

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**UM ESTUDO DOS *ROYALTIES* DE PETRÓLEO:
IMPACTOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS DA BACIA DE
CAMPOS**

JORGE SANTOS MIRAGAYA
Matrícula: 103085555

ORIENTADOR: Prof. Rene Louis de Carvalho

SETEMBRO de 2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**UM ESTUDO DOS *ROYALTIES* DE PETRÓLEO:
IMPACTOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS DA BACIA DE
CAMPOS**

JORGE SANTOS MIRAGAYA

Matrícula: 103085555

ORIENTADOR: Prof. Rene Louis de Carvalho

SETEMBRO de 2010

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do(a) autor(a)

RESUMO

O objetivo deste trabalho é realizar uma análise sobre a importância das receitas de *royalties* e participações especiais, resultante de compensações financeiras, no desenvolvimento econômico dos municípios da Bacia de Campos.

A adequada análise da aplicação dos recursos pressupõe o estudo das finanças dos estados e municípios beneficiários e da evolução de alguns dos seus indicadores de desenvolvimento. O primeiro permite verificar o esforço do beneficiário em destinar as receitas do petróleo a atividades que gerem retorno no futuro e o segundo avalia se a aplicação dos recursos está melhorando o padrão de vida da população.

Entre as principais conclusões, obteve-se a confirmação de que os municípios beneficiários das receitas oriundas da exploração do petróleo não apresentaram uma ação voltada para um projeto de sustentabilidade, de diversificação da base produtiva local e da geração de trabalho e renda fora da cadeia do petróleo. A análise do estudo também revelou a falta de transparência na aplicação dos recursos.

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 6 |
| CAPÍTULO I - A INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL | 8 |
| I.1 O SETOR PETROLÍFERO BRASILEIRO | 8 |
| I.2 IMPORTÂNCIA DA EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO | 10 |
| <i>I.2.1 A IMPORTÂNCIA DA BACIA DE CAMPOS</i> | 10 |
| <i>I.2.2 CONTRIBUIÇÕES DO SETOR PETROLÍFERO PARA A ECONOMIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</i> | 11 |
| I.3 O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A TEORIA DE PERROUX..... | 13 |
| I.4 CONCLUSÃO | 17 |
| CAPÍTULO II – A IMPORTÂNCIA DOS ROYALTIES SOBRE A ECONOMIA DOS MUNICÍPIOS DA BACIA DE CAMPOS | 18 |
| II.1 LEI DO PETRÓLEO | 18 |
| <i>II.1.1 ROYALTIES</i> | 20 |
| <i>II.1.2 A DISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES NA LEGISLAÇÃO ATUAL</i> | 23 |
| II.2 A INFLUENCIA DAS INDENIZAÇÕES NAS ECONOMIAS MUNICIPAIS | 27 |
| <i>II.2.1 PARTICIPAÇÃO DAS INDENIZAÇÕES NOS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS</i> | 31 |
| II.2.1.1 RECEITAS TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS | 33 |
| II.2.1.2 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS | 35 |
| II.3 CONCLUSÃO | 42 |
| CAPÍTULO III – ANÁLISE DOS IMPACTOS DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO | 43 |
| III.1 A FORMAÇÃO RECENTE DA ECONOMIA DA BACIA DE CAMPOS E A NOVA DINÂMICA REGIONAL EM CURSO | 43 |
| III.2 FUTURO DO DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS DA BACIA DE CAMPOS | 49 |
| III.3 INVESTIMENTOS NA BACIA DE CAMPOS | 53 |
| <i>III.3.1 FUTURO DOS INVESTIMENTOS NA BACIA DE CAMPOS</i> | 55 |
| III.4 CONCLUSÃO | 56 |
| CONCLUSÃO | 57 |
| BIBLIOGRAFIA | 60 |

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico é o processo de crescimento da economia, que implica mudanças qualitativas associadas, como melhores condições de vida para a população, ou seja, um processo complexo de mudanças e transformações sociais, através do qual a sociedade torna-se capaz de produzir maior quantidade de bens e serviços, destinados a satisfazer as sempre crescentes e diversificadas necessidades humanas.

Atualmente, os municípios vêm assumindo cada vez mais responsabilidades que antes eram de outras esferas de governo, ao mesmo tempo em que as Administrações Municipais estão sendo cobradas no sentido de melhorar seu desempenho. Neste sentido, é fundamental que a esfera municipal tenha à disposição maiores recursos para suprir suas necessidades, ao mesmo tempo em que promove seu desenvolvimento.

Diante desta busca por fontes de recursos, os *royalties* do petróleo vêm representando importante função de reforço no caixa, tanto de municípios, como para estados brasileiros. Em 2003, o Estado do Rio de Janeiro foi responsável por aproximadamente 78% do total distribuído entre as esferas de governo do Brasil (ANP, 2010).

Estes números expressivos resultam de uma conjunção de fatores, iniciados com a instituição da Lei n.º 9.478, de seis de agosto de 1997, que flexibilizou o monopólio do petróleo no país. A nova legislação elevou a alíquota de cálculo dos *royalties* de 5% para 10%, ao mesmo tempo em que se introduziram modificações quanto ao preço de referência para o cálculo dos *royalties*: o preço fixo das refinarias foi substituído pela cotação do petróleo no mercado internacional.

A problemática em relação a este cenário, diz respeito ao emprego destas verbas, uma vez que deixaram de ser insignificantes dentro do fluxo dos recursos públicos. Embora a Lei n.º 9.478/97 estabeleça o modo de partilha dos *royalties* e participações especiais, não especifica os setores nos quais estes recursos devam ser empregados pelos Estados e Municípios.

Desta forma, o Tribunal de Contas da União (TCU), que era o órgão responsável pelo controle das verbas dos *royalties*, entendeu que não seria mais prioritária a fiscalização na aplicação destes recursos. Como resultado, Estados e Municípios não se

reportavam ao TCU, quanto ao uso dos *royalties*. É, justamente, neste cenário de falta de transparência na utilização deste dinheiro, que reside a fragilidade da questão. Soma-se a isto, a expectativa de alta destes recursos nos próximos anos, formando os componentes necessários para o surgimento de desconfianças quanto ao uso indevido e má utilização destes recursos.

Apesar da enorme capacidade de investimento proporcionada pelas indenizações do petróleo, as condições de infra-estrutura, em muitas localidades, são deficientes. Ademais, alguns municípios apresentam um elevado grau de dependência entre suas receitas municipais e os *royalties*, configurando uma situação perigosa, pois o petróleo é um bem finito e, com o decorrer das atividades de exploração, tende a exaurir-se. Desta forma, caso venham a se tornar dependentes destes recursos, sem aplicá-los em projetos de infra-estrutura e em atividades econômicas que promovam uma diversificação de suas bases produtivas, poderão surgir graves problemas socioeconômicos no longo prazo.

Esta monografia tem por objetivo realizar um estudo sobre a importância dos *royalties*, derivados das atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, dentro das receitas dos municípios da Bacia de Campos, no Estado do Rio de Janeiro. O ponto principal de análise será a maneira pela qual estes recursos estão sendo utilizados pelas Administrações Municipais, para promover uma política de desenvolvimento local, quais são os resultados destes investimentos que já podem ser percebidos e de que maneira poderia ser feita uma realocação destes recursos, a fim de se obter um aproveitamento ótimo.

Grande parte das fontes de consulta constituiu de pesquisas e trabalhos acadêmicos, grupos de discussão, seminários, artigos de periódicos e informações obtidas através de bancos de dados na internet, como da Agência Nacional do Petróleo e do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

CAPÍTULO I - A INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL

Neste capítulo, pretende-se apresentar um breve panorama da formação da indústria petrolífera no Estado do Rio de Janeiro, em especial da Bacia de Campos, e da importância que este segmento industrial representa para a implementação de um processo de desenvolvimento.

De maneira complementar, serão abordados alguns conceitos de desenvolvimento econômico, analisando sua aplicação no estudo em questão, com um enfoque sobre a visão de desenvolvimento econômico regional.

1.1 O setor petrolífero brasileiro

O interesse pela pesquisa do petróleo no Brasil iniciou-se no século XIX, quando era usado quase que exclusivamente para iluminação. Desde o tempo do Império, até a criação da PETROBRAS, em 1953, a pesquisa de óleo estava franqueada a qualquer grupo privado nacional ou estrangeiro. Uma das causas principais da falta de interesse das grandes companhias e na demora de transformar o País em produtor de petróleo foi a natureza pouco generosa das bacias sedimentares, que exigem um esforço muito grande e contínuo para a identificação dos campos petrolíferos e não atingem as dimensões comuns das principais zonas produtoras do mundo.

No século XX, o petróleo transformou-se rapidamente em recurso de importância essencial para o desenvolvimento econômico e a segurança do País. Em 1930, o Brasil encontrava-se sob o regime da revolução, período no qual se iniciou o processo de grandes mudanças sociais. Em 1934, o governo criou o código de minas estabelecendo normas para a pesquisa e lavra das jazidas, iniciando o processo de nacionalização. Neste mesmo ano é promulgada a Lei n.º 366, que declarava privativa as atividades relativas ao petróleo aos brasileiros e, em 1938, instituiu-se o Conselho Nacional de Petróleo (CNP), pelo Decreto Lei n.º 538, cuja finalidade era apreciar todos os pedidos de pesquisa e lavra de jazidas petrolíferas.

A descoberta de petróleo pelo CNP no campo de Lobato, na Bahia, e posteriormente em Candeias, no Recôncavo Baiano (o primeiro campo de petróleo comercial do País), deixou clara a existência do óleo no Brasil. Mas a consolidação desta atividade só deslanchou mesmo na década de 1950, com a participação ativa de todas as correntes de opinião pública na campanha nacionalista conhecida como “O Petróleo é Nosso” (PETROBRAS, 2010).

Devido à mobilização e ao fato das crises ocasionadas pela escassez do petróleo na década de 50, o Presidente Getúlio Vargas enviou ao Congresso o Projeto n.º 1.516 que propunha a criação da PETROBRAS (Petróleo Brasileiro S.A.). Tal procedimento resultou, num momento posterior, no estabelecimento do monopólio estatal do petróleo e na criação da empresa (pela lei n.º 2.004 de três de outubro de 1953), a quem ficou confinada a responsabilidade de executar as atividades petrolíferas em nome da União. A consequente atividade de produção de petróleo propagou-se, atingindo elevados padrões técnicos internacionalmente reconhecidos e promoveram-se numerosas realizações nas áreas de atuação do monopólio, provocando o surgimento de diversas outras atividades correlatas.

O monopólio da União na exploração e produção de óleo e gás permaneceu sendo exercido pela PETROBRAS até nove de novembro de 1995, quando foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 9, alterando o artigo 177 da Constituição de 1988. O monopólio da União foi mantido, mas permitiu-se que empresas privadas pudessem também executar atividades de exploração e produção.

Em seis de agosto de 1997, a Lei n.º 9.478, conhecida como Lei do Petróleo, estabeleceu o novo modelo de exploração e produção, para o qual o Estado, que é detentor dos recursos minerais, transfere as atividades de exploração e produção a empresas, por meio de contratos de concessão, celebrados com a Agência Nacional do Petróleo, entidade reguladora governamental. Desta forma, foram garantidas à PETROBRAS condições de atuar como uma empresa privada, escolhendo, livremente, projetos e parceiros e correndo riscos em seus empreendimentos.

1.2 Importância da Exploração do Petróleo no Estado do Rio de Janeiro

1.2.1 A importância da Bacia de Campos

De acordo com ARAÚJO (2001), o choque dos preços do petróleo em 1973 lançou o desafio para a PETROBRAS de aumentar a produção interna de petróleo e gás natural a fim de reduzir os impactos de importação de petróleo sobre a balança comercial. A reorientação dos investimentos para a exploração possibilitou a descoberta de petróleo em 1974 na bacia de campos, no litoral do Estado do Rio de Janeiro, que veio a se tornar a maior província petrolífera do País.

A área da Bacia de Campos tem cerca de 100 mil km² e se estende do Estado do Espírito Santo nas imediações da cidade de Vitória até o município de Arraial do Cabo, no Estado do Rio de Janeiro. Estão em operação 40 unidades de produção de petróleo, operando 546 poços, gerando diariamente mais de 1,6 milhões de barris de óleo e 17 milhões de metros cúbicos de gás natural (PETROBRAS, 2010).

O desenvolvimento da produção petrolífera na plataforma continental resultou de um grande esforço da PETROBRAS, firmando a companhia no cenário internacional e contribuindo para elevar a produção nacional, que em 2008 atingiu 1,8 bilhões de barris de óleo equivalente. A maior parte da produção foi extraída de campos marítimos, responsáveis por 89,5% do total produzido. O Estado do Rio de Janeiro, representado pela Bacia de Campos, respondeu por 97,8% da produção marítima e por 83,4% da produção nacional. Para o gás natural, os campos marítimos foram responsáveis por 4,7% do total produzido em 2008, sendo que o Estado do Rio de Janeiro foi o maior produtor (ANP 2008).

Também estão localizadas na plataforma continental as principais reservas de petróleo existente no País. Estas atingiram o volume de 20 bilhões de barris ao final do ano de 2008, enquanto que as reservas provadas no ano corresponderam a 12,7 bilhões de barris, representando 64% das reservas totais. Destas reservas provadas, 93% localizavam-se no mar (com destaque para o Rio de Janeiro, detendo 87% das reservas provadas localizadas *offshore*) no final do ano de 2008, segundo relatório anual de 2008 da PETROBRAS.

Assim como o petróleo, a maioria das reservas provadas nacionais de gás natural localizava-se em 2008, no mar, onde se concentravam 80% do total nacional, e novamente, se sobressaindo o Estado do Rio de Janeiro, que concentrou 55% das reservas marítimas brasileiras. Tais fatores contribuíram para manter a tendência declinante da dependência externa do País de petróleo e derivados, que se iniciou em 1994, quando foi registrado um índice de 47,3% (ANP 2002).

De acordo com KUPFER *et al.* (2000), uma das características da indústria do petróleo é a necessidade contínua do esforço exploratório para garantir o nível de reservas compatível com a produção. Uma elevação da produção nacional traz como consequência a necessidade de reforçar o nível de investimentos na exploração, uma vez que a sustentabilidade do nível de produção no longo prazo somente será garantida se as reservas descobertas apresentarem um volume crescente.

I.2.2 Contribuições do setor petrolífero para a economia do Estado do Rio de Janeiro

O setor petrolífero apresenta forte influência na economia, seja através da renda gerada, seja pelo seu impacto multiplicador sobre as demais cadeias produtivas, através das encomendas de bens e serviços, seja por seus efeitos sobre o balanço de pagamentos e as contas públicas. A política de investimentos e os preços de derivados formam poderosas ferramentas utilizadas pelo governo brasileiro para promover o desenvolvimento nacional (ARAÚJO, 2001) dotando o setor do petróleo e gás brasileiro de um considerável potencial de alavancagem econômico-financeiro.

Tal segmento industrial apresenta não somente um potencial de indução de progresso tecnológico em importantes setores da indústria, mas também uma enorme capacidade para a multiplicação de renda e emprego. Os impactos gerados sobre os setores econômicos são de diversas naturezas, porém os mais relevantes nesta análise são os referentes à geração de receita para as três esferas de governo.

Além do desenvolvimento econômico e social que as atividades das empresas petrolíferas proporcionam, por meio de novas oportunidades empresariais, abertura de empregos diretos e indiretos, crescimento do mercado consumidor local e aumento da

arrecadação municipal e estadual, elas pagam compensações financeiras sobre o valor da produção de petróleo e gás natural aos municípios e estados produtores, além da União.

Tais compensações, juntamente com os impostos e taxas federais, estaduais e municipais e outras contribuições sociais, estão promovendo um rápido crescimento das receitas orçamentárias. O destaque maior fica por conta dos *royalties*¹ e das participações especiais², que fazem parte das Participações Governamentais³ e são o principal objeto de análise deste trabalho

Os *royalties* constituem compensação financeira devida, principalmente, a estados e municípios, pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural. A participação especial é aplicada sobre a receita bruta da produção, deduzindo os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos por lei.

De acordo com o relatório anual da PETRIBRAS, no ano de 2008 foram distribuídos, a título de *royalties*, cerca de R\$ 11 bilhões. O Estado do Rio de Janeiro recebeu R\$ 2,3 bilhões, 70% do total distribuído entre as 11 unidades da federação contempladas. Para os municípios pertencentes às unidades da federação coube o valor de R\$ 3,7 bilhões. Aos municípios fluminenses, foi destinado R\$ 2,5 bilhões (25% do total distribuído no País), valor relativamente alto, se comparado as demais arrecadações municipais.

Para participações especiais, o montante arrecadado foi de R\$ 11,7 bilhões, sendo que R\$ 4,7 bilhões foram destinados as unidades da federação, R\$ 1,2 bilhões para os municípios e R\$ 6 bilhões a União. O Estado do Rio destaca-se novamente por seu peso na arrecadação dos estados e a total: 78% e 48% respectivamente.

A previsão é de que tais recursos do setor do petróleo continuem em ascensão, graças aos vultosos investimentos neste segmento, apesar de no momento o preço do barril não estar em um patamar alto, o que pode influenciar negativamente o montante de investimentos.

¹ Os *royalties* são uma compensação financeira devida pelas concessionárias à sociedade como uma participação nos rendimentos advindos da exploração do petróleo e/ou gás natural. São divididos entre a União, Estados produtores e Municípios produtores e adjacentes.

² As Participações Especiais são os pagamentos incidentes sobre o lucro das empresas, a partir de uma produção determinada.

³ As Participações Governamentais são pagamentos a serem realizados pelos concessionários de atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, nos termos dos arts. 45 a 51 da Lei n.º. 9.478 de 1997.

Um fator que vai direcionar os investimentos de petróleo nos próximos meses é a descoberta de recursos petrolíferos no pré-sal. Com um maior investimento no setor petrolífero, a tendência é de que a produção venha a aumentar, gerando mais recursos, inclusive sob a forma de *royalties* e participações especiais. Estas duas fontes de recursos constituem-se em um dos principais benefícios da atividade de extração e produção de petróleo e gás no que se refere ao incremento de receitas das localidades afetadas e já começam a gerar efeitos positivos nas economias dos municípios fluminenses, os maiores beneficiados. As prefeituras passaram a dispor de fundos mais generosos para investimentos em obras de benfeitorias, asfaltamento de ruas, etc. Tais empreendimentos são necessários, mas é de importância fundamental que os gestores públicos organizem metas de governo capazes de garantir a continuidade deste crescimento econômico e de assegurar a sustentabilidade do desenvolvimento na região, uma vez que o petróleo é um recurso natural finito.

1.3 O desenvolvimento econômico e a teoria de Perroux

Da discussão apresentada anteriormente, já é possível perceber a importância que os recursos oriundos das atividades exploratórias (*royalties* e participações especiais) possuem no processo de desenvolvimento econômico em determinada localidade. É oportuno, neste momento, que se levantem dois pontos acerca do que foi visto até agora.

O primeiro ponto diz respeito à disponibilidade destes recursos a médio e longo prazo e à possibilidade de transformá-los em meios de geração e estímulo de outras atividades que permitam a sustentação das economias locais, numa perspectiva de longo prazo e de desenvolvimento sustentável. O segundo ponto leva ao questionamento se este reforço nas receitas estaduais e municipais, que vem ocasionando valores extremamente altos de rendas em alguns municípios, tem obtido êxito na promoção de melhorias na qualidade de vida dos seus habitantes. Para análise destes tópicos cabe, neste momento, uma breve reflexão do que se constitui um processo de desenvolvimento regional.

Na literatura econômica, não existe uma definição única, universalmente aceita para o conceito de “região”. O conceito empregado em cada caso vai depender do enfoque proposto para o objeto de estudo. Nesse sentido, articular o conceito de desenvolvimento

econômico ao de região, a fim de trabalhar o conceito mais amplo de desenvolvimento econômico regional, não é tarefa fácil.

Diversas teorias vêm sendo trabalhadas ao longo do tempo, por diversos autores, buscando das contas desses conceitos, inclusive, inspirando políticas públicas de desenvolvimento regional. Sistematizando, podemos afirmar que, historicamente, identificam-se duas grandes correntes de pensamento sobre o tema:

- a) O conjunto de teorias clássicas de localização, que evoluiu de forma mais ou menos contínua a partir de Von Thunen, em 1926, até Isard, em 1956; e
- b) O conjunto de teorias de desenvolvimento regional enfatizando os fatores de aglomeração, inspiradas em Marshall e em Keynes, a partir da década de 1950, incorporando espaços subnacionais trabalhados por Perroux, em 1955, Myrdal, em 1957, e Hirschman, em 1958. (CAVALCANTE, 2002).

Como este trabalho se insere no contexto da economia regional, buscando resgatar a importância da discussão da dimensão espacial e abordando a economia de aglomeração para o desenvolvimento, será explorado apenas o segundo conjunto de teorias acima apresentado que começaram a ser desenvolvidas a partir dos anos 50, enfatizando algum tipo de mecanismo dinâmico de auto-reforço resultante de externalidades decorrentes da aglomeração, contrapondo-se ao grupo de teorias clássicas de localização citadas no primeiro conjunto.

Alguns autores da área de Economia Regional desenvolveram teorias que posteriormente foram denominadas de “desenvolvimento desequilibrado”. A esse respeito, aqui é feita uma breve abordagem sobre as principais idéias do autor que considere mais representativo: Perroux.

Trabalhando a questão do desenvolvimento, Perroux (1964) propõe explorar as relações que se estabelece entre as indústrias que ele denominou motrizes, que são aquelas que têm a capacidade de aumentar as vendas e as compras de serviços de outras, e as movidas, aquelas que têm suas vendas aumentadas em função das indústrias motrizes, com o argumento de que o crescimento não ocorreria de forma homogênea no espaço, mas sim, em pontos ou pólos de crescimento, expandindo-se por diversos canais, com intensidades e efeitos finais variáveis sobre toda a economia.

Desta forma, para Perroux, a indústria motriz, além da sua contribuição ao crescimento global do produto, também leva a um crescimento em seu ambiente, que pode ser atribuído às relações que estabelece com as indústrias movidas. Os pólos industriais complexos seriam capazes de modificar o seu “meio geográfico imediato”, e mesmo a “estrutura inteira da economia nacional em que estiver situado”, uma vez que nos pólos em que se verificam aglomerações industriais e urbanas “registram-se efeitos de intensificação das atividades econômicas” devido ao surgimento e encadeamento de novas necessidades coletivas. (PERROUX, 1964).

Assim, Perroux (1964) desenvolveu a “Teoria dos Pólos” que, aplicada à teoria da localização ou aos modelos inter-regionais, mostra como o crescimento ocorre de forma não difusa por todo o espaço, estabelecendo-se de modo concentrado e variando em sua intensidade, com certa descontinuidade, no espaço e no tempo, resultando em taxas diferenciadas, o que se opõe a muitos modelos neoclássicos que supõem um crescimento equilibrado em todas as regiões.

As críticas de Perroux (1964) aos modelos neoclássicos são feitas com base nas seguintes hipóteses:

- a) A concorrência perfeita dos mercados não acontecia, pois a produção se organizava em termos oligopolistas;
- b) A inexistência de progresso técnico era totalmente inadmissível, pois a inovação é intrínseca ao modo de produção capitalista; e
- c) Os rendimentos constantes de escala eram uma possibilidade, mas não se deveria ignorar a possibilidade, também, de obtenção de economias de escala pela firma a partir da intensificação do uso de algum fator.

Na visão desse autor, o crescimento é particular e intrínseco às áreas favorecidas pela localização e ação de uma indústria em particular, de forma que a essência do seu modelo está no papel da indústria motriz no processo de concentração de capitais sob um mesmo domínio. A partir de então, toda a região cresce economicamente, em razão da localização concentrada de atividades econômicas, sob a influência da indústria motora. Essa indústria influencia não somente os fornecedores diretos e indiretos da região, mas também a instalação de novas empresas, clientes ou mesmo fornecedores.

Essa capacidade dinamizadora da empresa lhe confere elementos de continuidade e de transformação das relações econômicas e sociais. Alguns desses elementos emergem do próprio sistema, gerando setores baseados em novos padrões de acumulação; outros se apresentam autônomos, mas alimentam o anterior.

Assim, ainda para o mesmo autor, na medida em que a indústria motriz é capaz de gerar e difundir efeitos diretos e indiretos sobre o restante da economia, através do surgimento de pólos secundários nas regiões periféricas, tem-se o crescimento econômico, o que ocorre porque o pólo industrial atrai outras atividades que, apesar de não manterem nenhuma relação direta com a indústria, instalam-se ali devido às economias externas de aglomeração.

Perroux (1964) identifica, ainda, uma região central, a partir de três características: as aglomerações urbanas; as indústrias motoras nela instaladas; e as indústrias novas que vão surgindo; Essa região não apenas se modifica pela atividade motora, como também pode transformar a estrutura das localidades próximas a ela.

Quanto aos efeitos irradiados pelo pólo principal em direção à periferia, segundo esse autor, a sua materialização ocorre em dois níveis:

Speas effects – efeitos propulsores: surgem do crescimento do pólo e de seu encadeamento com o restante do país ou região. Assim, devido ao pólo principal e ao seu dinamismo, na região vizinha, surgem pólos secundários que se articulam àqueles fornecendo alimentos, matérias-primas, insumos industriais e outros bens de consumo final.

Pode-se dizer que a expansão econômica de uma região se propaga para outras regiões através da ampliação da demanda que impulsiona o fluxo de investimento de atividades comerciais, bancárias, de infra-estrutura, etc. Mas a expansão verificada em um determinado centro também pode resultar no aparecimento de efeitos regressivos sobre outras localidades, a partir da troca desigual entre as regiões.

Backwash effects – efeitos regressivos: para Perroux (1964), se uma região é mais desenvolvida e, portanto, mais beneficiada, nas demais, ditas periféricas, verifica-se uma deterioração associada a deficiências na infra-estrutura, no ensino, na distribuição de renda, etc. Essas deficiências se constituem em um fator de repulsão de atividades produtivas, de forma que os movimentos de capital e de comércio aprofundam as desigualdades a partir

de empreendimentos localizados em determinados espaços que foram atraídos pelas economias de aglomeração. Como resultado, o investimento, o comércio, o nível de demandas e as condições sociais são inferiores nas regiões periféricas e tendem a ser ampliados quando o centro de expansão produz efeitos regressivos.

A partir dessa análise, tendo em vista a questão da polarização, Perroux (1964) ressalta a importância de políticas públicas estatais que visem à redução das desigualdades regionais através da concessão de incentivos fiscais diversos e gastos públicos diferenciados, por setores e regiões, a fim de fazer com que os efeitos propulsores superem os regressivos.

1.4 Conclusão

A indústria motriz tem uma relação de dominância com seu ambiente. Dessa forma, para ser considerada motriz, é imprescindível que seja de grande porte (larga escala), pertença a um setor de rápido crescimento, seja altamente inovadora e exerça significativo impulso de crescimento sobre seu ambiente através das ligações inter-setoriais (Hermansen (1972), Perroux (1977)).

Um complexo industrial é estruturado de forma a ter em seu centro um ou poucos setores chave em volta do qual se formam teias de ligações de compra e venda de bens e serviços. Tais setores são caracterizados por sua relação de liderança com seu ambiente, pois seus fortes encadeamentos lhe permitem um impacto superior à média sobre o resto da economia. Além disso, um setor-chave pode ser qualificado como motriz, caso possua as características de grande porte, rápido crescimento e amplo impacto sobre o ambiente.

Há evidências de que a extração de petróleo tem sido a indústria motriz do recente início de recuperação econômica fluminense (Silva, 2007). Principalmente no Norte do estado, esta atividade tem gerado economias de aglomerações e incentivado a expansão e a diversificação das atividades produtivas da área, fortalecendo assim o desenvolvimento regional.

CAPÍTULO II – A IMPORTÂNCIA DOS *ROYALTIES* SOBRE A ECONOMIA DOS MUNICÍPIOS DA BACIA DE CAMPOS

II.1 Lei do petróleo

A Lei 9.478, de agosto de 1997, vem para regulamentar as atividades relacionadas ao petróleo e outros hidrocarbonetos, de acordo com a Constituição Federal. Dispõe sobre a política energética nacional e atividades relacionadas a pesquisa e lavra do petróleo, institui a Agência Nacional do Petróleo (ANP) – órgão regulador – e estabelece, dentre outras providências, determinações sobre as participações governamentais na indústria do petróleo, do art. 45 ao 51.

Calculada na Constituição, art. 20, §1º que assegura à União, Estados, Distrito Federal e Municípios participação nos resultados da exploração de petróleo e gás natural, a Lei 9.478/97 amplia o leque das compensações financeiras, denominandoas como Participações Governamentais, restabelecendo algumas que não mais eram cobradas e instituindo as chamadas Participações Especiais – na Seção VI, intitulada “Das Participações” do art. 45 ao art. 52 – além de determinar novos percentuais de incidência das compensações e novos percentuais de distribuição entre os entes da União.

Participações Governamentais formam o conjunto de diferentes tipos de pagamentos, a título de compensação financeira, que incide sobre a atividade de exploração e produção de petróleo, e que revertem para a sociedade. Segundo Menezello (2000) “são encargos que o concessionário deve pagar em virtude da exploração e produção de petróleo”.

Essas participações se dividem em:

a) Bônus de assinatura – pagamento feito no início do contrato com a empresa responsável pela exploração do petróleo. É parte do risco exploratório, uma vez que o seu pagamento é feito independentemente do resultado da exploração;

b) *Royalties* – compensação financeira devida pelas concessionárias à sociedade como uma participação nos rendimentos advindos da exploração do petróleo e/ou gás natural. São divididos entre a União, Estados produtores e Municípios produtores e adjacentes;

c) Participação Especial – pagamento incidente sobre o lucro das empresas, a partir de uma produção determinada; e.

d) Pagamento pela ocupação ou retenção da área – pagamento calculado pela área (km²) e variando de acordo com a fase ou período em que se encontra a concessão.

Além das Participações Governamentais, o art. 52 da já citada Lei 9.478, determina pagamento ao proprietário da terra, que corresponde ao pagamento de participação equivalente, em moeda corrente, a um percentual variável entre cinco décimos por cento e um por cento da produção de petróleo ou gás, ao proprietário da terra onde está sendo desenvolvida a produção. No contrato de concessão deverá constar cláusula que determine este pagamento. A determinação do percentual dentro da faixa estabelecida fica a critério da ANP.

As Participações Governamentais são regulamentadas pelo Decreto- Federal 2.705, de três de agosto de 1998, que estabelece os critérios de distribuição – a quem se destina o pagamento e a forma de cálculo de cada Participação Governamental, por exemplo – critérios esses que visam assegurar a maximização dos resultados na exploração e produção. O pagamento dos *royalties* e Participação Especial são fixados de acordo com a produção, possibilitando ao Governo um melhor acompanhamento do desenvolvimento dessa atividade e estabelecendo o equilíbrio entre o risco da operação e o cenário econômico vigente (MENEZELLO, 2000), atendendo, assim, aos princípios e objetivos da Política Energética Nacional, previstos no art. 1º da Lei 9.478/1997.

Os beneficiários diretos do pagamento das participações governamentais são a União, os Estados produtores, os Municípios produtores e adjacentes. Desta forma, as participações governamentais constituem um reforço orçamentário para 11 estados e mais de 800 municípios brasileiros.

As Participações Governamentais devem vir previstas no edital de licitação e o pagamento ao proprietário da terra deverá constar no contrato de licitação. Tanto os *royalties* quanto o Pagamento pela ocupação ou retenção da área são obrigatórios para todo e qualquer campo. A Participação Especial é devida a partir de determinado limite de produção e o Bônus de Assinatura é um pagamento feito no início do contrato e independe da existência de produção.

O Pagamento por ocupação e retenção da área (Dec. 2.705/1998) e parcela do Bônus de Assinatura (Lei 9.478/1997) constituem receita da ANP. Os *royalties* e Participação Especial serão distribuídos entre órgãos da administração direta da União, Estados e Municípios produtores (ou confrontantes se a produção for em plataforma continental) e, no caso dos *royalties*, a distribuição abrange ainda Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural ou que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque (Lei 9.478/1997).

Por incidir apenas nos casos de grandes volumes ou grandes rentabilidades e seguindo os critérios definidos no Decreto 2.705/1998, a Participação Especial não recai sobre os campos maduros da bacia do Recôncavo, objeto de estudo deste trabalho, dessa forma, não será detalhada.

Os *royalties* serão pagos mensalmente, em moeda nacional, a partir do início da produção em cada campo, em um montante correspondente a dez por cento da produção, podendo, porém, ser reduzido pela ANP, até um limite de cinco por cento, em razão de riscos geológicos, expectativas de produção ou outros fatores pertinentes julgados pela própria agência reguladora.

A parcela do valor dos *royalties* que representar cinco por cento da produção será distribuído de acordo com a Lei 7.990, de vinte e oito de dezembro de 1989.

A parcela que exceder a cinco por cento, terá a distribuição, prevista no art. 49, I, da Lei 9.478/97.

II.1.1 *Royalties*

Faz-se aqui necessária uma abordagem mais detalhada sobre os *royalties*, em virtude de ser a Participação Governamental que tem uma maior representatividade no orçamento dos Municípios arrecadadores da Bacia de Campos, pela forma como se dá a sua distribuição.

Dos textos legais pode-se auferir que compensações financeiras cobradas pelo exercício das atividades do petróleo têm por natureza compensar a sociedade pelo uso do

recurso escasso e finito que lhe pertence, compensando a sociedade, também, pelos impactos negativos causados pelas atividades de exploração e produção.

Outra definição é encontrada no dicionário Dictionary of Finance and Investment Terms, para o qual *royalties* são “payment to the holder for the use property such as a patent, copyrighted material, or natural resources”⁴.

Segundo Santos e Loss (2003) a renda proveniente das Participações Governamentais previstas na Lei 9.478/1997 também é conhecida como renda de Hotelling⁵ cujo conceito “não se aplica apenas ao petróleo e gás, mas a todos os recursos naturais exauríveis”.

Postalli (2002) também explica a natureza das compensações financeiras provenientes da exploração de recursos naturais citando Hotelling:

A renda de Hotelling seria uma compensação ao proprietário pela redução do valor de sua jazida, em decorrência da extração, que torna o recurso indisponível no futuro. (...) A idéia de que a extração presente impossibilita que gerações futuras usufruam dos benefícios do recurso traz à tona questões de justiça intergeracional e equidade, no sentido de se perguntar o que deve ser feito com a renda de Hotelling obtida pelo proprietário do recurso, para não prejudicar os futuros consumidores.

Também é possível encontrar a natureza dos *royalties* em Schioser (2002):

Para o hotellianos, os *royalties* devem ser uma compensação financeira para as gerações futuras, equivalentes ao valor dos recursos extraídos do subsolo. De alguma forma, pode-se dizer que este conceito está preservado, uma vez que (...) a cobrança do *royalties* se dá sobre o total produzido e não somente sobre o que é comercializado, assegurando que, efetivamente se compense a totalidade dos recursos extraídos do subsolo.

No Brasil, conforme o Decreto 2.705/1998, no seu art. 11 “Os *royalties* (...), constituem compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e

⁴ Pagamento ao proprietário referente ao direito da propriedade de uso sobre patente, copyright e recursos naturais (tradução livre)

⁵ HOTELLING, H. The economics of exhaustible resources. *Journal of Political Economy*, 1931.

produção de petróleo ou gás natural (...), vedadas quaisquer deduções” e ainda no art. 12 deste mesmo Decreto, “O valor dos *royalties* (...), será determinado multiplicando-se o equivalente a dez por cento do volume total da produção de petróleo e gás natural do campo (...)”. Menezello (2000) também discute a natureza das participações governamentais na legislação brasileira:

A origem dos pagamentos baseados na produção reside na convicção de que eles são decorrentes do privilégio de usar ou desenvolver um recurso natural não renovável. Na maioria dos países, o domínio dos recursos e reservas petrolíferas é do Estado, e o royalty é a forma mais comum de pagamento baseado nos direitos de produção.

Pode-se perceber que a preocupação do Estado em assegurar à sociedade uma compensação financeira em função do exercício das atividades de petróleo, antecede mesmo à própria efetivação da produção de petróleo e outros hidrocarbonetos, vez que já aparece no Decreto-Lei 395/1938 previsão para cobrança de quota calculada sobre a produção a ser paga à União.

Até 1953, antes do advento da Lei 2.004 de três de outubro, as atividades do setor de petróleo podiam ser desenvolvidas também por pessoas jurídicas de direito privado e, até então, o pagamento das compensações financeiras era feito para a União, criando uma situação bastante peculiar quando analisado o quão pouco revertia para os Estados, Territórios e Municípios, os quais sofriam diretamente os impactos resultantes das atividades dessa indústria.

Entretanto, a Lei 2.004/1953 restringiu o exercício das atividades do setor de petróleo para a União, extinguindo as compensações financeiras existentes, exceto aquela calculada sobre a produção. Como diferencial esta lei contemplou os Estados, Territórios e Municípios como destinatários da arrecadação dessa compensação financeira além de destinar mais recursos para os Estados e Municípios onde ocorrerem jazidas de hidrocarbonetos, por meio de títulos acionários da PETROBRAS⁶, sociedade anônima especialmente constituída para o exercício das atividades do monopólio.

⁶ Lei 2.004, de 3 de outubro de 1953, art. 10, § 3º.

Esta medida veio no sentido de estimular o desenvolvimento social dos Estados, Territórios e Municípios produtores ou daqueles que, de alguma forma, sofriam impactos negativos dessa indústria, determinando inclusive, a forma de aplicação da arrecadação.

Assim, a Lei 2.004/1953 trouxe em seu bojo a intenção de melhor equalizar as distorções relacionadas ao destino das compensações financeiras até então vigentes, que iam na sua totalidade para a União e, a partir desta citada lei, foram destinadas aos Estados e Municípios produtores. Entretanto, parte da renda proveniente das atividades de petróleo (distribuição de dividendos) cabia à União, como principal acionista da PETROBRAS, assim, de certa forma, toda a nação se beneficiava das rendas daí provenientes.

Entretanto, atualmente, com o advento da Emenda Constitucional nº 9, de nove de novembro de 1995, abriu-se a possibilidade para o exercício das atividades relativas ao petróleo por pessoas jurídicas de direito privado, mudando, de novo, o contexto do desenvolvimento das atividades desse setor.

O contexto mudou, porém a lógica da distribuição das compensações financeiras foi mantida como na época da Lei 2004/1953, beneficiando principalmente os Estados e Municípios produtores ou que sofram, de alguma forma, impactos diretos provenientes da atividade do petróleo. Ainda que a Lei 9.478/1997 tenha trazido alterações na base de cálculo e na distribuição dos percentuais e tenha introduzido a União como destinatária dessas parcelas, o que cabe à União é relativamente pequeno, considerando o que recebem os Estados produtores e Municípios produtores ou afetados pelas atividades de petróleo, como será descrito e analisado na seção a seguir.

II.1.2 A distribuição dos royalties na legislação atual

A Lei 9.478/1997 trouxe algumas mudanças na distribuição das compensações financeiras: além de denominar essas compensações como Participações Governamentais e separá-las em quatro tipos (Bônus de Assinatura, *Royalties*, Pagamento por Ocupação e Retenção da Área e Participação Especial) determinando a quem se destinam as receitas delas proveniente, especificamente, em relação aos *royalties*, aumentou o percentual de incidência, determinando duas formas de distribuição desta renda.

Como já visto antes, a Lei 9.478/1997 determina que o percentual de incidência dos *royalties* é de 10%, podendo, porém, ser diminuído até o limite de 5%, a depender dos riscos e das condições de exploração e produção de cada campo, a critério da ANP – o que resultou em substancial aumento da renda auferida, considerando que, antes dessa lei, o que incidia era apenas um pagamento de 5% calculado sobre a produção. A legislação, então, distribui diferentemente a renda proveniente dos primeiros 5% daquela proveniente do que exceder os 5%.

A parcela que exceder a cinco por cento, terá a seguinte distribuição, prevista no art. 49, I, da Lei 9.478/1997, quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais ou lacustres:

- 52,5% - aos Estados onde ocorrer a produção
- 15% - aos Municípios onde ocorrer a produção
- 7,5% - aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério determinados pela ANP;
- 25% - ao Ministério da Ciência e Tecnologia para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo.

Quando a lavra ocorrer em plataforma continental, a parcela que exceder a cinco por cento será distribuída:

- 22,5% - Estados produtores confrontantes;
- 22,5% - Municípios produtores confrontantes;
- 15% - Ministério da Marinha;
- 7,5% - Aos Municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural;
- 7,5% - Fundo Especial (distribuídos entre todos os Estados, Territórios e Municípios);
- 25% - Ministério de Ciência e Tecnologia (para financiar programas de amparo à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo).

O parágrafo 1º deste mesmo artigo estabelece ainda que os recursos destinados ao Ministério da Ciência e Tecnologia serão aplicados no mínimo quarenta por cento em programas de fomento a capacitação e ao desenvolvimento científico e tecnológico nas regiões Norte e Nordeste, mediante apoio técnico da ANP e convênios com universidades e centros de pesquisa.

A parcela do valor do royalty que representar cinco por cento da produção será distribuído de acordo com a Lei 7.990, de vinte e oito de dezembro de 1989, terá a seguinte distribuição na produção onshore:

70% - aos Estados produtores

20% - aos municípios produtores

10% - aos municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural.

Os Estados produtores, de acordo com o art. 9º desta mesma lei, deverão destinar 25% da sua parcela para ser distribuída aos Municípios, observando os critérios determinados no art. 158, IV e parágrafo único da Constituição, descritos a seguir:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Isto significa que, além da sua própria quota na distribuição dos *royalties*, os Municípios, de acordo com os critérios acima citados, ainda recebem vinte e cinco por cento de repasse sobre o que o Estado recebe.

Esta Lei determina ainda que, quando a extração ocorrer em plataforma continental, a distribuição será a seguinte, totalizando, ao fim, 5%:

- I – 1,5% (um e meio por cento) aos Estados e Distrito Federal;
- II – 0,5% (meio por cento) aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque;
- III – 1,5% (um e meio por cento) aos Municípios produtores e suas respectivas áreas geo-econômicas;
- IV – 1% (um por cento) ao Ministério da Marinha (para fiscalização e proteção da referidas áreas);
- V – 0,5% (meio por cento) para constituir um Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Estados Territórios e Municípios.

Direcionados para a União ou seus órgãos diretos são os Bônus de Assinatura e o Pagamento por Ocupação e Retenção da Área; a Participação Especial é dividida entre a União, Estados e Municípios produtores ou confrontantes enquanto que os *royalties* concentram-se entre Estados e Municípios principalmente. A parcela dos *royalties* destinados ao Ministério da Marinha e ao Fundo Especial são oriundos de produção offshore, enquanto que dos *royalties* da produção onshore, o que reverte para a União – representada apenas pelo Ministério da Ciência e Tecnologia – é cerca de 13%, considerando uma alíquota de 10% de *royalties*.

A partir de seis de agosto de 1998, o pagamento dos *royalties*, que até então era feito diretamente aos beneficiários, passou a ser efetuado junto à Secretaria do Tesouro Nacional, que repassa aos beneficiários através do Banco do Brasil.

O pagamento dos *royalties* obedece a seguinte sistemática: seus valores são creditados aos beneficiários no segundo mês a partir do mês em que ocorre a produção; assim, por exemplo, os *royalties* referentes à produção petrolífera no mês de junho/2009 somente serão conhecidos em agosto/2009; da mesma forma, os *royalties* para o mês de competência de julho serão conhecidos apenas em setembro.

II.2 A influencia das indenizações nas economias municipais

O potencial econômico da Região da Bacia de Campos não se restringe apenas à exploração de petróleo e gás, nem tampouco às arrecadações das participações governamentais. O crescimento da indústria petrolífera e para-petrolífera gera um efeito multiplicador devido ao seu impacto sobre outros setores da economia, e pela criação de oportunidades de negócios para um vasto mercado de fornecedores de equipamentos, suprimentos e serviços. Tal fato leva a um aquecimento da economia regional, traduzido em aumentos nas rendas municipais e benefícios diversos à sociedade. Na Tabela 2.1, a seguir, pode-se verificar os proveitos da cadeia do petróleo na formação do PIB per capita dos municípios confrontantes da Bacia de Campos:

Tabela 2.1 - Produto Interno Bruto per capita, segundo municípios do Estado do Rio de Janeiro 2000-2007 (R\$)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | % 2000-2007 |
|------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|-------------|
| Armacao dos Buzios | 15.290 | 16.741 | 21.734 | 27.335 | 29.820 | 41.221 | 49.593 | 47.471 | 210% |
| Cabo Frio | 8.818 | 9.373 | 13.033 | 14.959 | 18.209 | 28.519 | 39.008 | 34.151 | 287% |
| Campos dos Goytacazes | 13.803 | 14.574 | 18.890 | 22.831 | 26.118 | 39.073 | 53.842 | 48.846 | 254% |
| Carapebus | 20.292 | 18.757 | 20.522 | 23.498 | 28.407 | 33.067 | 39.959 | 35.670 | 76% |
| Casimiro de Abreu | 7.709 | 8.745 | 12.700 | 13.458 | 15.886 | 40.124 | 53.733 | 44.932 | 483% |
| Macaé | 13.875 | 17.564 | 22.824 | 26.751 | 31.031 | 33.900 | 40.299 | 37.667 | 171% |
| Quissama | 49.609 | 43.686 | 53.546 | 66.527 | 73.839 | 94.741 | 147.704 | 157.860 | 218% |
| Rio das Ostras | 35.873 | 39.202 | 52.277 | 57.688 | 63.360 | 94.188 | 118.114 | 62.871 | 75% |
| Sao Joao da Barra | 8.386 | 7.537 | 6.685 | 16.120 | 20.320 | 23.274 | 31.906 | 28.654 | 242% |
| Municípios do Norte Fluminense | 3.981 | 4.278 | 4.731 | 5.135 | 5.967 | 6.110 | 6.591 | 7.391 | 86% |
| Municípios das Baixadas Litorâneas | 5.002 | 5.617 | 6.304 | 7.025 | 8.260 | 8.353 | 9.060 | 10.849 | 117% |

Fonte: elaboração própria a partir do IBGE

Analisando os dados, nota-se a diferença dos municípios localizados na Bacia de Campos nas Baixadas Litorâneas. Quissamã, que concentra quase a totalidade das instalações de apoio às atividades de exploração offshore, apresentou o maior PIB per capita em 2007 (R\$ 157.860), como também uma das maiores taxas de crescimento (218%). Tais resultados refletem o potencial da indústria petrolífera não só nesta localidade, mas também nos municípios próximos, como Casimiro de Abreu (PIB per capita de R\$ 44.932, com forte participação do setor de construção civil) e Rio das Ostras (PIB per capita de R\$ 62.871). O ótimo desempenho de Búzios (210% de crescimento num período de sete anos) pode ser explicado, entre outros fatores, pela importante atividade turística que tal localidade exerce.

Este potencial econômico da atividade petrolífera, focalizado em Macaé e influente nos municípios próximos, tende a diminuir sua intensidade, conforme aumenta a distância relativa àquele município, como nos municípios do Norte Fluminense⁷, que apresentam um PIB *per capita* cinco vezes menor que o PIB macaense. Pesa também o fato desta região possuir uma economia quase que restrita à produção da cana-de-açúcar e do gado bovino.

Além do PIB *per capita*, outro indicador relevante para avaliação do potencial municipal, é a arrecadação de *royalties* e participações especiais *per capita* das localidades beneficiadas. Assim como no PIB, nota-se que os nove municípios pertencentes à Zona de Produção Principal, apresentam arrecadações superiores aos das regiões do Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas. Neste caso, porém, com uma diferença muito mais expressiva, como pode ser comprovada na Tabela 2.2 abaixo:

Tabela 2.2 - Arrecadação de *royalties* e participações especiais, *per capita*, segundo municípios do Estado do Rio de Janeiro 2000-2007 (R\$)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Armacao dos Buzios | 651 | 806 | 1.385 | 1.711 | 1.611 | 1.982 | 2.331 | 1.958 |
| Cabo Frio | 181 | 225 | 454 | 610 | 674 | 990 | 1.380 | 1.061 |
| Campos dos Goytacazes | 387 | 487 | 842 | 1.141 | 1.310 | 1.607 | 2.005 | 1.822 |
| Carapebus | 1.218 | 1.478 | 2.181 | 2.517 | 2.405 | 2.729 | 3.130 | 2.610 |
| Casimiro de Abreu | 515 | 629 | 1.108 | 1.308 | 1.261 | 2.206 | 3.108 | 2.429 |
| Macaé | 672 | 812 | 1.342 | 1.708 | 1.890 | 2.148 | 2.443 | 2.041 |
| Quissama | 2.325 | 2.337 | 3.257 | 4.085 | 4.132 | 4.404 | 5.332 | 6.991 |
| Rio das Ostras | 1.831 | 2.121 | 3.367 | 3.852 | 3.806 | 4.098 | 4.311 | 2.999 |
| Sao Joao da Barra | 442 | 557 | 182 | 1.085 | 1.351 | 1.557 | 1.907 | 1.584 |
| Municípios do Norte Fluminense | 45 | 57 | 81 | 105 | 89 | 104 | 114 | 91 |
| Municípios das Baixadas Litorâneas | 43 | 53 | 74 | 97 | 97 | 116 | 130 | 98 |

Fonte: elaboração própria a partir do CIDE e ANP

Quissamã se mantém, desde 2000, como o maior beneficiário, alcançando em 2007 a cifra de R\$ 6.991 para cada habitante, seguido por Rio das Ostras (R\$ 2.999/hab.) e Carapebus (2.610/hab.), revelando o potencial destes recursos em comparação com os valores encontrados para o PIB. O montante é tão elevado que supera em, aproximadamente, 77 e 71 vezes o valor arrecadado pela média dos municípios do Norte Fluminense e das Baixadas Litorâneas, respectivamente.

⁷ Vale lembrar que, para o presente trabalho, foi considerado como Região Norte Fluminense os municípios de Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, São Fidélis e São Francisco de Itabapoana; e para Região das Baixadas Litorâneas, os municípios de Araruama, Arraial do Cabo, Cachoeiras de Macacu, Iguaba Grande, Rio Bonito, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim. Assim, os valores apresentados nas Tabelas correspondem a média do somatório dos valores apresentados pelos municípios, em suas respectivas regiões.

As atividades de exploração de petróleo promoveram uma mudança no quadro econômico dos municípios fluminenses com maciços investimentos, principalmente naqueles diretamente relacionados às atividades petrolíferas, como Macaé, fato que pode ser corroborado pelo seu elevado PIB per capita. Concomitantemente, os recursos dos *royalties* promoveram a melhoria da situação fiscal nestas regiões. Já os municípios das Baixadas Litorâneas e Norte Fluminense, apesar de também serem beneficiados com as indenizações relativas à exploração petrolífera, recebem repasses significativamente menores, pois se localizam em áreas de produção secundária, ou limítrofes, daquelas de produção principal.

O município de Campos dos Goytacazes, a despeito de ser o principal beneficiário das arrecadações das participações governamentais, possui um indicador per capita pouco expressivo, quando comparado às demais localidades. Tal fato é explicado pela sua maior receita e população (cerca de 428.095 habitantes, em 2007) e economia relativamente diversificada, o mesmo ocorrendo em Cabo Frio. Isto demonstra que os impactos dos *royalties* e participações especiais é mais significativo em localidades com populações menores, como Quissamã e Carapebus, revelando a necessidade de melhor raciocínio para sua repartição, como, por exemplo, critérios socioeconômicos.

Esta maior disponibilidade de recursos per capita, em municípios menores do que outros maiores realizam-se também nos recursos federais, repassados visto Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que têm um coeficiente mínimo para cada município, de acordo com sua população (os menos populosos são mais beneficiados). A parte disto, nos anos mais recentes, houve ainda um substancial aumento de transferências para todos os municípios, com intuito de financiar ações locais de educação fundamental e saúde, através de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e do Sistema Único de Saúde (SUS), como demonstrado mais adiante.

Cabe, então, avaliar a maneira pela qual este volume de recursos está sendo favorável para o desenvolvimento dos municípios beneficiados. A Tabela 2.3, a seguir, mostra a evolução do IDH-M⁸, para os anos de 1991 e 2000:

⁸ O Índice de Desenvolvimento Urbano (IDH) foi criado originalmente para medir o nível de desenvolvimento humano dos países a partir de indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita). Para auferir o nível de desenvolvimento

Tabela 2.3 - Evolução dos Indicadores de Desenvolvimento Econômico 1991-2000 (IDH-M)

| | IDH-M 1991 | Posição no Estado RJ | IDH-M 2000 | Posição no Estado RJ | Crescimento do IDH-M |
|------------------------------------|------------|----------------------|------------|----------------------|----------------------|
| Armação dos Búzios | 0,689 | 40 | 0,791 | 12 | 115% |
| Cabo Frio | 0,717 | 20 | 0,792 | 11 | 110% |
| Campos dos Goytacazes | 0,684 | 44 | 0,752 | 54 | 110% |
| Carapebus | 0,649 | 76 | 0,741 | 62 | 114% |
| Casimiro de Abreu | 0,693 | 37 | 0,781 | 24 | 113% |
| Macaé | 0,729 | 10 | 0,791 | 17 | 109% |
| Quissama | 0,641 | 79 | 0,732 | 74 | 114% |
| Rio das Ostras | 0,681 | 46 | 0,775 | 34 | 114% |
| São João da Barra | 0,684 | 45 | 0,723 | 81 | 106% |
| Municípios do Norte Fluminense | 0,687 | | 0,718 | | 105% |
| Municípios das Baixadas Litorâneas | 0,693 | | 0,767 | | 111% |

Fonte: Elaboração própria a partir do Novo Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil
Disponível em: <http://www.pnud.org.br>

A Tabela 2.3 revela resultados que merecem uma avaliação mais cuidadosa. Percebe-se um aumento considerável, de 1991 à 2000, no desempenho de alguns municípios como Cabo Frio (11º posição no Estado do Rio de Janeiro), Armação de Búzios (12º posição) e Casimiro de Abreu (24º posição). Porém, destaca-se a queda de posição dos principais beneficiários dos *royalties*⁹: Macaé e Campos dos Goytacazes, o primeiro perdendo sete posições no ranking estadual e o segundo, dez posições.

A primeira dedução que poderia ser levantada é a de que os *royalties* não estariam influenciando na melhoria das condições de vida dos municípios beneficiados, uma vez que o principal favorecido, Campos dos Goytacazes, apresentou o pior desempenho em 2000, e pelo fato que São João da Barra esteja entre os piores resultados do Estado do Rio de Janeiro (81º posição, num total de 91 municípios analisados). Ao mesmo tempo, municípios da região das Baixadas Litorâneas, tiveram uma melhora de 11% no indicador, mesmo sem receberem o mesmo montante de recursos dos *royalties*.

Porém, cabe destacar que, embora os municípios localizados na região produtora de petróleo (Cabo Frio, Búzios e Macaé) estejam melhores posicionados no ranking estadual, o IDH não foi construído no sentido de avaliar as contribuições específicas da indústria

municipal, os mesmos indicadores são utilizados, porém com algumas modificações, a fim de torná-los mais adequados para avaliar a condição social de núcleos sociais menores. O índice varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) a um (desenvolvimento humano total).

⁹ Desde ponto em diante, o termo *royalties* designará tanto os *royalties* propriamente ditos, como as participações especiais. Tal medida destina-se a uma leitura mais fácil do texto. Caso se faça necessária alguma especificação dentre estes dois recursos, a mesma será realizada.

petrolífera ao desenvolvimento humano. De acordo com SOUTO (1995), os indicadores, por melhores que possam ser, expressam apenas aspectos parciais, não sendo capazes de refletir todas as dimensões da realidade, muitas delas não mensuráveis numericamente, como, por exemplo, a cultura, a sociabilidade e outras.

Outra questão fundamental é a de que os recursos originários das indenizações do petróleo são relativamente recentes (começaram a ser distribuídos em 1998, mas somente em 1999 alcançaram um volume expressivo). Consequentemente, não houve tempo suficiente para que tal incremento nas receitas pudesse se converter em sensíveis melhorias, já que as demandas sociais são elevadas e, os índices, refletem um acúmulo das ações de sucessivas administrações municipais.

No entanto, como estas localidades possuem alta arrecadação de recursos financeiros, poderão se utilizar destes para resgatar dívidas sociais contraídas ao longo do tempo e elevar seus indicadores sociais, num período de médio e longo prazo. O mesmo não ocorre com regiões carentes de recursos como, por exemplo, os municípios do Norte Fluminense. Quase todos apresentaram queda nos do IDH-M e, inclusive, dois deles (Cardoso Moreira e São Francisco do Itabapoana) apresentaram as piores colocações do Estado do Rio de Janeiro em 2000.

II.2.1 Participação das indenizações nos orçamentos municipais

Segundo SANTOS (2001), o orçamento é um instrumento de trabalho muito importante para qualquer administrador, e deve ser cuidadosamente planejado a fim de garantir suas finalidades. Todo orçamento é composto de duas parcelas distintas: a receita e a despesa. A soma dos impostos, taxas e contribuições de melhoria mais as transferências intergovernamentais e, se houver, os empréstimos, é o que constitui a receita da Prefeitura, que deve equivaler com as despesas previstas no orçamento.

Os números apresentados anteriormente deixam claro o potencial de arrecadação dos *royalties*, constituindo-se um importante reforço no orçamento.

Como primeiro passo para um estudo das finanças municipais, avaliar-se-á a participação dos *royalties* na Receita Total¹⁰ dos municípios, de acordo com a Tabela 2.4, a seguir, a fim de demonstrar sua influência no orçamento municipal:

Os valores abaixo exibem a participação expressiva dos *royalties* do petróleo nas receitas municipais. Dos nove principais beneficiados, cinco possuíam, em 2006, mais de metade da sua receita composta pelos repasses dos *royalties*. Dentre estes, ressalta-se Rio das Ostras, com 71% e Quissamã, com 67% de sua receita comprometida com os recursos petrolíferos. Já os municípios das Baixadas Litorâneas e Norte Fluminense, apresentam uma baixa dependência, com 14% e 13%, respectivamente, de comprometimento das receitas totais.

Tabela 2.4 - Porcentagem das participações governamentais nas Receitas Totais dos Municípios da Zona de Produção Principal 2000-2007.

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Armacao dos Buzios | 0,39 | 0,38 | 0,38 | 0,49 | 0,47 | 0,51 | 0,53 | 0,45 |
| Cabo Frio | 0,29 | 0,22 | 0,37 | 0,41 | 0,41 | 0,49 | ND | 0,44 |
| Campos dos Goytacazes | 0,58 | ND | 0,66 | ND | 0,71 | 0,72 | 0,68 | ND |
| Carapebus | 0,50 | 0,51 | 0,53 | 0,57 | 0,55 | ND | 0,62 | 0,55 |
| Casimiro de Abreu | 0,36 | 0,35 | 0,63 | 0,42 | 0,41 | 0,59 | 0,63 | 0,55 |
| Macaé | 0,52 | 0,45 | 0,54 | 0,50 | 0,52 | 0,52 | 0,51 | 0,40 |
| Quissama | 0,60 | 0,48 | 0,52 | 0,52 | 0,55 | 0,60 | 0,67 | 0,66 |
| Rio das Ostras | 0,77 | 0,64 | 0,73 | 0,61 | 0,67 | 0,72 | 0,71 | 0,67 |
| Sao Joao da Barra | 0,43 | 0,42 | 0,15 | 0,56 | 0,60 | 0,61 | 0,64 | 0,51 |
| Municípios do Norte Fluminense | 0,21 | 0,11 | 0,13 | 0,16 | 0,14 | 0,14 | 0,13 | 0,10 |
| Municípios das Baixadas Litorâneas | 0,08 | 0,10 | 0,10 | 0,13 | 0,15 | 0,12 | 0,14 | 0,13 |

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP e Secretaria do Tesouro Nacional

A rápida evolução do comprometimento das receitas municipais, com os repasses dos *royalties*, merece especial cuidado pelas administrações municipais. A progressão das porcentagens, entre os anos de 2000 e 2007, revela um salto gigantesco e repentino da dependência, como em Cabo Frio, passando de 29% (em 2000), para 44% (em 2007). É possível que muitos prefeitos ainda não tenham percebido o fato de que, da mesma forma que os *royalties* tornaram-se o “carro-chefe” de suas receitas, podem, considerando as incertezas no processo de E&P do petróleo e gás natural, retornar aos seu valores originais, uma vez que as jazidas petrolíferas são finitas e não-renováveis. Caso isto venha a acontecer, dificilmente conseguiriam manter o eficiente desempenho econômico

¹⁰ A Receita Total resulta do somatório das Receitas Correntes e de Capital, e quantifica a disponibilidade total de recursos municipais.

municipal, a não ser que tenham gerado projetos capazes de dar continuidade ao seu desenvolvimento econômico.

Outro componente importante para análise é observar como se comportam a arrecadação dos *royalties*, vis a vis a receita disponível do município, que compreende as Receitas Próprias, mais as Receitas de Transferência, descontando as Transferências de Governo.

II.2.1.1 Receitas tributárias Municipais

O sistema tributário proposto pela Constituição de 1988 instituiu os pilares de uma descentralização fiscal baseada no aumento da capacidade de gasto municipal, tendo como contrapartida o correspondente aumento da receita. A elevação da receita disponível ocorreu pela estrutura do sistema de Transferências Intergovernamentais e pelo aumento da arrecadação própria, através das Receitas Tributárias.

A Receita Tributária Municipal constitui uma das mais importantes fontes de arrecadação dos municípios, uma vez que, juntamente com as Receitas Não-Tributárias, formam a Receita Própria do Município. Esta determina o nível de dependência da Receita Municipal com os demais recursos, oriundos das transferências de outras esferas de governo.

Faz parte da Receita Tributária o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbanos (IPTU); o Imposto sobre Transmissão “Intervivos” por ato oneroso de bens imóveis (ITBI); o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); Taxas e Contribuições de Melhoria. A seguir, a Tabela 2.5 apresenta uma comparação entre os *royalties* e a receita tributária para os anos de 2000 e 2007:

Tabela 2.5 - Royalties X Receitas tributárias - 2000 e 2007 (R\$ mil)

| | 2000 | | B/A | 2007 | | B/A |
|------------------------------------|-----------------------|----------------|-------|-----------------------|----------------|-------|
| | Rec. Tributárias A | Royalties B | | Rec. Tributárias A | Royalties B | |
| Armacao dos Buzios | 6.351 | 12.071 | 1,90 | 18.819 | 49.524 | 2,63 |
| Cabo Frio | 14.018 | 23.371 | 1,67 | 46.617 | 176.281 | 3,78 |
| Campos dos Goytacazes | 17.012 | 157.870 | 9,28 | ND | 780.099 | ND |
| Carapebus | 222 | 10.692 | 48,18 | 1.504 | 28.448 | 18,92 |
| Casimiro de Abreu | 881 | 11.548 | 13,10 | 4.026 | 67.111 | 16,67 |
| Macaee | 16.591 | 90.352 | 5,45 | 189.473 | 353.802 | 1,87 |
| Quissama | 741 | 32.271 | 43,54 | 5.597 | 124.389 | 22,22 |
| Rio das Ostras | 3.901 | 69.729 | 17,88 | 31.906 | 240.852 | 7,55 |
| Sao Joao da Barra | 839 | 12.263 | 14,62 | 3.051 | 45.949 | 15,06 |
| Municípios do Norte Fluminense | 363 | 4.966 | 13,67 | 5.588 | 10.414 | 1,86 |
| Municípios das Baixadas Litorâneas | 34.170 | 18.565 | | 60.556 | 52.533 | 0,87 |

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP e TCE-RJ

Torna-se bem visível o potencial representado pelas contribuições dos *royalties*, quando se compara o total arrecadado deste recurso com os derivados das arrecadações municipais, alcançando diferenças de 2.222% em Quissamã.

Macaé, Cabo Frio e Armação de Búzios apresentaram a menor discrepância em relação à receita tributária, graças ao volume de impostos auferidos do IPTU e ISS, quando comparados com os *royalties*. Macaé também se destaca por possuir a maior arrecadação tributária, contudo, como é um grande receptor dos repasses de *royalties*, estes superaram em quase duas vezes seus impostos municipais.

É certo que, nestes municípios onde ocorre uma discrepância muito grande entre o total de impostos arrecadados e o montante total de *royalties*, o potencial tributário do município em questão é relativamente baixo, fazendo sobressair o peso das indenizações do petróleo. Contudo, impostos importantes, como o ISS, foram arrecadados em volume bem menor, se comparados às participações governamentais.

Os municípios das Baixadas Litorâneas e Norte Fluminense apresentaram um percentual inferior aos municípios da Zona de Produção Principal, devido à menor arrecadação dos *royalties* e, também, pela baixa arrecadação de impostos, o mesmo ocorrendo com os Municípios do Norte Fluminense. A forte presença de população de baixa renda nos municípios dormitórios (característicos destas regiões) reduz a capacidade de pagamento de tributos.

II.2.1.2 Transferências intergovernamentais

Além das Receitas Tributárias, os municípios recebem os repasses correspondentes às arrecadações auferidas pelo Estado e pela União. Os impostos arrecadados por cada esfera de governo compõem a Receita Tributária bruta, diferentemente da receita disponível, a qual depende do balanço entre o que cada esfera recebe e repassa para as outras. No caso da União, a receita disponível é menor que a bruta, pois ela transfere recursos para as demais unidades. Com os Municípios, ocorre o contrário, pois recebem transferências tanto da União como dos Estados, enquanto que nestes o efeito líquido depende do balanço entre recebimentos da União e repasses para os Municípios (GIAMBIAGI, 1999).

As Transferências Intergovernamentais podem ser subdivididas em Transferências Constitucionais e Repasses. Das Transferências Constitucionais, destacam-se o FPM, a quotaparte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto Territorial Rural (ITR), dentre outras. Nos repasses, destacam-se os Convênios, como recursos do SUS, por exemplo.

Os montantes auferidos a título de *royalties* mantêm-se relevantes, quando comparados com outras fontes de arrecadação do município, sendo que a diferença entre os montantes aumentou entre os anos de 2001 e 2006. As Tabelas 2.6 e 2.7, a seguir, mostram as diferenças entre as indenizações do petróleo e os impostos estaduais (ICMS, IPVA e Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI):

Tabela 2.6 - Transferências do Estado x *Royalties* - 2001 (R\$mil)

| | ICMS | IPA | IPI | Total (A) | Royalties (B) | B/A |
|------------------------------------|--------|-------|-----|-----------|---------------|-----|
| Armacao dos Buzios | 5.811 | 333 | 62 | 6.206 | 15.620 | 252 |
| Cabo Frio | 27.086 | 1.913 | 290 | 29.288 | 30.039 | 103 |
| Campos dos Goytacazes | 72.204 | 5.902 | 771 | 78.877 | 200.261 | 254 |
| Carapebus | 7.104 | 43 | 76 | 7.223 | 13.383 | 185 |
| Casimiro de Abreu | 13.014 | 223 | 140 | 13.377 | 14.524 | 109 |
| Macaé | 42.871 | 3.350 | 461 | 46.682 | 113.195 | 242 |
| Quissama | 20.534 | 87 | 221 | 20.842 | 33.598 | 161 |
| Rio das Ostras | 12.614 | 416 | 136 | 13.165 | 89.842 | 682 |
| Sao Joao da Barra | 8.649 | 145 | 92 | 8.886 | 15.547 | 175 |
| Municípios do Norte Fluminense | 26.952 | 618 | 284 | 27.855 | 6.250 | 22 |
| Municípios das Baixadas Litorâneas | 53.017 | 4.987 | 557 | 58.561 | 23.568 | 40 |

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-RJ e CIDE

Tabela 2.7 - Transferências do Estado x *Royalties* - 2006 (R\$mil)

| | ICMS | IPA | IPI | Total (A) | Royalties (B) | B/A |
|------------------------------------|-------------|------------|------------|------------------|----------------------|------------|
| Armacao dos Buzios | 9.117 | 938 | 195 | 10.250 | 56.413 | 550 |
| Cabo Frio | 38.037 | 4.693 | 812 | 43.541 | 221.054 | 508 |
| Campos dos Goytacazes | 103.016 | 8.569 | 2.200 | 113.785 | 852.566 | 749 |
| Carapebus | 10.672 | 137 | 228 | 11.037 | 33.077 | 300 |
| Casimiro de Abreu | 18.830 | 619 | 402 | 19.851 | 83.354 | 420 |
| Macaé | 99.120 | 8.122 | 2.131 | 109.373 | 408.417 | 373 |
| Quissama | 29.289 | 241 | 626 | 30.155 | 91.566 | 304 |
| Rio das Ostras | 19.047 | 1.732 | 407 | 21.186 | 311.134 | 1469 |
| Sao Joao da Barra | 12.383 | 218 | 264 | 12.864 | 54.964 | 427 |
| Municípios do Norte Fluminense | 40.964 | 1.034 | 871 | 42.870 | 12.989 | 30 |
| Municípios das Baixadas Litorâneas | 86.705 | 10.546 | 1.845 | 99.096 | 67.517 | 68 |

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-RJ e CIDE

Assim como nos impostos municipais, o montante total de *royalties*, no período analisado (2001 e 2006), superou o total repassado pelo Estado às Prefeituras. Entretanto, é verificado um percentual inferior que o apresentado para os impostos municipais, revelando a importância maior dos repasses estaduais, em especial do ICMS (relativamente elevado, devido ao dinamismo proporcionado pela indústria petrolífera), no entanto o impacto da arrecadação dos *royalties* continua aumentando.

Os percentuais encontrados para os municípios do Norte Fluminense e da Baixada Litorânea em 2006 (30% e 68%, respectivamente) são, nitidamente, os menos expressivos da Tabela 2.7, tornado mais claro o volume de *royalties* repassados para os nove principais municípios, dentre os quais, destaca-se Rio das Ostras, com percentual de 1.469%.

Além da receita tributária e repasses estaduais, há de se considerar também a parcela transferida pela União, formada pelos seguintes impostos: ITR, FUNDEF, Kandir e FPM, fundo através do qual a União faz os repasses de recursos por ela arrecadados, que são parcialmente transferidos aos Municípios. Seu valor total correspondente a 22,5% da arrecadação da receita líquida do IRRF e do IPI, e é distribuído entre os Municípios aplicando-se os coeficientes individuais estabelecidos pelo TCU.

As Tabelas 2.8 e 2.9, abaixo, mais uma vez demonstram o que foi verificado nas Tabelas 2.6 e 2.7: a arrecadação de *royalties*, nos anos de 2001 e 2006, superou o valor total dos repasses calculados para os nove principais municípios em estudo, enquanto que, para as regiões de controle, o baixo percentual revela a dependência de seus orçamentos das receitas tributárias e transferências intergovernamentais, uma vez que os *royalties* são de pouca significância.

Tabela 2.8 - Transferências da União x Royalties - 2001 (R\$mil)

| | FPM | ITR | Kandir | FUNDEF | Total (A) | Royalties (B) | B/A |
|------------------------------------|------------|------------|---------------|---------------|------------------|----------------------|------------|
| Armacao dos Buzios | 2.371 | 0 | 134 | 2.738 | 5.243 | 15.620 | 298 |
| Cabo Frio | 6.718 | 17 | 627 | 11.909 | 19.271 | 30.039 | 156 |
| Campos dos Goytacazes | 11.024 | 127 | 1.668 | 19.340 | 32.159 | 200.261 | 623 |
| Carapebus | 1.185 | 2 | 163 | 913 | 2.264 | 13.383 | 591 |
| Casimiro de Abreu | 3.280 | 10 | 302 | 2.737 | 6.330 | 14.524 | 229 |
| Macaé | 7.113 | 48 | 997 | 12.982 | 21.140 | 113.195 | 535 |
| Quissama | 1.976 | 16 | 478 | 2.260 | 4.729 | 33.598 | 710 |
| Rio das Ostras | 3.161 | 3 | 293 | 4.366 | 7.824 | 89.842 | 1148 |
| Sao Joao da Barra | 4.150 | 15 | 199 | 1.692 | 6.055 | 15.547 | 257 |
| Municípios do Norte Fluminense | 11.160 | 55 | 615 | 7.378 | 19.208 | 6.250 | 33 |
| Municípios das Baixadas Litorâneas | 34.368 | 94 | 1.205 | 41.657 | 77.324 | 23.568 | 30 |

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-RJ e CIDE

Tabela 2.9 - Transferências da União x Royalties - 2006 (R\$mil)

| | FPM | ITR | Kandir | FUNDEF | Total (A) | Royalties (B) | B/A |
|------------------------------------|------------|------------|---------------|---------------|------------------|----------------------|------------|
| Armacao dos Buzios | 4.555 | 6 | 71 | 5.835 | 10.468 | 56.413 | 539 |
| Cabo Frio | 20.056 | 22 | 297 | 26.798 | 47.173 | 221.054 | 469 |
| Campos dos Goytacazes | 19.729 | 167 | 804 | 33.729 | 54.429 | 852.566 | 1566 |
| Carapebus | 2.277 | 10 | 83 | 2.208 | 4.579 | 33.077 | 722 |
| Casimiro de Abreu | 5.588 | 33 | 147 | 5.236 | 11.005 | 83.354 | 757 |
| Macaé | 20.056 | 103 | 774 | 26.789 | 47.722 | 408.417 | 856 |
| Quissama | 3.796 | 28 | 229 | 3.475 | 7.528 | 91.566 | 1216 |
| Rio das Ostras | 7.589 | 16 | 149 | 11.115 | 18.869 | 311.134 | 1649 |
| Sao Joao da Barra | 6.032 | 17 | 97 | 3.724 | 9.869 | 54.964 | 557 |
| Municípios do Norte Fluminense | 21.944 | 88 | 320 | 13.797 | 36.149 | 12.989 | 36 |
| Municípios das Baixadas Litorâneas | 72.869 | 142 | 677 | 79.077 | 152.765 | 67.517 | 44 |

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-RJ e CIDE

Os recursos oriundos das Transferências Constitucionais sobre a receita da União e do Estado, repassados aos Municípios, tradicionalmente, sempre se constituíram na principal forma de arrecadação municipal. No entanto, como pode se verificar, a arrecadação de valores dos *royalties* na exploração do petróleo e gás natural, ultrapassou os valores repassados aos municípios pelo governo do Estado e pela União, a título de participações constitucionais em suas receitas.

Carapebus demonstrou o menor volume de repasse obtido pelas três esferas de governo, enquanto que Rio das Ostras foi o município que revelou maior percentual dos *royalties* em relação aos impostos municipais, estaduais e federais. Cabo Frio, por possuir um bom nível de arrecadação tributária, foi a localidade que mostrou o menor percentual relativos aos *royalties* na esfera federal.

Além de comprovada a relevância dos *royalties* nas receitas municipais, através de comparações com as arrecadações tributárias, cabe realizar uma observação: a crescente dependência das receitas municipais comparada aos repasses intergovernamentais.

Os Municípios, sem uma base tributária que lhes garanta a sobrevivência, dependem das Transferências Intergovernamentais. A Tabela 2.10 abaixo demonstra a composição das Receitas Correntes Municipais em 1997, ano em que os *royalties* ainda não haviam atingido um valor significativo:

Tabela 2.10 - Composição das Receitas Correntes Municipais - 1997

| | Transferências do Estado | Transferências da União | Receita Tributária | Receita Patrimonial | Outras (1) |
|------------------------------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------------|------------------------|------------|
| Armação dos Búzios | 27% | 17% | 37% | 1,4% | 18% |
| Cabo Frio | 38% | 26% | 26% | 2,6% | 7% |
| Campos dos Goytacazes | 58% | 13% | 19% | 0,0% | 10% |
| Carapebus | 66% | 21% | 2% | 0,4% | 11% |
| Casimiro de Abreu | 50% | 24% | 5% | 0,1% | 21% |
| Macaé | 41% | 18% | 22% | 0,3% | 19% |
| Quissama | 62% | 16% | 2% | 0,4% | 20% |
| Rio das Ostras | 37% | 18% | 18% | 0,3% | 27% |
| São João da Barra | 63% | 28% | 5% | - | 4% |
| Municípios do Norte Fluminense | 64% | 29% | 4% | 0,1% | 3% |
| Municípios das Baixadas Litorâneas | 44% | 26% | 20% | 1,1% | 9% |

(1) Até 1999, os *royalties* estavam alocados em "Outras Receitas Correntes". A partir de 2000, foram alocados em Receita de Contribuição

Fonte: Elaboração própria a partir do CIDE e TCE-RJ

Como os *royalties* não eram expressivos, a principal fonte de recursos eram as transferências do Estado, seguidas pelas transferências da União. O problema que reside neste fato, é que uma baixa disponibilidade de receitas municipais leva a um aumento das dependências de políticas de âmbito nacional, a fim de melhorar a situação atual do município, contribuindo para a manutenção da dependência e de mecanismos clientelistas nas relações com os governos estaduais ou federal.

A Receita Tributária, mesmo apresentando percentual inferior aos outros dois repasses, ainda possuía uma participação importante na arrecadação total do município, como ocorria em Armação dos Búzios (37% da composição) e Cabo Frio (25%). Porém, em 2001, este quadro se reverteu, como visto na Tabela 2.11, em seguida:

Tabela 2.11 - Composição das Receitas Correntes Municipais - 2001

| | Transferências do Estado | Transferências da União | Receita Tributária | Receita Patrimonial | Outras (1) | Receita de Contribuição |
|------------------------------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------------|------------------------|------------|----------------------------|
| Armação dos Buzios | 25% | 38% | 18% | 1% | 8% | 38% |
| Cabo Frio | 40% | 29% | 14% | 3% | 2% | 29% |
| Campos dos Goytacazes | 31% | 56% | 6% | 0% | 3% | 56% |
| Carapebus | 37% | 52% | 1% | 0% | 1% | 52% |
| Casimiro de Abreu | 46% | 35% | 3% | 1% | 2% | 35% |
| Macaé | 27% | 51% | 11% | 3% | 2% | 51% |
| Quissama | 36% | 52% | 1% | 1% | 3% | 52% |
| Rio das Ostras | 16% | 73% | 4% | 1% | 2% | 73% |
| São João da Barra | 36% | 44% | 3% | 1% | 1% | 44% |
| Municípios do Norte Fluminense | 51% | 13% | 2% | 2% | 6% | 13% |
| Municípios das Baixadas Litorâneas | 45% | 13% | 14% | 1% | 6% | 13% |

(1) Até 1999, os royalties estavam alocados em "Outras Receitas Correntes". A partir de 2000, foram alocados em Receita de Contribuição

Fonte: Elaboração própria a partir do CIDE e TCE-RJ

Verifica-se diminuição da participação dos recursos tributários municipais na composição das receitas correntes para todos os municípios em análise, atingindo valores de apenas 1% (Quissamã e Carapebus) e 3% (São João da Barra). Paralelamente, uma análise das transferências demonstra que houve mudança significativa nos recursos disponíveis, graças ao aumento brutal na arrecadação dos *royalties*, tornando a Receita de Contribuição a principal fonte de recursos para os nove municípios.

Além da maior participação das indenizações do petróleo, na composição total da receita corrente, colaborou para esta redução do percentual tributário municipal, a condescendência dos prefeitos em relação à cobrança de impostos. Como estão ganhando mais com os *royalties*, não está havendo preocupação em garantir receitas próprias, permanecendo dependentes de repasses das outras esferas de governo e ampliando a dependência em relação às participações governamentais. Não há interesse em oprimir o contribuinte com impostos, já que é possível arrecadar com facilidade, dinheiro das indenizações do petróleo. No longo prazo, quando os *royalties* acabarem, caso seja dada pouca atenção à arrecadação tributária municipal, haverá uma cidade sem estrutura fiscal atualizada (LISBOA, 2003).

Também contribui para esta situação, a disputa entre os municípios para a instalação de empresas fornecedoras de equipamentos e serviços à indústria petrolífera, gerando uma situação de guerra fiscal. Dependendo do tipo de empreendimento, oferecem desde a isenção parcial de ISS, como é o caso de Rio das Ostras (fixado em 2%), até a cessão do terreno por 25 anos, para empresas que a escolherem como base de operações. Carapebus, por exemplo, reduziu para 0,25% a alíquota de ISS, quando o percentual médio

cobrado em todo o Estado é de 5%. Em Casimiro de Abreu, a prefeitura realiza doação de terrenos e isenção de IPTU por 20 anos (PAMPLONA 2003). Apenas Campos dos Goytacazes não abriu mão dos benefícios fiscais, optando por oferecer crédito financeiro aos investidores (NASCIMENTO e NUNES 2002).

Em comum, as Prefeituras têm o interesse de gerar empregos e o desenvolvimento local a partir da “abertura” do mercado, esperando que, no longo prazo, estas concessões tributárias venham a ser compensadas com maior arrecadação de impostos e benefícios sociais. Municípios que possuem uma economia baseada no turismo e agropecuária (como Rio das Ostras e Casimiro de Abreu) visam atrair mais companhias do segmento petrolífero, seguindo o rastro de Macaé, que se tornou um pólo petrolífero. Todavia, muitas empresas acabam não conseguindo se sustentar, abandonando a região, gerando desemprego, reduzindo a arrecadação de impostos e revertendo as expectativas positivas.

Todos os municípios que recebem elevado montante de *royalties*, à exceção de Armação de Búzios, Quissamã e Carapebus, apresentam o mesmo padrão: superavitários; fortemente dependentes de Transferências de ICMS e baixa participação das Receitas Tributárias nas Receitas Correntes.

Atualmente, os municípios vêm assumindo responsabilidades que eram de competência de outras esferas governamentais, particularmente, em um momento onde as Administrações Municipais estão sendo cobradas no sentido de melhorar seu desempenho. É mister obter mais recursos, não somente pelo aumento das atividades empresariais, mas implementando ações com objetivos de elevar a arrecadação, independentemente dos repasses dos *royalties*.

Um dos instrumentos que aumentaram as responsabilidades dos gestores públicos foi a Lei de Responsabilidade Fiscal¹¹ (LRF), que traz implicações para o Estado ou Município que deixa de cumprir com suas exigências, causando prejuízos à sociedade. A função maior do controle é evitar o desperdício de dinheiro público, orientando o gestor quanto a melhor forma de aplicação dos recursos em favor da sociedade (TCU, 2010). Ademais, a Lei reforça a necessidade de cada ente da federação explorar da melhor forma

¹¹ A LRF (Lei Complementar n.º 101/2001), estabelece que um ente da federação ficará impedido de receber transferências voluntárias e de contratar operações de crédito, caso deixe de arrecadar todos os tributos de sua competência, não observar os limites para o estoque da dívida, ultrapassar os limites estabelecidos para a despesa total com pessoal, não aplicar os limites constitucionais relativos à educação e saúde, dentre outros (TCU, 2000).

possível sua base tributária, não se limitando a uma arrecadação eficiente de ISS e IPTU. A ênfase na exploração dos tributos visa alcançar o equilíbrio intertemporal, que depende também de outras variáveis.

Deste modo, os *royalties*, na maioria das ocasiões, constituem-se um importante complemento das receitas para o cumprimento de regras estabelecidas pela LRF, pois passaram a ser usados para cobrir deficiências tributárias. A Lei restringe a ação dos governantes, estabelecendo quanto e onde poderão ser efetuados os gastos, além de estabelecer as prioridades de pagamentos que precisam ser feitos pelas Prefeituras.

No que diz respeito ao governo estadual, além de terem sido utilizados para promover o ajuste das contas públicas os *royalties* estariam compensando perdas com a isenção constitucional de cobrança do ICMS no Rio de Janeiro. Todo sistema tributário foi construído com o ICMS pago na origem, exceto petróleo e energia elétrica, em que o imposto é pago no destino. Isto significa que o Estado do Rio de Janeiro vem perdendo, desde 1988, vultosos recursos. De acordo com cálculos do TCE-RJ, as perdas estão estimadas entre dois a quatro bilhões de reais por ano¹².

De acordo com SERRA (2003), o pagamento dos *royalties*, neste contexto, se encontraria fora da lógica interna da atividade petrolífera, que seria de oferecer condições para a sustentabilidade econômica das regiões atingidas pelas atividades de relacionadas ao petróleo, num período posterior ao esgotamento das jazidas de petróleo e gás natural, uma vez que gerações futuras devem ser compensadas por não poder usufruir destas riquezas exauríveis. Segundo seu exame, a destinação dos *royalties* aos municípios somente encontraria argumentos válidos no espaço da análise política, referente ao recente processo de descentralização fiscal experimentado pelo país, já que, tais recursos estariam sendo utilizados para fornecer, aos governos locais, auxílios necessários ao atendimento da demanda por serviços públicos.

O ideal seria proporcionar um aumento do fluxo de renda local e regional, que promovesse o crescimento da base tributária, aumentando, conseqüentemente, a arrecadação através dos impostos, como o ICMS e receitas tributárias municipais. Na concepção de SERRA, uma vez que isto não acontece, os *royalties* acabam por ser

¹² Fonte: (MARCHARETTE e MURTA, 2003).

utilizados para correção desta lacuna, tornando-os meramente parte do fluxo de receitas correntes dos Estados e Municípios, e deturpando o seu sentido econômico original.

II.3 Conclusão

De acordo com os resultados obtidos, referentes à arrecadação dos tributos dos royalties, e os originários das receitas tributárias, percebeu-se que aqueles estão contribuindo fortemente para o incremento da receita municipal, a qual, cada vez mais, se torna dependente destes recursos.

Demonstrou-se, da mesma maneira, a redução das receitas tributárias na composição da Receita Total Municipal, levando à crer que os municípios podem estar utilizando os royalties para promover ajustes em suas contas.

É indiscutível a afirmação que o pagamento dos royalties está sendo essencial para a gestão municipal, e que o uso adequado destes recursos representa um auxílio incontestável para a melhoria das condições socioeconômicas. Com saúde financeira, e apresentando perspectivas favoráveis à solvência dos seus orçamentos, os municípios possuem maior capacidade de efetuarem gastos, nas áreas onde existem as maiores carências.

CAPÍTULO III – ANÁLISE DOS IMPACTOS DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO

III.1 A formação recente da economia da Bacia de Campos e a nova dinâmica regional em curso

Para se entender a trajetória e a importância assumida pela economia do petróleo para a região não se podem deixar de citar a herança deixada pela tradicional economia da cana-de-açúcar na formação sócio-espacial da região. A posição periférica regional deve-se, e muito, a esta herança, na medida em que com a crise desse setor, altos índices de pobreza e desemprego foram gerados, sem contar mesmo quando a economia açucareira estava a pleno vapor, havia uma forte concentração da riqueza nas mãos dos usineiros ou anteriormente dos senhores de engenho.

Ao falarmos da Região Norte Fluminense, uma imagem nos vem logo à cabeça, uma extensa planície cultivada por também extensos canaviais e as usinas de álcool e açúcar espalhadas por todo seu espaço territorial. A economia da cana-de-açúcar é historicamente uma das características mais marcantes da região. Por isso, a atual estrutura sócio-espacial do Norte Fluminense é fruto da evolução e crises da agroindústria sucro-alcooleira.

Segundo Silva e Carvalho (2004) a formação econômica do Norte Fluminense pode ser dividida em três ciclos: a economia açucareira do século XIX de base escravista; a economia sucro-alcooleira do século XX com forte subvencionismo estatal; e a economia petrolífera iniciada nos anos de 1980 e cuja pujança tornou-se particularmente notável a partir de meados da década de 1990.

O primeiro ciclo da economia açucareira se baseava no trabalho escravo e o açúcar era exportado para as regiões mais populosas do Brasil, principalmente o Rio de Janeiro. Algumas transformações espaciais foram perceptíveis a nível regional, como a emancipação de alguns municípios (Macaé, São João da Barra e São Fidelis) e a estruturação de uma rede de transportes mais densa como o canal Macaé-Campos e a ferrovia que também ligava estes dois municípios. Este ciclo entrou em crise quando o escravismo foi abolido no final do século XIX.

O segundo ciclo da economia açucareira no século XX se caracteriza pela implementação de processos industriais na produção (o surgimento dos engenhos centrais e das usinas). Com a concentração do capital, o setor de subsistência entrou em colapso, aumentando o desequilíbrio sócio-econômico regional. A partir da década de 1950, o setor começa entrar em crise, gerando uma série de dificuldades sociais e econômicas na região. A exclusão social, o desemprego, a proletarização e as migrações campo-cidade são algumas das conseqüências negativas da crise do setor (BARBOSA, 2001).

Barbosa (2001) diz que, durante o século XX, várias subvenções estatais permitiram o crescimento da economia canavieira e o conseqüente crescimento da área colhida e da produtividade, principalmente em São Paulo e no norte do Paraná. Mas este período foi também o de incentivo ao incremento tecnológico e modernização da produção. Na Região Norte Fluminense, o suporte governamental criou uma certa inércia ao setor, sendo que devido a esta acomodação, a produção sucroalcooleira da região perdeu competitividade frente às outras áreas produtoras do país.

Piquet (2003), também analisando este período, confirma que as usinas do Norte Fluminense receberam generosos subsídios governamentais para a modernização de seu parque industrial. A autora observa, porém, que neste mesmo período parte das usinas da região passaram para as mãos de empresários externos à região, interessados nas cotas de produção das usinas, sendo que diversas vezes esses empresários fechavam as usinas da região e passavam as cotas subsidiadas para suas próprias usinas.

Com a crise fiscal do Estado na década de 1980, houve uma queda brusca no subvencionismo estatal em relação à economia canavieira. Com isso, as usinas que não se modernizaram e se tornaram competitivas foram sendo “engolidas” pelas maiores usinas ou compradas por grupos exógenos, ou seja, houve uma nova concentração do capital no setor.

Com este panorama em vista, Barbosa (2001) não hesita em dizer que diante das mudanças ocorridas nos últimos anos e frente ao grande dinamismo conquistada pela economia canavieira paulista, os espaços mais tradicionais (e menos tecnificados) tornaram-se periféricos. Nesta perspectiva, o Norte Fluminense perdeu destaque na economia canavieira até mesmo em escala estadual.

Neste sentido, cabe listar, mesmo que de uma maneira genérica, as heranças deixadas pela crise da economia canavieira na região, dada a sua importância histórica e ainda existente, para a região:

- Como já citado, a população rural que foi obrigada a migrar para as cidades da região, e não tinham uma boa escolaridade para conseguir empregos mais seguros e bem remunerados, agravaram a situação de precariedade urbana e marginalização social;
- As mudanças na configuração urbana, com novos eixos de urbanização e a maior integração da população rural, principalmente nas proximidades da hinterlandia das cidades, com a infra-estrutura urbana; a concentração da produção a algumas poucas usinas, que têm investido mais intensivamente na tecnificação produtiva (BARBOSA 2001) e incorporando as usinas e os fornecedores menores;
- O quase monopólio da produção açucareira no município de Campos, ficando os demais municípios produtores (Quissamã, Carapebus, São João da Barra, São Fidelis, Cardoso Moreira e São Francisco de Itabapoana) menos significativos na porcentagem de cana moída ou como meros fornecedores de matéria-prima (BARBOSA 2001);
- A implantação de outros cultivos, principalmente frutas, devido ao incentivo governamental à fruticultura (projeto Frutificar).

Na década de 1970, logo após o choque do petróleo, a PETROBRAS inicia algumas pesquisas exploratórias à procura de petróleo na região. Em 1977 começa a exploração de petróleo na Bacia de Campos no campo de Enchova. A exploração de petróleo em alto-mar era, na época, um projeto ambicioso e requeria um processo de inovação tecnológica constante, algo que não mudou nos dias de hoje.

Segundo Crespo (2003), uma forte expectativa sobre a instalação da infra-estrutura de apoio e de um pólo petroquímico se proliferou na região. Em uma análise dos jornais campistas da época, este autor retrata a frustração das elites campistas quando a PETROBRAS anunciou a instalação da infra-estrutura de apoio em Macaé, culminando inclusive em protestos em praça pública contra a decisão da estatal petrolífera.

Crespo (2003) aponta que a escolha de Macaé como apoio terrestre para as operações *offshore* obedece a um critério coerente dentro da teoria da localização. Segundo este autor, critérios como a menor distância em relação à sede da PETROBRAS e a existência de uma infra-estrutura urbana e portuária preexistente, embora em estado precário foram determinantes, entre outros critérios técnicos, para a instalação da base de operações em Macaé.

Fauré e Hasenclever et al (2004) também apontam para fatores locais, como a menor distância em relação aos poços petrolíferos, a possibilidade de gerenciar um porto e a disponibilidade de uma infra-estrutura urbana capaz de receber a cadeia produtiva do petróleo e gás, como as principais razões da PETROBRAS ter construído a base de apoio da produção *offshore* em Macaé.

A respeito da abordagem locacional, é importante citar o trabalho de Corrêa (1994). Segundo este autor, durante os diversos períodos históricos, o paradigma produtivo pode determinar a posição relativa de uma cidade, que assume alguma importância neste paradigma. Uma cidade portuária pode ter importância em um determinado período e perder seu *status* em outro. Como exemplo, temos a cidade de Macaé. O caso de Macaé pode ser adaptado a esta teoria, pois sua posição foi determinada pela necessidade de proteção do litoral no período colonial e foi reutilizada como escoadouro comercial da produção agropecuária do Norte Fluminense durante o Império. A inauguração de ferrovias ligando Campos a Niterói solapou a importância da cidade, que ficou estagnada durante grande parte do século XX. Sua importância foi readquirida com a descoberta de petróleo na Bacia de Campos e a escolha da cidade pela estatal para sediar as operações marítimas de exploração petrolífera, a partir das necessidades locais do novo paradigma em ascensão, no caso a extração e produção de petróleo e gás.

Com isso, uma nova possibilidade surgiu para que a região Norte Fluminense superasse sua fase de estagnação. A existência de um promissor potencial petrolífero na plataforma continental a dezenas de quilômetros de sua linha de costa transformou a região em área estratégica para os interesses do Estado Brasileiro. Até então, a produção nacional de petróleo era exígua. Com a descoberta de campos de petróleo na Bacia de Campos e o desenvolvimento das tecnologias para a exploração em alto-mar, a PETROBRAS construiu uma das maiores estruturas de produção de petróleo *offshore* do mundo e produção

brasileira de petróleo deu um grande salto, com vistas de finalmente conseguir sua auto-suficiência neste recurso energético.

Logicamente, por estar em uma posição privilegiada, a região Norte Fluminense entrou em um novo ciclo econômico, baseado na indústria extrativa de petróleo e gás. A pujança deste setor permitiu um amplo desenvolvimento de outros setores, principalmente aqueles que passaram a prestar serviços à cadeia petrolífera. Tal impulso, cabe lembrar, não melhorou o desempenho econômico apenas da região Norte Fluminense, mas criou novas possibilidades em setores de todo o Estado do Rio de Janeiro, como a indústria gás-química e a construção naval, estas localizadas na região metropolitana do Rio de Janeiro.

Na região em si, observa-se que a economia sofreu uma forte inflexão. Houve um crescimento positivo nos indicadores de PIB e de empregos formais, mas nota-se que o crescimento nos indicadores não aconteceu homogeneamente no espaço regional. É importante frisar que, além dos municípios da Região Norte Fluminense, também estão relacionados os municípios da Baixada Litorânea que pertencem à OMPETRO.

Apesar de bastante concentrado aos municípios de Campos e Macaé, nota-se que uma nova dinâmica regional tem se estruturado, pois o ciclo do petróleo tem criado bases para uma nova identidade regional. Esta identidade entra em contradição com as elites tradicionais que dominavam economicamente e ideologicamente a região. Novas relações são criadas entre os espaços, unificando áreas que antes eram separadas e distanciando outras que eram tão próximas. Tais relações têm tornado anacrônicas as tradicionais formas de regionalizar o litoral norte do Estado.

Piquet (2003), por exemplo, faz algumas considerações sobre a possibilidade de uma nova regionalização baseada nessas novas relações. Segundo esta autora, as relações entre os municípios da OMPETRO (municípios produtores de petróleo), cujos interesses individuais são coincidentes e, por isso, se consorciaram com um interesse de cunho regional (ou regionalista), suplantam e não coincidem com a regionalização administrativa do Estado do Rio de Janeiro. A região formada pelos municípios da OMPETRO, incluem alguns municípios das regiões Norte Fluminense e da Baixada Litorânea, e exclui outros municípios destas regiões. Uma nova dinâmica regional está em curso.

Com relação a esta nova regionalização, é necessário dizer que ela é, ainda assim, insuficiente para retratar as reais relações entre os municípios da região. Como exemplo,

pode-se citar o papel de Campos do Goytacazes como centro regional da região Norte Fluminense, cujos tradicionais laços com os municípios não só desta região, mas podendo-se incluir alguns da região Noroeste Fluminense, são ainda muito fortes. A forte relação entre Macaé e Conceição de Macabu, que no caso serve de cidade dormitório do primeiro município também não pode ser ignorada, apesar de Conceição de Macabu não pertencer à região proposta.

De acordo com Oliveira (2003) a influência da economia do petróleo determinou a formação de dois processos importantes na estruturação do território regional: o primeiro processo refere-se ao enorme impulso do setor imobiliário nos municípios da Baixada Litorânea e de Macaé decorrente da demanda por residências pela população de técnicos ligados à cadeia petrolífera, ou, no caso da primeira região, do transbordamento populacional da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; o segundo processo é a possibilidade de modernização e diversificação da agricultura e a criação de uma base industrial ligada ao setor petroquímico nos municípios do Norte Fluminense.

O trabalho de Monié (2003) é também plausível quanto aos impactos espaciais na região decorrentes da instalação da base de operações em Macaé. Segundo este autor, a dinâmica alicerçada pela economia do petróleo criou novas polarizações urbanas no qual se podem perceber pelo menos duas facetas diferentes: uma área de grande dinamismo econômico e atratividade populacional entre o município de Macaé e a região da Baixada Litorânea, onde pode-se observar uma insipiente conurbação urbana seguindo a rota da RJ-106, e cujas principais atividades propulsoras são o petróleo em Macaé e o turismo nos demais municípios da Baixada Litorânea; e a área ao norte de Macaé, cujo principal centro é o município de Campos dos Goytacazes, que possui uma rede urbana menos densa e articulada, além de possuir um menor dinamismo econômico.

Monié (2003) lista ainda duas outras importantes transformações em curso no espaço regional: (i) as novas formas de segregação espacial, fruto direto da onda migratória atraída pelas atividades de exploração petrolífera. Os migrantes formavam um grupo heterogêneo, se constituindo em sua maior parte de pessoas sem qualificação para a moderna economia da região e em menor parte de pessoas empregadas nas empresas contratadas ou da própria estatal com alta qualificação técnica. Estas pessoas de diferentes lugares e diferentes tipos de inserção social se organizaram de maneiras igualmente diferentes no espaço. A maioria

desqualificada acabou se segregando em áreas com pouca ou nenhuma infra-estrutura e contribuíram para a formação de espaços miseráveis nas cidades da região, enquanto que a mão-de-obra elitizada se confinava em luxuosos condomínios fechados ou realizam outras práticas espaciais como a moradia em centros urbanos menos densos próximos a Macaé. (ii) a transformação cultural, uma vez que com a chegada das empresas, uma nova cultura empresarial e de consumo se sobrepõe à cultura tradicional da região, criando novas demandas de infra-estruturas e consumo.

Não obstante as transformações na rede urbana regional, é importante reiterar que os novos centros dinâmicos localizados na faixa sul do recorte espacial analisado, a centralidade de Campos dos Goytacazes é ainda preponderante. Carvalho e Totti (2003), por exemplo, analisaram a dinâmica espacial regional baseados nas ligações telefônicas do mês de outubro de 2000 nas regiões Norte e Noroeste Fluminense e constataram a existência de quatro pólos regionais, Campos dos Goytacazes, Itaperuna, Macaé e Santo Antônio de Pádua. Os três últimos municípios, no entanto, são polarizados por Campos dos Goytacazes, que funciona como a capital regional do norte do Estado do Rio de Janeiro.

A função de Macaé na rede urbana regional sem dúvidas se estendeu e se diversificou com a instalação da cadeia produtiva do petróleo e gás em seu território. Mas sua relevância tem praticamente se restringido aos setores que são ligados à economia petrolífera, sendo polarizada por outras cidades centrais em diversos serviços. É uma contradição típica das cidades que se dinamizaram baseadas em uma única atividade propulsora enquanto que as demais tiveram um crescimento bem menos acentuado do que o setor dominante.

III.2 Futuro do desenvolvimento dos municípios da Bacia de Campos

A mudança regional em curso nos municípios da Bacia de Campos tem sido muito lenta, afinal, são decorridos 30 anos que o petróleo chegou à região e a participação das empresas regionais nessa nova estrutura produtiva é ainda modesta. Quando fazemos uma comparação com a atualização empresarial e tecnológica ocorrida no Brasil entre os anos que vão da década de 1950 até fins dos anos 1970 - quando o país foi capaz de transformar uma economia de base primário-exportadora em uma de base industrial, voltada para o

mercado interno (PIQUET 2004) - vê-se quão lenta tem sido a mudança regional em curso no Norte Fluminense.

Segundo Piquet (2004), as administrações municipais da região tentam atrair novas empresas, competindo entre si na oferta de custos baixos e de um ambiente favorável aos negócios. Entretanto, é possível mostrar que o comportamento locacional da indústria petrolífera é determinado pela presença da principal fonte de matéria-prima – o petróleo (Teoria da Localização Industrial), havendo fundamentação científica para afirmar ser desnecessária qualquer forma de incentivo fiscal que tenha por finalidade disputar a escolha empresarial quanto à localização.

Na prática administrativa local, são concedidos benefícios fiscais, sob o argumento de se criar “atratividades” para novos investimentos. Uma das conseqüências desta opção é que os recursos financeiros gastos com os incentivos às empresas não podem mais ser usados para investir em infra-estrutura regional ou local, que poderia beneficiar o conjunto da região. Essa estratégia não costuma gerar um desenvolvimento permanente e estável. Ao contrário, uma das modernas teorias que tratam do desenvolvimento regional – a Teoria do Desenvolvimento Endógeno –, tem como argumento central o efetivo compromisso empresarial com o local de atuação da empresa, o que implica assumir a identidade regional nos âmbitos econômico, político e cultural (PIQUET 2004).

- OMPETRO

A OMPETRO foi criada com o objetivo de manter um fórum permanente entre os prefeitos da região da Bacia de Campos, em que se discute assuntos de interesse dos municípios produtores, sobressaindo-se a fiscalização do recebimento dos recursos dos *royalties* e outros interesses tributários e financeiros relacionados ao setor, como podemos ver no Estatuto Social da OMPETRO:

“Art 4º A OMPETRO tem como objetivos básicos:

1 – Defender os interesses desses e tantos outros que se tornarem produtores de petróleo no Estado do Rio de Janeiro, no que concerne à produção de petróleo e gás neste território;

[...] 3 – Defender a efetiva participação da organização, enquanto representante desses municípios, nos assuntos que motivaram a criação da entidade;

[...] 6 – Acompanhar e processar os dados referentes à produção de petróleo e gás, de modo que haja maior transparência possível, de acordo com o que preceitua a legislação pertinente que flexibilizou o monopólio do petróleo “. (OMPETRO)

Essa organização, portanto, foi criada para defender os interesses relacionados especificamente com a produção de petróleo e gás na plataforma continental, sendo que os objetivos iniciais previstos no seu Estatuto Social seguem uma tendência corporativa. Busca para além do acompanhamento do recebimento dos *royalties*, maior participação nas negociações com o governo federal e um apoio à PETROBRAS, como reconhecimento de todo o seu investimento no país e em particular nos municípios da região.

No entanto, o que vemos na região é uma OMPETRO que se limita a defender corporativamente o recebimento dos benefícios financeiros advindos dos *royalties*, sem visão sistêmica e sem adotar estratégias de promoção das empresas regionais. Nesse novo ciclo de crescimento que a economia brasileira deve atravessar nos próximos anos, a organização empresarial em associações será vital como modo de acompanhar os processos de mudanças impostos pelas novas condições da produção.

No que se refere aos mecanismos de competição intermunicipal, observamos o surgimento de Fundos Municipais de Desenvolvimento, sustentados pelos recursos provenientes dos *royalties* do petróleo, no intuito de estimular a atração de novos empreendimentos. Este tipo de elemento de competição aproxima-se daqueles observados no Nordeste para atrair indústrias em cada estado, como já foi comentado na seção anterior. Anteriormente, era intenção da OMPETRO criar um Fundo Regional de Desenvolvimento, para preservar os municípios produtores de um momento futuro em que a produção de petróleo começasse a entrar em decadência, o que foi observado em visitas de alguns técnicos locais a regiões semelhantes em outras partes do mundo que passavam por este problema.

Nesse sentido, o município de Campos dos Goytacazes apresenta um dos projetos mais estruturantes da região através da criação do Fundo de Desenvolvimento de Campos (FUNDECAM), que oferece empréstimos, através dos recursos dos *royalties*, com juros razoáveis para atrair empreendimentos de diversos ramos da economia. Este fundo aproxima-se de um BNDES municipal, sendo um interessante mecanismo capaz de

preparar a sua economia para o momento em que os *royalties* deixarão de ter uma participação tão significativa no orçamento municipal.

Como a lógica de aplicação desses recursos é diferente em cada prefeitura, no entanto, os interesses individuais de cada prefeitura entraram em conflito e inviabilizaram a criação desse fundo. Pelo contrário, novamente, seguindo uma linha de ação mais individual, começou-se a criar fundos municipais, a começar por Campos dos Goytacazes através do Fundo de Desenvolvimento de Campos (FUNDECAM). A estrutura se mostrou atraente aos demais municípios, já que utiliza recursos dos *royalties* para realizar empréstimos a novos empreendimentos que se pretendem instalar dentro dos limites territoriais do município. Até o momento, outros quatro municípios estão em processo de instalação de fundos análogos ao FUNDECAM, são eles: Macaé, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu e Quissamã.

No seminário “Novos Rumos para a Indústria Regional”, realizado no dia 30 de maio de 2007 na cidade de Campos dos Goytacazes, uma realização da superintendência da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN) no norte-fluminense, foram apresentados alguns empreendimentos que estão previstos para ser iniciados em breve. Dentre eles, a construção de um minério-duto que viria de Minas Gerais e terminaria em São João da Barra, e, na região do porto do Açú um estaleiro em Quissamã e uma unidade de assistência técnica para instalações portuárias.

Fica evidente que há uma tentativa de diversificação da economia regional, porém deve ser pensado sob qual modelo pretende-se dinamizar esses municípios, isto é, como a população local sentirá seus impactos, de forma positiva ou negativa. Ou ainda, se o dinamismo ficará concentrado em um único município em função da individualização das ações das prefeituras, acirrando as desigualdades regionais, ou se haverá um projeto comum de longo prazo.

Conclui-se, portanto, que a hipótese de uma nova experiência política de dinâmica federativa, combinando mecanismos cooperativos e competitivos está presente na região através da formação e manutenção da OMPETRO como uma arena política horizontal, ao mesmo tempo em que se criam Fundos de Desenvolvimento Municipais.

III.3 Investimentos na Bacia de Campos

Todas as despesas referentes ao planejamento e execução de obras públicas, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários a realização destas últimas são consideradas investimento, assim como programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente (CIDE, 2010).

Segundo o TCE (2010), a média dos investimentos *per capita* sofreu um aumento considerável quando comparados os períodos de 1997 e 2006 (Tabela 3.1). Este último período foi beneficiado com uma arrecadação significativa de *royalties*, coincidindo com o salto de investimentos realizados no período.

Tabela 3.1 - Investimentos médios *per capita*, 1997-2006

| | 1997 | 2000 | 2006 | Crescimento |
|-----------------------|------|-------|-------|-------------|
| Armacao dos Buzios | 103 | 290 | 437 | 324% |
| Cabo Frio | 30 | 76 | 275 | 820% |
| Campos dos Goytacazes | 22 | 225 | 359 | 1517% |
| Carapebus | 87 | 677 | 304 | 248% |
| Casimiro de Abreu | 63 | 227 | 691 | 996% |
| Macaé | 47 | 226 | 313 | 565% |
| Quissama | 187 | 1.081 | 381 | 103% |
| Rio das Ostras | 77 | 558 | 5.045 | 6430% |
| Sao Joao da Barra | 46 | 255 | 351 | 659% |

Fonte: Elaboração própria a partir do TCE-RJ

Conforme estudo da ANP (ANP, 2003), sobre a contribuição dos *royalties* no desenvolvimento socioeconômico local, os municípios com maior população, ou que constituem pólos industriais (como Macaé), sofrem pressões maiores para ampliação de seus gastos, ao passo que aqueles oriundos de emancipações mais recentes, como Quissamã, não acumulam passivos que exijam a utilização dos *royalties* para sua compensação.

Contudo, os valores dos investimentos, quando comparados com as receitas, evidencia que as receitas do *royalties*, estão sendo destinadas para fins diversos, e não exclusivamente para ampliação dos gastos com investimentos.

Na tabela 3.2, é apresentada a evolução do indicador do grau de investimento, que reflete a contribuição da receita total na execução dos investimentos.

Tabela 3.2 - Grau de investimento 1997 - 2006

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Armação dos Buzios | 17% | 17% | 12% | 17% | 14% | 13% | 18% | 27% | 7% | 10% |
| Cabo Frio | | 7% | 10% | 11% | 19% | 26% | 28% | | | |
| Campos dos Goytacazes | 11% | 9% | 20% | 33% | 25% | 22% | 18% | 15% | 10% | 13% |
| Carapebus | 14% | 28% | 18% | 28% | 23% | 19% | 24% | 11% | 7% | 6% |
| Casimiro de Abreu | 10% | 11% | 11% | 17% | 10% | 14% | 9% | 6% | 7% | 15% |
| Macaé | 10% | 9% | 11% | 18% | 14% | 11% | 29% | 37% | 17% | 7% |
| Quissama | 16% | 15% | 22% | 29% | 26% | 29% | 27% | 21% | 9% | 4% |
| Rio das Ostras | 14% | 8% | 21% | 23% | 28% | 40% | 41% | 62% | 42% | 57% |
| São João da Barra | 12% | 17% | 10% | 31% | 20% | 13% | 18% | 12% | 6% | 5% |

Fonte: Elaboração própria a partir do TCE-RJ

Os números da tabela acima demonstram que houve uma redução da destinação de verbas para investimento. Caso a antiga legislação estivesse em vigor (delimitando a utilização dos *royalties* exclusivamente para a rubrica de investimento), levaria a um excepcional crescimento dos valores investidos.

Para Leal e Serra (2002), isto não deve provocar um juízo negativo, pois pode ser decorrente da insuficiência de recursos tributários para atender a demanda, acrescida de bens e serviços públicos; e/ou da existência de grande déficit social herdado de um período anterior de estagnação econômica. Infelizmente, os quadros de execução orçamentária, na forma como são apresentados, em minha opinião, enfatizam somente a legalidade e a gestão de caixa, não permitindo a correta apropriação dos *royalties* às áreas a que são destinados.

De acordo com os pareceres do TCE-RJ, os recursos das participações governamentais estão sendo utilizados conforme a determinação da lei, ou seja, não estão sendo direcionados para pagamento de pessoal e dívidas. No entanto, esta constatação não é suficiente para garantir a eficiente alocação dos recursos. Dada a dificuldade e a complexidade que se encontra hoje para fiscalizar, é necessária a introdução de aperfeiçoamentos nos mecanismos de controle da legislação e, também, um esforço político de toda sociedade, para averiguar a eficácia dos gastos. Uma revisão na Lei, a princípio, não seria uma medida eficiente, apesar de que, seu principal problema na determinação no uso dos recursos, é a não consideração da questão social.

III.3.1 Futuro dos Investimentos na Bacia de Campos

Como os investidores investem onde é competitivo investir, resta aos lugares - regiões e cidades - competir entre si por estes investimentos e ganha força o discurso sobre o papel dos governos locais vistos como os agentes capazes de induzir, mobilizar, promover o crescimento econômico de seus próprios espaços.

De acordo com o estudo Decisão Rio 2010-2012 publicado pela FIRJAN, estão anunciados para o Estado do Rio de Janeiro R\$ 126,3 Bilhões de investimentos entre os anos de 2010 e 2012. Esse volume é composto por investimentos tanto do setor público como do setor privado, de origem nacional e estrangeira. Do valor total, 77,1% correspondem aos investimentos industriais – que compreendem os investimentos da indústria de transformação, R\$ 20,3 bilhões, e os da PETROBRAS, R\$ 77,1 bilhões.

A distribuição regional indica que existe uma tendência à interiorização dos investimentos. A região Norte do Estado receberá 10,3% do valor (excluindo investimentos da PETROBRAS), em função da implantação do Complexo Portuário do Açú, no município de São João da Barra.

- **Porto de Açú**

O Porto do Açú é um dos maiores investimentos do Brasil em terminais marítimos privados. Próximo aos campos de petróleo *offshore* das bacias de Campos, Santos e do Espírito Santo e com fácil acesso às regiões mais desenvolvidas do Brasil, induzirá um forte movimento de atração de novas empresas para a região, ao mesmo tempo gerando novas demandas sobre a mão-de-obra local e a infra-estrutura urbana. Esse movimento levará a uma rápida transformação econômica no norte fluminense, que precisará se preparar desde já para transformar os benefícios econômicos em sociais.

O Complexo Portuário do Açú é um projeto que prevê a construção de um terminal portuário em São João da Barra, de uma usina de pelletização, píeres offshore com acesso por meio de um canal com 21 metros de profundidade e capacidade para receber navios de grande porte com berços de atracação especializados e dedicados às diferentes famílias de produtos.

Em paralelo às obras, o empreendimento já atrai empresas de vários setores econômicos, interessadas nas condições logísticas privilegiadas, em segmentos como o de siderurgia, indústria automotiva e metal-mecânica, entre outras. Grupos brasileiros e do exterior já visitaram a região para conhecer de perto a oportunidade de montar bases produtivas no local e garantir presença no empreendimento.

III.4 Conclusão

A análise do estudo também revelou a falta de transparência na aplicação dos recursos. Como a legislação não determina mais os setores em devem ser investidos, a questão gira em torno da boa gestão por parte das Prefeituras, de maneira transparente, a fim que a população possa acompanhar a correta utilização dos *royalties*.

Apesar de promoverem melhoras nas receitas, esta não seria a idéia principal dos *royalties*. Os *royalties* têm como função compensar os municípios de uma trajetória econômica baseada em um recurso não-renovável, por isso a necessidade de atrelar sua aplicação a investimentos pró-diversificação produtiva (LEAL e SERRA, 2002).

CONCLUSÃO

Desde a criação da PETROBRAS, em 1953, a indústria de petróleo brasileira vem apresentando um incontestável potencial para a promoção de inovações nos diversos setores da indústria e, ao mesmo tempo, na reprodução de renda e emprego, através de maciços investimentos e seu impacto sobre as demais cadeias produtivas, devido a seu efeito multiplicador.

Sendo a necessidade contínua de esforço exploratório uma das características da indústria do petróleo, são esperados maiores investimentos no setor, para garantir o nível de reservas compatível com a produção no longo prazo. Porém, com o desenvolvimento de novas tecnologias e as descobertas de novas jazidas, principalmente na plataforma continental, as expectativas são de que a produção venha a aumentar, gerando mais recursos, inclusive sob a forma de royalties e participações especiais. Como foi apresentado ao longo deste trabalho, estes recursos, que se tornaram expressivos a partir de 1998/1999, demonstraram-se fundamentais para promover uma melhora na situação fiscal do Estado e dos municípios fluminenses.

O súbito aumento dos royalties e participações especiais originou-se de uma conjunção de fatores. Um deles foi o deslocamento da alíquota máxima de *royalties* (de 5% para 10%, do valor da produção), a partir da promulgação da Lei n.º 9.478/97. Além deste, houve uma elevação dos preços de referência utilizados nos cálculos dos *royalties* que, após o Decreto n.º 2.705/98, passaram a variar de acordo com os preços internacionais do petróleo e do gás natural, e com a flutuação do câmbio. Por fim, ocorreram aumentos na produção destes hidrocarbonetos na Bacia de Campos, devido, principalmente, à grande produtividade de campos gigantes, promovendo um crescimento espetacular das participações especiais que, no médio prazo, deverão superar, em arrecadação, os *royalties*.

Os *royalties* e participações especiais constituíram-se num importante reforço no orçamento, no sentido que possibilitou superávits das receitas em relação às despesas, para a maioria dos municípios beneficiários, revertendo a situação deficitária em que se encontravam em 1997/1998. Cresceram também as participações daqueles recursos nas receitas totais municipais: a progressão das porcentagens apresentou um salto gigantesco e

repentino de dependência da receita total municipal em relação aos *royalties* e participações especiais.

O potencial dos *royalties* tornou-se visível quando foram comparados com as receitas tributárias municipais e os repasses intergovernamentais (que, tradicionalmente, sempre se constituíram na principal fonte de recursos dos municípios). O volume arrecadado no período superou todas as outras fontes, ultrapassando impostos importantes, como o ICMS e o ISS.

Averiguou-se, no trabalho, que houve diminuição da participação dos tributos municipais na receita total. Como os municípios estão ganhando mais com as participações governamentais, não está havendo preocupação em garantir receitas próprias, permanecendo subordinados aos repasses de outras esferas de governo, e ampliando a dependência em relação aos *royalties* e participações especiais. Outro problema é a guerra fiscal, levando municípios a abdicarem de impostos, na esperança de que a atração de empresas possa vir a gerar rendimentos no longo prazo.

Esta redução nos recursos tributários leva a crer que os municípios podem estar se utilizando dos *royalties* para promover ajustes em suas contas, a fim de se enquadrarem na legislação estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Isto contrasta a lógica das indenizações petrolíferas, que seria de oferecer condições para a sustentabilidade econômica das regiões beneficiadas, pelas atividades de E&P, num período posterior ao esgotamento das jazidas de petróleo e gás natural.

Quanto à capacidade de investimento, estabeleceu-se a hipótese de que os *royalties* estão contribuindo para este aumento dos investimentos, graças ao seu reforço nos cofres públicos municipais. Todavia, os valores dos investimentos, quando comparados com as receitas de, evidenciam que estão sendo destinados para fins diversos, e não exclusivamente nesta categoria de despesas de capital. Apesar deste procedimento estar de acordo com a legislação vigente, desperdiça-se um grande potencial de investimento, quando se considera as áreas de uso das participações governamentais estabelecidas por legislações anteriores à Lei do Petróleo.

Do que foi visto, deduz-se que a repartição das receitas dos *royalties* e participações especiais está sendo direcionada a prover governos locais, dos recursos necessários ao atendimento da demanda extraordinária por serviços públicos. Entretanto, poucos

municípios apresentaram uma ação mais harmonizada, voltada para um projeto de sustentabilidade, de diversificação da base produtiva local e da geração de trabalho e renda fora da cadeia do petróleo.

A análise do estudo também revelou a falta de transparência na aplicação dos recursos. Como a atual legislação não determina os setores que devam ser contemplados, a questão gira em torno de uma transparente e eficiente gestão, por parte das Prefeituras, para a correta utilização dos *royalties*. Além de promover obras de infra-estrutura física, o Poder Público Municipal deve assumir responsabilidades nos setores de infra-estrutura social e econômica, com objetivo de promover a geração de empregos, a melhoria das condições de vida de seus munícipes e garantir o crescimento diversificado, participativo e auto-sustentável. Mais do isto, deve implementar ações conjuntas com outros municípios, para a promoção de um desenvolvimento regional.

Das limitações encontradas na confecção desta monografia, surgiu a dificuldade de especificar, de maneira precisa, as áreas beneficiadas pelos *royalties* e participações especiais, pelo motivo da dispersão das informações sobre o assunto abordado. Ademais, é complexa a desagregação dos benefícios oriundos das participações governamentais, daqueles originados pela indústria petrolífera como um todo. Os quadros de execução orçamentária, na forma como são apresentados pelas Prefeituras, enfatizam somente a legalidade e a gestão de caixa, não permitindo a correta apropriação dos *royalties* às áreas a que são direcionados.

Soma-se a este fato, a dificuldade de obtenção e demora no encaminhamento de informações, por parte dos órgãos públicos, e o curto espaço de tempo decorrido do início do recebimento das participações governamentais e seus reais efeitos sobre a vida socioeconômica municipal. A maturação dos investimentos é lenta, e os resultados aparecem somente no longo prazo. Há de se considerar que as demandas sociais são elevadas, e os índices refletem um acúmulo das ações de sucessivas administrações municipais.

BIBLIOGRAFIA

ANP. Agência Nacional de Petróleo. **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo e do Gás Natural 2002**. Rio de Janeiro: ANP, 2002.

ANP. Agência Nacional de Petróleo. **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo e do Gás Natural 2003**. Disponível: <http://www.anp.gov.br>. (Capturado em 15 de julho de 2010).

ANP. Agência Nacional de Petróleo. **Royalties e Participações Especiais**. Disponível: <http://www.anp.gov.br>. (Capturado em 13 de maio de 2010).

ARAÚJO, J. **Indústria de Petróleo e Economia do Rio de Janeiro**. In: FREIRE, A.; MATTA, M.; SARMENTO, C. (coord). Um Estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

BARBOSA, D. **Guia dos royalties do petróleo e do gás natural**. Rio de Janeiro, ANP, 2001.

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

BRASIL. **Decreto Lei 2.705, de 3 de agosto de 1998**. Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências. Disponível em www.anp.gov.br. Acesso em: 15 de julho de 2009.

BRASIL. **Decreto-lei nº 395 de 1938**. Declara de utilidade pública e regula a importação, exportação, transporte, distribuição e comércio de petróleo bruto e seus derivados, no

território nacional, e bem assim a indústria da refinação de petróleo importado ou produzido no país, e dá outras providências. Disponível em: <http://wwwt.senado.gov.br/servlets/NJUR>. Acesso em: 15 de julho de 2009.

BRASIL. Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953. Dispõe sobre a política nacional do petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional de Petróleo, institui a Sociedade Anônima e dá outras providências. Disponível em: <http://wwwt.senado.gov.br/servlets/NJUR>. Acesso em: 15 de julho de 2009.

BRASIL. Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). Republicada no Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 de janeiro de 1990. Disponível em: <http://wwwt.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7990.htm>. Acesso em: 15 de julho de 2009.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 06 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. Disponível em www.anp.gov.br. Acesso em: 15 de julho de 2009.

CARVALHO, A.; TOTTI, M. **Exploração e Produção de petróleo e gás na Bacia de Campos: Impactos na geração de empregos em Macaé – RJ.** In: CONGRESSO BRASILEIRO DE P&D EM PETRÓLEO E GÁS. 2. Rio de Janeiro, 2003.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo. **Produção teórica em economia regional:** uma proposta de sistematização. 2002. Disponível em: <[HTTP://www.desenbahia.ba.gov.br/estudos/artigos.asp](http://www.desenbahia.ba.gov.br/estudos/artigos.asp)>. Acesso em: 15 jul. 2009.

CIDE. Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro. **Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro 1999 – 2000**. Rio de Janeiro: CIDE, 2001.

CORREA, R. L. **A Rede Urbana**. Terceira edição, São Paulo: Editora Ática, 1994.

CRESPO, N. E Campos dos Goytacazes perde a corrida do petróleo. In: PIQUET, R. (Org). **Petróleo, royalties e região**. Rio de Janeiro: Garamond 2003.

FAURÉ, Y. A. HASENCLEVER, L. **As transformações das configurações produtivas locais no Estado do Rio de Janeiro: instituições, interações, inovações**. Relatório de pesquisa. IE-UFRJ, 2004.

GIAMBIAGI, F. **Finanças Públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

HERMANSEN, T. **Development poles and development centers in national and regional development**. In: KUKLINSKI, A. (Ed.), **Growth poles and growth centers in regional planning**. Paris: Mouton, 1972. p. 1-68.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Relatórios de Indicadores Conjunturais**. Disponível: <http://www.ibge.gov.br>. (Capturado em 07 de junho de 2010).

KUPFER, D., et al. **Impacto econômico da expansão da indústria do petróleo**. Relatório final. Grupo Indústria e Competitividade. IE-UFRJ, 2000.

LEAL, J. A.; SERRA, R. **Nota sobre os Fundamentos Econômicos da Distribuição Espacial dos Royalties Petrolíferos no Brasil**. Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, 2002.

LISBOA, M. **A festa dos royalties do Petróleo**. Rumos. São Paulo, ano 27, n. 208, p.26-33, maio 2003.

MARCHARETE, N.; MURTA, M. **Royalties do Petróleo e do Gás Natural e a economia do Estado do Rio de Janeiro**. In: Workshop Petróleo e Desenvolvimento Municipal. Fundação José Bonifácio. Rio de Janeiro, 28 de maio de 2003.

MENEZELLO, Maria D' Assunção Costa. **Comentários à Lei do Petróleo – Lei Federal nº 9.478, de 6-8-1997**. São Paulo: Atlas, 2000.

MONIÉ, F. Petróleo, Industrialização e Organização do Espaço Regional. In: PIQUET, R. (Org). **Petróleo, royalties e região**. Rio de Janeiro: Garamond 2003.

NASCIMENTO, F.; NUNES, F. **Municípios abrem fronteiras à indústria do petróleo**. Gazeta Mercantil. Rio de Janeiro, 11 jun. 2002. Primeiro Caderno, p.1.

OLIVEIRA, F. G. **Reestruturação produtiva e regionalização da economia no território fluminense**. São Paulo, 2003. 231 p. Tese (Doutorado) – Geografia, Universidade de São Paulo.

OMPETRO. Organização dos Municípios Produtores de Petróleo. **Estatuto Social**. Disponível: [http:// www.ompetro.org](http://www.ompetro.org). (Capturado em 20 de agosto de 2010).

PAMPLONA, N. **Em busca dos dólares do petróleo**. Jornal do Commercio, Rio de Janeiro, 8 jun. 2003. Primeiro Caderno, p.18.

PERROUX, F. (1977) **O Conceito de Polo de Crescimento**, em SCHWARTZMAN, J. Economia Regional – Textos escolhidos; Convênio CEDEPLAR/CETREDE – MINTER, UFMG, ed. original *Note sur La Notion de Pôle de Croissance*, Economie Appliquée, 1955.

PERROUX, F. **L'économie Du XX siècle**. Paris: Presses Universitaires de France, 1964.

PETROBRAS. **Relatório anual de 2008**. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br>>. Acesso em: 22 de julho de 2010.

PIQUET, R. Da cana ao petróleo: uma região em mudança. In: PIQUET, R. (Org). **Petróleo, royalties e região**. Rio de Janeiro: Garamond 2003.

PIQUET, R. **Impactos de um setor de alta tecnologia em uma região brasileira – o norte fluminense na era do petróleo**. V *Colóquio sobre Transformaciones Territoriales*. Universidad Nacional de La Plata – La Plata – Argentina, 3, 4 e 5 de novembro de 2004.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Novo Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível: <http://www.pnud.org.br>. (Capturado em 10 de junho de 2010).

POSTALLI, F. A. S. **Renda Mineral, Divisão de Riscos e Benefícios Governamentais na Exploração de Petróleo no Brasil**. 2002, 119 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Pesquisas Econômicas da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

SANTOS, E. M.; LOSS, G. R. Resource Curse Thesis e a Regulação das Participações Governamentais de Petróleo e Gás no Brasil. In: **Revista de Direito Público da Economia – RDPE, ano 1, nº 04, out/dez, 2003**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

SANTOS, S. *Royalties do Petróleo à luz do direito positivo*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2001.

SCHIOSER, R. F. **Um Modelo de Alívio de Royalties para Campos Maduros de Petróleo**. 2002, 69 f. Dissertação (Mestrado em Petróleo) – Universidade de Campinas, São Paulo, 2002.

Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 27 de julho de 2010.

SERRA, R. Desdobramento Espacial da Exploração e Produção de Petróleo no Brasil: em busca de um nexos para a distribuição dos royalties entre os municípios. Rio de Janeiro: UCAM – Campos dos Goytacazes, 2003.

SILVA, R. R. S.; CARVALHO, A. M. Formação econômica do Norte Fluminense. In: PESSANHA, R. M.; SILVA NETO, R. **Economia e desenvolvimento no Norte Fluminense – da cana-de açúcar aos royalties do petróleo.** Campos dos Goytacazes: WTC editora, 2004.

SILVA, E. M. G. *Cadeias Produtivas e Complexos Industriais da Economia Fluminense.* 2007, 133f. Tese (Mestrado em Economia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

SOUTO, A. Como reconhecer um bom governo?; O papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida. São Paulo: Publicações Pólis, n. 21, 1995.

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br>>. Acesso em: 23 de julho de 2010.

Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 23 de julho de 2010.