



Serviço Público Federal
Universidade Federal do Pará
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Mestrado Acadêmico em Ciência Política

MARCO AURÉLIO DE JESUS MENDES

Conflito Distributivo na Federação Brasileira: O Caso do Pré-Sal no Congresso Nacional

**BELÉM – PARÁ
2016**

MARCO AURÉLIO DE JESUS MENDES

Conflito Distributivo na Federação Brasileira: O Caso do Pré-Sal no Congresso Nacional

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em nível de Mestrado em Ciência Política, da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política, sob a orientação do Professor Doutor Milton Cordeiro Farias Filho.

**BELÉM – PARÁ
2016**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Biblioteca de Pós-Graduação do IFCH/UFPA

Mendes, Marco Aurélio de Jesus

Conflito distributivo na federação brasileira: o caso do pré-sal no congresso nacional / Marco Aurélio de Jesus Mendes . - 2016.

Orientador: Milton Cordeiro Farias Filho

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Belém, 2016.

1. Federalismo - Brasil. 2. Petróleo - Legislação - Brasil. 3. Constituição - Brasil. 4. Renda - Distribuição - Brasil. 5. Deputados Federais - Brasil. I. Título.

CDD 22. ed. 339.2098115

MARCO AURÉLIO DE JESUS MENDES

**CONFLITO DISTRIBUTIVO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: O CASO DO PRÉ-
SAL NO CONGRESSO NACIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em nível de Mestrado em Ciência Política, da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em / /

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Milton Corrêa Farias Filho (Orientador)
Programa de Pós Graduação em Ciência Política da UFPA

Prof. Dr. Celso Antônio Coelho Vaz
Programa de Pós- Graduação em Ciência Política – UFPA (Examinador Interno)

Edilza Joana de Oliveira Fontes
Programa de Pós Graduação em História - UFPA (Examinador Externo)

Belém/PA
2016

DEDICATÓRIA:

Aos meus pais, *in memoriam* ao meu pai que dizia que a única herança que poderia deixar era os estudos e a minha esposa companheira incansável, bem como minhas filhas, que me fazem compreender melhor o mundo a partir de suas ingenuidades.

AGRADECIMENTOS

Faço agradecimento especial ao meu pai, *in memoriam*, que voltou sua vida a dedicar-se à educação de todos seus filhos, a fim de que tivessem uma direção positiva no mundo. Ao meu irmão César Mendes, que divide sempre comigo alegrias e tristezas. Minha irmã Elizabete que carrega consigo a certeza que existem irmãos somente de espírito, torcendo e rezando sempre por mim. Meu irmão Márcio pela constante alegria me fez ver a vida de outra maneira.

Minha gratidão ao Professor Doutor Milton Cordeiro Farias Filho, meu orientador nessa dissertação, que se mostrou sempre paciente, respeitador e me orientou nesse trabalho com segurança e domínio sobre o assunto. Reconhecidamente é o maior conhecedor sobre assuntos de metodologia no Pará. Vou ser eternamente grato e nunca esquecerei o que fez por mim.

É uma honra privar da amizade de Thiago Broni, Professor Doutorando de História, me ensinou como ingressar no Mestrado. Ao meu amigo Professor Doutor Benedito Wilson de Sá, que oferece pra mim um pouco de tudo que tem, foi quem me avisou e vibrou que eu havia passado no Mestrado.

Também estendo ao Professor Doutor Rosildo Paiva, do Centro de Ciências Biológicas, meu amigo particular me incentivou a ingressar no Mestrado, o considero como co orientador de fato. Sem esquecer o Professor Doutor Hélio Luz, do Centro de Ciências Jurídicas, meu amigo que também participou desse processo de ingresso no Mestrado.

Edilza Fontes ficam meus agradecimentos pelo incentivo e pela nossa amizade construída nos movimentos sociais. A todos os Professores do Programa de Pós Graduação em Ciência Política que colaboraram com a minha formação no curso de Mestrado. Seus ensinamentos ficarão registrados para sempre.

Aos serventuários do Programa que sempre nos atenderam com respeito, nos orientando, com atenção e carinho, meus sinceros agradecimentos. Faço um registro especial ao Professor Carlos Augusto, coordenador do Programa, que nos ajudou de todas as formas para que pudéssemos concluir o curso, que seja extensivo aos demais Professores. Destaco o Professor Doutor Alberto Teixeira, sempre muito gentil, educado e democrático, torna-se por isso inesquecível.

Ao Doutor Celso Vaz, professor do PPGCP, por participar da banca examinadora, pelo qual agradeço muito por ter aceitado o convite. Quero registrar ainda que muitos amigos e irmãos não foram mencionados, mas não foram esquecidos e estão presentes nesse trabalho de alguma forma.

RESUMO

As discussões sobre o Federalismo são permanentes e o debate aparece, sobretudo, nas discussões sobre guerra fiscal e na divisão de *royalties*. Essa situação pode ser exemplificada pelo projeto de Lei 5938, de 2009, que trata sobre os *royalties* do petróleo neste cenário. A pesquisa apresentada nesta dissertação tem como problema: **Como se origina e se desenvolvem os conflitos federativos no Congresso Nacional em torno dos benefícios fiscais da produção de petróleo?** O sistema descentralizado ou centralizado da federação brasileira é permeado por desigualdades regionais e sociais e este é o panorama que justifica esta pesquisa, assim o objetivo é estudar o fenômeno do pré-sal no contexto do conflito distributivo da federação brasileira para verificar os argumentos dos parlamentares no Congresso Nacional sobre a partilha dos benefícios fiscais. Os estudos atuais apontam que as relações federativas do executivo central colocam os entes subnacionais financeiramente dependentes, com isso impossibilita o cumprimento de programas cruciais ao desenvolvimento, consequentemente comprometendo a autonomia administrativa e financeira dos municípios que não tem função sem os repasses de recursos. A teoria da justiça aplicada ao federalismo sustentaria que este é um sistema de cooperação entre indivíduos que reconhecem certas regras na sociedade e nela há princípios que formam a estrutura da sociedade e são vistos como objeto de um acordo original. Mas, são as instituições que distribuem direitos e deveres e determinam a partilha dos benefícios da cooperação social. Por esses fundamentos a teoria da justiça converge com o tema estudado e tem uma contribuição de real valor na formação teórica dos problemas encontrados no federalismo. Quanto à metodologia, trata-se de uma pesquisa documental, cuja coleta de dados se baseou em informações secundárias e primárias nos sites especializados sobre o tema e nos documentos e nos sites do Congresso Nacional. Os dados foram interpretados e apresentados em forma de tabelas e gráficos. Os resultados obtidos mostram que durante a discussão na tramitação do projeto de lei 5.938 de 2009, havia uma disputa por *royalties* entre estados produtores e não produtores do petróleo e os conteúdos dos programas partidários não foram utilizados nas discussões das propostas. A conclusão é que o estudo sobre a divisão dos *royalties* do petróleo é feito de forma desigual, o que leva acreditar que uma das causas das condições sociais precárias da maioria dos estados gera um forte desequilíbrio de renda entre as regiões do país, pela má divisão dos *royalties* do petróleo.

Palavras-chaves: Pré-sal; Federalismo; *Royalties*; Justiça; Deputados.

ABSTRACT

Discussions on Federalism are permanent, and the debate appears above all in discussions of fiscal warfare and the division of *royalties*. This situation can be exemplified by Bill 5938, of 2009, which deals with oil *royalties* in this scenario. The research presented in this dissertation has as a problem: How do federation conflicts originate and develop in the National Congress regarding the fiscal benefits of oil production? The decentralized or centralized system of the Brazilian federation is permeated by regional and social inequalities and this is the panorama that justifies this research, so the objective is to study the pre-salt phenomenon in the context of the distributive conflict of the Brazilian federation to verify the arguments of the parliamentarians in the National Congress on the sharing of tax benefits. Current studies indicate that the federative relations of the central executive place the subnational entities financially dependent, thereby making it impossible to comply with programs crucial to development, consequently compromising the administrative and financial autonomy of municipalities that do not have a function without the transfer of resources. The theory of justice applied to federalism would maintain that this is a system of cooperation between individuals who recognize certain rules in society and there are principles that form the structure of society and are seen as the object of an original agreement. But it is the institutions that distribute rights and duties and determine the sharing of the benefits of social cooperation. For these reasons the theory of justice converges with the studied subject and has a contribution of real value in the theoretical formation of the problems found in federalism. As for the methodology, this is a documentary research, whose data collection was based on secondary and primary information in the specialized websites on the subject and in the documents and on the websites of the National Congress. The data were interpreted and presented in the form of tables and graphs. The results show that during the discussion in the process of bill 5,938 of 2009, there was a dispute for *royalties* between producer and non-oil producing states and the contents of the party programs were not used in the discussions of the proposals. The conclusion is that the study of the division of oil *royalties* is done in an unequal way, which leads one to believe that one of the causes of the precarious social conditions of most states generates a strong income imbalance between the regions of the country, division of oil *royalties*.

Key words: Pre-sal; Federalism; *Royalties*; Justice; Members of Parliament.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Interesses defendidos pelos deputados, por partido, na tramitação do PL 5938/09.....	65
Figura 2. Interesses defendidos pelos deputados na tramitação do PL 5938/09 por estado.....	66
Figura 3. Resultado final da votação do Projeto de Lei 5938/2009.....	72

LISTA DE TABELA

Tabela 1 – Resultado da votação do PL 5938/2009, por partido na Câmara dos Deputados (2010).....	73
Tabela 2 – Resultado da votação do PL 5938/2009, por estado na Câmara dos Deputados (2010).....	75

ANEXO I

- 1. Projeto de Lei 5938 de 2009.....**
- 2. Emendas ao Projeto de Lei 5938 de 2009.....**

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANP – Agência Nacional do Petróleo
CEPAL – Comissão econômica para América Latina
CIDE – Contribuição de intervenção de domínio econômico
CNPE – Conselho Nacional de Petróleo e Energia
CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
FPE – Fundo de Participação do Estado
FPM – Fundo de Participação do Município
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
ONG,s – Organizações não governamentais
ONU - Organização das Nações Unidas
PL – Projeto de Lei
PLC – Projeto de Lei da Câmara
PLS – Projeto de Lei do Senado
DEM – Partido Democrata
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PP – Partido Progressista
PPS – Partido Popular Socialista
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PR – Partido Republicano
PSB – Partido Socialismo Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileiro
PT – Partido dos Trabalhadores
PTC – Partido Trabalhista Cristão

PV – Partido Verde

SUS – Serviço Único de Saúde

UF,s – Unidades Federativas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 CAPITULO - TEORIAS DE BASE	14
1.1 SOBRE O FEDERALISMO	14
1.2 DILEMAS ATUAIS DO FEDERALISMO	16
1.3 O FEDERALISMO NO BRASIL E NO MUNDO	17
1.4 ABORDAGEM DA TEORIA DA JUSTIÇA	19
1.5 TEORIA TRIPARTITE	21
2 CAPITULO – ANÁLISE DOS CONFLITOS DISTRIBUTIVOS NAS CONSTITUIÇÕES	23
2.1 A CONSTITUIÇÃO DE 1891: A PRIMEIRA REPÚBLICA	23
2.2 AS CONSTITUIÇÕES DE 1934 E 1937: O ESTADO NOVO	25
2.3 A CONSTITUIÇÃO DE 1946 E A DEMOCRACIA	28
2.4 AS CONSTITUIÇÕES DE 1967/1969; A FEDERAÇÃO CENTRALIZADA	30
2.5 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E DESCENTRALIZAÇÃO DA FEDERAÇÃO	31
3 CAPITULO – PROPOSTAS DOS DEPUTADOS POR REGIÃO	33
3.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	33
3.2 REGIÃO NORTE	36
3.3 REGIÃO NORDESTE	37
3.4 REGIÃO SUDESTE	39
3.5 REGIÃO CENTRO-OESTE	41
3.6 REGIÃO SUL	42
4 CAPITULO – OS DISCURSOS DOS DEPUTADOS SOBRE O PROJETO DO PRÉ-SAL	44
4.1 A BANCADA DA REGIÃO NORTE	44
4.2 A BANCADA DA REGIÃO NORDESTE	47
4.3 A BANCADA DO SUDESTE	49
4.4 A BANCADA DO CENTRO-OESTE	53
4.5 A BANCADA DO SUL	56
4.6 ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS	59
5 CAPITULO - RESULTADO DA VOTAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS	62
5.1 A TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI 5938/2009	62
5.2 A VOTAÇÃO POR REGIÃO E ESTADOS	64
5.2.1 REGIÃO NORTE	64
5.2.2 REGIÃO NORDESTE	64
5.2.3 REGIÃO SUDESTE	65
5.2.4 REGIÃO CENTRO OESTE	66
5.2.5 REGIÃO SUL	66
5.3 RESULTADO GERAL	67
5.3.1 VOTAÇÃO POR PARTIDO POLÍTICO	67
5.3.2 VOTAÇÃO POR ESTADO	69

6	CAPITULO - RESULTADO DA VOTAÇÃO NO SENADO	70
6.1	TRAMITAÇÃO E DISCUSSÃO POR REGIÃO	70
6.1.1	REGIÃO NORTE	71
6.1.2	REGIÃO NORDESTE	72
6.1.3	REGIÃO SUDESTE	75
6.1.4	REGIÃO CENTRO OESTE	78
6.1.5	REGIÃO SUL	79
	CONCLUSÃO	82
	REFERENCIAS	85

INTRODUÇÃO

Os estudos sobre federalismo é uma constante no meio dos cientistas políticos e juristas e o tema central que envolve esses debates é o dilema sobre a forma como o sistema é, centralizado ou descentralizado, além de que as guerras fiscais é a mola propulsora dessa discussão, quando tudo praticamente gravita em torno da divisão dos benefícios fiscais entre os entes federativos, pelo menos no Brasil.

Esse trabalho tem como uma de suas metas estabelecer a discussão entre os princípios constitucionais do federalismo e a teoria da justiça, pois esses dois temas são uma das bases de sustentação desse trabalho, então esse diálogo permanente pode ser visto em todos os capítulos desse trabalho, quando vimos à possibilidade de discutir as teorias através de um tema que pudesse contemplar diversas formas de análise. A pesquisa apresentada nesta dissertação tem como questionamento principal: **Como se origina e se desenvolvem conflitos federativos no Congresso Nacional em torno dos benefícios fiscais da produção de petróleo?**

As análises foram feitas através da revisão bibliográfica, se ocupando de uma literatura clássica e contemporânea, assim o objetivo é estudar o fenômeno do pré-sal no contexto do conflito distributivo da federação brasileira para verificar os argumentos dos parlamentares no Congresso Nacional sobre a partilha dos benefícios fiscais.

Desse modo utilizamos como método a revisão bibliográfica e a pesquisa foi feita por meio de levantamentos e análises documentais, portanto trata-se de uma pesquisa documental e os dados estavam abrigados nos sites do Congresso Nacional e também houve pesquisa em outros sites que contribuíram com o trabalho, assim como a análise de artigos.

A pesquisa se dividiu em qualitativa e quantitativa, sendo que na primeira foi feito um estudo a partir de livros, artigos, textos, etc. e a segunda se caracterizou pelo levantamento de dados feitos na Câmara e no Senado Federal, possibilitando a construção de gráficos e tabelas das informações obtidas do processo de discussão do projeto de lei.

Uma pesquisa que considero de muita importância foi à análise das constituições brasileiras que puderam mostrar como se estabeleceu a divisão de *royalties*, de benefícios fiscais e da arrecadação tributária de cada ente federativo, sendo que cada constituição promulgada ou outorgada possibilitou diagnosticar a conjuntura do país.

Os dados puderam ser interpretados quando foram colocados em tabelas e gráficos que demonstrou a possibilidade de uma comprovação dos interesses dos parlamentares com a aprovação do projeto de lei, esses resultados trouxeram uma comprovação que havia uma

disputa de interesses regionalizada e federativa entre os parlamentares que disputavam os *royalties* derivados dos benefícios da produção do petróleo entre estados produtores e não produtores.

Assim, tivemos a constatação que as propostas dos parlamentares não eram pela defesa dos seus programas partidários, aquilo que os partidos definem na sua carta programa ou mesmo propostas que houvesse um conteúdo ideológico, aquele debate de ideias em seus discursos, todavia, no levantamento dos discursos dos deputados constatamos propostas de interesse nacional para atender demandas regionalizadas ou de seus estados que ficaram concentradas em 06 (seis) áreas específicas, contudo, os parlamentares dos partidos políticos mesmo da base aliada do governo se desfiguraram com a fidelidade ideológica e votaram em favor de suas regiões.

As evidências ficaram definidas a partir do momento em que não havia uma disputa ideológica partidária e as dificuldades sociais dos estados e das regiões apresentadas pelos parlamentares formataram o debate, tendo como cerne da questão o fato de quem produz e não produz petróleo, assim concluímos que prevaleceram na votação os interesses de uma maioria não beneficiada pela divisão dos *royalties*, demonstrada pelos critérios das partilhas dos *royalties* que precisavam ser modificados.

1 CAPITULO - TEORIAS DE BASE ANALÍTICA

1.1 SOBRE O FEDERALISMO

Esse capítulo está voltado às análises teóricas do federalismo brasileiro, pois não há espaço para se debruçar sobre as teorias do federalismo recorrente em outras nações, apesar das questões que ocorrem em torno do federalismo no mundo sejam parecidas, mas não há como dimensionar a realidade de outros países, assim, nos concentramos sobre as análises teóricas do federalismo brasileiro, tentando demonstrar desde a origem até momentos atuais.

Para (SOUZA, 2008) a revisão atual da literatura aborda as principais teorias sobre federalismo: a) federalismo como descentralização das instituições políticas e das atividades econômicas; b) federalismo enquanto pacto; c) federalismo e democracia; d) federações e federalismos.

No início da República ficaram estabelecidas algumas regras na relação de controle e imposição pela união contra os entes federativos e nessa forma de tratamento havia maior concessão à concentração de poder ao Presidente, isto ficou definido como uma relação verticalizada entre a união e os entes subnacionais. (COSTA, 2007).

As mais importantes vertentes políticas da República se converteram ao federalismo, sendo que as atribuições do legislativo foram ampliadas e as relações políticas entre a União e os estados ficaram indefinidas, pois havia maior concentração de arrecadação de tributos nos estados, sufocando a política dos municípios (LESSA; 1997).

Diante do que se viu no império havia uma grande concentração das instituições sob o controle do poder central, mas com a chegada da república, o poder vai se descentralizar e as instituições terão independência e tomarão seus próprios rumos de acordo com suas funções, fazendo com que o sistema passe a ser adotado de forma descentralizada, oportunizando mais autonomia aos estados da federação.

A propaganda em favor da república elaborou um programa de reformas políticas e nessas reformas pediam a descentralização político-administrativa, fazendo com que o pedido de alteração da descentralização no federalismo fosse à única mudança positiva feita pelos republicanos, pois assim, o federalismo se tornou um ponto obrigatório na agenda por ocasião do término do império. (CARVALHO, 2011)

O federalismo brasileiro é uma verdadeira atmosfera política polarizada em permanente conflito, com destaque para a centralização e descentralização, tratando-se de

verdadeiro formato complexo e se desenvolvendo com focos centralizadores e descentralizadores (ALMEIDA, 2005).

Já se passou mais de cem anos que o Brasil adotou a forma federativa e experimentou diversos tipos federativos, entre ditaduras e democracias, mas os tipos de federalismo foram desenhados pelos textos constitucionais o que pode ser confirmado no conteúdo das 07 (sete) constituições, por isso a importância de estudar o constitucionalismo para entender o federalismo. (SOUZA, 2005)

Portanto, o que molda o sistema federalista são algumas características próprias, as quais podem oscilar de acordo com o cenário político, social, e principalmente o econômico, daí eles passam a formatar o tipo de federalismo, por isso, a todo tempo as instituições que ficam inconformadas com a forma de divisão de algum tipo de benefício, com a maneira da relação entre executivo-legislativo, buscam fazer alterações no pacto federativo.

As características dos sistemas federativos não é um consenso, mas aparece duas, que podem ser consideradas como de maior importância, trata-se de desenho institucional e divisão territorial do poder governamental, mas há outros objetos que servem de base analítica como a dinâmica da economia política, da competição partidária e da cultura política. (SOUZA, 2005).

A dicotomia entre centralização e descentralização forma uma polarização no jogo das relações intergovernamentais, demonstrando o modelo complexo que é a federação brasileira, essas duas características se apresentam em quase todas as federações pelo mundo (ALMEIDA, 2005). Há estudos considerando que o federalismo retarda o avanço da repartição no estado de bem-estar social e criou-se um indicativo na literatura que dá suporte a essa suposição (RODDEN, 2005). A maneira como se formou a convivência na federação brasileira são em parte legadas da ditadura e em parte erguidas ou ajustadas depois da redemocratização (MENDES, 2013).

Notadamente a federação brasileira convive com as mesmas dificuldades do passado, guerras fiscais, relação intergovernamental, descentralização ou centralização, arrecadação tributária, forma de repasses de benefícios fiscais, incluindo os *royalties* do petróleo, porém, há outro fator a parte que reflete diretamente na construção e consolidação do sistema federalista, são as alternâncias entre democracias e ditaduras, pois essas alternâncias políticas impedem a sedimentação do sistema. Mas, a federação brasileira continua tentando encontrar caminhos para contornar esses problemas do federalismo.

1.2 DILEMAS ATUAIS DO FEDERALISMO

Podemos observar que os dilemas na federação fazem parte da nossa construção histórica e as principais questões discutidas no federalismo são as guerras fiscais, se o sistema deve ser centralizado ou descentralizado, se deve conceder maior autonomia administrativa aos entes subnacionais, se devem ser ajustadas as relações intergovernamentais entre o poder central e os demais entes da federação.

A federação brasileira é do tipo centralizado ou descentralizado? Outra indagação: se reportando que o modelo norte americano, influenciou a forma do estado no Brasil, será que essa centralização imperial teria causado uma sedimentação no modelo de estado no Brasil? Ou será que as negociações de poderes na república velha demoraram se consolidar? (ARRETCHE, 2005). Mas não é somente a centralização ou descentralização que são características do federalismo que merece ser discutida, outra questão de grande embaraço que merece uma reavaliação trata-se da distribuição de competências e recursos entre os entes federativos. (ARRETCHE, 2005, apud, ELAZAR, 1991).

Outra característica que aparece no federalismo de grande relevância são as ações fiscais que pôde ser vista com a instalação da república, daí surgindo uma forma descentralizada das ações fiscais, as quais vão sofrer alterações de acordo com o tempo e a forma de governo, mas essa característica durante o Estado novo passa a ser centralizada, porém com o período da redemocratização de 1946-1964, as ações fiscais passam a serem tratadas de forma descentralizada. (ARRETCHE, 2005, apud, SOUZA, 1997; SERRA; AFONSO, 1999).

O nosso sistema tributário ainda sofre fortes influências do período imperial, que não alterou muito as formas de arrecadação, privilegiando interesses de grandes grupos econômicos, que por sua vez, interferem diretamente na política brasileira, os quais estabelecessem os tipos de distribuição da arrecadação de benefícios fiscais, gerando com isso desequilíbrios entre os entes federativos, causando diferenças regionais nos padrões econômicos.

A descentralização é frequentemente concebida como a transferência de autoridade dos governos centrais para os governos locais, tomando-se como fixa a autoridade total dos governos sobre a sociedade e a economia (RODDEN, 2005). Uma variável pouco discutida no federalismo é a coordenação intergovernamental, pois se trata de um grande problema e nela está às formas de integração, socialização das decisões e compartilhamento entre os entes

federativos. Essas relações intergovernamentais são bem complexas, que estão relacionadas aos tipos de conflito de interesses políticos. (ABRÚCIO, 2005).

Um problema federativo latente no Brasil são as dificuldades econômicas dos municípios, porque desde a implantação da federação, havia a presença de acentuadas desigualdades econômicas entre os entes federativos, que levou os municípios sempre a sofrerem com essas desigualdades, isso pode ser visto pela baixa arrecadação tributária. (ABRÚCIO, 2005).

Os dilemas atuais sobre o federalismo brasileiro permanecem e as guerras fiscais é o tópico central, assim, pela via de consequência dessas guerras, os municípios são os entes federativos que mais sofrem com a ausência de repasse financeiro, gerado pela guerra fiscal, mostrando que esses entes continuam em órbita de falência, constatação que pode ser comprovada pela riqueza que está concentrada em poucas regiões e estados, aí se verifica que os repasses não são suficientes aos entes federativos locais, pois os programas de ações públicas não são cumpridos.

1.3 O FEDERALISMO NO BRASIL E NO MUNDO

Todas as nações que pretendiam implementar o federalismo, tiveram que enfrentar um debate de ideias ou mesmo conflitos sangrentos, a passagem de um regime anterior para uma república, pressupôs sempre rupturas traumáticas, pois no geral havia sempre grupos insatisfeitos com regimes anteriores que estavam desgastados popularmente e precisavam ser substituídos por um governo que correspondesse as vontades da população.

O Federalismo pode ser visto conceitualmente como uma ideologia política, quando se reúne um conjunto de ideias para aprimorar a forma de governar ou de centralizar o poder, pode ser também visto como a concentração das decisões num Estado pela união de outras unidades federativas e por último pode ser compreendido como um arranjo institucional. (COSTA, 2007).

Para o autor, explica-se a engenharia de funcionamento do federalismo em qualquer nação federalista, quando se compreende como funcionam as principais instituições políticas e administrativas, dando exemplo os partidos políticos, as casas legislativas e os órgãos executivos nos diversos níveis da federação, assim como o poder judiciário, a burocracia, etc.. (COSTA, 2007).

A construção democrática brasileira passa pelo nível de importância que tem a federação, que sofre profundas e necessárias alterações, baseado numa experiência de um

período recente o federalismo brasileiro é certamente um dos exemplos mais bem coroados e completos entre todos que existem (ABRÚCIO, 2005). Mas, há estudos empíricos recentes contestando essas teorias, apresentando evidências que associam a descentralização ao federalismo a níveis mais altos de padrão de corrupção (RODDEN, 2005, apud, TREISMAN, 2000).

Há de se ressaltar que o contexto histórico da federação brasileira ficou desenhado por alternâncias entre os níveis de governo e experiências de democracias e ditaduras que levaram a certa instabilidade governamental, produzindo em nossa história momentos de crescimento, aceleração e colapso econômico, por isso a federação ainda está em fase de consolidação, em razão das crises que sempre aparecem, modificando as características do federalismo.

O sistema federalista na nação indiana veio em decorrência de fortes conflitos bélicos e a cultura religiosa influenciou os dirigentes que até hoje mantém a estrutura federalista, o parlamento indiano possui uma farta autoridade residual que lhe autoriza a legislar em matérias comuns e concorrentes e a Suprema Corte indiana a todo tempo cria em sua fonte interpretativa para consubstanciar as atividades de hegemonia do governo central, assim o federalismo cooperativo é característico da Índia e encontra-se definido e desenvolvido por conjunto de instituições, como o caso da Comissão Nacional de Finanças, que trata sobre a alocação dos recursos federais aos estados. (BAXI, 2007).

O tipo de federalismo dos Estados Unidos definiu-se em governo central e governos estaduais pela união de estados autônomos que estabeleceu a divisão de poderes entre governo local e federal, dando supremacia ao poder central, além de criar a dualidade de competências, que se refere à divisão dos poderes legislativo federal e estadual, atuando os governos apenas no âmbito de seus territórios (OLIVEIRA FILHO, 2009).

A formatação do federalismo do Estado Argentino se inclinou à centralização, pois as unidades federativas estavam esparsas, por isso era necessário a sua reunificação, dando um basta ao modelo confederativo que funcionava desde o início do século XIX, mas essa experiência, veio após muitas guerras civis e problemas políticos e quase no final do século XIX o federalismo foi definido como a forma de Estado, que ficou a orientação de duas autoridades, o governo provincial e o governo federal, entrando nesse jogo a Corte Suprema como árbitro dos conflitos, o seu sistema é bipartidário com uma república centralizada e um poder executivo muito forte e ao mesmo tempo concede autonomia as províncias, mas em 1994, houve uma reforma constitucional, que reforçou o federalismo, foi criada uma relação mais transparente entre as províncias e o poder central, principalmente quanto à repartição das

receitas fiscais, do poder de tributação e políticas de fomento nacional, tudo isso ficou sob o domínio provincial. (GUERRERO, 2012)

Na Alemanha estabeleceram a competência concorrente, os entes federativos podem atuar conjuntamente, pois se trata de um federalismo de cooperação e de execução, inexistindo competição entre os entes federados, isso demonstra que há certo estado de bem-estar social, quando há a divisão de receitas entre governo central e os estados cooperados. Com isso era menor as questões redistributivas, pois o momento econômico reduzia o conflito entre governo e as regiões que passaram a adotar o federalismo dual, com distribuição do poder central que fica com a política e os Estados com a competência administrativa (LIMONGI, 2011).

Cada país guarda seu contorno histórico, pois o desenho federativo de cada nação tem suas peculiaridades, cada uma com seu desenho institucional, suas formas de divisão fiscal, definição de centralização ou descentralização, e, alguns atores são centrais nesse papel de formação do estado federativo: as instituições, a divisão de receitas, as relações intergovernamentais, porém tudo isso vai ser previsto por uma legislação constitucional.

1.4 ABORDAGEM DA TEORIA DA JUSTIÇA

Analisando o debate sobre o projeto de lei 5938/2009, concluímos que esse debate foi marcado por conflitos de interesses que demonstravam a tese do justo e do injusto, delimitando um campo de observação que por um lado alguns parlamentares procuraram defender que na sociedade existe um sistema de cooperação e por isso os lucros devem ser repartidos e de outro alguns parlamentares defenderam que contratos celebrados anteriormente não devem ser anulados, explicando que quem produz mais, ganha mais.

A concepção de Rawls (1981) é sobre uma justiça com equidade, termo que se refere as origens de como se constroem a estrutura institucional da sociedade, pra isso se realizar deve haver uma condição original de igualdade entre os homens, é uma volta ao estado de natureza, por isso o suporte na teoria Hobbesiana, sob a ótica do contrato social. Mas o que rege a justiça com equidade são princípios da igualdade, como atributo de direitos e deveres e desigualdade econômica e social, que sugere desigualdade de riqueza e autoridade.

Assim as pessoas livres e racionais estão voltadas a engrandecer seus únicos interesses num contrato aonde todos acatariam uma situação de igualdade, abrindo mão de seus valores e se estabeleceria uma condição no jogo que ninguém ganha e ninguém perde, pois uma

sociedade é uma reunião de cooperados e que nas suas inter relações se reconhecem várias regras, que através desses associados objetivam vantagens recíprocas.

Porém existem sujeitos dentro dessas relações sociais, quando o autor se refere que o sujeito fundamental da justiça é a estrutura básica da sociedade e essa estrutura é composta por instituições políticas, econômicas e sociais, conseqüentemente essas instituições distribuem os direitos e deveres fundamentais e determinam a partilha dos benefícios da cooperação social. Porém, a sociedade é marcada por conflitos e interesses individualizados e nesse contexto as sociedades dificilmente estão em harmonia, então, o justo e o injusto, em regra, sempre estará em discussão, dizendo o autor que a principal ideia da teoria da justiça reside no objeto do acordo original e quando esse acordo é descumprido, emerge os conflitos de interesses.

No caso pra Nozick, (1991) deve haver um modelo de Estado mínimo, é um contraponto à teoria de Rawls, resistindo à intervenção do Estado na distribuição dos bens, por entender que essa resistência está legitimada por uma ordem liberal vigente, pois segundo o autor a expressão justiça distributiva não se refere necessariamente a um sistema controlado por uma entidade que se utiliza de uma fórmula para dividir coisas. Então o sistema seria impessoal, não havendo um comando para distribuição dos recursos, por isso aqueles que produzem, por sua técnica ou por seu intelecto não poderão ser injustiçados quanto à distribuição do resultado do seu trabalho ou de seus investimentos.

Dessa forma, é possível definir que a justiça distributiva somente poderá ser considerada justa quando todos têm direito às propriedades já possuidoras sob o critério da distribuição, assim, considera que uma distribuição é justa, atendendo os meios legítimos, se originada de outra distribuição é justa, ou seja, redistribuir os bens daqueles que são merecedores para aqueles em posição inferior, corresponde a uma espécie de “furto” por parte do Estado, inclusive aqueles que se beneficiarem.

Para Aguiar (1993) as pessoas ou instituições que criam expectativas de um ordenamento baseado na forma de bem-estar social, podem ter decepções, haja vista, que uma justiça tem sua forma dialética, esse modo dialético que a justiça estabelece deve passar pela mudança social, pela derrubada de poderes discricionários e pela transformação da economia em favor dos dominados e o resultado disso é que a verdadeira justiça é a justiça social, aquela que tem divisão de renda e equilíbrio econômico.

O modelo federalista brasileiro aponta diversas dificuldades, isso pode ser visto por ocasião da discussão sobre os *royalties* do pré-sal, quando os parlamentares que defendiam interesses de seus estados e de suas regiões não produtoras de petróleo debatiam em oposição

com aqueles que defendiam os estados produtores do petróleo e que queriam manter as regras anteriores dos percentuais dos *royalties*, então a teoria da justiça vem pra justificar teoricamente esses interesses que se colidiam.

1.5 TEORIA TRIPARTITE

Uma das fontes de compreensão sobre os estudos do federalismo é a teoria da tripartição dos poderes, nela podem ser encontrados os estudos sobre as formas mais comuns de divisão dos três poderes visto nas federações, contudo as raízes dessa teoria podem ser encontradas no pensamento filosófico de Aristóteles que estabelece algumas formas de governar, atribuições de funções e quem pode governar, porém, essa teoria vai ficar sistematizada no pensamento de Montesquieu, o qual vai falar categoricamente na divisão dos três poderes e na harmonia entre eles.

Na concepção de Aristóteles, (1996) o homem é um ser político, é um ser social, individualmente o homem isolado está fadado a ficar de fora da sociedade, por isso o homem precisava reunir o indivíduo, a família e o Estado, pois o indivíduo sozinho não era tão importante, ele precisava dessa união para formar um todo, o todo era importante, que era o Estado, então, o Estado nasce dessa associação, de uma formação de comunidades, voltadas para o bem, por isso o homem para fazer parte do corpo político precisava de maturidade, de experiência, somente assim poderia ter acesso à classe política.

Em nossa compreensão foi com Aristóteles que nasce uma ideia da teoria tripartite da divisão do poder, pois na sua ideia existiam três órgãos distintos, os quais recaiam as decisões de estado e foram definidos como poder deliberativo, executivo e poder judiciário, ressaltando que Aristóteles não elaborou a teoria da divisão do poder, mas é com Montesquieu que ela ganha formatação que deu contornos específicos e determinados aos poderes executivo, legislativo e judiciário, tornando-se muito importante para as democracias.

Para ROSSEAU (1981), o poder legislativo emana do povo e deve existir uma força pública, que obrigatoriamente vai atuar segundo uma vontade geral, então a definição de governo se pautou num agente intermediário que tinha a função de manter a relação mútua entre os súditos e o soberano que eram chamados de governadores, assim ficava encarregado de executar as leis e tinha o condão de poder executivo, quanto ao judiciário havia um tipo de opção na magistratura que poderia ser realizada por escolha ou por sorteio.

LOCKE (1983) pela sua concepção, o homem no estado de natureza não convivia de modo promíscuo, como algo tão livre que todos poderiam fazer tudo, num verdadeiro estado de anarquia, discordando um pouco de Hobbes, havia lei nesse estado de natureza, mas o

homem precisava de um poder político, porque entendia que um homem só não poderia julgar, pois poderia cometer injustiças, então através de um pacto social resolveram criar um poder político, assim constituído, apenas uma ressalva, esse poder político não era absoluto, continuaria sendo preservados o direito à vida, propriedade, a liberdade, etc...O poder legislativo, era responsável pela elaboração das leis, então descrevia o poder legislativo como a forma de manutenção de uma comunidade, assim as leis precisavam de uma continuidade em suas ações e permanente assistência e necessitava de um poder que realizasse tal fiscalização e execução. O poder executivo era responsável pela aplicabilidade da lei, o poder executivo tinha a função de estabelecer a força pública no campo interno com vistas a manter a ordem e o direito e o poder federativo, que ficaria responsável em estabelecer contato com estrangeiros, podendo também declarar a guerra e a paz, esse poder federativo possui a função de gerir a segurança, mesmo fora da comunidade, subsidiando acordos.

MONTESQUIEU (1962), quando faz sua pesquisa tornou-se necessário fazer algumas observações e começou na Grécia e em Roma sobre como funcionava as formas de governar, os poderes constituídos e como eram divididos, assim quando se refere à Grécia, diz que os poderes eram mal distribuídos, já em Roma se reporta que na república os censores tinham a capacidade de legislar, o poder executivo dominava o Senado e aos magistrados julgava pelos tribunais, mesmo considerando que o governo de Roma era viciado, mas é com base nesse campo de observação que se formatou uma divisão mais enxuta da divisão dos poderes, através do legislativo, que ficou com a responsabilidade de elaborar as leis, o executivo, sob a responsabilidade do príncipe ou do magistrado ficava o compromisso de realizar a paz ou declarar a guerra, estabelecer a segurança e prevenir invasões e ao judiciário, a responsabilidade de punir os crimes ou julgar os dissídios da ordem civil, por tudo isso deveria haver essa repartição em razão do risco de uma só pessoa governar se tornar um governo tirano.

Contudo, uma contribuição importante na criação da teoria tripartite, se refere ao sistema de freios e contrapeso dos poderes constituídos, quando em sua lembrança trás a experiência no governo de Roma, que diz que os três poderes podem ser bem distribuídos, quando o povo estava com a maior parte do legislativo, parte do poder executivo e parte do poder de julgar, assim esse grande poder necessitava ser contrabalançado por outro.

BONAVIDES (2002), comenta que os escritos de Montesquieu sobre a separação de poderes exerceram forte influência sobre o moderno estado de direito no tocante a princípios vetores da democracia, como o direito a liberdade, ocorre que em outros momentos como na idade antiga, média e contemporânea, já havia outros precursores dessas ideias é o que pode

ser observado em Aristóteles que diferenciava a Assembleia Geral, o corpo de magistrados e o corpo judiciário.

Procuramos resgatar nesse tópico o pensamento desses autores, principalmente aqueles que denominamos de autores clássicos, os quais contribuíram de forma extraordinária para formação dos Estados modernos, da teoria dos poderes, das formas de governar, denominando quem poderia governar, assim, esses pensamentos vigoram até nos dias de hoje, mesmo que tenham sido modernizados na sua forma, construindo outras teorias, mas o fato é que de algum modo o pensamento moderno se inspirou nesses autores clássicos.

2 CAPITULO – ANÁLISE DOS CONFLITOS DISTRIBUTIVOS NAS CONSTITUIÇÕES

Alguns fatores de análise que colaboram para compreender os conflitos distributivos no contexto da federação brasileira, entre outros aspectos a serem observados estão o exame de todas as constituições, visto como de vital importância, mas, há outros fatores a serem analisados que podem ser encontradas nos textos constitucionais como os modelos tributários, as divisões de *royalties* entre união, estados e municípios, as competências de arrecadação tributária dos entes federativos e as formas de relação intergovernamental.

2.1 A CONSTITUIÇÃO DE 1891: A PRIMEIRA REPÚBLICA

A constituição brasileira de 1891 foi inspirada no modelo norte-americano e ficou conhecida como a constituição americana e na capa está escrito Constituição dos Estados Unidos do Brasil.

Essa carta magna foi o símbolo da implantação da república e da forma federalista, que abandonou o tipo unitário que existia no império, e fez alterações significativas na mudança do regime monárquico, extinguindo o quarto poder, conhecido como poder moderador e passou a adotar o modelo tripartite de poderes (ARAÚJO; VIDAL JÚNIOR, 2012).

Aparece no texto constitucional de 1891 a federação brasileira que recepcionou um sistema de divisão das receitas tributárias, trazendo a definição dos tipos de competência tributária para a União e os estados, mas os municípios ficaram alijados desse poder de competência. (ARRETCHE, 2005 *apud* VARSANO, 1996).

Na implantação da república tudo era novidade, o tipo de economia, os poderes ficaram descentralizados, foi concedida autonomia aos entes federativos, o regime mudou para presidencialismo, mas havia a necessidade de certa consistência política para manter o poder e as instituições precisariam estar funcionando e serem controladas para não ter a sombra de um golpe militar, já que havia rumores dessa possibilidade.

Quanto às minas eram tidas como propriedade do reino português, que adotou um sistema de exploração, a qual tinha como base a propriedade ostentada em título imperial, conhecido como sistema ao modo regaliano, um modelo muito utilizado pelos países imperiais, mas com a proclamação da República e a chegada da Constituição brasileira de 1891 foi alterado o sistema para acessão (SCAFF, 2014).

A constituição de 1891 herdou quase toda a estrutura tributária do império e as fontes tributárias deveriam ficar separadas e os impostos seriam de competência exclusiva da união que determinaria para os estados quais os seus tributos a serem arrecadados, em consequência os estados tinham o poder de definir os impostos aos municípios, mas somente a união e os estados tinham autonomia para criar tributos (VARSAÑO, 1998).

O Estado português teve o rótulo de um país patrimonial, pois os recursos eram todos patrimoniais, eis que Gilberto Bercovici, citado por Scaff, afirma que “o uso dos recursos minerais, relativo a ouro e pedras preciosas era a principal meta da instalação do império lusitano no Brasil” (SCAFF, 2014 *apud* BERCOVICCI 2014).

Todavia, a área econômica ficou muito abandonada nessa constituição, isso no plano teórico, mas havia o ciclo econômico que estava dominado pela cafeicultura, a qual tinha uma disputa internacional e ficou muito valorada a partir de um padrão da moeda ouro e os bancos que emitiam a tinham como moeda base e havia estoque de grandes quantidades do café pra serem vendidos em alta no momento adequado.

Na Constituição Federal de 1891 os estados e municípios receberam autonomia, mas ficaram sob o controle do poder central, apesar das rendas serem desses entes federativos, com isso prevalecia à relação de domínio político da união que estabelecia uma dependência econômica aos municípios (VEDANA, 2002).

Um problema atual na carta magna é a divisão de rendas, mas na constituição republicana esse dilema foi identificado de imediato entre a união e os estados e houve até campanha para que tivesse uma reforma, porque a questão estava relacionada à divisão de impostos e o conteúdo econômico da carta magna era bem confuso e não definiam a quem pertencia as minas e jazidas (BATISTI, 2007).

A partilha dos tributos entre união e estados foi considerada como a maior novidade na carta de 1891, isso significava para a união que competia em arrecadar sobre rendas industriais e comerciais e aos estados, sobre exportação de produtos, enquanto que aos municípios era definido pelo estado o tipo de arrecadação, contudo, os municípios poderiam exercer a arrecadação por competência concorrente (BALEEIRO, 2001).

Ao escolher o modo federalista, do tipo presidencialista, a constituição estabeleceu largas atribuições ao poder legislativo, configurando um tipo de relação duvidosa entre a união e os estados, pois concentrou maior poder de arrecadação aos estados, gerando uma política administrativa inviável aos municípios (LANNA JR, 2006).

Dessa forma, o motivo dos municípios não serem elevados naquele momento à condição de ente federativo, foi que a intenção da divisão de arrecadação dos impostos ficasse concentrada nas mãos da união e dos estados, como os tipos de arrecadação eram definidos pelos estados, o poder legislativo ficou com muitos poderes, porque deliberava sobre as competências, com isso o legislativo servia ao executivo em suas decisões.

2.2 AS CONSTITUIÇÕES DE 1934 E 1937: O ESTADO NOVO

Vimos que a constituição de 1934 reprisou a carta anterior colocando de lado o Estado liberal e procurou introduzir alguns princípios do *Welfare State*, consagrando um maior controle sobre a situação econômica e social, mas ao mesmo tempo trouxe uma inovação de grande importância, a criação da justiça do trabalho que sistematizou direitos do trabalhador.

A constituição de 1934 por criações normativas alterou consideravelmente a estrutura tributária do país relacionada aos entes estadual e municipal, mas nesse período os municípios começaram a ter competência privativa em relação a alguns tributos e a divisão dos impostos entre os entes federativos que foram considerados uma novidade (VARSAÑO, 1998).

Pode ainda ser visto que essa carta conservou princípios fundamentais a repartição dos poderes e os estendeu à União e definiu aqueles que eram concorrentes entre União e Estados, assim houve maior rigor da divisão das receitas tributárias entre os entes federativos com dilatação dos poderes do executivo, fruto de um compromisso do liberalismo com o intervencionismo (SILVA, 2006).

Nessa constituição foi inserido um título destinado à ordem social e econômica, tal título fez menção sobre família, educação e a cultura, fez também individualização das

receitas tributárias entre União, Estados e Municípios, por ocasião aumentou os poderes da União e trouxe poderes de outrora aos Estados (ARAÚJO; VIDAL JUNIOR, 2012).

Dessa forma, por esse contexto de novidades é visto a ampliação da liberdade econômica com a chegada das indústrias que passaram a ter o perfil estatizante, ficando o Estado com o controle absoluto sobre as indústrias e a atividade econômica e o país passou a ter um modelo dominial referente à exploração mineral e as fontes de energia hídrica.

Nessa constituição foi implantado o cooperativismo do federalismo, estabelecendo as competências concorrentes, isso foi considerado um avanço a questão da autonomia dos entes federados e a relativa autonomia aos municípios (VEDANA, 2002).

Na Constituição Federal de 1934 foi transferida além da autonomia aos entes federados, rendas entre eles mesmos, com a finalidade de realizarem determinados serviços, concedendo ainda a possibilidade de decretar impostos e gerir serviços locais à comunidade (VEDANA, 2002). Nessa carta magna ficaram previstos numa parte especial os tipos de impostos municipais e houve pouca alteração nos capítulos que tratava do sistema tributário, pois essas poucas modificações paulatinamente foram definindo o perfil do pacto federativo (ARRETCHE, 2005 *apud* VARSANO, 1996).

A lei maior de 1934 assegurou maior liberdade econômica e as indústrias passaram a ser estatizadas e foi concedido à União o direito de poder instituir monopólio de certas atividades, ainda veio no seu texto à previsão regulando a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d'águas e outras fontes de energia hidráulica (BATISTI, 2007).

Finalmente, há de ser observado que nesse momento o Brasil estava em crescimento industrial e o Estado concedeu aos brasileiros ou as empresas criadas no país um sistema de exploração e participação nos lucros aos legítimos proprietários nas áreas de solo. Essas autorizações para exploração nessas áreas não eram privativas da União, poderiam ser exploradas por pessoas física e/ou jurídicas.

Sobre a constituição de 1937, inicialmente identificamos que essa constituição foi conhecida como a do Estado novo e teve inspiração na carta Polonesa, quando vigorou até 1946. Nesse período o Federalismo passou a ter a formatação centralizada, em função do próprio período ditatorial e as decisões tomadas nesse governo foi justificado por um controle absoluto do poder central, colocando no próprio texto constitucional que forças opositoras poderiam causar desordem social com ameaças de tomadas do poder pelos comunistas, assim o governo disseminou a ideia de uma guerra civil e o Presidente passou a governar sob decreto lei, concentrando os poderes executivo e legislativo em suas mãos.

A constituição de 1937 não sofreu muitas alterações e foram retiradas algumas competências dos Estados e municípios, pois a 2ª guerra mundial trouxe influências sobre as receitas tributárias no Brasil, quando que a base de tributação era doméstica, vindo logo após o período industrial (VARSANO, 1998).

No período constitucional de 37, houve um sistema de intervenção federal, instalando um Conselho administrativo para dirigir a gestão municipal, através do Decreto 1.202/39, retirando todas as poucas vantagens concedidas na carta anterior (VEDANA, 2002).

Nesse tempo que vigorou a constituição de 1937 aconteceram diversas alterações no ramo mineral no país e é bom destacar o tratamento que foi dado ao capital estrangeiro, pois essa legislação foi refratária à invasão do capital do estrangeiro na área mineral e definiu restrições autorizando somente as empresas nacionais e aos brasileiros a exploração do minério (SCAFF, 2014).

Desse modo, o Presidente da República criou alguns mecanismos de controle para exercer o poder, visto como medida autoritária, própria do regime, como foi à criação de um parlamento composto pela Câmara dos Deputados e um Conselho Federal, além de um Conselho de economia, mas as decisões desses órgãos passavam pelo crivo do Presidente, e mais ainda, havia a previsão na carta magna que o Presidente poderia fazer intervenção nos Estados.

Citando Francisco Campos, essa constituição foi imperiosa, num ambiente de crise de ordem e de autoridade, visualizada em todo o mundo, assim essa disputa pelo controle político suprimia a tranquila democracia liberal, vez que os atores daquela situação vislumbravam à mutilação dos opositores pelo controle político, econômico e social (PORTO, 2001).

Para harmonizar as relações institucionais, Getúlio Vargas precisou fazer uma intensa campanha contra o comunismo, tendo como principal aliada à imprensa, assim essas ações repercutiram significativamente para a manutenção do seu poder (MOTTA, 2006). O Estado passou a controlar a economia e o governo queria fortalecer o poder executivo, mas a rigor essa carta magna não foi colocada em prática, em função da ditadura, pois a governança se dava através de decretos (SILVA, 2006).

A Ordem Econômica pôde ser constituída da produção do trabalho humano que gerava riqueza nacional em contraponto a produção industrial, porém, foi mantido alguns preceitos da carta de 1934 quanto à nacionalização das minas, jazidas e quedas d'águas, nesse período houve um crescimento das indústrias de valor básico ou essenciais à defesa econômica ou militar da nação (BATISTI, 2007).

Em nossa compreensão, o Estado novo tinha um foco, que era a questão do controle político, e por via de consequência dominaria os outros poderes, legislativo e judiciário, por isso não se importou muito sobre a questão econômica, copiando os capítulos da carta de 34. Dessa forma, não havia um modelo de avanços para a economia e a prosperidade de aumento de riqueza era responsabilidade do próprio esforço humano, porque não havia investimento na economia.

2.3 A CONSTITUIÇÃO DE 1946 E A DEMOCRACIA

Podemos afirmar que o país ficou submerso por quase uma década em um período ditatorial e as justificativas que mantinham o Presidente no poder não se sustentavam mais, era preciso retomar novamente o caminho da democracia. Há de se ressaltar que o país nessa época inovou com a legislação trabalhista e houve uma injeção no processo de industrialização, mas faltava o principal, a dignidade, a liberdade ao povo. Nesse período constitucional houve a criação da Petrobras pela Lei 2.004/1953, configurando uma importante conquista em razão dos debates políticos sobre os *royalties*, definindo uma participação mais isonômica aos estados e municípios, mas é importante levar em consideração que as mudanças ocorridas pós 2ª. guerra mundial, influenciaram fortemente o mercado internacional com o consumo de combustível, que pode ser um fator a ser levado em conta para a criação da estatal.

Entre as décadas de 40 e 50, houve um envolvimento maior da sociedade que se aglomerava em manifestações que de certo modo pressionavam o Presidente Vargas à criação da Petrobrás, uma empresa estatal, responsável pela exploração do petróleo. (FARIAS, 2010)

A constituição de 1946 foi inovada sobre as rendas dos entes federativos, os impostos passaram à competência exclusiva da União e dos estados, outra novidade foi a criação do imposto único federal sobre diversos produtos, inclusive minerais. (BALEEIRO; SOBRINHO, 1999).

O artigo 153, parágrafo 1º, da constituição de 1946 tinha essa redação: as autorizações ou concessões serão concedidas exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no país, essa previsão normativa tornou mais amigável à relação com o capital estrangeiro (SCAFF, 2014). A Constituição de 1946 tentou reforçar as receitas municipais, mas devido ao acréscimo de municípios foi sendo criada uma forma de repasse, essa situação estava relacionada ao aumento da industrialização em 1950 que ocasionou uma aceleração das despesas se desequilibrando com as receitas (VARSANO, 1998).

Com o processo de redemocratização os municípios recuperaram sua autonomia com os poderes político e financeiro e passaram novamente a gerir sua comunidade, obtendo direito de decretar e arrecadar tributos, com possibilidade de aplicar suas receitas e os Estados deveriam repassar parte dos tributos que arrecadavam e na oportunidade foram criados outros tipos de impostos (VEDANA, 2002).

Um fato chama a atenção, na constituição de 37, houve restrições à entrada do capital estrangeiro, já na constituição de 46 houve abertura ao capital estrangeiro e um dos motivos dessa abertura é que foi observado pelo governo que os municípios tinham enfraquecido muito na apuração de suas receitas, ficando muito prejudicados com a forma de distribuição das arrecadações tributárias.

Essa constituição de 1946 definiu as características da redemocratização, resgatando direitos e garantias constitucionais, sofrendo poucas alterações no seu texto, aonde foi restabelecido o acesso ao poder judiciário e o Congresso voltou a funcionar, destacando-se o reequilíbrio econômico, associado ao princípio da livre iniciativa com o princípio da justiça social (ARAÚJO; VIDAL JÚNIOR, 2012).

O novo governo na redemocratização, pós 46, pretendia estabelecer harmonia e independência entre os poderes, reduzir os poderes do executivo, criando um equilíbrio político no país, garantindo a autonomia aos municípios, realizando um acordo no plano econômico e social, tendo a seu favor o crescimento na economia nacional (SILVA, 2006).

Na constituição de 1946 trouxe a previsão no seu texto à proteção aos trabalhadores, à ordem econômica, à educação e à família, aproveitou-se para extinguir a bitributação, estabelecendo impostos de competência concorrente da União, Estados e municípios, mas alguns impostos foram definidos para serem arrecadados somente pela União e pelos Estados, nunca pelos municípios (BALEIRO; SOBRINHO, 1999).

Dessa exposição, a observação feita é que o país atravessou uma experiência de ditadura e as demandas referente a dignidade do ser humano, como liberdade, igualdade, reivindicações sobre a ordem social, política, cultural estavam reprimidas, assim as instituições louvaram para sua abertura e conseqüentemente as suas implementações.

No vigor da constituição de 1946, foi criado o imposto único federal sobre a produção, comércio, distribuição e consumo, também sobre importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos, estendendo-se sobre a energia elétrica e aos minerais. Esse imposto seria dividido entre todos os entes federativos, cabendo 40 % à União e 50 % aos Estados e municípios (BALEIRO; SOBRINHO, 1999).

O objetivo da ordem econômica era o bem-estar social, mas dependia da produção de riqueza, além do uso da propriedade que era efeito de uma política distributiva, mas dependia do trabalho humano, então, conclui-se que esse fato era a inconciliável ação do capitalismo de Estado existente nas indústrias de base, siderurgia, portos e petróleo (BATISTI, 2007).

Doravante aos comentários, nosso entendimento é que o país precisava se rearrumar, e naquele momento, havia um distanciamento entre a aceleração do processo industrial e o material humano, pois se encontravam em locais diferentes, zona urbana e zona rural, respectivamente, porém o governo utilizava o discurso de oferecer o bem-estar social a população, mas não tinha ainda uma fórmula de atração do homem rural à zona urbana.

2.4 AS CONSTITUIÇÕES DE 1967/1969; A FEDERAÇÃO CENTRALIZADA

Vimos que o Brasil após ter experimentado o primeiro período ditatorial com Getúlio Vargas, emergiu a redemocratização de 1946 que demorou 18 anos, porém, esse espaço de tempo não foi de consolidação da democracia, foi um período de grande instabilidade, ficando provado que as relações entre executivo e legislativo eram desequilibradas e que pode ter sido um dos fatores para ocasionar o golpe de 64.

A constituição de 1967 mutilou os municípios e tratou a União como controladora na área econômica financeira, em detrimento dos outros entes federativos, que executava planos nacionais e regionais de desenvolvimento com uma política sólida e tinha o poder de intervir em caso de descumprimento (CAVALCANTI; BRITO; BALLEIRO, 1999).

A Constituição de 67 reduziu rigorosamente os impostos garantidos pela Constituição anterior, bem como aqueles que eram divididos pelos Estados e decretou o Ato Institucional nº 1 que feriu gravemente a autonomia municipal, eliminando direitos econômicos e financeiros (VEDANA, 2002).

Nesse período ditatorial a direção das ações de arrecadação de receitas tributárias era concentrada e as transferências de Fundo de Participação dos Estados, Fundo de Participação do Município, o Imposto sobre Produtos Industrializados, o Imposto de Renda, o Imposto sobre Circulação de Mercadoria eram do tipo desvinculadas possibilitando melhor controle pelo poder central (VEDANA, 2002).

Não era de se esperar outra coisa em um período ditatorial, quando a União ostentava o comando das ações econômicas, fragilizando os outros entes federativos e restringindo os repasses de verbas aos municípios, que muito em parte foi causada pela diminuição dos impostos que arrecadavam, comprometendo drasticamente suas metas municipais.

Medidas austeras foram baixadas como a redução das competências estaduais e municipais, o judiciário e o legislativo tiveram suas competências diminuídas, restringiram-se direitos individuais e políticos, mas a ordem econômica recebeu tratamento mais liberal (ARAÚJO; VIDAL JÚNIOR, 2012). No período constitucional de 67 o governo privilegiou o capital estrangeiro, mas não houve restrição de sua aplicação na mineração e a política de exportação era submissa às empresas multinacionais e nessa época foi criado o novo código de mineração através do Dec. Lei 227/67 (SCAFF, 2014).

Algo de inovador na constituição de 67 foi à transferência do direito de propriedade de pesquisa do proprietário do solo para aquele que tiver primeiro requerido à autorização de pesquisa ou o registro de licença (SCAFF, 2014). Uma característica dessa constituição de 67 foi à centralização político-administrativa, porque a união tinha o predomínio tributário, anteriormente não concedido e as relações entre as órbitas de poder obedecem, a um só tempo, a pressupostos estruturais e de conjuntura (CAVALCANTI; BRITO; BALEEIRO, 1999).

A exploração dos recursos minerais teve a mesma previsão das constituições anteriores. Foi mantido o monopólio da pesquisa e exploração de petróleo pela União. A participação do governo na economia foi ao extremo, tornou-se desastrosa, considerando a explosão do petróleo de 1973, atingindo intensas dificuldades econômicas (BATISTI, 2007).

Desse exposto, essa constituição herdou grande parte de seu texto da carta magna de 1937, estabeleceu um grande cuidado com a Segurança Nacional e definiu uma grande concentração de poder à União e ao Presidente, todavia, é bom destacar que as modificações feitas no sistema tributário nacional e a individualização das receitas deu uma conotação de federalismo cooperativo, porém, os direitos e garantias fundamentais foram reprimidos e as instituições que fazem parte do sistema de justiça sofreram grandes perseguições e violências.

2.5 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E DESCENTRALIZAÇÃO DA FEDERAÇÃO

O Brasil ficou mais de duas décadas sob o domínio de uma ditadura militar e foi uma das ditaduras mais longas da história das Américas, quando o regime castrense sucumbiu, o país emergiu a um novo período de redemocratização. Havia muitas reivindicações que ficaram amordaçadas, as instituições políticas, econômicas, sociais, culturais, etc. tiveram novamente seu espaço com direitos a programar suas ações institucionais, por isso essa constituição ficou conhecida como a constituição cidadã.

A Constituição de 1988 foi destinada competência a cada estado para fixar o ICMS, havendo aumento para o Fundo de Participação do Estado e Fundo de Participação do

Município, também se destinou a divisão do Imposto sobre Produtos Industrializados aos outros entes (VARSANO, 1998).

O texto da constituição de 1988 previu uma extrema descentralização fiscal, interpretada como forte oposição à centralização fiscal do outrora regime ditatorial. (SOUZA, 2005; apud, SERRA; AFONSO, 1999). Foram poucas novidades na ordem tributária em relação aos moldes da antecessora, mas essas novidades estavam relacionadas à maneira de divisão ou da própria descentralização das receitas dos tributos (VEDANA, 2002).

O tema compensação financeira trouxe uma previsão legal, prevista no artigo 20 da constituição federal de 1988, esse dispositivo incorporou a exploração do minério, petróleo e medidas de energia hidráulica, portanto esse tipo de energia apareceu como uma espécie de compensação por haver cobrança do ICMS (SCAFF, 2014).

Contudo, uma das preocupações da atual carta magna foi ampliar direitos fundamentais, estabelecendo garantias individuais e coletivas, assegurando direitos dos trabalhadores e destacando-se também que houvera um grande avanço à proteção dos Direitos Humanos, acompanhando uma vanguarda internacional, assim, essa atual constituição recepcionou esses direitos, sob o manto de construir uma sociedade, justa e solidária.

A atual constituição contemplou uma economia descentralizada de mercado, aparecendo o Estado como interventor para fiscalizar e paralelamente surge a Emenda Constitucional 33/01 permitindo a incidência de contribuição de intervenção do domínio econômico sobre o petróleo e seus derivados (MORAES, 2004).

A ordem econômica descrita pela constituição atual é intervencionista, assegurando a liberdade de iniciativa econômica, assim como o direito de propriedade privada, visando gerar bem-estar social, por isso, a constituição consagrou um tipo de Estado intervencionista (CUNHA JR; NOVELINO, 2014).

O texto constitucional de 88 de modo interpretativo destina o modo econômico de apropriação privada dos meios de produção, tornando a economia de livre mercado, objetivando garantir a todos uma existência digna, com a melhoria das condições de vida e bem-estar social (MASSON, 2015).

Portanto, nesse bolo de divisão das receitas tributárias, dos *royalties*, dos benefícios fiscais, entre os entes federativos, os municípios foram e ainda continuam sendo os maiores prejudicados nessa partilha, salvo os dois períodos ditatoriais de 1937 e 1964, que definiram a concentração de competência e controle pelo poder central. Portanto, as previsões constitucionais das partilhas entre os entes federativos são extremamente desequilibradas, gerando péssima relação intergovernamental, desigualdades sociais, econômicas, etc.

Na parte que trata dos fundamentos e princípios da constituição de 88, versa sobre a forma de investimento do capital estrangeiro, define que a exploração de atividade econômica pelo Estado é subsidiária, dispondo sobre recursos minerais de exploração, ficando a exploração de hidrocarbonetos como monopólio da União (BATISTI, 2007).

Quanto à divisão do bolo das receitas tributárias a constituição de 88 trouxe previsão exemplificativa, pois essa situação se refere também ao imposto extraordinário, que ficará destinado 20 % dessa arrecadação aos estados e ao Distrito Federal. (ARAÚJO; VIDAL JR, 2012).

Para SCAFF (2014), o qual discorda de todos os autores, diz que é óbvio um acordo político objetivando compensar as perdas, adotando um regime diferenciado ao ICMS, pois o subsolo naturalmente é tido como propriedade privada. Mas, SILVA (2006) diz que o artigo 20 da CF/88, prevê que os recursos minerais, incluindo o subsolo e as energias hidráulicas são bens da União se referindo mais a frente no artigo 176 da CF/88, que as jazidas e os demais recursos naturais são explorados pela União.

Sendo assim, a atual constituição de 88 é bem atualizada, inovadora, avançada, tentou globalizar quase todos os direitos, se preocupou muito com a questão da divisão dos benefícios fiscais, resgatou as instituições do sistema judicial que estavam controladas e perseguidas, deu muita atenção às questões de Direitos Humanos, somente no artigo 5º, tiveram 70 incisos, tratando dos Direitos Humanos, pois era natural diante de tanta repressão do momento ditatorial e avançou bem com as questões dos direitos dos trabalhadores.

3 CAPITULO – PROPOSTAS DOS DEPUTADOS POR REGIÃO

Nesse capítulo apresentamos as propostas dos deputados resumidamente em forma de tópicos por região para melhor compreensão do texto, haja vista, termos percebido que a discussão das propostas não era partidária, aquelas em que se defende o programa dos partidos e sim regionalizados, porque defendiam seus estados e suas regiões, por isso entendemos que essa divisão proporcionaria uma melhor visibilidade da discussão sobre a federação.

3.1 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Fizemos um levantamento bibliográfico para subsidiar o estudo das Constituições a partir de 1891 e entender como nasceram os conflitos distributivos na federação brasileira,

com isso foi possível identificar quando nasceram alguns dos conflitos federativos sobre as partilhas dos benefícios fiscais e *royalties*.

Depois foi realizada uma pesquisa documental (FARIAS FILHO; ARRUDA FILHO, 2013) no *site* da Câmara e do Senado Federal sobre o projeto de lei, que é objeto dessa pesquisa. Outros *sites* que foram consultados de fontes como o “Diário do pré-sal”, “Portal do Federalismo”, *site* do IPEA, base de textos *scielo.br.*, além de livros, documentos, artigos em periódicos científicos sobre o tema para entender se os momentos políticos, históricos, sociais, influenciaram o desenho federativo.

A pesquisa bibliográfica trata-se apenas de revolver o conhecimento teórico, a partir de fontes bibliográficas, pois por intermédio de documentos pretéritos, torna-se possível confrontar épocas, costumes e adversidades.

Foram consultadas as 06 (seis) constituições brasileiras de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988 para verificar em cada momento histórico as mudanças constitucionais e tentar identificar dentro dessas mudanças constitucionais a questão da partilha dos benefícios fiscais, procurando entender como surgiu e por que surgiu.

Fizemos uma pesquisa na Câmara Federal e no Senado através do *site* sobre a Comissão do pacto Federativo, essa comissão estudava um modelo de federação, como deveria ter autonomia os entes subnacionais, como ter equilíbrio a federação, a repartição dos recursos, a carga tributária e a reconstrução do pacto federativo.

Em continuidade ao nosso trabalho foi feita uma pesquisa pelos *sites* nas Comissões do Congresso Nacional de Minas e Energia com o objetivo de observar como funcionam as ações parlamentares sobre as questões de benefícios fiscais.

Desenvolvemos dois tipos de pesquisa uma qualitativa e a outra quantitativa. A primeira a ser desenvolvida foi feita por estudos através de livros, documentos, textos e a segunda por intermédio de levantamento de dados, informações para construção de tabelas e gráficos e levantamento bibliográfico.

Foi feito também uma coleta de dados pelo *site* da Câmara e do Senado Federal objetivando um processamento dos dados da votação dos partidos políticos e por região, descrevendo os Estados.

Trata-se de uma pesquisa documental, com base nas orientações de (FARIAS FILHO e ARRUDA FILHO, 2013). A pesquisa é voltada especificamente sobre o estudo da tramitação e aprovação do Projeto de Lei 5938, de 2009, que se originou na Câmara Federal e depois passou ao Senado Federal para ser aprovado, dispondo sobre a exploração e a

produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas.

Inicialmente foi feita uma solicitação junto à Câmara Federal para ter acesso aos discursos dos parlamentares desde quando o projeto deu entrada na Câmara e depois continuou no Senado. A orientação através de *e-mail* informava como deveria se feita a pesquisa documental, assim foi feita a seleção de todos os discursos, a partir da análise de seus conteúdos.

Os filtros foram sobre algumas informações como nome do parlamentar, o partido político, a região, o estado, a sessão da Câmara e a base governamental (partidos e deputados que apoiam nas votações e as matérias de interesse do Executivo).

Na parte do sumário dos discursos buscamos entender se existiu defesa técnica ou manifestação puramente política dos parlamentares, procurando entender se os discursos foram partidários, regionalizados ou se foi feita uma defesa dos *royalties*.

Posteriormente foi realizada uma organização quantitativa para se ter um parâmetro daquilo que foi estudado para verificar se a observação ou interpretação dos resultados está próximo ou distante da realidade.

Pesquisamos se havia similitude ou divergência entre os interesses dos parlamentares, pois se tratava de uma complexidade a elaboração de um projeto, apresentando um rol de características e sobre essas características, tem importância vital o processamento de informações.

A orientação através de *e-mail* informava como deveria ser feita a pesquisa documental, daí em diante tivemos acesso a vinte e três discursos do mês de outubro e vinte e dois discursos do mês de novembro de 2009, acarretando a um total de quarenta e cinco discursos.

Todavia, houve a necessidade de se fazer um filtro através da variável deputado, uma vez que, existia no banco de dados mais de um discurso feito pelo mesmo deputado, onde a defesa dos seus discursos era a mesma, sendo assim, consideramos um único discurso de cada deputado, resultando em uma amostra de 35 discursos e o banco de dados ficou constituído de nove variáveis, que são estas: 1) Região, 2) UF, 3) Ano, 4) Mês, 5) Dia, 6) Deputado, 7) Partido, 8) Defesa na votação, 9) Voto.

A partir do cruzamento dessas variáveis e análise minuciosa de seu conteúdo, elaboramos as descrições dessa amostra de forma tabulada e gráfica, buscando empiricamente entender se os discursos foram partidários, regionalizados ou se foi feita uma defesa dos *royalties*.

Foi adicionada também, uma pequena descrição dos resultados do dia da votação dos projetos do pré-sal na câmara dos deputados no dia 10/03/2010, aonde os parlamentares aprovaram, com 369 votos a favor, 72 contra e duas abstenções, a divisão igualitária entre estados e municípios do dinheiro arrecadado com a cobrança de *royalties* do petróleo explorado na costa brasileira.

3.2 REGIÃO NORTE

Os estados da região norte representados por seus deputados se manifestaram pela aprovação dos projetos de lei relacionados à matéria do pré-sal e suas propostas foram em direção a questões de relevância como a defesa da Amazônia e conseqüentemente demonstraram muita insatisfação quanto à divisão dos *royalties* do petróleo, então, a partir daí procuramos destacar as propostas centrais e de maior importância dos parlamentares desta e das outras regiões, primeiro da região norte, que foram as seguintes:

Ilderlei Cordeiro é Deputada do PPS pelo Acre e no seu discurso feito no dia 20 de outubro de 2009 fez as seguintes propostas: “acho que deveria haver redução nos preços dos combustíveis e que o modelo a ser adotado para divisão dos *royalties* é o sistema de partilha.”

Wladimir Costa do PMDB do Pará discursou no dia 20 de outubro de 2009: “eu me manifesto contrário à forma de distribuição dos *royalties* do petróleo e entendo que a região norte é abandonada e não há justiça social”

No dia 22 de outubro de 2009 a Deputada Rebeca Garcia, do PP do Amazonas, apresentou suas propostas:

“defendo que os *royalties* do petróleo deveriam ser destinados à defesa territorial da Amazônia, assim minha solicitação é sobre maiores investimentos nas obras de infraestrutura, bem como nas áreas sociais, porque esse debate sobre a Amazônia azul deve ser tratado como algo necessário.”

Sebastião Bala Rocha é Deputado pelo do PDT do Amapá e discursou no dia 03 de novembro de 2009 e fez essas propostas: “nós Deputados estamos lutando para que 10% dos *royalties* devem ser destinados à Amazônia.”

A Amazônia é rica em recursos naturais, em biodiversidade e outros componentes, mas essa riqueza natural desperta cobiça de estrangeiros que dissimulam preocupação pela preservação ambiental, enquanto que na verdade, eles buscam acesso e controle dessas

riquezas, por isso, o estado brasileiro tem obrigação de proteger o seu ecossistema, assim como tem o dever de defender sua soberania (GHELLER; GONZALES; MELO, 2015).

A divisão das receitas entre os entes federativos, oriunda do imposto de renda e de outros impostos que são repassadas aos municípios, devem ser investidos em obras com serviços de melhorias, nas áreas sociais, sanitárias ou culturais da zona rural (VARSANO, 1998).

Atualmente no Brasil vigora como forma de divisão dos *royalties* uma partilha considerável em favor dos estados e municípios produtores e confrontantes, ficando aproximadamente 60% dos benefícios arrecadados pela união, esse modelo é do período de 1985, quando iniciava o processo de redemocratização e descentralização fiscal e nessa ocasião era irrisória a produção petrolífera (GOBETTI, 2011).

Os deputados realizaram um debate além da disputa por *royalties* para seus estados, isso pôde ser visto à medida que os parlamentares passaram a questionar o descumprimento de determinados princípios constitucionais, no caso dessa região alegaram o risco à soberania nacional por invasão de estrangeiros na área amazônica e questionaram a forma de distribuição dos *royalties*, repasse de 10% para a Amazônia, o que faz se reportar a violação ao princípio da igualdade.

3.3 REGIÃO NORDESTE

Os parlamentares que representaram a bancada da região nordeste defenderam propostas mostrando o inconformismo com a má divisão dos percentuais dos *royalties* do petróleo que por essa má divisão afeta áreas gerais como a educação, saúde, habitação e etc...e foi dessa maneira que os parlamentares da região nordeste apresentaram as seguintes propostas:

Eunício de Oliveira é parlamentar da Câmara Federal pelo PMDB do Ceará e fez discurso no dia 08 de outubro de 2009, quando apresentou essas propostas:

“eu defendo que os campos de exploração que já existem, pode ser mantida a regra atual de divisão dos *royalties* existente, mas faço a defesa da partilha dos *royalties* do pré sal, mantendo a margem de diferença aos estados produtores.”(www2.camara.leg.br).

O Deputado Washington Luiz do PT do Maranhão discursou no dia 15 de outubro de 2009: “minha proposta é que os *royalties* do petróleo sejam destinados à educação.” (www2.camara.leg.br).

Pelo estado de Pernambuco discursou no dia 22 de outubro o Deputado Pedro Eugênio do PT, quando apresentou as seguintes propostas:

“sou a favor da redução de percentual dos *royalties* aos estados e municípios produtores. Digo também que a distribuição dos *royalties* e participações especiais, dividiu-se em 52 % para estados e municípios produtores, 40 % para a União e 7.5 % para o restante. Ainda defendo que a divisão dos *royalties* seja feita com base no critério do FPE e do FPM.”
(www2.camara.leg.br)

O Deputado Júlio César do DEM do Piauí discursou no dia 04 de novembro de 2009, quando apresentou as seguintes propostas: “nesse momento apresento uma emenda para incluir a participação especial nos benefícios dos *royalties* com a finalidade de diminuir as desigualdades regionais (www2.camara.leg.br).”

José Guimarães é Deputado pelo PT do Ceará e discursou no dia 04 de novembro de 2009, apresentando essas propostas: “sou a favor da criação de um fundo social com recurso para a exploração do petróleo da camada pré sal (www2.camara.leg.br).”

Mauro Benevides era Deputado pelo PMDB pelo estado do Ceará e discursou no dia 05 de novembro de 2009, que apresentou essas propostas: “Sou a favor que seja feita uma alteração sistemática da distribuição dos *royalties* do petróleo, numa relação de igualdade entre os entes federativos (www2.camara.leg.br).”

O princípio das desigualdades regionais e sociais se incorpora no capítulo da ordem econômica na atual constituição e sua importância está relacionada a medidas necessárias de atendimento a regiões mais carentes do país. (MASSON, 2015). Para cobrir suas despesas os pequenos municípios dependem em nível muito alto da transferência de receitas de impostos, principalmente os federais, no caso pela linha do Fundo de Participação dos Municípios. (GOMES; MAC DOWELL, 2000).

A receita dos *royalties* ficou polarizada em duas correntes, uma que defendia a pulverização e a participação especial dividida de modo equitativo entre todas as unidades da federação e a outra defende que o bloco de estados produtores e confrontantes postula direitos naturais ou constitucionais (GOBETTI, 2011).

Um fator importante na descentralização política e no federalismo é que os municípios menores não recebem mais recursos financeiros per capita do que os demais, esse fato não é justificado por desempenho na arrecadação e nem pela transferência, mas é uma situação que se justifica pela via dos recursos federais (GOMES; MAC DOWELL, 2000).

A região nordeste é a região brasileira mais sofrida, com graves problemas sociais e econômicos e submersa num baixo índice de desenvolvimento humano, o que afeta

frontalmente o princípio da dignidade da pessoa humana, princípio que fica no topo do direito, reconhecido pela ONU como o princípio que norteia os demais, por isso havia razões suficientes para que seus parlamentares disputassem uma melhor divisão dos *royalties* do petróleo e que esses lucros fossem distribuídos de modo igualitário, aqui reclamado o princípio da igualdade.

3.4 REGIÃO SUDESTE

Os parlamentares representantes da região sudeste defenderam propostas de caráter global dos problemas sociais brasileiro, mas não hesitaram em nenhum momento defender interesses dos estados produtores de petróleo, como foi o caso na hora de votar em manter o mesmo percentual dos *royalties* do petróleo aos estados produtores.

O Deputado Carlos Zaratinni do PT de São Paulo discursou no dia 01 de outubro de 2009: “defendo o regime de partilha para que seja feita a exploração do petróleo e que deve ter uma empresa brasileira para gerenciar os recursos e também entendo que os *royalties* devem ser aplicados na educação, nas ações sociais e na cultura (www2.camara.leg.br).”

O Deputado Manato do PDT do Espírito Santo discursou no dia 07 de outubro de 2009:

“defendo que os *royalties* do pré-sal não sejam retirados do estado do Espírito Santo, pois o meu estado foi o primeiro a extrair petróleo da área do pré-sal, ao mesmo tempo sou a favor que seja a divisão de um pouco do petróleo do pré-sal com os estados não produtores, tipo 6.6% e devem ser compensados os estados que vão ficar com os impactos.” (www2.camara.leg.br)

O Deputado Leonardo Quintão do PMDB de Minas Gerais discursou no dia 21 de outubro de 2009: “defendo o regime de partilha e acho que os recursos da exploração do pré-sal devem ser destinados a projetos e programas na área da educação, no combate a pobreza, a cultura, à ciência e a tecnologia e ao meio ambiente (www2.camara.leg.br).”

O Deputado Simon Sessim do PP do Rio de Janeiro discursou no dia 29 de outubro de 2009: “estou inconformado com as novas regras da distribuição dos *royalties*, pois o Rio de Janeiro é um estado produtor e o governo federal rompeu o pacto federativo e meu estado vai deixar de receber 2,7 bilhões de dólares a partir da produção do pré-sal (www2.camara.leg.br).”

A Deputada Rita Camata do PSDB do Espírito Santo discursou no dia 03 de novembro de 2009: “eu também estou empenhada em prol da manutenção do índice de 22.5 % em favor

dos estados produtores na distribuição dos *royalties* do pré-sal, conforme trata o projeto de lei original do governo federal (www2.camara.leg.br).”

O Deputado Iriny Lopes do PT do Espírito Santo discursou no dia 04 de novembro de 2009: “quero dizer que estou empenhada e estou solicitando a bancada federal do meu estado a lutar para que seja mantido o percentual de 22.5% aos estados produtores, conforme está no relatório preliminar (www2.camara.leg.br).”

O Deputado Paes de Lyra do PTC de São Paulo discursou no dia 05 de novembro de 2009: “eu sou a favor da proposta da inclusão da segurança pública entre aquelas contempladas com recursos do pré-sal, pois a segurança pública é necessária para produzir e manter um ambiente de paz social” (www2.camara.leg.br).

O Deputado Hugo Leal do PSC do Rio de Janeiro discursou no dia 10 de novembro de 2009: “defendo que os *royalties* do pré-sal devem ser destinados aos aposentados e nós deveríamos retomar a discussão sobre o novo marco regulatório e do regime de partilha, que trata sobre discussão de percentuais (www2.camara.leg.br).”

A Deputada Rose de Freitas do PMDB do Espírito Santo discursou no dia 10 de novembro de 2009.

“acho que não é justo só os estados produtores receberem os *royalties*, porque o relatório do projeto trás uma repartição mais justa, mas os *royalties* não podem ficar concentrados nas mãos da união, considerando que os estados produtores não podem sair perdendo.” (www2.camara.leg.br)

No ano de 1997, havia uma crise financeira incontrolável dos estados e pelo mundo acontecia no leste Asiático, levando o governo central apertar as políticas monetária e fiscal, agravando a situação financeira para os estados e municípios (LEITE, 2011).

A CPMF foi criada em 1996 e houve uma proposta de prorrogação em dezembro de 2007, que foi rejeitada pelo senado em dezembro de 2007, o governo lamentou essa derrota e tinha interesse em retornar com essa cobrança por dois motivos: pelo seu rateio que era destinado à saúde, a previdência e um fundo de combate à pobreza e outro que era considerado um tributo de fácil arrecadação e mais difícil de sonegar e talvez o único imposto incidente sobre a economia informal (SILVA, 2006).

O acréscimo de diferenciados tributos tem efeitos diversos sobre a partilha dos recursos entre união, estados e municípios, essa questão poderá ocasionar perda de receita para alguns entes federativos (GOBETTI, 2011).

As propostas dos parlamentares da região sudeste deixou bem definidas o debate sobre a divisão dos *royalties* do petróleo de origem do pré-sal a partir da disputa entre estados

produtores e não produtores e esse fato foi possível constatar quando os deputados apresentaram propostas defendendo a manutenção dos percentuais em favor dos estados produtores, essa postura dos parlamentares se alicerça no princípio constitucional da legalidade, justamente porque entendem os deputados que os contratos feitos anteriores a descoberta do pré-sal não podem ser modificados, alterados, pois deve permanecer o que está escrito, senão isso viola frontalmente a legalidade do ato.

3.5 REGIÃO CENTRO-OESTE

A bancada da região centro-oeste defendeu propostas com sentimento de diferenças regionais e aplacou reivindicações que merecem atenção de toda nação brasileira, pois o problema é grave e é nacional, sendo que os resultados dos benefícios dos *royalties do petróleo* é a porta da esperança para que situações de precariedade social e econômica e ausência de investimento para o desenvolvimento na região centro-oeste sejam melhoradas.

Assim, os Deputados dessa região apresentaram as seguintes propostas:

O Deputado Osório Adriano do DEM do Distrito Federal discursou no dia 15 de outubro de 2009: “venho no sentido de defender a alteração da distribuição dos *royalties do petróleo* e contesto que estados confrontantes com a área de exploração sejam estados produtores.” (www2.camara.leg.br)

O Deputado Rodrigo Rollemberg do PSB do Distrito Federal discursou no dia 15 de outubro de 2009:

“minha proposta é que os recursos do fundo pré-sal sejam destinados à educação e na minha opinião o fundo social terá caráter híbrido de fundo soberano e fundo social e que seja para incluir o financiamento da saúde e que os *royalties do pré sal* sirvam para alimentar o fundo social” (www2.camara.leg.br).

O Deputado Ronaldo Caiado do DEM de Goiás discursou no dia 21 de outubro de 2009: “peço que seja uma democratização dos *royalties do pré-sal*, mas sem alterar a legislação, além disso, proponho que 5% dos *royalties* sejam retirados da União para serem repassados aos estados e municípios e a divisão seja feita com base no critério do FPE e FPM” (www2.camara.leg.br).

O Deputado Vander Loubert do PT do Mato Grosso discursou no dia 04 de novembro de 2009: “entendo que os *royalties* oriundos dos recursos da exploração de petróleo do pré-sal devem ter destinação ao setor educacional, pois o investimento na educação serve para diferentes projetos de progresso do país” (www2.camara.leg.br).

A constituição brasileira prescreveu que os investimentos na ciência e na tecnologia são fundamentais para o desenvolvimento do país, porque a tecnologia tem o objetivo de produzir e criar, essa função nada mais é que a união do conteúdo teórico com a experiência prática da ciência (MASSON, 2015).

A descoberta em 2007 do pré-sal tornou-se foco de uma disputa por várias reservas de petróleo, considerada muito valiosa por ser uma das maiores fontes de energia, e, por via de consequência aumentou acirradamente a luta pelos *royalties* do petróleo entre os entes federativos, originando na federação uma permanente guerra por benefícios fiscais. (SANTOS, 2013).

A Lei do Petróleo em 1997 foi considerada um estouro pela cobrança dos *royalties*, e nessa ocasião foi criado à participação especial do petróleo, considerada uma compensação sensacional, que passou a ser repartida entre estados e municípios (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2010).

A constituição de 1988 garantiu diversos direitos aos estados e municípios, previstos no capítulo da ordem social: a cultura, a educação, a ciência e tecnologia, saúde, etc...e foi com base nesse compromisso que os parlamentares reclamaram a ausência de investimento desses setores na região centro oeste, pois o poder central se comprometeu em cumprir as metas para o desenvolvimento dos entes subnacionais com o repasse de benefícios fiscais e receitas advindas dos *royalties* do petróleo, mas na realidade esses entes federativos continuam com dificuldades para cumprir suas ações públicas.

3.6 REGIÃO SUL

Os parlamentares da bancada da região sul trataram de propostas configuradas pela realidade de sua região e do país e questionaram também uma melhor divisão dos *royalties* do petróleo.

O Deputado Fernando Marroni do PT do Rio Grande do Sul discursou no dia 07 de outubro de 2009:

“apresentei o projeto de lei 5.584 que prevê uma nova forma de repasse aos estados e municípios e a divisão que centraliza mais de 80% dos *royalties* ao Rio de Janeiro deve ser alterada, pois afinal uma renda extra nos cofres das prefeituras sugere melhores escolas, hospitais, saneamento básico, pavimentação e etc.”(www2.camara.leg.br).

O Deputado Edinho Bez do PMDB de Santa Catarina discursou no dia 08 de outubro de 2009: “apresentei uma emenda ao projeto de lei 5940 que trata sobre o benefício de

saneamento básico, além disso, fiz a elaboração da emenda de nº 88 com a finalidade de atender as questões sobre saneamento básico (www2.camara.leg.br).”

O Deputado Beto Albuquerque do PSB do Rio Grande do Sul discursou no dia 08 de outubro de 2009: “esse é o momento de 100 bilhões de barris serem divididos de forma igual, por isso defendo o modelo de partilha e a união com base em prescrição constitucional dividida entre estados e municípios os benefícios do petróleo (www2.camara.leg.br).”

O Deputado Henrique Fontana do PT do Rio Grande do Sul discursou no dia 08 de outubro de 2009: “digo que é importante a manutenção do monopólio da Petrobras na camada pré-sal e sou a favor da criação da Petro Sal, pois garante emprego a centenas de trabalhadores (www2.camara.leg.br).”

O Deputado Geraldinho do PSOL do Rio Grande do Sul discursou no dia 13 de outubro de 2009: “defendo que os recursos do pré-sal sejam destinados aos aposentados e o PSOL apresentou emenda ao projeto de lei para setores importantes como saúde, educação, reforma agrária e à previdência social (www2.camara.leg.br)”

O Deputado André Zacharow do PMDB do Paraná discursou no dia 04 de novembro de 2009: “enviei uma emenda de minha autoria que parcialmente foi acatada que inclui a saúde pública nos recursos do fundo social a serem beneficiados pelo pré-sal, especialmente para Santas Casas e Hospitais filantrópicos (www2.camara.leg.br).”

Depois da apuração do preço dos *royalties* pelos concessionários, há um novo modelo que se verifica o preço do petróleo no Brasil para fins de *royalties*, para isso se tem como referência o câmbio e a cotação do mercado internacional. (LEITE, 2011). As delimitações das competências trouxeram previsão constitucional e os municípios foram contemplados com algumas obrigações, então pode ser visto que as competências administrativas comuns, são geridas por mais de um ente federativo, e tem-se como exemplo os casos de programas de construção e moradia e a melhoria das condições habitacionais, saneamento básico, todos são de competência comum (MORAES, 2004).

A carta magna discriminou as formas de receitas tributárias, no caso de fontes próprias, aonde cada ente pode arrecadar e previu também a forma de participação nas receitas quando um ente federativo pode ser beneficiado por outro, esse sistema é de repartição das receitas tributárias, típico do federalismo cooperativo e acabou por definir a participação no FPE e o FPM (DIRLEY JR; NOVELINO, 2014).

Os parlamentares da região sul apresentaram propostas defendendo interesses dos trabalhadores aposentados, sobre a saúde, que são contrários às formas de divisão dos *royalties*, falaram sobre o IDH e reclamaram também sobre o saneamento básico, o que

configura uma reclamação direta ao poder central pela ausência de cumprimento de preceitos constitucionais, no tocante ao capítulo da ordem social e também ao descumprimento do princípio da dignidade da pessoa humana, quando relativizam a questão do índice de desenvolvimento humano, portanto, as críticas e a luta dos deputados não está centrada somente pela divisão igualitária dos *royalties*, mas converge a exigência dos cumprimentos dos princípios constitucionais.

4 CAPITULO – OS DISCURSOS DOS DEPUTADOS SOBRE O PROJETO DO PRÉ-SAL

Quando analisamos os discursos de todos os deputados optamos por uma questão metodológica, dividi-los por região, e nos confrontamos com um campo de duas correntes ideológicas, de um lado deputados que defendiam os estados produtores de petróleo e os outros que defendiam os estados não produtores, com isso foi possível fazer uma observação de uma questão pouco tratada sobre análise de discursos, que apresenta algumas variáveis nas análises dos discursos, do tipo pessoas, espaço, tempo, figuras, e nesse caso ficou evidente quando os deputados passaram a discursar, utilizaram dessas variáveis para convencimento de suas propostas.

4.1 A BANCADA DA REGIÃO NORTE

A bancada da região norte participaram da votação do projeto de lei 46 (quarenta e seis) deputados, mas apenas 06 (seis) parlamentares foram à tribuna da câmara para defender as suas propostas. (www2.camara.leg.br)

Os parlamentares representantes dessa região deram uma conotação em seus discursos voltados a problemas nacionais do tipo saúde, educação, habitação, e poucos falaram sobre os problemas mais reclamados pelos municípios e estados da sua região como fronteira, Amazônia, o que leva a ideia de que os deputados queriam chamar a atenção aos problemas gerais, pois se defendessem propostas da necessidade de seus estados poderiam não ter muita atenção, enquanto que falando de problemas nacionais poderiam ter um pouco mais de apoio nas suas propostas.

O Deputado Nilson Mourão é do Partido dos Trabalhadores é da bancada do Acre e discursou no dia 05 de outubro de 2009.

“Defendo como proposta as questões de logística e tecnológica da produção de petróleo e que a capacidade de produção deve duplicar, pois o petróleo do pré sal tem alto preço no mercado internacional. Justifico essa proposta, pois existe uma competição com as empresas multinacionais, pois as multinacionais do petróleo possuem capacidade tecnológica. A Petrobras passou a investir mais para dar um salto logístico na economia do petróleo. Contesto ainda o regime de concessão, entendendo que esse sistema beneficia as multinacionais. A concorrência da tecnologia é de ponta, por esse motivo deixam de investir no Brasil. A Petrobras passou a investir mais para dar um salto logístico na economia do petróleo.” (www2.camara.leg.br).

No dia 20 de outubro de 2009 discursou o Deputado Ilderlei Cordeiro do PPS do Acre: “Adoto como proposta a redução dos preços dos combustíveis, fato que produzirá geração de emprego e renda, aumentando investimentos em transportes (www2.camara.leg.br).”

No dia 20 de outubro de 2009, discursou o Deputado Wladimir Costa do PMDB do Pará: “Entendo que a alteração da distribuição dos *royalties* deve ser feita de modo igualitária e que os Estados da região norte devem ser contemplados com a distribuição dos *royalties* e para isso deve ser questionada a justiça social (www2.camara.leg.br).”

No dia 22 de outubro de 2009 discursou a Deputada Rebecca Garcia, do PP do Amazonas:

“Minha manifestação é em defesa da soberania nacional pelo iminente perigo que desperta a cobiça de invasores para sabotar as riquezas. Portanto, defendo um aparelhamento para a defesa do sistema nacional de fronteiras. O desafio é defender a Amazônia azul e as plataformas da exploração do pré sal. O Congresso deve pensar numa forma de partilhar as riquezas do pré sal. E que além de beneficiar obras de infraestrutura, áreas como saúde, educação, meio ambiente, deve financiar a própria segurança nacional (www2.camara.leg.br).”

No dia 03 de novembro de 2009 discursou o Deputado Sebastião Bala Rocha do PDT do Amapá.

“Faço uso dessa Tribuna para convidar a bancada da Amazônia pra irem à Comissão da Amazônia, integração nacional e desenvolvimento regional para participarem de audiência pública destinada ao debate da distribuição dos *royalties* do petróleo. Assim, meu convite é em razão de ser autor de emenda ao projeto para destinação de 10% sobre os *royalties* para a Amazônia pelo fato de que a Amazônia faz a limpeza do gás carbônico emitido pelo efeito estufa. Repudio a recusa da PETROBRAS, da ANP e do Ministério de Minas e Energia em comparecer à audiência pública na Comissão da Amazônia para o debate sobre o pré-sal; enquanto o setor petrolífero suja a atmosfera, a Amazônia a limpa, protegendo-a do gás carbônico, dos gases do efeito estufa.” (www2.camara.leg.br).

No dia 03 de novembro de 2009 discursou a Deputada Vanessa Grazziotin do PCdoB do Amazonas:

“Faço uso dessa Tribuna para dizer que considero importante o parecer apresentado na Comissão Especial que cria a empresa que deverá ser gestora, representante da União, do Governo Federal, nas atividades petrolíferas do Brasil, sobretudo nas áreas estratégicas, a PETRO-SAL” (www2.camara.leg.br).

A região norte, por sua posição geográfica, tem uma importante posição estratégica em relação à soberania nacional, despertando pelo governo federal um maior interesse em protegê-la, haja vista, tratar-se de uma extensa área de fronteira com países que tem suas dificuldades e podem comprometer a soberania brasileira, gerando grande esforço para integrar ao resto do Brasil. (CRUZ, 1999).

O texto constitucional prevê a educação como um direito individual, ficando a responsabilidade por parte da família e da sociedade, o que é bem diferente do direito ao ensino, que é um dever do Estado oferecer escola gratuita, com ensino público e de boa qualidade. (ARAÚJO; VIDAL JR, 2012).

Existe a lei orgânica da seguridade social que trata sobre as necessidades e proteção da família e existe a lei orgânica de assistência social que trata sobre as políticas de enfrentamento a pobreza, concentrando investimentos econômico-sociais nos grupos populares, procurando meios para sustentá-los financeiramente e torná-los produtivos (DIRLEY JR; NOVELINO, 2014).

Os deputados dessa região utilizaram um nível discursivo com bastante sutileza, falaram da desigualdade social da região e da injustiça social, criticando a atual legislação em vigor, alegando que favorece sobremaneira os estados produtores, defenderam que era preciso investir em logística e na capacidade tecnológica, defenderam a redução dos preços dos combustíveis, a alteração e distribuição dos *royalties*, defesa da soberania nacional e que 10 % dos *royalties* sejam destinados para a Amazônia, assim como criar uma empresa que deveria ser gestora da produção do petróleo.

Essas manifestações não estão ligadas aos problemas urgentes de uma região tão carente econômico e social como a região norte, porém, nossa compreensão é que os deputados tentaram chamar a atenção a um problema de dimensão maior e que caso esses problemas fossem resolvidos seriam resolvidos os problemas pertinentes aos estados da região norte.

4.2 A BANCADA DA REGIÃO NORDESTE

Na bancada da região nordeste participaram da votação do projeto de lei 133 (cento e trinta e três) deputados, mas proferiram discursos em defesa de suas propostas apenas 07 (sete) parlamentares. (www2.camara.leg.br)

Os deputados dessa bancada fizeram reclamações diretas e objetivas aos problemas dos seus municípios, demonstrando que a região é a mais sofrida, com um índice de desenvolvimento humano abaixo de todas as médias, com isso os parlamentares utilizaram o discurso do apelo, pela via da sensibilidade, da emoção, procurando demonstrar as diferenças sociais e regionais, causada pela má distribuição das receitas dos *royalties*, incluindo o do petróleo.

O Deputado Eunício de Oliveira pertence à bancada do PMDB do Ceará discursou no dia 08 de outubro de 2009:

“Abro meu pronunciamento me referindo ao discurso do governador Cid Gomes, que convocou para uma mobilização os 24 (vinte e quatro) Estados que estão sendo desprestigiados alegando que se não existir essa pressão no Congresso acaba acontecendo privilégios. Só com o debate essa situação pode ser alterada.

Mas, minha defesa é que as receitas do petróleo servem para reduzir as desigualdades regionais. Por isso, defendo que os campos de exploração que já existem, deve ser mantida a regra atual. Defendo que a partilha dos *royalties* do pré-sal deve ser por igual, com margem de diferença aos Estados produtores. Posso justificar que na prática 03 (três) unidades da Federação e 200 municípios recebem recursos significativos de *royalties* e participação especial” (www2.camara.leg.br).

No dia 15 de outubro de 2009, discursou o Deputado Washington Luiz do PT do Maranhão: “nessa oportunidade me manifesto para fazer a defesa da destinação dos recursos do pré-sal em favor da educação (www2.camara.leg.br).”

Dia 22 de outubro de 2009, discursou o Deputado Pedro Eugênio, do PT de Pernambuco.

“Subo a esta tribuna para falar sobre a proposta de emenda para redução de percentual aos Estados e municípios produtores. Informo que a distribuição dos *royalties* e participações especiais está dividida em 52 % para Estados e municípios produtores, 40 % para União e 7.5 % para o restante dos entes federativos, atendendo as regras do FPE e do FPM. O Deputado defende que os recursos dos *royalties* para Estados e municípios sejam divididos igualmente com base no critério do FPE e FPM” (www2.camara.leg.br).

O Deputado Júlio César do DEM do Estado do Piauí discursou no dia 04 de novembro de 2009:

“Nessa sessão tão importante quero informar que estava apresentando emenda para incluir a participação especial, os *royalties* e também o que pertence à União, aos Estados e aos Municípios e defendo em minha proposta diminuir as desigualdades regionais existentes em nosso País, privilegiando os mais pobres, até porque a maioria dos Municípios que estão abaixo do IDH nacional, da média nacional, está no Nordeste. Então, é no Nordeste que tem quase a metade dos pobres do Brasil, quando nós representamos apenas 28% da população e 13,5 do PIB”(www2.camara.leg.br).

O Deputado José Guimarães do PT do Ceará discursou no dia 04 de novembro de 2009:

“Quero dizer que sou a favor da criação do Fundo Social com recursos da exploração do petróleo da camada pré sal. Regiões como o Nordeste brasileiro hoje passam a fazer parte da agenda do pré-sal. O pré-sal, portanto, é o futuro para as próximas gerações; é o futuro para aqueles que querem construir um país desenvolvido, socialmente justo, um país democraticamente viável. É isso o que fizemos na Comissão Especial” (www2.camara.leg.br).

No dia 05 de novembro de 2009 discursou o Deputado Mauro Benevides do Ceará: “Faço uma defesa em favor da alteração sistemática da distribuição dos *royalties* do petróleo, dentro de uma distribuição linear entre os Estados produtores e não produtores (www2.camara.leg.br).”

No dia 05 de novembro de 2009, discursou o Deputado Pedro Eugênio do PT de Pernambuco:

“Uso da palavra para apresentar proposta estabelecendo a possibilidade de, em circunstâncias definidas em lei, ser sacada parte do principal do Fundo para a aplicação em projetos bem definidos. Por isso, defendo que os programas e projetos componham fundos setoriais ou, pelo menos, Plano de Aplicação Plurianual, que seria revisto anualmente. Apresentou como justificativa que a Previdência Social, especificamente os segurados especiais, que, em sua maioria, são agricultores familiares aposentados, dentre os beneficiários do Fundo, com o objetivo de dar mais estabilidade às fontes de financiamento da Previdência rural” (www2.camara.leg.br).

A Constituição de 1988 criou grandes dificuldades quanto à forma de arrecadação e de repasse aos municípios e estados, como é o caso do FPE e FPM, mas ao lançar o programa de ajuste fiscal o governo federal visou dar um equilíbrio as contas públicas em toda a federação, pois não há como separar o orçamento das finanças públicas. (CRUZ, 1999)

Estudos sobre o federalismo no campo da Ciência Política e da Economia enveredam em existir conflitos no sistema federativo, ocasionados, quase sempre, pelas adversidades em volta da política tributária, ou melhor, em torno do sistema financeiro e na repartição da receita tributária entre os entes subnacionais. (GOUVEIA, PINTO & CORBUCCI, 1999)

Entre os diversos problemas do Brasil, a despeito dos avanços inegáveis, destaca-se a incapacidade de incorporar, em bases sociais amplas, os valores ou princípios intrínsecos ao modelo federativo-republicano: democracia, liberdade, justiça, igualdade, progresso, desenvolvimento, entre outros. (LINHARES, MENDES & LASSANCE, 2012)

Os deputados dessa bancada utilizaram em seus discursos, propostas para o destino dos benefícios dos *royalties*, demonstraram ser uma bancada que defendem interesses regionais, apontando as dificuldades apresentadas em seus estados, foram bastante contundentes com seus objetivos, fazendo um discurso denunciativo dos problemas dos municípios dessa região.

Os parlamentares foram mais incisivos ao defenderem a região amostrando os graves problemas sociais, recorrentes nessa faixa territorial do país e defenderam diretamente os interesses da região nordeste, alegando que existe muita desigualdade social e miséria e que a maioria dos municípios está abaixo do IDH e que quase 50% da pobreza estão instaladas nessa região.

Os parlamentares reforçaram as propostas ao defenderem questões de interesse nacional, mas que ajudem a sua região, como a partilha igual dos *royalties*, criação do fundo social, previdência rural, educação, divisão igual dos *royalties* para diminuir as desigualdades regionais, criticaram o modelo atual de divisão dos percentuais dos *royalties* entre estados e municípios, mostrando que o critério é injusto.

Contudo não constatamos na bancada nordestina algum deputado fazendo defesa partidária, aquelas de conteúdo dos programas de seus partidos, mas de outro modo confirmamos uma defesa regionalizada, que defendem as necessidades de suas regiões, demonstrando um alto grau de harmonia com suas propostas, confirmando coesão e disputa para serem cumpridos os princípios constitucionais federalistas.

4.3 A BANCADA DO SUDESTE

A bancada da região sudeste participaram 155 (cento e cinquenta e cinco) deputados, mas apenas 11 (onze) discursaram defendendo suas propostas para alterações no projeto de lei. (www2.camara.leg.br)

Os deputados da região sudeste utilizaram um discurso incorporado pelo prisma da legalidade, ordenaram seus discursos para defenderem espaços, principalmente o local, o estado que produz petróleo, argumentando que aquilo que está na lei é um direito constitucional e que não podem ser modificados e foram feitos contratos antes da discussão desse projeto e que contratos devem ser respeitados, sugerindo que a quebra de contrato pode fragilizar a democracia, vez que ninguém respeitaria as previsões do legal, o legal significa para os parlamentares dessa região, o justo, e tentaram demonstrar que as consequências para quem produz muito podem ser nefastas, quando se retira aqueles percentuais que eles ganham como os maiores produtores.

No dia 01 de outubro, discursou o Deputado Carlos Zaratinni do PT de São Paulo:

“Faço esse pronunciamento defendendo a aprovação de todos os projetos de lei que versasse sobre o estabelecimento do marco regulatório do pré sal. Defendo que o regime de partilha para exploração do petróleo e que deveria surgir uma empresa brasileira com o objetivo de controlar os rendimentos do petróleo e que fosse do tamanho de outras pelo mundo. Entendo ainda que os *royalties* devam ser aplicados na educação, nas ações sociais e na cultura” (www2.camara.leg.br).

O Deputado Manato discursou no dia 07 de outubro de 2009 pelo Partido Democrata Trabalhista, do Estado do Espírito Santo, na região Sudeste:

“penso que a melhor proposta é que os *royalties* da área do pré sal não sejam retirados do Estado do Espírito Santo, porque o Espírito Santo foi o primeiro Estado a extrair petróleo da área do pré sal. Sou a favor da divisão de um pouco do petróleo do pré-sal com Estados não produtores, como está ocorrendo com 6,6%. Os *royalties* do petróleo estão dando nova motivação ao nosso Estado. Nosso Estado é pioneiro na produção de *royalties* do pré-sal e já produz 20 mil barris por dia. Nessa votação, a bancada deve ficar coesa e lutar para aumentar a participação do Estado nos *royalties* do pré-sal. Também devemos compensar aqueles Estados que vão ficar com as consequências. O *boom* que ocorre nos Estados produtores é muito grande. Há procura de empregos e a necessidade de se investir em saúde, segurança, educação e infraestrutura. Expressou seu contentamento sobre o repasse de 6,6% aos Estados não produtores. E ressaltou seu descontentamento sobre o repasse de 2,7 % dos *royalties* aos Estados produtores, alegando que as participações especiais acabaram e que a sua proposta é que os Estados produtores devam receber 5,10% dos benefícios” (www2.camara.leg.br).

No dia 21 de outubro de 2009, discursou o Deputado Leonardo Quintão do PMDB de Minas Gerais:

“Sem embargo, mas o regime de partilha trás como vantagem um controle maior da gestão e que os recursos da exploração do petróleo devem ser destinados a projetos e programas na área da educação, no combate a pobreza, cultura, à ciência e a tecnologia e ao meio ambiente.” (www2.camara.leg.br)

No dia 28 de outubro de 2009, discursou o Deputado Candido Vaccareza do PT de São Paulo:

“Venho nesse momento me posicionar sobre a situação do projeto de partilha, que carrega como tema principal a divisão dos *royalties*, sem alterar o contexto geral do projeto apresentado pelo governo federal. Pra reforçar essa posição menciono que o Brasil deve desenvolver economicamente. Também deve ter um fundo soberano pelos rendimentos do petróleo. Significa esse desenvolvimento econômico: distribuição de renda, criação de empregos, para investimento na educação, ao combate da pobreza, investimento da ciência e tecnologia” (www2.camara.leg.br).

No dia 29 de outubro de 2009, discursou o Deputado Simon Sessim do PP do Rio de Janeiro.

“Senhores Deputados, desta tribuna quero deixar registrado meu inconformismo sobre as novas regras da distribuição dos *royalties*. Defendo o direito do meu Estado Rio de Janeiro como Estado produtor. Estou indignado quanto às novas regras de partilha entre União, Estados e municípios da exploração do petróleo. O Governo Federal rompeu o compromisso com os Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo. Essa situação vai gerar uma consequência que o Estado do Rio deixará de ganhar 2,7 bilhões de dólares por ano, a partir da produção do pré sal. É possível fazer um cálculo sobre a perda, em função da lei atual, aonde o Rio receberia 3,7 bilhões de dólares e essa produção deverá ser reduzida para 985 milhões de dólares, gerando 73,3 % a menos que a legislação prevê” (www2.camara.leg.br).

No dia 29 de outubro de 2009, discursou o Deputado Leandro Sampaio do PPS do Rio de Janeiro:

“Nesse momento uso do expediente pra defender mais investimento na educação, que implica investir 200 bilhões de reais em educação para alcançar um patamar razoável. Hoje é aplicado cerca de 100 bilhões de reais por ano, incluindo todos os Estados, municípios e Distrito Federal.” (www2.camara.leg.br)

A Deputada Rita Camata do PSDB do Estado do Espírito Santo discursou no dia 03 de novembro de 2009:

“Peço aos Senhores da bancada federal do Espírito Santo empenho em prol da manutenção de maior participação dos Estados produtores de petróleo na distribuição de recursos oriundos da exploração do pré-sal e sugiro que se faça pressão no Congresso com o propósito de alterar o modelo regulatório proposto e uma divisão mais equânime de *royalties*, mantendo a participação dos Estados produtores em pelo menos 22,5%, conforme o projeto de lei original do Governo Federal, recentemente modificado pelo relator da matéria, Deputado Henrique Alves, que diminuiu a destinação para 18% dos *royalties*. O temerário

e imenso prejuízo pode ser dimensionado a partir da comparação entre a atual legislação e as novas regras propostas, uma vez que a eliminação da participação especial aos Estados produtores - especialmente o fluminense e o capixaba - somada à redução de 22,5% para 18% dos *royalties* constituem perda que pode chegar a 73,74%, cifra a ser revertida aos cofres da União.” (www2.camara.leg.br).

O Deputado Iriny Lopes do PT do Estado do Espírito Santo subiu a Tribuna no dia 04 de novembro de 2009.

“Estou falando pela posição de toda a bancada do Espírito Santo que está empenhada em fazer com que o relator possa receber e incorporar a proposta da manutenção do índice de 22,5% para os Estados produtores, conforme estava no seu relatório preliminar “(www2.camara.leg.br).

A Deputada Rose de Freitas do PMDB do Espírito Santo abriu seu discurso no dia 04 de novembro de 2009:

“Agora é a hora de dizer que não é justo só os Estados produtores receberem os *royalties*. Portanto, considero que o relatório do projeto trás uma repartição mais justa pra todo Brasil. Digo ainda que os *royalties* não podem ficar concentrados na mão da União. Os Estados produtores de petróleo não podem sair perdendo. Portanto, os *royalties* do petróleo não podem ficar concentrados nas mãos da União, tampouco os Estados que não produzem petróleo podem ganhar muito mais do que os Estados produtores” (www2.camara.leg.br).

No dia 05 de novembro de 2009 o Deputado Paes de Lira do PTC de São Paulo:

“Uma das coisas que defendo é a inclusão da área de Segurança Pública entre aquelas contempladas com recursos do Fundo Social oriundos da exploração de petróleo. A Comissão Especial negou inclusão da segurança pública entre as contempladas com parte de tais recursos. A segurança é a condição essencial para produzir e manter o necessário ambiente de paz social, sem o qual não pode prosperar projeto algum de educação universalizada. Parece razoável destinar certa parte das riquezas que se apresentam no horizonte também para os investimentos em segurança pública.” (www2.camara.leg.br)

O Deputado Hugo Leal do PSC do Rio de Janeiro discursou no dia 10 de novembro de 2009:

“Digo que sou a favor dos aposentados e defendo que os projetos do pré sal devem ser favoráveis aos aposentados. Também repudio a forma como foi deixado de lado a discussão do marco regulatório e do regime de partilha - que é uma nova proposta de exploração - para discutir percentuais. E isso porque se entendeu que a participação especial, que também tem a sua previsão legal no art. 50 da Lei nº 9378, não deveria ser paga” (www2.camara.leg.br).

O princípio da legalidade é uma verdadeira garantia constitucional, muito mais que um direito individual, que visa sempre alcançar a segurança jurídica, tendo como finalidade própria à vontade da lei, para manter de forma permanente a base das relações sociais. (ARAÚJO & VIDAL JR, 2012)

Após 1988 os entes federativos tiveram um importante aumento nas receitas em razão das previsões estabelecidas na constituição federal, os quais começaram a utilizar desse valoroso aumento de receita, passaram a dilatar os gastos públicos de modo desenfreado, com isso foi criado um círculo de compromisso de endividamento com a União, pois depois dos gastos passaram a realizar empréstimos junto ao governo federal. (PIANCASTELLI & CAMILO, 2003)

A literatura nacional e internacional da Ciência Política argumenta que o federalismo é um fator que enfraquece a capacidade política dos governos, porém com a chegada da LRF comprovou que a forma de atuação dos agentes federativos na arena decisória é muito complexa, mais do que enfoca a literária política, essa situação pode ser explicada pela vinda da lei que foi motivada pelo ordenamento fiscal, da estabilidade monetária, da renegociação das dívidas dos estados, da reforma administrativa e da econômica de 1998. (LEITE, 2011)

Da bancada da região sudeste 11 (onze) deputados discursaram sobre o projeto de lei a maioria defendeu uma concepção teoricamente justa pra eles, pois a maioria que representava os estados produtores defendia que os percentuais de *royalties* destinados aos estados produtores devem permanecer com o mesmo critério, e, por serem estados produtores e por estarem geograficamente posicionados nessas regiões, entendem ser justo permanecer a mesma repartição, pois esse critério reflete a justiça em favor dos estados produtores.

Ficaram nas mensagens de 02 (dois) deputados na defesa de suas propostas que os benefícios dos *royalties* sejam destinados a problemas macro do país como a área de segurança pública e à área de previdência social, especificamente aos aposentados, contudo os parlamentares dessa bancada fizeram a sustentação de suas propostas com orientações voltadas a defesa de temas nacionais, como criar um fundo soberano, atender a educação, saúde, combater a fome, a miséria, etc.

4.4 A BANCADA DO CENTRO-OESTE

A bancada da região centro oeste era composta por 45 (quarenta e cinco) que participaram da votação do projeto de lei, quanto que apenas 04 (quatro) parlamentares discursaram sobre o projeto de lei. (www2.camara.leg.br)

Os parlamentares dessa região foram a bancada defendendo propostas de interesse nacional e utilizaram um discurso brando, tentando repassar situações de relevância, mas procurando capturar apoio da população, utilizaram o discurso da elegância, do respeito a todos, mas procurando passar a mensagem da conscientização de problemas antigos como a educação, a cultura, a saúde, etc..sem perder de vista que a divisão dos *royalties* do petróleo deve obedecer a critérios justos, devendo ser melhorado a repartição desses *royalties*.

No dia 15 de outubro de 2009, discursou o Deputado Osório Adriano do DEM, do Distrito Federal:

“Senhores deputados, minha posição é no sentido de defender a alteração da distribuição de *royalties* do petróleo. Defendo mudanças de critérios na distribuição entre Estados e municípios. Contesto o fato que estados confrontantes com a área de exploração de petróleo e gás da plataforma continental são estados produtores. Eu afirmo que há injustiças com os estados e municípios que não recebem benefícios da zona de exploração, da plataforma continental e da zona de exploração exclusiva. Posso dizer que há direitos a todos os municípios e Estados, com base em princípios constitucionais e federativos” (www2.camara.leg.br).

No dia 15 de outubro de 2009, discursou o Deputado Rodrigo Rollemberg do PSB do Distrito Federal.

“Minha proposta é que os recursos do fundo devem ser destinados à educação. A defesa de minha proposta é que o investimento em educação tenha maior retorno econômico. E que os benefícios são para sempre na educação e o Brasil pode acelerar seu crescimento e reduzir desigualdades sociais e regionais. Proponho ainda que o Fundo Social terá o caráter híbrido de Fundo Soberano e Fundo Social. Isso é para incluir a possibilidade de financiamento da saúde e do desenvolvimento regional e definir que todos os *royalties* e participações especiais das áreas já licitadas do pré-sal, que cabem à União, servirão para alimentar o Fundo Social, o que garante recursos imediatamente para o Fundo Social. A aprovação do Fundo Social destinado à aplicação dos recursos nas áreas de educação, ciência e tecnologia, saúde, cultura, de combate à pobreza, passa ter a possibilidade de alocar recursos para mitigação de efeitos e adaptação às mudanças climáticas” (www2.camara.leg.br).

No dia 21 de outubro de 2009 discursou o Deputado Ronaldo Caiado, pertencente ao DEM de Goiás.

“Caros colegas apresento como proposta a criação de uma frente parlamentar mista para que haja democratização dos *royalties* do pré sal sem alterar a atual legislação. E que seja retirado 5% que era destinado à União que seja repassado para os Estados e municípios do jeito de uma redistribuição como é feito no repasse do Fundo de Participação do Município e no Fundo de Participação do Estado” (www2.camara.leg.br).

O Deputado Vander Loubert do PT do Mato Grosso fez uso da palavra em 04 de novembro de 2009.

“Simplesmente entendo que os *royalties* devem ter destinação ao setor educacional de recursos oriundos da exploração de petróleo na camada pré-sal. Isso se constitui numa afirmação do compromisso nacional com a educação. As reservas de petróleo protegidas pela camada de pré-sal constituem fonte de recursos para diferentes projetos de progresso do país, a educação é a fonte do melhor e mais sólido modelo de desenvolvimento” (www2.camara.leg.br).

A educação é um dos mais importantes direitos sociais, pois os demais direitos têm a fruição dele, e é desse direito que emerge a cidadania, prepara e qualifica o cidadão para o trabalho, o conscientiza de posições políticas e filosóficas e constrói o cidadão a ser um agente multiplicador em defesa de direitos na sociedade (MASSON, 2015).

O federalismo a partir da constituição de 1988 ganhou força e brilho e tornou-se um dos fatores principais das políticas públicas brasileiras, as regras normativas se concentraram em dois pontos principais: descentralização e relação intergovernamental, mesmo com muitas dificuldades é considerável o avanço que teve a descentralização, porém quanto a relação intergovernamental existem muitos entraves de ordem negocial, arranjos de coordenação e cooperação (CUNHA, MEDEIROS & AQUINO, 2010).

Várias instituições desde o período de 1960 concederam empréstimos aos estados e municípios, por isso a união tornou-se o maior credor dos entes federativos (UFs), realizando um reescalonamento das dívidas com esses entes federativos, mas com o advento da carta magna de 1988, houve uma proposta de participação nas receitas global e a possibilidade de discriminação das competências tributárias para aliviar as dívidas de cada ente subnacional (MORA, 2002).

A bancada da região Centro Oeste fez propostas de repartição igual para todos os estados da divisão dos benefícios fiscais, oriundo dos *royalties* do petróleo, pedindo alteração nas regras da divisão das partilhas dos *royalties* do petróleo, contudo a maioria dos deputados defendeu questões de interesse nacional, como tecnologia, pobreza, saúde, com destaque para investimento à educação.

Sendo assim, a bancada dos deputados da região Centro Oeste, exceto o deputado de nº 01 (um), defende questões de interesse nacional, que estão lutando para beneficiar estados carentes e regiões de pouco desenvolvimento, mostrando que o não cumprimento dos princípios constitucionais federalistas, ocasiona desigualdades sociais e regionais, em função da forma como é feita a partilha dos *royalties*.

A bancada demonstrou coesão em suas propostas, se distanciando das defesas partidárias e no mesmo contexto foi mencionado pelo deputado de nº 1 que há injustiça na repartição dos *royalties* do petróleo com a distribuição desigual desses benefícios entre os entes federativos e isso afeta princípios de ordem constitucional.

4.5 A BANCADA DA REGIÃO SUL

Na bancada da região sul votaram 63 (sessenta e três) deputados, mas apenas 09 (nove) parlamentares foram à tribuna para discursar sobre o projeto de lei. (www2.camara.leg.br)

Os parlamentares dessa região discursaram em um tom enfático pela insatisfação na forma de distribuição dos *royalties*, apesar da região ter um parque industrial considerável, mas quanto à produção petrolífera é apenas promissora na considerada faixa azul oceânica da exploração do petróleo, no litoral catarinense, porém os *royalties* em suas concepções irão impulsionar de modo gigantesco o crescimento nessa região.

Pelo Partido Progressista discursou no dia 06 de outubro de 2009 o deputado Renato Molling do Rio Grande do Sul.

“Penso que a melhor proposta é que o governo deve vender a matéria prima do petróleo, assim o mercado será abastecido com o dólar americano. Feito isso, os rendimentos do petróleo passam a gerar trabalho, renda e promover o desenvolvimento de todo o país. A gente sabe que as commodities geram divisas, porém é o trabalho que gera cidadania e trás um crescimento ordenado de todas as regiões. Entendo também que o Governo deve ter como meta agregar valor ao produto e não apenas pensar na venda do óleo in natura. A venda da matéria-prima por si só trás mais dólares para o Brasil, o que vai inundar nosso mercado com a moeda norte-americana, fazendo com que a cotação do dólar seja cada vez mais pressionada, o que vai prejudicar nossos exportadores e os setores intensivos de mão de obra, como o coureiro - calçadista e o moveleiro” (www2.camara.leg.br).

O deputado Fernando Marroni é do Partido dos Trabalhadores do Rio Grande do Sul, discursou no dia 07 de outubro de 2009.a região sul do país:

“É de minha autoria o projeto que apresenta nova forma de distribuição dos *royalties*, através do projeto de lei 5584. Nesse projeto existe uma nova forma de repasse aos Estados e Municípios. É necessário mudar a divisão que centraliza mais de 80% dos royalties ao Rio de Janeiro, é uma mudança que vai ter muita dificuldade para acontecer. Uma distribuição mais justa e igualitária de toda essa riqueza transformará este país. Afinal, uma renda extra como essa nos cofres das prefeituras representa melhores escolas e hospitais, mais saneamento básico, pavimentação, casas. Enfim, condições de desenvolvimento humano e econômico ampliadas em progressão geométrica.” (www2.camara.leg.br)

O Deputado Edinho Bez, pertence ao PMDB de Santa Catarina discursou no dia 08 de outubro de 2009:

“Apresentei emenda ao Projeto de Lei 5.940/2009, tratando sobre o benefício de saneamento básico. Fiz a elaboração da Emenda nº 88, para que os recursos fossem destinados à área de saneamento básico em todo país. Fez uma defesa de sua proposta que os recursos destinados à educação, ao combate da pobreza, a cultura, a ciência e a tecnologia e meio ambiente. Defendo que a carência do saneamento básico precisa ser melhorada e o Estado de Santa Catarina não é diferente, mesmo estando acima da média. No Estado de Santa Catarina, apenas 30 dos 293 municípios possuem saneamento básico” (www2.camara.leg.br).

O Deputado Beto Albuquerque pertence do PSB, do Rio Grande do Sul discursou no dia 08 de outubro de 2009:

“Esse é um tema que interessava a todos os gaúchos: a divisão dos *royalties* advindos da exploração da camada pré sal. Minha proposta demonstrou que o momento de discutir os benefícios do pré sal para os gaúchos tem que ser de imediato. 100 (cem) bilhões de barris devem ser divididos de forma igualitária. Defendo o modelo de partilha ao pré sal. Isso garante que a União subsidiado pela prescrição constitucional divida entre Estados e Municípios os benefícios do petróleo. Mesmo que os Estados produtores possam auferir um percentual um pouco maior, mas deve ser mantido o acordo do pacto federativo” (www2.camara.leg.br).

O Deputado Henrique Fontana pertence ao Partido dos Trabalhadores do Estado do Rio Grande do Sul, discursou no dia 08 de outubro de 2009.

“Acho de fundamental importância a manutenção do monopólio da Petrobras na extração de petróleo na camada pré-sal. Sou a favor da criação da Petro Sal que garante o emprego através de concurso público a centenas de trabalhadores.” (www2.camara.leg.br)

O Deputado Geraldinho é do PSOL do Rio Grande do Sul. O parlamentar discursou no dia 13 de outubro de 2009:

“Sei que há muitas áreas carentes, mas defendo que parte dos recursos do Fundo Social, originário do pré sal, seja destinado aos aposentados. O PSOL apresentou emenda ao Projeto de Lei para que setores importantes como a educação, saúde, reforma agrária, também fossem recursos destinados à Previdência Social” (www2.camara.leg.br).

No dia 28 de outubro de 2009, discursou o Deputado Fernando Marroni do PT do Rio Grande do Sul:

“A divisão igualitária entre todos os municípios da federação com base na proposta de projeto de lei é algo que precisa ser normatizado para evitar maiores conflitos. Minha posição é contrária ao projeto de lei em votação

porque altera a divisão dos *royalties*, mas não beneficia os municípios, principalmente aos locais de maior necessidade” (www2.camara.leg.br).

O Deputado Geraldinho do PSOL do Rio Grande do Sul discursou no dia 04 de novembro de 2009: “Vou falar apenas sobre a apresentação da emenda para a criação do Fundo Social com recursos da exploração de petróleo na camada pré sal para beneficiar os trabalhadores aposentados da Petrobras (www2.camara.leg.br).”

O Deputado Andre Zacharow do PMDB do Paraná discursou no dia 04 de novembro de 2009.

“Faço menção sobre a aceitação parcial da emenda de minha autoria que inclui a saúde pública entre os setores que serão beneficiados com recursos do fundo, formado a partir da exploração das novas reservas de petróleo do país. Nessa emenda foi proposto também que fosse previsto a destinação de recursos do Fundo Social do Pré-Sal para a saúde, em especial para santas casas e hospitais filantrópicos que atendem ao SUS. Meu ponto de vista se direciona ao futuro, a saúde pública brasileira possa equiparar-se a dos países desenvolvidos, oferecendo à nossa população atendimento e tratamento digno, cumprindo, assim, o mandamento constitucional de garantir a todos o acesso a serviços de saúde de qualidade” (www2.camara.leg.br).

A saúde não é somente um direito social, mas pode ser considerada como um sistema, em razão de ser realizada mediante ações e políticas sociais e econômicas que devem vislumbrar a redução do risco de doenças e de outros agravos e também deve garantir acesso universal e irrestrito à população (LENZA, 2012).

A partir de 1988 o modelo federalista brasileiro já apresentou problemas justamente por evidenciar certos privilégios na hora de repartir as receitas, direcionando para algumas unidades federativas certos privilégios, o que naturalmente contribui para um desgaste na forma de convivência entre os entes federativos (LAVINAS, 1995).

A Constituição de 1988 inovou em sua redação ao tratar de forma bem clara a questão do saneamento básico, pois apareceu como uma vertente da infraestrutura urbana e deve ser considerada uma condição para a qualidade de vida, tornando-se um importante requisito para o bem estar da população e da garantia da dignidade da pessoa humana. (CARDOSO JR, CASTRO & MOTTA, 2009)

Da bancada da região sul discursaram 09 (nove) deputados e todos criticaram o sistema de divisão dos *royalties*, um deputado fez defesa de seu estado em suas propostas e dois deputados apresentaram emenda a projeto de lei para alterações nas regras do sistema de divisão dos *royalties* e os outros fizeram defesas de propostas em nível mais abrangentes

como previdência, saúde, educação, e também falaram da forma desigual como é feita a divisão dos *royalties*.

O deputado de nº 3 defendeu investimentos em saneamento básico em todo país, mas pensou particularmente em seu estado que demonstra ser um problema crítico, enquanto que o deputado de nº 4 fez a defesa do pacto federativo, para manter as regras de divisão dos *royalties*, mas fala também em divisão injusta e afetação aos princípios constitucionais.

Sabemos que os problemas sociais e econômicos no país pela maioria dos estados e municípios são uniformes, sem considerar que nessa região existe uma área industrial muito profícua e os parlamentares utilizam como escopo de seu discurso uma maneira que possam viabilizar a resolução de problemas de seu estado e de sua região. Então, uma forma concreta de resolução dessas dificuldades está na divisão igualitária dos *royalties* por todos os estados, assim, foi esse o comportamento demonstrado pelos deputados da região sul em suas propostas, haja vista, não serem produtores de petróleo, contudo, a bancada da região sul tem por meta lutar para que sejam cumpridos os princípios constitucionais federalistas, que são princípios da igualdade, isonomia na distribuição dos *royalties*, da justiça, da dignidade da pessoa humana.

4.6 ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS

A análise apresentada, utilizamos os discursos dos deputados e criamos uma base de dados e construímos algumas tabelas e passamos a interpretar esses dados, assim nessa amostra procuramos observar as categorias de análise: partidos, parlamentares e região, daí em diante procuramos entender o comportamento dos partidos políticos nesse processo de discussão e analisamos os discursos dos deputados para observar seus objetivos e separamos as regiões para compreender os interesses dos parlamentares que a representavam e se as regiões tinham alguma relação com o objeto de estudo.

De posse desses dados levantados possibilitou alcançar algumas constatações, que a discussão iniciada na Câmara Federal sobre o projeto de lei do novo marco regulatório do pré-sal objetivava uma melhor divisão dos *royalties* em uma disputa que ficou caracterizada por estados produtores e não produtores de petróleo.

Também foi possível constatar que a discussão do projeto de lei não estava relacionada a uma disputa no campo de forças partidárias e não houve demonstração entre si que os partidos políticos se posicionassem sobre a discussão do projeto de lei, pois as representações das bancadas partidárias não se manifestaram quanto ao projeto de lei e os

parlamentares dos partidos políticos tinham objetivo de defender interesses dos problemas de suas regiões, estados e municípios.

Sabemos que os interesses defendidos nos discursos de uma votação são muito divergentes, contudo, procuramos conecta-los com os pontos em comum que cada um tinha, criando uma única classificação para suas inúmeras ramificações, por exemplo, um deputado defende a destinação de uma percentagem dos *royalties* para a educação, outro para saúde, outro para saneamento, áreas essas que derivam da área social, ou seja, todos esses interesses expostos em discurso se direcionam em uma única classificação, que é a área social e assim sucessivamente, os inúmeros interesses defendidos podem ter 06 (seis) classificações relevantes entre elas, ou seja, são classificações que se destacaram entre todos os discursos, como mostra o Gráfico 1, aonde analisamos as defesas dos parlamentares em relação à representação de sua região.

Verificamos que dos seis tipos de interesses, 05 (cinco) foram defendidos por todos os partidos com exceção do interesse em defesa da Amazônia, que ficou concentrado em apenas três partidos, PCdoB, PDT e PMDB, mas isso não quer dizer necessariamente que a defesa de um tema como a Amazônia, ficou restrita a alguns partidos.

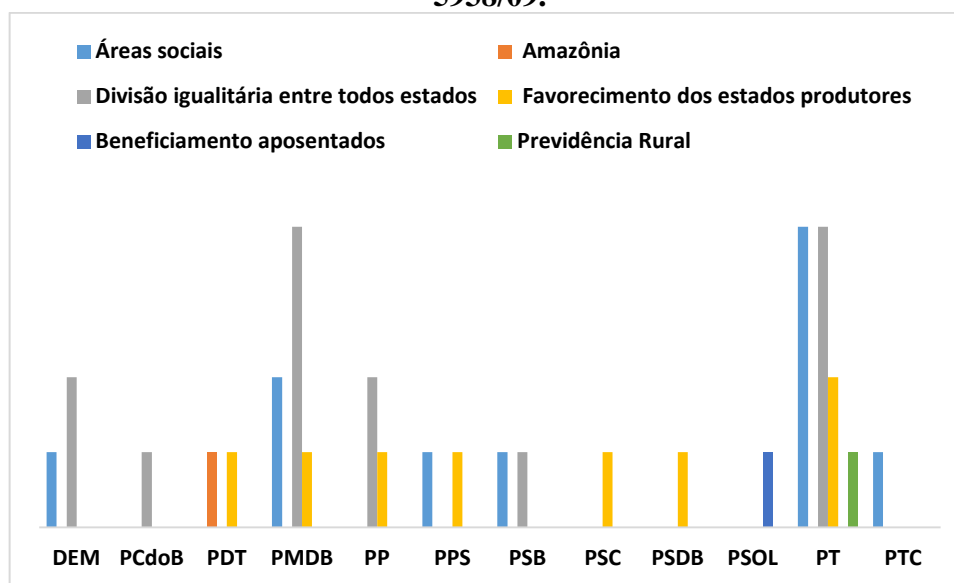
De acordo com o gráfico 1 abaixo, verificamos que as propostas defendidas pelos parlamentares demonstram uma defesa de interesses sociais, entre os quais está à saúde, educação, habitação que apresentou também a figura um percentual menor em defesa da Amazônia e outras questões de interesse nacional como previdência e aposentadoria, refletem uma discussão mais ampliada, porém, o confronto direto ficou por conta de uma disputa que defendem os parlamentares dos estados produtores de petróleo e o outro grupo defendendo uma divisão igualitária a todos os estados não produtores.

As dificuldades econômicas e sociais apresentadas pela maioria dos estados e regiões da federação brasileira refletem diretamente em alguns setores como a saúde, carência de uma moradia digna, de educação de alto valor, contudo, diante desse quadro social foi possível constatar o comportamento de alguns parlamentares no momento de defenderem suas propostas, mostrando que defendiam questões de interesse nacional, como saúde, segurança pública, educação.

Porém, tinham o objetivo de que fosse atendida a resolução de problemas locais, como diminuir o IDH, solucionar os problemas da fronteira, da Amazônia, por isso que os parlamentares dessa região entendem que uma divisão justa dos *royalties* do petróleo irá diminuir ou erradicar essas mazelas. Esse formato de discurso chega a ser visto como manipulador, demonstrando que reivindicam, através de suas propostas de interesse nacional,

mas na verdade estão visando atrair investimentos para sua região com a divisão da partilha dos *royalties*, mesmo que ainda despontem entre as propostas de interesses de áreas carentes como a área social, saúde, educação, habitação, que apresenta índices deficitários, mas o objetivo evidente dos parlamentares é trazer receitas para seus estados e regiões.

Gráfico 1 – Interesses defendidos pelos deputados, por partidos, na tramitação do PL 5938/09.



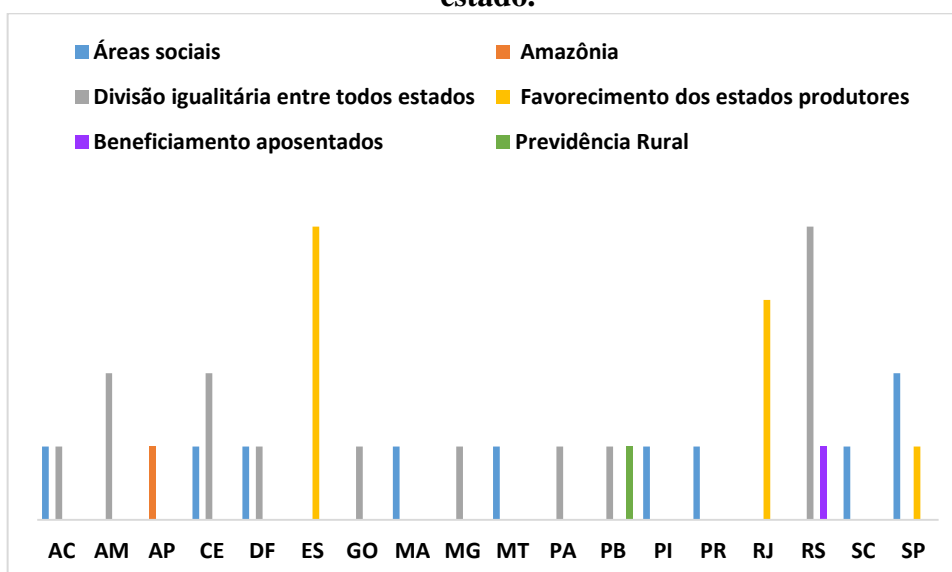
Fonte: Elaboração do autor com dados extraídos da câmara dos Deputados (2016).

Diferentemente do ponto de vista dos estados, que concentra a defesa classificada como “favorecimento dos estados produtores” em três estados, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo, que fazem parte dos estados produtores, concluimos que a votação do novo marco regulatório é muito mais de interesses local que federativo, como mostra o Gráfico 2.

Nesse caso, os Deputados usam linguagem bem objetiva, defendendo seus Estados como estados produtores do petróleo e por isso não podem ser prejudicados com uma alteração na lei sobre o novo marco regulatório do petróleo.

Sendo assim, os inúmeros interesses defendidos, há seis pontos relevantes entre eles, ou seja, 06 (seis) classificações em comum entre todos os discursos, como mostra o Gráfico 2. Os discursos relacionados aos partidos, aonde se verifica que todos os partidos defenderam todos os 6 (seis) tipos de interesses, não há uma linha de defesa concentrada em um único partido.

Gráfico 2 – Interesses defendidos pelos deputados na tramitação do PL 5938/09, por estado.



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da câmara dos Deputados.

Os benefícios fiscais sempre foram à espinha dorsal do comportamento federalista brasileiro e quiçá pelo mundo, por isso as disputas por benefícios fiscais medem o grau de polarização entre os estados e regiões, representadas por seus parlamentares, em detrimento de uma discussão ideológica entre os partidos e parlamentares.

O que ficou evidente foi à tradução do comportamento dos parlamentares durante a discussão do projeto de lei, que não debateram questões partidárias ou mesmo ideológicas, pois havia uma definição de suas propostas, apenas defender interesses de seus estados.

5 CAPITULO - RESULTADO DA VOTAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

5.1 A TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI 5938/2009

O projeto de Lei 5.938/2009 deu entrada no dia 1º de setembro de 2009, sob a autoria do poder executivo e atualmente a situação desse projeto encontra-se arquivada, acrescento que esse projeto apresentou uma ementa dispondo sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do Pré-Sal e em áreas estratégicas, também alterou dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. (www2.camara.leg.br)

Foi tramitado na forma de urgência e foi para inclusão na Comissão de Finanças e Tributação, daí foi formada uma comissão especial e o projeto foi remetido ao Senado Federal por meio do ofício de nº 218/10/OS-GSE, assim foi aprovado e enviado ao Senado Federal onde tramitou como projeto de lei da câmara - PLC n. 16/2010, já em agosto de 2011, foi aprovada a tramitação conjunta de toda a matéria ao projeto de lei do senado - PLS n. 448/2011. (www2.camara.leg.br)

Alguns pontos na votação do projeto foram acrescentados em forma de montante de bônus, a maior parte deverá ser distribuída entre todos os municípios (35%) a todos os estados (35%) pelos critérios do FPE e do FPM, contando que esse bônus é um valor fixo que o explorador do petróleo deve pagar à união no ato de formalização do contrato, porque ele já existe no modelo de concessão e o governo federal fica com o valor total, mas no regime de partilha, o substitutivo destina 10% aos estados e municípios. (www2.camara.leg.br)

Do valor atribuído à União, uma parte ficará com a Petro-Sal, conforme proposta que caberá ao Ministério de Minas e Energia elaborar, submetida à aprovação do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a câmara aprovou o benefício ao estado que não produz petróleo com base no fundo de participação do estado e do município, constatando que houve certa redução de recursos que eram destinados aos estados produtores. (www2.camara.leg.br)

Ficou definida nessa votação do projeto de lei 5938/09, oriundo do poder executivo, a regulamentação de novos critérios de distribuição dos *royalties* do petróleo que passou a criar o regime de partilha nas áreas de exploração do pré-sal, considerada a principal alteração no texto do substitutivo que vai trazer benefícios aos estados não produtores de petróleo. (www2.camara.leg.br)

A emenda aprovada por 369 (trezentos e sessenta e nove) votos a favor e 72 (setenta e dois) contra e duas abstenções, não teve boa aceitação dos deputados dos estados produtores ou confrontantes, pois ficou definida que separada a parte da união nos *royalties* e naquilo convencionado de participação especial, a sobra fica repartida entre estados e municípios segundo os critérios dos fundos constitucionais (www2.camara.leg.br).

Quanto ao fundo de participação do município e fundo de participação dos estados a cláusula da emenda aponta que estados ficarão com 50 % dos recursos e os municípios também com 50% e o texto da emenda exclui a parte do substitutivo que já disciplinava a distribuição de *royalties* da exploração do pré-sal sob o regime de partilha, entretanto, não são excluídos explicitamente os artigos sobre a divisão dos *royalties* e da participação especial, devidos nos contratos de concessão (www2.camara.leg.br).

5.2 A VOTAÇÃO POR REGIÃO E ESTADOS

Passamos a demonstrar como ficou a votação por regiões, estados, partidos políticos, números de deputados e número de votos, assim, fizemos a análise do processo de votação do projeto de lei 5938/2009 e foi possível constatar que os partidos políticos, representados por seus parlamentares não tiveram o propósito de discutir ideias ou teorias políticas, pois a comprovação dessa observação pôde ser vista no momento da votação em que os partidos políticos da situação e da oposição, na maioria das regiões se uniram em volta da aprovação do projeto de lei, desprezando por completo suas diferenças políticas, dando total atenção aos interesses de suas regiões e de seus estados.

5.2.1 Região Norte

Os estados da região norte foram representados pelos seguintes partidos na votação do projeto de lei 5938/2009: PT/PMDB/DEM/PR/PSB/PP/PSDB/PTC/PDT/PCdoB/PRN/PSC/PV/PPS, os quais foram representados por 46 (quarenta e seis) deputados e todos votaram por unanimidade para a aprovação do projeto e ficaram assim divididos: Roraima com 07 (sete) votos e o Amapá 07 (sete) votos, o Pará, 14 (quatorze) votos, o Amazonas 05 (cinco) votos, Acre 05 (cinco) votos e Rondônia 08 (oito) votos. (www2.camara.leg.br)

Considerando essas informações do quadro da votação da região norte, alguns fatores puderam ser observados em nossa análise, a união entre os partidos de oposição e situação, a votação unânime no projeto, isso se justifica por alguns fatores, municípios pobres, a divisão justa dos *royalties* do petróleo do pré-sal e por ser uma região muito carente economicamente.

5.2.2 Região Nordeste

Os estados da região nordeste foram representados pelos seguintes partidos políticos: PTB/PSDB/PRB/DEM/PR/PT/PCdoB/PDT/PMDB/PSB/PV, os quais tiveram a representação de 133 (cento e trinta e três) deputados e todos votaram por unanimidade pela aprovação do projeto, que ficou dividido dessa forma: O estado do Maranhão com 16 (dezesesseis votos), Ceará 19 (dezenove votos), Piauí 09 (nove) votos, Pernambuco 21 (vinte e um) votos, Rio Grande do Norte 07 (sete) votos, Paraíba 12 (doze) votos, Alagoas 08 (oito) votos, Sergipe 08 (oito) votos e Bahia 33 (trinta e três) votos (www2.camara.leg.br).

Observando o relatório da votação do projeto, vimos que a insatisfação dos deputados dessa região foi traduzida em votos, pois o nível de descontentamento foi unânime entre todos os deputados, o que não diferenciou muito da região norte, por isso, problemas que são de todo o país como carência de investimento na saúde, educação, habitação, fome, etc..são mais acentuados nas regiões norte e nordeste.

5.2.3 Região Sudeste

Os estados da região sudeste foram representados por 157 (cento e cinquenta e sete) deputados e os partidos que tiveram representação foram: PR, PMDB, PTC, PV, PSDB, PT, PPS, PP, DEM, PSC, PSB, PDT, PHS. Nessa região a votação não foi unânime e ficou dividido desse modo: Minas Gerais votaram 43 (quarenta e três) deputados, sendo que 42 (quarenta e dois) deputados votaram pela aprovação do projeto e foi registrada uma abstenção, enquanto que o estado do Espírito Santo votaram 10 (dez) deputados e por unanimidade votaram contra o projeto.

Na bancada do estado do Rio de Janeiro foi composta por 42 (quarenta e dois) parlamentares, sendo que 40 (quarenta) deputados votaram pela rejeição do projeto, o que demonstrou expressiva recusa ao projeto, ficando apenas pela aprovação do projeto, em sentido contrário 02 (dois) deputados e pela bancada do estado de São Paulo votaram 62 (sessenta e dois) deputados, sendo que desse total de deputados, 39 (trinta e nove) votaram pela aprovação do projeto e 21 (vinte e um) deputados votaram pela rejeição do projeto, ficando registrados uma abstenção e um voto pelo artigo 17 do Regimento interno da Câmara dos Deputados (www2.camara.leg.br).

Quando fizemos uma observação do quadro de votação da bancada da região sudeste foi constatado alguns dados que colaboram com a análise do estudo, relativo a composição da bancada total, pois não estava coesa com o objetivo de votar contra ou a favor do projeto, e, essa relação pode ser confirmada porque nem todos os estados da região sudeste são produtores de petróleo, como é o caso de Minas Gerais, então os estados que são produtores votaram quase que por unanimidade pela rejeição do projeto, enquanto que os estados que não são produtores votaram em sua maioria a favor do projeto, isso sugere que nessa situação da região sudeste a discussão não era em favor dos interesses da região e sim pela defesa dos estados e outro dado que foi observado pra colaborar essa tendência é que alguns dos partidos, mesmo da base de coalisão do governo, na bancada dessa região votaram contra o projeto.

5.2.4 Região Centro Oeste

Os estados da região centro oeste foram representados por 45 (quarenta e cinco) deputados e todos votaram por unanimidade pela aprovação do projeto e os partidos que tiveram representação foram: PSDB/DEM/PSB/PP/PMDB/PR/ PT, que ficou assim dividido: O estado de Tocantins votaram 07 (sete) deputados, Mato Grosso votaram 08 (oito) deputados, Distrito Federal votaram 08 (oito) deputados, pelo estado de Goiás votaram 14 (quatorze) deputados e pelo estado do Mato Grosso do Sul votaram 08 (oito) deputados. (www2.camara.leg.br)

A partir de nossa observação a bancada da região centro oeste teve o mesmo comportamento que as bancadas do norte e nordeste, pois votaram em favor do projeto por unanimidade em razão de serem preteridas quanto a má distribuição dos *royalties* do petróleo, existindo nos seus estados e municípios ações públicas que necessitam serem resolvidas e dependem do repasse dos *royalties* do petróleo.

5.2.5 Região Sul

A bancada da região sul foi representada por 63 (sessenta e três) deputados, dos quais sessenta e dois votaram com expressiva maioria pela aprovação do projeto e um deputado votou contra o projeto e os partidos que foram representados na câmara foram DEM/PTB/PSDB/PT/PPS/PR/PP/PMDB/PSC/PDT, ficando dessa forma a votação: o estado do Paraná foi representado com 24 (vinte e quatro) parlamentares, sendo que 23 (vinte e três) votaram pela aprovação do projeto e 01 (um) votou contra a aprovação do projeto e os demais como o estado de Santa Catarina foi representado por 14 (quatorze) parlamentares e todos votaram por unanimidade pela aprovação do projeto e o Rio Grande do Sul teve uma bancada composta por 25 (vinte e cinco) parlamentares e todos votaram por unanimidade pela aprovação do projeto (www2.camara.leg.br).

A bancada da região sul também votou quase por unanimidade pela aprovação do projeto e seus interesses foram demonstrados nas discussões proferidas pelos deputados e na própria votação, quando há de ser observado que as demandas dessa região, reclamadas pelos deputados são diferentes da região norte e nordeste, porém, segundo os deputados, a injusta distribuição dos *royalties* do petróleo dessa região não produtora motivou a votação pela mudança na legislação que norteia o marco regulatório do pré sal e o objetivo de votar o projeto de lei era pra modificar a legislação que definia o marco regulatório do pré sal.

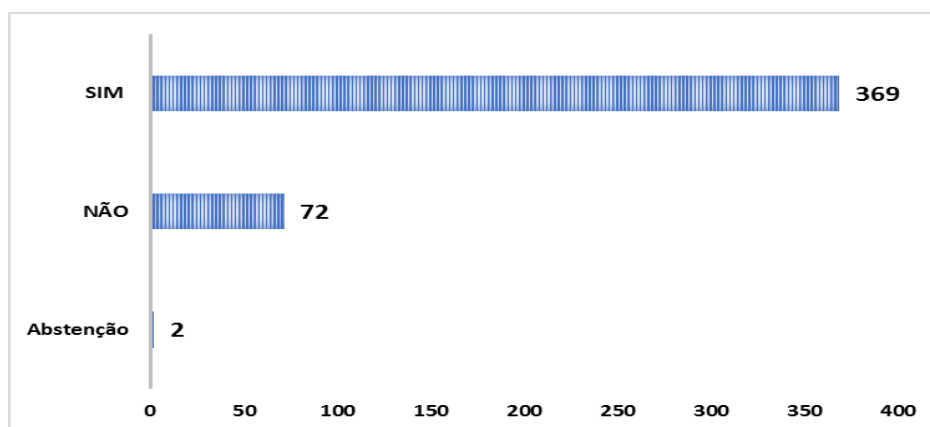
5.3 RESULTADO GERAL

Esse projeto de Lei foi dado entrada na Câmara Federal em 03 de setembro de 2009 e votado em março de 2010, porque tramitou em caráter de urgência e os parlamentares aprovaram com 369 (trezentos e sessenta e nove) votos a favor e 72 (setenta e dois) contra e duas abstenções (www2.camara.leg.br).

Quanto à observação da votação geral nossa análise foi feita quantitativamente, com base na soma de votos entre os deputados que optaram pela aprovação e os que votaram contra a aprovação do projeto de lei, esses totalizaram apenas 14 % do número global de deputados, demonstrando nessa votação que prevaleceu a vontade dos parlamentares que tinham interesse pela divisão igualitária dos *royalties* do petróleo em favor dos estados e municípios não produtores, que corresponde todas as regiões, exceto a região sudeste.

O projeto era de tamanha relevância que 86% dos deputados compareceram para a votação e na arena da disputa pelos interesses do cerne do projeto, que tratava de *royalties* decorrentes da exploração do petróleo do pré-sal, registraram-se apenas duas abstenções, conforme se verifica pela demonstração da Figura 3.

Figura 3- Resultado final da votação do Projeto de Lei 5938/2009



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da câmara dos Deputados (2016).

5.3.1 Votação por Partido Político

Os principais partidos podem ser visto na tabela abaixo, que participaram do processo de votação do projeto de lei 5938/2009, são os de maior envergadura o PT, PMDB e o PSDB, enquanto que os demais partidos tinham pouca representação parlamentar, como pode ser visto na tabela 1 pelo número de votos, mas tinham sua importância quanto à soma de votos e

outras formas de aliança política que os tornavam de vital importância em algum momento político, principalmente quando se tratava de votação.

Nesse momento a disposição partidária se encontrava polarizada entre o PT, partido dos trabalhadores, como o partido que elegeu o Presidente da República e considerado como a maior força na base de coalisão do governo e o PSDB na outra ponta como a maior força de oposição, mas a observação que se tem diante do comportamento dos partidos políticos nesse processo de discussão e votação do projeto de lei foi de absoluta ausência pela defesa de seus conteúdos programáticos.

Pode ser visto na Tabela 1 abaixo que a votação por partido não expressa nenhuma vontade político ideológica, pois os partidos como o PSDB que se encontrava como oposição ao governo, das suas 53 (cinquenta e três) cadeiras na Câmara Federal, 41 (quarenta e um) votaram sim pela aprovação do projeto e apenas dez votaram contra.

Isso significa que o PSDB como o partido mais forte na oposição votou pela maioria de seus parlamentares a favor de um projeto, oriundo do poder executivo, fato que se verifica, a partir de seus interesses próprios do projeto. Essa tendência demonstra a convergência de interesses que superam a questão ideológica e político partidário, pois na maioria dos estados e das regiões o PSDB e o PT votaram juntos pela aprovação do projeto, demonstrando obviamente que seus interesses se harmonizavam em defesa de seus estados e de suas regiões.

Tabela 1 – Resultado da votação do PL 5.938/2009, por partido na Câmara dos Deputados (2010)

Partido	Abstenção	Sim	Não
DEM		41	6
PCdoB		7	1
PDT		17	5
PHS		2	1
PMDB		66	11
PMN		3	
PP		30	3
PPS		9	2
PR		34	3
PRB		4	2
PSB		21	3
PSC		11	4
PSDB		41	10
PSOL		2	1
PT	2	48	16
PTB		20	2
PTC		2	1
PV		11	1
Total	2	369	72

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da câmara dos Deputados (2016).

O PT que era o partido de maior representação na câmara elegeu o Presidente da República e teve de seus 88 (oitenta e oito) representantes na casa legislativa, 16 (dezesseis) votando contra o projeto, o que perfaz 33.34 % desses dezesseis de seus membros, dos quais se concentraram na região sudeste, porém, partidos do bloco aliado do governo como o PMDB, a segunda maior força partidária, dos 66 (sessenta e seis) representantes, apenas 11 (onze) votaram contra o projeto, perfazendo 17 % do total, esse prospecto comparativo das 03 (três) maiores forças partidário demonstra que a questão não é de fidelidade ideológica partidária, mas revela um alto grau de disputa por interesses no projeto em favor de seus estados e regiões.

Apesar de o projeto ser oriundo do poder executivo, a bancada petista dos estados de São Paulo e Espírito Santo, votaram contra o projeto de lei, pois apenas esse comportamento justifica o alto grau de repúdio ao projeto, assim, esse dado pode ser evidenciado pela votação nos outros estados e nas regiões norte, nordeste, centro oeste e sul, quando os deputados desse mesmo partido votaram em defesa dos interesses daquelas regiões, ficando óbvio, que suas manifestações estão acima do conteúdo programático dos seus partidos políticos.

5.3.2 Votação por Estado

A votação por estados é a relação direta existente com os discursos dos parlamentares, que defenderam interesses de seus estados e regiões e pode ser confirmada através da (Tabela 2), sendo que os estados das regiões norte e nordeste votaram por unanimidade com todo seu colegiado pela aprovação do projeto de lei 5938/09, então esse dado demonstra a confirmação dos discursos dos deputados nas regiões e estados que defendiam uma melhor divisão dos *royalties* para aplicação nas áreas carentes como saúde, educação, habitação, etc.

Os estados da região centro oeste e sul representados por seus parlamentares que votaram pela aprovação do projeto, pode ser visto com o mesmo comportamento dos parlamentares da região norte e nordeste, mas as reivindicações dos estados da região sul e centro oeste se diferem um pouco das regiões norte e nordeste, tendo em vista que na região sul e centro oeste, as áreas carentes são outras, porém, os deputados dessas regiões entendem que deveria haver uma melhor divisão quanto à partilha dos *royalties* do petróleo.

Já os deputados que representam a região sudeste, salvo o estado de Minas Gerais, que não é produtor de petróleo, debateram no sentido que fosse mantido os mesmos percentuais previstos na Constituição, haja vista, que existia um contrato anterior que os mantinham na

condição de produtores e poderiam sofrer maior impacto com os resultados da exploração do petróleo.

Tabela 2 - Resultado da votação do PL 5.938/2009, por estado na Câmara dos Deputados (2010)

Estado	Abstenção	Sim	Não
Acre		5	
Alagoas		8	
Amapá		7	
Amazonas		5	
Bahia		33	
Ceará		19	
Distrito Federal		8	
Espírito Santo			10
Goiás		14	
Maranhão		16	
Mato Grosso		8	
Mato Grosso do Sul		8	
Minas Gerais	1	42	
Pará		14	
Paraíba		12	
Paraná		23	1
Pernambuco		21	
Piauí		9	
Rio de Janeiro		2	40
Rio Grande do Norte		7	
Rio Grande do Sul		25	
Rondonia		8	
Roraima		7	
Santa Catarina		14	
São Paulo	1	39	21
Sergipe		8	
Tocantins		7	
Total	2	369	72

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da câmara dos Deputados (2016)

6 CAPITULO - RESULTADO DA VOTAÇÃO NO SENADO

6.1 TRAMITAÇÃO E DISCUSSÃO POR REGIÃO

O projeto de Lei 5938/2009 de origem da Câmara Federal foi modificado a projeto de lei do Senado de número 448/2011 de autoria do Senador Wellington Dias e foi protocolado no dia 04 de agosto de 2011 (www.senado.gov.br).

Depois de feita a análise sobre os debates na Câmara Federal, observou-se que no Senado foram enfrentadas as mesmas discussões e traçou um comportamento bem parecido com a Câmara, então, as questões centrais discutidas foi à divisão justa dos *royalties* do

petróleo, defesa dos direitos dos estados produtores de petróleo contra os estados não produtores que queriam uma fatia maior dos benefícios dos *royalties* do petróleo.

6.1.1 Região Norte

A bancada da região norte que participou da votação do projeto de lei foi constituída por 18 (dezoito) senadores, dos quais apenas 03 (três) discursaram e efetivamente participaram com propostas manifestada em seus discursos. (www.senado.gov.br)

Os Senadores da região norte em seus discursos criticaram o pacto federativo, alegando que é deficitário, defenderam que as riquezas encontradas na plataforma marítima e no subsolo terrestre são patrimônios da união e por essa razão é de todos estados da federação, outros senadores justificaram seus votos porque estavam defendendo interesses de seus estados a pedido dos prefeitos e a justificativa mais forte é que os estados da região norte e nordeste precisam dessa divisão igualitária dos *royalties*, por serem regiões carentes social e economicamente, contudo, alegaram ainda que é a partir daí que se pode fazer justiça social, porém, entendem que deve se mexer nos percentuais dos *royalties* dos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo.

O Senador Anibal Diniz do PT do Acre discursou em 19/10/2011:

“Eu estou plenamente confiante nos números e na seriedade do trabalho do Senador Vital do Rêgo e do Senador Wellington Dias, eles estão nos garantindo que não haverá prejuízo para os Estados produtores, então eu acho que a gente tem que chegar a esse entendimento para votar essa matéria e ter desses nossos novos Senadores essa garantia assegurada, assim a gente vai ter a justiça se estabelecendo no Brasil, com divisão, por isso defendo a ideia que existe somente uma forma de fazer a redistribuição, se mexer, nos benefícios, usufruídos pelo Rio de Janeiro e Espírito Santo para haver justiça aos estados e municípios brasileiros, esse é o meu apelo, por uma divisão igualitária dos *royalties*, por isso minha posição é de apoio a aprovação do projeto de autoria do Senador Wellington Dias” (www.senado.gov.br).

Sérgio Petecão é Senador do PMN do Acre e discursou no dia 19/10/2011:

“O Senador Wellington Dias, esteve no Acre, mostrando a importância desse projeto, que é muito importante, principalmente para os estados do norte e nordeste, que precisavam dessa divisão igualitária dos *royalties* do petróleo, por isso digo aos senadores do estado do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, que defenderam seus direitos, digo que defendi os interesses do meu Estado, atendendo ao pedido dos prefeitos, pois esse projeto ameniza o sofrimento de muitos prefeitos que não têm acesso a esses recursos, trata-se de um projeto justo, porque um petróleo que está a 300 quilômetros, em alto mar, a 7 mil metros de profundidade, possa ser do estado “a” ou do estado “b”, deve ser considerada como uma riqueza da União e de todos estados da Federação, todos tem direito a ela.” (www.senado.gov.br).

Mozarildo Cavalcante é senador do PTB de Roraima e discursou no dia 19/10/2011.

“Eu afirmo que o pacto federativo é deficitário e que o artigo 3º, III, da Constituição da República vem sendo descumprido, trata-se da erradicação da pobreza, da criminalidade e de eliminar as desigualdades sociais e regionais, pois a riqueza tá concentrada em poucos estados e inviabiliza eliminar as desigualdades regionais e isso é privilégios para alguns estados em detrimento de outros, pois as riquezas na plataforma marítima e no subsolo terrestre são patrimônio da união” (www.senado.gov.br).

Verifica-se nos governos uma tomada de decisões que estão relacionadas em boa parte na autonomia desses entes que deriva da extensão de sua autoridade efetiva sobre recursos tributários e/ou fiscais (ARRETCHE, 2005).

Compete a União legislar privativamente sobre jazidas e recursos minerais, sendo que os outros entes federados a competência é comum, por exemplo, as jazidas encontradas nas áreas de fronteira ou faixas de fronteira, devido a sua vital importância ao setor minerário e por questões de segurança nacional, possui um tratamento diferenciado (SCAFF, 2014, apud, ATHIAS, 2014).

Nessa divisão uma grande parte é destinada a uma transferência obrigatória intergovernamental que corresponde a um rateio geográfico direta, pois 23 % são transferidos para os estados e 65 % para os municípios onde essa atividade é realizada, ou seja, há uma correlação direta entre o local onde é desenvolvida a atividade e o valor a ele atribuído. (SCAFF, 2014)

É notório que os municípios da região norte são extremamente carentes para atender as demandas mais urgentes e necessárias, por isso, os *royalties* do petróleo do pre sal é uma porta de entrada para aliviar as tensões de crises sociais, economicas e suas argumentações quanto ao local de exploração do petróleo, em alto mar, se mostram como uma área da União, ou seja, de bem público, e, considerando que é de bem público, os benefícios da exploração do petróleo é de todos.

6.1.2 Região Nordeste

Na região nordeste a bancada que participou da votação do projeto lei foi composta por 27 (vinte e sete) senadores, dentre esses, somente 06 (seis) senadores subiram a tribuna para oferecer propostas de mudanças ao projeto de lei. (www.senado.gov.br)

As principais propostas levantadas pelos senadores dessa região estão direcionadas à argumentação que os terrenos de marinha pertencem a União e não a estado membro ou à

município, outros senadores defenderam que a riqueza do pré-sal deve ser dividida de forma equitativa entre os estados e municípios e os contratos que devem ser obedecidos por uma participação equânime aos estados e municípios não produtores, mesmo reconhecendo que os estados produtores merecem uma quota maior, outros senadores preferiram propor que parte dos *royalties* sejam destinados à educação, ciência e tecnologia.

Discursou no dia 19/10/2011 o Senador José Pimentel do PT do Ceará:

“Eu falo que a produção de petróleo é feita quase toda em alto mar e que são terrenos da União, mas a União definiu que os terrenos de marinha, pertencem à ela e não a estado membro ou à município, essa situação tem como fundamento o artigo 20 da Constituição brasileira que define essas riquezas, tipos de reservas que pertencem à União, mas está sendo repactuado esse processo, tendo o cuidado de manter os recursos dos estados e municípios confrontantes que receberam em 2010, muito embora, eu entenda que é injusto com o pacto federativo, porque tínhamos uma legislação que assim definia e alguns membros do congresso estão querendo mudar a legislação” (www.senado.gov.br).

O Senador Wellington Dias do PT do Piauí, discursou no dia 19/10/2011:

“No meu entendimento é que o ponto principal desse debate é a área de concessão, aonde os *royalties* são 10% sobre o valor total da venda de petróleo e a participação especial é pago sobre volume de cada campo e todo petróleo em mar pertence à União e por isso, pertence a todos os estados e municípios, isso tem fundamento no artigo 20 da Constituição, mas o projeto altera as regras de petróleo em mar - e mantêm-se as regras de petróleo em terra - da área do mar territorial ou da plataforma continental, da área de pré-sal ou da área de pós-sal, da área de concessão e da área a partilhar, assim devemos colocar uma destinação para educação, infraestrutura, saúde, por isso digo que é injusto um estado ficar com 80 % dos *royalties*, por isso proponho uma rediscussão sobre a redistribuição dos *royalties* e dos resíduos especiais, da participação especial do petróleo, senão vamos ingressar com ação no STF” (www.senado.gov.br).

O Senador Walter Pinheiro do PT da Bahia, discursou no dia 19/10/2011:

“Estou aqui para defender que seja equalizado a distribuição dos *royalties*, mesmo com a redução de 17%, atendendo a municípios produtores, discutimos pra essa redução ser gradual, chegando a 4% ao ano até 2020, para permitir que o impacto nas contas desses municípios, pudesse ser absorvido e peço que haja alteração no relatório para incluir questões sobre ciência e tecnologia, verificando a importância de fazer a distribuição dessa riqueza, foi a partir do elemento ciência e tecnologia que nós chegamos a uma realidade da prospecção e ao mesmo tempo encontramos através dessa nova ferramenta, a história do pré-sal que todos os estados produtores ou não produtores devam ter recurso à viabilidade para o desenvolvimento, inovação e pesquisa” (www.senado.gov.br).

O Senador Humberto Costa do PT de Pernambuco discursou no dia 19/10/2011:

“O Brasil desde a sua origem acumulou desigualdades sociais, excluindo o povo da vida econômica, social e política, essas desigualdades são abissais entre as regiões e esse governo se dedicou a reduzir desigualdades sociais pra tirar milhões de brasileiros da pobreza, e posso dizer que Pernambuco é um exemplo, houve investimento industrial e econômico na área energética, as desigualdades sociais, regionais, econômicas, serão diminuídas com a divisão das riquezas naturais, pois é injusto a elevada concentração de apropriação de recursos decorrentes da produção e comercialização do petróleo para poucos estados e municípios, assim, a constituição ao definir, no seu artigo 20, que os estados e municípios produtores seriam indenizados, possivelmente pelos danos que a produção do petróleo poderia gerar” (www.senado.gov.br).

O Senador Vital do Rego do PMDB da Paraíba, discursou no dia 19/10/2011:

“Inicialmente faço uma indagação sobre a joint venture? É o engajamento do Estado como sócio contratante e o controle é da Petrobras, mas o risco de investimentos é do Estado, pois a União não tem prejuízos, mas quando a União precisasse de algum tipo de investimento de risco, ela poderia formar uma joint venture, dessa feita o artigo 2º da Lei nº 12.351 diz que o óleo excedente é o óleo total menos o óleo de custo, sobre a joint venture, a Petrobras é a única operadora dos investimentos citada neste artigo, por isso há fundamento legal para estados e municípios fazerem a opção pelo Fundo Especial ou pelos *royalties* e também há os city gates, é onde se dá a distribuição de gás, por exemplo, o gás que passa pelo município do Maranhão, onde há uma estação de distribuição, eles deveriam pagar os *royalties* também” (www.senado.gov.br).

O Senador Antônio Carlos Valadares do PSB de Sergipe, discursou no dia 19/10/2011.

“A riqueza do pré-sal deve ser dividida de forma equitativa entre os estados e municípios, mas podemos reconhecer as conquistas dos Estados e municípios produtores, sabemos que há contratos que devem ser obedecidos, contratos que não podem ser revogados, porque o contrato é lei e não pode ser postergado, nem jogado no lixo por conta de uma lei, porque é constitucionalmente protegido o contrato e também pelo próprio Direito Civil, de tal sorte que temos que garantir a participação equânime dos estados e municípios não produtores, levando em consideração que os produtores merecem uma quota maior, por causa dos fatores que contribuem para a modificação e a alteração do meio ambiente.” (www.senado.gov.br;)

Considerada uma camada de petróleo que fica em águas profundas distas entre 7 (sete) mil a 8 (oito) mil metros, essa camada de petróleo foi descoberta em 2007 e foi considerada como um grande *boom* pra resolver todos os problemas da nação, esperanças residem principalmente nos municípios que sofrem com muitas dificuldades sociais e econômicas. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2010)

Pode se ter como parâmetro que as divisões sobre os royalties do petróleo no Brasil passaram ter sua vida real a partir da Lei 2004/1953, essa lei criou a Petrobras e os *royalties*

eram divididos em 80% para estados e 20% para municípios, desde o início a repartição já era considerada injusta. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2010)

Deve ser reconhecido que há programas governamentais para distribuição da água potável em algumas cidades e de outro modo essa iniciativa ainda é muito tímida, pois alguns órgãos da ONU, entre eles o CEPAL, recomendaram após alguns estudos maiores investimentos para a água potável, saneamento, diminuição da ocupação desordenada do território. (QUADROS; COUTINHO, 2014)

A região nordeste apresenta um quadro social e econômico muito deficitário, revelando o menor índice de desenvolvimento humano entre todas as regiões, por isso os senadores representantes dessa região contestaram com veemência sobre as violações de princípios constitucionais que entenderam estarem sendo descumpridos pela união e pela legislação recorrente.

6.1.3 Região Sudeste

Na bancada da região sudeste participaram da votação do projeto de lei 12 (doze) senadores, mas apenas 05 (cinco) congressistas discursaram apresentando propostas ao projeto de lei. (www.senado.gov.br)

As propostas dos senadores da região sudeste foram pra defender o contrato em vigor, alegando que os estados e municípios dessa região não podem perder receitas porque não há como distribuir receitas aos estados não produtores sem prejudicar os produtores e que as participações especiais devem ficar com os estados produtores, em razão de sofrerem os impactos com a exploração do petróleo e justificaram que o projeto atual trata de quebra de contrato que viola o direito líquido, o ato jurídico perfeito, criticaram também que o projeto não foi discutido nas comissões, mas entendem que 5 % dos recursos da exploração do petróleo devem ser aplicados no combate a fome, a erradicação da miséria.

O Senador Eduardo Suplicy do PT de São Paulo, discursou no dia 19/10/2011:

“Defendo que todos tem direito aos recursos do pré sal, por isso eu apoio a emenda que estabelece a repartição de *royalties* do petróleo do pré-sal e dos contratos em vigor, que estejam sob os critérios dos fundos de participação dos estados e dos municípios, por exemplo a Lei nº 12.351 de 2010, instituiu o Fundo Social para constituir recursos para o desenvolvimento social e regional na forma de programas nas áreas de combate à pobreza e ao desenvolvimento, por isso apresentei ao projeto de Lei 448, 04 (quatro) emendas para garantir que 5% dos recursos da exploração do petróleo possam ser aplicados no combate à fome e na erradicação da miséria, assim os estados produtores e não produtores devem respeitar a constituição” (www.senado.gov.br).

O Senador Marcelo Crivella do PRB do Rio de Janeiro, discursou em 19/10/2011.

“Afirmo não existir distribuição aos estados não produtores sem prejuízo aos produtores, vejamos o Rio de Janeiro que manda à União R\$110 bilhões do imposto de renda e do IPI e recebe R\$ 10 bilhões, enquanto que o Piauí manda R\$ 600 milhões e recebe R\$ 5 bilhões, então esse é o Fundo de Participação dos estados e municípios, que distribui riquezas, enquanto que o Rio faz uma contribuição, distribui o petróleo do pré-sal, mas não distribui aquele petróleo, do rendimento que paga aos aposentados e que cuida do meio ambiente, essa é a dívida do Rio, por isso estamos votando e não passou em nenhuma comissão, não podemos fazer audiência pública, não podemos trazer aqui o pessoal da Petrobras etc. Faço críticas ao projeto que estava tramitando para ser votado, causando quebra de contrato, pois o teor do projeto viola a constituição federal, o ato jurídico perfeito e o direito líquido, além que esse projeto não foi discutido nas 07 (sete) comissões.” (www.senado.gov.br;)

O Senador Ricardo Ferraço do PMDB do Espírito Santo, discursou em 19/10/2011.

“Na mudança de sistema de concessão para partilha, os estados produtores perdem participação especial e esta participação vira excedente de óleo que vai para o caixa da União e no sistema de partilha estaremos concentrando 82% das receitas derivadas de *royalties* e participação especial” (www.senado.gov.br;).

O Senador Aloysio Ferreira do PSDB de São Paulo, discursou em 19/10/2011:

“Defendo que a partilha e as participações especiais dos *royalties* do petróleo, legalmente deve ser destinado à compensação dos estados produtores, pois esses estados sofrem impactos da infraestrutura pela exploração do petróleo e a constituição prevê ressarcimento da exploração do petróleo para estados produtores do petróleo, isso é direito de estados como o Rio de Janeiro e Espírito Santo ao manterem a sua participação nos frutos dessa exploração, assim essas receitas já têm uma destinação na Previdência, no pagamento de dívidas, portanto, de tal forma que um desfalque de uma parcela que seja desses recursos, causa um prejuízo gravíssimo a esses Estados, isso não é uma questão dos representantes do Rio de Janeiro ou do Espírito Santo, é um problema federativo, é um problema nacional, é um problema do Senado Federal.” (www.senado.gov.br;)

O Senador Lindenberg Farias do PT do RJ, discursou no dia 19/10/2011.

“Acabei de ler um relatório que o rendimento da Petrobrás em 2020 é de R\$ 59 bilhões em *royalties* e participação especial, estados e municípios produtores não podem perder receitas que comprometam as suas finanças. Há uma federação destorcida: 68% das receitas está com a União e sobre o ICMS que não incidiria sobre operações à outros estados, petróleo e energia elétrica, ficou assim acordado: tira-se o ICMS da origem e se dá aos estados em compensação financeira por essa perda. O artigo 20, §1º, da Constituição garante o direito da participação ou compensação aos estados e municípios produtores e os demais estados e municípios podem receber alguma

parcela, a decisão de distribuir é uma opção da União, é um ato discricionário.” (www.senado.gov.br;)

A devastação do meio ambiente provocou uma especial atenção em face da evolução industrial e tecnológica, somado a conscientização do homem, diante desse quadro à matéria sobre meio ambiente passou a ser tratada nas convenções internacionais e nas constituições, por isso essa matéria passou a ter um caráter de fundamental da importância para um meio ambiente equilibrado (DIRLEY JR; NOVELINO, 2014).

A partir de 1969 a união passou a concentrar toda a receita dos *royalties* e nesse mesmo ano um fato marcante foi à descoberta do petróleo de mar, já pelo meio da década de 80 com o advento da Lei 7453/85, deu outra conotação aos dividendos das receitas dos *royalties* do petróleo aos estados e municípios que foram abrangidos pelo direito aos *royalties* (MENDES, 2013)

Dentro das disputas de ordem econômica definidas por regiões, partidos, classes sociais são possíveis constatar um jogo de interesses com diversos grupos diferenciados ideologicamente, conseqüentemente vimos que as regras de partilha dos *royalties* do petróleo é um fato natural e marcante do conflito distributivo (MENDES, 2013).

O neoliberalismo no Brasil provocou estragos em recursos preciosos como o petróleo, que foi entregue às multinacionais, por isso a Lei do Petróleo veio pra consolidar essa situação, permitindo que a Petrobrás fosse parcialmente privatizada em duas grandes vendas de ações (SIQUEIRA, 2009).

O debate se concentrou por uma melhor divisão dos *royalties* do petróleo do pré-sal aos estados não produtores e por outro lado à defesa de manter os contratos anteriores que beneficiam os estados produtores e seus municípios confrontantes, além de outra questão de muita importância foi o fundamento utilizado com base no artigo 20 da Constituição Federal, que se tornou o conteúdo de maior interpretação pelos senadores que defendiam interesses de seus estados, sejam produtores ou não produtores.

Os senadores da região sudeste trabalharam com a visão voltada para que fosse conservado o princípio da legalidade, se referindo a contratos feitos anteriores a descoberta do pré-sal, pra manter o que estava escrito, muito embora o debate tenha ficado numa rota bem definida pela conservação dos percentuais dos *royalties* do petróleo em favor dos estados produtores, os representantes dessa região alegam violação ao ato jurídico perfeito.

6.1.4 Região Centro Oeste

Na bancada da região centro oeste participaram da votação do projeto de lei 13 (treze) senadores, entre esses proferiram discursos na defesa de suas propostas apenas 03 (três) parlamentares senadores. (www.senado.gov.br)

Da parte regional centro-oeste os senadores criticaram a forma de distribuição e investimentos dos *royalties* do petróleo porque a posição de outros senadores seria utilizar os benefícios dos *royalties* do petróleo em outras demandas, por exemplo, no esporte, na segurança, no combate a drogas, então, para os representantes do senado dessa região o melhor investimento seria na educação, defenderam também que estados e municípios não produtores tem direito na participação dos resultados da exploração dos *royalties* do petróleo como uma forma de manter o pacto federativo.

Pelo Distrito Federal, o Senador Cristovam Buarque do PDT discursou no dia 19 de outubro de 2011:

“Entendo que os *royalties* do petróleo não podem ser gastos com tudo, ser investido em vários setores, por isso não concordo com o relatório do Senador Vital do Rêgo, quando permite que o dinheiro seja usado pra tudo: até ONGs do Ministério do Esporte vão receber dinheiro dos *royalties* do pré-sal, assim a proposta é que o dinheiro iria para um fundo e só a rentabilidade é que seria gasta, com isso, o petróleo, que é provisório, ficaria permanente e os *royalties* devem usados para a educação, assim nós vamos usar esse dinheiro no pacto federativo conjuntural, circunstancial entre os estados ou num pacto federativo muito mais com as gerações futuras?” (www.senado.gov.br).

O Senador João Ribeiro do PR do Tocantins discursou no dia 19/10/2011:

“Os bens da União na constituição assegura aos estados e municípios participação no resultado pela exploração de petróleo e gás, inclusive na plataforma continental e mar territorial, porém, as emendas à constituição atingiram o pacto federativo de tal forma que as regras no sistema tributário, acabaram por repor a excessiva centralização da arrecadação de tributos e contribuições nas mãos da União, então, defendo que dêem aos estados e municípios não produtores, participação na exploração de petróleo e gás ou em qualquer área do território nacional, no continente e no mar.” (www.senado.gov.br;))

O Senador Jayme Campos do DEM de Mato Grosso, discursou no dia 19/10/2011:

“O pré-sal trouxe a justificada necessidade de revisão dos critérios hoje adotados, portanto urge se levar em consideração a extrema razoabilidade de que toda essa grande riqueza se encontra fora do território, vez que se encontra na plataforma continental a mais de duzentos quilômetros de nossa costa; riqueza cuja propriedade, segundo a constituição federal, a nenhum estado membro é lícito pleitear, posto pertencer à nação, como um todo, por isso, digo que sou plenamente favorável à proposta expressa no substitutivo

do ilustre Senador Vital do Rêgo, que corrige a enorme distorção hoje existente, no caso um exemplo que bem explica esse desequilíbrio é o caso do Acre que destina menos de R\$ 9 milhões e com a aprovação do PLS 448, de 2011, passaria a receber R\$160 milhões; Mato Grosso, passaria a receber cerca de R\$168 milhões, no lugar dos R\$15,5 milhões de hoje.” (www.senado.gov.br).

Quanto à previsão constitucional sobre a segurança pública ela foi tratada como um dever do Estado, apesar de ser um direito de todo cidadão e ter como finalidade preservar a ordem pública, proteger as pessoas e os bens, fica ressalvada a responsabilidade de todos.. (MORAES, 2004)

Os governos podem ter seis tipos de participações sobre a renda do petróleo, mas existem diferenças nas formas de partilha entre os entes da federação e algumas são exclusivas da união e os demais tributos são partilhados entre união, estados e municípios (GOBETTI, 2011).

O direito a cultura é um direito fundamental e o estado deve garantir aos brasileiros o direito à cultura e ter acesso às fontes de cultura, mas o Estado também é responsável em proteger as manifestações culturais, por isso A Emenda Constitucional 48/2005 criou o plano nacional de cultura, com o objetivo de desenvolver a cultura no país (MASSON, 2015).

Nas constituições anteriores a saúde era tratada como matéria administrativa, responsável pelo cuidado às endemias e epidemias, porém, a atual carta magna tratou o capítulo de um direito ao homem e é vista como direito de todos e dever do Estado, ficando a este a obrigação de prestar um serviço de qualidade (SILVA, 2006).

Os *royalties* do petróleo oriundos da camada pré-sal geraram um fogo de expectativas, então era normal que os parlamentares diante de um quadro econômico e social tão grave e cheio de mazelas na sociedade brasileira quizessem equacionar todos esses problemas existentes diante uma fonte tão rica e próspera, mas com prazo limitado, assim muitas propostas tiveram uma direção contrária às demandas principais, como saúde, educação, erradicação da miséria.

6.1.5 Região Sul

Na bancada da região sul participaram da votação do projeto de lei 09 (nove) senadores, dos quais apenas 04 (quatro) senadores manifestaram suas propostas através de discursos no plenário. (www.senado.gov.br)

A composição da bancada da região sul discursou em favor da retomada de um novo pacto federativo que pudesse contemplar uma reforma significativa quanto a lei do marco

regulatório dos *royalties* do petróleo, pois entendiam os senadores que a forma como está sendo dividido os *royalties* é injusta, prejudicando sobremaneira os outros estados da federação, que por seus municípios dependem do repasse dessas verbas para realizar suas políticas públicas, por isso existiu razões suficientes aos senadores votarem nessa mudança legislativa, por se tratar de uma reivindicação dos prefeitos dessa região.

O Senador Sérgio Souza do PMDB/PR, discursou no dia 19/10/2011:

“O Senado representa a Federação e cada senador defende seus estados, assim o parecer do Senador Vital do Rêgo promove a discussão do pacto federativo, ele conseguiu que os estados e municípios não confrontantes ganhem como os estados confrontantes, pois o artigo 20, inciso V, da Constituição determina que os recursos naturais da plataforma continental, da zona econômica, são bens da união, então, é indiscutível a exploração em solo territorial e o petróleo extraído no solo não faz parte dessa discussão, por isso o mesmo artigo, no § 1º, assegura, nos termos da lei, aos estados, distrito federal e aos municípios, participação na exploração de petróleo e gás, na área da plataforma continental, no mar, na zona econômica exclusiva e compensação.” (www.senado.gov.br; 2017)

O Senador Pedro Simon do PMDB do Rio Grande do Sul, discursou no 19/10/2011:

“O Congresso perdeu a chance de fazer uma verdadeira reforma tributária e não aconteceu por esse motivo: ninguém quer abrir mão, o empresário não quer, o trabalhador não quer, a União e menos ainda os estados, portanto, a essa altura, havia a chance de se fazer uma reforma tributária, em vez de discutir as perdas de uns e de outros, havia muito dinheiro, com os *royalties* do petróleo e sobre essa distribuição do montante de dinheiro poderia haver algo mais justo e equânime, mas o Senado não teve coragem de enfrentar a União, a força da União, o poderio da União, nem o Rio de Janeiro e ao Espírito Santo, queríamos uma justiça que não mexesse só com esses estados, queríamos que mexesse com a união, a união poderia, com essa montanha de dinheiro que vai receber, dá pra fazer um pouco de justiça social, um pouco de justiça distributiva” (www.senado.gov.br; 2017).

O Senador Paulo Paim do PT do Rio Grande do Sul, discursou no dia 19/10/2011:

“Lindbergh, se eu estivesse no seu lugar e se fosse a situação do Rio Grande, eu agiria igual, qualquer bancada agiria como agiu as bancadas do Espírito Santo e do Rio de Janeiro e, naturalmente, os outros senadores buscaram uma proposta que apontasse para uma distribuição melhor dos *royalties*, então, eu recebi um estudo demonstrando que a partir de 2020, o Rio de Janeiro vai estar numa situação idêntica à do momento, mas só por uma questão de justiça Sr. Presidente, temos de reconhecer que todo esse debate tem um nome, tem DNA, chama-se Ibsen Pinheiro, que não é do meu partido, que é meu adversário no Rio Grande do Sul, mas nós nos respeitamos e nos tratamos com muito respeito, e, tudo começou porque o Deputado Ibsen Pinheiro apresentou uma emenda na Câmara que aqui foi carimbada também com o DNA do Senador Pedro Simon” (www.senado.gov.br; 2017).

A Senadora Ana Amélia do PP do Rio Grande do Sul, discursou no dia 19/10/2011:

“Fiquei impressionada com as bancadas do Rio de Janeiro e do Espírito Santo que mostraram aqui a sua importância e cumpriram rigorosamente o dispositivo constitucional de que o Senador da República representa o interesse do seu estado, assim, eu posso dizer que houve um embate político na defesa de interesses legítimos de estados confrontantes e de estados não produtores, e não confrontantes, por isso votei, porque, como senadora municipalista do meu Rio Grande do Sul eu tinha um compromisso com os prefeitos municipais que fizeram uma histórica mobilização, então, por esse motivo votei a favor desse relatório” (www.senado.gov.br; 2017).

Os Senadores da região sul falaram que o pacto federativo não vem sendo cumprido e disseram que votaram a favor do projeto de lei porque havia muita cobrança dos prefeitos de seu estado, mas entendem que os senadores da região sudeste votaram contra o projeto de lei, pois estavam defendendo seus estados e sua região, assim, outro ponto mencionado foi a crítica ao Senado porque não teve coragem de enfrentar a união e seu poder político e com isso escapou uma grande oportunidade em realizar uma verdadeira reforma tributária que poderia ter sido feito um pouco de justiça social e um pouco de justiça distributiva.

A Lei 9478/97 foi considerada como uma grande explosão na divisão dos *royalties* também ficou conhecida como a lei do petróleo e com a chegada dessa lei ocorreram muitas alterações, os *royalties* aos entes federativos passaram de 5% a 10%, também ocorreu alteração na base de cálculo e acabou por instituir uma espécie de compensação ao Fundo Especial do Petróleo (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2010).

A Lei 12.351/2010 foi discutida e aprovada e tratava sobre o regime de partilha, ela trouxe em seu texto uma série de novidades no tocante aos *royalties* do pré-sal e a partir daí foi incluída ao modelo regulatório, entre essas novidades estão o aumento dos *royalties* de 5% para 15% para os entes federativos. (ARAÚJO; VIDAL JR, 2012).

As origens da guerra fiscal estão relacionadas à base de cálculo atribuídas aos diversos tributos que circulam na nação brasileira, porém, o sistema tributário nacional faz incidir poucos tributos sobre o lucro e a renda, e, muito tributo sobre o consumo, havendo desequilíbrio entre essas fontes de arrecadação. (SCAFF, 2014)

Assim, a manifestação da bancada da região sul diz que os seus estados e municípios dessa região estão prejudicados pela forma da distribuição dos *royalties* do petróleo, alegam que os prefeitos reclamam pela falta de repasse de verbas para complementar suas ações públicas, mostrando que o maior fundamento para divisão dos *royalties* do petróleo encontra suporte no artigo 20 da CF/88.

CONCLUSÃO

Esse trabalho de pesquisa teve como fundamento principal a investigação sobre o conflito distributivo na federação brasileira, pra isso utilizamos como foco da pesquisa, primeiro o projeto de lei 5839/2009 da Câmara Federal e depois o projeto de lei 448/2011 no Senado, os dois projetos serviram como alvo para observar no campo da pesquisa como ocorreu a discussão sobre as características do federalismo, depois os projetos se transformaram na lei que vai estabelecer o marco regulatório dos *royalties* do petróleo.

Em seguida começamos a fazer uma revisão literária sobre o federalismo no Brasil e no mundo, discutindo pontos convergentes e controversos desse sistema, muito usual, principalmente nos países ocidentais, no entanto, teríamos que buscar uma fonte teórica para explicação desse debate pelos *royalties* do petróleo e encontramos apoio na teoria da justiça, por entendermos que nessa teoria existe correspondência com os debates dos parlamentares brasileiros. Porém, nosso alvo de discussão foi além da teoria da justiça e procuramos subsidiar nossa fonte teórica ao encontro da teoria tripartite que tem grande contribuição através do pensamento de alguns autores clássicos.

Avaliamos que um ponto central da discussão do federalismo brasileiro se encontrava nas constituições, que tiveram seus registros ao longo da história de nosso país, as quais refletem todo arcabouço jurídico, político, econômico, social, pois elas definem as formas de distribuição dos benefícios fiscais, os tipos de repasse aos entes federativos, por isso, nossa compreensão seria de inevitável análise de todos os modelos constitucionais, então dificilmente se compreende o federalismo sem estudar as constituições.

O projeto de lei 5938/2009 era o objeto da discussão, então utilizamos alguns fatores para explicar os debates dos deputados e quais eram seus objetivos quanto à análise do federalismo, o que estavam propondo, quais seus interesses, com isso encontramos dentro dessa discussão uma cisão de interesses muito mais para defender os estados produtores de petróleo e os estados não produtores da federação do que propriamente defender questões de teoria política, isso foi possível verificar na análise das propostas de todos os deputados e depois pelos senadores.

Construímos alguns tipos de análise observando os discursos dos senadores para fazer um comparativo, os quais discutiam a mesma questão do marco regulatório do pré-sal, pois quando passou ao Senado, transformou-se de projeto de lei 5938/2009 em projeto de lei 448/2011, todavia, o comportamento do ponto de vista ideológico dos senadores foram os mesmos dos deputados federais, defenderam interesses de seus estados produtores e não

produtores de petróleo, o que consolidou a votação para aprovação da lei que defendiam parlamentares interesses de seus estados que se sentiam prejudicados pela má divisão dos *royalties* do petróleo.

Essa compreensão sobre o comportamento dos parlamentares, entre deputados federais e senadores pôde ser comprovada através das informações dos dados levantados através dos sites da câmara federal e do senado, pra isso fizemos um levantamento bibliográfico, pesquisas nos sites, revisão literária, que foram explicados através de tabelas e gráficos, quando apareceram as principais propostas dos parlamentares, considerando que esse fator ficou tão evidente que os partidos de oposição e situação defensores dos estados não produtores de petróleo se uniu em torno da aprovação do projeto.

A pergunta de pesquisa era saber como se origina e se desenvolvem conflitos federativos no Congresso Nacional em torno dos benefícios fiscais da produção de petróleo. Nossa observação deu conta que as origens dos conflitos federativos não se limitam pela disputa dos *royalties* do petróleo, pois os *royalties* são benefícios que podem aparecer por meio de diversas fontes de receitas tributárias. Mas no caso da origem da disputa por *royalties* do petróleo, as desigualdades regionais e as crises sociais e econômicas na maioria dos municípios brasileiros, justificam a retomada dos conflitos federativos em torno dos benefícios fiscais do petróleo.

No caso do marco regulatório do petróleo havia uma grande expectativa de solução da maioria dos problemas dos municípios, estados e regiões com déficit econômico e social, porém, uma questão que pode ser analisada para saber como se desenvolvem esses conflitos, a resposta se encontra na interpretação da lei, pois a discussão principalmente no Senado gravitou sobre o artigo 20 da constituição federal, quando cada senador interpretava a seu modo o dispositivo constitucional em favor dos estados produtores e não produtores de petróleo.

Outro fator de resposta a essa indagação somente poderia ser respondida se nós observássemos como tramitou o projeto nas duas casas legislativas e verificar também como aconteceu às discussões e as decisões nas duas casas legislativas, então a partir daí constatamos que havia muito mais que uma disputa polarizada nas guerras fiscais, desse modo nos deparamos que as guerras fiscais eram apenas os fatores dos conflitos, pois as causas estavam encobertas, no aparente descumprimento dos princípios constitucionais federativos.

Essa especulação ficou evidente no decorrer da tramitação do projeto nas duas casas legislativas em que as propostas revelavam uma acirrada disputa pelos *royalties* do petróleo entre estados produtores e não produtores, porém, o suporte teórico dessa discussão era sobre

o descumprimento de princípios constitucionais, por isso chegamos à constatação que os conflitos distributivos se originam em parte na legislação que se define no encontro da conjuntura política e econômica que ditas às regras de divisão dos *royalties* de petróleo, por isso apresentamos alguns indicativos como os critérios da divisão dos benefícios, a crise social e econômica dos municípios, que apontam um tipo de divisão injusta dos *royalties*.

Lembramos que a análise das constituições teve importância fundamental nesse trabalho, porque é quase indissociável falar de federalismo, sem falar em constituição, então, os momentos políticos, econômicos, sociais que radiam uma conjuntura estão presentes em um modelo constitucional, razão pela qual o projeto de lei foi aprovado e transformado em lei, mas o sonho de solucionar muitos problemas dos estados e regiões carentes ficou pelo caminho com a falência da Petrobrás e de tudo que se imaginava dos *royalties* do petróleo em canalizar seus frutos para os municípios em situação de miséria, principalmente nas regiões norte e nordeste.

O federalismo brasileiro é descentralizado, muito competitivo, nada solidário, não é cooperativo, as constantes crises, inclusive de corrupção que envolve a nação brasileira refletem diretamente na forma como vai se moldando o federalismo, mas em outra ponta a democracia brasileira convive com uma quantidade excessiva de partidos políticos, um verdadeiro inchaço para o sistema eleitoral, causando ainda mais dificuldades em consolidar o federalismo ao tipo brasileiro.

REFERENCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **A coordenação Federativa no Brasil**: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Rev. Sociologia Política. n.24, p. 41-67, 2005.

AGUIAR; Roberto A. R de. **O que é justiça?** Uma abordagem dialética. São Paulo: Alfa Omega, 1993.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Recentralizando a Federação?** Revista Sociologia e Política. 2005, n. 24, p. 29-40.

ARAÚJO, Luiz Alberto David & NUNES JR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2012.

ARISTÓTELES. Aristóteles. **Os Pensadores**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

ARRETCHE, Marta **Quem taxa e Quem Gasta**: A barganha federativa na federação brasileira. Revista Sociologia e Política. 2005, nº 24, p.69-85.

BATISTI, Nelia Edna Miranda. **Evolução da ordem econômica no contexto político-econômico das constituições brasileiras**. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Paraná/2007.

BAXI, Upendra. **Estado de Direito na Índia**. Revista Internacional de Direitos Humanos – nº 06 – Ano 04 – Ano 2007

BRASIL. BALEEIRO, Aliomar (Org.). **Constituições brasileiras. Vol. II – 1891**. Brasília: Senado Federal, 2001.

BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima; **Constituições brasileiras. Vol. V – 1946**. Brasília: Senado Federal, 1999.

_____.PORTO, Walter Costa; (Org.). **Constituições brasileiras. Vol. IV - 1937**. Brasília: Senado Federal, 2001.

_____. CAVALCANTI, Themistocles Brandão. BRITO, Luiz Navarro de. BALEEIRO, Aliomar (Orgs.). **Constituições brasileiras Vol. VI – 1967**. Brasília: Senado Federal, 1999.

_____. **CAMARA DE DEPUTADOS**. Disponível em: www.leg2.camara.gov.br. Acesso em 02.06.2015.

_____. **SENADO FEDERAL**. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em 02.06.2015.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política – Ed. Malheiros – São Paulo/2002**

CARDOSO JR, José Celso; CASTRO, Paulo R. Furtado de; MOTTA, Diana Meirelles da. **A Constituição brasileira de 1988 revisitada**: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental. Distrito Federal: IPEA, 2009.

CARVALHO, José Murilo. **República, democracia e federalismo Brasil - 1870-1891**. Varia História. v.27, n.45, 2011

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Royalties: Entenda como as receitas do petróleo são originadas e distribuídas na federação brasileira** - Brasília/2010.

COSTA, Valeriano. Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Organizadores: Lúcia Avelar e Antônio Octávio Cintra – Ed. Funesp – São Paulo/2007

CRUZ, Bruno de Oliveira; OLIVEIRA, Carlos W. de Albuquerque. **Federalismo, Repasses Federais e Crescimento Econômico: Um Estudo sobre Amapá e Roraima**. Rio de Janeiro/Distrito Federal: IPEA, 1999.

CUNHA, Alexandre S.; MEDEIROS, Bernardo A.; AQUINO, Luseni M. C (Orgs.). **Estado, instituições e democracia: República/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília: IPEA, 2010.

CUNHA JR, Dirley; NOVELINO, Marcelo. **Constituição Federal**. Salvador: Juspodivm, 2014.

FARIAS FILHO, Milton C.; ARRUDA; Emílio J. M., **Planejamento da Pesquisa Científica**. São Paulo: Atlas, 2013.

FARIAS, Patrícia; Petróleo, royalties e região. Organizadora: Rosélia Piquet. Texto para discussão: Nacionalismo e participação popular. Ed. Garamond. Rio de Janeiro, 2010.

GHELLER, Gilberto Fernando. GONZALES, Selma Lúcia de Moura. DE MELO, Laerte Peotta (Orgs). **Amazônia e Atlântico sul: desafio e perspectivas para defesa no Brasil**. Brasília, 2015

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Federalismo Fiscal e Petróleo no Brasil e no Mundo**. Rio de Janeiro/Distrito Federal: IPEA, 2011.

GOMES, Gustavo Maia; MAC DOWELL, Maria Cristina. **Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social**. Rio de Janeiro/Distrito Federal: IPEA, 2000.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto (Org.). **Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil**. Rio de Janeiro/Distrito Federal: IPEA, 1999.

GUERRERO, Ramiro Anzit. **O federalismo na Argentina, no Brasil e nos Estados Unidos**, análise dos aspectos históricos e conceituais – Ano II – nº 04 – Revista Cognitio Juris – Ano 2012

LANNA JR, Mário Cléber Martins. **Democracia e ditadura no Brasil**. Texto para discussão Artigo: A República da conspiração: O governo provisório de 1889/1894. p. 25-38 - Rio de Janeiro: UERJ, 2006.

LAVINAS, Lena. **Federalismo e desenvolvimento regional**: Debates da revisão constitucional. Rio de Janeiro/Distrito Federal: IPEA, 1995.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. **Federalismo, Processo Decisório e Ordenamento Fiscal**: A Criação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Distrito Federal: IPEA, 2011.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

LESSA, Renato. **A invenção Republicana**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

LIMONGI, Dante Braz. Breve estudo sobre a estrutura constitucional alemã, o federalismo no país e sua última reforma. Revista: Direito, Estado e Sociedade, nº 39, p. 52-81. Ano 2011

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antônio. Distrito Federal: IPEA, 2012.

LOCK; Jonh. **Segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: Vitor Civita, 1983.

MASSON, Natalhia. **Manual de Direito Constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2015.

MENDES, M. J. **Transformações e Impasses da Estrutura Fiscal e Tributária de 1988 a 2013**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, ago/2013 (Texto para Discussão nº 136).

MONTESQUIEU, Charles Louis de. **O Espírito das Leis**. Livro I e II. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1962.

MORA, Mônica. **Federalismo e Dívida Estadual no Brasil**. Texto para discussão. Rio de Janeiro/Distrito Federal: IPEA, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2004.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Democracia e ditadura no Brasil**: Texto para discussão. o 1º governo Vargas: da intentona ao golpe. p. 49-65. Rio de Janeiro: UERJ, 2006.

NOZICK, R. **Anarquia, Estado e Utopia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1991.

OLIVEIRA FILHO, Roberto Gurgel. **Federalismo norte-americano**: marco inicial ou desenvolvimento de um pensamento. Revista jurídica da Toledo. v. 14, 2009.

PIANCASTELLI, Marcelo; CAMILO, Ronaldo. **Redistribuição dos gastos públicos em democracias federativas**: Análise do caso Brasileiro. Rio de Janeiro/Distrito Federal: IPEA, 2003.

QUADROS, Jefferson Rodrigues de. COUTINHO, Helen Rita Menezes. **Direito de Águas na Amazônia e as Futuras Gerações** - Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, vol. 6 – Curitiba/2014.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

RODDEN, Jonathan. Revista Sociologia e Política. 2005, n. 24, p. 9-27

ROSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social e discurso sobre a economia política**. São Paulo: Hemus, 1981.

SANTOS, Geraldo Jairo dos. **A guerra fiscal e suas ligações federativas**. Jornal Eletrônico Faculdades Integradas Vianna Júnior. Ano V, Edição II, dez. 2013, p. 80-90.

SCAFF; Fernando Facury. **Royalties do petróleo, minério e energia**. São Paulo: IMPRENTA/ Revista dos Tribunais, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SIQUEIRA, Fernando - **Palestra Geopolítica do Petróleo e o Pré sal** – Blog Diário do Pré Sal, Ano 2009.

SOUZA, Celina. Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v.65, p. 27-48, 2008.

_____ Revista Sociologia e Política. 2005, n.24, p.105-121.

VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século**: Anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro/Distrito Federal: IPEA, 1998.

VEDANA, Celso. **Federalismo**: autonomia tributária formal dos municípios, Ed. Habitus, 2002.

ANEXO I

PROJETO DE LEI 5938/2009

Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1o Esta Lei dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, e altera a Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997.

CAPÍTULO II DAS DEFINIÇÕES TÉCNICAS

Art. 2o Para os fins desta Lei, ficam estabelecidas as seguintes definições:

I - partilha de produção: regime de exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos no qual o contratado exerce, por sua conta e risco, as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção e, em caso de descoberta comercial, adquire o direito à restituição do custo em óleo, bem como a parcela do excedente em óleo, na proporção, condições e prazos estabelecidos em contrato;

II - custo em óleo: parcela da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, exigível unicamente em caso de descoberta comercial, correspondente aos custos e aos investimentos realizados pelo contratado na execução das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações, sujeita a limites, prazos e condições estabelecidos em contrato;

III - excedente em óleo: parcela da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos a ser repartida entre a União e o contratado, segundo critérios definidos em contrato, resultante da diferença entre o volume total da produção e as parcelas relativas ao custo em óleo, aos **royalties** e, quando exigível, à participação de que trata o art. 43;

IV - área do pré-sal: região do subsolo formada por um prisma vertical de profundidade indeterminada, com superfície poligonal definida pelas coordenadas geográficas de seus vértices estabelecidas no Anexo desta Lei, bem como outras regiões que venham a ser delimitadas, em ato do Poder Executivo, de acordo com a evolução do conhecimento geológico;

V - área estratégica: região de interesse para o desenvolvimento nacional, delimitada em ato do Poder Executivo, caracterizada pelo baixo risco exploratório e elevado potencial de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos; 2

VI - operador: a Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS, responsável pela condução e execução, direta ou indireta, de todas as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações de exploração e produção;

VII - contratado: a PETROBRAS ou, quando for o caso, o consórcio por ela constituído com o vencedor da licitação para a exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos em regime de partilha de produção;

VIII - conteúdo local: proporção entre o valor dos bens produzidos e dos serviços prestados no País para execução do contrato e o valor total dos bens utilizados e dos serviços prestados para essa finalidade;

IX - individualização da produção: procedimento que visa à divisão do resultado da produção e ao aproveitamento racional dos recursos naturais da União por meio da unificação do desenvolvimento e da produção relativos à jazida que se estenda além de bloco concedido ou contratado sob o regime de partilha de produção;

X - ponto de medição: local definido no plano de desenvolvimento de cada campo onde é realizada a medição volumétrica do petróleo ou do gás natural produzido, conforme regulação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP;

XI - ponto de partilha: local em que há divisão entre a União e o contratado do petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos produzidos, nos termos do respectivo contrato de partilha de produção;

XII - bônus de assinatura: valor fixo devido à União pelo contratado, a ser pago no ato da celebração e nos termos do respectivo contrato de partilha de produção; e

XIII - **royalties**: compensação financeira devida aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, em função da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, nos termos do § 1º do art. 20 da Constituição.

CAPÍTULO III

DO REGIME DE PARTILHA DE PRODUÇÃO

Seção I

Das Disposições Gerais

Art. 3º A exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos na área do pré-sal e em áreas estratégicas serão contratadas pela União no regime de partilha de produção, na forma desta Lei.

Art. 4º A PETROBRAS será a operadora de todos os blocos contratados sob o regime de partilha de produção, sendo-lhe assegurada, a este título, participação mínima no consórcio previsto no art. 20.

Art. 5º A União não assumirá os riscos das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção decorrentes dos contratos de partilha de produção.

Art. 6º Os custos e os investimentos necessários à execução do contrato de partilha de produção serão integralmente suportados pelo contratado, cabendo-lhe, no caso de descoberta comercial, a sua restituição nos termos do inciso II do art. 2º. Parágrafo único. A União, por intermédio de fundo específico criado por lei, poderá participar dos investimentos nas atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção na área do pré-sal e em áreas estratégicas, caso em que assumirá os riscos correspondentes à sua participação, nos termos do respectivo contrato.

Art. 7º Previamente à contratação sob o regime de partilha de produção, o Ministério de Minas e Energia, diretamente ou por meio da ANP, poderá promover a avaliação do potencial das áreas do pré-sal e das áreas estratégicas.

Parágrafo único. A PETROBRAS poderá ser contratada diretamente para realizar estudos exploratórios necessários à avaliação prevista no **caput**.

Art. 8º A União, por intermédio do Ministério de Minas e Energia, celebrará os contratos de partilha de produção:

I - diretamente com a PETROBRAS, dispensada a licitação; ou

II - mediante licitação na modalidade leilão.

§ 1o A gestão dos contratos previstos no **caput** caberá a empresa pública a ser criada com este propósito.

§ 2o A empresa pública de que trata o § 1o não assumirá os riscos e não responderá pelos custos e investimentos referentes às atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações de exploração e produção decorrentes dos contratos de partilha de produção.

Seção II

Das Competências do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE

Art. 9o O Conselho Nacional de Política Energética - CNPE tem como competências, entre outras definidas na legislação, propor ao Presidente da República:

I - o ritmo de contratação dos blocos sob o regime de partilha de produção, observando-se a política energética, o desenvolvimento e a capacidade da indústria nacional para o fornecimento de bens e serviços;

II - os blocos que serão destinados à contratação direta com a PETROBRAS sob o regime de partilha de produção;

III - os blocos que serão objeto de leilão para contratação sob o regime de partilha de produção;

IV - os parâmetros técnicos e econômicos dos contratos de partilha de produção;

V - a delimitação de outras regiões a serem classificadas como área do pré-sal e as áreas a serem classificadas como estratégicas, conforme a evolução do conhecimento geológico;

VI - a política de comercialização do petróleo destinado à União nos contratos de partilha de produção; e

VII - a política de comercialização do gás natural proveniente dos contratos de partilha de produção, observada a prioridade de abastecimento do mercado nacional.

Seção III

Das Competências do Ministério de Minas e Energia

Art. 10. Caberá ao Ministério de Minas e Energia, entre outras competências:

I - planejar o aproveitamento do petróleo e do gás natural;

II - propor ao CNPE, ouvida a ANP, a definição dos blocos que serão objeto de concessão ou de partilha de produção;

III - propor ao CNPE os seguintes parâmetros técnicos e econômicos dos contratos de partilha de produção:

a) os critérios para definição do excedente em óleo da União;

b) o percentual mínimo do excedente em óleo da União;

c) a participação mínima da PETROBRAS no consórcio previsto no art. 20, que não poderá ser inferior a trinta por cento;

d) os critérios e os percentuais máximos da produção anual destinados ao pagamento do custo em óleo;

e) o conteúdo local mínimo e outros critérios relacionados ao desenvolvimento da indústria nacional; e

f) o valor do bônus de assinatura, bem como a parcela a ser destinada à empresa pública de que trata o § 1o do art. 8o;

IV - estabelecer as diretrizes a serem observadas pela ANP para promoção da licitação prevista no inciso II do art. 8o, bem como para a elaboração das minutas dos editais e dos contratos de partilha de produção; e

V - aprovar as minutas dos editais de licitação e dos contratos de partilha de produção elaborados pela ANP.

Seção IV

Das Competências da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP

Art. 11. Caberá à ANP, entre outras competências definidas em lei:

I - promover estudos técnicos para subsidiar o Ministério de Minas e Energia na delimitação dos blocos que serão objeto de contrato de partilha de produção;

II - elaborar e submeter à aprovação do Ministério de Minas e Energia as minutas dos contratos de partilha de produção e dos editais, no caso de licitação;

III - promover as licitações previstas no inciso II do art. 8o;

IV - fazer cumprir as melhores práticas da indústria do petróleo;

V - analisar e aprovar, de acordo com o disposto no inciso IV, os planos de exploração, de avaliação e de desenvolvimento da produção, bem como os programas anuais de trabalho e de produção relativos aos contratos de partilha de produção; e

VI - regular e fiscalizar as atividades realizadas sob o regime de partilha de produção, nos termos do inciso VII do art. 8o da Lei no 9.478, de 1997.

Seção V

Da Contratação Direta

5

Art. 12. O CNPE proporá ao Presidente da República os casos em que, com vistas à preservação do interesse nacional e ao atendimento dos demais objetivos da política energética, a PETROBRAS será contratada diretamente pela União para a exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos em regime de partilha de produção.

Parágrafo único. Os parâmetros da contratação prevista no **caput** serão propostos pelo CNPE, nos termos do inciso IV do art. 9o e inciso III do art. 10, no que couber.

Seção VI

Da Licitação

Art. 13. A licitação para a contratação sob o regime de partilha de produção obedecerá ao disposto nesta Lei, nas normas a serem expedidas pela ANP e no respectivo edital.

Art. 14. A PETROBRAS poderá participar da licitação prevista no inciso II do art. 8o para ampliar a sua participação mínima definida nos termos da alínea “c” do inciso III do art. 10.

Subseção I

Do Edital de Licitação

Art. 15. O edital de licitação será acompanhado da minuta básica do respectivo contrato e indicará, obrigatoriamente:

I - o bloco objeto do contrato de partilha de produção;

II - o critério de julgamento da licitação, nos termos do art. 18;

III - o percentual mínimo do excedente em óleo da União;

IV - a formação do consórcio previsto no art. 20 e a respectiva participação mínima da PETROBRAS;

V - os critérios e os percentuais máximos da produção anual destinados ao pagamento do custo em óleo;

VI - os critérios para definição do excedente em óleo do contratado;

VII - o programa exploratório mínimo e os investimentos estimados correspondentes;

VIII - o conteúdo local mínimo e outros critérios relacionados ao desenvolvimento da indústria nacional;

IX - o valor do bônus de assinatura, bem como a parcela a ser destinada à empresa pública de que trata o § 1o do art. 8o;

X - as regras e as fases da licitação;

XI - as regras aplicáveis à participação conjunta de empresas na licitação;

XII - a relação de documentos exigidos e os critérios de habilitação técnica, jurídica, econômico-financeira e fiscal dos licitantes;

XIII - a garantia a ser apresentada pelo licitante para sua habilitação;

XIV - o prazo, o local e o horário em que serão fornecidos, aos licitantes, os dados, estudos e demais elementos e informações necessários à elaboração das propostas, bem como o custo de sua aquisição; e

XV - o local, o horário e a forma para apresentação das propostas.

Art. 16. Quando permitida a participação conjunta de empresas na licitação, o edital conterà, entre outras, as seguintes exigências:

I - comprovação de compromisso, público ou particular, de constituição do consórcio previsto no art. 20, subscrito pelas proponentes;

II - indicação da empresa responsável no processo licitatório, sem prejuízo da responsabilidade solidária das demais proponentes;

III - apresentação, por parte de cada uma das empresas proponentes, dos documentos exigidos para efeito de avaliação da qualificação técnica e econômico-financeira do consórcio a ser constituído; e

IV - proibição de participação de uma mesma empresa, conjunta ou isoladamente, em mais de uma proposta na licitação de um mesmo bloco.

Art. 17. O edital conterà a exigência de que a empresa estrangeira que concorrer em conjunto com outras empresas ou isoladamente deverá apresentar com sua proposta e em envelope separado:

I - prova de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal;

II - inteiro teor dos atos constitutivos e prova de encontrar-se organizada e em funcionamento regular, conforme a lei de seu país;

III - designação de um representante legal junto à ANP, com poderes especiais para a prática de atos e assunção de responsabilidades relativamente à licitação e à proposta apresentada; e

IV - compromisso de constituir empresa segundo as leis brasileiras, com sede e administração no Brasil, caso seja vencedora da licitação.

Subseção II

Do Julgamento da Licitação

Art. 18. O julgamento da licitação identificará a proposta mais vantajosa segundo o critério da oferta de maior excedente em óleo para a União, respeitado o percentual mínimo definido nos termos da alínea “b” do inciso III do art. 10.

Seção VII

Do Consórcio

Art. 19. A PETROBRAS, quando contratada diretamente ou no caso de ser vencedora isolada da licitação, deverá constituir consórcio com a empresa pública de que trata o § 1o do art. 8o, na forma do disposto no art. 279 da Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

Art. 20. O licitante vencedor deverá constituir consórcio com a PETROBRAS e com a empresa pública de que trata o § 1o do art. 8o, na forma do disposto no art. 279 da Lei no 6.404, de 1976.

§ 1o A participação da PETROBRAS no consórcio implicará sua adesão às regras do edital e à proposta vencedora.

§ 2o Os direitos e obrigações patrimoniais da PETROBRAS e demais contratados serão proporcionais à sua participação no consórcio.

§ 3o O contrato de constituição de consórcio deverá indicar a PETROBRAS como responsável pela execução do contrato, sem prejuízo da responsabilidade solidária das consorciadas perante o contratante ou terceiros, observado o disposto no § 2o do art. 8o.

Art. 21. A empresa pública de que trata o § 1o do art. 8o integrará o consórcio como representante dos interesses da União no contrato de partilha de produção.

Art. 22. A administração do consórcio caberá ao seu comitê operacional.

Art. 23. O comitê operacional será composto por representantes da empresa pública de que trata o § 1o do art. 8o e dos demais consorciados.

Parágrafo único. A empresa pública de que trata o § 1o do art. 8o indicará a metade dos integrantes do comitê operacional, inclusive o seu presidente, cabendo aos demais consorciados a indicação dos outros integrantes.

Art. 24. Caberá ao comitê operacional:

- I - definir os planos de exploração a serem submetidos à análise e aprovação da ANP;
- II - definir o plano de avaliação de descoberta de jazida de petróleo e de gás natural a ser submetido à análise e aprovação da ANP;
- III - declarar a comercialidade de cada jazida descoberta e definir o plano de desenvolvimento da produção do campo, a ser submetido à análise e aprovação da ANP;
- IV - definir os programas anuais de trabalho e de produção a serem submetidos à análise e aprovação da ANP;
- V - analisar e aprovar os orçamentos relacionados às atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção previstas no contrato;
- VI - supervisionar as operações e aprovar a contabilização dos custos realizados;
- VII - definir os termos do acordo de individualização da produção a ser firmado com o titular da área adjacente, observado o disposto no Capítulo IV desta Lei; e
- VIII - outras atribuições definidas no contrato de partilha de produção.

Art. 25. O presidente do comitê operacional terá poder de veto e voto de qualidade, conforme previsto no contrato de partilha de produção.

Art. 26. A assinatura do contrato de partilha de produção ficará condicionada à comprovação do arquivamento do instrumento constitutivo do consórcio no Registro do Comércio do lugar da sua sede.

Seção VIII

Do Contrato de Partilha de Produção

Art. 27. O contrato de partilha de produção preverá duas fases:

- I - a de exploração, que incluirá as atividades de avaliação de eventual descoberta de petróleo ou gás natural, para determinação de sua comercialidade; e
- II - a de produção, que incluirá as atividades de desenvolvimento.

Art. 28. O contrato de partilha de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos não se estende a nenhum outro recurso natural, ficando o operador obrigado a informar a sua descoberta, nos termos do inciso I do art. 30.

Art. 29. São cláusulas essenciais do contrato de partilha de produção:

- I - a definição do bloco objeto do contrato;
- II - a obrigação de o contratado assumir os riscos das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção;
- III - a indicação das garantias a serem prestadas pelo contratado;
- IV - o direito do contratado ao recebimento do custo em óleo, exigível unicamente em caso de descoberta comercial;
- V - os limites, prazos, critérios e condições para o cálculo e o pagamento do custo em óleo;
- VI - os critérios para cálculo do valor do petróleo ou gás natural, em função dos preços de mercado, da especificação do produto e da localização do campo;
- VII - as regras e os prazos para a repartição do excedente em óleo, podendo incluir critérios relacionados à eficiência econômica, à rentabilidade, ao volume de produção e à variação do preço do petróleo e do gás natural, observado o percentual estabelecido segundo o disposto no art.
- VIII - as atribuições, a composição, o funcionamento, a forma de tomada de decisões e de solução de controvérsias no âmbito do comitê operacional;
- IX - as regras de contabilização, bem como os procedimentos para acompanhamento e controle das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção;

- X - as regras para a realização de atividades, por conta e risco do contratado, que não implicarão qualquer obrigação para a União ou contabilização no valor do custo em óleo;
- XI - o prazo de duração da fase de exploração e as condições para sua prorrogação;
- XII - o programa exploratório mínimo e as condições para sua revisão;
- XIII - os critérios para formulação e revisão dos planos de exploração e de desenvolvimento da produção, bem como respectivos planos de trabalhos, incluindo os pontos de medição e de partilha do petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos produzidos;
- XIV - a obrigatoriedade de o contratado fornecer à ANP e à empresa pública de que trata o § 1º do art. 8º relatórios dados e informações relativos à execução do contrato;
- XV - os critérios para devolução e desocupação de áreas pelo contratado, inclusive para a retirada de equipamentos e instalações, e reversão de bens;
- XVI - as penalidades aplicáveis em caso de inadimplemento das obrigações contratuais;
- XVII - os procedimentos relacionados à cessão dos direitos e obrigações relativos ao contrato, conforme o disposto no art. 31;
- XVIII - as regras sobre solução de controvérsias, podendo prever conciliação e arbitragem;
- XIX - o prazo de vigência do contrato, limitado a trinta e cinco anos, e as condições para a sua extinção; e
- XX - o valor e a forma de pagamento do bônus de assinatura.

Art. 30. A PETROBRAS, na condição de operadora do contrato de partilha de produção, deverá:

- I - informar ao comitê operacional e à ANP, no prazo contratual, a descoberta de qualquer jazida de petróleo, de gás natural, de outros hidrocarbonetos fluidos ou de quaisquer minerais;
- II - submeter à aprovação do comitê operacional o plano de avaliação de descoberta de jazida de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, para determinação de sua comercialidade;
- III - realizar a avaliação da descoberta de jazida de petróleo e de gás natural nos termos do plano de avaliação aprovado pela ANP, apresentando relatório de comercialidade ao comitê operacional;
- IV - submeter ao comitê operacional o plano de desenvolvimento da produção do campo, bem como os planos de trabalho e de produção, contendo cronogramas e orçamentos;
- V - adotar as melhores práticas da indústria do petróleo, obedecendo às normas e procedimentos técnicos e científicos pertinentes, e utilizando técnicas apropriadas de recuperação, objetivando a racionalização da produção e o controle do declínio das reservas; e
- VI - encaminhar ao comitê operacional todos os dados e documentos relativos às atividades realizadas.

Art. 31. A cessão dos direitos e obrigações relativos ao contrato de partilha de produção somente poderá ocorrer mediante prévia e expressa autorização do Ministério de Minas e Energia, ouvida a ANP, observadas as seguintes condições:

- I - preservação do objeto contratual e de suas condições;
- II - atendimento, por parte do cessionário, dos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos pelo Ministério de Minas e Energia; e
- III - exercício do direito de preferência dos demais consorciados, na proporção de suas participações no consórcio.

Parágrafo único. A PETROBRAS somente poderá ceder a participação nos contratos de partilha de produção que obtiver como vencedora da licitação, nos termos do art. 14.

Art. 32. O contrato de partilha de produção extinguir-se-á:

- I - pelo vencimento do seu prazo;
- II - por acordo entre as partes;
- III - pelos motivos de resolução nele previstos;
- IV - ao término da fase de exploração, sem que tenha sido feita qualquer

descoberta comercial, conforme definido no contrato;

V - pelo exercício do direito de desistência pelo contratado na fase de exploração, desde que cumprido o programa exploratório mínimo ou pago o valor correspondente à parcela não cumprida, conforme previsto no contrato; e

VI - pela recusa em firmar o acordo de individualização da produção, após decisão da ANP.

§ 1o A devolução de áreas não implicará obrigação de qualquer natureza para a União, nem conferirá ao contratado qualquer direito de indenização pelos serviços e bens.

§ 2o Extinto o contrato de partilha de produção, o contratado fará a remoção dos equipamentos e bens que não sejam objeto de reversão, ficando obrigado a reparar ou indenizar os danos decorrentes de suas atividades e praticar os atos de recuperação ambiental determinados pelas autoridades competentes.

CAPÍTULO IV

DA INDIVIDUALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO

Art. 33. O procedimento de individualização da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos deverá ser instaurado quando se identificar que a jazida se estende além do bloco concedido ou contratado sob o regime de partilha de produção.

§ 1o O concessionário ou o contratado sob o regime de partilha de produção deverá informar à ANP que a jazida será objeto de acordo de individualização da produção.

§ 2o A ANP determinará o prazo para que os interessados celebrem o acordo de individualização da produção, observadas as diretrizes do CNPE.

Art. 34. A ANP regulará os procedimentos e as diretrizes para elaboração do acordo de individualização da produção, o qual estipulará:

I - a participação de cada uma das partes na jazida individualizada, bem como as hipóteses e os critérios de sua revisão;

II - o plano de desenvolvimento da área objeto da individualização da produção; e

III - os mecanismos de solução de controvérsias.

Parágrafo único. A ANP acompanhará a negociação entre os interessados sobre os termos do acordo de individualização da produção.

Art. 35. O acordo de individualização da produção indicará o operador da respectiva jazida.

Art. 36. A União, representada pela empresa pública referida no § 1o do art. 8o e com base nas avaliações realizadas pela ANP, celebrará com os interessados, nos casos em que as jazidas da área do pré-sal e das áreas estratégicas se estendam por áreas não concedidas ou não partilhadas, acordo de individualização da produção, cujos termos e condições obrigarão o futuro concessionário ou contratado sob regime de partilha de produção.

§ 1o A ANP deverá fornecer à empresa pública referida no § 1o do art. 8o todas as informações necessárias para o acordo de individualização da produção.

§ 2o O regime de exploração e produção a ser adotado nas áreas de que trata o **caput** independe do regime vigente nas áreas adjacentes.

Art. 37. A União, representada pela ANP, celebrará com os interessados, após as devidas avaliações, nos casos em que a jazida não se localize na área do pré-sal ou em áreas estratégicas e se estenda por áreas não concedidas, acordo de individualização da produção, cujos termos e condições obrigarão o futuro concessionário.

Art. 38. A ANP poderá contratar diretamente a PETROBRAS para realizar as atividades de avaliação das jazidas previstas nos arts. 36 e 37.

Art. 39. Os acordos de individualização da produção serão submetidos à prévia aprovação da ANP.

Parágrafo único. A ANP deverá se manifestar em até sessenta dias, contados do recebimento da proposta de acordo.

Art. 40. Transcorrido o prazo estabelecido no § 2o do art. 33 e não havendo acordo entre as partes, caberá à ANP determinar, em até cento e vinte dias e com base em laudo técnico, a

forma como serão apropriados os direitos e obrigações sobre a jazida e notificar as partes para que firmem o respectivo acordo de individualização da produção.

Parágrafo único. A recusa de uma das partes em firmar o acordo de individualização da produção implicará resilição dos contratos de concessão ou de partilha de produção.

Art. 41. O desenvolvimento e a produção da jazida ficarão suspensos enquanto não aprovado o acordo de individualização da produção, exceto nos casos autorizados e sob as condições definidas pela ANP.

CAPÍTULO V

DAS RECEITAS GOVERNAMENTAIS NO REGIME DE PARTILHA DE PRODUÇÃO

Art. 42. O regime de partilha de produção terá as seguintes receitas governamentais:

I - **royalties**; e

II - bônus de assinatura.

§ 1o Os **royalties** correspondem à compensação financeira pela exploração de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o § 1o do art. 20 da Constituição, vedada sua inclusão no cálculo do custo em óleo.

§ 2o O bônus de assinatura não integra o custo em óleo e corresponde a valor fixo devido à União, pelo contratado, e será estabelecido pelo contrato de partilha de produção, devendo ser pago no ato da sua assinatura.

Art. 43. O contrato de partilha de produção, quando o bloco se localizar em terra, conterà cláusula determinando o pagamento, em moeda nacional, de participação equivalente a até um por cento do valor da produção de petróleo ou gás natural aos proprietários da terra onde se localiza o bloco.

§ 1o A participação a que se refere o **caput** será distribuída na proporção da produção realizada nas propriedades regularmente demarcadas na superfície do bloco, vedada sua inclusão no cálculo do custo em óleo.

§ 2o O cálculo da participação de terceiro de que trata o **caput** será efetivado pela ANP.

CAPÍTULO VI

DA COMERCIALIZAÇÃO DO PETRÓLEO, DO GÁS NATURAL E DE OUTROS HIDROCARBONETOS FLUIDOS DA UNIÃO

Art. 44. O petróleo, o gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos destinados à União serão comercializados de acordo com as normas do direito privado, dispensada a licitação, segundo a política de comercialização referida nos incisos VI e VII do art. 9o.

Parágrafo único. A empresa pública de que trata o § 1o do art. 8o, representando a União, poderá contratar diretamente a PETROBRAS, dispensada a licitação, como agente comercializador do petróleo, do gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos referidos no **caput**.

Art. 45. A receita advinda da comercialização referida no art. 44 será destinada a fundo de natureza contábil e financeira, criado por lei específica com a finalidade de constituir fonte regular de recursos para a realização de projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental.

CAPÍTULO VII

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 46. Aplicam-se às atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção de que trata esta Lei, os regimes aduaneiros especiais e os incentivos fiscais aplicáveis à indústria de petróleo no Brasil.

Art. 47. A Lei no 9.478, de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2o

.....

VIII - definir os blocos a serem objeto de concessão ou partilha de produção;

IX - definir a estratégia e a política de desenvolvimento econômico e tecnológico da indústria de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, bem como de sua cadeia de suprimento;

X - induzir o incremento dos índices mínimos de conteúdo local de bens e serviços, a serem observados em licitações e contratos de concessão e de partilha de produção, observado o disposto no inciso IX.

.....” (NR)

“Art. 5o As atividades econômicas de que trata o art. 4o desta Lei serão reguladas e fiscalizadas pela União e poderão ser exercidas, mediante concessão, autorização ou contratação sob o regime de partilha de produção, por empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País.” (NR)

13

“Art. 8o

II - promover estudos visando à delimitação de blocos, para efeito de concessão ou contratação sob o regime de partilha de produção das atividades de exploração, desenvolvimento e produção;

.....” (NR)

“Art. 21. Todos os direitos de exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos em território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva, pertencem à União, cabendo sua administração à ANP, ressalvadas as competências de outros órgãos e entidades expressamente estabelecidas em lei.” (NR)

“Art. 22.

§ 3o O Ministério de Minas e Energia terá acesso irrestrito e gratuito ao acervo a que se refere o **caput** deste artigo, com o objetivo de realizar estudos e planejamento setorial, mantido o sigilo a que esteja submetido, quando for o caso.” (NR)

“Art. 23. As atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural serão exercidas mediante contratos de concessão, precedidos de licitação, na forma estabelecida nesta Lei, ou sob o regime de partilha de produção nas áreas do pré-sal e nas áreas estratégicas, conforme legislação específica.

.....” (NR)

Art. 48. Enquanto não for criada a empresa pública de que trata o § 1o do art. 8o, suas competências serão exercidas pela União, por intermédio da ANP, podendo ainda ser delegadas por meio de ato do Poder Executivo.

Art. 49. Enquanto não for aprovada lei sobre a participação prevista no § 1o do artigo 20 da Constituição, aplicar-se-á o art. 50 da Lei no 9.478, de agosto de 1997, com a redação dada pelas Leis nos 10.261, de 2001 e 10.848, de 2004, ao modelo previsto nesta Lei, cuja participação do referido art. 50 será calculada sobre o excedente em óleo referido no inciso III, do art. 2o e será deduzida e paga da parcela da produção atribuível à União referida no art. 45.

Parágrafo único. A distribuição dessa participação será a disciplinada pelo § 2o, do art. 50, da referida Lei no 9.478, de 1997.

Art. 50. Até que seja publicada legislação específica para o regime de partilha de produção, o pagamento dos royalties devidos pelo contratado sob o regime de partilha de produção observará o disposto nas Leis nos 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 9.478, de 1997.

Art. 51. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei.

Art. 52. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 53. Ficam revogados o § 1o do art. 23 e o art. 27 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997. Brasília,

A N E X O

POLÍGONO PRÉ-SAL COORDENADAS POLICÔNICA/SAD69/MC54

Longitude (W) Latitude (S) VÉRTICES

5828309.85 7131717.65 1
5929556.50 7221864.57 2
6051237.54 7283090.25 3
6267090.28 7318567.19 4
6435210.56 7528148.23 5
6424907.47 7588826.11 6
6474447.16 7641777.76 7
6549160.52 7502144.27 8
6502632.19 7429577.67 9
6152150.71 7019438.85 10
5836128.16 6995039.24 11
5828309.85 7131717.65 1
15

E.M.I. nº 00038 - MME/MF/MDIC/MP/CCIVIL

Brasília, 31 de agosto de 2009

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Temos a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência proposta de Projeto de Lei que dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção em áreas do Pré-Sal e em áreas estratégicas, e altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997.

2. O anúncio da descoberta de grandes quantidades de petróleo e gás em nova província petrolífera, denominada Pré-Sal, na Bacia de Santos, no ano de 2007, levou o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE a emitir a Resolução no 6, de 8 novembro de 2007, que, então, determinou a exclusão da 9a Rodada de Licitações da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP de quarenta e um blocos situados nas Bacias do Espírito Santo, de Campos e de Santos.

3. Tal exclusão decorreu do fato de os blocos estarem dentro da nova província, apresentando grande potencial para novas descobertas, o que levou o Governo a avaliar a necessidade de mudanças, no atual marco legal, destinadas a contemplar este novo paradigma na exploração e produção de petróleo e gás natural, de modo a aumentar o controle e a participação da União nos futuros empreendimentos e, ao mesmo tempo, respeitar os contratos de concessão vigentes.

4. Portanto, considerando o novo contexto, mostrou-se evidente que o atual marco regulatório firmado pela Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997 – Lei do Petróleo – não é suficiente para permitir, em vários sentidos, o adequado aproveitamento das reservas descobertas na nova província petrolífera do Pré-Sal. O marco regulatório vigente, que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo e institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo, foi fundamentado nas premissas que levaram à promulgação da Emenda Constitucional no 9, de 1995. Assim, disciplinou-se a possibilidade de a União contratar as atividades de pesquisa e

lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, existentes no território nacional, por meio de concessão, a serem desenvolvidas por empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no País.

5. O referido marco legal foi concebido de modo a contemplar as condições vigentes àquela época, quando o País tinha produção relativamente pequena, o barril de petróleo era cotado em torno de dezenove dólares e o risco exploratório era considerado elevado.¹⁶

6. Ocorre que a legislação atualmente vigente não prevê outras possibilidades de contratação das atividades de pesquisa e lavra de hidrocarbonetos de forma diversa do modelo de concessão. De acordo com este modelo, o concessionário exerce, por sua conta e risco, as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, adquirindo, após a extração, a propriedade de todos os hidrocarbonetos produzidos. Em compensação, paga ao poder concedente bônus de assinatura, *royalties* e participações especiais, cujos valores, nos dois últimos casos, dependem, em regra, do volume de produção do petróleo e do gás natural extraídos.

7. Esse modelo, em que cabe ao concessionário a totalidade do risco e dos rendimentos obtidos com a exploração, mostra-se incompatível com a natureza da área do Pré-Sal. De fato, os dados geológicos atuais indicam a ocorrência de reservatórios do tipo carbonato microbial abaixo de uma extensa camada de sal que vão do litoral do Espírito Santo até o litoral de Santa Catarina. A área estimada é de 149 mil km², com aproximadamente 800 km de extensão e, em algumas áreas, 200 km de largura, sob lâmina d'água de 800 a 3000 metros de profundidade e soterramento de 3 a 4 mil metros. Testes indicaram a existência de grandes volumes de óleo leve de alto valor comercial (30 graus API), com grande quantidade de gás natural associado. Trata-se de áreas nas quais são estimados riscos exploratórios extremamente baixos e grandes rentabilidades, o que determina a necessidade de marco regulatório coerente com a preservação do interesse nacional, mediante maior participação nos resultados e maior controle da riqueza potencial pela União e em benefício da sociedade.

8. A confirmação das reservas potenciais relativas às descobertas no Pré-Sal pode colocar o País entre os maiores produtores do mundo. Trata-se de nova fronteira de produção de petróleo e gás natural cuja descoberta resulta de esforços de longos anos da ANP e da Petróleo Brasileiro S. A. - PETROBRAS. Cabe ressaltar que, em face de sua comprovada capacidade técnica, a PETROBRAS é a principal operadora na área e responsável pelo descobrimento da nova província.

9. Evidenciando o enorme potencial do Pré-Sal, em novembro de 2007, a PETROBRAS anunciou que apenas a área de Tupi, no Bloco BMS-11, localizada em águas de cerca de 2.200 m de lâmina d'água, com camadas de sal de 2.000 m de espessura, apresenta perspectiva de volume recuperável de até 8 bilhões de barris de petróleo equivalente. Trata-se de uma das maiores descobertas ocorridas no mundo nos últimos trinta anos. No prospecto Iara, no mesmo Bloco, as estimativas da PETROBRAS indicam volume recuperável de 3 a 4 bilhões de barris de petróleo equivalente. Analogamente, o prospecto Guará, no bloco BMS-9, pode ter considerável volume recuperável. À medida que as pesquisas avancem, novas reservas deverão surgir nessas áreas promissoras.

10. Destaque-se que o cenário mundial sofreu mudanças significativas desde a promulgação da Lei do Petróleo. Em 2008, em situação de grande desenvolvimento econômico mundial, quando o barril de petróleo chegou a estar cotado a US\$ 147,00, o mundo contabilizava diversas disputas entre países desencadeadas pela necessidade de fornecimento regular de energia. Tal cenário, associado às descobertas mencionadas, mostra-se extremamente favorável ao Brasil que, devido à sua estabilidade política e robustez de sua economia, pode se transformar, no médio prazo, em confiável fornecedor mundial de petróleo, gás natural e seus derivados.

11. Contudo, as premissas adotadas pela Lei do Petróleo são inadequadas a esse novo cenário, ao grau de risco e às perspectivas de rentabilidade presentes no Pré-Sal. Arranjos pontuais como o aumento das participações governamentais previstas na Lei do Petróleo também não atendem à complexidade desse novo paradigma e às responsabilidades da União.

12. A Resolução no 6, de 2007, do CNPE, determinou, também, ao Ministério de Minas e Energia que avaliasse, no mais curto prazo possível, as mudanças necessárias no marco legal que contemplassem o novo paradigma de exploração e produção de petróleo e gás natural, fruto da descoberta da nova província petrolífera, respeitando os contratos em vigor. Desde então, portanto, foram realizados estudos e discussões técnicas com esta finalidade.

13. Ainda por determinação de Vossa Excelência, em 17 de julho de 2008, foi constituída Comissão Interministerial com a finalidade de estudar e propor as alterações necessárias na legislação, no que se refere à exploração e à produção de petróleo e gás natural nas novas províncias petrolíferas. A Comissão foi integrada pelos Ministros de Estado de Minas e Energia, Chefe da Casa Civil da Presidência da República, do Desenvolvimento, Indústria Em Comércio Exterior, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, e pelos Presidentes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, e da Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS.

14. Os trabalhos da Comissão Interministerial foram conduzidos no sentido de atender às seguintes premissas:

- permitir o exercício do monopólio da União de forma apropriada, tendo em vista o elevado potencial petrolífero do Pré-Sal;
- introduzir nova concepção de gestão dos recursos petrolíferos pelo Estado;
- otimizar o ritmo de exploração dos recursos do Pré-Sal;
- aumentar a apropriação da renda petrolífera pela sociedade;
- manter atrativa a atividade de exploração e produção no País;
- contribuir para o fortalecimento da posição internacional do País;
- contribuir para a ampliação da base econômica e industrial brasileira;
- garantir o fornecimento de petróleo e gás natural no País; e
- evitar distorções macroeconômicas resultantes da entrada de elevados volumes de recursos relacionados à exportação dos hidrocarbonetos produzidos no Pré-Sal.

15. Dos trabalhos da Comissão Interministerial, levados a cabo com o apoio de especialistas das equipes técnicas e jurídicas das respectivas pastas e instituições envolvidas nos debates, resulta a presente proposição. Seus objetivos primordiais são a adequação do marco legal à nova realidade que se configurou com a descoberta de expressivas reservas de petróleo e gás na camada do Pré-Sal, de modo a instituir o regime de partilha de produção como forma de contratação, pela União, da exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos na área do Pré-Sal e em outras áreas estratégicas. Registre-se que, no âmbito dos trabalhos dessa Comissão, foram analisadas as diversas experiências internacionais nesse campo, bem como consideradas as peculiaridades do contexto brasileiro, resultando na proposta ora encaminhada a Vossa Excelência.

16. Em suma, propõe-se que seja introduzida no ordenamento jurídico pátrio a possibilidade da exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos mediante a realização de contratos de partilha de produção. Trata-se de modalidade de contratação praticada em cerca de quarenta países, nos quais o Estado mantém a propriedade do petróleo e do gás produzidos, assegurando-se ao contratado, para a realização das atividades, parcela dessa produção, deduzidos os custos das atividades realizadas.

17. O novo desenho contratual faz-se necessário em um contexto de baixo risco geológico, no qual são gerados excedentes de rendas significativos que devem ser maximizados pelo Estado e revertidos para a sociedade sob a forma de ações de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental.

18. A inexistência, no plano legal, de regramento para o uso de outras modalidades de contratação além da concessão já prevista na Lei do Petróleo limita, portanto, as opções à disposição da União para melhor atendimento ao interesse público e o direcionamento dessas riquezas para os objetivos do desenvolvimento nacional. Assim sendo, a introdução do regime de contratação via partilha de produção traz como vantagem principal maior controle do processo de gestão, desde a exploração até a comercialização, das reservas de petróleo e gás.

19. No regime ora proposto, o contratado exerce, por sua conta e risco, as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção, sendo que, em caso de descoberta comercial, será ressarcido em seus custos, fazendo jus, ainda, ao recebimento de parcela do excedente em óleo, conforme estabelecido no contrato. Desta sorte, será elemento fundamental para a preservação do interesse público que a União obtenha a maior participação possível na produção resultante do contrato de partilha, sendo este o critério essencial para a definição da proposta mais vantajosa quando tal contratação for resultante de licitação pública, sempre sob a forma de leilão.

20. Assim, será considerada vencedora a proposta que oferecer o maior excedente em óleo para a União, observado o percentual mínimo estabelecido por proposta do CNPE. Por seu lado, a União deterá maior capacidade de dispor do excedente de petróleo e do gás extraídos que permanecerão sob sua propriedade, disciplinando assim, integralmente, sua política de comercialização de forma a assegurar melhores condições para desenvolvimento da indústria de refino e petroquímica no País.

21. A partir dessa constatação, o presente projeto de Lei ancora-se nos seguintes pilares: aumentar a participação da sociedade nos resultados da exploração de petróleo, de gás e de outros hidrocarbonetos fluidos nas áreas do Pré-Sal e estratégicas; destinar os recursos advindos de tal atividade a setores estruturalmente fundamentais para o desenvolvimento social e econômico; e fortalecer o complexo produtivo da indústria do petróleo e gás do País, preservando os interesses estratégicos nacionais.

22. A partir de proposições do CNPE, atos do Poder Executivo estabelecerão o ritmo de contratação dos blocos sob o regime de partilha de produção, a política de comercialização do petróleo e gás natural destinados à União, e as regiões a serem classificadas como área do Pré-Sal e também como áreas estratégicas, conforme a evolução do conhecimento geológico. Caberá, igualmente, ao CNPE propor ao Presidente da República os blocos que, pela sua natureza e características, deverão ser destinados à contratação direta da PETROBRAS e os que deverão ser submetidos à licitação para contratação com as empresas nacionais e estrangeiras atuantes no setor de petróleo e gás natural.

23. Não obstante, todos os blocos contratados sob o regime de partilha de produção terão como empresa operadora a PETROBRAS, à qual deverá ser assegurada participação mínima, conforme definido a partir de proposta do CNPE em cada caso, em consórcio a ser formado pelo licitante vencedor, e sujeito às regras estabelecidas na Lei no 6.404, de 1976 – Lei das Sociedades por Ações. Essa participação não poderá ser inferior, porém, a trinta por cento, em virtude das responsabilidades e encargos a serem assumidos pela PETROBRAS na condição de operadora de todos os contratos de partilha de produção, observando-se, assim, o mesmo critério atualmente adotado pela ANP nas licitações para a outorga de concessões regidas pela Lei no 9.478, de 1997.

24. O Projeto de Lei define, ainda, as competências relativas à exploração de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção conferidas ao Ministério de Minas e Energia, ao qual caberá, em nome da União, a celebração dos respectivos contratos de partilha de produção e, ouvida a ANP, a proposição ao CNPE dos blocos a serem objeto de concessão ou partilha de produção. Deverá, ainda, propor ao CNPE os parâmetros técnicos e econômicos desses contratos, tais como os relativos à definição do excedente em óleo da União e à fixação do seu percentual mínimo, a participação mínima da PETROBRAS no consórcio a ser constituído em cada caso, o valor do bônus de assinatura, o conteúdo local mínimo, definido como a proporção entre o valor dos bens produzidos e dos serviços prestados no País para execução do contrato e o valor total dos bens utilizados e dos serviços prestados para esta finalidade. Também caberá ao Ministério de Minas e Energia estabelecer as diretrizes a serem observadas pela ANP para a promoção das licitações, bem como para a elaboração das minutas dos editais e contratos de partilha de produção.

25. Às atuais competências da ANP são acrescentadas as funções de regulação e fiscalização das atividades a serem realizadas sob o regime de partilha de produção, cabendo-lhe, entre outras, a elaboração dos editais de licitação e a promoção dos leilões, segundo as diretrizes do Ministério de Minas e Energia, a promoção de estudos visando à delimitação de blocos, para efeito de concessão ou contratação sob o regime de partilha de produção, e a aprovação dos planos de exploração, de avaliação e de desenvolvimento da produção, zelando pela observância das melhores práticas da indústria do petróleo. A ANP também regulará os procedimentos e diretrizes para a elaboração dos acordos de individualização da produção, cabendo-lhe, ainda, arbitrar a forma como serão apropriados os direitos e obrigações sobre a jazida nos casos em que não houver acordo entre as partes.

26. Os acordos de individualização da produção serão submetidos à prévia aprovação da ANP, que deverá se manifestar em até sessenta dias contados do recebimento da proposta de acordo. O desenvolvimento e a produção da jazida ficarão suspensos enquanto não aprovado o referido acordo, exceto nos casos autorizados e sob as condições definidas pela ANP.

27. Nos casos em que a jazida não se localize na área do pré-sal ou em áreas estratégicas e se estenda por áreas não concedidas, caberá à ANP celebrar com os interessados os respectivos acordos de individualização da produção, após as devidas avaliações. Nos casos em que as jazidas da área do pré-sal e das áreas estratégicas se estendam por áreas não concedidas ou não partilhadas, a União, representada pela nova empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – PETRO-SAL, e com base nas avaliações realizadas pela ANP, celebrará com os interessados o acordo de individualização da produção, cujos termos e condições obrigarão o futuro concessionário ou contratado sob regime de partilha de produção.

28. A PETRO-SAL, que fará a gestão dos contratos de partilha de produção, será indispensável para a construção do novo marco institucional para a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob esse regime. À PETRO-SAL caberá, ainda, celebrar, representando a União, contratos com os agentes comercializadores da parcela do excedente em óleo.

29. No que concerne aos contratos de partilha de produção objeto da gestão da PETRO-SAL, convém destacar que, em seu bojo, deverá ser constituído comitê operacional, cujas competências são: definir os planos de exploração e de avaliação de descoberta de jazida de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos; declarar a comercialidade de cada jazida descoberta e definir o plano de desenvolvimento da produção do campo; definir os programas anuais de trabalho e de produção, atividades que serão submetidas à análise e aprovação da ANP; analisar e aprovar os orçamentos relacionados às atividades de exploração, desenvolvimento e produção previstas no contrato; e supervisionar as operações e

aprovar a contabilização dos custos realizados, entre outras. O comitê operacional terá metade de seus integrantes indicados pela PETRO-SAL, inclusive o seu presidente, cabendo aos consorciados a indicação dos outros integrantes. O presidente do comitê operacional, por sua vez, terá poder de veto e voto de qualidade, conforme previsto no contrato de partilha de produção.

30. Caberá à PETROBRAS, na condição de empresa operadora do contrato de partilha de produção, informar ao comitê operacional e à ANP, no prazo contratual, a descoberta de qualquer jazida de petróleo, gás natural, de outros hidrocarbonetos fluidos ou de quaisquer minerais, submeter à sua aprovação o plano de avaliação de descoberta, para determinação de sua comercialidade, realizar a avaliação da descoberta de jazida de petróleo e de gás natural nos termos do plano de avaliação aprovado pela ANP, apresentando relatório de comercialidade e propondo ao comitê operacional o desenvolvimento do campo, quando couber, e submeter-lhe o plano de desenvolvimento da produção, bem como os planos de trabalho e de produção, contendo cronogramas e orçamentos. Deverá, ainda, adotar as melhores práticas da indústria do petróleo, obedecendo às normas e procedimentos técnicos e científicos pertinentes, e utilizando técnicas apropriadas de recuperação, visando à racionalização da produção e o controle do declínio das reservas, e encaminhar ao comitê operacional todos os dados e documentos relativos às atividades realizadas.

31. A União poderá, ainda, por meio da PETRO-SAL, contratar diretamente a PETROBRAS como agente comercializador da sua parcela do excedente em óleo. Essa comercialização deverá observar a política aprovada pelo Presidente da República, mediante proposta do CNPE. A receita advinda da comercialização do óleo e gás de propriedade da União será destinada a fundo de natureza contábil e financeira denominado Fundo Social - FS, destinado a prover recursos para o financiamento de programas e projetos nas áreas de combate à fome e desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e tecnologia, e da sustentabilidade ambiental, em conformidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

32. Propõe-se, ainda, que os contratos de partilha de produção tenham prazo máximo de vigência limitado a trinta e cinco anos, guardando, assim, semelhança com as regras atualmente empregadas para os contratos de concessão, onde a fase de produção, somada ao prazo máximo de duração da fase de exploração, também pode chegar a trinta e cinco anos. Trata-se de prazo suficiente para que as atividades de exploração e produção gerem a riqueza e os benefícios desejados, permitindo-se, ademais, que, caso haja interesse da União e viabilidade econômica, novo contrato seja firmado para exploração do mesmo bloco, observadas as regras ora propostas para tanto. Superado o prazo de duração contratual, o contrato extinguir-se-á, cabendo ao contratado a remoção dos bens e equipamentos que não sejam objeto de reversão, reparar ou indenizar os danos decorrentes de suas atividades e praticar os atos de recuperação ambiental determinados pelas autoridades competentes.

33. O estabelecimento desse novo marco institucional, com a definição das competências dos diferentes órgãos e entidades da administração pública federal envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas do setor energético, objetiva assegurar o caráter estratégico e harmônico das decisões relativas à produção de petróleo e gás nas áreas do Pré-Sal e em áreas estratégicas consideradas de interesse para o desenvolvimento nacional e afetiva e coordenada atuação governamental na implementação, normatização, regulação e fiscalização das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural sob o regime de partilha de produção. Ademais, preserva o marco normativo do modelo de concessão, estabelecendo novo regramento, específico para o regime de partilha de produção, mas consistente com aquele e com os contratos de concessão já estabelecidos, preservando a integralidade das funções regulatórias da ANP.

34. A compensação financeira devida aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e a órgãos da administração direta, prevista no art. 20, § 1o, da Constituição brasileira, deverá ser abordada oportunamente, por meio de proposição legislativa específica, que considerará os diferentes aspectos envolvidos, entre eles a perspectiva futura de receitas oriundas da produção do petróleo e gás natural sob o novo regime, o pacto federativo e os interesses do conjunto da sociedade brasileira, bem como os dos Estados e Municípios confrontantes. No entanto, até que sejam estabelecidas novas regras pertinentes à matéria, propõe-se a aplicação da atual distribuição dos *royalties* e da participação especial estabelecida na Lei no 9.478, de 1997, aos novos contratos sob o regime de partilha.

35. São essas as inovações normativas requeridas para a instituição da nova forma de contratação das atividades de exploração e produção na área do Pré-Sal e em áreas estratégicas, denominada partilha de produção.

36. Essas são, Senhor Presidente, as razões a respeito da proposta de Projeto de Lei, que ora levamos à superior deliberação de Vossa Excelência.

Respeitosamente,

Assinado por: Edson Lobão, Guido Mantega, Miguel Jorge, Paulo Bernardo Silva, Dilma Rousseff

Tabela – Situação final das emendas ao Projeto de Lei 5938/2009

EMENDAS	SITUAÇÃO
De 01 a 06	Prejudicadas
De 07 a 19	Prejudicadas
De 20 a 30	Prejudicadas
De 31 a 41	Prejudicadas
De 42 a 49	Prejudicadas
EM 50	Não acolhida
De 67 a 72	Sem informação
EM 86	Aprovada
EM 184	Retirada
EM 222	Sem informação
EM 246	Rejeitada
De 363 a 364	Rejeitadas
EM 365	Retirada
De 366 a 376	Rejeitadas
EM 377	Retirada
De 378 a 384	Rejeitadas
EM 385	Aprovada
EM 386	Rejeitada
EM 387	Aprovada
De 388 a 393	Rejeitadas

Fonte: Elaboração do autor. Dados extraídos do site da câmara dos Deputados.