

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**As Participações Governamentais sobre a Indústria do
Petróleo e sua influência no Estado do Rio de Janeiro e
Região Norte Fluminense**

CELSO SÁ BASTOS JUNIOR

Matrícula: 109024280

ORIENTADOR: Prof. Renata Lèbre La Rovere

Abril de 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**As Participações Governamentais sobre a Indústria do
Petróleo e sua influência no Estado do Rio de Janeiro e
Região Norte Fluminense**

CELSONO SÁ BASTOS JUNIOR

Matrícula: 109024280

ORIENTADOR: Prof. Renata Lèbre La Rovere

Abril de 2018

Agradecimentos

Gostaria de agradecer a meus pais Celso Sá Bastos e Roselene da Silveira Melo Bastos que, muitas vezes, acreditaram mais no meu sucesso do que eu mesmo e se esforçaram ao máximo para me proporcionar uma excelente formação acadêmica. Seus valores e dedicação me inspiraram, ao longo da vida, a tentar melhorar sempre, e sem eles, certamente, eu não conseguiria realizar meus objetivos.

Devo agradecer também a professora Renata Lebre La Rovere, que me ajudou a desenvolver esse trabalho, com muita paciência e dedicação, assim como aos demais professores do Instituto de Economia da UFRJ e ao professor Mauro Osório, com quem pude aprender muito sobre o Estado do Rio de Janeiro, que me incentivou desenvolver esse projeto e hoje tenho como um mestre e amigo.

Finalmente, gostaria de agradecer a todos os amigos que me apoiaram até aqui, e em especial a minha namorada, Anita Santos de Faria, e minha irmã, Suelen Melo Bastos, pelo suporte e atenção durante a realização desse projeto.

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo analisar a evolução das compensações financeiras pagas pelos concessionários das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural à União, Estado do Rio de Janeiro e municípios da Região Norte Fluminense, a partir da Lei do Petróleo, de 1997, e seus impactos.

Para isso, foi realizada uma análise sobre os dados de *royalties* e participações especiais, assim como indicadores socioeconômicos do ERJ e municípios do Norte Fluminense. Também foi realizada uma análise histórica sobre as legislações que regiam a atividade petrolífera nacional, e uma contextualização histórica do estado e da região em questão.

Sumário

Introdução:	9
Capítulo 1: A evolução da Arrecadação de <i>royalties</i> do petróleo no Brasil	111
1.1. A Lei do Petróleo e legislações anteriores	Erro! Indicador não definido. 1
1.2. As mudanças sobre a regra de divisão das receitas de petróleo.....	17
1.3. A produção e a arrecadação nacional.....	20
Capítulo 2: A Indústria do Petróleo e o Estado do Rio de Janeiro	25
2.1. Uma análise da Economia Fluminense nos séculos XX e XXI.....	25
2.2. O Estado do Rio de Janeiro e a Indústria do Petróleo	30
2.3. O papel das receitas do petróleo nas finanças do Estado	40
Capítulo 3: O Norte Fluminense e sua forte relação com o petróleo.....	38
3.1. A região Norte Fluminense e sua história.....	38
3.2. As participações governamentais e a região	43
3.3. O desenvolvimento local	50
Conclusão.....	59
Referências bibliográficas:	62

Índice de tabelas e gráficos

Tabela 1.1 – Receitas de <i>royalties</i> e participações especiais no ano de 2010	18
Gráfico 1.2 – Produção de petróleo no Brasil 1997-2016	21
Gráfico 1.3 – Produção de gás natural no Brasil 1997-2016.....	21
Gráfico 1.4 – Evolução da arrecadação anual de royalties no Brasil 1997-2016.....	23
Gráfico 1.5 – Evolução dos preços médios anuais do petróleo Brent 1997-2016.....	23
Tabela 2.1 – Participação relativa do ERJ no valor de transformação industrial brasileiro	27
Tabela 2.2 – Variação e valor adicionado bruto a preços básicos segundo atividade econômica 2002-2014.....	28
Tabela 2.3 – Variação e valor adicionado bruto a preços básicos segundo atividade econômica 2014-2015.....	29
Gráfico 2.4 – Evolução das reservas provadas de petróleo no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro 1997-2016	31
Gráfico 2.5 – Evolução das reservas provadas de gás natural no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro 1997-2016.....	32
Gráfico 2.6 – Evolução da produção de petróleo no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro 1997-2016.....	33
Gráfico 2.7 – Evolução da produção de gás natural no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro 1997-2016	33
Gráfico 2.8 – Evolução da arrecadação anual de royalties no ERJ, total dos estados, municípios fluminenses e total dos municípios 1997-2016.....	34
Gráfico 2.9 – Evolução da arrecadação anual de participações especiais no ERJ, total dos estados, municípios fluminenses e total dos municípios 1999-2016	34
Gráfico 3.1 – Evolução da arrecadação anual de royalties e participações especiais na Região Norte Fluminense 1999-2016.....	44
Tabela 3.2 – Variação da arrecadação de royalties na Região Norte Fluminense 1999-2008	45
Tabela 3.3 – Variação da arrecadação de participações especiais na Região Norte Fluminense 1999-2008	46
Tabela 3.4 – Variação da arrecadação de royalties na Região Norte Fluminense 2008-2016	47

Tabela 3.5 – Variação da arrecadação de participações especiais na Região Norte Fluminense 2008-2016	47
Tabela 3.6 – Composição do PIB da região Norte Fluminense, ERJ, região Sudeste e Brasil.....	48
Tabela 3.7 – Composição dos empregos formais na região Norte Fluminense, ERJ, região Sudeste e Brasil	49
Tabela 3.8 – IFDM Emprego e Renda na Região Norte Fluminense 2005-2013	52
Tabela 3.9 – IFDM Emprego e Renda e posição no ranking nacional na Região Norte Fluminense 2005-2013	52
Gráfico 3.10 – Evolução do IFDM educação na Região Norte Fluminense entre 2005-2013	54
Tabela 3.11 – IFDM educação e posição no ranking nacional na Região Norte Fluminense 2005-2013	54
Gráfico 3.12 – Evolução do IFDM saúde na Região Norte Fluminense 2005-2013.....	55
Tabela 3.13 – IFDM saúde e posição no ranking nacional na Região Norte Fluminense 2005-2013	56
Tabela 3.14 – IFDM Geral e posição no ranking nacional e estadual da Região Norte Fluminense 2005-2013	57
Tabela 3.15 – Royalties per capita na Região Norte Fluminense e ranking no ERJ	57

Introdução

O desenvolvimento econômico pode ser descrito como um processo de crescimento de uma determinada economia, de forma que esta aumente sua capacidade de produzir bens e serviços. Aliado a esse crescimento quantitativo, espera-se também que ocorram mudanças e transformações sociais que possam resultar em um crescimento qualitativo dessa mesma economia, refletindo-se em melhorias nas condições de vida da população.

Tendo como objetivo a retomada do desenvolvimento econômico, a partir da década de 1990, intensificou-se o debate sobre políticas que pudessem permitir esse movimento. Alinhadas a uma tendência verificada em outras economias relevantes, como Estados Unidos e Inglaterra, medidas de cunho neoliberal foram adotadas em busca de atrair mais investimentos, melhorar a eficiência da gestão em todas as esferas de poder e o ambiente de negócios.

Em um primeiro momento, especialmente após a constituição de 1988, iniciou-se um processo de descentralização das receitas públicas, aumentando a participação de estados e municípios, iniciando assim uma nova etapa do federalismo fiscal brasileiro. Esse processo vem ganhando força com o tempo, fazendo com que os municípios e estados brasileiros venham assumindo cada vez mais responsabilidades, que antes ficavam sob a tutela de outras esferas de governo.

Segundo Paiva (2001), sobre a tendência de descentralização relatada acima, esta foi intensificada devido ao processo de globalização e reconfiguração dos padrões produtivos. Economias globalizadas exigem de si mesmas uma inserção competitiva pautada em uma valorização do espaço local, buscando dinamizar suas potencialidades e instrumentalizar sua inserção na cadeia produtiva local, nacional e mundial. Assim, tornou-se fundamental para os municípios e estados uma disposição maior de recursos para suprir suas necessidades e executar suas novas atribuições, tendo em vista também uma cobrança maior por melhorias em seu desempenho e promoção do seu desenvolvimento. E uma das alternativas encontradas para esse incremento nas receitas

foram às participações governamentais sobre a exploração e produção de petróleo e gás natural, principalmente as participações especiais e os *royalties*¹.

Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo analisar a importância das participações governamentais derivadas da indústria petrolífera para as receitas do Estado do Rio de Janeiro (ERJ) e nos municípios da região Norte Fluminense, principais beneficiários dessas. O ponto principal de análise será a evolução dessas receitas e como está sendo a alocação desses recursos por parte de seus beneficiários.

No capítulo 1, será feita uma análise sobre a legislação que rege esse setor, sua evolução histórica e por fim uma análise sobre a arrecadação das participações governamentais no Brasil. No capítulo 2, teremos um panorama histórico da economia do estado do Rio de Janeiro nos séculos XX e XXI, uma análise sobre a importância da Bacia de Campos e o papel das receitas do petróleo e gás natural nas finanças desse estado. Por fim, no capítulo 3 será feita uma análise da região Norte Fluminense, passando por suas origens históricas e analisando os efeitos da indústria do petróleo no desenvolvimento local.

A metodologia utilizada será a análise de dados sobre produção, arrecadação e indicadores sociais referentes a Brasil, ERJ e municípios da região Norte Fluminense, no período compreendido entre 1997 e 2016.

¹ *Royalties* são uma das formas mais antigas de remuneração sobre o direito de desempenhar uma determinada atividade econômica. Derivada da palavra *royalty*, em inglês, remete a um fluxo de pagamentos ao proprietário de um ativo não renovável, que o cede para terceiros explorarem ou comercializarem.

Capítulo 1: A evolução da arrecadação de *royalties* do petróleo no Brasil

O objetivo deste capítulo é examinar como se comportou a arrecadação das participações governamentais sobre a atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil, entre os anos de 1997 e 2016. Será também abordado o histórico das legislações que tratavam destas receitas.

1.1. A Lei do Petróleo e legislações anteriores

Segundo a ANP (2017), entre os anos de 1997 e 2016, foi distribuído um total de R\$ 157,7 bilhões a títulos de *royalties*, considerando todos os beneficiários destas indenizações. Desse total, R\$ 62,8 bilhões foram destinados ao Estado do Rio de Janeiro e seus municípios beneficiários dessas receitas, correspondendo a um total de 39,9% do total distribuído. Para o mesmo período, foi distribuído um total de R\$ 148,5 bilhões em participações especiais, correspondendo desse valor para o Estado do Rio de Janeiro e seus municípios beneficiários uma parcela de R\$ 65,1 bilhões, 43,8% do total distribuído.

Esses valores expressivos resultam de um conjunto de leis que modificou a estrutura produtiva da indústria petrolífera brasileira. A Lei nº 9.478, popularmente conhecida como Lei do Petróleo, de 6 de agosto de 1997, regulamentou a Emenda constitucional nº 9, de novembro de 1995, quebrando assim o monopólio exercido pela PETROBRAS sobre as atividades relacionadas a exploração de petróleo no Brasil.

Esse novo modelo foi adotado com o objetivo de impulsionar os investimentos na área de petróleo e gás, atraindo mais empresas para atuar no mesmo e melhorando o ambiente de negócios, permitindo também à própria PETROBRAS compartilhar parte dos riscos operacionais sempre presentes à atividade. Esse novo momento quebrou o

paradigma antes adotado pelo governo federal, estabelecido desde o início das atividades de exploração de petróleo, ainda no início do século XX.

De acordo com POSTALI (2002), tendo como base o pressuposto de que as riquezas contidas no subsolo do país constituem propriedade da própria União, esta adotou uma estratégia nacionalista visando à apropriação das benesses econômicas oriundas da extração e comercialização do petróleo e gás natural encontrados no país. Assim, foi adotada uma estratégia monopolista dessas atividades em território nacional, com o intuito de abastecer nossas demandas internas e garantir os interesses do país.

Em busca de garantir os objetivos acima, através do Decreto Lei nº 538, foi instituído o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), visando estabelecer diretrizes e viabilizar o desenvolvimento da indústria nacional do petróleo. Anos depois, já na década de 1950, veio a consolidação do setor através da campanha de viés nacionalista conhecida pelo slogan “O Petróleo é Nosso”, com o apoio de diversos segmentos da sociedade.

Toda essa mobilização presente na época, somada às crises oriundas da escassez de petróleo também presentes na década em questão, fizeram com que o então presidente Getúlio Vargas enviasse ao congresso o projeto de lei propondo a criação da PETROBRAS (Petróleo Brasileiro S.A.). Assim, no dia 3 de outubro de 1953, através da Lei nº 2.004, a estatal foi criada, sendo estabelecido também o monopólio da União sobre as atividades de exploração e produção (E&P) no território nacional. As atividades da empresa propagaram-se ao longo do tempo, atingindo padrões técnicos reconhecidos internacionalmente, tornando-se referência no setor.

Esse monopólio perdurou por quase meia década, até 9 de novembro de 1995, data da promulgação da Emenda Constitucional nº 9, que alterava o artigo 177 da Constituição de 1988. Essa passou a permitir a participação de empresas privadas nas atividades de produção (E&P), porém se manteve o monopólio da União sobre as reservas minerais.

O processo de flexibilização do monopólio das atividades no setor de petróleo e gás só foi consolidado com Lei do Petróleo, que estabeleceu um novo modelo para exploração e produção. A União permaneceu como detentora dos recursos minerais, porém a mesma passou a transferir as atividades para empresas privadas e para a própria

PETROBRAS, através de contratos de concessão. Este novo modelo deixava para trás o antigo paradigma monopolista, estimulando a concorrência e fomentando a atração de novos investimentos para o setor. Assim, a PETROBRAS teve condições de atuar de maneira semelhante a uma empresa privada, podendo escolher livremente quais projetos e parceiros para cada atividade, diversificando seus riscos e ganhando “know how” de outras empresas atuantes no setor (BARBOSA, 2001).

Outro ponto que Lei nº 9.478 abordava era a forma como seriam estabelecidos esses contratos de concessão. Com a finalidade de promover a regulação, contratação e fiscalização das atividades inerentes à indústria de petróleo e gás, foi criada a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Com esta ficou a responsabilidade sobre a realização das licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, a celebração dos mesmos e posteriormente a fiscalização da execução dos mesmos.

O novo modelo estabelecido para a indústria petrolífera brasileira definia também para seus concessionários, além dos tributos e obrigações exigidos por qualquer empresa atuante sob tutela da legislação nacional, o pagamento de compensações financeiras aos estados e municípios; ao Ministério da Ciência e Tecnologia e ao Comando da Marinha como forma de compensação financeira. Assim, essas receitas funcionam como uma restituição à sociedade de uma parcela da renda gerada pela exploração e produção de petróleo e gás natural, recursos de caráter não renovável.

O pagamento de *royalties* teve origem na mesma lei que estabeleceu a criação da PETROBRAS, em outubro de 1953. Ficou então estabelecido o pagamento de 4% sobre valor de produção em terra de petróleo e gás natural aos estados produtores e 1% aos municípios cujo território fosse realizado a lavra destes hidrocarbonetos.

Com o início da produção offshore, houve necessidade de uma nova regulamentação que atendesse as novas demandas da indústria petrolífera. Em 27 de dezembro de 1985, foi promulgada a Lei nº 7.453, que tornava obrigatório o pagamento de *royalties* incidentes sobre a produção em mar de petróleo e gás natural. O percentual estabelecido, assim como o determinado nas produções terrestres, ficou em 5% do valor produzido, sendo distribuído da seguinte forma:

- a) 1,5% aos estados confrontantes com poços produtores.

- b) 1,5% aos municípios confrontantes com poços produtores e aos pertencentes às áreas geoeconômicas dos mesmos.
- c) 1% ao Ministério da Marinha
- d) 1% à constituição de um Fundo Especial a ser rateado entre todos os estados e municípios brasileiros.

Posteriormente, foi realizada uma alteração na distribuição dos *royalties*. A Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, determinou que os municípios onde houvesse instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural fossem incluídos no rateio dessas receitas. Foi estabelecido um percentual de 0,5% para esses municípios, porém não houve alteração na alíquota total destinada ao pagamento de *royalties*, mantendo-se em 5%. Assim, ficou determinado que quando a lavra ocorresse em terra, o percentual destinado aos estados produtores fosse reduzido de 4% para 3,5%. No caso de lavras que ocorressem na plataforma continental, o valor destinado para o Fundo Especial foi reduzido de 1% para 0,5%.

A Lei do Petróleo trouxe ainda maiores modificações na estrutura de pagamento de *royalties*. A mais impactante delas foi o aumento da alíquota básica, antes fixada em 5%, passando para 10%². A redação mantinha inalterados os critérios para distribuição da parcela de 5% já estabelecida pela lei anterior, a Lei nº 7.990/89, e estabelecia uma nova formatação para o montante excedente a esses 5% iniciais.

No caso da lavra realizada em terra ou lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres, o artigo 48 da nova lei determinava que os 5% mínimos do valor da produção a serem distribuídos respeitassem a seguinte configuração:

- a) 70% destinados aos estados produtores.
- b) 20% destinados aos municípios produtores.
- c) 10% destinados aos municípios onde estivessem localizadas as instalações de embarque e desembarque.

Quando a lavra fosse oriunda de território localizado na plataforma continental, a parcela mínima a ser distribuída seguiria outra configuração:

² A alíquota básica passou a ser de 10%, porém a mesma poderia ser reduzida pela ANP a um mínimo de 5% quando fatores de risco impactassem na viabilidade da exploração e produção)

- a) 30% destinados aos estados confrontantes com poços.
- b) 30% destinados aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas.
- c) 20% destinados ao Comando da Marinha.
- d) 10% destinados aos municípios onde se localizarem instalações de embarque e desembarque.
- e) 10% destinado ao Fundo Especial, a ser distribuído entre os estados e municípios.

Ainda na Lei nº 9.478/97, o artigo 49 definia os critérios de distribuição do montante excedente aos 5% iniciais. Esse definia que no caso da produção estabelecida em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres, seriam distribuídos:

- a) 52,5% aos estados produtores.
- b) 25% ao Ministério de Ciência e Tecnologia.
- c) 15% aos municípios produtores.
- d) 7,5% aos municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque.

Ainda na redação do mesmo artigo, da mesma lei, ficou definido que em caso de lavras localizadas na plataforma continental, seriam distribuídos:

- a) 25% ao Ministério de Ciência e Tecnologia.
- b) 22,5% aos estados confrontantes.
- c) 22,5% aos municípios confrontantes.
- d) 15% ao Comando da Marinha.
- e) 7,5% aos municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque.
- f) 7,5% ao Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os estados e municípios do território nacional.

Inicialmente, os pagamentos dessas receitas eram feitos diretamente a seus beneficiários, porém isso foi alterado em agosto de 1998. Com a alteração, a Secretaria do Tesouro Nacional passou a ser a responsável pelo recebimento das receitas de *royalties*, efetuando o repasse aos beneficiários através do Banco do Brasil. Os valores a

serem creditados aos beneficiários seriam conhecidos no segundo mês após o período em que fosse realizada a produção³.

A métrica para o cálculo dessas receitas teria como base a produção mensal ocorrida. Assim, a alíquota seria aplicada aos volumes totais produzidos ao longo do mês, multiplicados pelo respectivo preço de referência estabelecido para o mesmo mês. A métrica relativa ao preço de referência foi estabelecida pelo Decreto nº 2.705/98, que determinava que o preço a ser usado como referência em cada campo de produção seria igual à média ponderada dos preços de venda praticados pelos respectivos concessionários ou o mínimo estabelecido pela ANP, considerando sempre o que for maior entre os dois.

O preço mínimo também era calculado pela ANP, definido através das Portarias nº 155 e nº 206, de 1998 e 2000, respectivamente. A metodologia de cálculo usa como base uma fórmula paramétrica que utiliza como referência o preço de negociação do petróleo tipo Brent e taxa de câmbio entre o real e o dólar americano⁴. A cotação utilizada para o petróleo Brent tinha como referência a PLATTS CRUDE OIL MARKETWIRE. Assim, a valoração do petróleo produzido no país acompanhava as cotações e parâmetros internacionais de mercado, permitindo maior segurança financeira para a indústria de petróleo (FERNANDES, 2007).

Além das receitas oriundas dos *royalties*, a Lei do Petróleo também alterou a metodologia utilizada para o cálculo das participações governamentais. O decreto nº 2.705, de 3 de agosto de 1998, determinou mais três tipos de participações governamentais: as participações especiais, o bônus de assinatura e o pagamento pela ocupação ou retenção.

O pagamento pela ocupação ou retenção de área tem valor inicial definido no edital de licitação e depois é reestabelecido no contrato de concessão, sendo fixado por fração de área do bloco ou por quilômetro quadrado. Seu pagamento é feito anualmente

³ Exemplo: os *royalties* referentes à produção de janeiro de 2000 seriam conhecidos apenas em março de 2000.

⁴ Segundo a ANP, temos que $P_{min} = T_{cb} \times 6,2898 \times (P_{brent} + D)$; onde: “Pmin” é o preço mínimo a ser considerado para o petróleo nacional no campo, cotado em reais por metro cúbico, “Tcb” é a média das taxas cambiais diárias para a compra de dólar americano, divulgadas pelo Banco Central do Brasil, no mês da produção, “Pbrent” é a média das cotações diárias para o petróleo tipo Brent, cotado na *Platts Crude Oil Marketwire*, no mês da produção, “D” é o resultado diferencial entre os preços observados do petróleo nacional e do petróleo tipo Brent, cotados em dólares americanos por barril.

à ANP, e no ano de 2016, totalizou um pagamento de R\$ 246 milhões para a agência reguladora (ANP, 2017).

O bônus de assinatura pode ser compreendido como uma oferta inicial para se obter uma concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural. Esse somente será pago no ato de assinatura do contrato de concessão, pela empresa que sair vitoriosa do processo de licitação. O valor mínimo a ser ofertado é definido durante o processo licitatório e estabelecido no edital de licitação, sendo um dos fatores determinantes para decidir a empresa que receberá a concessão. Da mesma forma que o pagamento pela ocupação ou retenção de área, o bônus de assinatura é pago diretamente a ANP.

Por último, a participação especial (PE) é uma compensação financeira de caráter dinâmico, aplicada somente em casos onde o volume de produção ou a rentabilidade da atividade seja considerada superior ao esperado, conforme critérios definidos pelo Decreto nº 2.705, de 1998. Segundo a ANP (2017), no ano de 2016 foram pagos um total de R\$ 5,9 bilhões em participações especiais, sendo R\$ 1,9 bilhões pagos somente ao estado do Rio de Janeiro e seus municípios beneficiários. A redação da lei acima tratada distribuía essa receita da seguinte forma:

- a) 10% destinado aos municípios com produção em terra ou confrontantes com a plataforma continental onde é realizada a produção
- b) 10% destinado ao Ministério do Meio Ambiente.
- c) 40% destinado ao estado.
- d) 40% destinado ao Ministério de Minas e Energia.

1.2. As mudanças sobre a regra de divisão das receitas de petróleo

A indústria do petróleo e gás natural no Brasil tem como uma das suas principais características a concentração formada no território mais próximo a Bacia de Campos, região que concentra a maior parte da produção nacional. As regras de rateio estabelecidas com o advento da Lei do Petróleo, que favorecem os territórios mais

próximos as principais zonas de exploração e produção, forjaram o desenvolvimento de municípios extremamente dependentes das receitas oriundas de petróleo e gás natural. Essas receitas passaram a despertar bastante interesse, iniciando-se assim uma clara disputa por essas fontes de recurso, tendo como base o questionamento sobre a eficiência no gasto das mesmas e a necessidade de um modelo com melhor distribuição para todos os municípios e estados da União.

O estado do Rio de Janeiro, principal beneficiário dessas receitas, em função das características descritas acima, concentra parte expressiva das rendas relativas a petróleo e gás natural. Na tabela abaixo, podemos enxergar melhor essa realidade na distribuição de *royalties* e participações especiais no ano de 2010. O estado do Rio de Janeiro recebeu R\$ 2,0 bilhões, correspondente a 20,4% dos *royalties* distribuídos no ano de 2010, enquanto o total distribuído aos demais estados da União foi R\$ 915 milhões, sendo o total dos estados correspondente a 29,6% da receita total de *royalties*. Com relação às Participações Especiais, o estado do Rio de Janeiro recebeu R\$ 4,4 bilhões, que correspondem a 37,5% do total distribuído no ano de 2010, enquanto o total distribuído aos estados da União recebeu R\$ 5,8 bilhões, que correspondem a 40,0% da receita total em participação especial distribuída.

Tabela 1.1 – Receitas de *Royalties* e Participações Especiais no ano de 2010, em R\$ 1.000,00.

Item de Receita / Beneficiários	Total 2010	
<i>Royalties</i>	Abs.	%
RJ	2.026.613,40	20,4
Demais Estados	915.530,00	9,2
Municípios do RJ	2.233.055,40	22,5
Demais Municípios	1.157.885,80	11,7
Total União	3.596.744,70	36,2
Total Brasil	9.929.829,30	100
Participação Especial	Abs.	%
RJ	4.380.337,90	37,5
Demais Estados	287.666,50	2,5
Municípios do RJ	1.095.084,50	9,4
Demais Municípios	71.916,60	0,6
Total União	5.835.005,50	50
Total Brasil	11.670.010,90	100

Fonte: ANP

A mesma situação de concentração das rendas petrolíferas pode ser observada quando olhamos para os municípios do estado do Rio de Janeiro e os demais municípios da União. Os municípios Fluminenses receberam um total de R\$2,2 bilhões em *royalties*, valor correspondente a 22,5% do total distribuído no ano de 2010, enquanto o total de municípios da União receberam R\$ 3,4 bilhões, que correspondem a 34,2% do total distribuído. Quando analisamos as participações especiais essa concentração é ainda maior, onde os municípios fluminenses receberam o correspondente a 9,4% do valor total no de 2010, contra 10,0% distribuídos ao total de municípios da União⁵.

Diante desse contexto, após uma longa discussão política e jurídica, envolvendo o poder executivo, legislativo e judiciário, a então Presidente Dilma Rousseff aprovou a Lei nº 12.734/2012, que alterou os parâmetros de distribuição das participações governamentais referentes à exploração e produção de petróleo e gás natural. No que tange à exploração de petróleo em terra, rios lagos, ilhas fluviais e lacustres, não houve nenhuma alteração em relação às regras já estabelecidas. Em relação à produção na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, a parcela inicial de 5% dos *royalties* passou a ser distribuída da seguinte forma:

- a) 20% aos estados confrontantes (a alíquota anterior era de 30%).
- b) 17% aos municípios confrontantes, sendo reduzido a 4% até o ano de 2019 (a alíquota anterior era de 30%).
- c) 20% à União (a alíquota não foi alterada).
- d) 3% aos municípios afetados, sendo reduzido a 2% até o ano de 2017.
- e) 20% ao fundo especial a ser distribuído entre os estados e Distrito Federal, sendo aumentado para 27% até o ano de 2019.
- f) 20% ao fundo especial a ser distribuído entre os municípios, sendo aumentado para 27% até o ano 2019.

Já na parcela que excedesse os 5%, a nova distribuição ficaria assim:

- a) 20% aos estados confrontantes (a alíquota anterior era de 22,5%).
- b) 17% aos municípios confrontantes, sendo reduzido a 4% até o ano de 2019 (a alíquota anterior era de 22,5%).
- c) 20% à União (a alíquota anterior era de 40%).

⁵ A tabela 1.1 utiliza dados do ano de 2010 por ser o ano de principal discussão sobre as regras de rateio das receitas indenizatórias sobre a atividade petrolífera.

- d) 3% aos municípios afetados, sendo reduzido a 2% até o ano de 2017.
- e) 20% ao fundo especial a ser distribuído entre os estados e Distrito Federal, sendo aumentado para 27% até o ano de 2019.
- f) 20% ao fundo especial a ser distribuído entre os municípios, sendo aumentado para 27% até o ano 2019.

A nova lei também fez modificações na distribuição das participações especiais. A nova configuração ficou definida da seguinte forma:

- a) 34% aos estados confrontantes, sendo reduzido a 20% até o ano de 2019 (a alíquota anterior era de 40%).
- b) 5% aos municípios confrontantes, sendo reduzido a 4% até o ano de 2019 (a alíquota anterior era de 10%).
- c) 42% à União, sendo aumentado para 46% até o ano de 2019 (a alíquota anterior era de 50%).
- d) 9,5% ao fundo especial a ser distribuído entre os estados e Distrito Federal, sendo aumentado para 15% até o ano de 2019.
- e) 9,5% ao fundo especial a ser distribuído entre os municípios, sendo aumentado para 15% até o ano 2019.

Com a nova distribuição, estados e municípios produtores tiveram uma sensível redução nas suas alíquotas, o que ainda é motivo para questionamentos jurídicos sobre a constitucionalidade da nova divisão e também por disputas políticas que tentam retificar a nova forma de rateio. Por outro lado, houve um incremento nas receitas destinadas a totalidade de estados e municípios, sendo distribuídas através do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

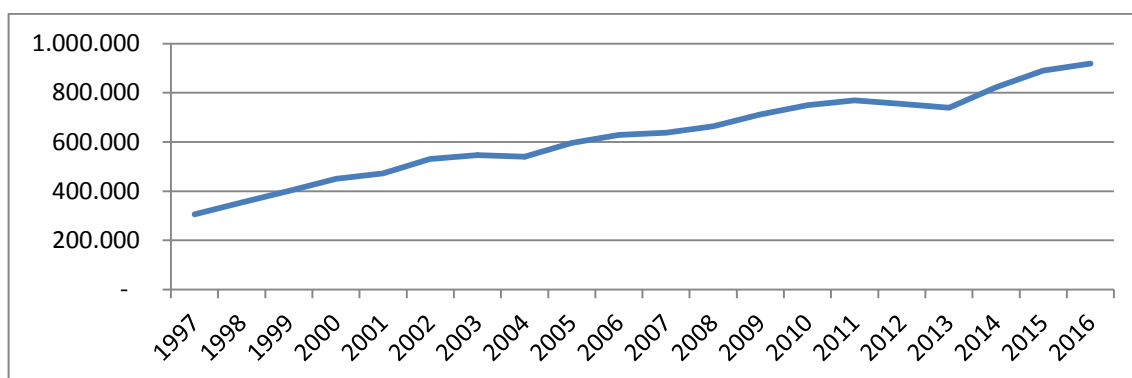
1.3. A produção e a arrecadação nacional

Com a chegada da Lei nº 9.478/97, a indústria do petróleo e gás natural passou por mudanças extremamente impactantes, mudando completamente de patamar ao longo dos últimos anos e passando a exercer cada vez mais um papel de destaque na

economia brasileira. A adoção de um modelo menos nacionalista e sem a presença de monopólios permitiu uma maior capacidade de investimentos, o que aliado a uma melhora nos preços internacionais e ao aumento da demanda interna, fez com que essa tivesse um desempenho de sucesso, se consolidando como um setor extremamente promissor, mesmo levando-se em conta o caráter finito dos hidrocarbonetos em questão. Isso pode ser facilmente visto quando olhamos os dados relacionados ao setor entre os anos de 1997 e 2016 (ANP, 2017).

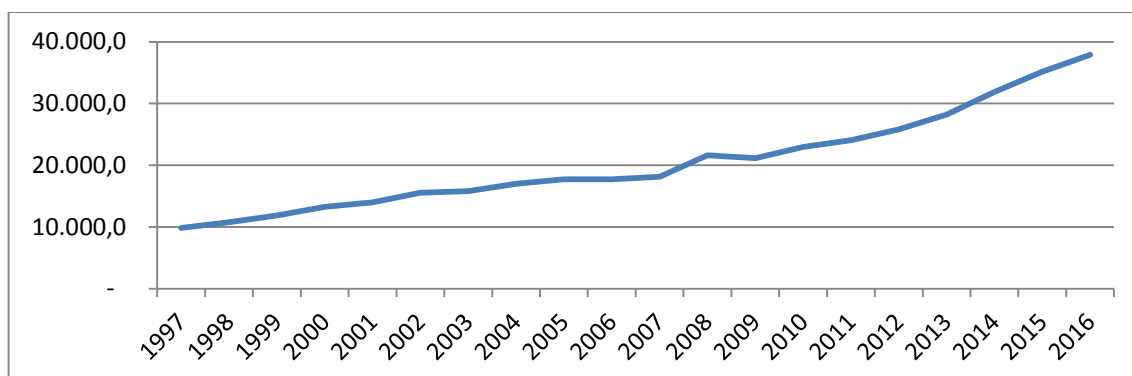
Nos gráficos 1.2 e 1.3 é possível observar esse dinamismo do setor, através dos dados da produção anual de petróleo e gás natural, após a chegada da Lei do Petróleo.

Gráfico 1.2 – Produção de petróleo no Brasil entre 1997 e 2016, por mil barris.



Fonte: ANP.

Gráfico 1.3 – Produção de gás natural no Brasil entre 1997 e 2016, em milhões de m³.



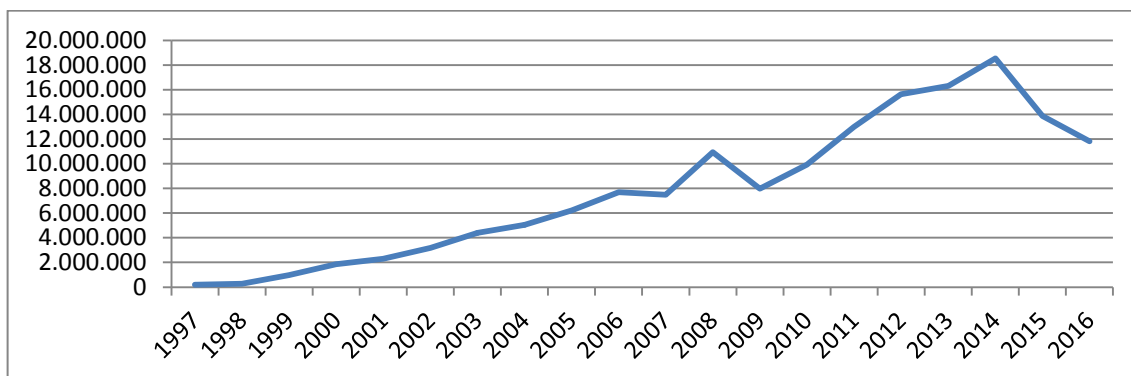
Fonte: ANP.

No Brasil, ao longo do ano de 2016, foi produzido 918,7 milhões de barris, o que corresponde a uma média diária de 2,5 milhões de barris por dia. Comparado a 2015, houve um crescimento anual de 3,2%, e comparado a 1997, início da série, o crescimento foi de 200,2%. Segundo a ANP (2017), parte desse crescimento pode ser explicada pela evolução da produção em águas profundas, na camada pré-sal. No ano de 2016, somente nessa camada a produção chegou a 372,7 milhões de barris, superando a marca de um milhão de barris por dia, o que corresponde a 40,6% da produção nacional total. Esses números colocaram o Brasil na nona posição no ranking mundial de produtores de petróleo.

A produção de gás natural também atingiu resultados expressivos para o mesmo período analisado acima. No ano de 2016, foram produzidos 37,9 bilhões de m³ no território nacional, resultando 7,9% de crescimento na comparação anual e 285,7% de crescimento na comparação com o ano inicial da série, 1997. Segundo a ANP (2017), a produção offshore correspondeu a 77% da produção nacional, com um total de 29,2 bilhões de m³, sendo 14,5 bilhões produzidos em territórios na camada do pré-sal. Esses números evidenciam o dinamismo da indústria do petróleo e gás natural no Brasil ao longo das últimas décadas, e como o pré-sal vem correspondendo as expectativas de alavancar ainda mais esse desenvolvimento.

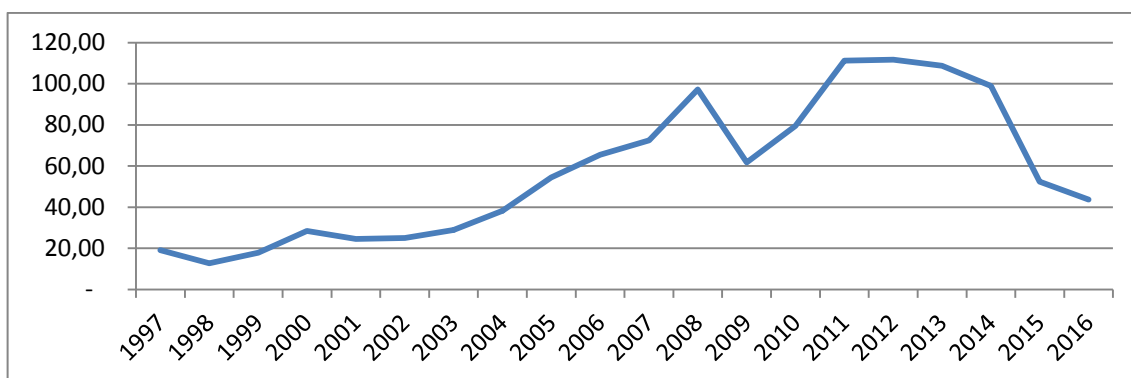
Esse incremento na produção impacta diretamente nas receitas de participações governamentais arrecadadas pelo setor de óleo e gás, porém é muito importante lembrar que a nova metodologia de cálculo do preço do petróleo faz com que a conjuntura internacional tenha total relevância na arrecadação fiscal. Os gráficos 1.4 e 1.5 mostram como esses fatores em conjunto influenciam na arrecadação dos *royalties*.

Gráfico 1.4 – Evolução da arrecadação anual de *royalties* no Brasil entre 1997 e 2016, em R\$ 1.000,00 correntes.



Fonte: ANP.

Gráfico 1.5 – Evolução dos preços médios anuais no mercado spot do petróleo tipo Brent entre 1997 e 2016, em US\$ por barril.



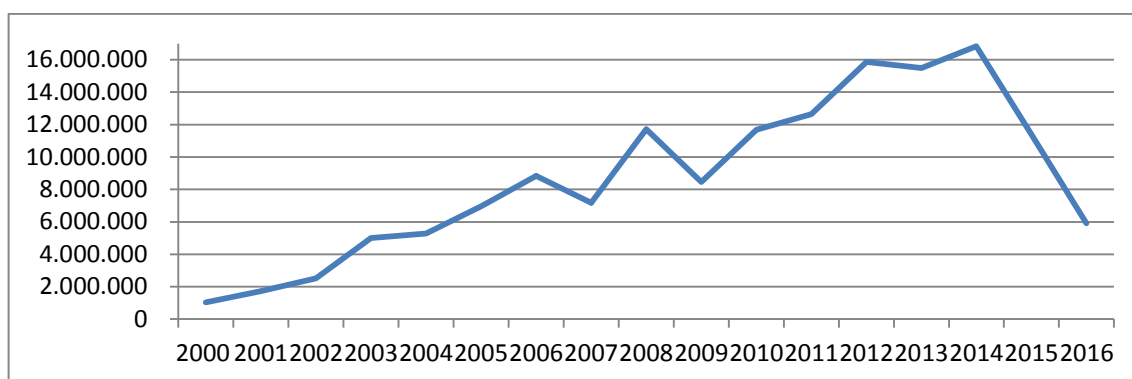
Fonte: ANP.

No ano de 2016, foi arrecadado a título de *royalties* R\$ 11,8 bilhões, valor 14,7% inferior ao valor referente ao ano de 2015. Desse total, 28,9% foi direcionado aos estados produtores ou confrontantes, 34,2% aos municípios produtores ou confrontantes e 28,2% à União. A queda em relação ao ano anterior pode ser compreendida quando analisamos o gráfico 1.5, que mostra os preços médios anuais do petróleo tipo Brent no mercado internacional. Após passar por um ciclo de alta na década de 2000, o preço estabilizou em patamares consideravelmente altos entre 2010 e 2014, tendo efeito positivo para a arrecadação fiscal. Com a aceleração na retração dos preços a partir de 2014, o impacto sobre a arrecadação tornou-se mais visível, sendo refletido na queda das receitas de *royalties* observadas após esse mesmo ano, mesmo levando-se em conta

o aumento verificado na produção. Vale ressaltar que ambos os gráficos possuem curvas muito semelhantes, o que reforça a forte correlação gerada após a nova métrica estabelecida pela agência reguladora (ANP, 2017).

Por outro lado, quando analisada a série histórica como um todo, o resultado pode ser considerado extremamente positivo para os beneficiários dessas receitas. Em comparação ao ano de 1997, a receita de arrecadação de *royalties* do petróleo cresceu 6.116,2%, passando a se tornar receita de caráter fundamental na no orçamento de seus beneficiários. Isso reflete o impacto positivo gerado pela Lei do Petróleo e como ela refletiu sobre a realidade das três esferas de governo. E esse resultado é ainda maior quando considerado a evolução das receitas de participação especial.

Gráfico 1.6 – Evolução da arrecadação anual em Participações Especiais no Brasil entre 1997 e 2016, em R\$ 1.000,00 correntes.



Fonte: ANP.

O gráfico 1.6 mostra o comportamento das receitas de participação especial no Brasil entre os anos de 2000 e 2016. Assim como no caso dos *royalties*, a curva mostra um comportamento semelhante à curva dos preços da cotação internacional do petróleo tipo Brent, porém com uma queda ainda mais acentuada após o ano de 2014. No ano de 2016, foi arrecadado em participações especiais um total R\$ 5,9 bilhões, valor 48,2% menor que o ano anterior. Mesmo que a arrecadação do último ano da série seja quase o sêxtuplo do primeiro ano de arrecadação, a queda nessa receita mostra o quanto os beneficiários das participações governamentais devem ser cautelosos na utilização desses recursos.

Assim, as possíveis e constantes oscilações de preços que possam ocorrer no mercado de petróleo e gás natural, aliada ao fato desses hidrocarbonetos serem recursos naturais não renováveis, demonstram a necessidade de rigor na fiscalização da utilização dessas receitas. A atividade exploratória que é realizada hoje consiste necessariamente em uma renúncia imposta às gerações futuras, portanto suas receitas devem ser utilizadas e aplicadas de maneira a ressarcir as mesmas, como investimentos na área de educação e fomentando a diversificação produtiva. Melhorar a qualidade da população e buscar o estabelecimento de fluxos de receita sustentáveis precisa estar à frente na tomada de decisão por parte desses governos beneficiados.

Entretanto, a lei nº 9.478/97 não estabelece critérios ou setores onde esses recursos devam ser utilizados, ficando a responsabilidade da aplicação dessas receitas nas mãos dos beneficiários, e a fiscalização destes por parte dos Tribunais de Contas da União, estaduais e municipais.

Capítulo 2: A indústria do Petróleo e o Estado do Rio de Janeiro

O objetivo deste capítulo é examinar como se comportou a arrecadação das participações governamentais sobre a atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural no Estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 1997 e 2016. Será também abordado o histórico da economia fluminense durante o século XX.

2.1. Uma análise da Economia Fluminense nos séculos XX e XXI

Segundo OSORIO (2013), o antigo estado do Rio de Janeiro teve seu desenvolvimento institucional calcado em sua funcionalidade como espaço de articulação nacional. Sua origem histórica contém elementos que marcam sua identificação como grande centro nacional, como a presença da família Real no século XIX, se tornar o principal porto e centro militar na mesma época, o que levou a Cidade do Rio de Janeiro a ser a capital da República, tornando-se centro cultural, político e econômico do país.

Esses fatores levaram a Cidade do Rio de Janeiro a ter o maior produto interno bruto (PIB) do país até o início do século XX, servindo de sede do poder federal, sede da maioria das empresas públicas e se consolidando como centro financeiro do país. Porém, é justamente com a chegada do século XX que o estado do Rio começa a perder parte do seu dinamismo. Os dados do Censo de 1919 já indicavam que o PIB industrial do Estado de São Paulo era superior ao do Rio de Janeiro, deixando claro que eram os paulistas que lideravam o processo de crescimento econômico brasileiro naquele momento (OSORIO, 2013).

Segundo SILVA (2004), o estado do Rio de Janeiro inicia seu processo de perda de dinamismo industrial nessa mesma época, ocorrendo um esvaziamento desse setor na economia fluminense. Nas tabelas 2.1 e 2.2 fica evidenciada essa trajetória na indústria de transformação e na renda terciária do ERJ entre 1939 e 1980.

Tabela 2.1 – Participação relativa do ERJ no valor de transformação industrial Brasileiro.

	1939	1949	1959	1970	1975	1980	1996	2008
Extrativa Mineral	15,5	4,6	5,3	3,3	2,2	1,4	18,7	53,5
Transformação	28,2	20,6	17,6	15,7	13,5	10,1	6,3	6,7
Total	27,9	20,3	17,3	15,3	13,2	9,7	8,6	12,7

Fonte: SILVA (2004) e LA ROVERE (2005).

Os dados referentes à participação relativa fluminense na transformação industrial demonstram perda na indústria. O ERJ teve uma forte queda em sua participação relativa. Essa perda do dinamismo pode ser entendida melhor analisando fatores externos ao estado do Rio de Janeiro. Durante o período analisado acima, houve uma forte aceleração da expansão urbana nas outras economias regionais brasileiras, principalmente na economia paulista. Indicadores relativos ao PIB, na década de 1950, mostravam que o ERJ teve uma média de crescimento anual relativamente próxima a região sudeste e ao Brasil, com crescimento médio de 6,6%, 6,7% e 7,1%, respectivamente, mesmo com um cenário baixo de desempenho na economia industrial (OSORIO, 2013).

Na década posterior, de 1960, essa tendência de queda se agrava. Com a transferência da capital federal para Brasília, o estado do Rio de Janeiro sofre uma ruptura na sua dinâmica institucional, que sempre esteve baseada na utilização do território fluminense, principalmente a Cidade do Rio de Janeiro, como um centro de articulação nacional. Essa transferência fez com que boa parte dos investimentos federais aqui realizados fossem transferidos para Brasília. Outro ponto a ser ressaltado é a demora no entendimento dessa questão por parte dos próprios cariocas, só ocorrendo durante a década de 1980, devido à inversão da trajetória de crescimento da economia nacional e sua consequente crise fiscal. Esta teve impacto ainda mais pesado na economia do ERJ, dado o peso que o gasto público federal ainda tinha na região (OSORIO, 2013).

Somente no início do século XXI que o estado do Rio de Janeiro volta a se aproximar da trajetória econômica nacional. Essa mudança tem como principal fator determinante o incremento nas receitas de participação governamental oriundas da atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural. Na tabela 2.3 é possível

ver o desempenho da Indústria Extrativa entre os anos de 2002 e 2014, apresentando crescimento de 469,7%, algo consideravelmente superior aos demais setores de atividade.

Tabela 2.2 – Variação e Valor adicionado bruto a preço básico, segundo as atividades econômicas, em R\$ milhão, nos anos de 2002 e 2014.

Atividades econômicas	Valor (1 000 000 R\$)		Var. (%)
	2002	2014	
Valor adicionado bruto total	157 948	579 339	266,8
Agropecuária	964	2 841	194,6
Indústria	43 223	171 684	297,2
Indústrias extrativas	15 447	88 003	469,7
Indústrias de transformação	11 165	36 559	227,4
Serviços	113 760	404 814	255,8
Impostos líquidos sobre produtos	26 363	91 738	248,0
PIB a preços de mercado	184 311	671 077	264,1

Fonte: CEPERJ.

É por causa de dados como estes que autores como Natal (2005) sugerem que houve uma inflexão positiva no crescimento econômico do ERJ a partir do final da década de 1990. Cabe ressaltar, porém, que este crescimento se deveu essencialmente ao setor petrolífero.

É preciso ter uma enorme cautela quanto à capacidade indutora e multiplicadora desse setor, devido a forte correlação com o mercado internacional. E isso pode ser facilmente verificado na tabela 2.4, onde é feita a mesma comparação da tabela 2.1, porém entre os anos de 2015 e 2014. Isso se deve ao fato da forte queda nos preços do petróleo no ano de 2014, como já foi abordado no primeiro capítulo anteriormente. Essa queda nos preços internacionais do petróleo fez com que na indústria extrativa mineral houvesse uma retração de 44,4% no período analisado, frente a uma alta na agropecuária e no setor de serviços de 6,0% e 4,3%, respectivamente. Devido ao peso das receitas do petróleo na composição orçamentária do ERJ, o resultado na estimativa do PIB a preços correntes foi uma queda de 1,8%.

Tabela 2.3 – Variação e Valor adicionado bruto a preço básico, segundo as atividades econômicas, em R\$ milhão, nos anos de 2014 e 2015.

Atividades econômicas	Valor (1 000 000 R\$)		Var. (%)
	2014	2015	
Valor adicionado bruto total	579 339	556 397	-4,0
Agropecuária	2 841	3 013	6,0
Indústria	171 684	131 275	-23,5
Indústrias extrativas	88 003	48 916	-44,4
Indústrias de transformação	36 559	38 220	4,5
Serviços	404 814	422 109	4,3
Impostos líquidos sobre produtos	91 738	102 740	12,0
PIB a preços de mercado	671 077	659 137	-1,8

Fonte: CEPERJ.

Essa realidade de perda de dinamismo econômico também é encontrada quando verificados os números do ERJ em relação aos demais estados brasileiros. De acordo com os dados das Contas Regionais do Brasil, divulgado pelo IBGE, entre 1970 e 2010, o PIB fluminense saiu de uma participação relativa no PIB nacional de 16,7% para 10,8%, entre os anos de 1970 e 2010, a maior queda dentre todas as unidades da federação. Na mesma linha, quando observados os dados relativos ao emprego do Ministério do Trabalho (RAIS/MTE), o estado do Rio de Janeiro apresentou o menor crescimento de empregos formais em comparação com os demais estados brasileiros, com uma variação de 62,7%, menos que a metade do crescimento observado em todo o território nacional (OSORIO, 2013).

Assim, fica claro que a decadência econômica vivida pelo Estado do Rio de Janeiro e sua profunda crise atual tem suas origens muito antes da queda nos preços do petróleo no mercado internacional, podendo ser descrita como uma constante perda de dinamismo e competitividade em sua própria economia, aliada à falta de tradição em realizar planejamento e coordenação das políticas públicas locais, deixando o território fluminense sob eterna dependência de investimentos federais e carente de reflexões regionais que possam interromper esse ciclo de estagnação.

2.2. O Estado do Rio de Janeiro e a Indústria do Petróleo

O Brasil iniciou sua atividade de exploração e produção de petróleo no final da década de 1930, com a descoberta do campo de Lobato, localizado na região do Recôncavo Baiano. Apesar de ser considerado como marco inicial da indústria petrolífera brasileira, o campo não atingiu as expectativas de produção e acabou sendo considerado não comercial na época. Somente em 1954, em Candeias, também localizada na região do recôncavo, foi descoberto o primeiro campo com viabilidade comercial no Brasil. Em seu primeiro ano de existência, a estatal brasileira de petróleo produzia cerca de 2,7 mil barris por dia em todo o território nacional (PACHECO, 2003).

Assim, o Brasil, através da PETROBRAS iniciava de forma mais contundente sua atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural, porém viu seu desempenho deslanchar alguns anos depois. Segundo ARAÚJO (2001), foi com a primeira grande crise internacional no setor, o choque nos preços de 1973, que a companhia se viu obrigada a buscar novos poços para ampliar sua produção. Era necessário diminuir a dependência da economia brasileira do mercado externo dessa commodity, tendo em vista que além da vulnerabilidade referente aos preços, o impacto na balança comercial desse tipo de importação era bastante significativo.

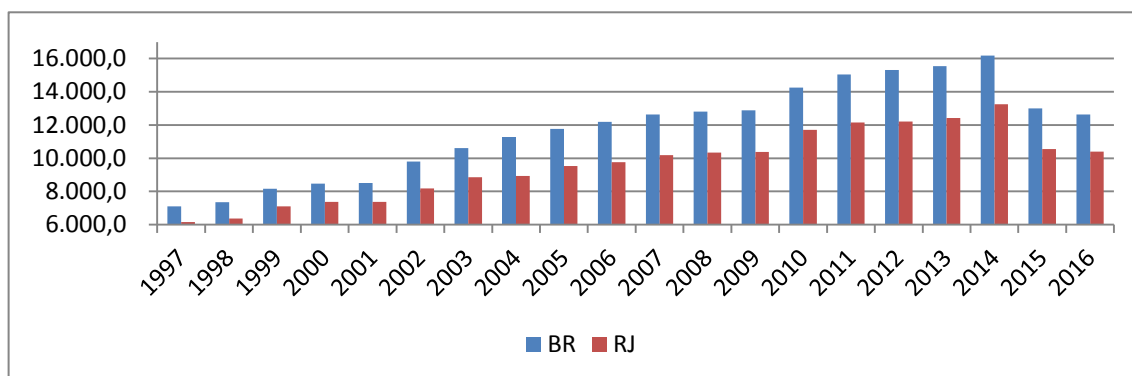
Em busca de atender essas demandas, foram intensificados investimentos na atividade de exploração nessa época, o que possibilitou o descobrimento de petróleo na Bacia de Campos, no ano de 1974. Através de um grande esforço realizado pela companhia estatal, a produção de petróleo na plataforma continental se tornou viável, trazendo grandes mudanças para a indústria de petrolífera nacional e consolidando a empresa no cenário internacional (ARAÚJO, 2001).

A partir da descoberta da Bacia de Campos como potencial produtora de petróleo e gás natural que o estado do Rio de Janeiro passou a pesar na indústria petrolífera nacional. A produção no campo de Enchova, no ano de 1977, iniciou o desenvolvimento dos campos offshore, que juntamente com a descoberta dos campos gigantes na bacia supracitada, colocaram o ERJ em papel de destaque no setor, se tornando o principal produtor de petróleo e gás natural do Brasil.

Com aproximadamente 115 mil Km², A Bacia de Campos de estende do litoral sul do estado do Espírito Santo até o município de Cabo Frio, região da Costa Verde do estado do Rio de Janeiro. Até o início da produção de petróleo e gás natural na camada pré-sal, o total da produção de petróleo e gás natural no estado do Rio de Janeiro era oriundo dessa região, que hoje divide com a Bacia de Santos a produção do estado.

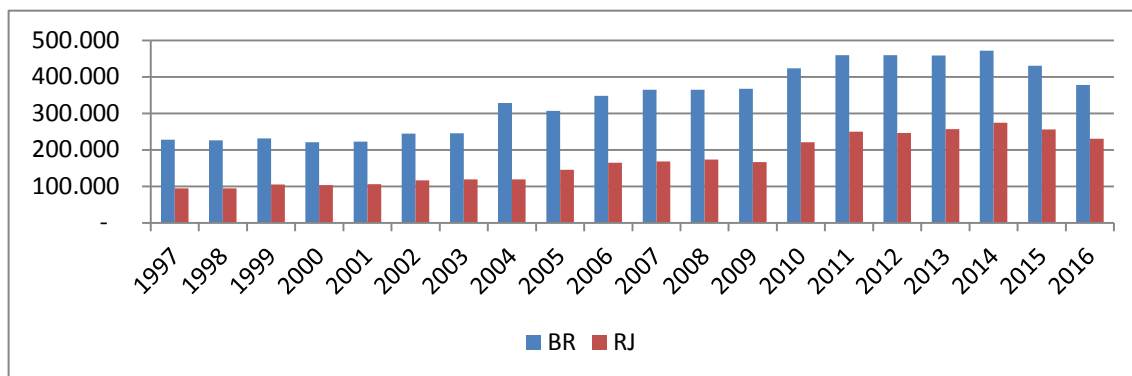
Assim, o estado do Rio de Janeiro hoje é principal detentor de reservas de petróleo e gás natural provadas no território nacional, sendo a totalidade dessas reservas localizadas na plataforma continental. Segundo a ANP (2017), o ERJ era detentor de 82,3% das reservas provadas de óleo no ano de 2016, com um total de 10,4 bilhões de barris. Com relação ao gás, o ERJ somou 230,8 bilhões de m³ em reservas provadas, 61,2 % das reservas nacionais. Os gráficos 2.5 e 2.6 mostram a evolução dessas reservas provadas entre os anos de 1997 e 2016 e a importância do ERJ nas mesmas.

Gráfico 2.4 – Evolução das reservas provadas de petróleo no Brasil e no estado do Rio de Janeiro entre os anos de 1997 e 2016, em milhões de barris.



Fonte: ANP.

Gráfico 2.5 - Evolução das reservas provadas de gás natural no Brasil e no estado do Rio de Janeiro entre os anos de 1997 e 2016, em milhões de m³.

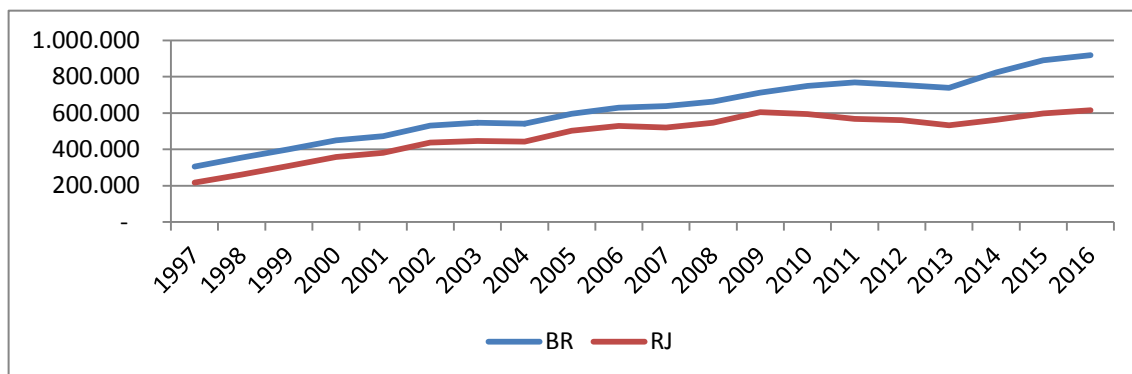


Fonte: ANP.

Assim, essa alta concentração de reservas na plataforma continental do território fluminense coloca o estado como grande produtor nacional de petróleo e gás natural. Segundo a ANP (2017), 94% da produção de petróleo nacional veio de áreas marítimas. O ERJ foi responsável por 71,1% da produção nacional em mar e por 66,9% da produção total nacional, contabilizando um total de 614,8 milhões de barris produzidos no ano de 2016, cerca de 1,68 milhões de barris por dia. Entre os anos de 1997 e 2016, a produção petróleo no território fluminense teve um aumento de 182,0%.

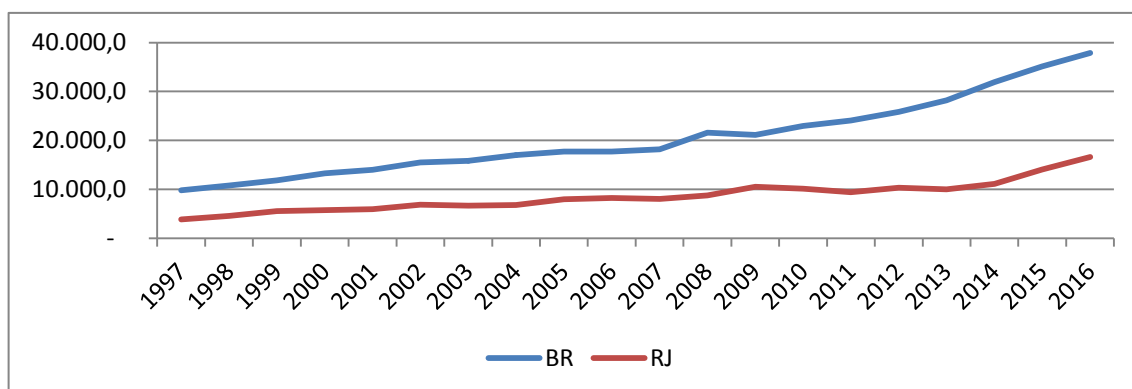
O Estado do Rio de Janeiro também se destaca na produção de gás natural. O ERJ foi responsável por 43,8% da produção nacional e 56,9% da produção offshore no ano de 2016, com um total de 16,6 bilhões de m³. Entre os anos de 1997 e 2016, o ERJ teve uma variação ainda mais expressiva na produção de gás, com um crescimento de 328,6% (ANP, 2017). Nos gráficos 2.7 e 2.8 é possível visualizar melhor a evolução da produção desses hidrocarbonetos.

Gráfico 2.6 - Evolução da produção de petróleo no Brasil e no estado do Rio de Janeiro entre os anos de 1997 e 2016, em mil barris.



Fonte: ANP.

Gráfico 2.7 - Evolução da produção de gás natural no Brasil e no estado do Rio de Janeiro entre os anos de 1997 e 2016, em milhões de m³.

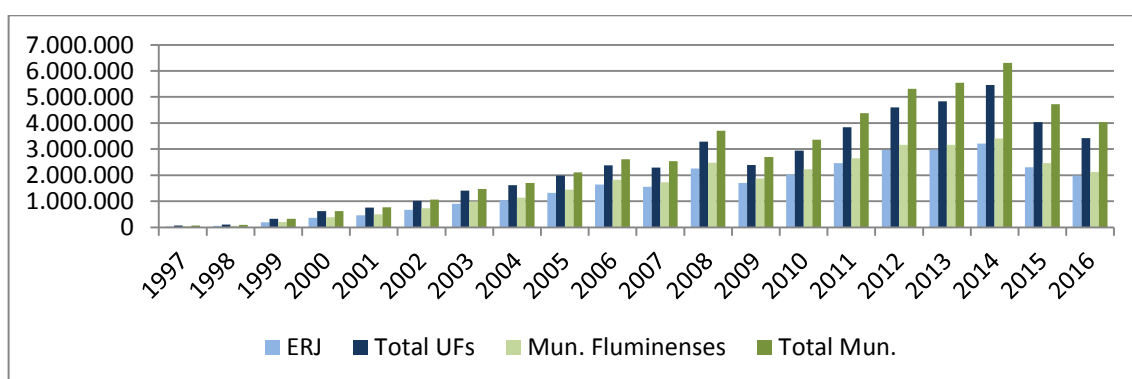


Fonte: ANP.

Vale ressaltar também que a importância da atividade petrolífera para a economia do Estado do Rio de Janeiro vai além das questões especificamente relacionadas à produção e exploração, ou seja, os ganhos gerados diretamente da atividade extrativa e de suas capilaridades em outras cadeias produtivas. Devido à estrutura de pagamento de compensações financeiras estabelecida pela Lei do Petróleo e suas alterações posteriores, as participações governamentais se tornaram determinantes nas finanças públicas, principalmente para estados e municípios que pertencem a esse circuito produtivo. No caso do ERJ e seus municípios beneficiários, devido a sua participação relativa consideravelmente alta na produção, esse peso nas contas públicas é ainda maior. Nos gráficos 2.9 e 2.10 é possível observar a evolução na arrecadação de

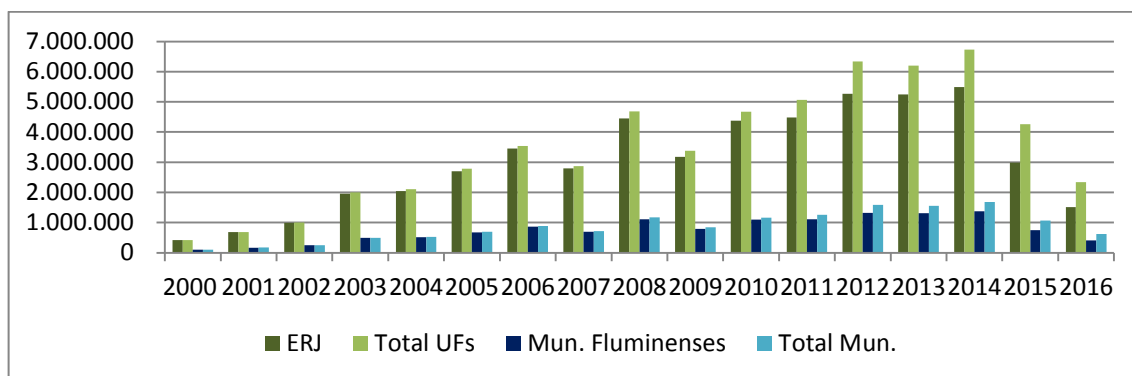
royalties e de participações governamentais entre os anos de 1997 e 2016, para estados e municípios da união.

Gráfico 2.8 – Evolução da arrecadação anual de *royalties* no ERJ, total dos estados, municípios fluminenses e total dos municípios entre 1997 e 2016, em R\$ 1.000,00 correntes.



Fonte: ANP.

Gráfico 2.9 – Evolução da arrecadação anual de Participações Especiais no ERJ, total dos estados, municípios fluminenses e total dos municípios entre 2000 e 2016, em R\$ 1.000,00 correntes.



Fonte: ANP.

No ano de 2016, o Estado do Rio de Janeiro recebeu um total de R\$ 2,0 bilhões a título de *royalties*, contra um total das unidades federativas brasileiras de R\$ 3,4 bilhões. Ou seja, o ERJ recebeu 58,1% da receita destinada aos estados da União. No mesmo ano, os municípios fluminenses beneficiários de *royalties* receberam um total de R\$ 2,1 bilhões, contra um valor de R\$ 4,0 bilhões distribuídos a todos os municípios

beneficiários da União, dando aos municípios fluminenses uma participação relativa de 52,6% no total distribuído na esfera municipal. Vale ressaltar que com as mudanças na distribuição de *royalties* estabelecidas pela Lei nº 12.734/2012, esse alto peso dos municípios produtores e confrontantes diminuirá drasticamente até o ano de 2019, tendo em vista uma redução de 17% para 4% da alíquota destinada aos mesmos. Essa mudança resultará em um forte impacto nas receitas futuras dos municípios fluminenses beneficiários.

Nas receitas de Participações Especiais, o Estado do Rio de Janeiro também exerce papel de destaque. No ano de 2016, o ERJ recebeu R\$ 1,5 bilhões, contra um total de R\$ 2,3 bilhões distribuídos a todas as unidades federativas, correspondendo a 64,4% do total. Esse peso foi ainda maior na esfera municipal, com os municípios fluminenses recebendo 66,2% do total distribuído aos municípios beneficiários. Em valores absolutos, os municípios localizados no ERJ receberam R\$ 408,3 milhões, contra um total R\$ 616,6 milhões destinados a todos os municípios da União. Assim como no caso dos *royalties*, a nova distribuição estabelecida no governo Dilma Rousseff irá impactar negativamente as participações especiais do ERJ e seus municípios beneficiários. Nesta participação, os estados produtores terão a alíquota reduzida de 34% para 20% até o ano de 2019, e no caso dos municípios produtores a alíquota cairá de 5% para 4% no mesmo período.

Assim, como é possível observar nos gráficos 2.9 e 2.10, o ERJ e seus municípios produtores e confrontantes já sofreram uma queda nas receitas de participação governamental da indústria petrolífera, e caso não se altere os preços internacionais desses hidrocarbonetos ou o volume total produzido no estado, a tendência é de uma redução ainda mais significativa nestas receitas, o que complicaria ainda mais a crise financeira observada no Estado do Rio e seus municípios produtores.

A importância das receitas de participação governamental para o ERJ pode ser explicada por dois fatores: o primeiro é a falta de dinamismo observado na economia do estado, como já tratado no início desse capítulo; o segundo é o forte crescimento dessas receitas desde a implementação da Lei do Petróleo. Entre os anos de 1997 e 2014⁶, a arrecadação de *royalties* pelo estado e seus municípios cresceu 8.116,7%, saindo de R\$ 80,6 milhões anuais para R\$ 6,6 bilhões em menos de duas décadas. A evolução

⁶ O ano de 2014 foi o ano de maior arrecadação de receitas indenizatórias na atividade petrolífera.

também chama a atenção na arrecadação em participações especiais, com crescimento de 1.221,9% entre os anos de 2000 e 2014, saindo de R\$ 51,9 milhões para R\$ 6,9 bilhões (ANP, 2017).

Esses fatores somados criaram um cenário de risco excessivamente alto para as finanças do Estado do Rio de Janeiro, devido ao forte crescimento do peso das receitas oriundas do petróleo e gás natural dentre as demais receitas estaduais. Esse risco pode ser facilmente retratado com a queda observada no preço da commodity, ocasionando uma queda na receita de *royalties* e nas participações especiais de 37,9% e 72,1%, respectivamente, entre os anos de 2014 e 2016.

Isso tudo reforça a necessidade de muito planejamento na utilização das receitas de participações governamentais. Historicamente, as legislações que regulamentam essas receitas não determinam com muita clareza como e onde esses recursos devem ser utilizados. No que diz respeito às restrições e limitações impostas à alocação das receitas de *royalties* de petróleo e gás natural, a Lei nº 2.004/53, a mesma responsável pela criação da PETROBRAS, determinava que esses recursos devessem ser destinados, preferencialmente, para a construção de rodovias e para o desenvolvimento de fontes de energia elétrica.

Essa recomendação somente sofreu alterações no ano de 1985, com a promulgação da Lei nº 7.453. A partir de então, municípios, estados e União deveriam alocar essas receitas, preferencialmente, no desenvolvimento de novas fontes de energia, na pavimentação e construção de rodovias, no abastecimento e tratamento de água e irrigação, em saneamento básico e proteção ambiental. Vale ressaltar que, até o ano de 1985, a legislação vigente não determinava quem deveria de fato realizar o controle e fiscalização da maneira como eram aplicadas essas receitas de participação governamental. Somente em 1986, através da Lei nº 7.525, ficou estabelecido que o Tribunal de Contas da União (TCU) passaria a fiscalizar a aplicação desses recursos. Outra alteração estabelecida pela mesma lei foi que, com exceção dos recursos destinados ao Ministério da Marinha, as demais receitas de *royalties* deveriam ser alocadas exclusivamente nas áreas antes determinadas, e não mais preferencialmente como a antiga redação estabelecia. Pouco tempo depois, a Lei nº 7.990/89, que instituiu a compensação financeira sobre a atividade exploratória de petróleo e gás natural, vetou

a aplicação das receitas de *royalties* para pagamento de quadro permanente de pessoal e para o pagamento de dívidas (QUINTELLA, 2000).

Somente com a Lei do Petróleo, no ano de 1997, é que deixaram de existir restrições aos administradores públicos para a aplicação de receitas de indenizações petrolíferas, desde que estas não fossem destinadas a pagamento de dívidas e custeio do quadro permanente de pessoas. Outro ponto interessante no que diz respeito à aplicação das compensações financeiras oriundas da indústria de petróleo e gás natural é que essa fiscalização deixou de ser competência do TCU, e passou a ser uma obrigação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), no ano de 2002, realizou essa alteração sob o argumento de que essas receitas constituem-se como receita própria dos estados e municípios, sendo, portanto competência do tribunal de contas local realizar tal fiscalização (QUINTELLA, 2000).

Capítulo 3: O Norte Fluminense e sua forte relação com o petróleo.

O objetivo deste capítulo é examinar como se comportou a arrecadação das participações governamentais sobre a atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural nos municípios da Região Norte Fluminense, entre os anos de 1997 e 2016. Será também abordado o histórico socioeconômico desses municípios e os impactos das receitas indenizatórias da atividade petrolífera sobre o desenvolvimento dos mesmos.

3.1. A região Norte Fluminense e sua história

Atualmente, o Estado do Rio de Janeiro é dividido administrativamente em oito regiões de governo – Metropolitana, Médio Paraíba, Serrana, Baixadas Litorâneas, Costa Verde, Centro-sul Fluminense, Noroeste Fluminense e Norte Fluminenses – que agrupam os noventa e dois municípios fluminenses. A região Norte Fluminense concentra a maior parte da exploração e produção de petróleo e gás natural do estado e é composta por nove municípios – Campos dos Goytacazes, Macaé, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra.

Historicamente, a economia da região Norte Fluminense é calcada na monocultura da cana de açúcar, com a maioria de seus municípios sendo bastante dependentes da atividade. No passado, quando a economia canavieira no Brasil ainda apresentava sinais de força e dinamismo, a região experimentou períodos de bonança, tendo no município de Campos seu polo de desenvolvimento econômico. No entanto, após recorrentes crises e com a decadência da atividade, a região viu sua economia se estagnar (SILVA, 2005).

O município de Campos dos Goytacazes teve na pecuária sua atividade econômica pioneira. Posteriormente, viu a monocultura da cana de açúcar se

desenvolver como principal atividade local, seguida pelo cultivo de café. As três atividades tiveram papel relevante no desenvolvimento do município, colocando-o no papel de centro regional e como um centro difusor de povoamento para todo o território ao seu redor até o final da década de 1990 (PACHECO, 2003). Atualmente o município conta com uma população aproximada de 500 mil habitantes, sendo em termos demográficos o maior centro urbano do interior do Estado do Rio de Janeiro. A descoberta da enorme quantidade de reservas provadas de petróleo e gás natural na Bacia de Campos, na segunda metade do século XX, trouxe novas esperanças para a economia local, principalmente com o desenvolvimento do setor de óleo e gás, porém as novas características dessa indústria fizeram com que o principal beneficiário da atividade em questão fosse o município de Macaé. A proximidade do Estado do Espírito Santo também dificultou o desenvolvimento industrial do município, que conta com a produção de alimentos e a fabricação de cerâmica como atividades principais na indústria de transformação (LA ROVERE e CARVALHO, 2005).

De maneira semelhante ao município de Campos, Macaé teve sua origem na atividade econômica nas plantações de cana de açúcar. Ao longo dos séculos XVIII e XIX, experimentou um crescimento demográfico consideravelmente alto, servindo como porta de entrada e saída para aquela região. Além da atividade açucareira, o município apresentava relevância na pesca, na pecuária e na cafeicultura. Com a descoberta de petróleo e gás natural na Bacia de Campos, Macaé passou por mudanças significativas através da instalação de bases de operação da PETROBRAS em seu território. A região experimentou uma forte expansão do mercado de trabalho, o que acarretou em aumento populacional expressivo, trazendo junto uma evolução na receita municipal que trouxe novas perspectivas para o desenvolvimento econômico local. Diversas empresas correlatas ao setor de petróleo e gás se instalaram no município, atraindo em conjunto mais empresas no setor imobiliário e no setor de serviços, multiplicando a população nas últimas décadas, chegando a aproximadamente 250 mil habitantes (PACHECO, 2003).

Na mesma linha dos municípios tratados acima, Quissamã teve a agricultura como principal atividade econômica até o final do século XX, mais precisamente com atividade açucareira. A atividade pioneira na região foi a criação extensiva de gado, porém, foi com a chegada de engenhos de açúcar que o município conseguiu prosperar economicamente, exercendo papel relevante na produção de açúcar até a grande crise de

1929. Esta trouxe para o município período grande de estagnação, sendo revertido apenas na década de 1970, com o advento do Programa Pró-Álcool. Quissamã tem sua origem ligada ao município de Macaé, onde era uma sede distrital até sua emancipação. Atualmente, possui uma população de aproximadamente 17 mil habitantes e conta com uma receita expressiva oriunda de participações governamentais na atividade petrolífera (PACHECO, 2003).

O município Carapebus, vizinho de Quissamã, também era território de Macaé até o final do século XX, funcionando como outra sede distrital deste. Seguindo na mesma linha dos demais municípios abordados neste capítulo, teve sua origem ligada a agricultura canavieira. No território encontrava-se a Usina de Carapebus, fundada em 1927, época que a economia açucareira ainda tinha papel relevante e contava com muitas outras usinas próximas. A usina foi a primeira fonte de emprego e renda da região, que mais tarde viu o desenvolvimento da agropecuária e pesca, que ainda servem de sustento para diversas famílias da região. Emancipado no ano de 1997, Carapebus conta hoje com uma população aproximada de 15 mil pessoas e também é beneficiária das compensações da indústria de petróleo e gás natural (PACHECO, 2003).

De forma semelhante aos dois municípios abordados acima, Cardoso Moreira tem sua origem ligada a outro município da região Norte Fluminense, mais precisamente a Campos dos Goytacazes. Seu histórico no que diz respeito a economia também se assemelha bastante a região de Campos, começando com a criação de gado por parte de seus primeiros habitantes, e depois disso progredindo com a cultura da cana de açúcar, iniciada com a utilização de engenhos a vapor e posteriormente com usinas de açúcar. Recentemente, esse setor sofreu uma considerável concentração, devido a absorção dessas usinas menores por parte de usinas de maior porte. Vale ressaltar que a criação de gado extensivo continuou a ter um papel importante na economia dessa localidade, aliada a cafeicultura, que também se desenvolveu na região trazendo consigo alguma prosperidade. O município atualmente conta com uma população de aproximadamente 12,5 mil habitantes (PACHECO, 2003).

A monocultura da cana de açúcar também esteve presente no povoamento e no desenvolvimento econômico do município de Conceição de Macabu e do município de São Francisco de Itabapoana. Conceição de Macabu teve seu desenvolvimento social e

econômico ligado aos trilhos da Estrada de Ferro Leopoldina e a rodovia que liga a capital do Estado do Rio de Janeiro ao norte do estado e ao Estado do Espírito Santo. Seu centro urbano se desenvolveu nas proximidades do Rio Macabu, e devido a existência de um relevo mais acidentado nessa região, acabou estimulando a ocupação de áreas próximas a vales para construção de residências. São Francisco de Itabapoana, de maneira semelhante, teve seu desenvolvimento às margens do Rio Itabapoana, e experimentou a cultura canavieira durante um longo período de sua história. Conceição de Macabu e São Francisco de Itabapoana possuem atualmente uma população de 30 mil e 40 mil habitantes, respectivamente (PACHECO, 2003).

O município de São Fidélis teve na agricultura a base de seu desenvolvimento econômico, sendo desmembrado de Campos dos Goytacazes ainda no século XIX. Era considerado na época um polo local importante, pois possuía uma rede de comércio relativamente desenvolvida, um porto fluvial, hospedarias e armazéns, e servia de como sede para representações comerciais de firmas da Cidade do Rio de Janeiro, também conhecidas como Casas Comissárias. Estas eram responsáveis pelo financiamento e compra de boa parte da produção daquela região e seu entorno. Atualmente conta com uma população de quase 40 mil habitantes e possui uma relação com a indústria petrolífera semelhante aos três municípios tratados acima – Cardoso Moreira, Conceição de Macabu e São Francisco de Itabapoana - devido a sua localização mais para o interior, ocupando assim uma posição mais desfavorável quanto ao recebimento de participações governamentais dessa atividade (PACHECO, 2003).

De maneira distinta do restante dos municípios da região Norte Fluminense, a antiga Vila de São João da Praia, atual município de São João da Barra, teve sua origem calcada exclusivamente pela atividade de pesca. Depois, a localidade serviu como escoadouro da produção açucareira até meados do século XIX, época de forte dinamismo dos engenhos a vapor na região. Entretanto, com o assoreamento da barra ocorrido à época e o aumento dos calados dos navios, o porto de São João da Barra não conseguiu mais desempenhar suas atividades, levando ao fechamento da companhia de navegação que funcionava na época. Já no fim do século XIX, após a construção do canal Macaé – Campos e a construção da ferrovia que passou a escoar toda a produção de açúcar local, São João da Barra perdeu sua importância portuária, servindo apenas como centro comercial e de serviços da população regional (PACHECO, 2003). Hoje a cidade conta com uma população de aproximadamente 35 mil habitantes, e tem no Porto

do Açú um vetor importante para o desenvolvimento local, através da chegada de novos investimentos e emprego para a região, juntamente com a atividade petrolífera e com a atividade turística (RIBEIRO, 2010).

Assim, fica clara a forte dependência observada pela grande maioria dos municípios da região Norte Fluminense da monocultura da cana de açúcar, até a década de 1970. Mesmo que essa região apresentasse a época uma importância considerável no mercado internacional de açúcar, essa sofreu bastante com a crise da atividade, o que levou uma piora da situação socioeconômica da população. A forte dependência da atividade açucareira deixava os municípios da região excessivamente expostos ao ciclo comercial de duas commodities, o álcool e o açúcar, sendo profundamente impactada quando os preços internacionais das mesmas eram desfavoráveis. Desta forma, a região se acostumou a viver em surtos de prosperidade ou períodos de recessão.

A partir da década de 1970, com a descoberta da grande quantidade de reservas de petróleo e gás natural na Bacia de Campos, surge um novo momento de desenvolvimento econômico regional, principalmente após a instalação da base de operação terrestre da PETROBRAS no município de Macaé e a consequente atração de empresas de atividades correlatas para aquela região. Assim, foi desencadeado um processo de reorganização socioeconômico e populacional da região Norte Fluminense, tendo como motor propulsor a atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural. De certa forma, a origem econômica da região pautada na atividade açucareira tem bastante semelhança com a situação atual de dependência das indenizações petrolíferas, pois possuem uma correlação forte com o mercado internacional e suas variações de preço. Esse cenário demonstra a urgente necessidade de diversificação da estrutura produtiva da região, de forma a diminuir a dependência de fatores externos e ser capaz de aquecer outros setores da economia local, melhorando a situação socioeconômica da população.

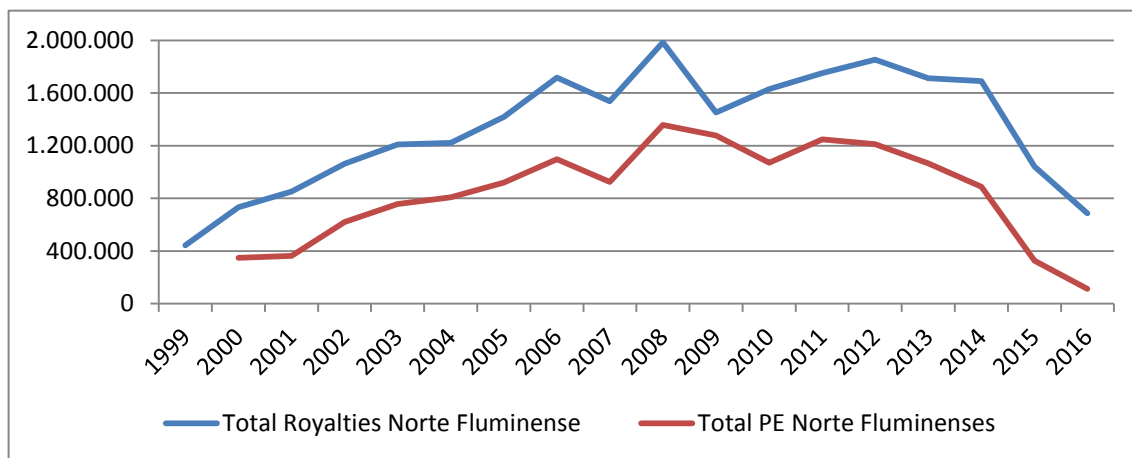
3.2. As participações governamentais e a região.

Como visto anteriormente, a região Norte Fluminense teve sua origem econômica calcada na monocultura da cana de açúcar, seguido de atividades que podem ser consideradas como atividades econômicas complementares, como a criação extensiva de gado, a pesca e atividade cafeeira. Durante boa parte de sua história, os engenhos instalados na região corresponderam a maior fonte de emprego local e grande gerador de renda para as famílias da região. Apesar desta ainda possuir uma considerável atividade açucareira e de seus derivados nos dias atuais, o forte crescimento da atividade petrolífera possibilitou ao Norte Fluminense experimentar um incremento bastante expressivo de suas receitas, principalmente após a promulgação de Lei do Petróleo, em 1997.

A atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural é capaz de gerar um relevante fluxo de receitas fiscais através das participações governamentais, o que amplifica a capacidade dos governos estaduais e municipais a estimular e desenvolver suas economias. Além disso, possibilita a atração de vultosos investimentos correlatos a essa atividade, como na área de logística, por exemplo, sendo capaz de se fomentar outras áreas da economia em geral. Além disso, a produção desses hidrocarbonetos é capaz de induzir efeitos industrializantes capazes de trazer sustentabilidade ao processo de desenvolvimento econômico. Para que essa atividade seja viável, é necessária a instalação de uma enorme rede de fornecedores de equipamentos e serviços próximos às regiões produtoras, com o objetivo de atender todas as demandas exigidas pela cadeia produtiva de petróleo (OLIVEIRA e MELO, 2015).

Com o grande volume de investimentos destinados à área de pesquisa e desenvolvimento da indústria de óleo e gás na segunda metade do século XX, houve um grande avanço nesse setor, devido a forte evolução das tecnologias de prospecção em águas profundas e ultra profundas. Como consequência desse avanço, houve um crescimento em larga escala da produção na região Norte Fluminense, mais precisamente na Bacia de Campos, e uma consequente explosão das receitas indenizatórias sobre a produção de petróleo e gás natural.

Gráfico 3.1 - Evolução da arrecadação de *royalties* e participações especiais na Região Norte Fluminense entre os anos de 1999 e 2016, em R\$ 1.000,00.



Fonte: Inforoyalties.

No gráfico 3.1 é possível acompanhar a evolução na arrecadação de *royalties* e participações especiais na região Norte Fluminense entre os anos de 1999 e 2016. Nele podemos enxergar um primeiro momento, caracterizado por uma tendência de crescimento, entre 1999 e 2008. Esse crescimento inicial na arrecadação pode ser explicado pelo forte aumento da capacidade produtiva de óleo e gás verificado nesse período – Ver gráficos 2.7 e 2.8, no capítulo 2 – e pela expressiva alta no preço internacional do petróleo tipo Brent, saindo da faixa de US\$ 18,00 por barril para faixa de US\$ 100,00 por barril no mesmo período – Ver gráfico 1.5, no capítulo 1.

Entre os anos de 1999 e 2008, na região Norte Fluminense houve um crescimento na arrecadação de *royalties* de 347,3%, com destaque para os municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra, com crescimento de 385,2%, 393,6% e 524,2%, respectivamente. Vale ressaltar que o município de Campos é o principal responsável pela arrecadação da região, correspondendo, em média, por quase metade do volume total arrecadado na região, seguido de Macaé, com aproximadamente um terço do volume total. Em 2008, ano de maior arrecadação por parte dos municípios na história, a região Norte Fluminense recebeu a título de *royalties* um total de R\$ 1,9 bilhões, com destaque para os municípios de Campos e Macaé, que receberam R\$ 923,8 milhões e R\$ 673 milhões, respectivamente.

Tabela 3.2 - Variação da arrecadação de *royalties* na Região Norte Fluminense entre os anos de 1999 e 2008⁷, em R\$ 1.000,00.

Municípios	1999	2008	(%)
CAMPOS DOS GOYTACAZES	190.414	923.833	385,2
CARAPEBUS	24.274	55.851	130,1
CARDOSO MOREIRA	2.806	6.891	145,5
CONCEICAO DE MACABU	3.341	7.830	134,4
MACAE	136.339	672.996	393,6
QUISSAMA	57.693	167.291	190,0
SAO FIDELIS	4.009	9.396	134,4
SAO FRANCISCO DE ITABAPOANA	3.875	9.709	150,5
SAO JOAO DA BARRA	20.881	130.348	524,2
Região Norte Fluminense	443.633	1.984.146	347,2

Fonte: Inforoyalties.

A arrecadação de participações especiais na região Norte Fluminense cresceu 290,9% entre os anos de 2000 e 2008, com destaque para os municípios de Campos e Quissamã, onde essa cresceu 310,3% e 202,1%, respectivamente, para o mesmo período. O município de São João da Barra também merece destaque nesse sentido, porém como sua arrecadação no ano de 2000 foi igual a zero, não é possível determinar um percentual de crescimento para o mesmo no período. Assim como no caso dos *royalties*, Campos dos Goytacazes foi o principal responsável pela arrecadação de participações especiais na região, correspondendo, em média, por quase três quartos do volume total arrecadado na região. Ao longo do ano de 2008, onde o valor arrecadado para os municípios foi recorde, a região recebeu R\$ 1,4 bilhões em participações especiais, com destaque para Campos, Macaé e São João da Barra, que receberam R\$ 991,6 milhões, R\$ 154,2 milhões e R\$ 133,2 milhões, respectivamente.

⁷ 2008 foi o ano de maior arrecadação de receitas indenizatórias na atividade petrolífera pelos município da Região Norte Fluminense.

Tabela 3.3 - Variação da arrecadação de participações especiais na Região Norte Fluminense entre os anos de 2000 e 2008, em R\$ 1.000,00.

Municípios	2000	2008	(%)
CAMPOS DOS GOYTACAZES	241.690	991.555	310,3
CARAPEBUS	2.433	2.570	5,6
MACAE	78.161	154.203	97,3
QUISSAMA	24.573	74.233	202,1
SAO JOAO DA BARRA	0	133.204	-
Região Norte Fluminense	346.856	1.355.765	290,9

Fonte: Inforoyalties.

A partir do ano de 2008, é possível observar uma mudança de tendência no gráfico 3.1, onde a arrecadação de participações governamentais por parte dos municípios da região Norte Fluminense começa a cair. O primeiro movimento de queda pode ser explicado pelo recuo no preço internacional do petróleo, entretanto, este foi normalizado já nos anos seguintes – ver gráfico 1.5, no capítulo 1. O segundo movimento de queda, do ano de 2014 em diante, pode ser explicado novamente pelo preço internacional da commodity novamente, que despencou de um patamar acima de US\$ 110,00 para um patamar de aproximadamente US\$ 40,00 – ver gráfico 1.5, no capítulo 1 – e pela alteração nas regras de rateio das participações governamentais, estabelecida através da Lei nº 12.734/2012.

A nova distribuição afetou de maneira profunda a parcela destinada aos municípios produtores, impactando pesadamente nas receitas dos municípios do Norte Fluminense. A alíquota dos *royalties* destinada a estes foi reduzida, já para o ano de 2014, de 26,25% para 17%, chegando a 4% até o ano de 2019. No caso das participações especiais, a alíquota foi reduzida de 10% para 5%, chegando a 4% até 2019.

Entre os anos de 2008 e 2016, houve uma queda na receita de *royalties* da região Norte Fluminense de 65,4%, com destaque para os municípios de Campos dos Goytacazes, Carapebus, Macaé e Quissamã, com quedas de 70,1%, 66,5%, 60,1% e 76,2%, respectivamente. Quando analisados os dados sobre as receitas de participação

especial, o resultado é ainda mais preocupante. O Norte Fluminense apresentou uma queda nessa receita de 91,8% entre os anos de 2008 e 2016, com apenas o município de São João da Barra tendo uma queda inferior a média da região, com retração de 80,4%, valor consideravelmente alto também.

Tabela 3.4 - Variação da arrecadação de royalties na Região Norte Fluminense entre os anos de 2008 e 2016, em R\$ 1.000,00.

Municípios	2008	2016	(%)
CAMPOS DOS GOYTACAZES	923.833	276.408	-70,1
CARAPEBUS	55.851	18.711	-66,5
CARDOSO MOREIRA	6.891	3.680	-46,6
CONCEICAO DE MACABU	7.830	4.347	-44,5
MACAE	672.996	268.221	-60,1
QUISSAMA	167.291	39.746	-76,2
SAO FIDELIS	9.396	5.018	-46,6
SAO FRANCISCO DE ITABAPOANA	9.709	5.185	-46,6
SAO JOAO DA BARRA	130.348	65.328	-49,9
Região Norte Fluminense	1.984.146	686.644	-65,4

Fonte: Inforoyalties.

Tabela 3.5 - Variação da arrecadação de participações especiais na Região Norte Fluminense entre os anos de 2008 e 2016, em R\$ 1.000,00.

Municípios	2008	2016	(%)
CAMPOS DOS GOYTACAZES	991.555	81.882	-91,8
CARAPEBUS	2.570	20	-99,2
MACAE	154.203	1.913	-98,8
QUISSAMA	74.233	1.116	-98,5
SAO JOAO DA BARRA	133.204	26.045	-80,4
Região Norte Fluminense	1.355.765	110.977	-91,8

Fonte: Inforoyalties.

É importante lembrar que o cenário de retração nas receitas indenizatórias sobre a atividade de petróleo e gás natural tende a se acentuar até o ano de 2019, tendo em

vista que a alíquota será reduzida ainda mais até esse ano, pressionando negativamente o orçamento dos municípios beneficiários. Para que esse efeito seja minimizado, seria preciso uma forte recuperação no preço internacional do petróleo, aliado a um aumento na capacidade produtiva, e mesmo assim ainda seria difícil para os municípios em questão conseguirem voltar ao patamar de receitas observado entre os anos de 2006 e 2013, período onde o ciclo de commodities era favorável a economia do petróleo.

A indústria do petróleo possui forte relevância para a economia da região Norte Fluminense. No ano de 2014, 58,1% do PIB desta região fazia parte dessa atividade, acima da média do Estado do Rio de Janeiro, Sudeste e Brasil, com respectivamente 25,6%, 21,5% e 20,5% respectivamente. Nos municípios de Quissamã, São João da Barra e Campos dos Goytacazes esses números chegam a 68,8%, 68,1% e 64,6%. Os números expressivos na indústria são reflexos justamente das atividades ligadas ao setor de petróleo e gás, principal vetor de desenvolvimento da região.

Tabela 3.6 – Composição do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios da região Norte Fluminense, ERJ, região Sudeste e Brasil em 2014.

Municípios e	Agrop.	Indústria	Serviços	Adm P.	Impostos	PIB
Norte Fluminense	0,6	58,1	29,0	7,4	4,9	100
Campos dos Goytacazes	0,3	64,6	27,6	5,6	1,9	100
Carapebus	1,0	59,1	25,1	13,1	1,8	100
Cardoso Moreira	5,9	35,6	22,5	32,4	3,7	100
Conceição de Macabu	3,6	3,3	36,7	51,5	5,0	100
Macaé	0,2	38,1	35,9	11,0	14,8	100
Quissamã	0,7	68,8	24,0	5,3	1,2	100
São Fidélis	8,8	20,2	32,4	33,1	5,5	100
S. Francisco de Itabapoana	20,3	8,3	33,9	26,9	10,6	100
São João da Barra	0,5	68,1	23,9	4,4	3,1	100
Estado do Rio de Janeiro	0,4	25,6	45,0	15,3	13,7	100
Região Sudeste	1,9	21,6	50,7	10,8	15,1	100
Brasil	4,3	20,5	47,1	14,1	14,0	100

Fonte: IBGE

Ao analisar a estrutura do mercado de trabalho da região no ano de 2015, nota-se que o peso da indústria extrativa mineral no total de empregos formais da região é de 10,1%, aproximadamente dez vezes maior que o peso da indústria extrativa no total de

empregos do ERJ. A maior parte desses empregos encontra-se em Macaé, cidade essa que possui 18,9% de seus empregos na área de extrativa mineral. Isso mostra o quanto a atividade econômica segue concentrada no na indústria do petróleo, e também na região de implantação da base operacional da PETROBRAS. Isso reforça a ideia da ausência de diversificação produtiva na economia da região, mais um fator de risco para esses municípios.

Tabela 3.7– Composição dos empregos formais na região Norte Fluminenses, ERJ, região Sudeste e Brasil em 2015.

Unidade Territorial	Agro.	Ind. Ext.	Ind. Transf	SIUP	Const. Civil	Comércio	Serviços	Adm. Púb	Total
Norte Fluminense	1,3	10,1	10,0	0,9	9,6	17,3	34,4	16,5	100
Campos dos Goytacazes	1,7	0,3	8,1	1,7	6,8	27,1	39,7	14,6	100
Carapebus	2,0	0,0	1,1	0,1	0,5	12,6	11,8	71,9	100
Cardoso Moreira	11,3	2,3	3,7	0,0	2,5	13,1	10,5	56,7	100
Conceição de Macabu	5,1	0,6	5,9	0,0	0,9	19,3	21,2	47,0	100
Macaé	0,3	18,9	11,7	0,4	11,5	10,7	34,6	11,9	100
Quissamã	4,5	0,1	6,3	0,6	1,0	11,5	9,2	67,0	100
São Fidélis	5,8	1,0	7,6	0,0	14,0	24,8	18,0	28,8	100
S Francisco de Itabapoana	8,4	0,0	5,9	0,0	2,1	26,5	9,2	47,9	100
São João da Barra	1,0	2,1	14,0	0,0	19,8	9,0	18,4	35,7	100
Estado do Rio de Janeiro	0,5	1,0	9,6	1,3	5,9	19,6	45,2	17,0	100
Região Sudeste	2,7	0,6	16,0	0,9	5,1	20,1	40,1	14,4	100
Brasil	3,1	0,5	15,7	0,9	5,0	19,8	35,7	19,1	100

Fonte: RAIS/MTE.

Outro ponto importante a se observar é que dos municípios analisados, sete possuem um peso de empregos relativos à administração pública maior que a média do ERJ. Quissamã, Cardoso Moreira e Carapebus possuem mais da metade dos empregos formais ocupados na administração pública, com peso de 67,0%, 56,7% e 71,9%, respectivamente, enquanto essa média para o ERJ, Sudeste e Brasil a média é de 17,0%, 14,43% e 19,4%, respectivamente. Isso pode ser visto como mais um fator de risco para esses municípios, tendo em vista a situação futura de suas receitas, que tendem a

decrecer ainda mais, o que pode tornar-se algo insustentável no orçamento público municipal. Porém, este pode relacionado também ao baixo número total de empregos.

3.3. O desenvolvimento local

O desenvolvimento de uma comunidade se dá quando esta se torna capaz de dinamizar suas potencialidades, de modo que consiga traduzir essa evolução em crescimento social e crescimento econômico. Para que esse cenário seja possível é necessária uma conjunção de fatores, dentre estes, aumentar o nível educacional da população, gerar e emprego e renda e melhorar o acesso à saúde (FRANCO, 2000).

Desta forma, é necessário que a população tenha condições de tomar iniciativas, assumir responsabilidades e realizar empreendimentos, sendo capaz de criar e desenvolver novos negócios, contando com serviços básicos e infraestrutura de qualidade. É preciso ir além do crescimento no sentido econômico, avançando não somente na geração de renda e criação de riqueza, mas também trazendo melhorias na qualidade de vida das pessoas. Em outras palavras, além do necessário aumento na produção, é fundamental democratizar o acesso ao conhecimento e a riqueza (FRANCO, 2000).

Uma das finalidades observadas nas participações governamentais oriundas da atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural é o ressarcimento de gerações futuras que não poderão fazer uso desse recurso mineral finito. Sendo assim, essas receitas devem ser aplicadas de forma a aumentar a capacidade produtiva da sociedade ou comunidade local, que por sua vez, tem como resultado a melhoria de indicadores referentes a emprego e renda, saúde e educação.

O incremento dessas receitas indenizatórias foi capaz de beneficiar o orçamento dos municípios da região Norte Fluminense de maneira consideravelmente alta, fazendo com que estes vivessem quase duas décadas com receitas muito superiores as que estavam habituados.

Essas localidades também apresentavam um histórico de carências que, ao longo dos anos, receberam investimentos com o objetivo de serem amenizadas e garantir que a aplicação dos recursos provenientes das participações governamentais sobre a atividade petrolífera tenha cumprido seu papel no desenvolvimento local.

Para fazer essa análise, será utilizado o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), um indicador composto que tem por objetivo abordar três áreas principais do desenvolvimento humano: emprego e renda, educação e saúde. Esse indicador foi criado com o objetivo de acompanhar o desenvolvimento de cada um dos 5.565 municípios brasileiros, de forma a conseguir valorar as seguintes premissas metodológicas:

a) Acompanhar as três principais áreas de desenvolvimento: educação, saúde e emprego e renda.

b) Possuir periodicidade anual, recorte municipal e cobertura de todos os municípios brasileiros.

d) Permitir comparações absolutas e relativas, sendo capaz de identificar se a melhora ocorrida em determinado município se deu devido a adoção de políticas específicas ou apenas da variação dos demais municípios no ranking.

e) Ser de fácil leitura, variando de 0 a 1, de forma que quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento do município. Além disso, tendo em vista uma maior praticidade na análise dos resultados, foram determinadas as seguintes classificações: nota entre 0 e 0,4, baixo desenvolvimento; entre 0,4 e 0,6, desenvolvimento regular; entre 0,6 e 0,8, desenvolvimento moderado; entre 0,8 e 1,0, alto desenvolvimento.

O IFDM emprego e renda é composto por duas dimensões, como o próprio nome diz. Na dimensão Emprego é avaliada a geração de emprego formal do município e sua capacidade de absorver mão de obra local. Já na dimensão Renda, é avaliada a geração de renda no município e sua distribuição no mercado de trabalho local. Cada dimensão representa 50% da avaliação e as fontes de dados utilizadas são da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), ambos do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e as projeções sobre a população vêm do IBGE.

O objetivo do IFDM emprego e renda é analisar a conjuntura econômica da localidade juntamente com suas características estruturais do mercado de trabalho. Desta forma, na dimensão Emprego são observadas as taxas de crescimento do emprego formal no ano base e seu último triênio e o grau de formalização do mercado de trabalho local, sendo este medido através da relação entre o estoque de trabalhadores com carteira assinada e a população em idade ativa (PIA) no município. Na dimensão Renda são observadas as taxas de crescimento da renda média no ano base e último triênio, a Gini da renda local e a massa salarial do município, medindo assim a concentração de renda no mercado de trabalho formal e a relevância econômica do município para seu entorno.

Tabela 3.8 –IFDM Emprego e Renda no Norte Fluminense entre 2005 e 2013.

Município	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Carapebus	0,495	0,367	0,525	0,276	0,437	0,545	0,409	0,500	0,421
Campos dos Goytacazes	0,651	0,758	0,734	0,723	0,627	0,701	0,626	0,713	0,761
Cardoso Moreira	0,451	0,462	0,384	0,429	0,383	0,463	0,354	0,454	0,462
Conceição de Macabu	0,460	0,395	0,448	0,429	0,530	0,355	0,478	0,456	0,306
Macaé	0,828	0,794	0,877	0,892	0,797	0,775	0,719	0,842	0,819
Quissamã	0,334	0,544	0,380	0,529	0,464	0,483	0,534	0,541	0,574
São F. de Itabapoana	0,516	0,506	0,434	0,323	0,476	0,451	0,413	0,431	0,510
São Fidélis	0,575	0,434	0,532	0,549	0,295	0,488	0,272	0,497	0,526
São João da Barra	0,585	0,538	0,580	0,676	0,678	0,659	0,802	0,833	0,612

Fonte: FIRJAN.

Tabela 3.9 – IFDM Emprego e Renda e posição no ranking nacional da Região Norte Fluminense nos anos de 2005 e 2013.

Município	2005		2013	
	Nota	Ranking	Nota	Ranking
Carapebus	0,4953	1.937°	0,4214	3.509°
Campos dos Goytacazes	0,6511	590°	0,7614	173°
Cardoso Moreira	0,4508	2.622°	0,4616	2.860°
Conceição de Macabu	0,4595	2.466°	0,3058	5.129°
Macaé	0,8276	21°	0,8186	35°
Quissamã	0,3343	4.671°	0,5736	1.389°
São Francisco de Itabapoana	0,5162	1.645°	0,5095	2.129°
São Fidélis	0,5751	1.062°	0,5259	1.913°
São João da Barra	0,5846	993°	0,6117	1.044°

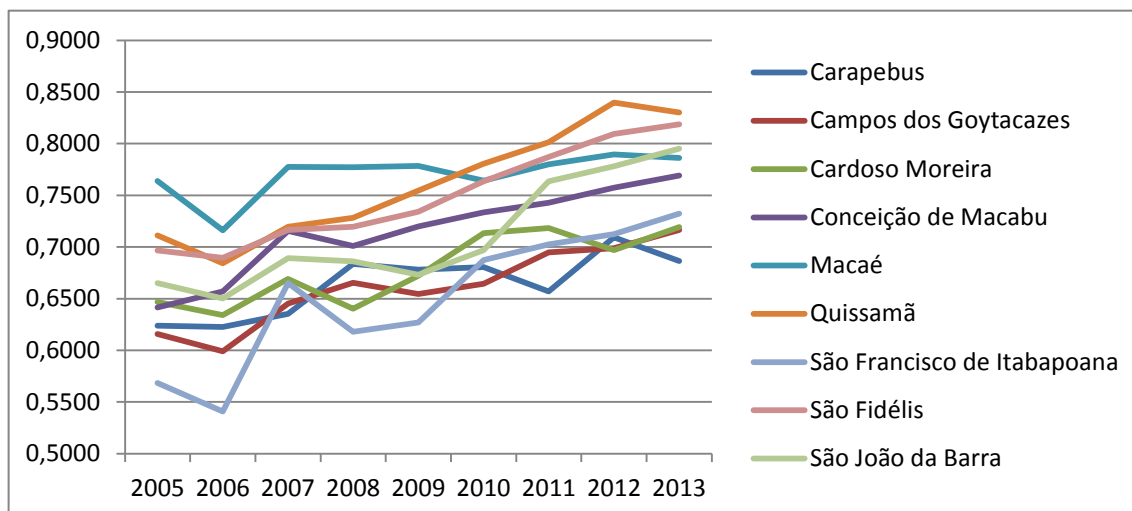
Fonte: FIRJAN.

Ao analisar a evolução do IFDM Emprego e Renda dos municípios da região Norte Fluminense entre os anos de 2005 e 2013 nota-se que dos nove municípios analisados, apenas Quissamã teve uma trajetória crescente. Apenas o município de Macaé pode ser classificado como alto desempenho, com nota acima de 0,8. Apenas os municípios de Campos dos Goytacazes e Quissamã apresentaram melhoras no ranking nacional, saindo de 590º para 173º e 4.671º para 1.389º, respectivamente. É possível observar a presença de dois blocos de municípios: um composto pela maioria, com desempenho ruim e sem melhorias na nota, com exceção de Quissamã, e outro grupo composto por Macaé, Campos e São João da Barra, com desempenho de razoável para bom, com destaque para a evolução de do município de Campos dos Goytacazes.

Vale ressaltar que esses três municípios com melhor desempenho tem números melhores em relação ao emprego, sendo Macaé por conta das atividades da indústria de petróleo principalmente, Campos na área de serviços correlatos a indústria de petróleo e serviços em geral, tendo em vista que o município exerce o papel de centro local do Norte Fluminense (PACHECO, 2003, LA ROVERE e CARVALHO, 2005), e São João da Barra por conta das atividades do Porto de Açú (RIBEIRO, 2010). Os municípios que apresentaram melhor desempenho são os que mais receberam receitas indenizatórias da atividade petrolífera, porém também são os municípios com maior presença de emprego e desenvolvimento. Assim, pode-se considerar que a utilização de participações governamentais por si só não foi capaz de transformar essas receitas em evolução na área de emprego e renda.

O IFDM Educação tem em sua composição seis indicadores e foi idealizado com o objetivo de captar a oferta de educação infantil e a qualidade da educação ofertada no ensino fundamental público e privado do município. São avaliados o percentual de matrículas em creches e pré-escolas, a taxa de distorção entre a idade e série do aluno, percentual de docentes com nível superior, número médio de horas-aula, taxa de abandono escolar e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). A fonte dos dados pesquisados é o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Ministério da Educação.

Gráfico 3.10 – Evolução do IFDM Educação na Região Norte Fluminense entre 2005 e 2013.



Fonte: FIRJAN.

Tabela 3.11 – IFDM Educação e posição no ranking nacional da Região Norte Fluminense nos anos de 2005 e 2013.

Município	2005		2013	
	Nota	Ranking	Nota	Ranking
Carapebus	0,6240	2.061°	0,6863	3.789°
Campos dos Goytacazes	0,6159	2.157°	0,7164	3.371°
Cardoso Moreira	0,6467	1.774°	0,7192	3.327°
Conceição de Macabu	0,6414	1.849°	0,7692	2.539°
Macaé	0,7640	677°	0,7862	2.223°
Quissamã	0,7112	1.076°	0,8300	1.424°
São Francisco de Itabapoana	0,5683	2.729°	0,7323	3.130°
São Fidélis	0,6966	1.233°	0,8187	1.628°
São João da Barra	0,6650	1.584°	0,7950	2.055°

Fonte: FIRJAN.

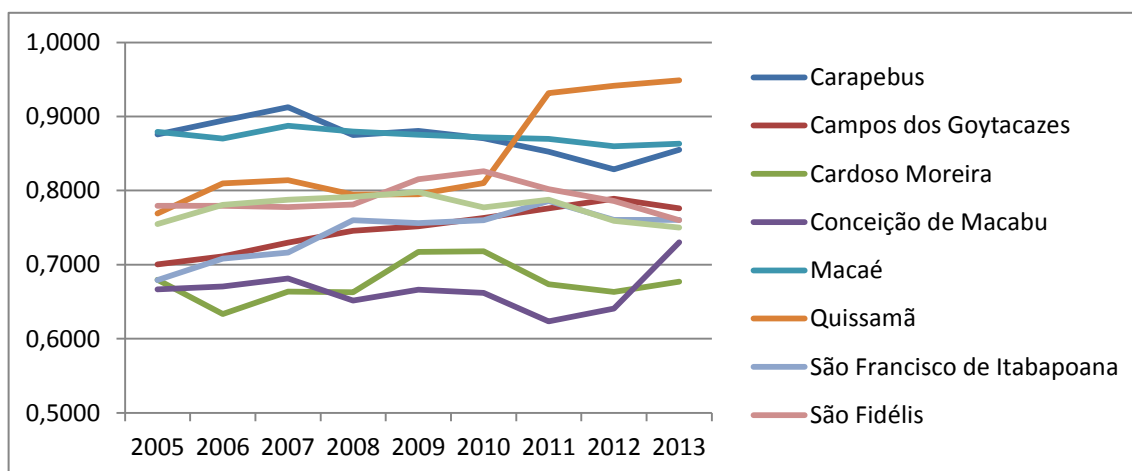
Ao analisar a evolução dos municípios da região Norte Fluminense entre os anos de 2005 e 2013 no IFDM Educação percebe-se uma clara tendência de crescimento na nota de todos os municípios com exceção de Macaé, que permaneceu relativamente estável. Todos os municípios aumentaram suas notas, com destaque para Quissamã e São Fidélis, que saíram de 0,7112 para 0,8300 e 0,6966 para 0,8187, respectivamente, deixando a zona considerada de desempenho moderado para alto desempenho. Todos os outros municípios da região conseguiram alcançar o desempenho moderado. Entretanto,

todos os municípios perderam posição em relação ao ranking nacional, com Quissamã ficando na melhor colocação, em apenas 1.424º lugar.

Mesmo com a evolução observada, os municípios beneficiários de receitas indenizatórias não conseguiram traduzir essas receitas em melhorias relativas aos demais municípios brasileiros, e sua evolução pode ser considerada abaixo da média nacional observada, o que pode ser entendido como um insucesso na aplicação dessas receitas. Vale ressaltar que investimentos em educação costumam ter como característica serem destinados para custeio de pessoal, o que dificulta a utilização das receitas indenizatórias nessa área, tendo em vista que os municípios não podem usar essas receitas com essa finalidade. Uma saída possível seria a composição de um fundo com finalidade de custear esse tipo de investimento a partir dos rendimentos do mesmo, ou uma modificação na legislação para que esse problema possa ser resolvido.

O IFDM Saúde é focado na saúde básica municipal e tem como base quatro indicadores: o percentual de gestantes com mais de seis consultas pré-natal, a proporção de mortes por causas mal definidas, a taxa de óbitos infantis por causas evitáveis e as internações sensíveis a atenção básica. Os dados utilizados são do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc) e do Sistema Internações Hospitalares (SIH), todos do DataSUS, do Ministério da Saúde.

Gráfico 3.12 – Evolução do IFDM Saúde na Região Norte Fluminense entre 2005 e 2013.



Fonte: FIRJAN.

Tabela 3.13 – IFDM Saúde e posição no ranking nacional da Região Norte Fluminense nos anos de 2005 e 2013.

Município	2005		2013	
	Nota	Ranking	Nota	Ranking
Carapebus	0,8756	278°	0,8552	1.113°
Campos dos Goytacazes	0,7004	1.891°	0,7760	2.370°
Cardoso Moreira	0,6798	2.089°	0,6768	3.736°
Conceição de Macabu	0,6664	2.214°	0,7303	3.040°
Macaé	0,8791	262°	0,8632	982°
Quissamã	0,7691	1.209°	0,9487	76°
São Francisco de Itabapoana	0,6790	2.095°	0,7605	2.599°
São Fidélis	0,7794	1.109°	0,7601	2.605°
São João da Barra	0,7547	1.373°	0,7500	2.761°

Fonte: FIRJAN.

Ao analisar os dados do IFDM Saúde para os municípios da região Norte Fluminense entre os anos de 2005 e 2013 nota-se que a grande maioria dos municípios manteve uma tendência linear em seu desempenho, com exceção de Quissamã, Campos e São Francisco de Itabapoana. Quissamã merece destaque pelo forte crescimento de sua nota, saindo da classificação de desempenho moderado para alto desempenho. Campos e São Francisco do Itabapoana tiveram melhoras no seu desempenho, mas continuaram na faixa de desempenho moderado. Os municípios de Macaé e Carapebus reduziram suas notas, porém seguem na classificação de alto desempenho.

Assim como observado no IFDM Educação, todos os municípios da região tiveram queda no ranking nacional entre os 2005 e 2013, com exceção de Quissamã, que teve um desempenho consideravelmente bom, saindo da 1.209° para 76° posição. Desta forma, pode-se chegar à conclusão de que as receitas indenizatórias também não foram transformadas em melhorias na área de saúde para a maioria dos municípios, com exceção de Quissamã. Assim como na área de educação, parte do problema pode estar na dificuldade de aplicação de recursos nessa área, tendo em vista que são recursos intensivos em custeio e segundo a legislação vigente, as receitas de *royalties* não podem ser alocadas com esse fim.

Tabela 3.14 – IFDM Geral e posição no ranking nacional e estadual dos municípios da Região Norte Fluminense no ano de 2013.

Ranking IFDM Geral		Município	IFDM
Nacional	Estadual		
246°	5°	Macaé	0,8227
614°	14°	Quissamã	0,7841
1060°	26°	Campos dos Goytacazes	0,7512
1650°	47°	São João da Barra	0,7189
1967°	53°	São Fidélis	0,7016
2621°	76°	São Francisco de Itabapoana	0,6674
2881°	80°	Carapebus	0,6543
3477°	86°	Cardoso Moreira	0,6192
3739°	88°	Conceição de Macabu	0,6018

Fonte: FIRJAN.

Quando observados os municípios da região Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro no ranking do IFDM Geral, nota-se que apenas Macaé fica na faixa de alto desempenho. Quissamã vem na segunda, tendo destaque por sua melhoria relativa aos anos anteriores e Campos por estar em uma colocação no ranking estadual razoável. São João da Barra e São Fidélis aparecem em posições medianas no ranking estadual, mas sem grande destaque. Carapebus, Cardoso Moreira e Conceição de Macabu aparecem nas últimas posições, com notas relativamente baixas.

Tabela 3.15 – Royalties per capita no ERJ e região Norte Fluminense em 2016.

	Royalties	População	Roy. Per capita	Posição ranking ERJ
Norte Fluminense	784.065.643,37	913.748	858,08	-
Campos dos Goytacazes	352.662.405,09	487.186	723,88	11
Carapebus	18.362.193,08	15.293	1.200,69	5
Cardoso Moreira	3.610.974,01	12.538	288	29
Conceição de Macabu	4.265.710,75	22.315	191,16	47
Macaé	265.087.097,60	239.471	1.106,97	7
Quissamã	40.089.495,04	23.125	1.733,60	3
São Fidélis	4.924.055,51	37.696	130,63	61
São F. de Itabapoana	5.088.190,73	41.240	123,38	62
São João da Barra	89.975.521,56	34.884	2.579,28	1
Estado do Rio de Janeiro	2.386.116.279,02	16.609.389	143,66	-

Fonte: TCE/RJ, Inforoyalties e ANP.

Na tabela 3.12 é possível observar a relação entre os royalties e a população dos municípios, através do número de royalties per capita de cada um. Com esse indicador, é possível ver o potencial de investimento somente considerando as receitas indenizatórias de petróleo e gás natural de cada município por habitante, e servindo como base também para análise geral do desenvolvimento dos municípios da região Norte Fluminense. É possível observar uma correlação entre os melhores colocados no ranking, porém existem algumas disfunções que não nos permitem dizer que o desempenho geral tenha sido razoável, ainda mais quando considerados o desempenho no IFDM em relação a todo o território nacional. É o caso de baixo desempenho de Carapebus, por exemplo, ou o fato de São João da Barra não ter tido uma evolução acima da média.

Assim, nota-se que o desenvolvimento local da região Norte Fluminense ainda não merece grande destaque, nem em comparação aos demais municípios do ERJ e nem aos demais municípios da Federação. É preciso buscar alternativas mais eficientes para a aplicação das receitas indenizatórias sobre a exploração e produção de petróleo e gás natural, de maneira que essas possam ser transformadas em desenvolvimento social e econômico. Segundo FAURÈ e HASENCLEVER (2005), é necessário buscar ações de diversificação produtiva e atrair novos investimentos com o objetivo de reduzir a monodependência setorial, melhorar a representatividade dos produtores locais e a representatividade dos organismos profissionais, aumentar a cooperação intermunicipal em todas as suas formas possíveis. É preciso que aja um esforço de modernização nas administrações públicas locais com o objetivo de melhorar a gestão municipal e como consequência buscar uma alocação mais eficiente das receitas públicas.

Uma possibilidade seria a criação de Fundos de Desenvolvimento, como o Fundo de Desenvolvimento de Campos (FUNDECAM), que possibilitaria uma atuação de maneira semelhante a um banco de desenvolvimento, estimulando o crédito para empresas locais com juros mais baratos que os praticados por bancos de investimentos e comerciais. Entretanto, é imprescindível que a fiscalização sobre essas ações seja bastante eficaz, a fim de evitar que essas sejam utilizadas para fins que não representem o interesse e benefício da sociedade.

Conclusão

A reforma institucional realizada na indústria de petróleo e gás natural no Brasil através da regulamentação da Lei do Petróleo, em 1997, colocou um fim ao monopólio estatal exercido pela PETROBRAS, alterando o papel do Estado nesse setor, deixando de ser um agente produtor e passando a exercer o papel de agente regulador das atividades de exploração e produção desses hidrocarbonetos.

Assim, foram produzidas mudanças significativas no que tange a arrecadação fiscal sobre a atividade petrolífera, impactando as três esferas de poder: federal, estadual e municipal. Foram introduzidas também novas participações governamentais – a participação especial, o bônus de assinatura e o pagamento pela ocupação ou retenção de área – além dos *royalties* que já existiam. Também houve alteração na alíquota básica destes, que antes era de 5% e passou para 10%. Esse conjunto de alterações foi responsável por um forte incremento no orçamento da União, dos estados e dos municípios.

Dentre as participações governamentais estabelecidas, as mais expressivas são os *royalties* e a participações especiais, sendo estas positivamente afetadas pela evolução no preço internacional do petróleo tipo Brent e pelo aumento no volume de produção, o que permitiu um aumento significativo das receitas indenizatórias em questão, com destaque para o Estado do Rio de Janeiro, principal produtor de petróleo e gás natural da Federação, e seus municípios produtores.

Com a descoberta de novas reservas na camada do pré-sal e o início da atividade de exploração e produção em águas ultra profundas, a Bacia de Santos passou a exercer papel de destaque em conjunto com a Bacia de Campos, até então localidade que concentrava boa parte da produção nacional. Esse novo cenário proporcionou muitas expectativas futuras sobre as receitas que estariam por vir, despertando bastante interesse por parte de municípios não produtores, o que levou a uma disputa política que culminou com a alteração nas regras de divisão das receitas indenizatórias sobre a atividade petrolífera, regulamentada no governo Dilma Rouseff. Essa alteração foi benéfica para municípios e estados não produtores, que aumentaram suas participações.

Em consequência disso, o ERJ e seus municípios produtores tiveram suas receitas reduzidas, principalmente estes últimos, que foram os principais impactados com as novas regras de rateio. Além disso, a queda no preço das commodities observada após o ano de 2014 também impactou de maneira severa a arrecadação desses, sendo um dos fatores que levaram ao atual cenário de crise vivido no território fluminense.

Historicamente, o Estado do Rio é marcado por um processo de esvaziamento econômico relativo, iniciado ainda no início do século XX, onde pode ser observada a perda de participação relativa em diversos setores, principalmente no industrial. Entretanto, já no final da década de 1990, o estado começou a emitir alguns sinais de recuperação, ganhando, inclusive, participação relativa no conjunto nacional. Essa dinâmica se deu principalmente em virtude do crescimento substancial da indústria do petróleo, que por consequência trouxe um incremento nas receitas públicas, através das receitas indenizatórias, e também pelas externalidades positivas que a atividade pode gerar.

A região Norte Fluminense exerce papel de destaque na produção de óleo e gás e com isso foi beneficiária de uma enorme quantidade de receitas indenizatórias sobre essa atividade. Assim, essas prefeituras puderam fazer investimentos em diversos setores de suas economias com objetivo de promover o desenvolvimento social e econômico e garantir o ressarcimento às gerações futuras, tendo em vista o caráter finito do petróleo e gás natural.

No entanto, quando analisados os dados do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), não foi observado um desempenho relativo satisfatório que pudesse justificar esse grande volume de receitas recebidas, levando a questionamentos sobre a efetividade de sua alocação. Apenas o município de Macaé conseguiu atingir o nível de alto desempenho levando em conta os critérios de avaliação, e o único município com destaque para evolução de sua nota e posicionamento no ranking estadual e federal foi Quissamã.

A aplicação das participações governamentais deve levar em consideração a necessidade de buscar um nível de desenvolvimento sustentável necessário para as gerações futuras, considerando que um dia essa atividade não existirá mais, e, portanto, carece de um intenso planejamento de médio e longo prazo, cabendo aos gestores

públicos realizar investimentos em educação, saúde, saneamento e diversificação produtiva. Desta forma, é essencial que as administrações públicas realizem ações em busca de promover novos empreendimentos, desenvolver potencialidades locais e propiciar um ambiente regional próspero, de modo a tornar suas economias complementares.

O planejamento estadual e o municipal devem ser feitos de maneira coordenada, de forma a sobrepor as reais necessidades da população local e as carências de cada município em termos de infraestrutura aos interesses políticos e partidários, de maneira que se inicie um processo de crescimento sustentável da economia, e consequentemente sendo revertido em melhorias da qualidade de vida da população.

Vale ressaltar também que existem problemas na questão legislativa sobre aplicação desses recursos. Não existe especificação em quais setores esses recursos devem ser de fato aplicados, havendo apenas a restrição à aplicação dessas para quitação de dívidas e para pagamento de pessoal, cabendo ao TCE-RJ fiscalizar a aplicação dessas compensações. Essas restrições por si só já dificultam a aplicação de recursos em educação e saúde, por serem atividades intensivas em custeio de pessoal. É preciso se pensar em alternativas para essa questão, tendo em vista que a maneira como vem sendo feita não tem surtido resultados suficientes.

Portanto, faz-se necessário um efetivo planejamento, de forma a coordenar políticas públicas tendo como objetivo melhorar a eficiência sobre a gestão desses recursos, de modo que sejam traduzidos em desenvolvimento econômico e possam ser refletidos em melhorias para a qualidade de vida da população.

Referências bibliográficas:

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo e do Gás Natural 2007. Rio de Janeiro: ANP, 2007.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo e do Gás Natural 2017. Rio de Janeiro: ANP, 2017.

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. (coord). Guia dos *Royalties* do Petróleo e 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, 2016.

_____. Decreto n.º 2.705, de 3 de agosto de 1998. Define critérios para o cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências.

_____. Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1954. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional de Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências.

_____. Lei n.º 7.453, de 27 de dezembro de 1985. Modifica o art. 27 e seus parágrafos da Lei 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterada pela Lei n.º 3.257, de 2 de setembro de 1957, que “dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as contribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima”, e dá outras providências.

_____. Lei n.º 7.525, de 22 de julho de 1986. Estabelece normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953, com a redação da Lei n.º 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e dá outras providências.

_____. Lei n.º 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.

_____. Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

_____. Lei n.º 11.097, de 13 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira; altera as Leis n.ºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.847, de 26 de outubro de 1999 e 10.636, de 30 de dezembro de 2002; e dá outras providências.

_____. Lei n.º 12.351/2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social – FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei n.º 9.478/1997; e dá outras providências.

_____. Lei n.º 12.734/2012. Modifica as Leis n.º 9.478/1997 e n.º 12.351/2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação do *royalties* e da Participação Especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha.

DE FRANCO, A. Por que precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável. PNUD, 2000. Disponível em . Acesso em 22 ago. 2006.

FAURÉ, Y. A.; HASENCLEVER, L. (org). O Desenvolvimento Econômico Local no Estado do Rio de Janeiro - Estudos Avançados nas Realidades Municipais. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2005.

FERNANDES, C. F. A evolução da arrecadação de *royalties* do petróleo no Brasil e seu impacto sobre o desenvolvimento econômico do Estado do Rio de Janeiro. Monografia

(Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

FIRJAN. Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal 2015. Ano-base 2013. Disponível em <http://www.firjan.com.br/>.

LA ROVERE, R.L; XIMENES, A.C.A.; MELO, L.J.J; GUIMARÃES, R. G; SANTOS, G; VILLARINHOS, P; ZIDERICH, T. Condições de capacitação empresarial e os ambientes de inovação no Estado do Rio de Janeiro . In MULS, L. (org.) Estudos Aprofundados sobre a Economia do Rio de Janeiro: Matriz Insumo-Produto e Ambientes de Inovação. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2015 (Relatório de Pesquisa - Edital FAPERJ N° 28/2012 – Programa Prioridade Rio – Apoio ao estudo de temas prioritários para o Governo do Estado do Rio de Janeiro – 2012)

LA ROVERE, R. L. et al. Alternativas de diversificação para o desenvolvimento econômico regional: O caso do Norte Fluminense Pós-*Royalties*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005. (Relatório final de pesquisa)

LA ROVERE, R. L.; CARVALHO, R. L. de. Campos dos Goytacazes: os desafios da transformação de um epicentro regional. p. 73-140. In.: FAURÉ, Y. A.; HASENCLEVER, L. (org). O Desenvolvimento Econômico Local no Estado do Rio de Janeiro - Estudos Avançados nas Realidades Municipais. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2005.

LEAL, J. A.; SERRA, R. Uma Investigação sobre os Critérios de Repartição dos *Royalties* Petrolíferos. In: PIQUET, R. Petróleo, *Royalties* e Região. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

NATAL, Jorge L. Inflexão econômica positiva e dinâmica regional. In: NATAL, Jorge L. (Org.). O Estado do Rio de Janeiro pós-1995: dinâmica econômica. Rede urbana e questão social. Rio de Janeiro: Faperj-Publicati, 2005.

OLIVEIRA, A.; MELO, H. P. In: Uma agenda para o Rio de Janeiro: Estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p.32-51

OSORIO, Mauro. Características e evolução recente do emprego e da economia carioca e metropolitana. Rio de Janeiro:IPP-Rio, Abril de 2013 (Coleção Estudos Cariocas/IPP-Rio).

_____. O papel das instituições na trajetória econômico-social do Estado do Rio de Janeiro. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, n.2, julho/2013.

_____. Rio nacional, Rio local: mitos e visões da crise carioca e fluminense. Rio de Janeiro: SENAC, 2005.

PACHECO, C. A. A Aplicação e o Impacto dos *Royalties* do Petróleo no Desenvolvimento Econômico dos Municípios Confrontantes da Bacia de Campos. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2003.

POSTALI, F. A. Renda Mineral, Divisão de Riscos e Benefícios Governamentais na Exploração de Petróleo no Brasil. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

POSTALI, F. A. *Royalties* do petróleo e emprego público nos municípios brasileiros. Estud. Econ., São Paulo, vol.44, n.3, p. 469-495, 2014.

QUINTELLA, S. F., 2000, “Os *royalties* de petróleo e a economia do Estado do Rio de Janeiro”. TCE-RJ. Rio de Janeiro.

RIBEIRO, R. V. Desafios ao desenvolvimento regional do Norte Fluminense. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010.

SILVA, M. F.; MOREIRA, J. G.; GÉLIO, P. H. Arrecadações dos *Royalties* e Outros Benefícios da Indústria do Petróleo no Brasil após a Flexibilização do Monopólio. In: Congresso Brasileiro de Regulação, 4. 2005, Manaus. Anais. Manaus: ARSAM/ABAR, 2005.

SILVA, R. D. Rio de Janeiro: Crescimento, Transformações e sua Importância para a Economia Nacional (1930-2000). Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas 2004.

