados por outros Estados e municípios do Brasil.

Há riscos orçamentários e fiscais que podem ser enfrentados com medidas para aumento de receitas próprias e maior eficácia na gestão das despesas e investimentos. Uma ausência sentida na pesquisa sobre as três cidades foi quanto à divulgação da relação entre a maioria das realizações com os recursos oriundos do petróleo e quanto ao papel dos Fundos para assegurar a continuidade de obras, programas e ações.

A esse respeito, o autor avalia que Maricá mostra maior vínculo entre um projeto de cidade e o protagonismo da atuação estatal com a criação e os objetivos do seu FSR. Percebe-se isso, por exemplo, ao acessar os três portais eletrônicos e neles apenas o de Maricá faz referência a um "projeto" de cidade elencando programas executados pelo poder público, inclusive alguns em que claramente há uma atuação estatal em setores essenciais tradicionalmente dominados pela iniciativa privada, como no caso do transporte público gratuito.

Importante e já citado aqui é o fato de que apenas Ilhabela possui um link para seu Fundo Soberano no Portal eletrônico da prefeitura. A impressão do autor é que há uma intenção de ocultar o petro-rentismo e a "sobra" de recursos que vai para os FSR locais.

Existem ainda riscos de perda de receitas legais, como o da entrada em vigor da Lei 12.734/2012 e de novas disputas judiciais pelos royalties que não invalidam a iniciativa de criação dos Fundos municipais.

Maricá/RJ, Ilhabela/SP e Niterói/RJ têm desafios sociais e econômicos a serem superados. A maior parte dos recursos é utilizada no orçamento corrente de cada município. Na superação da maldição dos royalties, a criação de seus FSR se coloca como uma iniciativa válida, que deve vir acompanhada de melhoras progressivas em indicadores que atestem o

bom uso da totalidade desses recursos. O censo do IBGE realizado em 2022 será um bom parâmetro para avaliação geral e comparativa da evolução de cada município.

Ao processar o que foi pesquisado, estudado e escrito nessa dissertação, um assunto se mostrou praticamente onipresente e permeando a história de todos os fundos: a política. Não apenas política eleitoral, mas principalmente a questão relacionada ao projeto político nacional ou subnacional e à participação popular. A começar pela proliferação generalizada dos FSR e seu significado de retomada do papel do estado por dentro do mercado financeiro, evoluindo para fundos que hoje fazem investimentos diretos em empresas ao redor do mundo.

O GPF-G foi fruto de discussões entre a população norueguesa sobre o uso dos recursos do petróleo. O país vivia um momento de instabilidade econômica e seu objetivo beneficia toda a população. Seu sucesso está ancorado no fato de ser parte de um projeto de país, com apoio político e da população.

No caso de Singapura, seus fundos parecem ser decorrência do projeto de país que buscou os superávits comerciais, numa nação cuja independência tem pouco mais de meio século. Os resgates dos fundos para não interromper programas sociais durante a crise mundial de 2008 mostram a existência financeira dos fundos atrelada a um projeto que beneficia e traz segurança à população.

No caso Chileno, é preciso lembrar que a criação dos fundos existentes, com objetivos sociais e de desenvolvimento foi possível de ser executado por estar inserida num processo de reformas amplas logo após o país se libertar de uma sangrenta ditadura militar.

No caso dos FSR brasileiros aqui estudados esse autor opina que, no momento, Maricá está mais avançada na “ancoragem” do seu FSM a um projeto transformador de cidade. A finalidade do fundo serve ao mesmo tempo como estímulo e segurança a esse projeto local e subverte as discussões colocando a atuação do estado e do governo como protagonista na vida da população.

A história dos fundos subnacionais de Alberta e do Alasca traz a validade e a importância da participação popular nos destinos dos respectivos FSR. Na decisão sobre a criação e a execução dos objetivos de seu APF, os políticos do estado norte americano dividiram e dividem as decisões com o legislativo e a população através de plebiscitos. No caso do AHSF, o governo de Alberta se utilizou de pesquisas e aprovação no legislativo em

momentos de dificuldade ou de necessidade de mudança nos destinos de seu fundo. Na nossa opinião essa é uma importante referência a ser incorporada aos FSM, FSMI e FER.

É necessário considerar as disputas pelos royalties aqui relatadas e sua possível relação com a falta de visão/atuação dos três municípios no âmbito do desenvolvimento e redução das desigualdades regionais. Pela potência de seus recursos, parece que tais disputas são influenciadas ao menos em parte por comportamentos políticos competitivos e por um "encastelamento" de Maricá, Ilhabela e Niterói, em detrimento de uma desejável busca por atuação cooperativa e colaborativa com municípios vizinhos e com os governos estadual e federal.

E por fim, há que se considerar a utilização das receitas petrolíferas, finitas e "condenadas" em relação ao aquecimento global, como fonte de inúmeras possibilidades para que cada um dos municípios seja progressivamente mais sustentável do ponto de vista ambiental e de justiça intertemporal e intergeracional.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto R.; GOBETTI, Sérgio Wulff. Rendas do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos. 2008.

ALKIMIM, Viviane Alonso. O Histórico da Extração e Exploração do Petróleo no Brasil e o Novo Marco Regulatório do Pré-sal. FÓRUM BRASILEIRO SOBRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS. Série Aperfeiçoamento de Magistrados, v. 1, 2011.

ALVES, Jorge Amaro Bastos; SCHMITZ, Arno P.; POLETTE, Marcus. Efeitos dos royalties do pré-sal sobre o desenvolvimento dos municıpios costeiros do Sudeste brasileiro. Rio Oil & Gas, 2020.

AZEVEDO, Leandro Campos et al. Instabilidade no cenário socioeconômico e político no Brasil a partir de 2014: contrachoque do petróleo, mudanças no marco regulatório e operação Lava Jato. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, n. 19, p. 11-42, 2020.

BASSI, Camillo de Moraes. Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento. 2019.

BASSIN, Eduardo; PRATES, Thierry Molnar; MONTIBELER, Everlam Elias. Fundo soberano de riqueza do Estado do Rio de Janeiro como instrumento para alavancar o desenvolvimento econômico. REVISTA ECONOMIA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO, v. 13, n. 29, 2022.

BEDONI, Marcelo et al. COP-27 e os" nem tão novos ventos" para o direito das mudanças climáticas.

BICALHO, Ronaldo; TAVARES, Felipe Botelho. Impactos do Setor de Petróleo na Economia Brasileira: Grandes Números do Setor de Petróleo e Gás. Instituto de Economia UFR**J**, p. 1-35, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Novo desenvolvimentismo e ortodoxia convencional. Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio, v. 20, n. 3, p. 63-96, 2007.

CONSANI, Cristina Foroni; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar. Considerações a respeito da relação entre justiça intergeracional, democracia e sustentabilidade. 2016.

COSTA, Fábio Luciano Oliveira. Federalismo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e as políticas de Fundos contábeis para o financiamento da educação no Brasil. Revista HISTEDBR On-line, v. 12, n. 47, p. 434-434, 2012.

DIAS, José Luciano de Mattos; QUAGLINO, Maria Ana. A questão do petróleo no Brasil: uma história da Petrobras. 1993.

DOS SANTOS, Rodrigo Miguel; DE SÁ RODRIGUES, Marilsa; CARNIELLO, Monica Franchi. Energia e sustentabilidade: panorama da matriz energética brasileira. Scientia: Revista Científica Multidisciplinar, v. 6, n. 1, p. 13-33, 2021.

EGLER, Claudio Antonio G. Bioenergia e transição energética. Espaço e energia, p. 31, 2013.

FARIAS, André Rodrigo et al. Uso do território e federação brasileira= os casos das compensações financeiras associadas ao petróleo e gás natural (royalties), recursos minerais (CFEM) e recursos hídricos (CFURH). 2018. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Instituto de Geociências.

FARIAS, Leonel Marques; SELLITTO, Miguel Afonso. Uso da energia ao longo da história: evolução e perspectivas futuras. Revista Liberato, v. 12, n. 17, p. 07-16, 2011.

FERREIRA, Leandro et al.. FÓRUM DE FUNDOS SOBERANOS BRASILEIROS: ARENA DE FORTALECIMENTO DE GOVERNANÇA E DIFUSÃO DE BOAS PRÁTICAS.. In: Congresso Consad de Gestão Pública. Anais...Brasília(DF) Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 2022.

DE FREITAS, Paulo Springer. Rendas do petróleo, questão federativa e instituição de fundo soberano. Senado Federal, Centro de Estudos da Consultoria, 2009

GOBETTI, Sérgio Wulff. Federalismo fiscal e petróleo no Brasil e no mundo. 2011.

GOBETTI, Sérgio Wulff et al. A polêmica mudança na partilha das receitas petrolíferas. 2020.

GOLDEMBERG, José. Energia e desenvolvimento. Estudos avançados, v. 12, p. 7-15, 1998.

GOLDEMBERG, José; LUCON, Oswaldo. Energia e meio ambiente no Brasil. Estudos avançados, v. 21, p. 7-20, 2007.

HENNING, Luciano Augusto et al. Descaminhos da política energética no Brasil: energias renováveis, gás de xisto e a entrega do pré-sal. 2019. Tese de Doutorado.

KUDAMATSU, Robison Francisco. Rendas do petróleo e desenvolvimento local no Brasil: um estudo empírico com base no produto municipal. 2017. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

LEAL, J. A.; SERRA, R. Federalismo fiscal e repartição dos royalties petrolíferos no Brasil. Cadernos IPPUR, 2003.

LINS, Claudia Maisa Dias; BERTOLLI, Sandro. Evolução e influência do petróleo na economia brasileira. Intertem@ s ISSN 1677-1281, v. 9, n. 9, 2005.

LUCCHESI, Celso Fernando. Petróleo. Estudos avançados, v. 12, p. 17-40, 1998.

MACHADO, Vagner Gomes. Fundo social do pré-sal: a relação entre as rendas da união sobre a produção de óleo e gás e a realização de direitos sociais e difusos no Brasil. 2019.

MAGALHÃES, Andre Simas. Determinantes dos fundos soberanos de investimentos e o caso brasileiro. 2010.

MENDES, André Pompeo do Amaral; TEIXEIRA, Cássio Adriano Nunes; ROCIO, Marco Aurélio Ramalho. Petróleo e gás. 2018.

MENDES, André Pompeo do Amaral; TEIXEIRA, Cássio Adriano Nunes; ROCIO, Marco Aurélio Ramalho. Petróleo e gás = Oil and gas. In: PUGA, Fernando Pimentel; CASTRO, Lavínia Barros de (Org.). Visão 2035 : Brasil, país desenvolvido : agendas setoriais para alcance da meta. 1. ed. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2018. p. 53-88.

MERCHÁN, Catherine Rojas. Novos arranjos na distribuição dos royalties do petróleo: uma análise do debate no Brasil e sua convergência com outras reformas da América Latina. 2015. Tese de Doutorado.

MIELNIK, Otávio. O mercado do petróleo: oferta, refino e preço. FGV Projetos, 2012.

NETO, Amir Borges Ferreira; CORRÊA, Wilson Luiz Rotatori; PEROBELLI, Fernando Salgueiro. Consumo de Energia e Crescimento Econômico: uma Análise do Brasil no período 1970-2009. Análise Econômica, v. 34, n. 65, 2016.

OLIVEIRA, MJ de; VECCHIA, Francisco. A controvérsia das mudanças climáticas e do aquecimento global antropogênico: consenso científico ou interesse político. Fórum Ambiental da Alta Paulista, v. 5, p. 946-962, 2009.

OURIQUES, Helton Ricardo; VIEIRA, Pedro Antonio; ARIENTI, Patrícia Fonseca Ferreira. O fundo soberano chinês como instrumento da estratégia de desenvolvimento. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, 2013.

OURIQUES, Helton Ricardo; VIEIRA, Pedro Antonio; ARIENTI, Patrícia Fonseca Ferreira. As conseqüências da ascensão chinesa para a economia-mundo capitalista: o papel do fundo soberano chinês como instrumento da estratégia de desenvolvimento. Proceedings of the 3rd ENABRI 2011 3 Encontro Nacional ABRI 2011, 2011.

PAMPLONA, João Batista; CACCIAMALI, Maria Cristina. A maldição dos recursos naturais: atualizando, organizando e interpretando o debate. **Economia e Sociedade**, v. 27, p. 129-159, 2018.

PINSKY, Vanessa. Aquecimento global: o que é, causas, efeitos e mapa mental. FIA Desenvolvimento Sustentável, 2022.

PINTO, Eduardo Costa. Nacionalismo energético, Petrobras e desenvolvimento brasileiro: a retomada interditada. Oikos, v. 19, n. 1, 2020.

PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo Valente. Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância. Editora Garamond, 2007.

POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. Renda mineral, divisão de riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2002.

REYMAO, Ana Elizabeth Neirao; ASSUNÇÃO, Marcos Venancio Silva; PEREIRA, Alsidéa Lice de Carvalho Jennigs. A criação de um fundo de equalização de receitas para a CFEM como estratégia de justiça intergeracional em municípios mineradores do Pará. Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável, v. 6, n. 2, p. 01-20, 2020.

RINALDI, PATRÍCIA NOGUEIRA. Estados e Fundos Soberanos de Riqueza: instrumentos de retrocesso ou avanço da globalização financeira. 2010. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)–Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

RINALDI, Patrícia Nogueira. BREVES NOTAS SOBRE A PROBLEMÁTICA DA REGULAÇÃO INTERNACIONAL DOS FUNDOS SOBERANOS DE RIQUEZA.

RINALDI, Patrícia Nogueira; LOURAL, Marcelo Sartorio. Financeirização global, Estados e Fundos Soberanos de Riqueza. **XIX Encontro Nacional de Economia Política–Área Temática**, v. 4.

SACHS, Ignacy. Da civilização do petróleo a uma nova civilização verde. Estudos avançados, v. 19, p. 195-214, 2005.

SCHIAVI, Marcela Taiane; HOFFMANN, Wanda Aparecida Machado. Cenário petrolífero: sua evolução, principais produtores e tecnologias. RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação, v. 13, n. 2, p. 259-278, 2015.

SCHUCHARDT, Ulf; RIBEIRO, Marcelo L.; GONÇALVES, Adilson R. A indústria petroquímica no próximo século: como substituir o petróleo como matéria-prima?. Química Nova, v. 24, p. 247-251, 2001.

SERRA, Rodrigo. Contribuição para o debate acerca da distribuição dos royalties petrolíferos no Brasil. 2005. Tese de Doutorado. Tese de doutorado. Campinas: Instituto de Economia, Doutorado em Economia Aplicada.

SERRA, Rodrigo; TERRA, Denise; PONTES, Carla. Os municípios petro-rentistas fluminenses: gênese e ameaças. Revista Rio de Janeiro, v. 18, p. 19, 2006.

SILVA, Isabela Morbach Machado. Direito financeiro e os fundos de exploração de recursos naturais não renováveis. 2017. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

SILVEIRA, Renata de Albuquerque et al. Aspectos jurídicos ambientais da exploração do petróleo na camada do pré-sal. 2013.

SUGAHARA, Maria Carolina Graciano. Os Fundos Soberanos de Riqueza e suas estratégias geopolíticas: uma análise dos Emirados Árabes Unidos e de Singapura. 2019.

TEIXEIRA, Fernando; FEIJO, Carmem; FEIL, Fernanda. FUNDOS SOBERANOS SUBNACIONAIS: COMO COMBINAR A INOVAÇÃO FINANCEIRA E A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL PARA GARANTIR A PROSPERIDADE DAS GERAÇÕES FUTURAS.. In: Anais do XV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira. Anais...Belo Horizonte(MG) FACE-UFMG, 2022.

Disponível em: <https//www.even3.com.br/anais/akb2022/527547-FUNDOS-SOBERANOS-SUBNACIONAIS--COMO-COMBINAR-A-INOVACAO-FINANCEIRA-E-A-ESTRATEGIA-DE-DESENVOLVIMENTO-LOCAL-PARA-G>. Acesso em: 07/06/2023 11:35

TEIXEIRA, Fernando Amorim. Texto Para Discussão-FINDE 23 Agosto/2022. 2022. Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense.

THOMAS, José Eduardo et al. Fundamentos de engenharia de petróleo, Ed. Interciência: Petrobrás, Rio de Janeiro, Brasil, 2001.

TOLMASQUIM, Mauricio T.; GUERREIRO, Amilcar; GORINI, Ricardo. Matriz energética brasileira: uma prospectiva. Novos estudos CEBRAP, p. 47-69, 2007.

TORRES, Eduardo Mc Mannis. A evolução da indústria petroquímica brasileira. Química Nova, v. 20, p. 49-54, 1997.

VIANA, Fernando Luiz E. Indústria: Indústria Petroquímica. 2022.