

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

BERNARDO BRAND ANTUNES

DEPENDÊNCIA DOS ROYALTIES

Uma análise dos municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de
Campos

Rio de Janeiro

2021

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

BERNARDO BRAND ANTUNES

DEPENDÊNCIA DOS ROYALTIES

Uma análise dos municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de
Campos

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da
Universidade Federal do Rio de Janeiro como
exigência para aprovação.

Orientador: Prof. Wilson Vieira

Rio de Janeiro

2021

BERNARDO BRAND ANTUNES

DEPENDÊNCIA DOS ROYALTIES: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DA ZONA DE
PRODUÇÃO PRINCIPAL DA BACIA DE CAMPOS

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Instituto de Economia da Universidade Federal do
Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do
título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Rio de Janeiro, 4/29/2021.

WILSON VIEIRA - Presidente

Professor Dr. do Instituto de Economia da UFRJ

ANA CAROLINA DA CRUZ LIMA

Professora Dra. do Instituto de Economia da UFRJ

RODRIGO VALENTE SERRA

Doutor em Economia Aplicada pela UNICAMP

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor.

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho se iniciou como uma pesquisa de iniciação científica bem antes de se tornar um trabalho de conclusão de curso e muito do conteúdo apresentado aqui foi compartilhado e orientado pela professora Hipólita Siqueira do IPPUR, a quem deixo aqui meu agradecimento.

Agradeço também ao professor Marcelo Ribeiro do IPPUR por, mesmo que inconscientemente, despertar em mim durante suas aulas o desejo de ser economista, desejo que carregarei para sempre.

Aos amigos que estiveram e ainda estão ao meu lado durante a caminhada e contribuíram para esse trabalho.

À minha mãe, por estar sempre ao meu lado e me amparar em todos os momentos.

Ao professor Wilson Vieira pela atenção e pelo cuidado em me ajudar a construir esse trabalho.

RESUMO

As cidades da Região Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro, especialmente as que compõem a Zona de Produção Principal (ZPP), passaram a receber, com o advento da Lei 9.478/97, uma entrada volumosa de recursos vindos da exploração das reservas de petróleo. Essas cidades experimentaram durante principalmente a primeira década do século XXI, um aumento vultoso de suas receitas e a partir de meados de 2014 começaram a passar por um processo fiscal declinante, majoritariamente causado por uma queda do preço do petróleo e um período de estagnação produtiva, liderado pela Petrobras, mas que possui origens naturais.

Este trabalho busca identificar esse crescimento das receitas a partir do final do século passado, bem como o atingimento do seu auge e por fim o seu declínio a partir de 2014. Alguns autores destacam que durante esses anos de receitas abundantes os Governos municipais deixaram o planejamento e o desenvolvimento de lado, criando uma dependência que fez com que os municípios sofressem mais do que deveriam quando a entrada de receitas cessou. Essa dependência é resultado de uma queda das receitas que por si só é motivada por duas variantes: 1) por se tratar de um mercado flutuante em que a determinação do preço é exógena a esses municípios e por isso oscilante e (2) por se tratar de um recurso não renovável que por si só traria grandes incertezas às finanças municipais no longo prazo.

A partir desse cenário, busca-se analisar a situação econômica desses municípios a partir de 2014 e verificar através de dados disponíveis das agências reguladoras, do mercado e do próprio governo qual foi o resultado econômico, fiscal e social dessa queda da arrecadação experimentada pelos municípios que este trabalho se propõe a estudar.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - Mapa dos campos de exploração da bacia de Campos em 199723

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Evolução dos <i>Royalties</i> (em milhares de reais) – a preços reais corrigidos pelo INPC	28
TABELA 2 - Evolução dos <i>Royalties</i> de Municípios selecionados (em milhares de Reais) – a preços reais corrigidos pelo INPC	29
TABELA 3 - Percentual de Verbas Petrolíferas dos municípios da ZPP da Bacia de Campos (mais Niterói e Maricá) (valores correntes)	33
TABELA 4 - Evolução da população dos municípios da ZPP da bacia de Campos.	36
TABELA 5 - Municípios da ZPP e o Ranking de IDH-M no Brasil	38
TABELA 6 - Percentual da mão de obra empregada por faixa de salário medido em Salários Mínimos para o ano de 2010 (“SM”)	44
TABELA 7 - Percentual da mão de obra empregada por faixa de salário medido em Salários Mínimos para o ano de 2019 (“SM”)	44
GRÁFICO 1 - Evolução do Preço do barril de Petróleo tipo Brent	15
GRÁFICO 2 - Evolução da produção terrestre e marítima (milhões barris/dia)	16
GRÁFICO 3 - Evolução dos <i>Royalties</i> antes e depois 1997	19
GRÁFICO 4 - Comparação entre o preço do petróleo nacional vs. o preço internacional	20
GRÁFICO 5 - Evolução dos <i>Royalties</i> das UFs (em mil reais)	22
GRÁFICO 6 - Evolução da arrecadação dos <i>Royalties</i> + PE (a preços reais)	29
GRÁFICO 7 - Evolução do Preço do barril de petróleo tipo Brent	31
GRÁFICO 8 - Crescimento anual do PIB de regiões selecionadas	38
GRÁFICO 9 - Evolução do Indicador de Grau de Investimento	40
GRÁFICO 10 - crescimento dos postos de trabalho para períodos selecionados (2019 vs. 2010 e 2010 vs. 2002)	42
GRÁFICO 11 - Número de admissões e demissões nos municípios da ZPP em anos selecionados	43
GRÁFICO 12 - Número de estabelecimentos por região	45

LISTA DE ABREVIATURAS

ANP - Agência Nacional do Petróleo

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Sustentável

bpd - barris de petróleo diários

CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CNPE - Conselho Nacional de Política Energética

DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral

E&P - Exploração e Produção

ERJ – Estado do Rio de Janeiro

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDH-M - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IGI – Indicador do Grau de Investimento

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

PE - Participações Especiais

PETROBRAS - Petróleo Brasileiro S.A.

PIB - Produto Interno Bruto

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RAIS - Relação Anual de Informações

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa

SGMB – Serviço Geológico e Mineralógico Brasileiro

TCE-RJ - Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

TCU - Tribunal de Contas da União

ZPP – Zona de Produção Principal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I - PRODUÇÃO NACIONAL E MARCO REGULATÓRIO	12
I.1 - Panorama da produção nacional até 1974	13
I.2 - Da primeira grande descoberta até 1997	14
I.3 - Lei do Petróleo (9.478/98)	16
I.4 - Produção de petróleo pós 1997	20
I.5 - Arrecadação dos <i>royalties</i>	21
CAPÍTULO II - IMPORTÂNCIA DA BACIA DE CAMPOS.....	24
II.1 - Contexto econômico da região	24
II.2 - Surgimento da Bacia de Campos	26
II.3 - Evolução da receita de <i>royalties</i> na região	27
II.4 - Ponto de Inflexão em 2014	30
II.5 - Evolução Fiscal	32
CAPÍTULO III – EVOLUÇÃO ECONÔMICA E SOCIAL DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO	35
III.1 - Aspectos sociais e expansão demográfica	36
III.2 - PIB e Investimento Municipal.....	38
III.3 - Emprego.....	41
III.4 - Renda	44
III.5 - Estabelecimento.....	45
CONSIDERAÇÃO FINAIS	47
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50

INTRODUÇÃO

A indústria do petróleo tem, desde meados da década de 1950, uma relevância para a economia brasileira. Relevância essa que aumentou ao longo do tempo através de descobertas importantes para o segmento petrolífero, como a das grandes reservas da Bacia de Campos na década de 1970, alvo deste estudo, e mais tarde a descoberta da camada do Pré-Sal, presente prioritariamente na Bacia de Santos e que como veremos mais adiante tem impacto na produção da área do estudo em questão.

Diante do aumento da produção petrolífera da região da Bacia de Campos, a partir do seu descobrimento em 1974, aumentaram também os valores repassados aos municípios impactados pela produção na forma de *royalties* e mais tarde na forma das Participações Especiais, pagamentos esses impulsionados também pela promulgação da Lei 9.478/97, também conhecida como Lei do Petróleo, que como veremos reajustou o modelo de cálculo dos *royalties* repassados aos entes da federação.

O diagnóstico de alguns autores é que o aumento considerável das receitas advindas do petróleo a partir de 1997 veio seguido por uma falta de planejamento sobre como utilizar essa receita extraordinária de forma a garantir um desenvolvimento sustentável para os municípios da região. Esse planejamento se fazia necessário partindo de uma análise que por se tratar de uma *commodity* que o preço é definido internacionalmente, essa receita teria fortes variações entre os períodos, mas principalmente pelo fato de que por ser um bem escasso essas receitas teriam prazo de validade.

A grande questão que o trabalho se coloca a estudar é como as verbas compensatórias cresceram a partir do início dos anos 2000 e qual foi impacto delas na receita dos municípios da região. Além disso, o trabalho busca analisar se a economia dos municípios foi impactada com a queda da receita advinda do petróleo a partir de 2014 e se há indícios de que a economia desses municípios se tornou dependente dos *royalties* e das participações especiais. A hipótese do trabalho, portanto, é a de que houve uma tendência negativa nos aspectos econômicos e fiscais

da região da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos a partir da redução abrupta dos *royalties*.

Com base nesse objetivo, o trabalho estudará a região denominada Zona de Produção Principal da Bacia de Campos que engloba hoje 10 municípios, 4 representantes da região da Baixada Litorânea e 6 da região Norte Fluminense. O trabalho analisará como as receitas de *royalties* cresceram nesses municípios em comparação com a receita total e qual foi o desempenho da economia dessa região após 2014, ano em que as receitas advindas do petróleo passam a cair.

Diante do objetivo traçado, o presente trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro analisa o contexto da produção petrolífera nacional ao longo da história, da Lei do Petróleo em 1997 e como foi a evolução das receitas de *royalties* após esse ano. O segundo destaca o surgimento produtivo e a relevância da Bacia de Campos do ponto de vista da arrecadação das verbas compensatórias do petróleo. Por fim, o terceiro analisa os aspectos sociais e econômicos dos municípios em questão comparando o desempenho pré e pós 2014.

CAPÍTULO I – PRODUÇÃO NACIONAL E MARCO REGULATÓRIO

É inegável a importância que o petróleo desempenhou e desempenha na economia nacional e principalmente o papel que ele desempenha na região que é foco dessa discussão. Dessa forma, antes de entender as especificidades da região produtora do Estado do Rio de Janeiro, é preciso entender o contexto produtivo nacional em que ela está inserida.

Lucchesi (1998), divide todo o período de exploração em três períodos, o primeiro que vai de 1858 a 1953 que ele denomina de Período pré-Petrobras, o segundo que vai de 1954 a 1997, o período de exclusividade da Petrobras, e o terceiro a partir de 1997, período pós-lei 9.478/97. Embora essa divisão seja precisa, é necessário seguirmos uma divisão diferente para podermos dar destaque para o surgimento da Bacia de Campos e a importância desse surgimento para o setor petrolífero.

É necessário falar também da importante mudança regulatória de 1997 e de algumas alterações ocorridas antes, com o advento da Constituição de 1988. Sem essa contextualização é mais difícil entender o que de fato ocorre na produção de petróleo pós 1997 e principalmente o que ocorre nesses municípios na primeira década do século XXI.

No tópico 1.1. será abordado o panorama da produção nacional até 1974, centrado quase que exclusivamente na produção terrestre com destaque para região amazônica e a região do recôncavo baiano. No tópico 1.2. o foco será nas grandes descobertas ocorridas a partir de 1974 na região da Bacia de Campos, até o ano de 1997, outro divisor de águas no que diz respeito a alterações legais na forma de cálculo das compensações financeiras devidas aos municípios afetados pela exploração de óleo. No tópico 1.3 falaremos da Lei 9.478 (“Lei do Petróleo”), responsável pela alteração legal citada acima. Por fim, no tópico 1.4. abordaremos a perspectiva de produção de 1997 em diante, com destaque para as grandes produções da Bacia de Campos e com a exploração das camadas de pré-sal, principalmente após 2010.

I.1 - PANORAMA DA PRODUÇÃO NACIONAL ATÉ 1974

Para analisar o período assinalado vamos dividir em dois períodos menores, o primeiro que vai de 1858 a 1953 e outro de 1953 a 1974. O primeiro período foi marcado basicamente pela exploração por livre iniciativa, o que Luchesi (1998), define como “*livre iniciativa doméstica*”. Ao longo do início do século XX algumas instituições foram criadas com o intuito de qualificar a estrutura produtiva do setor petrolífero brasileiro, entre eles o SGMB (Serviço Geológico e Mineralógico Brasileiro) em 1907, o DNPM (Departamento Nacional de Produção Mineral) em 1933 e especialmente o Conselho Nacional de Petróleo em 1939, uma espécie de antecessor da Petrobras, que centrou-se prioritariamente na Bacia do Recôncavo Baiano após a descoberta da primeira acumulação de petróleo em 1939. Ao final desse período, estimulado principalmente pela criação dessas instituições, o Brasil contava com 10 campos apenas no recôncavo baiano e uma produção de 2.720 barris por dia. (Lucchesi, 1998, p. 20)

A segunda fase, iniciada na década de 1950, tem seu início com a criação da Petrobras em 1953, que tem como principal objetivo prover a economia brasileira com petróleo e seus derivados, seja produzindo ou importando. Esse período, que vai até 1974, ficou marcado como um período de esperança na produção nacional, mas também de muita desconfiança e descrença no futuro que se avizinhava, diante de resultados preliminares que indicavam a ausência de grandes reservas de hidrocarbonetos no território brasileiro.

Do ponto de vista de estruturação do setor, uma das primeiras iniciativas tomadas foi o estímulo à qualificação de técnicos e profissionais especializados, reduzindo assim a necessidade de técnicos estrangeiros e dando espaço à mão de obra brasileira. Outro ponto importante do período foi a contratação do renomado geólogo Walter Link, que seria responsável por “*implantar uma estrutura organizacional nos moldes da indústria norte-americana, fortemente centralizadora*” e elaborar o que ficou conhecido como “Relatório Link”, que apontava em 1961 para a inexistência de acumulações de grande porte nas bacias sedimentares brasileiras. (Lucchesi, 1998, p. 22)

Antes mesmo da publicação do relatório, algumas descobertas haviam sido feitas na bacia do Médio-Amazonas e na bacia do Sergipe-Alagoas, mas por mais que tenham gerado alguma expectativa inicial logo ficou claro que não eram grandes descobertas. Em 1963, foi descoberto o campo de Carmópolis, na bacia de Sergipe-Alagoas, que é até hoje o maior campo terrestre brasileiro e serviu à época para contrariar, mesmo que parcialmente, o Relatório Link. Um dos últimos eventos desse período foi a descoberta do primeiro campo na plataforma continental, o campo de Guaricema em Sergipe que serviu para reafirmar que as esperanças do Petróleo brasileiro se encontravam na plataforma continental e não nas bacias sedimentares terrestres.

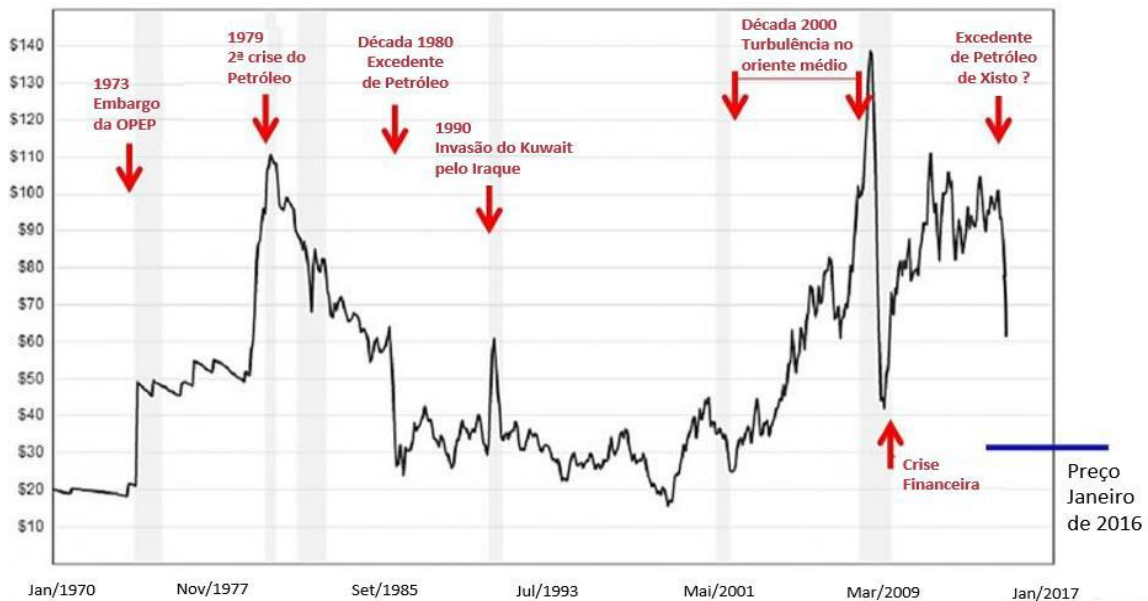
Por fim, foi durante esse período, mais especificamente na década de 1970, que foram feitas as descobertas que falaremos na seção 2.2, na Bacia de Campos. Inicialmente com o campo de Garoupa e depois com Namorado, as descobertas na Bacia de Campos renovaram a esperança da produção nacional de petróleo e deram início ao processo de exploração em águas mais profundas.

I.2 - DA PRIMEIRA GRANDE DESCOBERTA ATÉ 1997

O cenário do que temos chamado de grandes descobertas se dá em um período de grande dificuldade financeira e descrença na produção nacional, primeiramente devido às duas crises do petróleo, respectivamente em 1973 e 1979, que aumentam consideravelmente a necessidade de produção interna, muito por conta da pressão que as importações de petróleo faziam na Balança Comercial e em segundo lugar, porque até então não havia sido feita nenhuma grande descoberta de reservas de hidrocarbonetos em solo brasileiro.

Em relação ao primeiro tópico abordado acima, o gráfico abaixo mostra o novo patamar atingido pelo valor do Petróleo tipo Brent, passando de US\$ 20/barril em 1973 para US\$ 110/barril em 1979. Diante disso, fica latente a necessidade que o setor energético brasileiro tinha de reduzir a sua dependência em relação ao óleo importado e ser capaz de se autossustentar do ponto de vista produtivo.

Gráfico 1 | Evolução do Preço do barril de Petróleo tipo Brent



Fonte: BR Investing

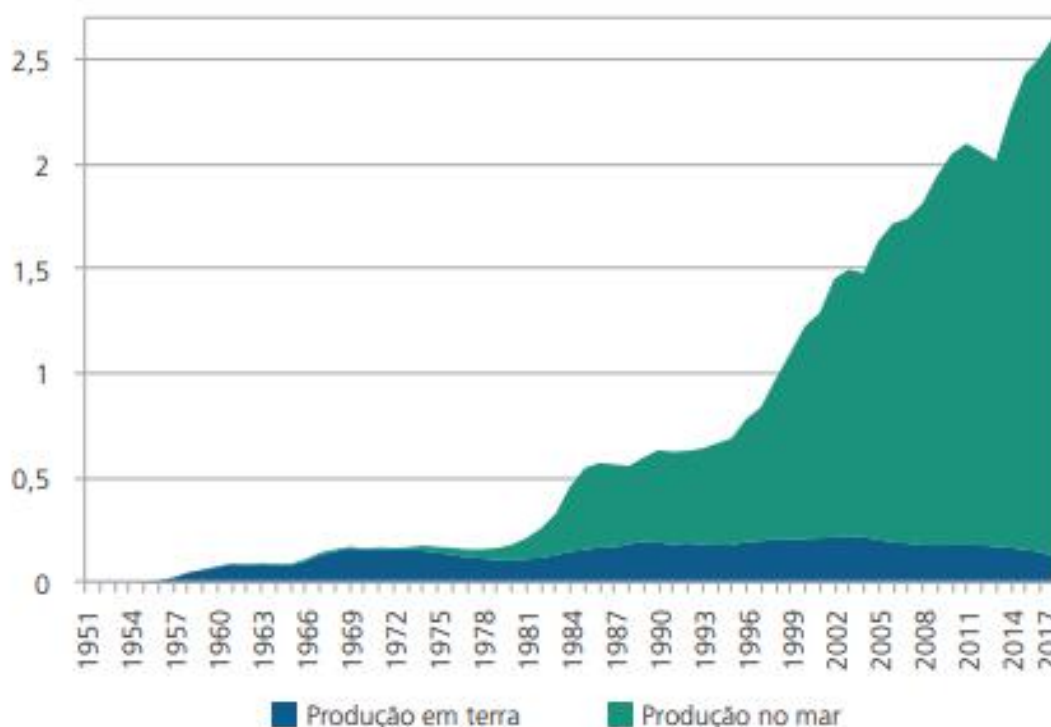
O segundo tópico diz respeito a uma série de descobertas que seriam feitas principalmente após 1974 com a descoberta do campo de Garoupa na bacia de Campos. Passada essa primeira descoberta uma série de outras descobertas também foram feitas na mesma bacia como o Campo do Pargo, Badejo e Namorado em 1975 (primeiro campo gigante do Brasil), Enchova em 1976 e Bonito em 1977. (Morais, 2013)

Do ponto de vista produtivo, a descoberta da Bacia de Campos representa uma virada no setor energético brasileiro, pois permitiu que pela primeira vez a produção em plataforma continental superasse a produção terrestre e a possibilidade de exploração em águas mais profundas possibilitou que pela primeira vez no ano de 1984 a produção brasileira atingisse os 500.000 barris/dia, numa tentativa de diminuir a dependência retratada acima.

Percebe-se no gráfico abaixo como a produção aumenta a partir da década de 1980 e como é clara expansão produtiva da plataforma continental em comparação com a estagnação da produção terrestre. Um ano antes da promulgação da Lei do

Petróleo em 1997, o Brasil produziu, no ano de 1996, 45.000m³ de petróleo, um crescimento de 13% se comparado ao ano anterior.

Gráfico 2 | Evolução da produção terrestre e marítima (milhões barris/dia)



Fonte: ANP

I.3 - LEI DO PETRÓLEO (LEI 9.478/97)

O marco regulatório de 1997, representado pela Lei 9.478/97, traz alguns avanços em relação à questão jurídica do setor de óleo e gás. As principais foram a quebra do monopólio estatal, adotando um modelo de concessão (o monopólio até então era exercido pela Petrobras), a criação da Agência Nacional do Petróleo (ANP) para regular os contratos de concessão e a modificação do cálculo das participações governamentais, especialmente das participações especiais, do bônus de assinatura e do pagamento por ocupação.

Do ponto de vista da execução do monopólio, um desenvolvimento importante para isso foi a criação da ANP, órgão responsável pela fiscalização das concessões e da indústria como um todo, que de acordo com Canelas (2007, p. 27) seria

responsável pela “*elaboração e a consecução dos leilões de blocos em bacias sedimentares, ou seja, as concessões para as atividades de E&P, e a regulamentação destas atividades*”. A criação dessa nova agência reguladora foi de suma importância, pois ao passo que a extração e produção do petróleo passaram a ser responsabilidade da concessionária, fez-se necessária a figura do órgão regulador para garantir o cumprimento das normas e das compensações financeiras devidas.

O bônus de assinatura, valor pago à ANP no ato da assinatura do contrato, é ofertado pelo licitante quando da entrega da oferta sendo o valor mínimo dessa oferta definido pela ANP no edital de licitação, conforme o artigo 46 da Lei 9.478/97. O pagamento pela retenção ou ocupação da área, é pago anualmente de acordo com área explorada e definido pelo edital de licitação, conforme dispõe o artigo 51 da Lei 9.478/97. Ambos os pagamentos compõem as receitas da ANP e o valor arrecadado tem como objetivo custear as despesas operacionais da agência reguladora supramencionada.

Já os *Royalties* e as Participações Especiais são pagos aos entes da federação, respeitando o disposto nos artigos 48, 49 e 50 da Lei 9.478/97. A parcela do valor dos *royalties* que representar 5% do valor da produção será dividido da seguinte forma:

Quando em terra ou lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres:

- a) 70% para o Estado onde ocorrer a produção;
- b) 20% para os municípios onde ocorrer a produção
- c) 10% para os municípios afetadas pela operação de embarque e desembarque do óleo.

Quando em plataforma continental:

- a) 20% para os Estados confrontantes;
- b) 17% para os municípios confrontantes;
- c) 3% para os municípios afetados pela operação;
- d) 20% para o Fundo especial dos Estados;

- e) 20% para o Fundo especial dos municípios;
- f) 20% para o Fundo Social administrado pela União.

Já a parcela dos *royalties* que exceder os 5% do valor da produção será dividido da seguinte maneira.

Quando em terra ou lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres:

- a) 52,5% para os Estados;
- b) 15% para os municípios;
- c) 7,5% para os municípios afetados;
- d) 25% para o Fundo Social;

Quando em plataforma continental:

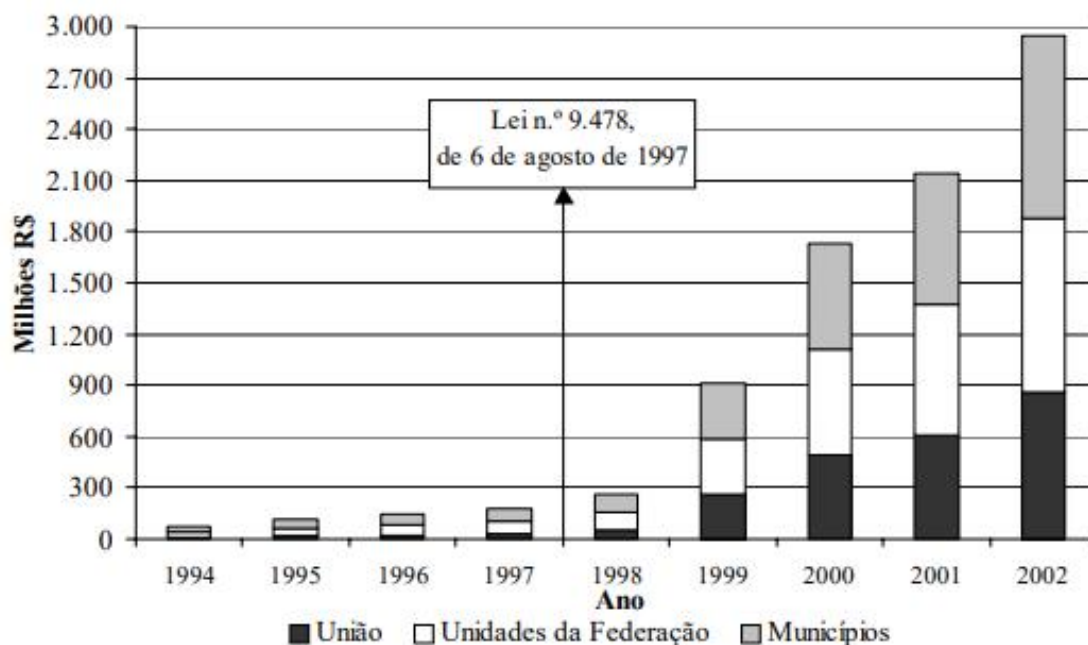
- a) 20% para os Estados;
- b) 17% para os municípios;
- c) 3% para os municípios afetados;
- d) 20% para o Fundo dos Estados;
- e) 20% para o Fundo dos Municípios;
- f) 20% para o Fundo Social.

A Lei 9.478 não inovou no sentido de criar os *royalties* como compensação financeira devida aos entes da federação, pois esse valor já era devido desde a Lei 2.004/53, mas inovou ao mudar o formato de cálculo e instituir o pagamento das Participações Especiais, valor devido aos entes da federação pela exploração de área com alto valor produtivo. O formato de cálculo foi alterado em dois aspectos, primeiro a alíquota máxima que era de 5% passou a ser de 10%, o segundo aspecto é como o rateio dessa verba compensatória passou a ser feito entre os entes da federação.

O gráfico abaixo mostra a evolução das receitas de *royalties* recebidos pelos entes da federação. Embora seja nítida a evolução após 1997, Pacheco (2004) destaca que outros fatores impactam o recebimento dos *royalties*: o primeiro é a produção em si e o segundo é o valor de mercado do petróleo. Sobre a produção pós

1997 discutiremos na seção a seguir, o que interessa agora é analisar a mudança do valor de referência do Petróleo.

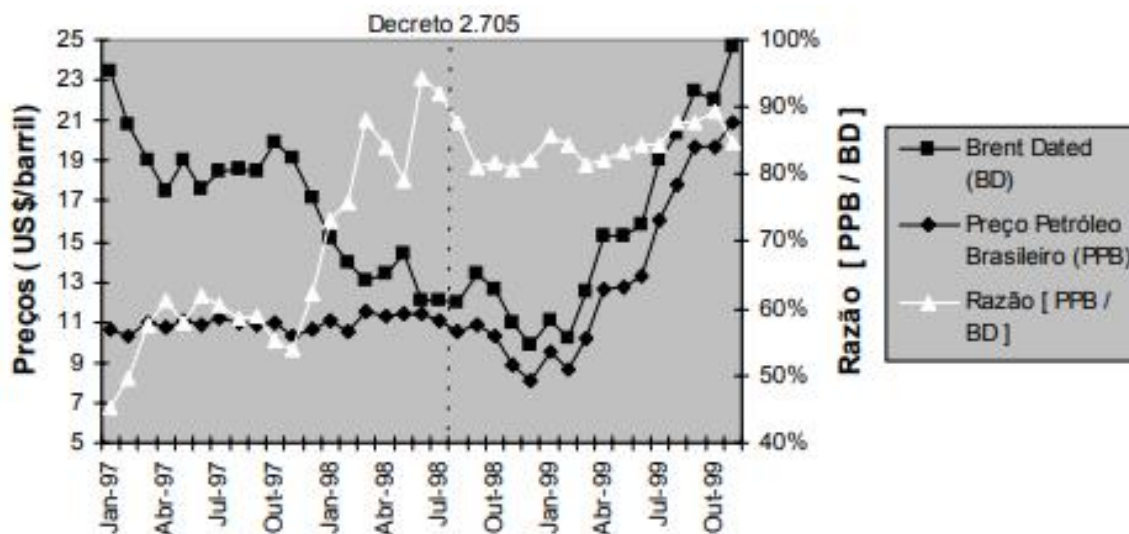
Gráfico 3 | Evolução dos *Royalties* antes e depois 1997



Fonte: Pacheco (2003) *apud* ANP (2003)

Até 1997, o valor a ser pago aos entes era definido pelo preço CIF do Petróleo Importado descontados os custos médios de transporte do petróleo nacional. Com o advento da Lei do Petróleo essa forma foi alterada e o preço passou a ser definido pela média ponderada do preço de venda do concessionário ou pelo preço mínimo determinado pela ANP ao final de cada mês, valendo sempre o maior valor. Logo após isso, em 1998, a Portaria ANP 155/1998 determinou uma nova fórmula de cálculo em que o preço seria definido pelos preços internacionais do petróleo tipo Brent. Em geral, o que se percebe, é que o preço do petróleo brasileiro, embora oscilante sempre em torno do preço do petróleo internacional, esteve também sempre abaixo do preço internacional, o que impulsionou mais ainda as receitas recebidas após 1997.

Gráfico 4 | Comparação entre o preço do petróleo nacional vs. o preço internacional



Fonte: Barbosa *et al.* (2000)

I.4. – PRODUÇÃO DE PETRÓLEO PÓS 1997

As mudanças desse período começam a tomar forma ainda em 1995, com a Emenda Constitucional 9/1995 que alterou o artigo 177 da CF 1988, determinando o fim do monopólio estatal sobre as atividades de Exploração e Produção (“E&P”), alteração essa chancelada pela Lei 9.478/97 (“Lei do Petróleo”).

Junto com essa mudança de regime de mercado, foram criados o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional de Petróleo (ANP), como afirmado acima. A partir dessa alteração legal, a expectativa era que a produção aumentasse e de fato foi isso que ocorreu. Em 1995, a produção nacional anual de Petróleo era de 40.216 m³ e ao final do ano de 2019 era de mais de 160.000 m³, ou seja, um crescimento de mais de 400% em 24 anos de produção. Um evento importante que começa a tomar forma em 2010 e se consolida pelos idos de 2015 é a produção na camada pré-sal, especialmente na Bacia de Santos. Quando analisamos o período de 2005 a 2019 fica evidente a força que a Bacia de Santos ganhou nos últimos anos com a produção pré-sal.

Em setembro de 2010, dos 20 maiores poços marítimos produtores de petróleo, 17 ficavam na Bacia de Campos e apenas 1 deles ficava na Bacia de Santos. Ao final de 2020, dos 30 maiores poços todos eles ficavam na Bacia de Santos. Se formos

mais além e compararmos a produção diária das duas bacias no mesmo período essa diferença fica mais clara ainda. Em setembro de 2010 as bacias de Campos e Santos produziam, respectivamente, 1.856.693 e 60.529 barris de óleo equivalente (boe)/dia e quando olhamos para dezembro de 2020 os números foram de 909.715 e 2.337.465 boe/dia, respectivamente.

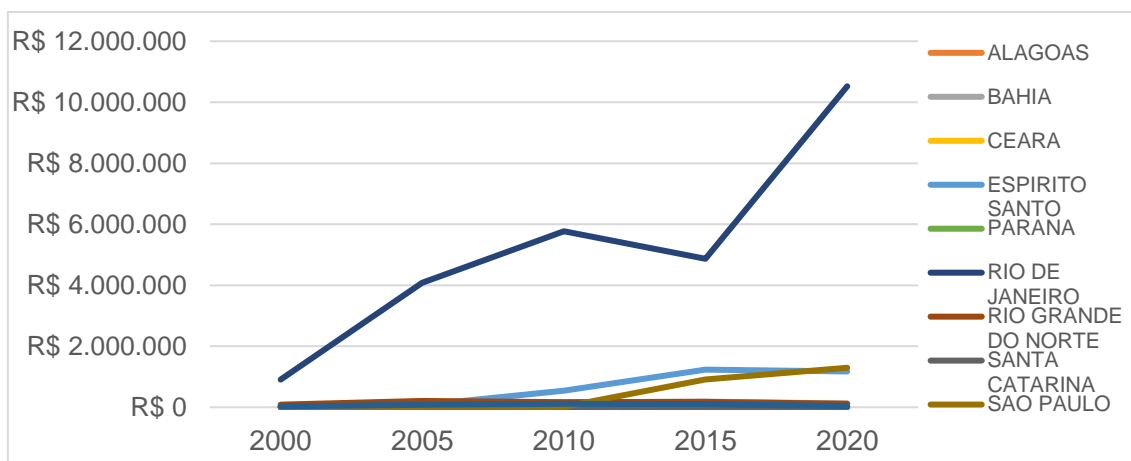
I.5 – ARRECADAÇÃO DOS ROYALTIES

Antes de entrar a fundo no assunto, é preciso contextualizar o que é a Zona de Produção Principal da Bacia de Campos (ZPP). Ela é hoje constituída pelos seguintes municípios: Campos dos Goytacazes, Macaé, São João da Barra, Carapebus, Quissamã, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu, Arraial do Cabo, Búzios, Cabo Frio. Os 6 primeiros pertencentes à região Norte Fluminense e os últimos 4 pertencentes à região da Baixada Litorânea. A partir de 2016 Niterói e Maricá passaram a fazer parte desse grupo e a receber volumosas receitas advindas dos *royalties*, mas pela participação na ZPP da Bacia de Santos.

Definido esse grupo, é importante agora estudar o que aconteceu do ponto de vista de arrecadação por compensações exploratórias. Lembrando que por mais que a Lei do Petróleo tenha sido determinante para a trajetória desse aspecto, os *royalties* são compensações devidas desde 1953 com a instituição da Lei 2.004/53. Como foi abordado nas seções anteriores, houve mais de um fator que impulsionou as receitas de *royalties*, foram eles o aumento da alíquota básica, a mudança do preço referência para o cálculo das receitas e implementação das Participações Especiais, compensações devidas a grandes campos produtores.

Já trouxemos na seção 1.3 como a Lei do Petróleo e outras leis auxiliares mudaram o panorama de recebimento de *royalties* por parte de todos os entes da Federação. No gráfico abaixo fica claro a evolução das receitas recebidas pelos Estados, com destaque para o Estado do Rio de Janeiro, afetado tanto pela bacia de Santos quanto pela bacia de Campos.

Gráfico 5 | Evolução dos Royalties das UFs (em mil reais)



Fonte: Info Royalties (Elaboração Própria)

O setor petrolífero brasileiro evoluiu muito desde as primeiras descobertas ainda no século XIX e ganhou novo fôlego com a descoberta da Bacia de Campos na plataforma continental, em um cenário onde a produção terrestre, que até então representava quase que a totalidade da produção nacional, não garantia um futuro tão grandioso para o setor como o que começou a ser sonhado a partir da década de 1970. Essa evolução percebida tem duas vertentes, uma tecnológica que tem a ver com os avanços que permitiram que a exploração do petróleo fosse cada vez mais intensa e que permitiu a exploração em águas cada vez mais profundas.

A outra vertente dessa evolução é a trabalhada neste capítulo, o avanço regulatório. Durante a história do petróleo no Brasil diversas leis e instituições foram criadas para servir de arcabouço jurídico à exploração e produção de petróleo, mas duas merecem destaque: a criação da Petrobras em 1953 com a Lei 2.004 e a Lei 9.478 em 1997, conhecida como Lei do Petróleo. A primeira serviu para estruturar o que viria a ser uma das maiores empresas petrolíferas do mundo e para instituir o pagamento de *royalties*, que são compensações financeiras devidas aos entes da federação envolvidos no processo produtivo, o que veremos adiante e que serviu como uma forte alavanca para o desenvolvimento regional da região da ZPP da Bacia de Campos.

A Lei do Petróleo trouxe, entre outros pontos, três muito importantes: a mudança no formato dos *royalties*, que aumentou consideravelmente a arrecadação dos municípios envolvidos no processo de exploração e produção de hidrocarbonetos, a segunda que foi a quebra do monopólio estatal que permitiu com que outras

empresas entrassem no negócio em si e a terceira, que tem muito a ver com a segunda que foi a criação da Agência Nacional do Petróleo (ANP). Muito do que será analisado nos capítulos seguintes é resultado desses dois marcos regulatórios trazidos acima. Dessa forma, é imperativo entender e dimensionar de maneira correta a importância dessas duas leis para o desenvolvimento da região da Bacia de Campos.

CAPÍTULO II – IMPORTÂNCIA DA BACIA DE CAMPOS

Como já trouxemos no Capítulo 1, a descoberta da Bacia de campos em 1974 com o campo de Garoupa mudou o cenário produtivo brasileiro e deu nova vida ao setor energético, por dois motivos: foi a primeira grande descoberta brasileira e veio em um momento delicado onde a balança comercial se deteriorava com a forte alta do preço internacional do petróleo.

É importante para o desenvolvimento do tema que seja entendida a importância da Bacia de Campos no cenário nacional, mas principalmente no cenário regional, no Estado do Rio de Janeiro (ERJ). Em dezembro de 2010, a Bacia de Campos era responsável pela produção de 85,5% do petróleo nacional, número que vem se reduzindo ao longo dos últimos anos, chegando a 29,7% no final de 2020. Quando olhamos para o ERJ como um todo, a participação passa de 77,1% para 79,9%, isso porque a produção declinante da Bacia de Campos é compensada pelo forte crescimento da Bacia de Santos, que também se localiza no ERJ, se estendendo do Alto Cabo Frio até Florianópolis, passando por toda a costa dos Estados de São Paulo e Paraná.

Nas próximas seções vamos entender todo o desenvolvimento da Bacia de Campos desde o seu contexto econômico pré-petróleo, passando pela descoberta de petróleo nessa bacia na década de 1970, o ápice produtivo e seu declínio a partir de meados da década passada e também da evolução dos *royalties* que esses municípios receberam a partir de 1997.

II.1 – CONTEXTO ECONÔMICO DA REGIÃO

Como falamos no Capítulo anterior, a ZPP da Bacia de Campos engloba 10 municípios que estão alocados em 2 microrregiões diferentes do Estado do Rio de Janeiro: Norte Fluminense e Baixada Litorânea.

A história de Cabo Frio se confunde com a história de Arraial do Cabo e Armação dos Búzios, visto que esses dois últimos eram regiões administrativas do

primeiro e se emanciparam, respectivamente, em 1985 e 1995. A região, fundada ainda no século XVII como Nossa Senhora da Assunção de Cabo Frio, prosperou por muito tempo através da utilização da mão de obra escrava na agricultura de cultivo em grandes latifúndios e acabou sofrendo uma forte derrota com a abolição da escravatura. Durante o século XX a região se estabeleceu através da produção salineira, da pesca e do turismo, tendo sido beneficiada com a inauguração da Rodovia Amaral Peixoto na década de 1940 e da instalação de duas usinas de beneficiamento de sal na década de 1960. (TCE, 2008)

Os demais municípios pertencentes à ZPP da Bacia de Campos destacaram-se fortemente pela produção agrícola, com destaque para a cultura açucareira desde o século XIX, ganhando espaço durante o século XX com a construção do canal Macaé-Campos que agilizou a logística de transporte do açúcar para o Rio de Janeiro. Mais recentemente com as descobertas da Bacia de Campos na década de 1970, as principais cidades passaram a desenvolver novas atividades. Macaé se destacou pelo forte crescimento demográfico e de mão de obra trabalhadora, recebendo a instalação de uma série de indústrias auxiliares à exploração do petróleo e reforçando o título de capital nacional do petróleo enquanto São João da Barra tem explorado a sua vocação portuária com o Complexo Portuário do Açú.

Como podemos ver, os municípios da ZPP da Bacia de Campos principalmente os da região norte fluminense tiveram suas economias baseadas em *commodities* durante muitos anos e décadas, trazendo uma certa semelhança com as receitas de *royalties* advindas do petróleo a partir de 1997, pois ambas são dependentes dos preços internacionais e reféns dos ciclos econômicos. Pacheco (2003, p. 55) já destacava que:

“Esta ligação da economia local com a cultura da cana assemelha-se ao recebimento das indenizações do petróleo pelos mesmos municípios, já que, atualmente, estas localidades apresentam uma relativa dependência de suas receitas orçamentárias com os repasses das participações governamentais. Estas, atreladas ao preço do petróleo internacional e ao câmbio, se comportam de maneira semelhante ao álcool e açúcar (subordinados à conjuntura internacional). Assim, o grande volume que está sendo auferido pelos beneficiários de royalties e participações especiais, demonstra a necessidade urgente de encontrar alternativas para a diversificação das atividades econômicas locais, capazes de gerar empregos e repercussões benéficas para as economias dos municípios.”

Mais à frente, vamos abordar os efeitos de depender de um mercado tão oscilante como o do petróleo e o que isso pode desencadear nas receitas dos municípios. Porém, é interessante perceber que esse tema já era discutido e levado em conta em 2003, muito antes de atingirmos o que temos chamado de ponto de inflexão em 2014.

II.2. – SURGIMENTO DA BACIA DE CAMPOS

Como afirmado, a cronologia da Bacia de Campos se inicia no fim de 1973 com a descoberta do campo de Garoupa e logo depois é encorpada com a descoberta de inúmeros campos que traziam sempre algum avanço, fosse na utilização de uma nova técnica, fosse na exploração em águas cada vez mais profundas. Foi assim nos campos de Namorado, Enchova, Cherne, Marimbá, Albacora, Marlim e Roncador. Essas descobertas ficam visíveis no mapa abaixo, que apresenta os principais campos produtores da Bacia de Campos até 1997. (Oliveira, 2005)

Após as descobertas da década de 1970, o que se percebeu foi o protagonismo que a bacia de Campos desempenhou nos anos que se seguiram, assumindo rapidamente o posto de maior bacia produtora. O que se percebeu entre a década de 1990 e a primeira década do século XX foi um crescimento abissal na produção da Bacia de Campos. Se compararmos a produção de petróleo em m³ de 1993 contra a produção de 2010 o crescimento foi de 319% e logo em seguida, no ano de 2011, o ritmo de produção continua acelerado com a região atingindo seu ápice produtivo com 103.183.344 m³ de produção.

Embora a produção estivesse crescendo, essa tendência se reverteu anos depois de atingir seu ápice, em 2014. Veremos mais adiante as causas e as consequências dessa reversão, a qual temos chamado de ponto de inflexão, mas é pertinente trazer esse assunto dentro desta seção. Conforme afirmamos, a Bacia de Campos experimentou por quase 20 anos um vigoroso crescimento que antecedeu uma queda ainda mais rápida da produção petrolífera. Entre 2010 e 2019 a produção nessa bacia caiu 40%, atingindo o mesmo nível de produção do ano de 2002, 17 anos antes. Esses números elucidam um pouco do que temos falado sobre a característica

cíclica do setor, por se tratar de um recurso não renovável, cuja produção tem o potencial de cair na mesma ou até mesmo em velocidade maior do que cresceu.

Imagem 1 | Mapa dos campos de exploração da bacia de Campos em 1997



Fonte: Oliveira (2005) apud Brandão & Guardado, [ca. 2000])

II.3 – EVOLUÇÃO DA RECEITA DE *ROYALTIES* NA REGIÃO

É preciso agora dimensionar o tamanho das receitas recebidas pelos municípios da ZPP e a relevância desse valor dentro do cenário nacional e regional. Conforme foi abordado, a Lei do Petróleo não “criou” os *royalties*, mas alterou sensivelmente sua fórmula de cálculo, aumentando por conta disso os valores a serem recebidos.

A tabela abaixo mostra a evolução dos *royalties* (Royalties + Participações Especiais) recebidos pelos municípios do ERJ. Em nível de comparação vamos segmentar os municípios em grupos: o primeiro se trata da ZPP, já tratada no trabalho,

o segundo e o terceiro dizem respeito às mesorregiões do ERJ e por último, na última linha, temos a soma do valor recebido pelos municípios do ERJ como um todo.

Algumas interpretações são nítidas ao olharmos para essa tabela, a primeira é que os municípios da ZPP tinham uma representatividade grande em relação à arrecadação total. Até o ano de 2010 cerca de 2/3 da verba recebida pelos municípios do ERJ ia para os municípios da ZPP. A segunda constatação que pode ser feita é a queda de arrecadação que esses municípios sofreram a partir de 2015, principalmente.

Tabela 1 | Evolução dos *Royalties* (em milhares de reais) – a preços reais corrigidos pelo INPC

Unidade	2000	2005	2010	2015	2020
ZPP	R\$ 1.725.653	R\$ 3.970.453	R\$ 4.457.259	R\$ 2.287.444	R\$ 1.287.609
Norte Fluminense	R\$ 1.519.200	R\$ 3.292.122	R\$ 3.804.530	R\$ 1.926.686	R\$ 1.001.844
Baixada Litorânea	R\$ 619.207	R\$ 1.512.523	R\$ 1.280.952	R\$ 686.624	R\$ 899.899
Municípios do ERJ	R\$ 2.569.328	R\$ 5.928.410	R\$ 6.832.091	R\$ 4.758.890	R\$ 5.103.961

Fonte: Info Royalties (elaboração própria)

Quando analisamos somente a ZPP percebemos que de 1999 a 2014 houve um crescimento de 451% em relação às receitas de *royalties*, crescimento mais do que expressivo para o período, mas quando olhamos o período 2014 a 2020 a diferença foi de -71%, ou seja, é notório que houve algum evento que gerou um decréscimo tão grande nessas receitas. E esse acontecimento impactou principalmente a Bacia de Campos, pois se olharmos para os números de municípios atingidos pela Bacia de Santos é possível perceber que o resultado é diferente.

No quadro abaixo, vamos analisar somente os 3 principais municípios da ZPP, Macaé, Campos e Cabo Frio.

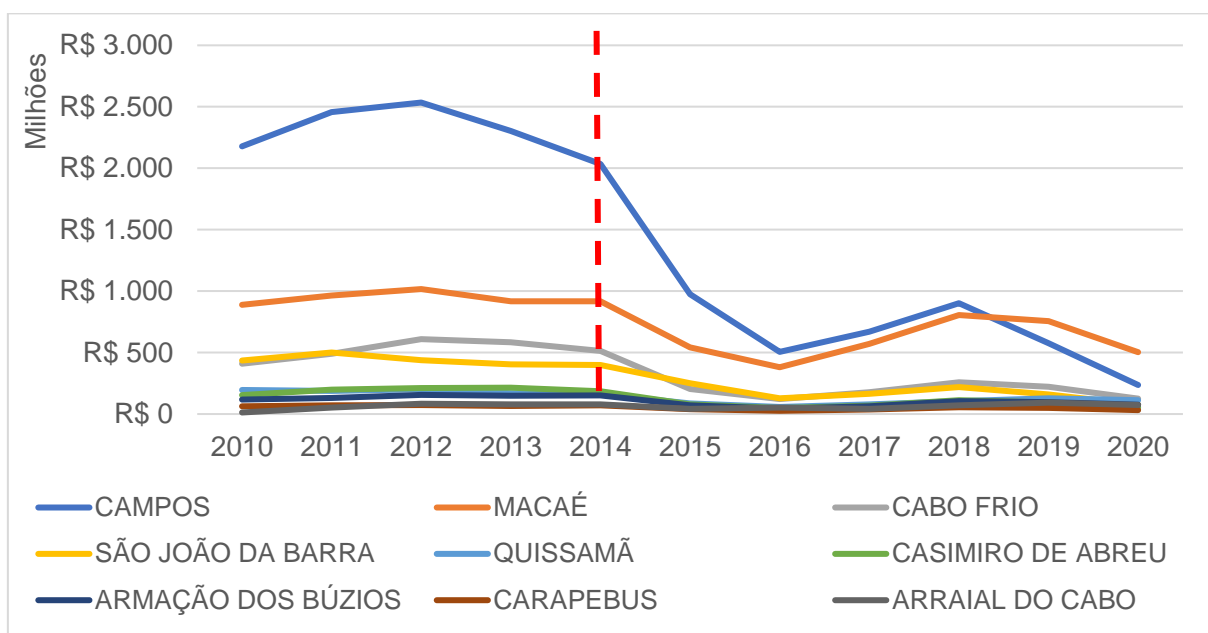
Tabela 2 | Evolução dos *Royalties* de Municípios selecionados (em milhares de Reais) – a preços reais corrigidos pelo INPC

Cidade	2000	2005	2010	2015	2020
Campos	R\$ 769.443	R\$ 1.881.890	R\$ 2.178.584	R\$ 974.270	R\$ 236.301
Macaé	R\$ 443.558	R\$ 961.157	R\$ 889.848	R\$ 542.689	R\$ 504.364
Cabo Frio	R\$ 115.546	R\$ 424.516	R\$ 408.742	R\$ 203.189	R\$ 124.597

Fonte: Info Royalties (elaboração própria)

Com o quadro acima é possível perceber a diferença na arrecadação desses municípios. Em 2010, esses 3 municípios arrecadaram quase 3,5 bilhões de reais e em 2020 essa arrecadação não chegou nem a 1 bilhão de reais. Mesmo em 2015 a arrecadação já havia sofrido um forte impacto, caindo dos quase 3,5 bilhões de reais em 2010 para 1,7 bilhão de reais, e é esse impacto que precisa ser estudado.

Gráfico 6 | Evolução da arrecadação dos Royalties + PE (a preços reais)



Fonte: Info Royalties (Elaboração própria)

Quando comparamos o ano de 2000 com o ano de 2012, auge das receitas petrolíferas, fica claro o crescimento exorbitante de receitas que esses municípios tiveram. Em 2000, terceiro ano após a lei de petróleo e segundo ano de registro do Inforoyalties, os municípios da ZPP receberam conjuntamente R\$ 819.399.701 de receitas de Royalties e Participações Especiais, já em 2012 esse valor foi de R\$ R\$ 5.323.018.003, ou seja, um crescimento na casa de 550%.

II.4 – PONTO DE INFLEXÃO EM 2014

Sobre o período 2014 em diante, Colomer e Rodrigues (2015, p. 49) apontam que:

“Sessenta bilhões de reais de investimento, 5,7 por cento da formação bruta de capital e 60 mil empregos gerados; esses são dados referentes às atividades de exploração e produção (E&P) de petróleo e gás natural no ano de 2013 no Brasil. Até aquele ano, os investimentos nas atividades de exploração, produção e no segmento de downstream influenciaram positivamente as variáveis macroeconômicas no país, como emprego e geração de renda. A partir de 2014, no entanto, a reversão do cenário internacional, os problemas de caixa enfrentados pela Petrobras e as mudanças ocorridas no ambiente de negócio da indústria petrolífera nacional alteraram a direção de seus impactos sobre a economia brasileira.”

É importante estudar o que de fato ocorreu no ano de 2014 e como isso impactou a produção na Bacia de Campos, mas principalmente a arrecadação de *royalties*. Se olharmos com calma como é feito o cálculo dos *royalties*, veremos que ele é impactado por duas variáveis, a produção efetiva da região e o preço internacional do petróleo. Isso posto, vamos olhar cuidadosamente o que ocorreu com cada uma dessas variáveis no ano de 2014.

Quanto à produção em si, a Bacia de Campos desde 2015 experimenta sucessivas quedas no nível de produção. Em nível de comparação, no ano de 2011, recorde de produção, a bacia produziu mais de 103 milhões de m³ e em 2019 a produção foi de “apenas” 61 milhões de m³. Enquanto isso, a Bacia de Santos bateu o recorde de produção marítima em 2019, com quase 93 milhões de m³.

Esse resultado decorre diretamente de dois pontos: o natural esgotamento dos campos maduros da Bacia de Campos, descobertos na sua maioria na década de 1980 e do surgimento e desenvolvimento da camada pré-sal, principalmente na bacia de Santos, que serviu para aumentar a disparidade de investimento entre as bacias de Santos e Campos.

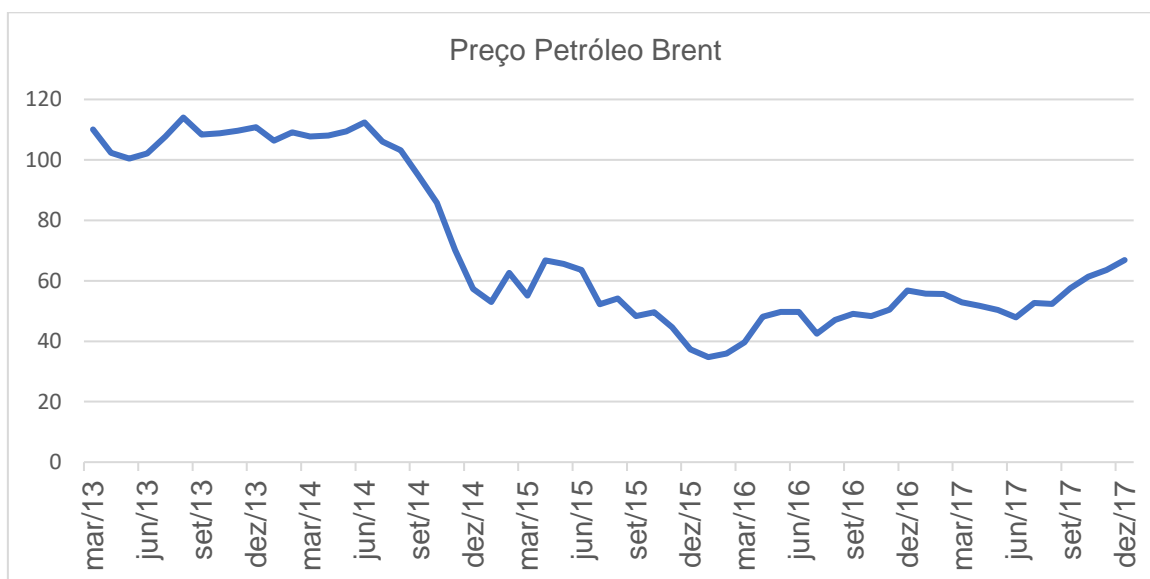
Pessoa e Piquet (2017, p. 9), definem que:

“Os megacampos concentrados na parte central da Bacia de Campos, descobertos e desenvolvidos desde os anos 1980, estão em fase declinante de produção. As novas fronteiras exploratórias, representadas pelo pré-sal, estão localizadas ao norte da Bacia de Campos, no litoral sul do Espírito Santo, e muito mais ao sul na Bacia de Santos, entre o litoral sul Fluminense e Santa Catarina. O declínio da produção de petróleo na Bacia de Campos ocorre tanto em termos absolutos quanto relativos. É possível verificar uma tendência de queda gradual no volume total de óleo e gás produzido. De fato, segundo a própria Petrobras, a Unidade Bacia de Campos era, em 2015, a unidade com o mais baixo índice de eficiência entre todas as operações da Companhia.”

O tópico acima fica patente quando olhamos a arrecadação das Participações Especiais, rendas devidas aos municípios pela produção extraordinária de grandes poços. De 2014 a 2019, a renda oriunda dos *royalties* caiu cerca de 42%. Enquanto isso, as receitas advindas das Participações Especiais recuaram 82%, o que demonstra a redução da produção de grandes campos da Bacia de Campos.

O segundo ponto que afeta o valor recebido pelos municípios é o preço internacional do Petróleo tipo Brent. Como podemos ver no gráfico abaixo, houve, em 2014, uma forte queda do valor internacional do petróleo desse tipo. Em dezembro de 2013 o barril de petróleo custava US\$ 110,80, mas ao final de 2014 esse valor já era US\$ 57,33, ou seja, uma redução de mais de 48% para o preço do barril. É inegável que uma redução tão abrupta no preço do Petróleo acarrete em uma arrecadação fiscal muito menor.

Gráfico 7 | Evolução do Preço do barril de petróleo tipo Brent



Fonte: BR Investing (Elaboração própria)

Pessoa e Piquet (2017) reforçam que a variação do preço em si não significa uma mudança brusca no futuro da arrecadação dos municípios, já que o preço é resultado de forças de conjuntura, ligadas à *volatilidade* dos mercados. Embora isso seja importante, é relevante se destacar que sabendo dessa volatilidade e dessa incapacidade de se controlar os preços internacionais, os municípios da região deveriam se preparar em condições mínimas que permitissem a eles “sofrerem menos” com essas variações, minimizando o prejuízo fiscal. Na visão dos autores, o grande problema é estrutural, relativo à redução da produção na Bacia de Campos e é irreversível com capacidade de gerar grandes prejuízos no longo prazo para a economia local, sendo a única alternativa buscar soluções que minimizem esse sofrimento.

II.5 – EVOLUÇÃO FISCAL

Como temos afirmado, os municípios em questão passaram nos últimos anos por um forte processo de crescimento das receitas, impulsionado fortemente pelas receitas advindas dos *Royalties* mais as Participações Especiais. De fato, ficaria claro como o ano de 2014 foi um divisor de águas nas receitas desses municípios. Vimos na seção 2.3 como as receitas advindas do petróleo se reduziram a partir de 2014, sendo preciso entender como essa redução impactou as receitas orçamentárias dos municípios que estamos estudando.

Tabela 3 | Percentual de Verbas Petrolíferas dos municípios da ZPP da Bacia de Campos (mais Niterói e Maricá) (valores correntes)

Beneficiário	1999			2013			2016		
	Verbas Petrolíferas (R\$)	Receita Orçamentária (R\$)	% Contrib.	Verbas Petrolíferas (R\$)	Receita Orçamentária (R\$)	% Contrib.	Verbas Petrolíferas (R\$)	Receita Orçamentária (R\$)	% Contrib.
Armação dos Búzios	6.774.180	22.371.326	30,3%	84.120.900	211.087.656	39,9%	30.512.216	183.518.327	16,6%
Arraial do Cabo	884.688	13.869.049	6,4%	44.443.942	118.815.922	37,4%	36.554.581	155.290.940	23,5%
Cabo Frio	13.175.055	63.483.291	20,8%	329.883.324	820.488.672	40,2%	84.947.894	613.850.472	13,8%
Campos dos Goytacazes	57.049.478	155.630.578	36,7%	1.303.272.972	2.404.903.227	54,2%	352.662.405	2.933.543.236	12,0%
Carapebus	6.290.172	13.983.478	45,0%	37.575.542	95.403.126	39,4%	18.362.193	83.422.103	22,0%
Casimiro de Abreu	6.052.279	23.126.161	26,2%	121.034.901	274.788.510	44,0%	33.783.053	198.972.592	17,0%
Macaé	37.219.526	92.772.717	40,1%	516.455.723	2.072.550.011	24,9%	265.087.098	2.059.632.001	12,9%
Maricá	-	23.427.818	0,0%	152.149.695	396.616.995	38,4%	346.232.682	674.621.104	51,3%
Niterói	209.039	220.695.870	0,1%	138.476.680	1.588.894.854	8,7%	267.229.175	2.312.265.114	11,6%
Quissamã	15.900.698	31.284.885	50,8%	94.737.917	245.444.194	38,6%	40.089.495	110.108.571	36,4%
Rio das Ostras	21.227.588	36.250.322	58,6%	326.009.155	692.450.511	47,1%	84.775.158	537.434.001	15,8%
São João da Barra	5.361.638	16.563.690	32,4%	228.789.216	381.594.996	60,0%	89.975.522	207.245.497	43,4%

Fonte: Info Royalties e TCE *apud* Borges *et al* (2018)

Na tabela acima é claro o resultado da queda de arrecadação das verbas compensatórias. Se pegarmos os 3 municípios de maior PIB que fazem parte da ZPP da Bacia de Campos: Campos dos Goytacazes, Macaé e Cabo Frio esse resultado é mais claro ainda. Em 2013, o percentual de contribuição das verbas petrolíferas sobre as receitas totais em Campos dos Goytacazes era de 54,2%, enquanto em Macaé e Cabo Frio eram, respectivamente, de 24,9% e 40,2%. Em 2016, 3 anos depois dos dados acima, o panorama era bem diferente, com esse percentual de contribuição sendo de 12%, 12,9% e 13,8%, panorama completamente oposto ao vivenciado apenas 3 anos antes.

Especialmente sobre o aumento da participação das chamadas verbas compensatórias na composição da receita municipal e da conseqüente dependência dessas verbas, Viana (2016, p. 7) destaca para o município de Campos dos Goytacazes que:

“Constata-se que, além de não ocorrer a transformação das rendas do petróleo em riqueza, o município de Campos incorreu naquilo que Serra (2007) chamou de preguiça fiscal, uma acomodação por parte dos gestores públicos que passaram pela Prefeitura sem melhorar a arrecadação própria do município, devido ao receio de incomodar os contribuintes da cidade, ou pensando, provavelmente, de forma eleitoreira, contando com receitas das indenizações do petróleo crescentes e infinitas, com uma taxa média de dependência orçamentária acima de 50%.”

Esse quadro, em conjunto com o conceito abordado de preguiça fiscal traz à tona um cenário que vamos analisar cuidadosamente no próximo capítulo, que é como essa queda na arrecadação dos *royalties* impactou negativamente outros indicadores sociais e econômicos dos municípios da região da Bacia de Campos como um todo. O que fica evidente é que da mesma forma que as receitas advindas da exploração petrolífera cresceram exponencialmente na primeira década do século XXI, elas caíram drasticamente a partir de 2014, destacadamente nos municípios do Norte Fluminense, mais sensíveis a variações na arrecadação das verbas compensatórias, o que na visão de vários autores não traz consigo nenhuma novidade. Por se tratar de um mercado volátil onde a determinação do preço é exógena à economia local e além disso, por se tratar de um recurso não renovável e escasso, a oscilação do valor dos *royalties* é parte integrante da dinâmica desse setor e deveria ser levada em conta quando do planejamento orçamentário dos municípios.

CAPÍTULO III – EVOLUÇÃO SOCIAL E ECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO

Este trabalho apresentou no primeiro capítulo o avanço histórico do setor petrolífero desde o início da sua exploração ainda no século XIX, incluindo os avanços regulatórios que impactaram a produção e o pagamento das verbas compensatórias. No capítulo 2, o trabalho abordou especificamente o surgimento e o desenvolvimento produtivo da Bacia de Campos desde que assumiu um protagonismo maior no fim da década de 1970.

Diante de tudo o que foi explanado nos dois capítulos anteriores é imprescindível agora entender de que forma esses municípios lidaram com a crescente entrada de recursos por quase 15 anos, mas também como a administração desses municípios lidou quando os recursos advindos das verbas compensatórias diminuíram a partir de 2014. É importante olhar os aspectos econômicos e avaliar como foi a expansão econômica até 2014, mas também qual foi o resultado prático da queda dessa arrecadação em alguns indicadores importantes como PIB, Investimento, Nível de emprego, número de estabelecimentos etc.

Outro aspecto muito importante é a evolução social que esses municípios passaram durante esses mais de 20 anos desde que a Lei do Petróleo foi implementada e as verbas compensatórias aumentaram exponencialmente, como analisamos anteriormente. É imprescindível entender se essas verbas foram utilizadas para garantir algum tipo de desenvolvimento local, afinal de contas essas verbas deveriam servir, ao menos teoricamente, para garantir o desenvolvimento econômico para as futuras gerações que não poderiam usufruir dos benefícios gerados pelo setor petrolífero. O diagnóstico de alguns autores é que as administrações municipais não zelaram pelo desenvolvimento sustentável a longo prazo, utilizaram as verbas compensatórias para manutenção da economia corrente ao invés de investir em algum plano que garantisse a independência econômica quando as verbas petrolíferas variassem ou caíssem definitivamente.

Neste capítulo vamos identificar o que de fato ocorreu no desenvolvimento econômico e social dos municípios da ZPP da Bacia de Campos, analisando as contas

municipais, índices de desenvolvimento e a expansão demográfica que esses municípios tiveram.

III.1 - ASPECTOS SOCIAIS E EXPANSÃO DEMOGRÁFICA

Como afirmado acima, os municípios da ZPP da Bacia de Campos experimentaram nos últimos 20 anos aproximadamente, um forte período de expansão das receitas e de desenvolvimento da estrutura urbana.

Tabela 4 | Evolução da população dos municípios da ZPP da bacia de Campos

Cidade	1991	2000	2010	2020	2020 x 1991
Cabo Frio	84.915	126.828	186.227	230.378	171,3%
Rio das Ostras ¹	18.195	36.419	105.676	155.193	752,9%
Macaé	100.895	132.461	206.728	261.501	159,2%
Campos	389.109	406.989	463.731	511.168	31,4%
Quissamã	10.467	13.674	20.242	25.126	140,0%
Arraial do Cabo	19.866	23.877	27.715	30.593	54,0%
Carapebus ²	7.238	8.666	13.359	16.586	129,2%
Casimiro de Abreu	33.845	22.152	35.347	45.041	33,1%
São João da Barra	58.561	27.682	32.747	36.423	-37,8%
Armação dos Búzios ²	8.604	18.204	27.560	34.477	300,7%
Municípios da ZPP	731.695	816.952	1.119.332	1.346.486	84,0%
Estado do RJ	12.807.706	14.391.282	15.993.583	17.366.189	35,6%

¹ O município de Rio das Ostras foi emancipado em 1992 do município de Casimiro de Abreu. Para fins estatísticos foi utilizada a população do distrito de Rio das Ostras

² Carapebus foi emancipada de Macaé em 1995. Foi utilizado o dado da população do distrito de Carapebus em 1991.

³ Armação dos Búzios foi emancipada de Cabo Frio em 1995. Foi utilizado o dado da população distrito de Armação dos Búzios em 1991.

Fonte: IBGE (elaboração própria)

Como o gráfico acima mostra, os municípios em questão sofreram um forte processo de expansão demográfica entre a década de 1990 e o ano de 2020. Os 10 municípios abordados cresceram de forma conjunta 84% nesse período de 30 anos enquanto a população do Estado do Rio de Janeiro cresceu apenas 35,6%. Destaque para os municípios de Rio das Ostras e Armação dos Búzios que lideraram esse processo de crescimento, muito incentivados pelas suas emancipações recentes na

década de 1990. Dos municípios principais, destaque para Macaé e Cabo Frio, o primeiro cresceu à sombra do desenvolvimento petrolífero, servindo como base para as operações e serviços paralelos e de apoio. O segundo virou um dos principais atrativos turísticos do Estado e por isso experimentou um crescimento muito forte, como mostra o gráfico acima.

Para analisar o desenvolvimento social vamos utilizar como base de comparação o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e identificar os principais avanços feitos nesse índice naqueles municípios que temos estudado. O IDH-M é um índice muito similar ao índice original, IDH, que mede o desenvolvimento em 3 aspectos: longevidade, renda e educação. Em resumo, o índice mede 3 dimensões da vida humana, a capacidade de se viver muito tempo, o acesso ao conhecimento e o acesso a um padrão de vida que garanta a dignidade básica. Esse índice ajuda a explicar as dinâmicas sociais que ocorrem ao longo do tempo e hoje ele é medido pelo PNUD Brasil, com participação do IPEA e da Fundação João Pinheiro. (Atlas Brasil, acessado em 23/03/2021)

A tabela abaixo mostra como os municípios da região se comportaram em relação à posição do seu IDH-M se comparado aos outros municípios do Brasil.

Tabela 5 | Municípios da ZPP e o Ranking de IDH-M no Brasil

Cidade	Ranking 1991	Ranking 2000	Ranking 2010
<u>Rio das Ostras (RJ)</u>	<u>176</u>	<u>133</u>	<u>52</u>
<u>Macaé (RJ)</u>	<u>87</u>	<u>88</u>	<u>61</u>
<u>Cabo Frio (RJ)</u>	<u>106</u>	<u>139</u>	<u>90</u>
<u>Arraial do Cabo (RJ)</u>	<u>108</u>	<u>121</u>	<u>92</u>
<u>Armação dos Búzios (RJ)</u>	<u>132</u>	<u>149</u>	<u>97</u>
<u>Casimiro de Abreu (RJ)</u>	<u>130</u>	<u>134</u>	<u>99</u>
<u>Campos dos Goytacazes (RJ)</u>	<u>116</u>	<u>135</u>	<u>109</u>
<u>Carapebus (RJ)</u>	<u>209</u>	<u>174</u>	<u>112</u>
<u>Quissamã (RJ)</u>	<u>215</u>	<u>192</u>	<u>121</u>
<u>São João da Barra (RJ)</u>	<u>137</u>	<u>205</u>	<u>154</u>

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (elaboração própria)

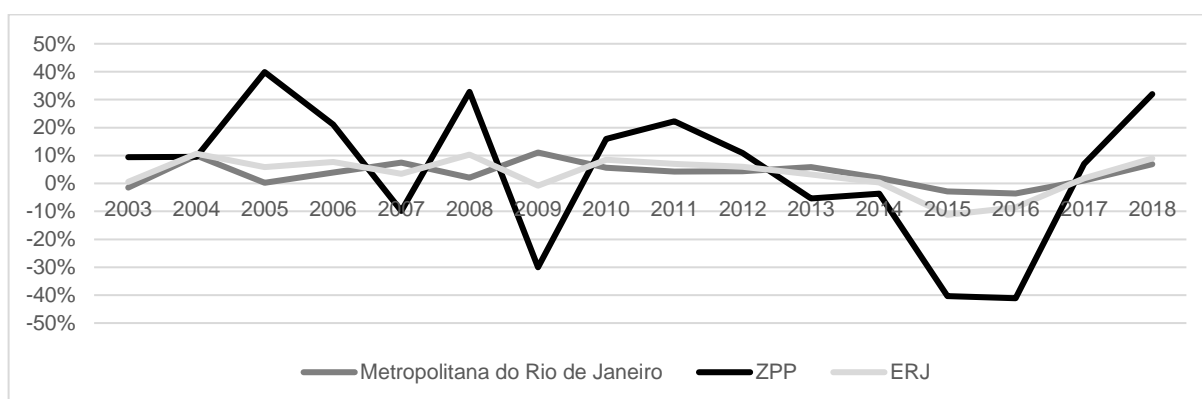
O trabalho optou por não comparar o índice de desenvolvimento dos municípios ao longo dos anos, visto que uma evolução entre os anos poderia ser resultado de um avanço natural da qualidade de vida, dado os avanços tecnológicos experimentados nos últimos anos e isso poderia passar uma interpretação errônea dos fatos. O que se observa na tabela é que quando analisamos a posição dos municípios no *ranking* fica claro um claro avanço nas questões sociais no intervalo observado. Em 1991, apenas Macaé figurava entre os 100 melhores municípios no IDH-M e em 2020 já eram 6. Outro fato importante é que dentre os 10 municípios analisados todos eles ocupavam, em 2010, uma posição melhor que ocupavam em 1991.

Por uma limitação técnica, o último dado relativo ao IDH-M disponível é do ano de 2010, dessa forma ficaria difícil analisar o que houve com o índice a partir de 2014, mas o índice serve para mostrar que de fato houve um avanço do ponto de vista do desenvolvimento social nos primeiros anos do século. A questão que se levanta é se esse crescimento foi sustentável, ou seja, se ele seria capaz de se manter ou se foi resultado apenas de uma entrada abrupta de receitas.

III.2 - PIB E INVESTIMENTO MUNICIPAL

Outro indicador importante do desenvolvimento municipal é o Produto Interno Bruto. No gráfico abaixo fica evidente a evolução do PIB na região que temos estudado.

Gráfico 8 | Crescimento anual do PIB de regiões selecionadas (PIB corrigido pelo IPCA, dez/02 = 100)



Fonte: IBGE (elaboração própria)

Fica claro que até 2012, embora os as variações anuais sejam muito instáveis, a região da Zona de Produção Principal (ZPP) experimentou um forte crescimento do PIB. Os municípios da ZPP cresceram entre 2002 e 2012, cerca de 167% enquanto a Região Metropolitana do Rio e o Estado do Rio de Janeiro cresceram no mesmo período, respectivamente, 58% e 77% “apenas”.

Da mesma forma que o crescimento experimentado até 2012 fica evidente, a queda a partir de 2013 é tão clara quanto, até mais. Durante 4 anos seguidos, de 2013 a 2016, a região sofreu com quedas consecutivas no PIB, sendo as mais fortes em 2016 e 2017 com quedas de, respectivamente, 41% e 40%. A região começa a partir de meados da segunda década deste século a declinar fortemente a produção que começou a se reduzir pelas razões enumeradas no Capítulo 2, impactando negativamente a arrecadação de *royalties* e consequentemente impactando negativamente a demanda e a oferta de bens e serviços da região. Essa forte queda fica evidente quando se percebe que o PIB real de 2018 é o mesmo de 2004 para a região da ZPP. Sobre a ascensão rápida e queda mais rápida ainda, Pessoa e Piquet (2017, p. 9) destacam que:

“essa sólida vantagem comparativa da região está seriamente ameaçada pelas recentes mudanças ocorridas na indústria nacional de petróleo, confirmando a máxima de que “tudo que é sólido se desmancha no ar”. A rigor, a grande ameaça à economia regional é uma questão estrutural, de longa duração, relacionada ao inexorável processo de declínio na produção dos campos maduros da Bacia de Campos.”

Outro indicador importante do desenvolvimento econômico é o investimento e especialmente sobre isso a posição de alguns autores é que faltou aos municípios da região uma diversificação produtiva que garantisse um desenvolvimento sustentável. De todos os municípios da região da Bacia de Campos, apenas Macaé estava envolvida com o processo produtivo em si, sediando o Complexo Regional de Exploração e Produção de Petróleo. Sobre essa ausência de diversificação produtiva, Viana *apud* Azevedo Neto (2016, p. 7) reforça que para o caso de Campos do Goytacazes:

“Ocorreu uma espécie de inércia produtiva, sem nenhuma transformação dos ativos financeiros oriundos das rendas dos royalties e participações especiais, em ativos reais, como, por exemplo, uma base industrial que

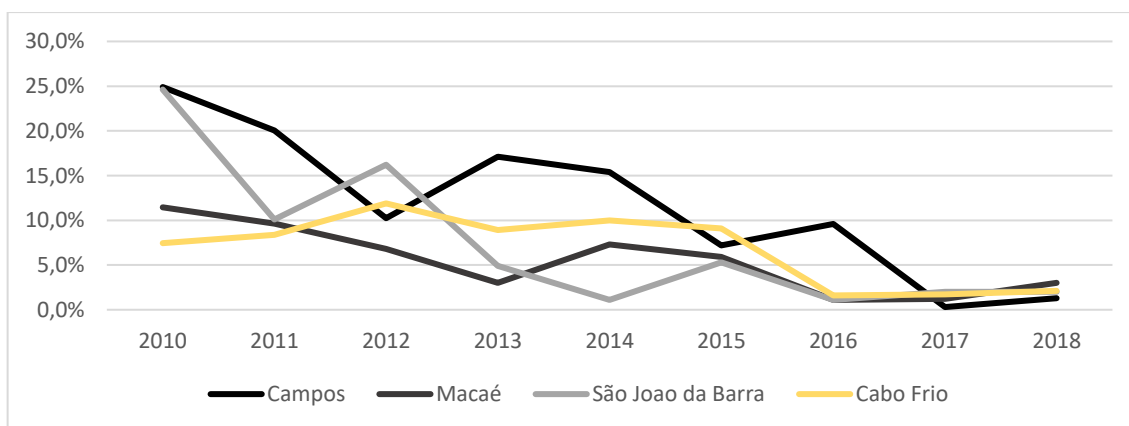
pudesse retroalimentar o processo econômico sustentável no futuro, quando estas rendas finitas do petróleo não mais existirem.”

Outra análise que pode ser feita sobre o investimento da região é através do indicador de grau de investimento (IGI), indicador utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro que mede a contribuição da receita total na execução dos investimentos.

$$\text{Indicador de Grau de Investimento} = \frac{\text{investimento}}{\text{receita arrecadada}}$$

A partir dos dados acima, é possível medir a participação dos investimentos na receita municipal. Abaixo podemos ver o comportamento do indicador nos principais municípios da ZPP

Gráfico 9 | Evolução do Indicador de Grau de Investimento



Fonte: TCE-RJ (elaboração própria)

Como foi demonstrado, os municípios da região sofreram fortemente com a queda de arrecadação a partir de 2014. O Indicador acima tem como denominador a receita arrecadada dos municípios, logo, é de se pensar que para manter o indicador no mesmo nível seria necessária uma redução dos investimentos na mesma proporção da queda da receita. Olhando o gráfico acima, essa redução foi além da queda da arrecadação. O município de Campos dos Goytacazes, maior município do interior do Estado, tinha um IGI de 24,9% em 2010 contra um de apenas 1,3% em 2018 e se pegarmos o investimento e a arrecadação desse município nesse intervalo

a diferença entre os anos é abissal. A receita arrecadada caiu, de 2010 a 2018, cerca de 33% em termos reais enquanto o investimento caiu cerca de 96% em termos reais.

Deve se levar em consideração que com a queda da arrecadação os investimentos caíam para que o município comporte um orçamento mais enxuto, mas a queda em questão coloca em xeque o desenvolvimento necessário para o município crescer.

III.3 - EMPREGO

Outro indicador importante para medir o fracasso e sucesso de uma região é o nível de emprego. Infelizmente, a indústria petrolífera tem uma baixa capacidade de encadeamento como destacam Piquet *et al* (2017, p. 202):

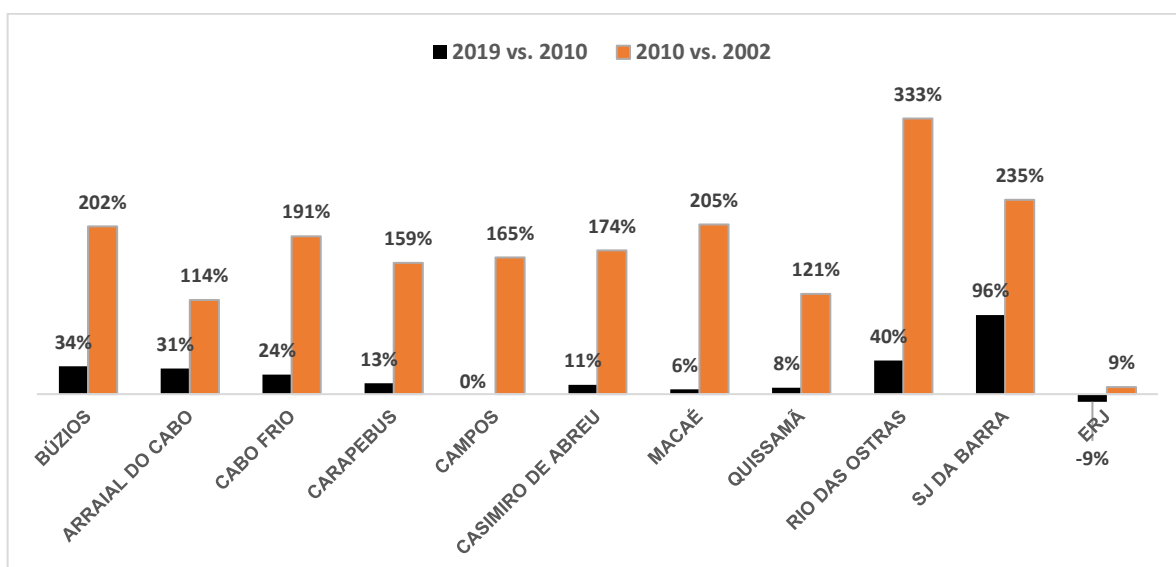
“Considerada uma atividade que provoca fracos encadeamentos nos demais setores produtivos, [a atividade petrolífera] é vista como causadora mais de problemas do que de vantagens para os países e regiões onde acontece. Segundo essa visão, as fartas rendas dela provenientes inibem a capacidade de expansão de outros setores produtivos. Até mesmo nos casos exitosos, nos quais ocorre a formação de cadeias produtivas fornecedoras, a desejada independência em relação ao setor extrativista não se verifica, uma vez que as indústrias assim surgidas são altamente atreladas à produção do próprio setor.”

Apesar do ponto levantado acima, do setor petrolífero não gerar um encadeamento em setores próximos, o ponto que o trabalho busca analisar é outro. É necessário avaliar se o aumento das receitas durante os primeiros anos do século e o consequente aumento do Produto Interno Bruto desses municípios permitiu um emprego maior da mão de obra não apenas no setor extrativo, mas na economia como um todo. Além disso, é importante verificar se a queda nas receitas a partir de 2014, e consequentemente do PIB, gerou uma queda nos postos de trabalho e em caso positivo, qual o tamanho desse “buraco”.

O gráfico abaixo mostra a variação dos postos de trabalho para dois intervalos de tempo definidos. No primeiro período, que vai de 2002 até 2010, os municípios da ZPP da bacia de Campos abriram mais de 137 mil postos de trabalho, um crescimento de cerca de 90% dentro do período, um crescimento importante, dado que o ERJ como um todo cresceu apenas 9%, abrindo pouco mais de 1.100.000 novos postos de

trabalho. O crescimento assinalado se faz mais notório ainda se considerarmos que a população da ZPP representava, em 2010, 7% da população do Estado, mas foi responsável pela abertura de 12% dos postos de trabalho do Estado no período.

Gráfico 10 | crescimento dos postos de trabalho para períodos seleccionados (2019 vs. 2010 e 2010 vs. 2002)



Fonte: IBGE e CAGED (elaboração própria)

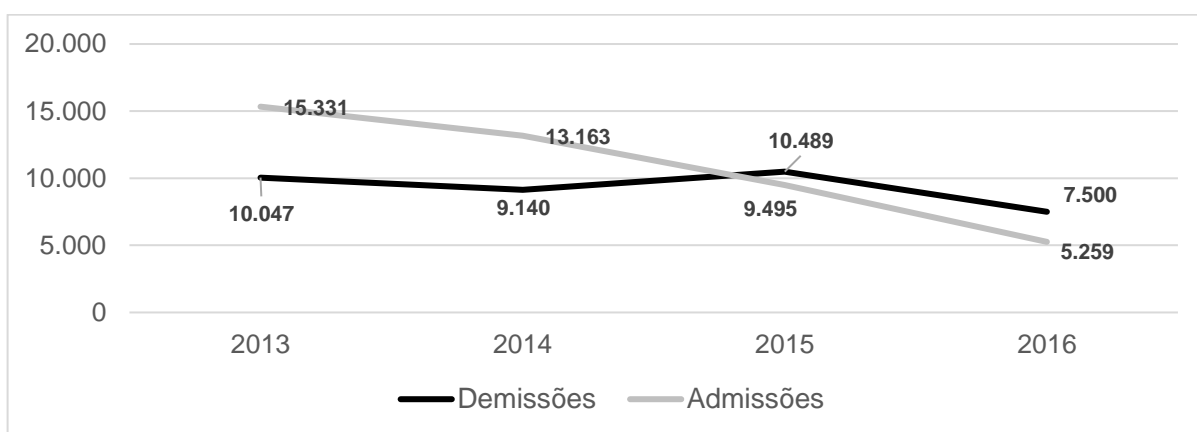
O mesmo exercício feito para o primeiro período deve ser feito para o segundo, que vai de 2010 a 2019, último ano com dados atualizados do Ministério do Trabalho. Se fizermos uma análise crua do período, a região analisada ainda foi melhor do que o ERJ como um todo, enquanto a região cresce singelos 12%, o ERJ cai 9% e volta praticamente ao mesmo número de postos de trabalho de 2010. Esse número poderia passar a impressão que os municípios da ZPP foram bem, se compararmos com o ERJ, e de fato foram, mas o intuito do presente trabalho é analisar a trajetória desses municípios e comparar o antes e o depois do que temos chamado de “ponto de inflexão”.

Diante disso, temos que analisar se esse crescimento de 12% foi suficiente para comportar a crescente população da região. Entre 2020 e 2010, a população do ZPP cresceu cerca de 20,3%, enquanto a oferta de postos de trabalho cresceu apenas 12%, como já afirmado. Esse seria um primeiro indício que houve o crescimento de

um “déficit” de oferta emprego na região, ou seja, a população cresceu num ritmo maior que a oferta de trabalho, o que gerou um número maior de desempregados.

De acordo com dados do CAGED, de 2014 para 2015, o número de demissões nos municípios da ZPP aumentou em 21%, representando o auge do “desafio” econômico que se avizinhava. Apesar de isso ser um indicador importante, o que mais chama a atenção é a queda constante do número de admissões, caindo por quatro anos seguidos, como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 11 | Número de admissões e demissões nos municípios da ZPP em anos seleccionados



Fonte: CAGED (elaboração própria)

Quando analisamos as demissões estamos olhando do ponto de vista do custo, pois um aumento do número de demissões em 20% significa que há necessidade de redução dos custos, pois as receitas diminuíram. Dessa forma, é compreensível que as demissões aumentem fortemente em um primeiro momento, mas que isso não se mantenha no longo prazo. Do ponto de vista das admissões, estamos falando de investimento. Quando a economia dos municípios reduz sequencialmente as suas contratações, a mensagem passada é que os investimentos diminuíram em grande escala, dessa forma novos postos de emprego não se abrem.

III.4 - RENDA

Outro indicador importante que podemos averiguar para estudar os impactos da queda da arrecadação a partir de 2014 é a renda média dos empregados, com

base em dados do Ministério do Trabalho e Emprego. O gráfico abaixo mostra a distribuição da renda do salário tendo como base o salário mínimo. Foram selecionados os principais municípios da região e o município de Rio das Ostras, que desempenha o papel de cidade-dormitório de Macaé e por isso recebe uma parcela da mão de obra dessa última. Sobre Macaé vale um destaque para a sua diferente distribuição salarial. Enquanto os municípios têm uma distribuição minimamente parecida, o município de Macaé possui uma renda claramente maior. Isso se dá pelo fato de Macaé ser a sede das empresas petrolíferas envolvidas no processo de exploração, entre elas a própria Petrobras e por isso ter uma mão de obra mais qualificada e por consequência um nível salarial superior.

Tabelas 6 e 7 | Percentual da mão de obra empregada por faixa de salário medido em Salários Mínimos (“SM”)

2010	CABO FRIO	CAMPOS	MACAÉ	RIO DAS OSTRAS	SJ DA BARRA	ERJ
Menos de 1 SM	4,5%	2,7%	2,1%	2,2%	1,8%	2,9%
De 1 a 3 SM	82,1%	76,4%	42,2%	70,0%	79,2%	67,3%
De 3 a 5 SM	8,3%	12,0%	16,1%	13,7%	10,9%	13,1%
De 5 a 10 SM	4,2%	6,4%	17,0%	9,6%	5,7%	9,9%
Mais de 10 SM	0,8%	2,5%	22,7%	4,5%	2,3%	6,8%

2019	CABO FRIO	CAMPOS	MACAÉ	RIO DAS OSTRAS	SJ DA BARRA	ERJ
Menos de 1 SM	4,2%	3,7%	2,7%	4,1%	2,1%	2,8%
De 1 a 3 SM	79,3%	74,4%	47,1%	64,6%	63,3%	66,1%
De 3 a 5 SM	10,3%	12,9%	16,9%	16,9%	18,4%	13,7%
De 5 a 10 SM	5,5%	6,2%	16,1%	9,8%	10,0%	10,6%
Mais de 10 SM	0,7%	2,9%	17,2%	4,6%	6,2%	6,9%

Fonte: RAIS (elaboração própria)

Quando paramos para analisar friamente os números, percebemos que a distribuição da renda ao longo do período acima não se alterou e em alguns casos até melhorou. Se pararmos para pensar, isso é compreensível dentro do cenário estudado. A redução do custo do empresário se deu através do aumento das demissões de 2014 para 2015, na casa dos 20% e o nível de salário do empregado é protegido pelas leis trabalhistas. Outro fato que ajuda a corroborar isso é que, como

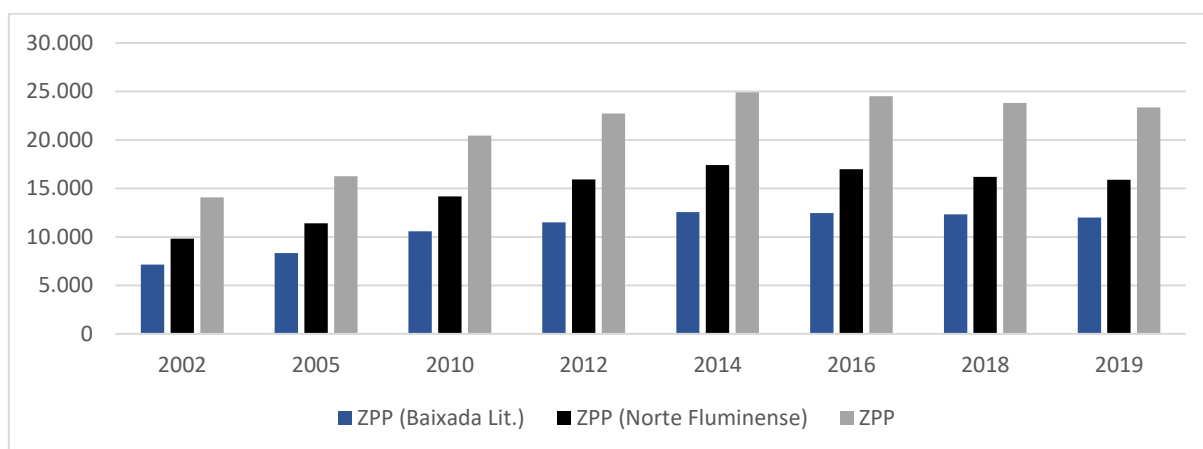
foi visto no Gráfico 11, de 2013 a 2016, a região contratou cada vez menos funcionários, enquanto o número de demissões se mantinha maior que as admissões.

Dessa forma, é fácil ver e entender que o nível de salário permaneceu igual ou até maior, mas o número de pessoas empregadas caiu, demonstrando uma redução dos custos de manutenção de mão de obra. A queda da renda se deu como um todo já que tínhamos menos mão de obra empregada, mas a renda média se manteve durante os anos que sucederam a 2014.

III.5 - ESTABELECIMENTOS

Outro indicador importante para medir o desempenho econômico dos municípios da ZPP é o número de estabelecimentos sediados em cada município e como esse número foi afetado após 2014. O gráfico abaixo mostra a evolução do número de estabelecimentos na região da ZPP. Oportunamente, dividimos a região nas duas mesorregiões geográficas que ocupam a área, a região da Baixada Litorânea e a região Norte Fluminense. Isso porque, conforme tratado, os municípios da Baixada Litorânea possuem há muito tempo uma alternativa interessante no turismo, dessa forma, a dinâmica desses municípios, no quesito estabelecimentos, pode ser distinta dos outros municípios da ZPP.

Gráfico 12 | Número de estabelecimentos por região



Fonte: RAIS (elaboração própria)

Conforme afirmado, os municípios da Baixada Litorânea (Arraial do Cabo, Armação dos Búzios, Cabo Frio e Carapebus) têm um forte apelo turístico, o que dá a esses municípios uma capacidade de encontrar saídas em dinâmicas alternativas como a que aconteceu em 2014. Quando comparamos o número de estabelecimentos de 2010 com o de 2014 percebe-se que houve um aumento de 1.205 estabelecimentos, crescimento de 20% no número total. Comparativamente, entre 2014 e 2018 foram apenas 149 estabelecimentos, crescimento modesto de apenas 2%.

Os municípios do Norte Fluminense (Macaé, Campos dos Goytacazes, São João da Barra, Quissamã, Rio das Ostras e Casimiro de Abreu) não possuem a alternativa turística como os municípios da Baixada Litorânea. Esses, são muito mais dependentes da dinâmica gerada pelo setor petrolífero nas suas economias. Se comparamos os dados de 2010 com 2014, o número de estabelecimentos aumentou em 3.245, um crescimento de 22%, muito próximo aos municípios da Baixada Litorânea. Entretanto, no período de 2014 a 2018 o resultado foi negativo, com menos 1.231 estabelecimentos, uma queda considerável de 7,1%.

Analisando os estabelecimentos do Norte Fluminense pelos setores do IBGE, o setor mais impactado, tanto positivamente entre 2010 e 2014 quanto negativamente entre 2014 e 2018, foi o setor da construção civil. Durante o primeiro período assinalado, o crescimento foi de 43%, enquanto no segundo a queda foi de 35%. Uma interpretação possível é que os municípios, logo que assimilaram que as receitas orçamentárias estavam comprometidas, se empenharam em reduzir as suas despesas, especificamente nos investimentos, em uma tentativa de respeitar o menor orçamento. Consequentemente, o principal setor atingido foi o da Construção Civil, com as obras públicas, como expansão de vias, construção de infraestrutura urbana, ainda mais se considerarmos que os municípios em questão serviam como “municípios satélites” da Bacia de Campos e necessitavam, portanto, de uma infraestrutura urbana que funcionasse bem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da criação da Lei 9.478/1997 e conseqüentemente da mudança do formato de cálculo dos *royalties* e a instituição do pagamento das Participações Especiais, os municípios da região da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos passaram a receber uma entrada extraordinária de receitas advindas da exploração e produção de petróleo na plataforma continental da Bacia citada. A entrada de receitas foi tão grande que os municípios da região chamaram a atenção de vários autores que passaram a estudar a região e dar o apelido de “novos ricos” a esses municípios, passando a imagem de que a economia desses municípios tinha um caráter emergente.

Diante desse cenário, os municípios tiveram um crescimento forte em algumas variáveis, como população, receitas e PIB. Como falado, os municípios dessa região passaram a chamar atenção por conta da forte entrada de recursos, que como vimos chegava a representar mais de 50% da receita orçamentária dessas cidades. O que o trabalho se propôs a analisar é como essas receitas cresceram a partir do ano 2000 e se há indícios de que a economia corrente desses municípios era dependente das receitas dos *royalties*.

Desde que os municípios da região passaram a receber uma abundante entrada de recursos na forma de *royalties* e participações especiais vários autores já questionavam o fato desses municípios não terem nenhum tipo de contribuição produtiva ao setor petrolífero, simplesmente se beneficiando do fato do seu território marítimo possuir reservas de hidrocarboneto. Serra (2007) destaca ainda a presença de um determinismo físico em relação ao rateio dos *royalties*, justificando que tal rateio respeitava mais o caráter de proximidade física do que realmente os impactos da operação no território municipal.

Existe ainda um outro aspecto importante dessa abundante entrada de recursos a partir de 1997, principalmente naqueles municípios que recebiam mais *royalties* que foi o problema da chamada “preguiça fiscal”. Com o franco e abundante crescimento das receitas orçamentárias, há indícios de que os municípios da região

“abriram mão” da arrecadação própria, através do IPTU, ISS e outros tributos, com o intuito de criar um ambiente mais favorável com a população para fins eleitoreiros. O que os números mostraram é que por mais que a população crescesse e a economia crescesse a reboque dessa população, a participação da arrecadação própria na receita desses municípios não acompanhava esse crescimento, o que depõe a favor da tese de preguiça fiscal, naturalmente tendo deixado esses municípios mais expostos à variação da receita dos *royalties*.

Além do retratado acima, o desempenho econômico dos municípios após 2014 reforça a ideia de que houve, por parte das administrações municipais, uma falta de planejamento econômico que pudesse amenizar o resultado dessa variação das receitas, planejamento esse que seria esperado por dois motivos: primeiro porque o valor arrecadado pelos municípios é função direta do preço internacional do petróleo, cuja determinação é exógena e o preço é naturalmente oscilante, segundo porque estamos falando de uma fonte energética finita e escassa, o que se traduz em um caráter incerto do ponto de vista de receitas futuras.

Conceitualmente, o pagamento de *royalties* pode ser definido como uma compensação financeira a ser feita para as gerações futuras que não poderão usufruir dos benefícios do recurso natural exaurido. A partir disso, as administrações municipais deveriam priorizar o desenvolvimento regional sustentável que perdurasse por anos e fosse capaz de impactar positivamente as gerações que estariam por vir. O que a análise dos indicadores sociais e econômicos indicou é que há indícios de que esses municípios não trabalharam para garantir um desenvolvimento sustentável, visto que assim que as receitas de petróleo começaram a diminuir esses municípios se viram em severas dificuldades financeiras, tendo que recorrer em alguns casos a empréstimos bancários na tentativa de fechar as contas em 2014. Outro indicador que corrobora essa ausência de planejamento futuro é que assim que a receita de *royalties* reduziu significativamente o número de admissões e de postos de trabalho abertos caiu fortemente, ou seja, a economia corrente desses municípios dependia fortemente desses recursos, o que depõe contra o conceito apresentado de que a receita de *royalties* deveria servir para garantir o desenvolvimento para o futuro e não sustentar a economia corrente.

Diante de tudo que foi apresentado, a conclusão é que esses municípios passaram por dificuldades financeiras a partir de 2014 com queda em vários indicadores socioeconômicos, o que reforça a tese de que se criou uma dependência das receitas de *royalties* ao longo da década de 2000 e início da de 2010, não havendo conseqüentemente um planejamento futuro que pudesse dar independência econômica à região assim que as receitas começassem a declinar, o que, segundo foi visto, seria algo natural, dadas as características naturais do petróleo. A constatação de que o ciclo produtivo do petróleo é finito e incerto, aumenta a necessidade de planejamento por parte dos municípios agraciados com essas receitas, ainda mais se considerarmos que os municípios em questão, principalmente os da região norte fluminense, eram municípios de base agrária e com pouco escopo industrial, ou seja, o trabalho para garantir a independência econômica seria mais árduo do que o normal.

Para o futuro, destaca-se que seria relevante do ponto de vista acadêmico analisar as conseqüências socioeconômicas dessa queda abrupta das receitas no longo prazo. Existem algumas variáveis que se manifestarão de maneira mais clara, principalmente do ponto de vista social, da qualidade de vida e dos serviços prestados à população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. *Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo e do Gás Natural 2020*. Rio de Janeiro: ANP, 2020.

BARBOSA *et al.* Participações governamentais na nova Lei do Petróleo. Rio de Janeiro, 2000. **Rio Oil & Gas Expo and Conference**.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995. Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal. Brasília, 1997. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc09.htm>. Acessado em 25 fev. 2021.

_____. Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1954. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional de Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1997. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L2004.htm.. Acessado em 18 fev. 2021.

_____. Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1998. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm>. Acessado em 15 fev. 2021.

BR Investing. Dados histórico do preço de Petróleo tipo Brent. Disponível em: < <https://br.investing.com/commodities/brent-oil-historical-data>>. Acessado em 10 fev. 2021.

CAGED. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. Dados sobre admissões e demissões. Disponível em: < <https://bi.mte.gov.br/scripts10/dardoweb.cgi>>. Acessado em 31 fev. 2021

CANELAS, André Luis de Souza. **Evolução da importância econômica da indústria de petróleo e gás natural no Brasil: contribuição a variáveis econômicas**. 2007. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético) – Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

CARVALHO, A. M., ROSENDO, R. C. TOTTI, M. E. F. Exploração e Produção de Petróleo e Gás na Bacia de Campos: Impactos na Geração de Empregos no Município de Macaé - RJ. Rio de Janeiro, p. 1-6, 2000, **2º Congresso Brasileiro de P&D em Petróleo e Gás**,

COLOMER, M. C. RODRIGUES, N. Impactos macroeconômicos da crise na indústria de petróleo no Brasil. **Boletim Infopetro**, Rio de Janeiro n. 4, p.49-53, 2015.

CRUZ, J. L. V.; NETO, J. A. A. Crise do petróleo, dependência dos royalties e ajuste fiscal: o caso do município de Campos dos Goytacazes/RJ. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**, Campos dos Goytacazes, n. 51, p. 2-7, 2016.

DEODATO, I. A, SANTOS, V. J., TRAMONT, G. A. G. As mudanças ocorridas na configuração sociopolítica do município de São João da Barra: a implantação do porto do Açú. Santa Cruz do Sul, 2019. **Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**.

FERNANDES, Camila Formozo. **A evolução da arrecadação de royalties do petróleo no Brasil e seu impacto sobre o desenvolvimento econômico do estado do Rio de Janeiro**. 2007. Trabalho de Conclusão do Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo demográfico. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=downloads>>. Acessado em: 12 fev. 2021.

INFO ROYALTIES. Dados da arrecadação de *Royalites* e Participações Especiais dos municípios e Estados. Disponível em: < <https://inforoyalties.ucam-campos.br/informativo.php>>. Acessado em: 8 fev. 2021

IPEADATA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Dados sociais e econômicos municipais. Disponível em: < <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acessado em: 12 fev. 2021

IPEADATA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Dados da produção histórica de petróleo. Disponível em: < <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acessado em: 12 fev. 2021

LUCCHESI, C. F. Petróleo. **Estudos Avançados (USP)**, São Paulo, v. 12, p. 17-40, 1998.

MILANI, E, J. et al. Petróleo na margem continental brasileira: Geologia, Exploração, Resultados e Perspectivas. **Jornal Brasileiro de Geofísica**, Rio de Janeiro, vol. 18, p.351-396, 2000.

MORAIS, José Mauro. Petróleo em águas profundas: Uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore. 1ª edição. Brasília: IPEA, 2013.

NETO, A. F. P; AJARA, C. Transformações recentes na dinâmica socioespacial do Norte Fluminense. Caxambu, 2006. **Encontro Nacional de Estudos Populacionais**.

PACHECO, C. A. G. **A aplicação e o impacto dos Royalties do Petróleo no desenvolvimento econômico dos municípios confrontantes da bacia de Campos**. 2003. Trabalho de Conclusão do Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

_____. O impacto dos royalties do petróleo no desenvolvimento econômicos dos municípios da região norte fluminense. Salvador, 2004. **3º Congresso Brasileiro de P&D em Petróleo e Gás**,

PEREZ, E. C. W. **Novos rumos para a Economia Fluminense**. 2010. Trabalho de Conclusão do Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

PIQUET, R. Norte Fluminense: Mudanças e incertezas na era do petróleo. Santa Cruz, 2004. **2º Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**.

_____. Impactos da indústria do petróleo no Norte Fluminense. Oficina Sobre Impactos Sociais, Ambientais E Urbanas Das Atividades Petrolíferas E Seus Royalties. **Anais...** Niterói: UFF, 2010.

_____, TAVARES, Erica; PESSOA, J. M. Emprego no setor petrolífero: dinâmica econômica e trabalho no norte fluminense. **Caderno Metropolitano**, São Paulo v. 19, n. 38, p. 201-224, 2017.

_____, PESSOA, J. M. Os Impactos do Pré-sal na indústria Nacional de Petróleo: Perspectivas Declinantes da Bacia de Campos. Seminário de Integração, vol.16, 2017, Campos dos Goytacazes.

_____, LUMBRERAS, M. J.; CASTRO, R. Petróleo e Emprego: Uma análise em municípios selecionados do Estado do Rio de Janeiro. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 36, p. 2020,

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil. Brasília: PNUD, 2010. Disponível em <<http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>>. Acessado em 01 mar. 2021.

RAIS. Relação Anual de Informações Sociais. Dados de vínculos. Disponível em: <https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/caged_rais_vinculo_basico_tab.php>. Acessado em 31 jan. 2021.

RAIS. Relação Anual de Informações Sociais. Dados de estabelecimentos. Disponível em: <https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_estabelecimento_id/caged_rais_estabelecimento_basico_tab.php>. Acessado em 31 jan. 2021.

SERRA, R. V. O sequestro das rendas petrolíferas pelo poder local: a gênese das quase sortudas regiões produtoras. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 101-114, 2007.

SMIDERLE, C. G. S. M.; GANTOS, M. C. Deficiências no debate sobre antecipação de royalties em Campos dos Goytacazes. **Cadernos do desenvolvimento fluminense**, Rio de Janeiro, n. 8, pp. 73-86, 2015.

SILVEIRA, A. A et al. Rendas petrolíferas, do auge à crise: os efeitos nos orçamentos públicos e na renda per capita dos municípios produtores do Estado do Rio de Janeiro. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**, Campos dos Goytacazes, n. 60, Ano XV, p. 6-14, 2018.

SIQUEIRA, H. Estrutura produtiva e divisão espacial do trabalho no Estado e na metrópole. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Ed.). Rio de Janeiro: Transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2005. p. 79 – 116.

TCE-RJ. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Estudos Socioeconômicos 2005. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2005. Disponível em: < <https://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>>. Acessado em 05 mar. 2021.

_____. _____. Estudos Socioeconômicos 2008. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2008. Disponível em: < <https://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>>. Acessado em 05 mar. 2021.

_____. _____. Estudos Socioeconômicos 2013. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2013. Disponível em: < <https://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>>. Acessado em 05 mar. 2021.

_____. _____. Estudos Socioeconômicos 2016. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2016. Disponível em: < <https://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>>. Acessado em 05 mar. 2021.

_____. _____. Estudos Socioeconômicos 2019. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2019. Disponível em: < <https://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>>. Acessado em 05 mar. 2021.