

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

**A APLICAÇÃO E O IMPACTO DOS *ROYALTIES* DO  
PETRÓLEO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
DOS MUNICÍPIOS CONFRONTANTES  
DA BACIA DE CAMPOS**

CARLOS AUGUSTO GÓES PACHECO  
matrícula nº: 100123697

ORIENTADOR(A): Prof<sup>ª</sup>. Lia Hasenclever

AGOSTO 2003

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

**A APLICAÇÃO E OS IMPACTOS DOS *ROYALTIES* DO  
PETRÓLEO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
DOS MUNICÍPIOS CONFRONTANTES  
DA BACIA DE CAMPOS**

---

CARLOS AUGUSTO GÓES PACHECO  
matrícula n°: 100123697

ORIENTADOR(A): Prof<sup>a</sup>. Lia Hasenclever

AGOSTO 2003

*As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor*

[S201] Comentário: Página: 1  
[Página opcional. Deletar se não  
for utilizada]

[S202] Comentário: Página: 1  
[Página opcional. Deletar e  
subtrair da numeração se não for  
utilizada]

Este trabalho é dedicado a Leonardo Rangel Pacheco  
(*in memoriam*) e Leila Maria Góes, pela educação e  
formação moral que vêm me permitindo superar todos os  
desafios da vida.

## **Agradecimento à ANP/FINEP**

Este trabalho foi realizado no contexto do Programa de Recursos Humanos da ANP que, através da parceria ANP/FINEP, forma profissionais especializados para a indústria de petróleo e gás natural.

Através deste programa foram ministradas disciplinas eletivas capazes de fornecer uma maior compreensão das peculiaridades da indústria mundial de petróleo, abrangendo assuntos pertinentes ao novo cenário político e institucional das indústrias de energia.

A participação dos alunos bolsistas em seminários, simpósios e congressos foi muito importante no sentido de aumentar o contato dos bolsistas com os reais atributos e dificuldades das indústrias de petróleo e gás natural.

Gostaria de agradecer ao Programa de Recursos Humanos da ANP, em especial ao PRH-21, por auxiliar o desenvolvimento dos conhecimentos relativos às indústrias de hidrocarbonetos, e a conclusão desta monografia.

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi realizado no contexto do Programa de Recursos Humanos da Agência Nacional do Petróleo para o Setor de Petróleo e Gás (PRH-ANP), que visa à formação de profissionais especializados para a indústria de petróleo e gás natural. Agradeço ao PRH-ANP, em especial ao Programa de Ensino: Economia, Planejamento Energético e Engenharia de Produção na Indústria do Petróleo (PRH-21), por auxiliar no desenvolvimento dos conhecimentos relativos às indústrias de hidrocarbonetos, e na conclusão desta monografia.

Agradeço também à professora Lia Hasenclever, pela competente orientação na elaboração desta monografia e por todo profissionalismo, ensinamentos e confiança, dispensados em mim, no decorrer do curso; ao professor Yves Fauré, de quem recebi valiosas sugestões na realização deste trabalho, desde a sua proposta até a etapa de finalização; e à toda equipe do Grupo Economia da Inovação (IE/UFRJ), por todo o aprendizado proporcionado;

Aos professores Edmar de Almeida, Carmen Alveal e Rodrigo Serra (UCAM-Campos), que gentilmente auxiliaram com indicações e materiais de pesquisa;

À todos os amigos que, de alguma maneira, contribuíram para a elaboração deste trabalho;

À minha mãe, por sempre estar presente e acreditar em mim, e à minha família que, próxima ou distante, me amparou nesta jornada;

À Puí, por todo carinho e incentivo;

À Deus, por me permitir transformar cada obstáculo enfrentado em experiência e aprendizado.

## RESUMO

A partir da promulgação da Lei n.º 9.478/97, verificou-se um extraordinário crescimento nas receitas de *royalties* e participações especiais, resultantes de compensações financeiras, devidas pelos concessionários de exploração e produção de petróleo e gás natural. Tendo em vista este novo cenário, o presente trabalho tem por objetivo realizar um estudo sobre a importância destes recursos nas receitas dos municípios confrontantes da Bacia de Campos, no Estado do Rio de Janeiro. O ponto principal de análise será verificar de que maneira estes benefícios estão sendo utilizados pelas Administrações Municipais, quais são os resultados dos investimentos que já podem ser percebidos e analisar a sustentabilidade dos mesmos.

A metodologia adotada envolveu o levantamento e análise de dados, relativos aos *royalties* e participações especiais, bem como informações socioeconômicas dos nove principais municípios fluminenses beneficiados pelo aumento das indenizações petrolíferas. Foram também utilizados para o estudo indicadores de desenvolvimento humano e qualidade de vida, e comparações com regiões que são afetadas, em menor magnitude, por estes recursos.

Entre os principais resultados, obteve-se a confirmação de que os *royalties* e participações especiais estão possibilitando maiores investimentos em infra-estrutura nos municípios contemplados e, da mesma forma, estão sendo utilizados para fornecer, aos governos locais, os recursos necessários para suprir a demanda excessiva por serviços públicos. Ao mesmo tempo, não se verificou ações concretas para a promoção de um projeto de sustentabilidade e de diversificação da base produtiva local, de modo a prevenir o declínio econômico, decorrente da exaustão das reservas de hidrocarbonetos. Tais recursos deveriam ser direcionados às vocações e potencialidades, identificadas neste trabalho, de cada município.

## SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

ANP	Agência Nacional do Petróleo
BL	Baixas Litorâneas
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Sustentável
bpd	barris de petróleo diários
CFT	Certificados Financeiros do Tesouro
CIDE	Centro de Informações e Dados do Estado do Rio de Janeiro
CNP	Conselho Nacional de Petróleo
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
E&P	Exploração e Produção
FECAM	Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Econômico
FIRJAN	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GN	Gás Natural
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia Estatística
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IQM	Índice de Qualidade dos Municípios
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITR	Imposto Territorial Rural
ITBI	Imposto de Transferência de Bens Imóveis
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGN	Líquido de Gás Natural
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MP	Medida Provisória
NF	Norte Fluminense
OMPETRO	Organização dos Municípios Produtores de Petróleo
OP	Orçamento Participativo
PE	Participações Especiais
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais

SEAAPI	Secretaria de Agricultura, Abastecimento Sustentável, Pesca e Desenvolvimento do Interior
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE-RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TCU	Tribunal de Contas da União

# ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO I - A INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO</b> .....	<b>19</b>
I.1 – UM BREVE PANORAMA DO SETOR PETROLÍFERO BRASILEIRO .....	19
I.2 – A IMPORTÂNCIA DA BACIA DE CAMPOS .....	21
I.3 – CONTRIBUIÇÕES DO SETOR PETROLÍFERO PARA A ECONOMIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO .....	23
I.4 – O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A ALOCAÇÃO DOS RECURSOS .....	26
I.5 - CONCLUSÃO .....	31
<b>CAPÍTULO II – A LEI DO PETRÓLEO E AS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS</b> .....	<b>32</b>
II.1 – AS MUDANÇAS INSTITUÍDAS COM A LEI N.º 9.478 DE 1997.....	32
II.1.1 – <i>O Bônus de Assinatura e o pagamento pela ocupação ou retenção de área</i> .....	34
II.1.2 – <i>Os Royalties</i> .....	35
II.1.2.1 – <i>Razões do incremento dos Royalties</i> .....	38
II.1.3 – <i>Participação Especial</i> .....	43
II.1.4 – <i>Volume de recursos arrecadados pelos Municípios Confrontantes da Bacia de Campos</i> .....	44
II.2 – APLICAÇÃO E A FISCALIZAÇÃO À LUZ DA LEGISLAÇÃO.....	47
II.3 – CONCLUSÃO.....	50
<b>CAPÍTULO III – A IMPORTÂNCIA DOS ROYALTIES E DAS PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS NA COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS DA BACIA DE CAMPOS</b> .....	<b>51</b>
III.1 – CURTO HISTÓRICO DOS MUNICÍPIOS CONFRONTANTES DA BACIA DE CAMPOS.....	51
III.2 – A INFLUÊNCIA DAS INDENIZAÇÕES PETROLÍFERAS NAS ECONOMIAS MUNICIPAIS .....	55
III.2.1 – <i>A participação dos royalties nos Orçamentos Municipais</i> .....	60
III.2.1.1 – <i>Receitas Tributárias Municipais</i> .....	62
III.2.1.2 – <i>Transferências Intergovernamentais</i> .....	64
III.3 – CONCLUSÃO .....	72
<b>CAPÍTULO IV – A RELAÇÃO DOS ROYALTIES COM OS INVESTIMENTOS REALIZADOS E OS GASTOS MUNICIPAIS</b> .....	<b>73</b>
IV.1 – ESTUDO DOS INVESTIMENTOS REALIZADOS .....	73
IV.2 – AS CARÊNCIAS MUNICIPAIS .....	76
IV.3 – CONCLUSÃO .....	86
<b>CAPÍTULO V – PROMOVENDO UMA EFICIENTE GESTÃO DOS ROYALTIES</b> .....	<b>88</b>
V.1 – A IMPORTÂNCIA DE UMA EFICIENTE E TRANSPARENTE GESTÃO MUNICIPAL.....	89
V.1.1 – <i>A Lei de Responsabilidade Fiscal</i> .....	91
V.1.2 – <i>O Processo de Orçamento Participativo</i> .....	93
V.2 – DA IMPREVISIBILIDADE DA ARRECAÇÃO DOS ROYALTIES.....	95
V.3 – A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL .....	99
V.3.1 – <i>A OMPETRO</i> .....	101
V.4 – AS POTENCIALIDADES MUNICIPAIS .....	103
V.4.1 – <i>O Setor Primário</i> .....	105
V.4.1.1 – <i>Agroindústria</i> .....	105
V.4.1.2 – <i>Indústria Pesqueira</i> .....	107
V.4.2 – <i>O Setor Secundário</i> .....	108
V.4.3 – <i>O Setor Terciário</i> .....	110
V.5 - CONCLUSÃO .....	111
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>113</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>119</b>
<b>ANEXO I</b> .....	<b>129</b>

ANEXO II .....	130
ANEXO III.....	130
ANEXO IV .....	131
ANEXO V.....	132
ANEXO VI.....	133
ANEXO VII .....	134
ANEXO VIII.....	135
ANEXO IX.....	137

[IE/UFRJ4] Comentário: Página: 1  
[Quando o trabalho estiver completo e paginado, dê aqui o comando: "Inserir índice"]

## ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 2.1 – Evolução da distribuição de <i>royalties</i> sobre a produção de petróleo e gás natural, segundo beneficiários (1994-2002).....	37
Gráfico 2.2 – Produção de Petróleo e Gás Natural no Estado do Rio de Janeiro .....	38
Gráfico 2.3 – Preços médios do Petróleo Brasileiro em comparação com o <i>Brent</i> .....	40
Gráfico 2.4 – Arrecadação total de <i>Royalties</i> e Taxa de Câmbio.....	41
Gráfico 4.1 – Investimentos <i>per capita</i> , 1997-1998 e 1999-2001.....	73
Gráfico 5.1 – Total de <i>Royalties</i> e Participações Especiais repassados à São João da Barra (1997-2002).....	95
Tabela 1.1 – Evolução da produção e das reservas de petróleo e gás natural na Bacia de Campos (1993-2002) ..	21
Tabela 1.2 – PIB, a preço básico, segundo setores de atividade do Estado do Rio de Janeiro. ....	23
Tabela 1.3 – Volume dos Tributos sobre a Indústria Petrolífera do Estado do Rio de Janeiro .....	24
Tabela 1.4 – Investimento Total previsto no período 2003-2005 para o Estado do Rio de Janeiro .....	25
Tabela 2.1 – Valores Totais arrecadados pelos Municípios Confrontantes.....	45
Tabela 3.1 – Produto Interno Bruto, <i>per capita</i> , segundo Municípios do Estado do Rio de Janeiro 1996-2000 (R\$).....	55
Tabela 3.2 – Arrecadação de <i>royalties</i> e participações especiais, <i>per capita</i> , segundo municípios do Estado do Rio de Janeiro.....	56
Tabela 3.3 – Evolução dos indicadores de Desenvolvimento Econômico (IDH-M) 1991-2000 .....	58
Tabela 3.4 – Porcentagem das participações governamentais nas Receitas Totais dos Municípios da Zona de Produção Principal 1997-2001.....	60
Tabela 3.5 – Receitas Tributárias x <i>Royalties</i> 1997-2001 (mil R\$).....	62
Tabela 3.6 – Transferências do Estado x <i>Royalties</i> 1997-2001 (mil R\$) .....	64
Tabela 3.7 - Transferências da União x <i>Royalties</i> 1997-2001 (mil R\$) .....	65
Tabela 3.8 – Composição das Receitas Correntes Municipais – 1997.....	66
Tabela 3.9 - Composição das Receitas Correntes Municipais – 2001.....	67
Tabela 4.1 – Índice de Qualidade dos Municípios (IQM).....	76
Tabela 4.2 – Gastos por função 1997-1998 e 1999-2001 (mil R\$).....	78
Tabela 4.3 – Comparativo entre os gastos <i>per capita</i> com Saúde & Saneamento e Educação & Cultura, com os repasses do SUS e FUNDEF – 2001.....	79
Tabela 4.4 – Indicadores Socioeconômicos Municipais.....	82

## INTRODUÇÃO

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

A partir da década de 1990, intensificou-se o debate sobre as possibilidades de gestão local do desenvolvimento, principalmente devido à fatores como a crise fiscal do Estado, associada aos processos de descentralização e desconcentração de recursos e decisões, para os governos subnacionais. Isto gerou uma valorização dos governos locais como agentes de renovação das políticas públicas.

Esta tendência foi aprofundada pelo processo de globalização e de reconfiguração dos padrões de produção. As exigências de inserção competitiva na economia globalizada, recolocaram a importância de valorizar-se o espaço local, dinamizando suas potencialidades competitivas e instrumentalizando sua inserção na cadeia produtiva regional, nacional e mundial (PAIVA, 2001).

Diante deste cenário, os municípios passaram a possuir um papel maior na promoção do desenvolvimento econômico, especialmente após a Constituição de 1988. A partir deste ponto, iniciou-se uma nova etapa do federalismo fiscal brasileiro, com a descentralização das receitas públicas para Estados e municípios. Porém, em um ambiente fiscal dominado por fortes restrições orçamentárias no plano federal, a expectativa de que a descentralização das receitas fosse acompanhada de ampla e simultânea descentralização das obrigações das Administrações Municipais não foi resolvida por completo.

Atualmente, cada vez mais os municípios vêm assumindo responsabilidades que antes eram de outras esferas de governo, ao mesmo tempo em que as Administrações Municipais estão sendo cobradas no sentido de melhorar seu desempenho. Neste sentido, é fundamental

que a esfera municipal tenha à disposição maiores recursos para suprir suas necessidades, ao mesmo tempo em que promove seu desenvolvimento.

Diante desta busca por fontes de recursos, os *royalties* do petróleo (compensações financeiras devidas pelos concessionários de exploração e produção de petróleo e gás natural), vêm representando importante função de reforço no caixa, tanto de municípios, como para Estados brasileiros. No ano de 2002, foram distribuídos R\$ 3,2 bilhões, a título de *royalties*, entre os beneficiários destas indenizações, quantia 38% maior do que o arrecadado no ano anterior. Acrescentando as participações especiais (calculadas a partir de 2000 sobre poços com alta produtividade), o percentual atingiu 42%. O Estado do Rio de Janeiro e nove municípios fluminenses, pertencentes à Zona de Produção Principal da Bacia de Campos, são os principais contemplados, sendo responsáveis por aproximadamente 77% do total distribuído entre as esferas de governo do Brasil (ANP, 2003).

Estes números expressivos resultam de uma conjunção de fatores, iniciados com a instituição da Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997, que flexibilizou o monopólio do petróleo no país. A nova legislação elevou a alíquota de cálculo dos *royalties* de 5% para 10%, ao mesmo tempo que se introduziram modificações quanto ao preço de referência para o cálculo dos *royalties*: o preço fixo das refinarias foi substituído pela cotação do petróleo no mercado internacional. Soma-se a este fato, a alta no preço do petróleo, bem como o crescimento da produção nacional (que atingiu, em 2002, a marca de 1.454 barris de petróleo diários). Isto gerou um crescimento espetacular das receitas de *royalties* auferidas, passando de R\$ 190 milhões, em 1997, para R\$ 3,2 bilhões, como visto acima.

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

Desta forma, o Tribunal de Contas da União (TCU), que até recentemente era o órgão responsável pelo controle das verbas dos *royalties*, entendeu que não seria mais prioritária a fiscalização na aplicação destes recursos. Como resultado, Estados e Municípios não se reportavam ao TCU, quanto ao uso dos *royalties*. É, justamente, neste cenário de falta de transparência na utilização deste dinheiro, que reside a fragilidade da questão. Soma-se a isto, a expectativa de alta destes recursos nos próximos anos, formando os componentes

necessários para o surgimento de desconfianças quanto ao uso indevido e má utilização destes recursos.

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

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

Além da discussão sobre como as alterações na Lei do Petróleo (Lei n.º 9.478/97), e a conseqüente redistribuição dos *royalties*, afetam os municípios beneficiários, este trabalho visa apontar não somente mecanismos que possibilitem uma política mais transparente de aplicação desses recursos, mas também propostas que permitam uma melhor gestão dos *royalties*, no processo de desenvolvimento local sustentável.

A metodologia utilizada para atingir este objetivo foi baseada em etapas lógicas: delimitação do espaço temporal e geográfico do tema abordado; e levantamento da bibliografia e de dados relativos às indenizações petrolíferas. Buscou-se, do mesmo modo, informações socioeconômicas dos municípios em análise e de outras regiões circunvizinhas, para fins comparativos. Optou-se, também, pela utilização de indicadores, para avaliação dos desempenhos municipais.

Na delimitação do espaço geográfico, foram escolhidos os nove municípios fluminenses, que fazem parte da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos. São eles: Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Casimiro de Abreu, Carapebus, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra. Por se situarem na zona mencionada, são os maiores beneficiários dos repasses das participações governamentais (*royalties* e participações especiais).

O principal período escolhido para a análise compreende os anos entre 1997 e 2001. Para a delimitação deste espaço temporal considerou-se dois fatores. O primeiro diz respeito ao período em que as arrecadações dos *royalties* e participações especiais tornaram-se mais expressivas. Apesar das modificações inseridas na Lei do Petróleo datarem de 1997, o impacto no recolhimento dos *royalties* só foi expressivo a partir de 1998. De maneira semelhante, as participações especiais só se tornaram relevantes a partir do ano 2000, quando do início da exploração e produção dos campos gigantes, na Bacia de Campos. Destarte, foi possível comparar um período anterior ao expressivo incremento das receitas, oriundas das participações governamentais, com um período subsequente, no qual os recursos apresentaram (e continuam a apresentar) um crescimento espantoso.

O segundo fator considerado foi a disponibilidade dos dados necessários à confecção desta monografia. Muitas fontes apresentavam informações consistentes somente até o ano de 2001, impossibilitando a análise completa, para o ano de 2002, de todos os municípios em estudo. O mesmo ocorreu no levantamento bibliográfico. Por se tratar de um assunto relativamente recente, poucas publicações abordavam de modo específico a questão dos *royalties* do petróleo.

Grande parte das fontes de consulta constituíram-se de pesquisas e trabalhos acadêmicos, grupos de discussão, seminários, artigos de periódicos e informações obtidas através de Bancos de Dados na *internet*, como da Agência Nacional do Petróleo<sup>1</sup> e do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro<sup>2</sup>. Também influenciou, na escolha do período de análise, a recente data de emancipação de alguns municípios em estudo, como, por exemplo, Armação de Búzios, emancipado de Cabo Frio em 1997.

Foram estabelecidas, para fins comparativos, duas regiões, formadas por municípios circunvizinhos aos nove principais beneficiários. A primeira foi denominada Norte

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>.

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br>>.

Fluminense, composta pelos municípios de Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, São Fidélis e São Francisco de Itabapoana. A segunda área, denominada Baixadas Litorâneas, compreendeu as localidades de: Araruama; Arraial do Cabo; Cachoeiras de Macacu; Iguaba Grande; Rio Bonito; São Pedro da Aldeia; Squarema e Silva Jardim. Na análise, utilizou-se a média do somatório dos valores municipais, de acordo com a respectiva região. Esta escolha justifica-se, além da proximidade territorial, pelo fato de que estes 12 municípios encontram-se nas Zonas Secundárias e limítrofes às de produção principal, levando-os à uma arrecadação bem menos expressiva que a obtida pelos 9 municípios, que constituem-se foco do estudo.

Dentre os indicadores escolhidos para a realização do trabalho, destacam-se o Índice Municipal de Desenvolvimento Humano (IDH-M), o Índice de Qualidade dos Municípios (IQM) e o Índice de Qualidade dos Municípios – Carências (IQM-Carências). O uso destes indicadores permite não restringir a análise do desenvolvimento regional, somente no que diz respeito à dimensão de crescimento econômico. O desenvolvimento econômico implica não só em taxas de crescimento econômico, mas também em mudanças qualitativas. Usualmente, o bem estar de uma população e, conseqüentemente, a classificação de países ou regiões, são avaliados pelo tamanho de seu PIB *per capita*. Entretanto, o progresso humano e a evolução das condições de vida das pessoas não podem ser medidas apenas por aspectos econômicos. Por isso, buscou-se medidas socioeconômicas mais abrangentes, que incluem outras dimensões fundamentais da vida e da condição humana.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado no início da década de 1990 para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é uma tentativa de corrigir a situação acima, pois combina três componentes básicos do desenvolvimento humano: a *longevidade* (que reflete, entre outras coisas, as condições de saúde da população), medida pela esperança de vida ao nascer; a *educação*, medida por uma combinação de taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de matrícula nos níveis de ensino fundamental, médio e superior; e a *renda*, medida pelo poder de compra da população, baseado no PIB *per capita*, ajustado ao custo de vida local para torná-lo compatível entre regiões. No trabalho, utilizou-se o IDH-M que, assim como o IDH (concebido para avaliar as condições humanas), foi desenvolvido para ser aplicado no nível municipal, com algumas adaptações metodológicas e conceituais. Porém, embora conceitualmente próximo, é diferente do IDH proposto pelo PNUD<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Para maiores informações, ver: *Novo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. PNUD-Brasil. Disponível em: <<http://www.undp.org.br>>.

O IQM e o IQM-Carências são trabalhos desenvolvidos pela Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE). O primeiro foi elaborado com objetivo de classificar os municípios fluminenses segundo seu potencial e condições apresentadas para o crescimento e desenvolvimento, ou seja, a maneira pela qual uma localidade se apresenta para receber investimentos, representando um subsídio para a elaboração de estratégias que visem o desenvolvimento regional. Foram considerados, não apenas questões de localização industrial e prestação de serviços, como também condições humanas locais, como informações de saúde, educação, qualificação da mão-de-obra, etc. (CIDE, 1998a).

Já o IQM-Carências, é um índice formado a partir de um conjunto de indicadores escolhidos, com objetivo de avaliar o nível de carência da população de cada município do Estado do Rio de Janeiro, classificando-os a partir dos valores obtidos no índice. A utilização desta ferramenta mostrou-se pertinente, vez que abrangeu questões imprescindíveis para as análises realizadas nesta monografia, como o histórico da economia local e sua inserção na economia nacional, a estruturação político-administrativa do município e a capacidade de resposta desta sociedade como um todo (CIDE, 2001a).

Desta maneira, o objetivo da utilização destes indicadores foi de obter um diagnóstico da realidade local, demonstrando a diversidade entre os municípios em estudo. Foram úteis, da mesma forma, por avaliarem o impacto e a eficácia de decisões e ações políticas assumidas não só pelos governantes, mas pela sociedade como um todo. No entanto, cabe salientar que os indicadores expressam apenas aspectos parciais, sendo incapazes de refletir todas as dimensões da realidade, muitas destas não mensuráveis numericamente, como, por exemplo, a cultura e a sociabilidade (SOUTO, 1995, p.5).

De forma a realizar o proposto acima, esta monografia divide-se, além da introdução e conclusão, em cinco capítulos. O **primeiro capítulo** descreverá um breve panorama do setor petrolífero brasileiro, destacando-se o potencial da Bacia de Campos na exploração e produção de petróleo e gás natural. Serão apresentadas, de maneira sucinta, as contribuições geradas pela indústria petrolífera e a importância da alocação destes recursos para desencadear um processo de desenvolvimento econômico local.

O **segundo capítulo** tratará da metodologia pertinente ao cálculo e repasse dos *royalties* do petróleo e gás natural, bem como os procedimentos de fiscalização e aplicação destas receitas, à luz da legislação. No **terceiro capítulo**, será analisada a influência das indenizações petrolíferas nas receitas municipais, realizando, para tal, comparações com

outras fontes de renda. O **quarto capítulo** realizará um estudo dos investimentos realizados pelos municípios, associados ao crescimento expressivo dos *royalties*, e de que maneira vêm promovendo melhorias nas condições socioeconômicas das localidades beneficiadas.

Por fim, o **quinto capítulo** levantará considerações sobre a importância da promoção de uma eficiente e transparente gestão municipal, aliada a uma maior participação da população, nos processos decisórios dos municípios. Serão apontadas também propostas de otimizar o uso dos *royalties* do petróleo, através de sua utilização na promoção do desenvolvimento econômico local, diversificado e sustentável, através de investimentos nas vocações e potencialidades municipais.

## **CAPÍTULO I - A INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

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

De maneira complementar, serão abordados alguns conceitos de desenvolvimento econômico, analisando sua aplicação no estudo em questão, com um enfoque sobre a visão de desenvolvimento econômico local sustentável e sobre as teorias desenvolvidas pelo economista Amartya Sen.

### ***1.1 – Um breve panorama do Setor Petrolífero Brasileiro***

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

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

n.º 538, cuja finalidade era apreciar todos os pedidos de pesquisa e lavra de jazidas petrolíferas.

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

Devido à mobilização e ao fato das crises ocasionadas pela escassez do petróleo na década de 1950, o Presidente Getúlio Vargas enviou ao Congresso o Projeto 1.516 que propunha a criação da PETROBRAS (Petróleo Brasileiro S.A.). Tal procedimento resultou, num momento posterior, no estabelecimento do monopólio estatal do petróleo e na criação da empresa (pela Lei n.º 2.004 de 3 de outubro de 1953), a quem ficou confinada a responsabilidade de executar as atividades petrolíferas em nome da União. A conseqüente atividade de produção de petróleo propagou-se, atingindo elevados padrões técnicos internacionalmente reconhecidos e promoveram-se numerosas realizações nas áreas de atuação do monopólio, provocando o surgimento de diversas outras atividades correlatas.

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

Em 6 de agosto de 1997, a Lei n.º 9.478, conhecida como Lei do Petróleo, estabeleceu o novo modelo de exploração e produção, para o qual o Estado, que é o detentor dos recursos minerais, transfere as atividades de exploração e produção à empresas, por meio de contratos de concessão, celebrados com a Agência Nacional do Petróleo, entidade reguladora governamental. Desta forma, foi garantida à PETROBRAS condições de atuar como uma empresa privada, escolhendo, livremente, projetos e parceiros e correndo riscos em seus empreendimentos.

## ***1.2 – A importância da Bacia de Campos***

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

A área da Bacia de Campos tem cerca de 110 mil km<sup>2</sup> e se estende do Estado do Espírito Santo até o município de Cabo Frio, no Estado do Rio de Janeiro. Espalhados por 512 campos de petróleo<sup>4</sup> estão em operação mais de mil poços de óleo e gás natural, 37 plataformas fixas e móveis de produção, gerando diariamente mais de 1,2 milhão de barris de óleo e 18,4 milhões de metros cúbicos de gás natural<sup>5</sup>.

O desenvolvimento da produção petrolífera na plataforma continental resultou de um grande esforço da PETROBRAS, firmando a companhia no cenário internacional e contribuindo para elevar a produção nacional, que em 2002 atingiu 547 milhões de barris de óleo equivalente<sup>6</sup>, operando com 8.392<sup>7</sup> poços nas bacias terrestres e marítimas. A maior parte da produção foi extraída de campos marítimos, responsáveis por 85,1% do total produzido. O Estado do Rio de Janeiro, representado pela Bacia de Campos, respondeu por 96,9% da produção marítima e por 82,5% da produção nacional, contra, respectivamente, 96,4% e 80,4%, em 2001. Para o gás natural, os campos marítimos foram responsáveis por 60,3% do total produzido em 2002, sendo que o Estado do Rio de Janeiro foi o maior produtor, concentrando 44,3% do volume total produzido e cerca de 73,5% da produção marítima deste energético (ANP, 2003).

Também estão localizadas na plataforma continental as principais reservas de petróleo existentes no país. Estas atingiram o volume de 13,08 bilhões de barris ao final do ano de

---

<sup>4</sup> Os principais campos petrolíferos desta bacia são: Albacora, Albacora Leste, Barracuda, Caratinga, Espadarte, Guarajuba, Marlim, Marlim Sul e Roncador, todos em águas profundas. Em águas mais rasas, destacam-se os campos de Badejo, Bagre, Enchova, Garoupa, Namorado, Pargo e Piraúna.

<sup>5</sup> Fonte: PETROBRAS, 2003.

<sup>6</sup> Produção nacional diária de petróleo, incluindo óleo cru, condensado, óleo de xisto e líquidos de gás natural (LGN).

<sup>7</sup> Este número foi 3,58% menor que o registrado em 2001. Este decréscimo foi resultado, principalmente, da redução de 4,02% no número de poços terrestres. Do total de poços nacionais, 90,3% encontravam-se em terra. (ANP, 2003).

2002, enquanto que as reservas provadas no ano corresponderam a 9,8 bilhões de barris, representando 75% das reservas totais. Destas reservas provadas, 90,5% localizavam-se no mar (com destaque para o Rio de Janeiro detendo 92% das reservas provadas localizadas *offshore*) e 9,4% em jazidas terrestres (ANP, 2003).

Assim como o petróleo, a maioria das reservas provadas nacionais de gás natural localizava-se, em 2002, no mar, onde se concentravam 67,8% do total nacional e, novamente, se sobressaindo o Estado do Rio de Janeiro, que concentrou 71,5% das reservas marítimas brasileiras (ANP, 2003). Tais fatores contribuíram para manter a tendência declinante da dependência externa do país de petróleo e derivados, que se iniciou em 1994, quando foi registrado um índice de 47,3% (ANP, 2002, p.63). No ano de 2002, foi registrada uma redução de 8,58% nas importações totais e um crescimento de 112,1% nas exportações totais de petróleo no país. Abaixo, na Tabela 1.1, são apresentados a evolução da produção e das reservas oriundas da Bacia de Campos:

**Tabela 1.1: Evolução da produção e das reservas de petróleo e gás natural na Bacia de Campos (1993-2002)**

Ano	Produção de petróleo (1) (mil barris)	Reservas provadas de petróleo (milhões barris)	Produção de gás natural (2) (milhões de m <sup>3</sup> )	Reservas provadas de gás natural (milhões de m <sup>3</sup> )
1993	153.082	3.868	2.842	64.597
1994	161.184	4.420	2.893	73.654
1995	170.619	5.234	3.165	82.924
1996	196.833	5.701	3.579	88.687
1997	218.016	6.154	3.876	94.203
1998	261.954	6.362	4.544	94.419
1999	308.892	7.104	5.528	104.904
2000	358.751	7.366	5.721	103.515
2001	380.466	7.376	5.968	106.246
2002	437.696	8.174	6.879	114.852

(1) - Inclui condensado e não inclui LGN

(2) - O valor total de produção inclui os volumes de reinjeção, queima e perdas.

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP, 2003.

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

Estudos recentes indicam que 50% das reservas ainda por descobrir no Brasil situam-se em águas profundas. A previsão é que, em 2004, cerca de 85% da produção nacional de petróleo venha de campos nestas áreas<sup>8</sup>. Um fato que corrobora esta afirmação foi a recente descoberta de três campos gigantes de petróleo no Espírito Santo, confirmando o potencial para operações em águas profundas da região norte da Bacia de Campos<sup>9</sup>. Segundo avaliação preliminar da empresa, as novas reservas estão calculadas em aproximadamente 500 milhões de barris, alcançando a marca de 2,1 bilhões, se considerados os outros três campos já descobertos na região, o que representará 23% das reservas totais do país.

### ***1.3 – Contribuições do Setor Petrolífero para a economia do Estado do Rio de Janeiro***

O setor petrolífero apresenta forte influência na economia, seja pelo seu impacto multiplicador sobre as demais cadeias produtivas, seja por seus efeitos sobre o balanço de pagamentos e as contas públicas. A política de investimentos e os preços dos derivados formam poderosas ferramentas utilizadas pelo governo brasileiro para promover o desenvolvimento nacional (ARAÚJO, 2001, p.260), dotando o setor do petróleo e gás brasileiro de um considerável potencial de alavancagem econômico-financeira.

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

A Tabela 1.2, a seguir, apresenta os valores do PIB para alguns setores de atividade do Estado do Rio de Janeiro. A indústria extrativa e de transformação foi um das atividades que mais cresceram: somente de 1998 a 1999, o aumento foi de 33%. Dentro deste setor, a extração de petróleo e gás se constitui a atividade mais significativa, sendo responsável por 31,9% do total gerado pela indústria extrativa e de transformação, e de 7,1% do PIB total. Em 1999, seu valor ultrapassa os números de setores relevantes, como a construção civil (em 8,26%); comércio (em 8,71%); comunicações (em 23,2%) e da agropecuária (em 1130%).

---

<sup>8</sup> Fonte: PETROBRAS, 2003.

<sup>9</sup> Fonte: ORDOÑEZ, R. et al. *Petróleo novo em campo*. O Globo, 5 de junho de 2003. Economia, p.25.

**Tabela 1.2 - PIB, a preço básico, segundo setores de atividade do Estado do Rio de Janeiro**

Setores de Atividade	Estimativas do PIB, em valores correntes (milhões R\$)					
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Agropecuária	434	677	671	721	732	735
Indústria Extrativa e de Transformação	10.583	17.033	18.836	19.847	21.332	28.370
Extração de petróleo e gás	1.227	2.018	2.495	2.961	4.095	9.038
Construção Civil	2.849	5.226	7.588	8.129	8.605	8.964
Produção e distribuição de energia elétrica	927	1.404	2.182	2.712	3.018	3.476
Comércio	4.975	6.868	7.965	8.419	8.782	8.960
Comunicações	712	1.085	2.456	3.730	4.546	7.336
<b>PIB a preço básico (Total)</b>	<b>42.679</b>	<b>74.391</b>	<b>95.184</b>	<b>102.351</b>	<b>109.939</b>	<b>126.480</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro 2001.

Além do desenvolvimento econômico e social que as atividades das empresas petrolíferas proporcionam, por meio de novas oportunidades empresariais, abertura de empregos diretos e indiretos, crescimento do mercado consumidor local e aumento da arrecadação municipal e estadual, elas pagam compensações financeiras sobre o valor da produção de petróleo e gás natural aos municípios e estados produtores.

Tais compensações, juntamente com impostos e taxas federais, estaduais e municipais e outras contribuições sociais, estão promovendo um rápido crescimento das receitas orçamentárias. O destaque maior fica por conta dos *royalties* e das participações especiais, que fazem parte das Participações Governamentais<sup>10</sup> e são o principal objeto de análise deste trabalho.

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

Pela Tabela 1.3, a seguir, vê-se que o ICMS sobre a indústria petrolífera e petroquímica no Estado do Rio de Janeiro, em 1996, corresponde a 11,3% do ICMS total do Estado, alcançando 12% em 2000. A taxa de crescimento, no período de 1996 à 2000, do

<sup>10</sup> As Participações Governamentais são pagamentos a serem realizados pelos concessionários de atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, nos termos dos arts. 45 a 51 da Lei n.º 9.478, de 1997. Tanto os *royalties* quanto as participações especiais serão melhor estudados no Capítulo II deste trabalho.

ICMS total foi de 56,4%, enquanto que o ICMS sobre a indústria petrolífera e petroquímica aumentou em 68,7%, demonstrando o potencial aumento da arrecadação deste segmento tributário. Segundo a mesma tabela, em 1996 os *royalties* do petróleo e gás já haviam ultrapassado a arrecadação do IPI e, em 2000, atingia 37,1% do valor arrecadado pelo ICMS sobre a indústria petrolífera.

**Tabela 1.3 - Volume dos tributos sobre a Indústria Petrolífera do Estado do Rio de Janeiro (mil R\$)**

	1996	1997	1998	1999	2000
IPI total arrecadado (RJ) (1)	25.883	25.024	16.706	17.495	19.952
<i>Royalties</i> do Petróleo (2)	29.176	38.618	55.942	190.041	367.806
Participações Especiais (2)	-	-	-	-	415.495
ICMS sobre indústria petrolífera e petroquímica (RJ)	587.434	563.617	615.646	838.016	990.982
ICMS total arrecadado(RJ)	5.175.450	5.151.837	6.063.929	7.144.120	8.094.637

(1) Imposto sobre Produtos Industrializados

(2) - Valores distribuídos para o Estado do Rio de Janeiro.

Fonte: Elaboração própria a partir de Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro (2001) e ANP (2003).

No ano de 2002 foram distribuídos, a título de *royalties*, cerca de R\$3,2 bilhões. O Estado do Rio de Janeiro recebeu R\$ 672 milhões, 65,8% do total distribuído entre as 11 Unidades da Federação contempladas. À União, coube a parcela de R\$ R\$ 859 milhões e, para os Municípios pertencentes às Unidades da Federação, o valor final foi de R\$ 1,07 bilhão. Aos municípios fluminenses foram destinados R\$ 740 milhões (23% do total distribuído no país), valor relativamente alto, se comparado às demais arrecadações.

Para as participações especiais, o montante arrecadado foi de R\$ 2,5 bilhões, sendo que R\$ 1 bilhão foi destinado às Unidades da Federação, R\$ 251 milhões para os municípios e R\$ 1,25 bilhão à União. O Estado do Rio destaca-se novamente por seu peso na arrecadação dos Estados e a total: 99,2% e 40% respectivamente<sup>11</sup>.

A previsão é de que tais recursos do setor do petróleo continuem em ascensão, graças aos vultosos investimentos neste segmento. A Tabela 1.4, na página seguinte, demonstra claramente o potencial desta atividade industrial, ao analisar os principais projetos previstos para os próximos dois anos no Estado do Rio de Janeiro. Somente a PETROBRAS será responsável por 35,8% do montante total de US\$ 32,677 milhões.

<sup>11</sup> Fonte: ANP, 2003.

**Tabela 1.4 - Investimento Total Previsto, no período 2003-2005, para o Estado do Rio de Janeiro**

	US\$ (milhões)	%
Indústria (1)	4.044,24	12,38
Infra-estrutura	7.200,46	22,04
Construção Civil	167,40	0,51
Petrobras	11.700,00	35,80
Governos	9.209,67	28,18
Turismo, Cultura & Lazer	355,48	1,09
<b>Total</b>	<b>32.677,25</b>	<b>100,00</b>

(1) Indústria de transformação e construção naval

Fonte: FIRJAN, 2003.

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

#### ***1.4 – O Desenvolvimento Econômico e a alocação dos recursos***

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

O primeiro ponto diz respeito à disponibilidade destes recursos a médio e longo prazo e da possibilidade de transformá-los em meios de geração e estímulo de outras atividades que permitam a sustentação das economias locais, numa perspectiva de longo prazo e de desenvolvimento sustentável. O segundo ponto leva ao questionamento se este reforço nas receitas estaduais e municipais, que vêm ocasionando valores extremamente altos de rendas

em alguns municípios, tem obtido êxito na promoção de melhorias na qualidade de vida dos seus habitantes. Para análise destes tópicos cabe, neste momento, uma breve reflexão do que se constitui um processo de desenvolvimento econômico local e sustentável.

A promoção do desenvolvimento local<sup>12</sup> é um conceito antigo, que mereceu um novo estudo diante do processo de globalização que está em curso em nossa época. Criaram-se novas necessidades de formação de identidades e, conseqüentemente, de diferenciação de setores e localidades. Assim, um pequeno ator tem a possibilidade de participar de um mercado global, desde que sua peculiaridade possa ser reconhecida e valorizada (DE FRANCO, 2000).

De acordo com a visão de Hamel (*apud* MOURA, 2001), existem duas premissas essenciais a respeito do desenvolvimento local. A primeira faz alusão à abordagem denominada elitista, que estaria associada ao pragmatismo, próprio dos agentes econômicos locais. A concepção básica seria de se desenvolver vantagens comparativas a fim de obter melhores posições no mercado mundial para a localidade em questão, aprofundando a competitividade interurbana. Estariam inseridas nesta vertente ações de modernização de empresas, capacitação da mão-de-obra, melhoria de infra-estrutura dos centros urbanos, dentre outras.

Uma segunda abordagem de Hamel (*apud* MOURA, 2001), o objetivo do desenvolvimento da localidade como um “negócio rentável” não seria o primordial, tendo as atenções deslocadas para o atendimento das necessidades sociais e para ampliação da democracia local associada à dimensão econômica.

Percebe-se, então, a noção de que apenas o crescimento econômico não seja suficiente para abranger todo o conceito de desenvolvimento. É necessário, também, que se aumentem as possibilidades de acesso das pessoas não somente à renda, mas ao conhecimento e à possibilidade de influir nas decisões públicas.

Dentro desta concepção, COELHO (1996) procura demonstrar as potencialidades de ação municipal, enfocando a geração de emprego e renda, no que se refere ao desenvolvimento local. Este poderia ser definido como “*o plano de ação coordenado, descentralizado e focalizado, destinado a ativar e melhorar – de maneira sustentável as*

---

<sup>12</sup> O termo *local*, aqui, não possui o significado de pequeno, nem uma alusão à redução. A conotação proposta é a de um alvo sócio-territorial das ações empreendidas.

*condições de vida dos habitantes de uma localidade, e no qual o desenvolvimento estimula a participação de todos os atores relevantes” (COELHO, 1996, p.48).*

Na avaliação de DOWBOR (1996), apesar das limitações da administração municipal, é possível a implementação de ações capazes de romper os “circuitos fechados de acumulação” e gerarem emprego e renda. O centro do processo de desenvolvimento deve, então, focar no ser humano e nos interesses da coletividade, contemplando fatores como a qualidade de vida, socialização do poder, acesso aos serviços públicos e aos benefícios da tecnologia.

Assim, a promoção do desenvolvimento estaria baseada em duas premissas: o aumento da produção e a democratização do acesso à riqueza. Esta, conforme proposto por DE FRANCO (2000), se traduziria num aumento dos quatro tipos de “capitais” – a renda, o capital empresarial, o capital social e o capital humano, além de conservar um quinto tipo: o capital natural.

O capital empresarial se traduz na propriedade produtiva e na riqueza, enquanto que o capital social diz respeito aos níveis de organização de uma sociedade, relacionado à uma sociedade democrática, uma boa governança e à prosperidade econômica. O capital humano se refere mais especificamente ao conhecimento, envolvendo a educação, a saúde, a alimentação, a cultura, entre outras. A promoção do capital humano caracteriza-se num investimento futuro, permitindo um aumento das competências pessoais e da capacidade dos indivíduos de produzir e inovar. Um baixo nível de capital humano implica em baixos níveis de desenvolvimento humano. Por último, aparece o capital natural, que diz respeito às condições ambientais e físico-territoriais herdadas.

É necessário, portanto, investir no incremento de todos estes fatores simultaneamente a fim de que se desdobrem, em uma sociedade, todas as potencialidades necessárias ao desenvolvimento e que sejam capazes de perpetuar este processo ao longo do tempo. Tal abordagem adiciona a idéia de sustentabilidade à análise do desenvolvimento local, mostrando-se oportuna para o trabalho em questão.

O desenvolvimento sustentável centra sua atenção para a relação dos homens com a natureza, preconizando a utilização racionalizada dos estoques de recursos naturais. A grande preocupação está voltada às gerações futuras e a necessidade de políticas que preconizem um desenvolvimento harmonioso e, prioritariamente, sustentável nos períodos posteriores.

Porém, a sustentabilidade não diz respeito apenas à preservação ou à conservação de recursos naturais limitados e não renováveis, ou seja, de recursos que, se forem gastos sem previsão de seu esgotamento, farão falta para as gerações seguintes. Sustentabilidade refere-se, principalmente, a um padrão de organização de um sistema que se mantém ao longo do tempo, em virtude de ter adquirido certas características que lhe conferem capacidades “auto-criativas” (DE FRANCO, 2000, p.27), de se auto-organizar e de se reproduzir, enfim, de criar por si só as condições para sua continuidade.

Uma das potencialidades responsáveis pelo desencadeamento do processo de desenvolvimento local para os municípios fluminenses é o petróleo, um bem mineral estratégico, finito e não-renovável. É de conhecimento, entretanto, que em algumas décadas a produção, assim como os recursos, entrarão em declínio até extinguirem-se.

As conseqüências econômicas de um possível esgotamento dos recursos naturais exauríveis, particularmente do petróleo, é um assunto que gera discussões. Segundo Hotelling (*apud* DE OLIVEIRA, 1998), o mercado seria capaz de solucionar o problema através da sinalização dos preços, os quais se elevariam com o crescente esgotamento dos recursos, levando a uma utilização mais racional. Um desdobramento seria a produção de incentivos para mudanças nos padrões tecnológicos, restabelecendo, assim, o equilíbrio no mercado.

Uma vertente conservacionista critica a visão anterior, pois acredita que o progresso técnico não seria suficiente para substituir recursos naturais com características únicas e de difícil reprodução por sistemas produtivos existentes. Como não são perfeitamente substituíveis pelo homem, o consumo destes recursos contém um certo grau de irreversibilidade, impossibilitando as gerações futuras de usufruírem do mesmo potencial presente. Desta forma, “*o consumo atual de recursos naturais exauríveis tem um custo de uso, em termos de sacrifícios de rendimentos para as futuras gerações*” (DE OLIVEIRA, 1998, p.57).

Surge daí a necessidade de aplicar, com competência, segundo um planejamento estratégico de longo prazo, os generosos recursos oriundos das atividades exploratórias do petróleo, de forma a garantir, cessada a extração petrolífera, o desenvolvimento auto-sustentável das regiões. Isto seria possível investindo os recursos atuais em vocações produtivas das áreas beneficiadas, na execução de políticas de fortalecimento e na qualificação das estruturas internas, visando sempre a consolidação de um desenvolvimento originalmente local, criando, desta forma, condições sociais e econômicas para a geração e a

atração de novas atividades produtivas, dentro da perspectiva de uma economia aberta (AMARAL FILHO, 1996).

Deve-se procurar também garantir o aumento nos níveis de renda e riqueza da população, de forma que este incremento garanta uma melhora de bem-estar e nas condições de vida das populações. Todavia, somente um crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), ou da renda *per capita* da população, não serão suficientes para que o desenvolvimento esteja garantido, podendo ocorrer, inclusive, um alargamento da desigualdade entre ricos e pobres caso tal benefício não seja distribuído de maneira equânime.

A discussão acerca do desenvolvimento, embora fundamental, não trará respostas às necessidades sociais se permanecer restrita apenas aos seus aspectos econômicos. Os dados das participações governamentais, expostos na seção I.3 (p.25), fornecem uma noção do enorme volume de recursos que têm sido repassados à certas regiões, gerando um desproporcional incremento nas suas receitas. Porém, neste caso, deve ser questionada a validade deste crescimento econômico se analisados os resultados do desenvolvimento humano. A consideração destes na teoria do desenvolvimento surge em oposição à mera medição do crescimento em termos de PIB ou de PIB *per capita*.

Para SEN (1993), a prosperidade econômica não leva necessariamente ao enriquecimento da vida das pessoas: países com altos índices de PIB podem apresentar baixos indicadores de qualidade de vida, como, por exemplo, altos índices de doenças e mortes evitáveis e altas taxas de analfabetismo. Acredita que o desenvolvimento tem por objetivo último melhorar os tipos de vida que os seres humanos estão vivendo.

Ao abordar indicadores de desenvolvimento, SEN (1993) destaca que a avaliação da desigualdade, assim como a avaliação da eficiência, depende da escolha de indicadores de melhoria individual, sendo que usualmente se concentram em índices de renda e riqueza. A proposta é que estes sejam mantidos, pela sua pertinência em situações de rigidez de divisões sociais, mas que também sejam considerados indicadores de qualidade de vida para a avaliação das desigualdades entre classes, em termos de bem-estar e liberdade.

É importante notar que o conceito de desenvolvimento humano guarda uma ampla afinidade com o de desenvolvimento sustentável, que busca uma situação de equilíbrio entre o direito que a geração presente possui ao bem-estar e a qualidade de vida. Além disto vale

ressaltar a importância dada aos valores culturais locais para o empreendimento de um desenvolvimento sustentável. Segundo SEN (*apud* SOUTO, 1995, p.9), trata-se de:

*“harmonizar formas específicas de relacionamento social e auto-percepção da realidade local como uma proposta de desenvolvimento que produza raízes na vocação do município, capaz de gerar identidade e um sentimento de pertencimento da população em relação à esta proposta”.*

### **1.5 - Conclusão**

A indústria do petróleo brasileira, desde a criação da PETROBRAS até os recentes descobrimentos realizados na Bacia de Campos, vem apresentando um incontestável potencial para a promoção de inovações nos diversos setores da indústria e, ao mesmo tempo, para a reprodução de renda e emprego, fornecendo os insumos necessários para um processo de desenvolvimento econômico.

Para que determinada localidade se desenvolva, deve tornar dinâmicas as suas potencialidades. Para tal, é preciso identificar suas vocações e descobrir as vantagens de uma localidade em relação às demais. Porém, a contribuição do crescimento econômico deve ser julgada, não apenas pelo aumento de rendas privadas, do PNB, ou de outros indicadores de expansão econômica global, mas também pela expansão dos serviços sociais que o crescimento econômico pode possibilitar.

Os governos devem concentrar esforços para adequada utilização e aproveitamento dos recursos oriundos da indústria do petróleo, em especial os *royalties* e participações especiais, tendo em vista a materialidade dos valores envolvidos, a inconstância dos preços, que poderão reduzir-se provocando efeitos fiscais e econômicos desfavoráveis e, principalmente, atentar para o fato que o petróleo e o gás natural são fontes de energia não renováveis e, conseqüentemente, deverão exaurir-se devido à sua contínua exploração.

## **CAPÍTULO II – A LEI DO PETRÓLEO E AS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS**

O objetivo deste capítulo será demonstrar a importância que os *royalties* e as participações especiais estão tendo para seus beneficiários, principalmente com o salto na arrecadação ocorrido a partir da Lei n.º 9.478/97.

Serão comparadas as arrecadações das participações governamentais no período anterior e posterior ao novo modelo, introduzido pela Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997, e pelo Decreto das Participações Governamentais (Decreto n.º 2.705 de 3 de agosto de 1998). Para tal, serão analisadas as novas participações governamentais que surgiram com a Lei do Petróleo (com enfoque nos *royalties* e participações especiais), bem como as mudanças ocorridas na forma de arrecadação e distribuição dos mesmos. Serão apresentadas as mudanças metodológicas na ponderação dos *royalties* do petróleo para fins de indenização, seus impactos sobre a arrecadação dos beneficiários contemplados e, finalmente, uma avaliação da legislação no que se refere à utilização e fiscalização destes recursos.

### ***II.1 – As mudanças instituídas com a Lei n.º 9.478 de 1997***

A trajetória da indústria do petróleo no Brasil, desde a década de 1950, deu-se em torno da PETROBRAS, braço executivo estatal, estratégico à formulação de políticas públicas. É possível afirmar que a história do petróleo no Brasil confunde-se com a da própria empresa. (REGO, 2002, p.29).

A década de 1990 trouxe mudanças institucionais que modificaram este quadro, conseqüências de uma nova visão da atuação do Estado na Economia. Acompanhando uma tendência verificada em diversos países, a adoção de políticas mais liberalizantes impactou e transformou a configuração da indústria petrolífera brasileira. Neste novo cenário, o monopólio das atividades de exploração e produção continuaria sendo do Estado, sendo que este estaria agora capacitado em realizar concessões à agentes privados. (REGO, *op. cit.*, p.29).

A consolidação deste novo cenário institucional deu-se com a Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997 que, segundo a previsão constitucional, deveria regulamentar a atividade petrolífera no Brasil, estabelecendo regras para seu funcionamento.

O monopólio da União na exploração e produção de petróleo e gás natural, no Brasil, foi exercido exclusivamente pela PETROBRAS, de outubro de 1953 (com a entrada em vigor da Lei n.º 2.004), até novembro de 1995, quando foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 9. Esta, alterou o artigo 177 da Constituição Federal de 1988 e, mantendo a União com o controle do monopólio, permitiu que as atividades de exploração e produção (E&P) fossem executadas também por empresas privadas, mediante contratos de concessão celebrados com a União.

Com a regulamentação da Emenda Constitucional n.º 9, a Lei n.º 9.478/97 dispôs, em seu art. 1º, os objetivos da política nacional para o aproveitamento racional das fontes de energia: a preservação do interesse nacional, a promoção do desenvolvimento, a ampliação do mercado de trabalho e a valorização dos recursos energéticos. Além disso, ressaltou-se a preocupação com o direito do consumidor, em relação à preço, qualidade e oferta de produtos; à proteção ao meio ambiente e à promoção da conservação da energia; à promoção da livre concorrência e competitividade no país, dentre outros.

A Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997, revogou a Lei n.º 2.004/53 e estabeleceu os termos e as condições segundo os quais o Estado permite às entidades privadas o exercício das atividades relativas ao monopólio do petróleo e do gás natural. Também foi responsável pela criação da Agência Nacional do Petróleo, cuja finalidade é destacada no art. 2º, da Lei n.º 2.455/98:

*“A ANP tem por finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, de acordo com o estabelecido na legislação, nas diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE e em conformidade com os interesses do País” (art. 2º, Lei n.º 2.455, de 14 de janeiro de 1998).*

Desta maneira, o Brasil, seguindo uma tendência mundial na área de E&P, passou a adotar o monopólio estatal com o exercício aberto à iniciativa privada, através de contratos de concessão com a ANP, o órgão regulador governamental. Algumas das razões que levaram à flexibilização do monopólio estatal na indústria petrolífera foram a promoção da livre concorrência e a atração de investimentos na produção de energia (REGO, *op. cit.*, p.31).

Segundo este novo padrão, o Estado, que é o detentor dos recursos minerais, transfere à terceiros a exploração, inclusive os respectivos ganhos e obtém uma remuneração através das participações governamentais, que são exigidas do concessionário. Assim, além de tributos federais, estaduais e municipais exigidos que qualquer empresa que opere sob a legislação brasileira, cabe aos concessionários das atividades de E&P o pagamento à sociedade de uma compensação financeira extraordinária.

A ANP passou a adotar novas metodologias para o cálculo destas participações, com base no Decreto n.º 2.705, de 3 de agosto de 1998, a qual regulamentou a Lei n.º 9.478/97 nos seus aspectos relativos as participações governamentais. Estas, são tratadas pelos artigos 45 à 51, na seção VI, Capítulo V da Lei do Petróleo, que compreendem os *royalties*, as participações especiais, o bônus de assinatura e o pagamento pela ocupação ou retenção de área. Três destas participações foram introduzidas pela primeira vez na legislação com a Lei do Petróleo.

### **II.1.1 – O Bônus de Assinatura e o pagamento pela ocupação ou retenção de área**

O bônus de assinatura é um pagamento feito anteriormente ao início da exploração, com forte impacto econômico (redução na taxa interna de retorno), sendo o montante ofertado pela empresa vencedora da licitação para obtenção da concessão. O bônus tem o seu valor mínimo estabelecido no edital de licitação do bloco e destina-se, em parte, à ANP para custeio de suas necessidades operacionais, determinadas em seu orçamento aprovado. O valor ofertado na 4ª Rodada de Licitações (julho de 2002) foi de R\$ 92,3 milhões, sendo de aproximadamente R\$ 1,5 bilhões o total arrecadado com as quatro rodadas realizadas (ANP, 2003).

O pagamento pela ocupação ou retenção de área é o valor a ser pago anualmente pelos concessionários, a partir da data de assinatura do contrato, disposto no edital de licitação e nas cláusulas contratuais. As faixas de valores por quilômetro quadrado e por fase de processo de E&P, adotadas para fins de cálculo desta participação, estão definidas no Decreto n.º 2.705/98. Para fixação destes valores, dentro de cada faixa, a ANP levará em conta as características geológicas, a localização da Bacia Sedimentar em que o bloco, objeto da concessão, se situar, bem como outros fatores pertinentes. Os recursos provenientes desta participação governamental, que atingiram o valor de R\$ 146.523.482,00<sup>13</sup> em 2002,

---

<sup>13</sup> Fonte: ANP, 2003.

destinam-se ao financiamento das despesas da ANP para o exercício das atividades que lhe são conferidas por lei.

### II.1.2 – Os *Royalties*

Os *royalties* constituem-se a mais antiga forma de arrecadação existente no mundo. Em 1910 já se pagavam *royalties* por atividades de mineração em libras esterlinas por tonelada. O termo *royalty* é um anglicismo, cuja raiz “*royal*” significa “da realeza” ou “relativo ao rei” e refere-se à contrapartida ao direito real<sup>14</sup> para uso de minerais, concedido pelo soberano a uma pessoa ou corporação. Atualmente, nos países que não adotaram a monarquia, o Estado assumiu o papel de “rei” nesse particular (BARBOSA e BASTOS, 2000, p.23).

Portanto, segundo o art. 11º do Decreto n.º 2.705/98, os *royalties* são uma compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo e gás natural, a ser paga mensalmente pela empresa exploradora ao governo. Representam uma apropriação da sociedade da parcela da renda gerada pela exploração do petróleo e gás natural, recursos naturais escassos e não renováveis.

Desde a Lei n.º 2.004/53, já existia o pagamento de *royalties* sobre a produção de hidrocarbonetos. Ficou estabelecido que 4% sobre o valor do petróleo e/ou do gás natural produzidos em terra pela PETROBRAS seriam pagos ao Estado e 1% seria destinado aos Municípios, sobre o valor da produção terrestre de petróleo e gás natural em seus territórios.

Com o subsequente início da produção *offshore*, a Lei n.º 7.453, de 27 de dezembro de 1985, considerou também sujeito a *royalties* o petróleo e o gás natural extraídos na plataforma continental, no mesmo percentual de 5%. A distribuição do total arrecadado apresentava-se da seguinte forma: 1,5% aos Estados confrontantes<sup>15</sup> com poços produtores; 1,5% aos Municípios confrontantes com estes poços e àqueles pertencentes às suas respectivas áreas geoeconômicas; 1% ao Ministério da Marinha, a fim de atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas marítimas produtoras e 1% para constituir um Fundo Especial a ser rateado entre todos Estados e Municípios da região.

<sup>14</sup> Direito real de uso significa direito sobre a “coisa” (no caso, os minerais).

<sup>15</sup> Consideram-se confrontantes com a plataforma continental os Estados e Municípios contíguos à área marítima delimitada pelas linhas de projeção dos respectivos limites territoriais, até a linha de limite da plataforma continental, onde estiver situado o campo produtor de petróleo e gás natural. As projeções são efetuadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (§2º, art.15, Decreto n.º 2.705/98).

A distribuição dos *royalties* novamente sofreu uma alteração, com a Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Esta estabeleceu que nos municípios onde existissem instalações de embarque e desembarque de petróleo e/ou gás natural, deveria haver uma compensação de 0,5% do valor arrecadado com os *royalties*, o que ocasionou uma redução do percentual anteriormente recebido pelo Estado (passou para 3,5%) e, na produção do mar, o percentual do Fundo especial foi reduzido a 0,5%.

Finalmente, a Lei do Petróleo, além de aumentar para 10% a alíquota básica dos *royalties*<sup>16</sup>, manteve os critérios de distribuição aos Estados, Municípios e Ministérios para a parcela correspondente até 5%, e estabeleceu uma nova forma de distribuição para a parcela excedentes a 5%, incluindo o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) como novo beneficiário, recebendo 25% da parcela correspondente aos 5% dos *royalties* excedentes.

A distribuição dos *royalties* entre seus beneficiários se dá na forma do disposto nos artigos 48 e 49 da mesma lei, tal como demonstrado a seguir:

*“Art. 48. A parcela do valor do royalty, previsto no contrato de concessão, que representar cinco por cento da produção, correspondente ao montante mínimo referido no §1º do artigo anterior, será distribuído segundo os critérios estipulados pela Lei n.º 7.990, de 28 de agosto de dezembro de 1989.” (art. 48, Lei n.º 9.478/97. Grifo meu).*

Os critérios a que se refere o artigo 48 são os que constam no art. 7º da Lei n.º 7.990/89, a saber:

- a) **Quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais ou lacustres:** 70% aos Estados produtores; 20% aos Municípios produtores e 10% aos Municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.
  
- b) **Quando a lavra ocorrer na plataforma continental:** 30% aos Estados confrontantes com poços; 30% aos Municípios confrontantes com poços; 20% ao Comando da Marinha; 10% para o Fundo Especial (a ser distribuído entre todos os Estados e Municípios) e 10% para Municípios<sup>17</sup> com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.

---

<sup>16</sup> A alíquota dos *royalties* é prevista pela ANP no edital de licitação de cada bloco, no intervalo de 5% a 10%, em função do risco geológico, das expectativas de produção e de outros fatores pertinentes.

<sup>17</sup> Os municípios fluminenses afetados são: Angra dos Reis, Macaé, Mangaratiba, Parati e Rio de Janeiro (BARBOSA, 2001).

No que se refere à distribuição da parcela de 30% dos *royalties* aos Municípios confrontantes com poços produtores, fica estabelecido o seguinte: 60% rateados entre os Municípios integrantes da Zona de Produção Principal<sup>18</sup> (garantindo-se, pelo menos, um terço ao Município que concentrar as instalações de processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás); 10% rateados entre os Municípios da Zona de Produção Secundária<sup>19</sup> e os 30% restantes para os Municípios limítrofes à Zona de Produção Principal<sup>20</sup>. O Anexo I apresenta a repartição para os municípios analisados neste trabalho.

Os *royalties* devido aos Municípios serão calculados com base na produção do Estado do qual fazem parte, sendo que o rateio dos *royalties* devido aos Municípios pertencentes à uma mesma zona de produção será efetuado na razão direta de suas respectivas populações (BARBOSA, 2001, p.73).

Em conformidade com o disposto no art. 49 da Lei n.º 9.478/97, a parcela do valor do *royalty* que exceder a 5% da produção terá a seguinte distribuição:

- a) **Quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios ilhas fluviais e lacustres:** 52,5% aos Estados produtores; 25% ao Ministério de Ciência e Tecnologia (para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados na indústria petrolífera); 15% aos Municípios produtores e 7,5% aos Municípios que sejam afetados por operações nas instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critérios estabelecidos pela ANP.
  
- b) **Quando a lavra ocorrer na plataforma continental:** 22,5% aos Estados confrontantes com campos; 22,5% aos Municípios confrontantes com campos; 25% ao Ministério de Ciência e Tecnologia; 15% ao Comando da Marinha; 7,5% aos Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural e 7,5% para o Fundo Especial (estados e municípios).

---

<sup>18</sup> Conjunto dos municípios onde estiverem localizadas três ou mais instalações dos seguintes tipos: instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural (excluído os dutos) e instalações relacionadas às atividades de apoio à exploração, produção e escoamento de gás natural, tais como portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, armazéns, etc. (BARBOSA, 2001, p. 70).

<sup>19</sup> Conjunto dos municípios atravessados por oleodutos ou gasodutos (incluindo as estações de compressão e bombeio), destinados, **exclusivamente**, ao escoamento da produção de uma dada área de produção petrolífera marinha. (BARBOSA, 2001, p. 71. Grifo no original).

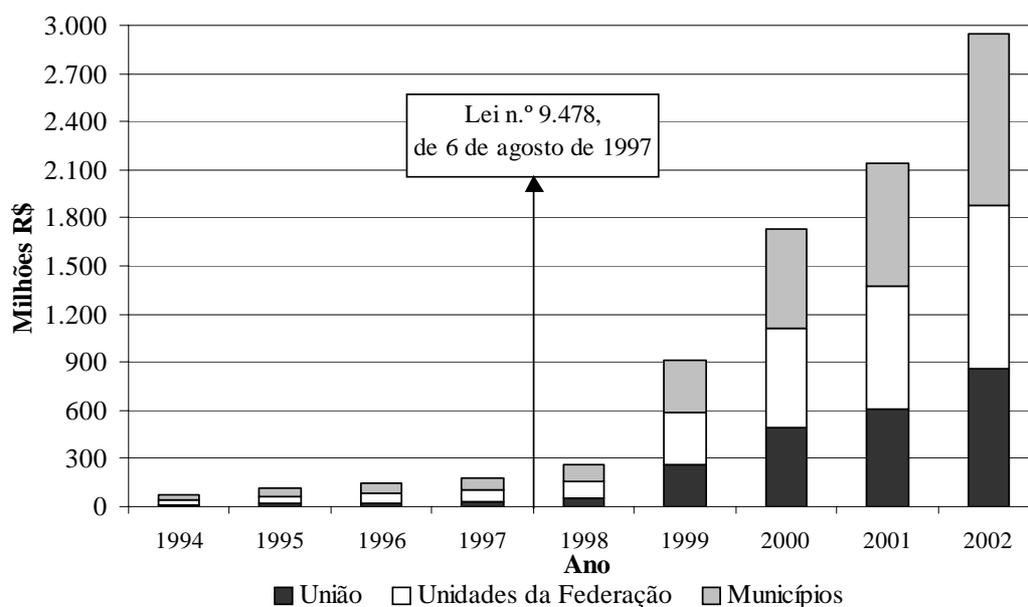
<sup>20</sup> Conjunto dos municípios contíguos àqueles que integram a Zona de Produção Principal, bem como os que sofram conseqüências sociais ou econômicas da produção ou exploração do petróleo ou gás natural (BARBOSA, 2001, p.72).

### II.1.2.1 – Razões do incremento dos *Royalties*

A alíquota dos *royalties* é prevista pela ANP no edital de licitação de cada bloco, entre 5% e 10%, em função do risco geológico, das expectativas de produção, entre outros fatores. Com a ampliação da alíquota básica, a Lei do Petróleo praticamente duplicou o percentual dos *royalties* nas bacias produtoras brasileiras (Anexo II). No ano de 2002, 11 Estados e 850 Municípios foram beneficiários da arrecadação dos *royalties*, cujo valor total atingiu aproximadamente R\$ 3,184 bilhões. Somente para o Estado do Rio de Janeiro, a arrecadação saltou de R\$ 39 milhões, em 1997, para o montante de R\$ 672 milhões em 2002.

No Gráfico 2.1, abaixo, mostra-se claro o incremento da arrecadação a partir de 1998. A distribuição de *royalties* ao Estado do Rio de Janeiro e seus municípios<sup>21</sup> passou de cerca de R\$ 80,6 milhões em 1997, antes da nova regulamentação, para mais de R\$ 1,4 bilhão em 2002.

**Gráfico 2.1 – Evolução da distribuição de *royalties* sobre a produção de petróleo e gás natural, segundo beneficiários (1994-2002)**



Fonte: Elaboração própria a partir de ANP, 2003.

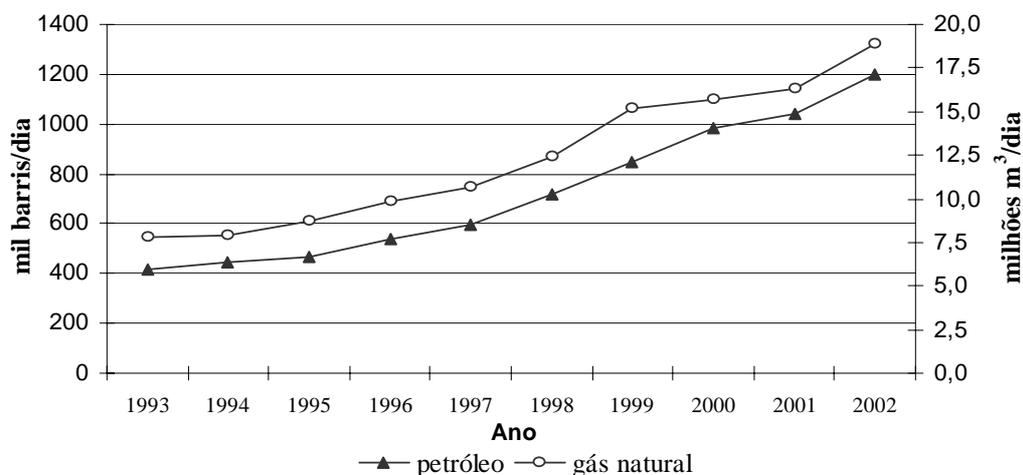
<sup>21</sup> Dos 91 municípios fluminenses, 63 fizeram jus ao recebimento dos *royalties* em 2002.

Não somente a alteração na lei, como também outras variáveis básicas exercem influência no volume de *royalties* gerados, como a produção mensal de petróleo e gás natural de cada campo, seus respectivos preços e a taxa média mensal de câmbio.

A produção de petróleo no Estado do Rio de Janeiro passou de 419,4 mil barris diários em 1993, para 1,992 milhões de barris/dia em 2002, um crescimento de 186% ao longo dos últimos dez anos. O volume de gás natural extraído no mesmo Estado passou de 7,8 milhões de m<sup>3</sup>/dia em 1993, para alcançar, em 2002, a marca de 18,8 milhões de m<sup>3</sup>/dia, registrando um aumento de 141%<sup>22</sup>.

É importante mostrar que, apesar do Estado do Rio de Janeiro, em 2002, ser responsável por 82,5% do petróleo e 44,3% do gás natural produzidos no país, lhe foi conferido<sup>23</sup> apenas 44,3% dos recursos oriundos dos *royalties*. Tal fato deve-se à Lei n.º 7.990/89, que definiu, além dos Estados e Municípios Produtores, as cidades vizinhas e com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás, e a União, como beneficiários, além da destinação de uma parcela para a criação de um Fundo Especial<sup>24</sup>. Este é o motivo pela qual o percentual da compensação financeira paga ao Estado do Rio de Janeiro não é diretamente proporcional à sua produção de petróleo e gás natural.

**Gráfico 2.2 – Produção de Petróleo e Gás Natural no Estado do Rio de Janeiro**



Fonte: ANP, 2003.

<sup>22</sup> Fonte: ANP, 2003.

<sup>23</sup> Estado do Rio de Janeiro e Municípios Fluminenses

<sup>24</sup> A ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios.

Além da alteração na alíquota mínima para 10% e do crescimento da produção de petróleo e gás natural, outro fator relevante de mudança ocorrido no cálculo<sup>25</sup> dos *royalties* refere-se a preço do petróleo para fins de indenização. Antes da introdução da Lei n.º 9.478/97, a valoração do petróleo e do gás natural (GN) apresentava-se da seguinte maneira (SCHECHTMAN *apud* CASTELLAR, 2001, p.25):

i) Valoração do petróleo:

$$P_{\text{óleo nac.}} = \text{Preço CIF}^{26} \text{ do Petróleo Importado} - \text{Custo Médio de Transporte do Petróleo Nacional}$$

ii) Valoração do Gás Natural

$$P_{\text{GN}} = \text{Preço equivalente de venda do GN} - \text{Custo Médio de transporte do GN}$$

Com a implementação da Lei n.º 9.478/97, adotou-se o seguinte padrão de valoração:

i) **Valoração do Petróleo** : O preço de referência a ser adotado a cada mês ao petróleo produzido em cada campo, será igual à média ponderada de seus preços de venda, em condições de mercado, praticados pelo concessionário, ou a seu Preço Mínimo, estabelecido pela ANP<sup>27</sup>, aplicando-se o que for maior. O petróleo transferido para as refinarias do produtor é valorado pelo Preço Mínimo. O Decreto n.º 2.705/98 estabelece que :

*“§4º O preço mínimo do petróleo extraído de cada campo será fixado pela ANP com base no valor médio mensal de uma cesta-padrão composta de até quatro tipos de petróleo similares cotados no mercado internacional, nos termos deste artigo” (§ 5º, art. 7º, Capítulo IV, do Decreto n.º 2.705/98).*

O valor médio desta cesta-padrão considera para cálculo o valor do petróleo *Brent*<sup>28</sup>, sendo aumentado ou reduzido de acordo com o diferencial de qualidade, baseado no perfil de

---

<sup>25</sup> Os *royalties* são calculados como um percentual do valor da produção de petróleo e gás natural: **Valor da Produção** = Alíquota x (Volume Total de Petróleo Produzido x Preço de Referência do Petróleo + Volume Total de Gás Natural Produzido x Preço de Referência do Gás Natural) (BARBOSA, 2001, p.16).

<sup>26</sup> Iniciais das palavras inglesas *Cost, Insurance, Freight* (custo, seguro e frete), de curso internacional. Nome dado ao sistema de pagamento de mercadorias embarcadas quando os custos de seguro e do frete estão incluídos no preço (SELDON e PENNANCE, 1968, p.113).

<sup>27</sup> O concessionário deve informar à ANP, até o dia 15 do mês subsequente as quantidades vendidas e os preços de venda de petróleo – média ponderada dos preços de venda praticados pelo concessionário, livre de impostos e deduzidas as despesas de transporte, desde que explicitadas no contrato de venda.

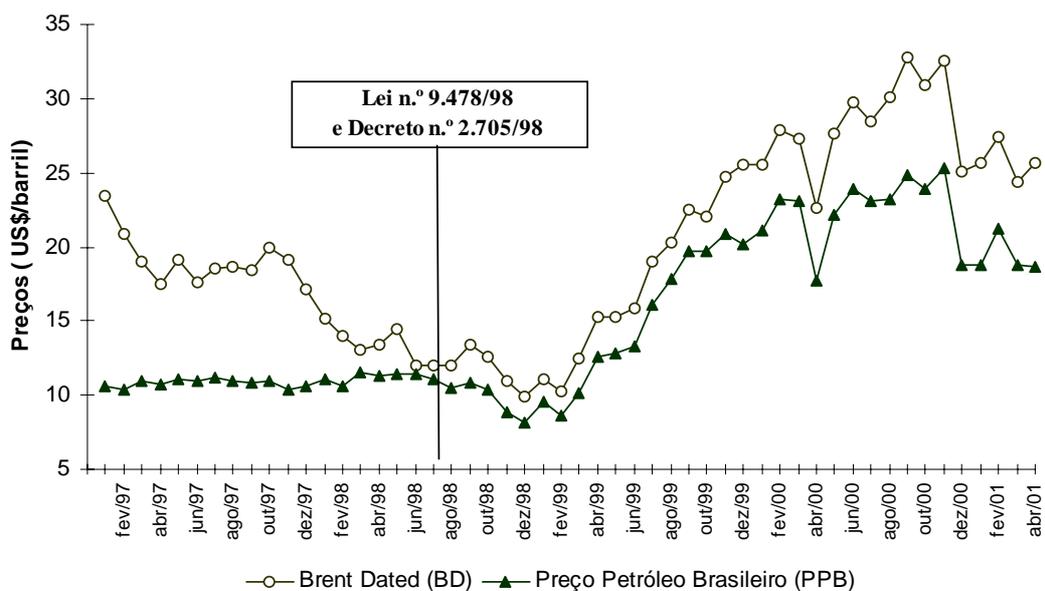
<sup>28</sup> Tecnicamente, é uma mistura de petróleos produzidos no Mar do Norte, oriundos do sistemas petrolíferos *Brent e Ninian*, com grau API de 39,4º e teor de enxofre de 0,34%. A cotação *Brent (Brent Dated)* é publicada diariamente pela *Platt's Crude Oil Marketwire*, adotada como padrão no mercado internacional, para a formação de preços de cargas de derivados (BARBOSA, 2001, p.150).

refino. A cada mês, a ANP publica o Preço Mínimo do Petróleo produzido em cada campo, no mês anterior, e é recalculado mensalmente a partir das cotações diárias publicadas no *Platt's*.

ii) **Valoração do Gás Natural:** O preço de referência é a média ponderada dos preços de venda, acordado nos contratos de fornecimento entre concessionários e compradores, sendo deduzidas as tarifas relativas ao transporte do gás, desde a saída da concessão até os pontos de entrega (*city gates*).

É importante, neste contexto, que se destaque o papel da Portaria ANP n.º 155, de 21 de outubro de 1998, que estabeleceu um novo padrão para a fixação do preço mínimo do petróleo, produzido mensalmente em cada campo, para o cálculo dos *royalties* e participações especiais. Esta metodologia estabelece valores para o petróleo brasileiro baseando-se no mercado internacional e adotando a cotação do petróleo *Brent Dated* como referência, o que não ocorria com a legislação vigente anteriormente à Lei n.º 9.478/97 e do Decreto n.º 2.705/98, como pode ser comprovado, pelo Gráfico 2.3, abaixo:

**Gráfico 2.3 – Preços médios do Petróleo Brasileiro em comparação com o Brent**



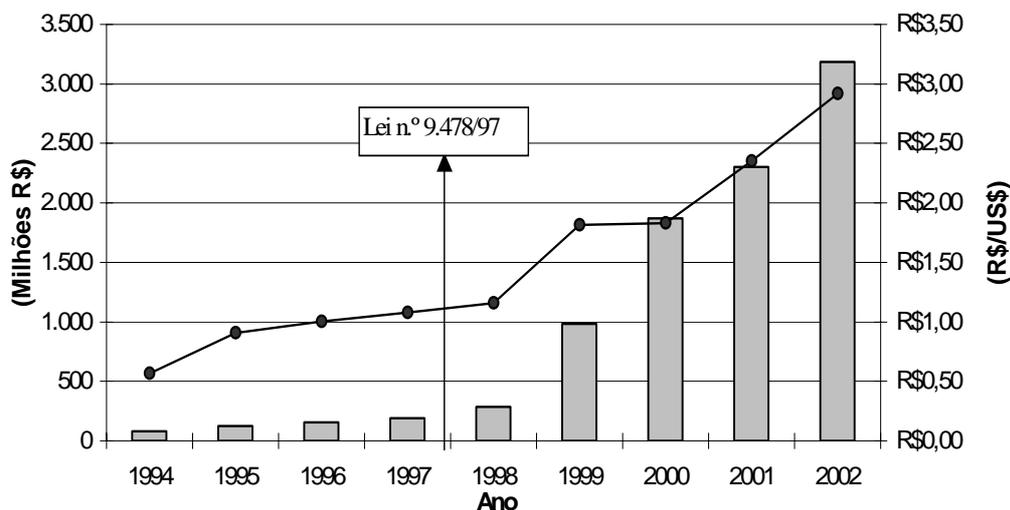
Fonte: RENAULT, A. *As participações Governamentais sob a Lei do Petróleo*. Rio de Janeiro: Fundação José Bonifácio, 28 maio de 2003 (Palestra).

Após a Portaria ANP n.º 155/98, os preços do petróleo nacional, para fins de indenização dos *royalties* e participações especiais passaram a acompanhar os preços do petróleo internacional.

A razão entre o preço médio do petróleo nacional e o do petróleo *Brent Dated* oscilou entre 45% e 60 %, até que, em 1999, com a nova metodologia de cálculo adotada, a razão manteve-se entre 80% e 90%. Esta mudança aumentou a arrecadação e, ao se tomar as razões médias entre o preço do petróleo brasileiro e o *Brent Dated*, de 1997 a 1999, observa-se que esta modificação representa um crescimento de quase 50%, mantido os demais fatores que afetam os *royalties* (BARBOSA *et al.*, 2000, p.4).

Desta maneira, a apuração do valor dos *royalties* recolhidos a partir de agosto de 1998, indica a influência da nova metodologia no total repassado aos beneficiários, principalmente quando comparada à evolução dos preços internacionais do petróleo tipo *Brent* e à taxa de câmbio em relação à moeda norte-americana (vide Gráfico 2.4, a seguir).

**Gráfico 2.4 – Arrecadação total de *Royalties* e a Taxa de Câmbio (1994 – 2002)**



Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2003) e INFOMACRO (2003).

É importante destacar também que, em janeiro de 1999, o regime de câmbio fixo, que mantinha a paridade R\$/dólar próxima a R\$1 por US\$1, foi descartada pelo Governo Federal. Desde então, o dólar vem apresentando uma significativa valorização em relação ao real, atingindo patamares superiores a R\$3 por US\$1, sendo um dos fatores responsáveis pelo incremento nos repasses.

### II.1.3 – Participação Especial

A Participação Especial, assim como o bônus de assinatura, foi introduzida na legislação brasileira com a Lei do Petróleo. Trata-se de um pagamento a que estão sujeitos os campos com grande volume de produção ou grande rentabilidade, permitindo que sejam repassados à sociedade parte da renda oriunda das atividades petrolíferas nestes casos. Os conceitos de “grande volume” e de “grande rentabilidade” estão previstos no Decreto n.º 2.705/98 e variam de acordo com o número de anos de produção, a localização da área e o volume de produção (BARBOSA e BASTOS, 2000, p.25).

De conformidade com o § 2º do art. 50 da Lei n.º 9.478/97, os recursos da Participação Especial são distribuídos na seguinte proporção: 40% ao Ministério de Minas e Energia; 10% ao Ministério do Meio Ambiente e, finalmente, 40% e 10%, respectivamente, para o Estado e Município onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção. O Anexo III mostra alguns valores de participações especiais distribuídos aos beneficiários.

De acordo com os dados do Anexo, visualiza-se que, das Unidades da Federação, o Estado do Rio de Janeiro é o principal beneficiário, sendo responsável, em 2002, por cerca de 99,2% do repasse aos Estados e de 39,7% do total arrecadado de participações especiais. Nota-se um rápido crescimento do montante total, se comparado com as receitas de *royalties*: enquanto que estas cresceram cerca de 38,24% em 2002, as participações especiais, no mesmo período atingiram um aumento de 45,77%. Alguns municípios fluminenses, como Armação de Búzios e Cabo Frio, apresentaram saltos espetaculares na arrecadação, fato explicado pelas descobertas e incremento de produtividade de campos gigantes compreendidos em suas áreas, como, por exemplo, Marlim Sul.

Tal fato leva a crer que, num curto prazo, as receitas de *royalties* serão superadas pelas participações especiais, sendo que, em alguns casos, estas duas participações governamentais apresentam valores muito próximos. Segundo a ANP (2003), o total arrecadado de *royalties* pelas Unidades da Federação somou, em 2002, R\$ 1,021 bilhão, enquanto que a PE, neste mesmo período, alcançou R\$ 1,004 bilhão, um valor R\$ 17 milhões menor. Esta redução na diferença de arrecadação vem se verificando desde o ano 2000 (R\$ 207,8 milhões em 2000, e R\$ 73,7 milhões em 2001).

Ao contrário dos *royalties*, cuja base de cálculo é a receita bruta, a participação especial incide sobre o lucro da concessão, sendo possível abater, no cálculo de tal lucro, as deduções previstas nas Portarias ANP n.º 10/99 e n.º 102/99.

A apuração da participação especial é feita trimestralmente, mediante a aplicação sobre a base de cálculo (lucro do campo) de alíquotas marginais progressivas (de 10%; 20%; 30% e 40%), em função do volume trimestral de produção, a partir de um volume limite de isenção. Este é definido admitindo-se três estruturas de custos, que são a lavra em terra, lavra em águas rasas (até 400 metros) e lavra em águas profundas (acima de 400 metros)<sup>29</sup>.

Estão sujeitos à participação especial os campos em terra com produção acima de 10 mil bpd, os campos marítimos com profundidade batimétrica média até 400 metros e produção acima de 20 mil bpd e os campos marítimos com profundidade batimétrica média maior de 400 metros e produção acima de 31 mil bpd. O primeiro pagamento de PE, apesar de ter sido criada em 1997, (com a Lei do Petróleo), só foi realizado em fevereiro de 2000 (referente à produção do 4º trimestre de 1999), quando se apurou lucro nos campos de Marlim (400 mil bpd) e Albacora (180 mil bpd) (BARBOSA e BASTOS, 2001, p.26).

#### **II.1.4 – Volume de recursos arrecadados pelos Municípios Confrontantes da Bacia de Campos**

O enorme benefício, oriundo do efeito conjunto do aumento da alíquota, dos novos critérios de distribuição e do alinhamento dos preços do petróleo brasileiro aos do mercado internacional, introduzido pela nova legislação, vêm promovendo um incremento substancial nos cofres públicos dos municípios fluminenses, em especial daqueles localizados em frente à Bacia de Campos (Anexo IV).

Através do mapa, é possível de detectar a discrepância na determinação das projeções marítimas, realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dos municípios litorâneos partem dois pares de reta, representando tipos distintos de projeções marítimas dos limites municipais ortogonais e paralelos. Os pares de retas que representam os limites ortogonais garantem geometricamente que os poços localizados no seu interior tenham o mesmo município como o território continental mais próximo.

---

<sup>29</sup> Maiores detalhes sobre a apuração das participações especiais podem ser encontrados no art. 22, Capítulo VII do Decreto n.º 2.705/98.

Segundo SERRA (2003, p.12), tal solução carece de fundamento econômico para distribuição dos *royalties* entre os municípios, que seria repartir os recursos sob o propósito de preparar as regiões afetadas pela indústria petrolífera para quando as jazidas se esgotarem. A explicação, a princípio, é a de que não haveria qualquer relação entre a distância física (entre o poço e o município confrontante), e a intensidade dos impactos econômicos associados às atividades de extração e produção, correspondente ao poço, sobre o respectivo município produtor<sup>30</sup>.

Quanto à projeção dos limites paralelos municipais, a justificativa, ainda segundo SERRA (*op. cit.*, 2003, p.12), carece de sentido econômico e mesmo geométrico (físico). Para ele, devem ser buscadas as razões políticas (como disputa pelo favorecimento de determinado município ou região) que verdadeiramente ocasionaram esta determinação metodológica.

Por consequência do substancial aumento da distribuição de *royalties* e participações especiais ocorridos nos últimos anos, a importância destas na composição das receitas correntes estadual e municipais também apresentou elevação significativa. No âmbito estadual, o peso dos *royalties* e participações especiais na receita corrente saltou de 0,5% para 5,0%, entre 1997 e 2000, enquanto que no âmbito municipal, o peso médio passou de 0,9% em 1997 para 5,8% em 2000 (OLIVEIRA, 2003, p.4).

Os nove municípios a serem analisados por este trabalho foram escolhidos por serem os maiores beneficiários do recolhimento de *royalties* e participações especiais no Estado do Rio de Janeiro. Tal fato se explica por estarem localizados na denominada Zona de Produção Principal, fator que lhes confere uma maior participação no rateio final dos recursos (Anexo V). Os municípios em questão são: *Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra*<sup>31</sup>.

A fim de realizar um estudo de como estes municípios estão sendo afetados pelo incremento das receitas, serão utilizados, para efeito de comparação, duas regiões do Estado do Rio de Janeiro afetadas pelas operações realizadas na Bacia de Campos, porém em menor magnitude do que os municípios pertencentes à Zona de Produção Principal. As regiões consideradas são: **Região Norte Fluminense** (englobando os municípios de Cardoso Moreira,

---

<sup>30</sup> Um exemplo, é o município de Campos dos Goytacazes, que abrange quase a totalidade dos poços da Bacia de Campos. Porém, as atividades de embarque e desembarque, associadas às atividades petrolíferas, são pouco expressivas neste município (SERRA, 2003, p.12).

<sup>31</sup> Os municípios de Campos dos Goytacazes, Carapebus, Macaé, Quissamã e São João da Barra, fazem parte da Região Norte Fluminense, enquanto que Armação de Búzios, Cabo Frio, Casimiro de Abreu e Rio das Ostras pertencem à Região das Baixadas Litorâneas.

Conceição de Macabu, São Fidélis e São Francisco de Itabapoana) e **Região das Baixadas Litorâneas** (composta pelos Municípios de Araruama, Arraial do Cabo, Cachoeiras de Macacu, Iguaba Grande, Rio Bonito, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim)<sup>32</sup>.

Por se tratar do objeto de estudo do próximo capítulo, os municípios da Zona de Produção Principal e suas respectivas receitas de *royalties* e participações especiais serão analisados de maneira mais detalhada posteriormente; por ora, cabe demonstrar alguns dados sobre valores arrecadados, a fim de que se possa ter uma dimensão da materialidade dos recursos envolvidos, conforme a Tabela 2.1, abaixo:

**Tabela 2.1 - Valores totais arrecadados pelos Municípios Confrontantes**

Município	Valor total <i>Royalties</i> + Participações Especiais (mil R\$)				2002-2001
	1999 (1)	2000	2001	2002	%
Armação de Búzios	6.774	12.071	15.608	27.163	74,0%
Cabo Frio	13.175	23.371	29.955	57.233	91,1%
Campo dos Goytacazes	57.050	148.768	206.787	301.514	45,8%
Carapebus	6.290	11.450	13.502	20.103	48,9%
Casimiro de Abreu	6.052	11.548	14.495	25.137	73,4%
Macaé	37.220	84.827	114.927	181.094	57,6%
Quissamã	14.801	31.049	34.798	46.087	32,4%
Rio das Ostras	21.228	61.712	92.311	137.511	49,0%
São João da Barra	5.362	15.459	15.547	5.126	-67,0%

(1) - Arrecadação de PE referente ao 4º Trimestre de 1999.

(2) - Reais em valores correntes.

(3) - Foi utilizado o regime de caixa para elaboração da tabela.

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP, 2003.

Em um estudo preliminar, observa-se que Campos dos Goytacazes, Macaé e Rio das Ostras são os principais beneficiários. O valor arrecadados pelos três (R\$ 620 milhões), em 2002, é 243% maior do que a soma dos outros seis municípios e representa cerca de 47% do total de *royalties* e participações especiais repassados aos Municípios pertencentes às Unidades da Federação. Vê-se também, uma diminuição do valor arrecadado por São João da Barra, devido à uma redução dos *royalties* e do não recebimento das participações especiais, explicado, principalmente, pelo acidente ocorrido em 2001, no campo de Roncador, com a plataforma P-36, que sofreu explosões e naufragou.

<sup>32</sup> Os Municípios de Cachoeiras de Macacu e Silva Jardim pertencem à Zona de Produção Secundária; enquanto que Araruama, Arraial do Cabo, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Iguaba Grande, Rio Bonito, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, São Pedro da Aldeia e Saquarema constituem-se Municípios limítrofes à Zona de Produção Principal.

Devido a este incidente, o município de São João da Barra foi o maior prejudicado, passando da condição de produtor para limítrofe dos produtores de petróleo e ocasionando perdas de receita. A localidade, que chegou a receber R\$ 1,7 milhão de *royalties* por mês, quando a P-36 atingiu a produção de 80 mil bpd, teve sua arrecadação diminuída em quase 69%, de 2001 para 2002<sup>33</sup>. Outro acidente, em outubro de 2002, causou a paralisação da produção do navio-plataforma P-34 no campo de Barracuda-Caratinga, prejudicando os Municípios de Campos, Cabo Frio, Búzios e Rio das Ostras, no que se refere ao recebimento de *royalties* e participações especiais. Tais incidentes demonstram a influência e imprevisibilidade destes recursos nas receitas municipais, constituindo-se uma dificuldade a mais à eficiente gestão dos recursos municipais.

Outro fato importante foi o súbito crescimento destas receitas em um curto espaço de tempo. De 2001 a 2002, algumas localidades apresentaram crescimentos entre 70% e 90%, aproximadamente, demonstrando a importância destes recursos para a administração municipal e sua gestão orçamentária, já que, praticamente, nenhum outro tributo ou arrecadação, componentes das receitas municipais, possui um valor tão expressivo acompanhado de um crescimento tão acelerado. Origina-se daí, pois, toda uma preocupação na maneira de como estes recursos devem ser utilizados e a responsabilidade de se exercer uma rigorosa fiscalização

## **II.2 – Aplicação e a fiscalização à luz da Legislação**

Um ponto chave para o trabalho em questão consiste no estudo das restrições ou limitações na aplicação dos recursos arrecadados com os *royalties* e participações especiais, por parte dos beneficiários dos mesmos. Assim, cabe analisar um histórico da legislação pertinente.

A Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953, dispôs sobre a política nacional do petróleo, autorizando a União a constituir uma sociedade por ações, denominada Petróleo Brasileiro S.A., tratando o seu art. 27 e parágrafos sobre os *royalties*, seu valor, aplicação e maneiras de pagamento, estabelecendo:

*“Art. 27 – A Sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar aos Estados e Territórios, onde fizerem a lavra de petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás,*

---

<sup>33</sup> Fonte: ANP, 2003.

*indenização correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás.*

.....*omissis*.....

“§4º - Os Estados, Territórios e Municípios deverão aplicar os recursos fixados neste artigo, preferencialmente, na produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias.” (§ 4º, Art. 27 da Lei n.º 2.004/53. Grifo meu).

A Lei n.º 7.453, de 27 de dezembro de 1985, veio a modificar a redação do art. 27 e seus parágrafos. Desta maneira, o artigo referente à utilização dos recursos do petróleo, passou a ter a seguinte redação:

“ § 3º - Os Estados, Territórios e Municípios deverão aplicar os recursos previstos neste artigo, preferentemente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento.” (§ 3º, Art. 27, Lei n.º 7.453/85. Grifo meu).

É importante observar que, até meados de 1986, não existia legislação no que se refere ao controle e fiscalização da aplicação de recursos oriundos das explorações. Este cenário modificou-se a partir da edição da Lei n.º 7.525/86, que atribuiu ao TCU a competência para fiscalizar os recursos. Além disto, esta lei modificou o § 3º do art. 27 da Lei n.º 2.004/53, que passou a vigorar da seguinte maneira:

“ § 3º - Ressalvados os recursos destinados ao Ministério da Marinha, os demais recursos previstos neste artigo serão aplicados pelos Estados, Territórios e Municípios, exclusivamente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.” (§ 3º, Art. 7º, Lei n.º 7.525/86. Grifo meu).

A Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989, instituiu a compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural e modificou a redação do art. 27 da Lei n.º 2.004/53, porém manteve intocado o § 3º, na redação dada pela Lei n.º 7.525/86, mencionada acima. Além disto, seu art. 8 instituiu uma nova regulamentação quanto ao uso:

“Art. 8º - O Pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos de Administração Direta da União até o último dia útil do mês subsequente ao do fato gerador, vedada a aplicação dos recursos em pagamentos de dívidas e no quadro permanente de pessoal.” (Art. 8º, Lei n.º 7.990/89. Grifo meu).

A legislação apresentada até então vinha estabelecendo as hipóteses em que são permitidas as aplicações dos recursos. No entanto, a redação final evoluiu e a modificação de uma palavra alterou completamente a regra, ou seja, ao trocar *preferentemente* por *exclusivamente*, as rubricas que antes eram facultativas, passaram a ser obrigatórias (SANTOS, 2001, p.46).

Com a criação da Lei do Petróleo, o leque de abrangência de aplicação dos recursos, pelos administradores públicos, foi ampliado, pois não fez nenhuma menção acerca de setores nos quais os recursos dos *royalties* do petróleo devam ser aplicados. Porém, permanecem vigentes as restrições impostas pelo art. 8º da Lei n.º 7.990/89<sup>34</sup>. O que pode ser concluído é que foi conferida aos gestores uma maior liberdade no uso das receitas, desde que, pelo princípio da legalidade<sup>35</sup>, os recursos sejam utilizados no atendimento do interesse público.

A flexibilização na aplicação dos recursos dos *royalties*, foi ampliada ainda mais em 2001, com a edição da Medida Provisória (MP) n.º 2.103, que vem sendo sucessivamente reeditada. Segundo seu art. 16, a União ficou autorizada a adquirir dos Estados, créditos relativos aos *royalties* e participações especiais. Em troca, a União utilizará em pagamento, Certificados Financeiros do Tesouro (CFT), que serão obrigatoriamente empregados pelas Unidades da Federação, para o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, ou na capitalização dos fundos de previdência, a critério do Ministro de Estado da Fazenda (Art. 16, MP n.º 2.103-37, de 26 de janeiro de 2001).

Até recentemente, a fiscalização da aplicação dos recursos provenientes da compensação financeira pela exploração do petróleo e do gás natural era de competência do TCU, com alguma participação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ)<sup>36</sup>. Contudo, em fevereiro de 2002, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que cabe ao TCE-RJ fiscalizar a aplicação dos *royalties* do petróleo pelo Estado. A decisão se deu a partir de um mandato de segurança impetrado pelo TCE-RJ contra o TCU. O argumento apresentado foi o de que a Constituição Federal modificou a matéria referente a *royalties* de petróleo, que foram alçados à condição de receita própria dos Estados e Municípios, decorrentes da compensação financeira, a estes devida pela União, em razão da exploração econômica dos recursos naturais existentes nos seus respectivos territórios. Como os recursos dos *royalties* pertencem ao Estado, conseqüentemente também compete ao Tribunal de Contas local a fiscalização da receita obtida<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Este artigo teve a redação alterada pelo art. 3º da Lei n.º 8.001/90, mas manteve as restrições estabelecidas quanto à aplicação dos recursos em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal.

<sup>35</sup> Segundo tal princípio, não pode o gestor da coisa pública deixar de seguir os preceitos legais (SANTOS, 2001, p.46).

<sup>36</sup> Aos Tribunais de Contas cabe, dentre outras atribuições, privativamente, compete julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte prejuízo ao “erário” público (SANTOS, 2001, p.82).

<sup>37</sup> Fonte: *Fiscalização dos royalties fica com TCE*. O Fluminense. Rio de Janeiro, 21 fev. 2003, p.5.

### **II.3 – Conclusão**

Neste capítulo foram vistas as novas modificações introduzidas pela Lei do Petróleo, que estabeleceu um novo modelo para a indústria petrolífera brasileira, permitindo a entrada de novos agentes nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural. Foram criadas três novas participações governamentais: o bônus de assinatura, o pagamento pela ocupação ou retenção de área e as participações especiais. A metodologia de arrecadação e repasse dos *royalties*, que já existiam anteriormente à lei, sofreu modificações que permitiram o seu expressivo crescimento.

A distribuição de *royalties* e de participação especial no Estado do Rio de Janeiro e nos seus municípios cresceu de aproximadamente R\$ 80,6 milhões em 1997, antes da nova lei, para R\$ 2,66 bilhões em 2002. Dos 91 municípios fluminenses, 63 foram contemplados com os *royalties* e 8 com a participação especial. Dentre as razões deste crescimento estão o aumento da produção; o deslocamento da alíquota máxima de *royalties* (de 5% para 10% da produção); a elevação dos preços de referência (que passaram a variar de acordo com a taxa de câmbio e os preços internacionais do petróleo).

No que se refere à aplicação, a única restrição é a de que os *royalties* e as participações especiais não sejam utilizados em pagamento de pessoal e quitação de dívidas, salvo aquelas realizadas com a União. Cabe ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro a indispensável tarefa de fiscalização da arrecadação e destino deste dinheiro, visto que as proibições legais para o uso destes recursos não são suficientemente especificadas.

A prosperidade repentina vem transformando as localidades beneficiadas com estes recursos, em especial os nove municípios fluminenses localizados na Zona de Produção Principal da Bacia de Campos. Com a previsão de crescimento da extração de petróleo e gás natural nos campos em produção e com o início das atividades nos novos campos produtores, suas finanças deverão continuar a ter significativos incrementos no futuro<sup>38</sup>, alavancados pela ampliação dos *royalties* e participação especial. A questão é saber como empenhar estes recursos em projetos certos, levando em conta os benefícios que poderão ser gerados a longo prazo.

---

<sup>38</sup> Considerando estáveis o preço do petróleo internacional e a taxa de câmbio.

### **CAPÍTULO III – A IMPORTÂNCIA DOS ROYALTIES E DAS PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS NA COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS DA BACIA DE CAMPOS**

O terceiro capítulo se propõe a analisar a relevância dos *royalties* e participações especiais nas Receitas Totais Municipais, através de confrontações daqueles com as Receitas Tributárias e as Transferências Intergovernamentais.

Como visto no Capítulo anterior, serão observados os nove maiores beneficiários dos repasses indenizatórios do petróleo e, para estabelecer comparações, serão utilizados dois grupos de municípios: os que formam a Região Norte Fluminense e a Região das Baixadas Litorâneas, e que se localizam fora da Zona de Produção Principal.

De início, apresentar-se-á um breve retrospecto do perfil histórico-econômico dos municípios em questão, tomando-se como base o trabalho realizado pela Secretaria-Geral de Planejamento do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, intitulado Estudos Socioeconômicos<sup>39</sup>.

#### **III.1 – Curto Histórico dos Municípios Confrontantes da Bacia de Campos**

Os municípios pertencentes à Zona de Produção Principal da Bacia de Campos são os principais beneficiários da arrecadação de indenizações, oriundas das atividades petrolíferas. Contudo, apesar desta característica comum à todos, possuem diferentes trajetórias econômicas, que justificam alguns aspectos referentes aos seus desenvolvimentos regionais.

Localizado na Região das Baixadas Litorâneas, o município de Cabo Frio apresentou um ritmo de prosperidade até o final do século XIX, com a economia baseada na agricultura, utilizando mão-de-obra escrava, em grandes latifúndios. Com a abolição da escravatura, Cabo Frio sofreu uma crise econômica, quadro que se reverteria mais tarde, com o desenvolvimento da indústria do sal, da pesca, do turismo e, principalmente, com a implantação da rodovia e estrada de ferro. Estas contribuíram para o aumento da produção de sal e para o escoamento

---

<sup>39</sup> Fonte: TCE-RJ (2003), *Estudos Socioeconômicos 1997-2001*. Disponível em <http://www.tce.rj.gov.br>.

da produção até os principais centros consumidores do país. O ápice do desenvolvimento setorial ocorreu na década de 1960, com a implantação de duas grandes usinas de beneficiamento de sal em Cabo Frio e com a construção do Complexo Industrial da Cia. Nacional de Álcalis.

Nos últimos quarenta anos, uma rápida mudança funcional foi a responsável pela ocupação da sede do município, levando à transformação da pequena localidade salineira e pesqueira em importante centro turístico do Estado do Rio de Janeiro. O mesmo ocorreu com Armação dos Búzios, cuja história encontra-se vinculada à de Cabo Frio, do qual era sede distrital até 1997. Semelhante à este, Búzios teve seu crescimento fortemente impulsionado pelo turismo nacional e internacional e pelas residências de veraneio.

Também localizados na Região das Baixadas Litorâneas, os municípios de Rio das Ostras e Casimiro de Abreu apresentaram, durante o século XIX, uma estrutura econômica baseada na agricultura. Devido ao isolamento físico, associado com a ausência de atividades agrícolas dinâmica nesta região, houve pequena expansão do núcleo, apresentando acentuado declínio a partir de 1888, com a libertação dos escravos.

A implantação da estrada de ferro ligando Casimiro de Abreu à capital foi fundamental na estruturação da cidade, dando origem a um pequeno núcleo de comércio junto à estação ferroviária. Na década de 1940, promoveu-se uma revalorização da área, com obras de drenagem e com a construção da Rodovia Amaral Peixoto (RJ-106), facilitando a acessibilidade e propiciando a recuperação de antigos núcleos, com loteamentos para fins de veraneio por parte da classe média-alta da sociedade.

Já a localidade de Rio das Ostras, utilizada como rota de tropeiros e comerciantes rumo à Região Norte do Estado, desenvolveu-se progressivamente com a atividade da pesca, que foi o fator de sustentação econômico da cidade até meados do século XX. Na década de 1950, a construção da Rodovia Amaral Peixoto, a expansão do turismo na Região dos Lagos e a instalação da PETROBRAS foram de extrema importância para o crescimento e desenvolvimento econômico regional, ocasionando num crescimento populacional até o momento de sua emancipação político-administrativa do município de Casimiro de Abreu, em 1992.

São João da Barra, localizado na Região Norte Fluminense, teve a cana-de-açúcar como sua atividade primária. Em 1644, o núcleo urbano foi elevado à categoria de freguesia,

originando um crescente fluxo de colonizadores, que permitiu maior desenvolvimento para a lavoura canavieira. Até meados do século XIX, época da expansão dos engenhos à vapor, o porto de São João da Barra foi o escoadouro natural da produção de açúcar do Norte Fluminense. Contudo, a partir deste período, esta atividade não pode mais ser realizada, devido ao assoreamento da barra e aumento do calado das embarcações. Além disto, a construção do canal Macaé-Campos, a implantação da ferrovia, (por meio da qual toda produção açucareira passou a ser exportada), e a concorrência sofrida do centro polarizador de Campos dos Goytacazes, contribuíram para que a cidade perdesse sua importância portuária, passando a desempenhar um centro de comércio e serviços da população, em sua maioria dedicada à agropecuária.

A localidade de Quissamã teve como primeira atividade econômica a criação extensiva de gado, destinada ao abastecimento de carne da cidade do Rio de Janeiro. Posteriormente, em 1798, começaram a ser implantados engenhos de açúcar e, em 1877, foi inaugurado o Engenho Central, fruto da decisão de grandes proprietários de Quissamã, como uma tentativa de solucionar a crise da época, melhorar a qualidade do produto e diminuir a mão-de-obra escrava. Esta iniciativa provocou grande prosperidade na região, até a crise de 1929, quando muitos fazendeiros perderam suas terras para o Engenho Central, que acabou por monopolizar a economia local. A partir deste momento, Quissamã passou por um longo período de estagnação econômica, só interrompido como o Programa Pró-Álcool, na década de 1970. Com a emancipação do município, em 1989, retomou o seu desenvolvimento, impulsionado pelos *royalties* do petróleo.

A origem do município de Carapebus, encontra-se ligada à de Macaé, município a qual pertencia até adquirir sua autonomia municipal, em 1997. Sua história esteve associada, como a maioria dos municípios do Norte Fluminense, à cultura da cana-de-açúcar, tornando-se um dos centros mais prósperos da região, e tendo a Usina de Carapebus, fundada em 1927, como a primeira fonte de emprego e renda do município. Também eram desenvolvidas outras importantes atividades econômicas, como a agropecuária e a pesca, que ainda hoje se constituem sustento de uma parcela da população local.

Campos dos Goytacazes, principal beneficiário das receitas de *royalties* e participações especiais, teve como primeira atividade econômica a criação de gado e, num segundo momento, a cultura da cana-de-açúcar, que se expandiu com o aparecimento da ferrovia, em 1837. Com a riqueza trazida pela cana-de-açúcar, a localidade cresceu e

desenvolveu-se, dando origem a uma poderosa aristocracia agrária, que passou a influir na política e no poder do Império.

Além da grande riqueza trazida pela expansão da produção da cana-de-açúcar, a pecuária sempre apresentou um papel importante na economia regional, assim como o cultivo do café. Tais fontes de riqueza contribuíram para transformar Campos num difusor do povoamento por toda área do Noroeste Fluminense.

O município depende, fundamentalmente, da economia açucareira, que vem se modernizando com a implantação da mecanização no campo e promovendo aumento da produtividade, mas, em contrapartida, levando a produção à concentração em grandes propriedades, o que acaba por diminuir o número de trabalhadores mantidos pela agricultura e reduz as lavouras de subsistência, acarretando migrações e crescimento do setor informal da economia. Campos concentra o maior número de estabelecimentos comerciais do Norte Fluminense e, com a descoberta de petróleo e gás natural na Bacia de Campos, na década de 1970, beneficia-se cada vez mais dos repasses das participações governamentais.

Semelhante à Campos, Macaé teve como base econômica o cultivo da cana-de-açúcar, que respondeu por um crescimento demográfico expressivo nos séculos XVIII e XIX, desempenhando o papel de porta de entrada e saída do Norte Fluminense, sendo favorecido pela ligação com Campos dos Goytacazes, através da construção do canal Macaé-Campos.

Até o início do século XX, a economia municipal estava baseada na produção da cana-de-açúcar, do café, na pecuária e na extração do pescado. A partir de 1974, com a descoberta de petróleo na região e com a instalação da base de operações da PETROBRAS em seu território, Macaé passou a ter novas perspectivas de desenvolvimento econômico, com a expansão do mercado de trabalho e o aumento da população e da receita arrecadada, consolidando sua vocação de capital nacional do petróleo. Porém, surgiram também novos problemas, como a favelização, a migração de trabalhadores sem qualificação e o encarecimento dos aluguéis, originados, principalmente pela carência de infra-estrutura municipal para atender a demanda exigida pelas empresas petrolíferas que se instalaram na região.

Um fator importante, na análise dos históricos econômicos acima, é a dependência, apresentada pela maioria dos municípios (especialmente aqueles localizados na região Norte Fluminense), da economia baseada na monocultura açucareira. Apesar de possuírem relativa

importância no mercado internacional com uma agroindústria açucareira, tais regiões, hoje, sofrem com a crise desta atividade econômica, ocasionando uma piora dos seus indicadores sócio-econômicos. Campos dos Goytacazes foi uma das localidades mais afetadas com a crise do setor, pois além de possuir uma economia quase integralmente dependente da cana-de-açúcar, apresenta os mais baixos rendimentos físicos para o cultivo no país<sup>40</sup>.

A grande dependência da monocultura canavieira tornou a região exposta às contingências do ciclo comercial de duas *commodities* (álcool e açúcar). Quando o preço internacional era favorável, a região experimentava um surto de prosperidade, do contrário, provocava recessão.

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

### **III.2 – A influência das indenizações petrolíferas nas economias municipais**

O potencial econômico da Região da Bacia de Campos não se restringe apenas à exploração de petróleo e gás, nem tampouco às arrecadações das participações governamentais. O crescimento da indústria petrolífera e para-petrolífera, gera um efeito multiplicador devido à inclusão de outros setores da economia, e pela criação de oportunidades de negócios para um vasto mercado de fornecedores de equipamentos, suprimentos e serviços. Tal fato leva à um aquecimento da economia regional, traduzido em aumentos nas rendas municipais e benefícios diversos à sociedade. Na Tabela 3.1, a seguir, pode-se verificar os proveitos da cadeia do petróleo na formação do PIB *per capita* dos municípios confrontantes da Bacia de Campos:

---

<sup>40</sup> Campos apresenta um rendimento físico da produção de açúcar da ordem de 43,6 toneladas por hectare (t/ha), contra 80,36 t/ha do Centro-Sul e 53,88 t/ha do Nordeste do Brasil (DI SABBATO e GUANZIROLI, 2001, p.211).

**Tabela 3.1 - Produto Interno Bruto *per capita*, segundo municípios do Estado do Rio de Janeiro 1996-2000 ( R\$ )**

	1996	1997	1998	1999	2000	% 1996-2000
Armação dos Búzios	4.350	4.421	6.727	6.637	7.929	82,3
Cabo Frio	4.565	5.083	5.906	5.555	5.534	21,2
Campos dos Goytacazes	3.363	3.415	4.321	4.128	4.281	27,3
Carapebus	2.925	2.635	3.286	3.071	3.606	23,3
Casimiro de Abreu	3.534	4.083	4.870	4.784	5.298	49,9
Macaé	5.385	5.773	7.380	7.588	8.304	54,2
Quissamã	2.995	3.161	3.437	3.955	4.607	53,8
Rio das Ostras	3.377	2.981	3.622	3.673	4.414	30,7
São João da Barra	3.022	3.318	3.834	3.411	3.302	9,3
Municípios do Norte Fluminense	2.175	2.210	2.532	2.643	2.721	25,1
Municípios das Baixadas Litorâneas	3.294	3.292	3.688	4.082	4.001	21,5

Fonte: Elaboração própria a partir de CIDE, 2003.

Analisando os dados, nota-se a diferença dos municípios localizados na Zona de Produção Principal e aqueles localizados nas demais regiões. Macaé, que concentra quase a totalidade das instalações de apoio às atividades de exploração *offshore*, apresentou o maior PIB *per capita* em 2000 (R\$ 8.304,00), como também uma das maiores taxas de crescimento (54,2%). Tais resultados refletem o potencial da indústria petrolífera não só nesta localidade, mas também nos municípios próximos, como Casimiro de Abreu (PIB *per capita* de R\$ 5.298,00, com forte participação do setor de construção civil) e Quissamã (PIB *per capita* de R\$ 4.607,00). O ótimo desempenho de Búzios (82,3% de crescimento num período de quatro anos) pode ser explicado, entre outros fatores, pela importante atividade turística que tal localidade exerce.

Este potencial econômico da atividade petrolífera, focalizado em Macaé e mais influente nos municípios próximos, tende a diminuir sua intensidade, conforme aumenta a distância relativa àquele município, como nos municípios do Norte Fluminense<sup>41</sup>, que apresentam um PIB *per capita* quase três vezes menor que o PIB macaense. Pesa também o fato desta região possuir uma economia quase que restrita à produção da cana-de-açúcar e do gado bovino.

<sup>41</sup> Vale lembrar que, para o presente trabalho, foi considerado como Região Norte Fluminense os municípios de Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, São Fidélis e São Francisco de Itabapoana; e para Região das Baixadas Litorâneas, os municípios de Araruama, Arraial do Cabo, Cachoeiras de Macacu, Iguaba Grande, Rio Bonito, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim. Assim, os valores apresentados nas Tabelas correspondem à média do somatório dos valores apresentados pelos municípios, em suas respectivas regiões.

Além do PIB *per capita*, outro indicador relevante para avaliação do potencial municipal, neste trabalho, é a arrecadação de *royalties* e participações especiais *per capita* das localidades beneficiadas. Assim como no PIB, nota-se que os nove municípios pertencentes à Zona de Produção Principal, apresentam arrecadações superiores aos das regiões do Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas. Neste caso, porém, com uma diferença muito mais expressiva, como pode ser comprovada na Tabela 3.2 abaixo:

**Tabela 3.2 - Arrecadação de *royalties* e participações especiais, *per capita*, segundo municípios do Estado do Rio de Janeiro 1996-2002 (R\$)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (1)	2002 (1)
Armação dos Búzios	0,11	1,49	56,34	402,28	683,46	816,40	1.370,62
Cabo Frio	0,69	0,84	15,33	111,39	191,39	224,65	415,15
Campos dos Goytacazes	0,62	0,68	14,72	122,61	374,84	504,09	729,27
Carapebus	0,36	2,52	95,23	687,22	1.246,94	1.520,15	2.146,61
Casimiro de Abreu	1,76	1,90	37,64	272,66	511,09	634,60	1.068,48
Macaé	1,03	1,10	35,59	278,33	661,36	844,16	1.289,23
Quissamã	4,36	4,53	144,95	1.072,14	2.228,36	2.474,79	3.211,86
Rio das Ostras	1,19	1,24	63,28	552,94	1.862,36	2.364,16	3.416,59
São João da Barra	0,99	1,23	5,30	183,82	417,43	562,01	183,12
Municípios do Norte Fluminense	0,81	1,23	6,17	41,65	84,34	93,37	131,46
Municípios das Baixadas Litorâneas	0,52	0,93	5,64	40,15	79,24	83,26	119,61

(1) Não inclui os repasses Estaduais, de acordo com o Artigo 9º da Lei Federal n.º 7.990/89.

Fonte: Elaboração própria a partir de CIDE (2002) e ANP (2003).

Rio das Ostras se mantém, desde 1996, como o maior beneficiário, alcançando em 2002 a cifra de R\$ 3.416,59 para cada habitante, seguido por Quissamã (R\$3.211,86/hab.) e Carapebus (2.146,61/hab.), revelando o potencial destes recursos em comparação com os valores encontrados para o PIB. O montante é tão elevado que supera em, aproximadamente, 26 e 29 vezes o valor arrecadado pela média dos municípios do Norte Fluminense e das Baixadas Litorâneas, respectivamente. Apenas São João da Barra atingiu um importe pouco expressivo, pois foi afetado pelo acidente da plataforma P-36, que reduziu a produção e provocou a queda da arrecadação dos *royalties*.

As atividades de E&P promoveram uma mudança no quadro econômico dos municípios fluminenses com maciços investimentos, principalmente naqueles diretamente relacionados às atividades petrolíferas, como Macaé, fato que pode ser corroborado pelo seu elevado PIB *per capita*. Concomitantemente, os recursos dos *royalties* promoveram a melhoria da situação fiscal nestas regiões. Já os municípios das Baixadas Litorâneas e Norte

Fluminense, apesar de também serem beneficiados com as indenizações relativas à exploração petrolífera, recebem repasses significativamente menores, pois se localizam em áreas de produção secundária, ou limítrofes, daquelas de produção principal.

Desta maneira, conforme mencionado no Capítulo II, por um critério geográfico do IBGE na definição das linhas paralelas e ortogonais à costa, municípios vizinhos ou com populações de igual magnitude, acabam por apresentar grandes distorções na arrecadação, como, por exemplo, Rio das Ostras e os municípios das Baixadas Litorâneas. São Francisco de Itabapoana, localizado no Norte Fluminense, apresentou, em 2002, uma arrecadação *per capita* de apenas R\$ 78,23, enquanto que Quissamã, que possui uma população aproximadamente três vezes menor, recebeu R\$ 3.211,86.

O município de Campos dos Goytacazes, a despeito de ser o principal beneficiário das arrecadações das participações governamentais, possui um indicador *per capita* pouco expressivo, quando comparado às demais localidades. Tal fato é explicado pela sua maior receita e população (cerca de 413.445 habitantes, em 2002<sup>42</sup>) e economia relativamente diversificada, o mesmo ocorrendo em Cabo Frio. Isto demonstra que os impactos dos *royalties* e participações especiais é mais significativo em localidades com populações menores, como Quissamã e Carapebus<sup>43</sup>, revelando a necessidade de melhor raciocínio para sua repartição, como, por exemplo, critérios socioeconômicos.

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

---

<sup>42</sup> População estimada pelo TCU. Disponível em: <http://www.cide.rj.gov.br>.

<sup>43</sup> Vide Anexo VI.

Cabe, então, avaliar a maneira pela qual este volume de recursos está sendo favorável para o desenvolvimento dos municípios beneficiados. A Tabela 3.3, a seguir, mostra a evolução do IDH-M<sup>44</sup>, para os anos de 1991 e 2000:

**Tabela 3.3 - Evolução dos Indicadores de Desenvolvimento Econômico 1991-2000 (IDH-M)**

Município	IDH-M 1991	Posição no Estado RJ	IDH-M 2000	Posição no Estado RJ
Armação dos Búzios	0,689	40	0,791	12
Cabo Frio	0,717	20	0,792	11
Campos dos Goytacazes	0,684	44	0,752	54
Carapebus	0,649	76	0,741	62
Casimiro de Abreu	0,693	37	0,781	24
Macaé	0,729	10	0,790	17
Quissamã	0,641	79	0,732	74
Rio das Ostras	0,681	46	0,775	34
São João da Barra	0,684	45	0,723	81
Municípios do Norte Fluminense	0,687	45	0,718	76
Municípios das Baixadas Litorâneas	0,693	44	0,767	39

Fonte: Elaboração própria a partir do Novo Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil

Disponível em: <http://www.pnud.org.br>

A Tabela 3.3 revela resultados que merecem uma avaliação mais cuidadosa. Percebe-se um aumento considerável, de 1991 à 2000, no desempenho de alguns municípios como Cabo Frio (11º posição no Estado do Rio de Janeiro), Armação de Búzios (12º posição) e Casimiro de Abreu (24º posição). Porém, destaca-se a queda de posição dos principais beneficiários dos *royalties*<sup>45</sup>: Macaé e Campos dos Goytacazes, o primeiro perdendo sete posições no ranking estadual e o segundo, dez posições.

A primeira dedução que poderia ser levantada é a de que os *royalties* não estariam influenciando na melhoria das condições de vida dos municípios beneficiados, uma vez que o principal favorecido, Campos dos Goytacazes, apresentou o pior desempenho em 2000, e pelo fato que São João da Barra esteja entre os piores resultados do Estado do Rio de Janeiro (81º posição, num total de 91 municípios analisados). Ao mesmo tempo, municípios da região das

<sup>44</sup> O Índice de Desenvolvimento Urbano (IDH) foi criado originalmente para medir o nível de desenvolvimento humano dos países a partir de indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB *per capita*). Para auferir o nível de desenvolvimento municipal, os mesmos indicadores são utilizados, porém com algumas modificações, a fim de torná-los mais adequados para avaliar a condição social de núcleos sociais menores. O índice varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total).

<sup>45</sup> Desde ponto em diante, o termo *royalties* designará tanto os *royalties* propriamente ditos, como as participações especiais. Tal medida destina-se a uma leitura mais fácil do texto. Caso se faça necessária alguma especificação dentre estes dois recursos, a mesma será realizada.

Baixadas Litorâneas, progrediram sete posições, mesmo sem receberem o mesmo montante de recursos dos *royalties*.

Porém, cabe destacar que, embora os municípios localizados na região produtora de petróleo (Cabo Frio, Búzios e Macaé) estejam melhores posicionados no *ranking* estadual, o IDH não foi construído no sentido de avaliar as contribuições específicas da indústria petrolífera no desenvolvimento humano. De acordo com SOUTO (1995, p.5), os indicadores, por melhores que possam ser, expressam apenas aspectos parciais, não sendo capazes de refletir todas as dimensões da realidade, muitas delas não mensuráveis numericamente, como, por exemplo, a cultura, a sociabilidade e outras.

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

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

### **III.2.1 – A participação dos *royalties* nos Orçamentos Municipais**

Segundo SANTOS (2001, p.55), o orçamento é um instrumento de trabalho muito importante para qualquer administrador, e deve ser cuidadosamente planejado a fim de garantir suas finalidades. Todo orçamento é composto de duas parcelas distintas: a receita e a despesa. A soma dos impostos, taxas e contribuições de melhoria mais as transferências intergovernamentais e, se houver, os empréstimos, é o que constitui a receita da Prefeitura, que deve equivar com as despesas previstas no orçamento.

Os números apresentados anteriormente, deixam claro o potencial de arrecadação dos *royalties*, constituindo-se um importante reforço no orçamento, no sentido em que possibilita *superávites* das receitas em relação às despesas. Avaliando o equilíbrio orçamentário<sup>46</sup> dos principais beneficiários das indenizações petrolíferas, percebe-se que foi favorável para maioria dos sítios, nos anos de 2000 e 2001, revertendo a situação deficitária de 1997/1998, com exceção de Armação de Búzios, Carapebus e Quissamã (vide Anexo 7).

Como primeiro passo para um estudo das finanças municipais, avaliar-se-á a participação dos *royalties* na Receita Total<sup>47</sup> dos municípios, de acordo com a Tabela 3.4, a seguir, a fim de demonstrar sua influência no orçamento municipal:

Os valores abaixo exibem a participação expressiva dos *royalties* do petróleo nas receitas municipais. Dos nove principais beneficiados, cinco possuíam, em 2002, mais de metade da sua receita composta pelos repasses dos *royalties*. Dentre estes, ressalta-se Rio das Ostras, com 71,51% e Quissamã, com 58,77% de sua receita comprometida com os recursos petrolíferos. Já os municípios das Baixadas Litorâneas e Norte Fluminense, apresentam uma baixa dependência, com 10,97% e 11,95%, respectivamente, de comprometimento das receitas totais.

**Tabela 3.4 - Porcentagem das participações governamentais nas Receitas Totais dos Municípios da Zona de Produção Principal 1997-2001.**

	1997	1998	1999	2000	2001 (1)
Armação dos Búzios	0,24	5,84	30,43	37,58	37,12
Cabo Frio	0,21	3,53	20,97	29,32	53,25
Campos dos Goytacazes	0,33	5,63	31,39	55,36	54,26
Carapebus	0,43	8,35	44,39	54,06	51,39
Casimiro de Abreu	0,31	5,53	26,44	37,13	34,99
Macaé	0,24	5,66	37,68	52,61	50,03
Quissamã	0,40	11,31	47,12	58,77	49,86
Rio das Ostras	2,27	9,32	48,87	71,51	67,88
São João da Barra	0,31	1,16	29,16	44,00	42,30
Municípios do Norte Fluminense	0,35	1,11	7,71	13,13	10,97
Municípios das Baixadas Litorâneas	0,24	0,96	7,27	11,81	11,95

(1) Foram utilizados receitas de *royalties* sem os repasses Estaduais (Artigo 9º da Lei Federal n.º 7.990/89).

(2) Adotou-se como Receita Total como sendo a soma das Receitas Correntes com as Receitas de Capital.

Fonte: Elaboração própria a partir de CIDE, 2002.

<sup>46</sup> Por equilíbrio orçamentário entende-se as receitas realizadas sobre despesas realizadas.

<sup>47</sup> A Receita Total resulta do somatório das Receitas Correntes e de Capital, e quantifica a disponibilidade total de recursos municipais.

É visível, em alguns municípios, o aumento da participação dos *royalties* para o ano de 2001, mesmo que não estejam acrescidos do repasse do Estado a que tem direito (pela Lei n.º 7.990/89), como Cabo Frio, que apresentou um aumento de 23.93% da participação dos recursos na receita total, resultado de uma maior arrecadação de participações especiais.

A rápida evolução do comprometimento das receitas municipais, com os repasses dos *royalties*, merece especial cuidado pelas administrações municipais. A progressão das porcentagens, entre os anos de 1997 e 2000, revela um salto gigantesco e repentino da dependência, como em Rio das Ostras, passando de 2,27% (em 1997), para 71,51% (em 2000). É possível que muitos prefeitos ainda não tenham percebido o fato de que, da mesma forma que os *royalties*, em três anos, tornaram-se o “carro-chefe” de suas receitas, podem, considerando as incertezas no processo de E&P do petróleo e gás natural, retornar aos seus valores originais (ou seja, menos de 1% da composição da receita), uma vez que as jazidas petrolíferas são finitas e não-renováveis. Caso isto venha a acontecer, dificilmente conseguiriam manter o eficiente desempenho econômico municipal, a não ser que tenham gerado projetos capazes de dar continuidade ao seu desenvolvimento econômico.

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

### **III.2.1.1 – Receitas Tributárias Municipais**

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

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

Fazem parte da Receita Tributária o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbanos (IPTU); o Imposto sobre Transmissão “Intervivos” por ato oneroso de bens imóveis (ITBI); o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); Taxas e Contribuições de Melhoria. A seguir, a Tabela 3.5 apresenta os valores acumulados arrecadados pelos municípios e os respectivos valores arrecadados de *royalties*, no período compreendido entre 1997 e 2001:

**Tabela 3.5 - Receitas Tributárias x *Royalties* 1997-2001 (mil R\$)**

	IPTU	ITBI	ISS	Taxas	Total (1) (A)	<i>Royalties</i> (2) (B)	% (B)/(A)
Armação dos Búzios	13.296	3.583	4.117	5.024	26.021	35.552	137
Cabo Frio	35.817	7.775	13.719	5.533	62.844	69.065	110
Campos dos Goytacazes	27.053	5.371	41.069	10.786	84.281	412.119	489
Carapebus	231	52	391	245	918	32.182	3506
Casimiro de Abreu	2.144	567	890	508	4.117	33.287	809
Macaé	9.078	4.942	62.273	5.596	81.890	239.555	293
Quissamã	690	136	1.946	104	2.837	82.999	2926
Rio das Ostras	10.532	2.483	3.253	1.537	17.808	173.981	977
São João da Barra	1.569	322	989	830	2.711	33.614	1240
Municípios do Norte Fluminense	827	257	508	333	2.105	5.198	247
Municípios das Baixadas Litorâneas	8.631	1.304	3.168	2.827	16.036	6.861	43

(1) Total = IPTU + ITBI + ISS + Taxas + Contribuição de melhorias.

(2) *Royalties* = *Royalties* + PE.

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-RJ (2003) e CIDE (2002).

Torna-se bem visível o potencial representado pelas contribuições dos *royalties*, quando se compara o total arrecadado deste recurso com os derivados das arrecadações municipais, alcançando diferenças de 3506% em Carapebus, que apresentou o pior recolhimento de tributos.

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

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

menor, se comparados às participações governamentais. Macaé, por exemplo, teve a arrecadação do ISS, principal imposto do município (representando 76% de sua receita tributária), quase quatro vezes menor que os *royalties*, o mesmo ocorrendo para o IPTU de Cabo Frio, 52% menor.

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

### **III.2.1.2 – Transferências Intergovernamentais**

Além das Receitas Tributárias, os municípios recebem os repasses correspondentes às arrecadações auferidas pelo Estado e pela União. Os impostos arrecadados por cada esfera de governo compõem a Receita Tributária bruta, diferentemente da receita disponível, a qual depende do balanço entre o que cada esfera recebe e repassa para as outras. No caso da União, a receita disponível é menor que a bruta, pois ela transfere recursos para as demais unidades. Com os Municípios, ocorre o contrário, pois recebem transferências tanto da União como dos Estados, enquanto que nestes o efeito líquido depende do balanço entre recebimentos da União e repasses para os Municípios (GIAMBIAGI, 1999, p.191).

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

Os montantes auferidos a título de *royalties* mantêm-se relevantes, quando comparados com outras fontes de arrecadação do município, sendo o montante total destas ultrapassadas, no período de 1997 à 2001. A Tabela 3.6, a seguir, mostra a diferença entre as indenizações do petróleo e os impostos estaduais (ICMS, IPVA, Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e FUNDEF):

**Tabela 3.6 - Transferências do Estado x Royalties 1997-2001 (mil R\$)**

	ICMS	IPVA	IPI	FUNDEF	Total (1) (A)	Royalties (2) (B)	% (B)/(A)
Armação dos Búzios	22.078	704	106	9.196	32.388	35.552	110
Cabo Frio	90.666	6.267	-	37.060	133.994	69.065	52
Campos dos Goytacazes	256.670	20.894	3.170	60.170	340.903	412.119	121
Carapebus	28.276	94	181	1.955	31.121	32.182	103
Casimiro de Abreu	46.727	712	426	8.699	56.764	33.287	59
Macaé	136.036	11.122	-	40.096	187.254	239.555	130
Quissamã	62.294	244	-	7.154	74.191	82.999	112
Rio das Ostras	42.031	1.206	-	12.934	58.409	173.981	298
São João da Barra	33.644	580	-	4.997	39.643	33.614	85
Municípios do Norte Fluminense	27.277	460	50	6.005	35.066	5.198	15
Municípios das Baixadas Litorâneas	25.846	2.032	81	13.999	43.457	6.861	16

(1) Total = ICMS + IPVA + IPI + FUNDEF + Outras.

(2) Royalties = Royalties + PE.

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-RJ (2003) e CIDE (2002).

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

Os percentuais encontrados para os municípios Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas (15% e 16%, respectivamente) são, nitidamente, os menos expressivos da Tabela 3.6, tornando mais claro o volume de *royalties* repassados para os nove principais municípios, dentre os quais, destaca-se Rio das Ostras, com percentual de 298%.

Dentre as transferências do Estado, o FUNDEF é o que apresenta maior importância, quando se consideram os gastos efetuados na área de Educação e Cultura. Implantado em janeiro de 1998, visa a melhoria da qualidade do ensino, através de aplicações de recursos de diversas origens<sup>48</sup>, especificamente na área de educação, não isentando os Municípios da

<sup>48</sup> O FUNDEF é composto dos seguintes recursos (Lei n.º 9.424/96, art. 1º): 15% do ICMS, 15% do Fundo de Participação dos Estados (FPE), 15% do FPM e 15% do IPI-Exportação).

obrigatoriedade de aplicar parcelas específicas dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal. Esta contribuição, somada aos vultosos recursos do petróleo, tem promovido melhorias significativas nos indicadores de educação municipal.

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

A Tabela 3.7, abaixo, mais uma vez demonstra o que foi verificado nas Tabelas 3.5 e 3.6: a arrecadação de *royalties*, no período de 1997 à 2001, superou o valor total dos repasses calculados para os nove principais municípios em estudo, enquanto que, para as regiões de controle, o baixo percentual revela a dependência de seus orçamentos das receitas tributárias e transferências intergovernamentais, uma vez que os *royalties* são de pouca significância.

**Tabela 3.7 - Transferências da União x *Royalties* 1997-2001 (mil R\$)**

	FPM	IRRF	ITR	ICMS export.	Total (1) (A)	<i>Royalties</i> (2) (B)	% (B)/(A)
Armação dos Búzios	8.086	1.529	2	588	15.767	35.552	225
Cabo Frio	22.855	3.139	88	-	48.094	69.065	144
Campos dos Goytacazes	48.253	1.647	512	3.405	64.512	412.119	639
Carapebus	5.551	909	7	192	10.278	32.182	313
Casimiro de Abreu	16.186	1.080	87	771	22.036	33.287	151
Macaé	28.016	6.252	213	2.307	46.860	239.555	511
Quissamã	7.154	1.864	75	1.280	14.945	82.999	555
Rio das Ostras	12.989	2.349	8	814	19.311	173.981	901
São João da Barra	12.914	977	83	657	19.442	33.614	173
Municípios do Norte Fluminense	9.686	417	63	108	15.005	5.198	35
Municípios das Baixadas Litorâneas	14.969	965	53	179	19.266	6.861	36

(1) Total = FPM + IRRF + ICMS exportação + Outras.

(2) *Royalties* = *Royalties* + PE.

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-RJ (2003) e CIDE (2002).

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

municípios pelo governo do Estado e pela União, a título de participações constitucionais em suas receitas.

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

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

Os Municípios, sem uma base tributária que lhes garanta a sobrevivência, dependem das Transferências Intergovernamentais. No Estado do Rio de Janeiro, 79 dos 92 municípios existentes têm um percentual de geração de Receita Tributária Própria em relação à Receita Corrente, inferior a 25%, e somente um, Niterói, esse percentual supera os 50%<sup>49</sup>. A Tabela 3.8 abaixo demonstra a composição das Receitas Correntes Municipais em 1997, ano em que os *royalties* ainda não haviam atingido um valor significativo:

**Tabela 3.8 - Composição das Receitas Correntes Municipais - 1997**

	Transferências do Estado	Receita Tributária	Receita Patrimonial	Outras Receitas (1)	Transferências da União
Armação dos Búzios	27%	37%	1,4%	18%	17%
Cabo Frio	37%	25%	2,6%	7%	25%
Campos dos Goytacazes	58%	19%	0,0%	10%	13%
Carapebus	66%	2%	0,4%	11%	21%
Casimiro de Abreu	50%	5%	0,1%	21%	24%
Macaé	40%	22%	0,3%	19%	18%
Quissamã	62%	2%	0,4%	20%	16%
Rio das Ostras	37%	18%	0,3%	27%	18%
São João da Barra	63%	5%	-	4%	28%
Municípios do Norte Fluminense	63%	4%	0,1%	3%	29%
Municípios das Baixadas Litorâneas	43%	20%	1,1%	9%	26%

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

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-RJ (2003) e CIDE (2002).

<sup>49</sup> Fonte: Contas de Gestão do Governador – Exercício de 2001. TCE-RJ (2002).

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

A Receita Tributária, mesmo apresentando percentual inferior aos outros dois repasses, ainda possuía uma participação importante na arrecadação total do município, como ocorria em Armação dos Búzios (37% da composição) e Cabo Frio (25%). Porém, em 2001, este quadro se reverteu, como visto na Tabela 3.9, em seguida:

**Tabela 3.9 - Composição das Receitas Correntes Municipais - 2001**

	Transferências do Estado	Receita Tributária	Receita Patrimonial	Outras Receitas (1)	Transferências da União	Receita de Contribuição
Armação dos Búzios	25%	18%	1,3%	8%	10%	38%
Cabo Frio	40%	14%	2,6%	2%	12%	29%
Campos dos Goytacazes	31%	6%	0,0%	3%	4%	56%
Carapebus	37%	1%	0,0%	1%	9%	52%
Casimiro de Abreu	46%	3%	0,5%	2%	13%	35%
Macaé	27%	11%	3,0%	2%	5%	51%
Quissamã	36%	1%	1,1%	3%	7%	52%
Rio das Ostras	16%	4%	0,8%	2%	4%	73%
São João da Barra	36%	3%	1,0%	1%	15%	44%
Municípios do Norte Fluminense	51%	2%	1,9%	6%	25%	13%
Municípios das Baixadas Litorâneas	45%	14%	1,2%	6%	22%	13%

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

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-RJ (2003) e CIDE (2002).

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

Além da maior participação das indenizações do petróleo, na composição total da receita corrente, colaborou para esta redução do percentual tributário municipal, a condescendência dos prefeitos em relação à cobrança de impostos. Como estão ganhando mais com os *royalties*, não está havendo preocupação em garantir receitas próprias,

permanecendo dependentes de repasses das outras esferas de governo e ampliando a dependência em relação às participações governamentais. Não há interesse em oprimir o contribuinte com impostos, já que é possível arrecadar com facilidade, dinheiro das indenizações do petróleo. No longo prazo, quando os *royalties* acabarem, caso seja dada pouca atenção à arrecadação tributária municipal, haverá uma cidade sem estrutura fiscal atualizada (SERRA *in* LISBOA, 2003).

Também contribui para esta situação, a disputa entre os municípios para a instalação de empresas fornecedoras de equipamentos e serviços à indústria petrolífera, gerando uma situação de guerra fiscal. Dependendo do tipo de empreendimento, oferecem desde a isenção parcial de ISS, como é o caso de Rio das Ostras (fixado em 2%), até a cessão do terreno por 25 anos, para empresas que a escolherem como base de operações. Carapebus, por exemplo, reduziu para 0,25% a alíquota de ISS, quando o percentual médio cobrado em todo o Estado é de 5%. Em Casimiro de Abreu, a prefeitura realiza doação de terrenos e isenção de IPTU por 20 anos (PAMPLONA, 2003, p.18). Apenas Campos dos Goytacazes não abriu mão dos benefícios fiscais, optando por oferecer crédito financeiro aos investidores (NASCIMENTO e NUNES, 2002, p.1).

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

Todos os municípios que recebem elevado montante de *royalties*, à exceção de Armação de Búzios, Quissamã e Carapebus, apresentam o mesmo padrão: superavitários; fortemente dependentes de Transferências de ICMS e baixa participação das Receitas Tributárias nas Receitas Correntes. No Anexo VII, o indicador de esforço tributário próprio<sup>50</sup> revela um decréscimo para quase todos os municípios em estudo, entre os anos de 1997 e 2001.

---

<sup>50</sup> Esforço Tributário Próprio = (Receita Tributária Própria + inscrição na dívida ativa) / Receita arrecadada.

De acordo com estudo realizado pela Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE), em 2002, caso houvesse um esforço efetivo para atingir o potencial fiscal, ocorreria um incremento de 1,2% na arrecadação total municipal e de 4,1% na Receita Tributária propriamente dita (CIDE, 2002). Vale lembrar, também, que um eventual aumento das arrecadações tributárias municipais pode ser decorrentes do aumento do número de empresas, em determinada região, contribuindo através do pagamento de impostos.

O estudo do CIDE (*op. cit.*, 2002) também concluiu que, no exercício de 1999, apenas três prefeituras do Estado do Rio de Janeiro, obtiveram um desempenho alto sob a ótica da sustentabilidade fiscal: Quissamã, Rio das Ostras e Carapebus. No caso de Quissamã, o trabalho destaca o desempenho positivo que se deveu à transferência intergovernamentais (*royalties* e ICMS). Apesar de pequeno, Quissamã conseguiu obter o primeiro lugar no *ranking* de sustentabilidade fiscal no Estado do Rio de Janeiro por registrar também um baixo comprometimento das receitas com despesas de pessoal<sup>51</sup>.

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

Um dos instrumentos que aumentaram as responsabilidades dos gestores públicos, foi a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>52</sup> (LRF), que traz implicações para o Estado ou Município que deixa de cumprir com suas exigências, causando prejuízos à sociedade. A função maior do controle é evitar o desperdício de dinheiro público, orientando o gestor quanto a melhor forma de aplicação dos recursos em favor da sociedade (TCU, 2000). Ademais, a Lei reforça a necessidade de cada ente da federação explorar da melhor forma possível sua base tributária, não se limitando a uma arrecadação eficiente de ISS e IPTU. A ênfase na exploração dos tributos visa alcançar o equilíbrio intertemporal, que depende também de outras variáveis.

Deste modo, os *royalties*, na maioria das ocasiões, constituem-se um importante complemento das receitas para o cumprimento de regras estabelecidas pela LRF, pois

---

<sup>51</sup> Para maiores informações, ver IQM-Sustentabilidade Fiscal, CIDE (2002).

<sup>52</sup> A LRF (Lei Complementar n.º 101/2001), estabelece que um ente da federação ficará impedido de receber transferências voluntárias e de contratar operações de crédito, caso deixe de arrecadar todos os tributos de sua

passaram a ser usados para cobrir deficiências tributárias. A Lei restringe a ação dos governantes, estabelecendo quanto e onde poderão ser efetuados os gastos, além de estabelecer as prioridades de pagamentos que precisam ser feitos pelas Prefeituras.

No que diz respeito ao governo estadual, além de terem sido utilizados para promover o ajuste das contas públicas (referente à negociação da dívida do Estado do Rio de Janeiro com a União, realizada pelo ex-governador Garotinho), os *royalties* estariam compensando perdas com a isenção constitucional de cobrança do ICMS no Rio de Janeiro. Todo sistema tributário foi construído com o ICMS pago na origem, exceto petróleo e energia elétrica, em que o imposto é pago no destino. Isto significa que o Estado do Rio de Janeiro vem perdendo, desde 1988, vultosos recursos. De acordo com cálculos do TCE-RJ, as perdas estão estimadas entre dois a quatro bilhões de reais por ano<sup>53</sup>. Esta é uma questão controversa que vem gerando discussões, inclusive com propostas de elevação dos *royalties* para 13%, afim de compensar as perdas com a não cobrança do ICMS (MATAIS, 2003, p.9).

De acordo com SERRA (2003), o pagamento dos *royalties*, neste contexto, se encontraria fora da lógica interna da atividade petrolífera, que seria de oferecer condições para a sustentabilidade econômica das regiões atingidas pelas atividades de E&P, num período posterior ao esgotamento das jazidas de petróleo e gás natural, uma vez que gerações futuras devem ser compensadas por não poder usufruir destas riquezas exauríveis. Segundo seu exame, a destinação dos *royalties* aos municípios somente encontraria argumentos válidos no espaço da análise política, referente ao recente processo de descentralização fiscal experimentado pelo país (SERRA, *op. cit.*, p.4), já que, tais recursos estariam sendo utilizados para fornecer, aos governos locais, auxílios necessários ao atendimento da demanda por serviços públicos.

O ideal seria proporcionar um aumento do fluxo de renda local e regional, que promovesse o crescimento da base tributária, aumentando, conseqüentemente, a arrecadação através dos impostos, como o ICMS e receitas tributárias municipais. Na concepção de SERRA (*op. cit.*, p.9), uma vez que isto não acontece, os *royalties* acabam por ser utilizados para correção desta lacuna, tornando-os meramente parte do fluxo de receitas correntes dos Estados e Municípios, e deturpando o seu sentido econômico original.

---

competência, não observar os limites para o estoque da dívida, ultrapassar os limites estabelecidos para a despesa total com pessoal, não aplicar os limites constitucionais relativos à educação e saúde, dentre outros (TCU, 2000).  
<sup>53</sup> Fonte: (MARCHARETTE e MURTA, 2003).

### **III.3 – Conclusão**

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

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

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

## **CAPÍTULO IV – A RELAÇÃO DOS ROYALTIES COM OS INVESTIMENTOS REALIZADOS E OS GASTOS MUNICIPAIS**

O quarto capítulo será dividido em duas partes, e se propõe a averiguar a maneira pela qual os *royalties* estão influenciando o volume de investimentos realizados pelas Prefeituras e, de que maneira estão contribuindo para melhoria das condições sociais das populações.

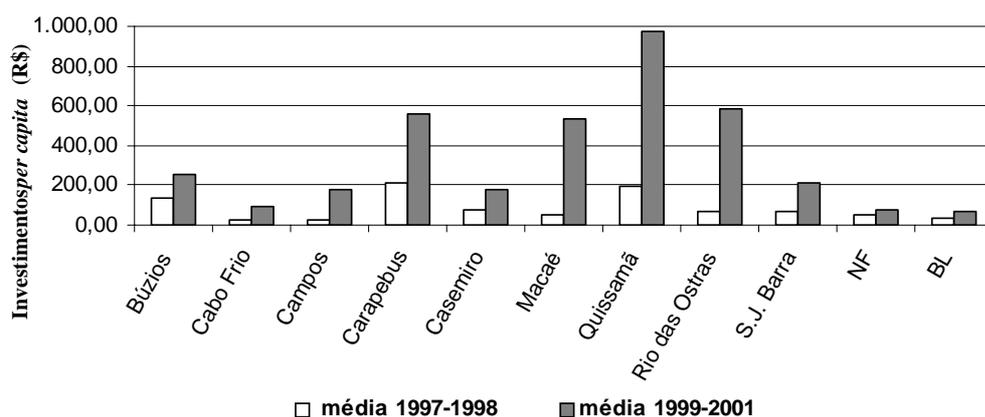
Na primeira parte, será apresentada a trajetória dos investimentos, para o período de 1997 à 2001, a fim de distinguir o potencial criado pelos *royalties* do petróleo. Na segunda parte, serão analisados as principais carências dos municípios e o destino dos seus gastos, com o objetivo de saber se as administrações municipais estão se preocupando em garantir uma boa utilização de suas receitas, pelo atendimento das deficiências municipais e na diversificação de sua base econômica.

### **IV.1 – Estudo dos Investimentos realizados**

Os investimentos são as despesas reservadas ao planejamento e à execução de obras públicas, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários a realização destas últimas, bem como programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente (CIDE, 2001). Todo governo municipal deve estabelecer um bom planejamento, para investir em áreas capazes de fomentar um desenvolvimento econômico e melhoria nas condições de vida de sua população, evitando que valores expressivos acabem sendo gastos em investimentos de pouco ou nenhum retorno.

A seguir, no Gráfico 4.1, estão apresentados a média dos investimentos *per capita*, realizados em períodos diferentes: o que compreende os anos de 1997 e 1998, e um segundo que abrange os anos de 1999 à 2001. Este último período foi beneficiado com uma arrecadação significativa de *royalties*, coincidindo com o salto de investimentos realizados no mesmo período:

**Gráfico 4.1 – Investimentos médios *per capita*, 1997-1998 e 1999-2001**



Fonte: TCE-RJ (2003).

A capacidade de investimento dos nove principais municípios experimentou trajetória claramente mais favorável que aquela observada para o conjunto dos municípios do Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas, estabelecendo-se a hipótese de que os *royalties* estão contribuindo para este salto de investimentos, graças ao seu reforço nos cofres públicos municipais.

No período de 1997/1998, a média de investimentos *per capita* dos municípios da Zona de Produção Principal, era de R\$ 95,15, saltando para R\$ 396,74 em 1999/2001 (aumento de 317%), enquanto que os municípios do Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas experimentaram aumentos de apenas 50% e 94%, e em valores menores.

No primeiro período analisado, Carapebus realizava os maiores investimentos (R\$ 213,26). Em 1999/2001, Quissamã atingiu a principal quantia de investimentos: R\$ 971,07 por cada munícipe (valor elevado explicado pela sua reduzida população). Como visto nas seções anteriores, este município apresentou os mais baixos volumes de arrecadação de receitas tributárias e repasses intergovernamentais, levando à suposição que a maioria dos recursos destinados às despesas com investimentos, são originárias dos repasses de *royalties*, assim como para Carapebus e Rio das Ostras.

Conforme estudo inédito da ANP (2003, p.25), sobre a contribuição dos *royalties* no desenvolvimento socioeconômico local, os municípios com maior população, ou que constituem pólos industriais (como Macaé), sofrem pressões maiores para ampliação de seus

gastos, ao passo que aqueles oriundos de emancipações recentes, como Quissamã, não acumulam passivos que exijam a utilização dos *royalties* para sua compensação.

Contudo, os valores dos investimentos, quando comparados com as receitas dos *royalties* no período de 1999/2001, evidencia que estes estão sendo destinados para fins diversos, e não exclusivamente para ampliação dos gastos com investimentos.

No Anexo VIII, são apresentados os montantes investidos e o total recebido de *royalties*. Em 1999/2001, a relação investimentos/*royalties* é inferior à uma unidade para todos os municípios, exceto Campos dos Goytacazes (que apresentou uma proporção de 159%). Isto demonstra que destinou-se menos recursos às despesas de investimentos do que a própria receita oriunda das compensações financeiras das atividades petrolíferas. Caso a antiga legislação estivesse em vigor (delimitando a utilização dos *royalties* exclusivamente para a rubrica de investimentos), levaria a um excepcional crescimento dos valores investidos.

Para LEAL e SERRA (2002, p.18), isto não deve provocar um juízo negativo, pois pode ser decorrente da insuficiência de recursos tributários para atender a demanda, acrescida de bens e serviços públicos; e/ou da existência de grande déficit social herdado de um período anterior de estagnação econômica. Infelizmente, os quadros de execução orçamentária, na forma como são apresentados, enfatizam somente a legalidade e a gestão de caixa, não permitindo a correta apropriação dos *royalties* às áreas a que são destinados.

De acordo com os pareceres do TCE-RJ<sup>54</sup>, os recursos das participações governamentais estão sendo utilizados conforme a determinação da lei, ou seja, não estão sendo direcionados para pagamento de pessoal e dívidas. No entanto, esta constatação não é suficiente para garantir a eficiente alocação dos recursos. Dada a dificuldade e a complexidade que se encontra hoje para fiscalizar, é necessária a introdução de aperfeiçoamentos nos mecanismos de controle da legislação e, também, um esforço político de toda sociedade, para averiguar a eficácia dos gastos. Uma revisão na Lei, a princípio, não seria uma medida eficiente, apesar de que, seu principal problema na determinação no uso dos recursos, é a não consideração da questão social.

---

<sup>54</sup> Disponíveis em <http://www.tce.rj.gov.br>.

## IV.2 – As Carências Municipais

Analisando as trajetórias dos municípios, observa-se que, apesar de desfrutarem de uma relativa “folga” em suas finanças em função dos repasses dos *royalties*, apresentavam um histórico de carências, que ainda se prolongam nos dias atuais. O estudo da evolução dos indicadores, ao longo do tempo, é que permite uma avaliação objetiva do impacto e eficácia das ações desenvolvidas pelos governos (SOUTO, 1995. p. 61). Estas ferramentas fornecem um retrato ampliado da situação social e da qualidade de vida dos municípios, possibilitando aprofundar as reflexões sobre a contribuição das gestões locais na sua melhoria.

Na Tabela 4.1, a seguir, apresentam-se o IQM e o IQM-Carências<sup>55</sup>. O IQM, que apresenta uma classificação geral de todos os municípios, a partir de sete grupos de indicadores, têm por finalidade avaliar as condições municipais de atrair investimentos, bem como suas capacidades de multiplicar os benefícios advindos<sup>56</sup>. O objetivo de usar estes indicadores é apontar as principais deficiências dos municípios, as quais necessitariam de uma maior atenção por parte das administrações municipais.

Pelo *ranking* do IQM, cinco entre os nove principais municípios se encontram nas 20 primeiras colocações do Estado, enquanto que os outros quatro encontram-se em posições inferiores. À primeira vista, configura-se um grande desequilíbrio na organização espacial, com municípios desempenhando papel de polarizadores regionais (Macaé, Campos dos Goytacazes e Cabo Frio), enquanto outros revelam uma economia inexpressiva e/ou estagnada (como Carapebus e São João da Barra), prejudicando a atratividade de empresas e novos empreendimentos.

Ao mesmo tempo, reforçam-se os resultados anteriores com a classificação do IQM-Carências. Neste indicador, Macaé, Campos dos Goytacazes e Cabo Frio ocupam as últimas posições no *ranking* estadual, revelando baixa porcentagem de carências, ao passo que Carapebus, mais uma vez, demonstra um elevado percentual (62,5%), sendo o 8º município mais carente do Estado do Rio de Janeiro na época do estudo (2001), seguido por Quissamã (36º posição) e Rio das Ostras (41º posição).

---

<sup>55</sup> O IQM-Carências é um índice formado a partir de um conjunto de indicadores escolhidos, com o objetivo de demonstrar o nível de carência da população de cada município do Estado do Rio de Janeiro. Para uma descrição mais detalhada deste índice, ver *Índice de Qualidade dos Municípios (IQM-Carências)*, Rio de Janeiro, CIDE, 2001a.

<sup>56</sup> Para uma descrição mais detalhada deste índice, ver *Índice de Qualidade dos Municípios – Rio de Janeiro*, CIDE, 1998a.

**Tabela 4.1 - Índice de Qualidade dos Municípios (IQM)**

	IQM (1998)	Posição no Estado RJ	IQM Carências	Posição no Estado RJ
Armação dos Búzios	0,2776	30	52,6%	58
Cabo Frio	0,3600	12	45,8%	79
Campos dos Goytacazes	0,3695	10	42,3%	85
Carapebus	0,1474	74	62,5%	8
Casimiro de Abreu	0,4228	7	50,0%	69
Macaé	0,4686	4	41,9%	86
Quissamã	0,1921	53	57,4%	36
Rio das Ostras	0,3209	20	55,4%	41
São João da Barra	0,1545	70	52,4%	60
Municípios do Norte Fluminense	0,1076	75	58,2%	30
Municípios das Baixadas Litorâneas	0,2067	50	55,5%	41

Fonte: Elaboração própria a partir de CIDE (1998 e 2001).

Os agrupamentos permitem visualizar que as localidades mais carentes são aquelas que não conseguiram universalizar os benefícios sociais decorrentes de seu crescimento econômico (CIDE, 2001a, p.45). Grande parte é, ainda, de base agrícola, a atividade econômica original. Já os menos carentes são aqueles cuja base econômica repousa nas atividades industriais, de comércio e/ou serviços e que apresentam as maiores populações (Macaé e Campos dos Goytacazes).

Macaé, o município menos carente e de maior potencial de atração de investimentos, teve um passado agrícola, como visto anteriormente. A sua base econômica, portanto, foi a mesma dos que ainda hoje permanecem com características rurais, ou que se transformaram em periferias de pólos. O bom desempenho, por ele apresentado, é consequência da mudança do rumo econômico que nele se verificou, com a instalação da indústria petrolífera (vale lembrar que o IQM não leva em consideração os impactos diretos da atividade de E&P de petróleo, mais sim seus desdobramentos para a economia local). Já os municípios periféricos, de origem agrícola, assim como Macaé, também apresentaram mudanças, mas estas não evitaram que se tornassem dependentes de outros mais desenvolvidos, com maior poder de atração de investimentos, que levaram à melhores condições socioeconômicas.

A parte disto, os *royalties*, aparentemente, estão sendo úteis para corrigir esta distorção. Os três municípios que apresentaram os maiores índices de carências, são os mesmos que promoveram maiores investimentos *per capita*, no período de 1999 à 2001. Carapebus, o município mais carente e com menor poder de atração de empreendimentos, foi o 3º município em investimentos. Quissamã, o segundo mais carente, foi a localidade que

mais investiu (R\$ 971,07 por habitante) e Rio das Ostras, o 3º colocado no *ranking* do IQM-Carências, foi o segundo em volume de investimentos.

Das principais deficiências apresentadas pelo estudo do IQM, destacaram-se: a incapacidade de estabelecer vínculos com os mercados vizinhos, a baixa qualificação da mão-de-obra, a carência de facilidades para implantação de grandes empreendimentos e operação de empresas (como rodovias, aeroportos, meios de hospedagem, etc.) e o baixo dinamismo da economia local. Entre as maiores carências observadas, uma revelou-se unânime no estudo do IQM-Carências: a carência de acessibilidade, traduzida por baixa disponibilidade de estradas pavimentadas, em relação com a área total do município. Além desta, sobressaem os problemas relacionados à inadequação de infra-estrutura, os índices de mortalidade infantil e à violência urbana (aumento do número de homicídios).

Um alto nível de carências pode interferir de modo negativo, no que se diz respeito à atração de empresas, ou no estabelecimento de atividades capazes de promover o crescimento, além de prejudicar a criação de condições para um desenvolvimento mais igualitário. Em Búzios, por exemplo, falta saneamento e o município sofre com ocupação desordenada, reflexo da ausência de planejamento urbanístico, gerando problemas, como a favelização.

De acordo com a Prefeitura de Macaé, 65% dos domicílios têm saneamento, mas este número é contestado pela oposição, que afirma só existir uma estação de tratamento de esgoto, que atinge apenas 15% da população (NASCIMENTO e RIBEIRO, 2003, p.21). Este problema tem se agravado com a contínua atração de mão-de-obra sem qualificação profissional, e com contratos de trabalho de curto prazo. Quando este período termina, os empregados permanecem na região com as famílias que, sem emprego e condições financeiras para se sustentar, acabam por invadir áreas de manguezais e restingas. A dinâmica empresarial petrolífera também inflacionou os preços, principalmente dos imóveis, e contribuiu com o aumento do tráfico de drogas (CONCEIÇÃO, 2002, p.9).

A análise dos indicadores aponta a necessidade de se desenvolver nestes municípios um conjunto de políticas públicas nas áreas de habitação, educação e saneamento, a fim de reverter as carências geradoras da exclusão social e possibilitar redução da mortalidade infantil.

A maioria dos municípios pesquisados destinou boa parte dos seus recursos para o gasto social, priorizando as áreas de Educação e Cultura, Saúde, Habitação e Urbanismo,

dentre outras, representando um esforço das políticas públicas em atender as grandes necessidades da população local. A Tabela 4.2, abaixo, apresenta o montante dos gastos realizados:

**Tabela 4.2 - Gastos por função 1997-1998 e 1999-2001 (mil R\$)**

	Administração e Planejamento		Educação e Cultura		Habitação e Urbanismo		Saúde e Saneamento	
	média (97/98)	média (99/01)	média (97/98)	média (99/01)	média (97/98)	média (99/01)	média (97/98)	média (99/01)
Armação dos Búzios	6.508	11.995	3.238	7.663	108	1.681	907	5.755
Cabo Frio	12.058	32.177	10.737	16.646	998	4.923	7.407	10.766
Campos dos Goytacazes	12.947	52.700	26.705	57.343	10.237	24.839	13.631	43.381
Carapebus	1.491	5.329	1.727	5.284	1.226	2.050	1.685	4.937
Casimiro de Abreu	2.400	5.263	3.764	7.549	2.732	7.384	1.915	5.134
Macaé	9.990	27.847	14.524	33.601	13.261	28.381	9.134	19.632
Quissamã	1.782	6.320	3.641	9.951	1.924	7.680	2.819	9.224
Rio das Ostras	2.499	7.053	4.593	12.401	2.398	9.506	3.028	9.290
São João da Barra	2.224	4.271	3.282	6.594	2.154	5.687	2.063	3.989
Municípios do Norte Fluminense	1.487	2.380	2.365	4.233	1.439	1.809	1.667	2.754
Municípios das Baixadas Litorâneas	4.161	6.091	3.699	6.257	1.237	1.750	2.751	4.334

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-RJ, 2003.

Examinaram-se em todas as áreas, crescimentos consideráveis entre 1999 e 2001, em relação aos mesmos setores em 1997/1998 (período anterior ao extraordinário crescimento dos *royalties*). As porcentagens médias de crescimento para os nove maiores beneficiários das indenizações do petróleo foram de: 182% para Administração e Planejamento, 132% para Educação e Cultura, 393% para Habitação e Urbanismo e 191% em Saúde e Saneamento, números expressivamente maiores que os verificados para os municípios do Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas.

Os investimentos em Habitação e Urbanismo relacionam-se ao forte impacto demográfico sofrido pelos municípios incluídos na esfera de influência das atividades de exploração do petróleo, e pela expansão urbana provocada pelo turismo. No caso da Educação, não é de se estranhar a forte concentração dos recursos, uma vez que é uma área que possui um limite mínimo de gastos (25% da receita e de impostos), estabelecidos na Constituição Federal e Estadual, e nas Leis Orgânicas Municipais. A partir da criação da FUNDEF, a aplicação destes recursos realizou-se de forma mais consistente, no tocante ao ensino fundamental.

A possibilidade de ter uma educação de boa qualidade surge como um pré-requisito para uma inserção produtiva estável. Assim, é considerada um dos investimentos de mais alto retorno. Na avaliação do TCE-RJ (2003), pode-se indicar a educação como uma das melhores iniciativas para diminuir desigualdades, trazendo oportunidades de melhor qualificação para a população e criando condições favoráveis para aumento de investimento no capital humano.

Segundo ANP, a contribuição dos recursos apresentados na Tabela 4.2, para a expansão dos gastos nos setores de Educação/Cultura e Saúde/Saneamento, tornam-se menos claros, devido à coincidência do momento da implantação do programa federal de ações básicas de saúde (SUS) e do FUNDEF, com o de expansão dos volumes arrecadados com os *royalties* (ANP, 2003a, p. 19). Para efeito de análise, a Tabela 4.3, abaixo, relaciona a origem dos gastos nos dois setores no ano de 2001:

**Tabela 4.3 - Comparativo entre os gastos *per capita* com Saúde & Saneamento e Educação & Cultura com os repasses do SUS e FUNDEF- 2001 (R\$)**

	Gastos em Educação	Repasses do FUNDEF	Gastos em Saúde	Repasses do SUS
Armação dos Búzios	504,66	143,22	507,90	33,11
Cabo Frio	150,04	89,31	112,62	16,48
Campos do Goytacazes	199,03	47,15	116,50	20,17
Carapebus	847,22	102,79	791,71	44,58
Casimiro de Abreu	412,68	119,83	262,95	21,72
Macaé	344,84	95,35	252,22	18,91
Quissamã	989,26	160,73	919,28	37,20
Rio das Ostras	474,95	112,53	328,41	17,83
São João da Barra	311,35	61,16	186,71	28,20
Municípios do Norte Fluminense	206,76	66,78	123,69	19,08
Municípios das Baixadas Litorâneas	155,22	98,81	93,60	23,02

(1) - Para o cálculo do valor *per capita*, foi utilizada a população estimada pelo TCU, disponível em: <http://www.cide.rj.gov.br>.

Fonte: DataSUS (2003) e TCE-RJ (2003).

Semelhante ao resultado averiguado pela ANP, verificou-se que os gastos realizados em Educação e Saúde superaram, respectivamente, os repasses do FUNDEF e do SUS, reforçando a hipótese de que estes setores foram beneficiados com outros recursos, em especial, dos *royalties*.

Quissamã foi quem mais se sobressaiu, uma vez que a diferença entre o montante gasto e os repasses do SUS e FUNDEF são os maiores registrados. Possivelmente os *royalties* beneficiaram tanto o setor de Educação e Cultura, como o de Saúde e Saneamento. Carapebus apresentou o mesmo potencial para as duas áreas, seguido de Rio das Ostras (com maior

direcionamento para Educação). Armação de Búzios revelou maior prioridade para a área de Saúde. Os municípios do Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas provavelmente tiveram que utilizar de suas receitas tributárias, e daquelas originadas dos repasses intergovernamentais, para completar o montante total gasto, já que as contribuições do SUS e FUNDEF foram insuficientes para tal e, também, devido à sua baixa arrecadação de *royalties*.

Como pode ser observado, é difícil especificar, com precisão, as áreas beneficiadas com os *royalties*, pelo motivo da dispersão das informações sobre o assunto abordado. Além disto, é complicada a desagregação dos benefícios oriundos dos recursos dos *royalties* daqueles originados pela indústria petrolífera como um todo. Soma-se a este fato, a dificuldade de obtenção e demora no encaminhamento de informações por parte dos órgãos públicos e o curto espaço temporal, decorrido do início do recebimento das participações governamentais e seus reais efeitos sobre a vida econômica e social dos municípios, para os resultados dos gastos se tornarem visíveis.

No intuito de exemplificar, mais detalhadamente, a utilização dos *royalties*, serão apresentadas algumas informações pontuais de áreas setoriais, nas quais estes recursos foram direcionados, mas que ainda não são expressos em fontes oficiais de informação.

No ano 2000, Quissamã destinou 15,37% dos *royalties* para pavimentação, 12,81% para saneamento, 4,19% para construção de casas populares e 4,16% em eletrificação (BRUM, 2001, p.53). Em Rio das Ostras, embora seja o terceiro município em arrecadação, gastou-se, também em 2000, apenas 23,2% da receita obtida dos *royalties*, sendo que 58% deste montante, destinou-se à obras de pavimentação (FRANÇA e ORDOÑEZ, 2000, p.33). Campos dos Goytacazes também apresentou uma concentração de gastos em pavimentação, consumindo 85% do total utilizado (BRUM, *op. cit.*, p.54).

Carapebus apresentou, no mesmo ano, a seguinte distribuição de gastos: 35% em construção, reforma e pavimentação, 20% em saneamento e 14% em rede elétrica (BRUM, *op. cit.*, p.56). Macaé, o segundo maior beneficiário dos *royalties*, arrecadou cerca de R\$ 86 milhões, em 2000. Deste total, segundo a Secretaria de Fazenda, R\$ 21.501.209,40 ficaram de saldo de 2000 para 2001, tendo o município destinado o gasto de R\$ 64.718.114,40 nas seguintes obras: 5,8% em projetos de urbanização de vias urbanas; 16,6% em pavimentação; 4,5% em esgotamento sanitário; 4,2% em iluminação pública; 1,2% em dragagem de rios e canais; 1,1% em obras no cemitério público; 4,9% em praças e jardins; 1,2% em obras de infra-estrutura na região serrana; 1,4% na aquisição de imóveis; 3,8% na drenagem de águas

pluviais; 1% em limpeza pública; 0,7% na construção de unidades de saúde e 2,3% na aquisição de equipamentos diversos<sup>57</sup>.

Mesmo destinando boa parte dos recursos para áreas prioritárias, muitos gastos se concentraram em apenas um setor, como foi o caso de pavimentação, especialmente para Campos dos Goytacazes e Rio das Ostras.

Além de não valer mais a obrigatoriedade de se aplicar os recursos em obras de infraestrutura, como era definido na Lei n.º 7.990/89 (alterada pela Lei do Petróleo), não foi determinado também, o percentual que deveria ser aplicado em cada setor. Isto significa que, se o governante aplicar 100% dos recursos em um dos setores autorizados, não haverá irregularidades.

Destarte, pelos valores acima apresentados, os gastos em pavimentação poderiam revelar, à primeira vista, sinais de ganância desordenada e insensata, apesar de não haver indícios de desonestidade. Porém, das principais carências observadas anteriormente pelo IQM e IQM-Carências, destacou-se a insuficiência de acessibilidade dos municípios (falta de estradas pavimentadas). Por conseguinte, esta preferência por asfaltamentos poderia ser traduzida por uma tentativa das prefeituras de resolver suas carências mais visíveis, de modo mais imediato.

Verifica-se, ao mesmo tempo, que muitos administradores municipais alegam maiores investimentos, em determinadas áreas de infra-estrutura, por estarem definidas na Lei n.º 7.990/89, provando um suposto desconhecimento dos limites impostos à utilização dos *royalties* (proibição de uso somente em pagamentos de pessoal e dívidas; Lei n.º 9.478/97). Entretanto, é sabido que obras de infra-estrutura e de caráter assistencialista aparecem mais aos olhos da população de baixa renda, que investimentos em setores sociais, levando à crer que tal escolha remete-se à interesses eleitores<sup>58</sup>. Tudo dependerá, então, do bom senso dos prefeitos, para que não se privilegiem setores que não sejam prioridades da sociedade.

Tendo apresentado os setores beneficiados com os *royalties* cabe, agora, avaliar se já podem ser percebidas mudanças no desempenho dos municípios, relacionados à injeção

---

<sup>57</sup> Fonte: “SILVIO afirma que aplicação dos *royalties* é rigorosamente legal”. Jornal O Debate. Macaé, 21 fev. 2001, p.2.

<sup>58</sup> Tal suposição é reforçada pelo depoimento de algumas autoridades, como a que foi dada pelo Prefeito de Campos dos Goytacazes, Arnaldo Vianna, à Revista Época, em janeiro de 2001: “Preciso arrumar a cidade para atrair investimentos. Além disto, é asfalto o que o povo quer. Inauguro postos de saúde e não há tanto entusiasmo. Quando faço asfalto, sou recebido como um deus”. (sic) (BRUM, 2001, p.53).

destes recursos. A Tabela 4.4, a seguir, mostra a evolução e a situação atual de alguns indicadores socioeconômicos:

**Tabela 4.4 - Indicadores Socioeconômicos Municipais**

	Taxa de mortalidade infantil (1)		Taxa de crescimento do n.º de empregos (1996-2000)	Número total de matrículas (2)			Proporção de Miseráveis (3) (2003)	Posição no Estado do RJ
	1998	2000		1998	2001	%		
Armação dos Búzios	16,1	19,1	50,6%	4.819	5.892	22,3	14,01%	6
Cabo Frio	25,6	20,0	-1,0%	30.194	37.458	24,0	22,57%	44
Campos dos Goytacazes	36,3	30,3	1,7%	46.391	125.720	171,0	25,97%	62
Carapebus	29,3	27,6	30,6%	2.384	2.946	23,6	17,77%	17
Casimiro de Abreu	25,1	13,6	30,8%	7.476	9.327	24,8	13,42%	5
Macaé	15,7	15,5	35,8%	37.500	42.943	14,5	12,68%	4
Quissamã	16,0	20,3	11,9%	4.190	4.472	6,7	30,28%	76
Rio das Ostras	17,0	14,7	-4,9%	9.032	12.083	33,8	15,61%	13
São João da Barra	26,5	26,3	-2,5%	7.703	8.801	14,2	29,22%	70
M. do Norte Fluminense	21,8	18,5	16,0%	7.528	8.007	6,4	31,11%	70,2
M. das Baixadas Litorâneas	21,3	21,3	10,0%	11.451	13.472	17,6	21,69%	25,9

(1) - Para 1000 nascidos vivos.

(2) - Incluindo ensino infantil, fundamental e médio.

(3) - Parcela da população cuja renda familiar *per capita* está abaixo da linha de indigência (arbitrada em R\$ 76,00), que é insuficiente para adquirir uma cesta de bens de consumo, capaz de satisfazer as necessidades básicas individuais.

Fonte: Elaboração própria a partir de CIDE (2002), TCE-RJ (2003) e FGV (2003).

É necessária cautela ao medir as modificações estruturais sobre as condições de vida dos municípios, não sendo pertinente, pois, exigir-se que em poucos anos haja transformações substanciais sobre a qualidade de vida de sua população, sobretudo quando requerem investimentos com largos prazos para maturação, como o setor educacional ou a universalização dos serviços públicos de saneamento e saúde (SERRA, 2003, p.1). Os *royalties* podem não ter contribuído, de imediato, para a melhoria dos indicadores, mas podem gerar impactos positivos no médio e longo prazo. Todavia, fica claro o benefício que trouxeram, no sentido de desafogar as receitas municipais, permitindo maiores investimentos nas áreas prioritárias.

O impacto das ações desenvolvidas pelas Prefeituras pode ser avaliado, na Tabela 4.4, pela redução das taxas de mortalidade infantil, em quase todos os municípios. No entanto, houve aumento em dois municípios: Armação de Búzios e Quissamã. O resultado do primeiro pode ser explicado, dentre outros fatores, pela elevada migração de populações de baixa renda, à procura de oportunidades de trabalho, oferecidas pela indústria do turismo deste município. Quando não conseguem se sustentar, acabam por morar em favelas, em baixas condições de vida. Já Quissamã, ainda possuía diversas carências, inerentes à municípios

pouco desenvolvidos, que refletiram neste indicador. Contudo, em 2002, a mortalidade infantil caiu em 72%, contribuindo para isto a construção de nove postos de saúde, em quatro anos<sup>59</sup>.

Apesar de Quissamã e São João da Barra apresentarem as maiores proporções de miseráveis (30,28% e 29,22%), verifica-se melhorias nestas duas localidades. Quissamã que, em 1997, dispunha apenas de 10% de atendimento sanitário básico para população, em 2000, já atingia quase a totalidade da população. Também houve aumento de 33% no número de crianças matriculadas, instalação de cinco postos de saúde em área rural e irrigação para pequenos produtores. Em São João da Barra, 29 escolas foram construídas ou reformadas, ruas foram pavimentadas e o número de atendimentos em postos de saúde, triplicou (DIEGUEZ, 2000, p.120).

Campos dos Goytacazes, mesmo com 25,97% da população vivendo abaixo do nível de indigência, apresentou 171% de aumento das crianças matriculadas, recuperação de 1892 quilômetros de asfalto, drenagens de ruas e reforma/ampliação de 98 escolas. Macaé teve 14,5% de aumento no número de crianças matriculadas, instalou rede de esgoto em 85% dos bairros, criou 25 postos de saúde e construiu seu primeiro hospital público (DIEGUEZ, *op. cit.*, p.120).

Quanto ao emprego formal, o Estado do Rio de Janeiro apresentou crescimento de apenas 0,9% entre 1998 e 2000, na faixa dos 2,7 milhões de trabalhadores com carteira assinada, tendo ocorrido declínio em 1999 e recuperação em 2000. Na realidade, houve crescimento do mercado de trabalho em todas as regiões do Estado, com exceção da Região Metropolitana<sup>60</sup>. Na Tabela 4.4, é visível os aumentos percentuais para Armação de Búzios (indústria do turismo), Macaé (indústria petrolífera), Casimiro de Abreu e Carapebus.

É importante destacar o papel dos *royalties* na determinação dos empregos formais, especialmente em Macaé. O aumento significativo de empregos, nesta localidade pode ser explicada, em parte, por ser um importante base operacional de E&P de petróleo da Bacia de Campos, movimentando diversos prestadores de serviços. Outro ponto, é o incremento das receitas, provenientes dos *royalties*, que vem possibilitando aumentos dos gastos públicos em

---

<sup>59</sup> A média de Quissamã, em 2002, foi de uma unidade por 1,6 mil/hab., sendo o valor recomendado pelo Ministério da Saúde, de um posto para 4 mil hab. (*PETRÓLEO melhorou a vida em Quissamã*. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 5 de maio de 2003. Primeiro Caderno, p.6).

<sup>60</sup> Fonte: *Estudos Socioeconômicos 1997-2001* – TCE-RJ, 2003.

infra-estrutura urbana, contribuindo para criação de empregos e atração de investimentos (ROSENDO *et al.*, 2003).

Macaé mostra sinais evidentes de crescimento sustentado no plano de empregos com carteira assinada, com o maior poder de absorção dos trabalhadores do Estado. Já Campos dos Goytacazes, o principal beneficiário dos *royalties*, apresentou, em 2002, um dos piores níveis de emprego dos últimos seis anos. Seu saldo de empregos formais, em dezembro de 2002, somou 44 mil postos para uma população de 406 mil pessoas. Macaé, segundo maior beneficiário dos *royalties*, apresentou 54 mil empregados, para uma população de 131 mil habitantes (SANTOS, 2003, p.14).

Neste aspecto, mais importante que o volume de *royalties*, está o fato de Macaé ter sua economia impulsionada pela indústria petrolífera, que influencia setores como a construção civil, telecomunicações, rede hoteleira e comércio varejista. Os investimentos privados vão se somar aos públicos, disponibilizando, para Prefeitura no ano de 2003, um orçamento de R\$136 milhões para aplicar na infra-estrutura da cidade. São projetos como o Plano Diretor de Saneamento (tratamento de 100% do esgoto do município); o Plano de Transportes Integrados (R\$ 13,5 milhões); ampliação do aeroporto (R\$ 100 milhões) e a conclusão do anel viário, com a construção da Linha Azul (R\$ 21 milhões). As plataformas da PETROBRAS geram um total de 27 mil empregos, 7 mil diretos e 20 mil indiretos. São 400 empresas de serviços e de apoio à indústria do petróleo<sup>61</sup>. Já Campos dos Goytacazes, tornou-se pólo varejista, atividade que não possui semelhante impacto nos demais setores.

Houve melhoras significativas no número total de matrículas, entre 1998 e 2001, destacando-se Campos dos Goytacazes, Rio das Ostras e Macaé. Este último, além de reconhecimento pela UNICEF como Município Amigo da Criança, pelos avanços em prol da infância e da juventude, recebeu a Medalha Anísio Teixeira, conferida pelo Ministério da Educação, graças ao trabalho de universalização do ensino. O município apresentou um dos menores índices de pobreza, segundo a Fundação Getúlio Vargas (4º colocação do Estado do Rio de Janeiro), e uma das menores taxas de mortalidade infantil. A taxa de analfabetismo é uma das menores do Estado (7,8%)<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Fonte: *MACAÉ atrai investimentos*. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 18 de maio de 2003. Primeiro Caderno, p.15.

<sup>62</sup> Fonte: *A NOVA capital da indústria do petróleo*. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 18 de junho de 2003. Primeiro Caderno, p.16.

Os municípios produtores de petróleo, onde, na maior parte, as prefeituras são o principal empregador, realizaram reajustes de salário dos servidores, entre 1999 e 2000 (CLEMENTE, 2000, p.16). Como a lei não permite o uso dos *royalties* com a folha de pagamento, os aumentos só foram possíveis porque tais recursos foram investidos em infraestrutura, liberando impostos e demais repasses para outros fins. Em Cabo Frio, os funcionários tiveram um aumento médio de 10%. Outros municípios experimentaram um aumento ainda maior da média salarial, como Rio das Ostras (30%), Casimiro de Abreu (32,25%), Quissamã (25%) e Macaé (29,4%), no mesmo período de tempo (*op. cit.*, p.16).

Do que foi visto anteriormente, deduz-se que a repartição das receitas dos *royalties*, na maioria dos casos, está sendo destinada a prover governos locais e estaduais, dos recursos necessários ao atendimento da demanda extraordinária por serviços públicos. O ideal seria que os *royalties* estivessem sendo utilizados, na sua totalidade, para criação de infra-estrutura e geração empregos, saindo da política assistencialista e desvinculando-se, de vez, desta prática, que não é benéfica à saúde municipal.

Entre a população, foram sentidos maiores investimentos, principalmente em urbanização e outras obras físicas. Entretanto, poucos municípios apresentaram uma ação mais orquestrada, voltada para um projeto de sustentabilidade e de diversificação da base produtiva e de geração de trabalho e renda fora da cadeia do petróleo.

#### **IV.3 – Conclusão**

Os principais resultados percebidos foram que os *royalties*, de maneira direta ou indireta, estão promovendo o aumento do nível de investimentos e contribuindo para um ajuste das contas públicas, pois passaram a complementar gastos sociais, juntamente com recursos do SUS e FUNDEF, por exemplo.

Verificou-se uma tendência de aplicação em obras de urbanismo, principalmente em pavimentação. A preferência por investimentos em Habitação e Urbanização, estão associados ao forte impacto demográfico sofrido pelos municípios inseridos na área de influência da indústria petrolífera, locais onde se verifica maiores pressões em demandas urbanísticas e de serviços. Os *royalties* também vêm sendo importantes para a melhoria na qualidade de oferta dos serviços na área social, especialmente para Educação e Cultura.

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

Apesar de promoverem melhoras nas receitas, esta não seria a idéia principal dos *royalties*. Estão sendo gastos na ampliação da oferta de bens e serviços públicos, como se fossem recursos tributários. Os *royalties* têm como função compensar os municípios de uma trajetória econômica baseada em um recurso não-renovável, por isso a necessidade de atrelar sua aplicação a investimentos pró-diversificação produtiva (LEAL e SERRA, 2002, p.3).

## **CAPÍTULO V – PROMOVENDO UMA EFICIENTE GESTÃO DOS ROYALTIES**

Como visto, nos capítulos anteriores, os *royalties* estão sendo essenciais para as receitas municipais. O adequado uso destes recursos vem representando um auxílio incontestável para melhoria das condições socioeconômicas, uma vez que permitem ajuste das contas públicas e maiores gastos em áreas onde existem carências. Porém, revelou-se a dificuldade da correta utilização destes recursos. Como não são mais especificamente determinados por lei, a questão toda gira em torno de uma eficiente administração, por parte das Prefeituras, no que se refere à arrecadação e gasto dos *royalties* do petróleo.

Esta correta gestão municipal deverá estar focada em dois pontos fundamentais. A primeira questão seria a de garantir a transparência da Administração Municipal. Ao se instituírem mecanismos, capazes de garantir a transparência como integrante do conjunto de capacidades que compõe a governabilidade e a governança, pode-se alcançar um melhor desempenho das instituições públicas (e do governo como um todo).

Todavia, a transparência, por si só não garante esta melhoria de desempenho, tendo de ser acompanhada de mecanismos que a tornem efetiva. Para que se evitem as tendências disfuncionais na gestão dos recursos, portanto, é requisito fundamental que a sociedade seja capaz de participar da elaboração dos contratos, e da própria avaliação de desempenho das instituições públicas, de modo a assegurar a transparência do processo e a satisfação dos interesses dos usuários (CARDOSO e SANTOS, 2001, p.278).

O segundo ponto diz respeito ao planejamento dos *royalties* do petróleo. Conforme apresentado, a arrecadação destes benefícios possui um fator de imprevisibilidade, já que dependem de fatores que fogem ao controle das Administrações Municipais (como a inconstância no preço do petróleo no mercado internacional, a variação da produção e das oscilações do dólar). Desta maneira, torna-se imprescindível que as Prefeituras efetuem um planejamento, tanto de curto, quanto de médio e longo prazo, capaz de estabelecer elementos de coordenação e integração para o exercício do controle financeiro e orçamentário.

O repasse de uma parcela dos *royalties*, para um fundo, administrado pelo município (ou consórcio municipal), seria uma proposta para promoção de um planejamento de curto prazo, pois diminuiria os impactos de uma brusca redução dos repasses, ocasionados por fatores conjunturais, ao mesmo tempo em que forneceria maior eficácia, às Prefeituras, na elaboração de seu Orçamento Anual, indicando os projetos e atividades das políticas públicas a serem implementadas no exercício.

No que se refere ao planejamento de médio e longo prazo, visando retornos futuros para a comunidade, os *royalties* deveriam ser direcionados a projetos que permitissem uma diversificação da base econômica municipal, pois cabe atentar, novamente, para o fato de que o petróleo e o gás natural são fontes de energia não-renováveis e, desta forma, deverão exaurir-se devido à sua contínua exploração.

Assim, o objetivo deste capítulo será apresentar a importância de uma eficiente e transparente gestão dos recursos municipais e, de demonstrar como os *royalties* poderiam ser utilizados para promover, entre outras alternativas de investimentos a longo prazo, uma diversificação da base produtiva dos municípios, pelo direcionamento destes recursos para as vocações locais, dos municípios confrontantes da Bacia de Campos.

#### ***V.1 – A importância de uma eficiente e transparente gestão municipal***

De acordo com SOUTO (1995, p.4), desde a Constituição de 1988, a descentralização administrativa, juntamente com uma maior participação popular, vêm se apresentando como um importante elemento da reforma do Estado, no sentido de garantir maior eficácia das políticas sociais, aproximando os seus responsáveis de seus usuários.

Desta maneira, ao promover uma descentralização de recursos, a Constituição permitiu que projetos e práticas administrativas inovadoras pudessem ser desenvolvidos, a partir de iniciativas de forças sociais e políticas emergentes da esfera municipal. Diante desta maior autonomia, o poder local, juntamente com a população, pode contribuir para resolução das carências sociais e a recuperação da qualidade de vida das cidades.

Este fato torna-se extremamente importante no contexto deste trabalho, uma vez que diz respeito à eficiente utilização dos *royalties* do petróleo e gás natural, para promoção do desenvolvimento econômico local. Como a legislação não determina as áreas em que tais

recursos devam ser empregados, cabe às Administrações Municipais a promoção de uma eficiente gestão, direcionando gastos para áreas em que produzam retornos a médio e longo prazo para a população, o que possibilitaria não somente a melhoria dos indicadores socioeconômicos (tais como diminuição da mortalidade infantil, redução do analfabetismo, aumento da renda *per capita*, dentre outros), como também promoveria a diversificação da economia local, possibilitando a existência de outras atividades econômicas, capazes de promover o desenvolvimento do município em questão.

Porém, existem diversas dificuldades no processo. OLIVEIRA (2002, p.186) aponta como principais fatores externos, que interferem na gestão pública, o processo de urbanização acelerada (aumentando a pressão social sobre a oferta de infra-estrutura e serviços públicos); a demanda por emprego e renda; o acirramento da competição entre diferentes localidades para a recepção de investimentos privados e públicos, sem falar nos problemas conjunturais de ordem econômica (desvalorizações cambiais, inflação, intensificação da exclusão econômica e social, etc.).

Assim, as decisões dos gestores municipais podem não ser suficientes para garantir a correta alocação do dinheiro público para resolução dos problemas descritos. Torna-se necessária, então, a participação da população neste processo decisório. A socialização das práticas e decisões da gestão local é fundamental para formar uma população consciente de sua cidadania, desempenhando papel ativo perante a vida pública.

Todavia, o processo de participação popular encontra diversos empecilhos para sua efetivação. Entre as dificuldades ligadas à mobilização da população, destacam-se: o desafio de reunir os habitantes em uma dinâmica associativa; falta de comunicação entre os atores sociais e sua base; dificuldade em fazer as pessoas acreditarem que têm poder; dificuldade em promover as discussões antes da chegada do financiamento (às vezes o financiamento vem antes e não foram consultados).

É imprescindível, então, a soma dos esforços, tanto por parte do governo municipal, quanto dos seus munícipes, para superar os obstáculos e alcançar a eficiência na condução das políticas públicas. Estes agentes devem agir de maneira conjunta, principalmente na etapa de planejamento das finanças municipais.

O planejamento é desenvolvido mediante a elaboração de três instrumentos legais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual

(LOA). O PPA corresponde à apresentação das diretrizes e objetivos, relativos às despesas de capital da Administração Pública de cada município. Na LDO, o poder Executivo deve apresentar o projeto de lei ao Legislativo, antes da proposta orçamentária, detalhando o orçamento anual do gasto público, para que seja aprovado com ou sem emendas. E, finalmente, o Orçamento Anual (LOA), elaborado segundo a técnica do Orçamento Programa, indicando os projetos e atividades das políticas públicas a serem implementadas no exercício (SILVA, 2002, p.25).

O grande objetivo, no estabelecimento da participação social, é promover a eficiência e a eficácia nas operações de planejamento e organização, por meio de uma utilização racional dos recursos disponíveis. O processo de planejamento, execução e controle administrativo do Estado (ou Município) poderia, então, ser conduzido com a seguinte seqüência de etapas: a mobilização da população; o encaminhamento das propostas ao gestor público; o acompanhamento do planejamento (onde seriam definidos o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual) e, finalmente, a execução, controle e atuação por vias democráticas. Neste processo, a população aparece como “função de alimentação” do ciclo, com informações que permitam o ajuste, a correção e novos planejamentos (SILVA, *op. cit.*, p.27).

Para SILVA (*op. cit.*, p.61), uma verdadeira participação democrática só existe na presença, simultânea, de duas condições: um conjunto de cidadãos, entidades ou movimentos sociais dispostos a participar e, segundo, canais de participação criados pelo Estado, como audiências públicas, processos de consulta, fiscalizações sobre as ações do governo em meios formais, reuniões ou assembleias de bairros. Para que seja eficiente, deve ser concedido à população o real poder de participação, e não apenas consulta.

### **V.1.1 – A Lei de Responsabilidade Fiscal**

Conforme abordado no Capítulo III, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em vigor desde maio de 2000, estabelece as normas para que haja responsabilidade por parte dos municípios, obrigando-os à uma ação planejada e transparente, prevenindo os riscos que poderiam ocasionar desequilíbrios nas contas públicas. Um dos grandes objetivos da lei, é evitar que o governo gaste mais do que pode efetivamente pagar.

A Lei é importante também, na medida em que penaliza desvios de recursos de sua finalidade original, vez que é expressamente vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada (art. 25, § 2º da Lei Complementar n.º 101/2000), como os limites estabelecidos com gastos com pessoal.

Determinou-se que a despesa, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não pode exceder os percentuais da receita corrente líquida, indicados na Lei n.º 101/2000, de 50% para a União, 60% para Estados e 60% para Municípios. Para este último, a repartição, por Poder, desses limites globais de despesa com pessoal, não pode exceder os seguintes percentuais: 3% para o Legislativo (incluindo o Tribunal de Contas do Estado); 6% para o Judiciário; 49% para o Executivo; e 2% para o Ministério Público dos Estados (TCU, 2000, p.10). Destarte, a Lei garante que não somente estes recursos, mais os demais, como repasses do SUS; FUNDEF e as indenizações das atividades petrolíferas, sejam empregados conforme rege a legislação.

A LRF determina que devem ser amplamente divulgados, numa linguagem clara e acessível à população, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal, contendo as principais receitas e despesas municipais. Desta maneira, os Conselhos de Políticas Públicas e os Conselhos de Orçamento Participativo podem fiscalizar o que as prefeituras vêm fazendo com o dinheiro do povo, através de audiências públicas e pelo estudo destes balancetes.

A *internet* se apresenta, também, como um importante canal para o controle efetivo das ações e projetos das instituições públicas. Com as informações disponíveis na rede, o cidadão terá melhores condições de acompanhar a utilização dos recursos e a prestação de serviços, cobrando da administração, medidas que julgar necessárias ao combate do desperdício e da corrupção. Ao se exigir, pela LRF, a publicação dos demonstrativos financeiros municipais, as prefeituras passaram a usar suas *home-pages*, mais para prestar contas ao contribuinte do modo como aplicam os recursos, do que meramente para a divulgação de propaganda pessoal do governante (OLIVEIRA, 2002, p.190).

Conforme argumentado por CARVALHO e TEIXEIRA (2002), a lei é polêmica porque deixa pouco “espaço de manobra” para os governantes. Este aumento no controle não deveria, entretanto, significar a imobilização do gestor público, mas a garantia de uma utilização mais racional, eficiente e transparente. Para os municípios que estão adimplentes, as restrições da lei acabam por se tornar injustas pois, mesmo possuindo diversos projetos

importantes e com capacidade de pagamento, não podem contrair financiamentos, prejudicando o desenvolvimento da economia.

Um dos fatores que dificultam o equilíbrio orçamentário, segundo GIAMBIAGI (1998), foi a falta de um maior controle das reformas instituídas pela nova Constituição, pois a autonomia financeira municipal levou, involuntariamente, à maior liberdade de gastos, sem que houvesse a equivalente responsabilidade de tributar. Desta forma, a relativa independência dos municípios em relação ao poder público estadual, é acompanhada de desequilíbrios verticais e horizontais, na repartição da receita tributária nacional.

Outro ponto controverso são, justamente, os *royalties* petrolíferos. Por apresentarem uma característica errática no que se refere à sua arrecadação, muitas vezes podem vir a prejudicar o município, no que se refere aos cumprimentos das exigências estabelecidas pela LRF. Ademais, por se constituírem recursos relativamente recentes, ainda não foi consolidada, pela maioria dos municípios, uma correta administração dos *royalties*, levando à impossibilidade de solvência de suas dívidas e compromissos, devido à uma repentina queda de arrecadação. Na Seção V.2, esta questão será retomada, utilizando-se o exemplo de São João da Barra.

#### **V.1.2 – O Processo de Orçamento Participativo**

Como apresentado, o caminho para ampliar a fiscalização reside na incorporação da sociedade civil organizada em uma rede de controle, que permita detectar e corrigir desvios com facilidade. A capacidade de uma administração local, de conseguir adesão da sociedade e apoio das outras esferas de governo, depende diretamente da demonstração de eficácia e eficiência no uso de seus recursos humanos e financeiros, direcionados para solução dos problemas de seus habitantes (SOUTO, 1995, p.57).

Não obstante a receita oriunda dos *royalties* do petróleo não ser discriminada nos gastos públicos, a maior transparências nos gastos municipais, estabelecidos pela LRF, contribuíram para a melhor alocação desta renda. Do mesmo modo, o Orçamento Participativo (OP) vêm se constituindo como importante ferramenta para a eficiente gestão dos recursos públicos.

No OP, cada setor da sociedade, por meio de seus representantes, busca assegurar a defesa de seus interesses e o atendimento de suas necessidades ao longo do processo de elaboração do orçamento anual, através de discussões, audiências públicas e debates, os quais fixam as prioridades do gasto local, conforme a previsão da receita do município. O OP ajuda a aumentar as pressões pela eficiência, força a transparência dos atos administrativos (diminuindo o risco de desvio de recursos), impõe uma lógica ao governante e delimita um planejamento mais direcionado aos interesses imediatos da população, além de ampliar a cidadania e reduzir a corrupção (PIRES, 1999, p.63).

O processo do OP não se encerra com a sua elaboração. São necessários mecanismos que possibilitem o acompanhamento da execução orçamentária e a fiscalização dos gastos do poder público, por parte da população. Outro aspecto importante para o sucesso, é o acesso dos cidadãos à fontes de informação que lhes permitam tomar decisões, tais como instrumentos próprios de comunicação, sob a forma de boletins, reuniões periódicas, programas de rádio e televisão e *internet* (ALMEIDA, 1997, p.2)

Rio das Ostras, como visto, é um dos nove municípios pertencentes à Zona de Produção Principal da Bacia de Campos que promove o OP. Na *home-page* da Prefeitura, é possível acompanhar e decidir, junto com o governo municipal, onde os investimentos serão realizados<sup>63</sup>. Em 2001, a comunidade elegeu as seguintes prioridades: iluminação e pavimentação no Balneário; pavimentação com massa asfáltica, iluminação e ampliação de escolas; construção do anel rodoviário, construção do pólo industrial, centro de capacitação profissional e Companhia do Corpo de Bombeiros<sup>64</sup>.

Uma das deficiências encontradas no programa, é a reduzida parcela sujeita à apreciação da população, em relação ao total de investimentos da Prefeitura, fazendo que o impacto de sua participação na proposta orçamentária seja de baixa intensidade. Além de arcar com custeio da máquina administrativa, muitos recursos já possuem destinos estabelecidos por lei, como é o caso dos repasses do FUNDEF e do SUS, que devem ser aplicados, exclusivamente, no ensino fundamental público e, para cobertura assistencial hospitalar e demais ações de saúde, respectivamente. Ademais, os participantes, por comparecerem desinformados às reuniões, acabam não por contestar, mas por serem manipulados pelos seus promotores (OLIVEIRA, 2002, p.174).

---

<sup>63</sup> Para maiores informações, acessar: <http://www.riodasostras.rj.gov.br/poponline/index.htm>.

<sup>64</sup> Fonte: *Orçamento Participativo chega ao Mar do Norte*, Tribuna dos Municípios, Rio de Janeiro, 20 de agosto de 2001, p.4.

Outra dificuldade é o surgimento de falsas expectativas a respeito dos limites da participação popular nos processos decisórios. Grande parcela da população vê no OP, um espaço para apresentar todas suas reivindicações, acreditando que serão resolvidas de imediato. Uma vez que isto não ocorre, cria-se desinteresse por parte da comunidade, além do perigo de se estabelecer uma situação de demagogismo. Na realidade, o poder não é dado ao povo, sendo permitido a ele opinar. Entretanto, ainda assim é útil, na medida em que se torna mais um instrumento no processo de transparência e boa gestão dos recursos.

Uma questão importante para a atual discussão, é o estabelecimento das prioridades de gastos, por parte da população, no processo decisório do OP. Na maioria das vezes, não há uma conscientização da população, no que se refere à construção de um ambiente economicamente diversificado, capaz de suprimir possíveis crises decorrentes do fim do ciclo de uma atividade econômica, sobre o qual está baseada a economia municipal. Suas preocupações, dizem respeito, geralmente, à problemas de caráter imediatista, como obras de saneamento, pavimentação, entre outros.

Estas obras são primordiais para a comunidade, porém deve-se definir, previamente, que parcela da receita, disponível para avaliação popular, será destinada a sanar problemas de infra-estrutura urbana e que parcela será direcionada para projetos de desenvolvimento sustentável de longo prazo (neste caso, os *royalties* do petróleo). Torna-se necessário, da mesma forma, uma maior orientação para a população, sobre o funcionamento do orçamento público e do processo de arrecadação e gastos do município, o que, em parte, vem sendo promovido justamente pelo OP.

Apesar de limitadas, as experiências do OP contêm avanços inegáveis, pois, segundo ALMEIDA (1997), possibilitam a elaboração de um diagnóstico mais preciso da realidade municipal; delimitam a capacidade de resposta da administração às demandas dos municípios, partilhando responsabilidades, e promovem o desdobramento de outras formas de participação na gestão.

## **V.2 – Da imprevisibilidade da arrecadação dos *royalties***

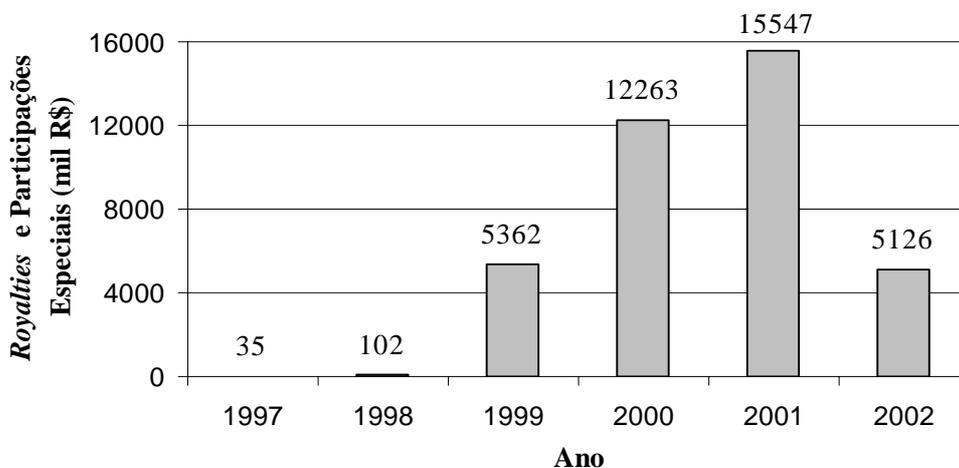
Mesmo representando um importante reforço nos cofres públicos, e se constituírem em uma expressiva fonte para os investimentos, os *royalties* apresentam uma característica

errática no que se refere à sua arrecadação mensal, aumentando a dificuldade de planejamento dos orçamentos municipais.

O montante de *royalties*, pago aos municípios, depende de vários fatores conjunturais, conforme estudado no Capítulo II, como o preço internacional do petróleo, a cotação do dólar e o volume total produzido. Ocasionalmente, ocorrem novas descobertas, propiciando aumento dos repasses; mas, de maneira inversa, podem afluir acontecimentos imprevistos, levando à redução dos valores arrecadados.

São João da Barra é um exemplo de como as variações dos repasses dos royalties afetam diretamente o orçamento público. O município, antes pertencente à Zona Limítrofe, tornou-se Zona de Produção Principal da Bacia de Campos em 1999, com a descoberta do campo gigante de Roncador. Com o pleno funcionamento do campo, a plataforma P-36, da PRETROBRAS, chegou a produzir 180 mil barris diários de petróleo, conferindo aos cofres de São João da Barra a quantia de R\$ 1,7 milhão, em um único mês (ANP, 2003). Porém, em 19 de março de 2001, a plataforma naufragou, reduzindo os repasses drasticamente, conforme averiguado adiante, no Gráfico 5.1:

**Gráfico 5.1 – Total de *Royalties* e Participações Especiais repassados à São João da Barra (1997-2002)**



Fonte: ANP (2003).

Em 2001, o município chegou a arrecadar cerca de R\$15,5 milhões, entre *royalties* e participações especiais. No ano seguinte, este montante caiu para R\$ 5,2 milhões, uma redução de 203% em um período de apenas um ano. Atualmente, há um navio plataforma, o FPSO-Brasil, produzindo petróleo em Roncador, até que seja possível o funcionamento de uma nova plataforma no local<sup>65</sup>.

Uma supressão abrupta destes recursos pode comprometer a execução orçamentária e causa, em última análise, prejuízo aos municípios. Esta situação foi vivenciada pelo prefeito de São João da Barra, que se viu obrigado a rever todos os projetos e se adequar ao orçamento previsto diante de uma situação inesperada. O prejuízo ultrapassou os R\$ 20 milhões, mas a Prefeitura acumulou um déficit financeiro de R\$ 2 milhões, traduzindo o esforço da administração municipal para se adequar ao novo cenário. Em compensação, projetos, como obras do hospital geral de São João da Barra e construção de escolas-modelo, foram adiados para não endividar ainda mais a Prefeitura<sup>66</sup>.

Semelhante situação foi vivenciada por outros municípios da Bacia de Campos, na ocasião do acidente com a plataforma P-34, em 13 de outubro de 2002. A produção de 34 mil barris de petróleo, dos campos de Barracuda e Caratinga foi paralisada, gerando prejuízos mensais da ordem de R\$ 1,7 milhões, para Campos dos Goytacazes, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu, Cabo Frio e Armação de Búzios (ORDOÑEZ e ARAUJO, 2002, p.16).

Esta perda repentina de receitas, na maioria das vezes, não permite uma rápida recuperação das finanças municipais, levando muitos prefeitos a descumprirem a LRF, o que acarreta uma série de punições para o município, prejudicando-o ainda mais na tentativa de sanar suas deficiências.

Uma tentativa de amenizar esta característica de irregularidade dos *royalties*, ao mesmo tempo em que se constrói uma possibilidade de planejamento, consistiria na criação de um fundo, no qual os *royalties*, ou parcela destes, permaneceriam retidos por um período de tempo, até formarem um montante capaz de cobrir as deficiências causadas por uma queda na arrecadação.

---

<sup>65</sup> O FPSO-Brasil (floating, production, storage and offloading), foi afretado à empresa SBM-Single Buroy Mornings Inc. e convertido em tempo recorde, tendo retomado a produção dos poços que estavam interligados à P-36, em 8 de dezembro de 2002, menos de 20 meses após o acidente ocorrido com a plataforma. Fonte: <http://www.petrobras.com.br>.

<sup>66</sup> Fonte: *Com e sem royalties*. Jornal Folha da Manhã *on line*, 5 de fevereiro de 2003.

Este fundo poderia ser instituído de forma semelhante ao projeto criado para estimular o investimento em uma nova refinaria no Estado do Rio de Janeiro. A Lei Estadual n.º 3.785, de 20 de março de 2002, criou o Fundo para a Refinaria do Norte Fluminense (RENORTE), com o objetivo de capitalizar em sete anos, a partir de 2003, US\$ 315 milhões destinados à viabilização do projeto. Seriam utilizados 50% da receita dos *royalties* do petróleo excedente ao volume comprometido com o pagamento de dívidas do estado e com o Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM)<sup>67</sup>. Da mesma maneira, os municípios poderiam destinar uma parcela do total recebido, para a constituição deste fundo municipal, ou um fundo conjunto, formado pelos principais beneficiários dos *royalties*, coordenados, por exemplo, pela Organização dos Municípios Produtores de Petróleo (OMPETRO).

Além da constituição de um fundo, a fim de cobrir possíveis irregularidades, os recursos poderiam ser utilizados em projetos de desenvolvimentos regionais, investindo em áreas que não são diretamente beneficiadas pelas atividades de exploração e produção de gás natural.

O estado americano do Alasca instituiu um programa que consiste, justamente, na constituição de uma “poupança”, com as indenizações das atividades petrolíferas. Em 1976, passou a destinar pelo menos 25% dos *royalties* provenientes das atividades petrolíferas, ao Fundo Permanente do Alasca<sup>68</sup>.

Em 1976, o Alasca tinha 300 mil habitantes e havia recém-descoberto uma enorme reserva petrolífera, quando então o governador Jay Hammond propôs uma emenda à Constituição do Estado, destinando 50% dos *royalties* decorrentes da exploração dos recursos naturais para um fundo, que seria propriedade de todos os habitantes do Alasca. A proposta, após ser aceita pela assembléia Legislativa, foi submetida a um referendo popular, e aprovada por 76 mil a 38 mil votos. Assim foi criado o fundo, cujos recursos foram aplicados, ano a ano, em títulos de renda fixa, ações de empresas do próprio estado, do país, de empresas internacionais e em empreendimentos imobiliários<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Fonte: *Workshop Petróleo e Desenvolvimento Municipal*, FUJB, Rio de Janeiro, 28 de maio de 2003.

<sup>68</sup> Fonte: *Alaska Permanent Fund*, disponível em: <http://www.apfc.org/Organization/Faq.cfm>.

<sup>69</sup> Fonte: *Alaska Permanent Fund*, disponível em: <http://www.apfc.org/Organization/Faq.cfm>.

Segundo informações do *Alaska Permanent Fund* (2003), o fundo é constituído de duas partes: a principal, a qual é a parcela permanente, que não pode ser gasta, a não ser com a maioria dos votos da população. A segunda parcela é formada pela renda auferida através de investimentos da parte principal, e de reinvestimentos dos lucros obtidos. Desta maneira, protege-se a parte principal do fundo, enquanto que há uma maximização dos recursos aí investidos, através da aplicação de parcelas em ativos diversos, garantindo a perpetuação dos repasses à população.

O patrimônio do fundo passou de US\$ 1 bilhão, em 1980, para US\$ 23,6 bilhões em junho de 2002, constituindo-se num dos dez maiores fundos de investimentos no mundo. Para cada pessoa residente no Alasca, há um ano ou mais, não importando a origem, foram sendo pagos dividendos que cresceram de, aproximadamente, US\$ 300 anuais, no início da década de 1980, para US\$ 1.540,70, no ano de 2002 (*op. cit.*, 2003).

Tal fato demonstra como os *royalties* podem ser direcionados para a sustentação econômica. Como apenas os dividendos são distribuídos, a idéia é criar um fundo perpétuo suficientemente amplo para garantir uma espécie de renda mínima aos moradores do Alasca, quando os *royalties* acabarem. É claro que a realidade do estado do Alasca é bem diferente dos estados brasileiros. Contudo, esta experiência é válida, na medida que exemplifica uma eficiente utilização da renda dos recursos naturais exauríveis.

Os recursos do fundo, não apenas se constituíam numa fonte de renda mínima para os habitantes de determinado município ou região, como também poderiam ser utilizados diretamente em projetos que viabilizassem o desenvolvimento econômico, sendo investidos nas potencialidades e/ou vocações municipais.

### **V.3 – A cooperação intermunicipal**

Em diversas situações, os desafios enfrentados pelos governos municipais exigem soluções que ultrapassam a capacidade das Prefeituras, no que se refere à investimentos, recursos humanos e financeiros, para o custeio e atuação política. Além disto, muitas destas decisões requerem ações conjuntas, pois se referem à questões que afetam, simultaneamente, mais de um município. Há casos em que, mesmo sendo possível para um município atuar de maneira isolada e independente, torna-se mais econômica a parceria com outras localidades,

possibilitando soluções benéficas a todos, com melhoria de resultados e diminuição de despesas.

De acordo com LAMPARELLI (2001, p.230), o desenvolvimento municipal, em seu conjunto de espaços urbanos e rurais, públicos e privados articula-se com seus vizinhos, como condições físico-territoriais indispensáveis ao pleno desempenho das atividades econômicas e sociais, requerendo um novo patamar de planejamento que consiga a supremacia da cooperação sobre o bairrismo, a competição e o provincianismo.

Como visto no Capítulo III, os municípios da região da Bacia de Campos, na tentativa de atrair grandes indústrias para seus territórios, acabam por deflagrar um ambiente de guerra fiscal, utilizando-se da isenção de taxas e impostos locais. Apesar de promoverem a atração de empresas (grandes empregadoras e geradoras de efeito multiplicador sobre as dinâmicas locais), os efeitos de uma guerra fiscal são nocivos, pois, além de enfraquecer as receitas municipais, ocorre um grande afluxo populacional para os locais de instalação das empresas, contribuindo para a deterioração das condições urbanísticas, aumento da violência e sobrecargas para o sistema de transporte (CYMBALISTA, 2001, p.1).

Não obstante a sobreoferta de terras e incentivos, poucas empresas chegam, de fato, a se implantar no local. Desta forma, ao invés de gerar empregos e receita para os municípios, acaba por resultar em inúmeras regiões industriais desocupadas.

É preciso que se mude a cultura de rivalidade e competição para uma atitude de cooperação no âmbito das administrações municipais. Há maior necessidade de interação entre os municípios, pois o desenvolvimento não pode ser contido apenas dentro dos limites municipais, sobretudo quando se raciocina em desenvolvimento local ou regional.

Destarte, uma maneira de promover a maior integração dar-se-ia através de consórcios municipais, entidades que reúnem diversos municípios para a realização de ações conjuntas (VAZ, 1997, p.1). Estas se fossem produzidas individualmente, não obteriam os mesmos efeitos pelos municípios, ou requereriam maior volume de recursos. Ao estabelecer a parceria entre várias Prefeituras, aumenta-se a capacidade de resolver questões de interesse comum, sem que lhes seja retirada a autonomia.

Dos efeitos positivos alcançados, sobressaem-se: o aumento da capacidade de realização; maior eficiência do uso de recursos públicos; a realização de ações inacessíveis a

uma única prefeitura e o aumento do diálogo, pressão e negociação dos municípios, fortalecendo a autonomia municipal. É imprescindível a dedicação real dos prefeitos que compõe estes consórcios, para que questões políticas partidárias interfiram da menor maneira possível, no seu desenvolvimento e fortalecimento.

Existem diversas possibilidades de atuações municipais conjuntas através de consórcios. Podem assumir os mais variados setores, como os serviços públicos (que podem ser oferecidos em parceria com municípios vizinhos), serviços de saúde, realização de obras públicas, preservação do meio ambiente e, o mais importante, promoção do desenvolvimento econômico regional, com implementação de programas de capacitação e reciclagem profissional da mão-de-obra local, e funcionando como agentes de controle e prevenção da guerra fiscal (VAZ, *op. cit.*).

A Organização dos Municípios Produtores de Petróleo (OMPETRO), é um exemplo de consórcio intermunicipal. Foi criada visando a mobilização dos municípios confrontantes da Bacia de Campos em projetos de desenvolvimento, principalmente na criação de um plano estratégico, capaz de direcionar os recursos das indenizações petrolíferas, à investimentos que dêem sustentação para um ciclo após o esgotamento das jazidas de petróleo e gás natural. A seguir, serão descritos os objetivos da organização e uma análise da eficácia de suas ações.

### **V.3.1 – A OMPETRO**

A entidade foi criada em novembro de 1999, idealizada na Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP), sendo formada pelos oito maiores beneficiários das arrecadações das receitas dos *royalties* e participações especiais: Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé e Quissamã. Ao entrar em operação em 2001, contava com mais dois componente: São João da Barra e São Francisco do Itabapoana.

A organização, além de buscar meios para o desenvolvimento econômico da região, vem atuando no sentido de defender os interesses dos municípios-membros. Faz acompanhamentos técnicos, trabalha as questões tributárias e dos pagamentos dos *royalties*, sem contar o estabelecimento de fóruns junto às Prefeituras, para maiores esclarecimentos a respeito da produção de petróleo e gás natural. A OMPETRO procura ampliar o relacionamento dos municípios associados, defendendo interesses mútuos, com a ANP e a

PETROBRAS, e já busca uma aproximação com empresas estrangeiras (NASCIMENTO e NUNES, 2002, p.1).

Dentre as propostas defendidas pela organização, estão a implantação da Refinaria do Norte Fluminense, a duplicação e a revitalização da rodovia BR-101, no trecho entre Rio Bonito e Campos dos Goytacazes (considerado primordial para o desenvolvimento dos municípios produtores de petróleo). A primeira medida do consórcio será de elaborar um levantamento das potencialidades locais, aliadas a um estudo tecnológico, que viabilize o ressurgimento de antigas e a criação de novas atividades econômicas (SANTOS, 2003, p.3).

A OMPETRO apresenta-se como um exemplo de que cooperação intermunicipal é capaz de promover melhorias no processo administrativo dos municípios envolvidos no processo, ao mesmo tempo em que proporciona benefícios socioeconômicos à estas localidades. Além dos dez municípios fluminenses, fazem parte da organização, o município de Presidente Kennedy, no Estado do Espírito Santo e, segundo PESSANHA (2003), há a possibilidade da participação do município de Santos, localizado no Estado de São Paulo.

Como a organização ainda é recente, ainda não se percebe, com clareza, resultados concretos de sua atuação. Além da articulação de esforços para promover a instalação de uma refinaria na região e a construção de um porto, aumentou-se o poder de diálogo entre as Prefeituras que compõem o grupo. Ao mesmo tempo, houve maior debate das deliberações governamentais, pois como as decisões são tomadas em âmbito regional, e envolvem diversos atores, tornam-se mais visíveis, pois exigem um processo de discussão mais aprofundado em cada município e em termos regionais. Isto abre espaço para uma maior participação da população na fiscalização dos Prefeitos. No entanto, alguns acreditam que as ações da organização ainda são muito limitadas, pois não vem investindo, de fato, na promoção do desenvolvimento e, além disto, os componentes assumem uma posição exclusivista, defendendo seus interesses frente a qualquer possibilidade de mudança (LISBOA, 2003, p.31).

A OMPETRO é um exemplo de como os municípios beneficiados pelos elevados repasses de *royalties* do petróleo e gás natural podem se organizar, para promoverem um desenvolvimento regional sustentável. Este poderia ser alcançado por meio de incentivos e investimentos, originários de um fundo previamente criado com os recursos dos *royalties*, nas vocações econômicas, particulares a cada localidade. Estas, serão demonstradas na seção

seguinte, juntamente com atividades que vêm sendo desenvolvidas com sucesso, na ampliação de alternativas para a economia local.

#### **V.4 – As potencialidades municipais**

O desenvolvimento local é endógeno (atua de dentro para fora), e não se constrói apenas a partir da dimensão econômica, mas também social e cultural. A particularidade de cada desenvolvimento é determinada pela maneira como são produzidas as relações socioeconômicas em cada região. ROSA (2002, p.9) afirma que o diferencial do desenvolvimento, em dois locais distintos, é a condição de cada em favorecer a coordenação dos diversos fatores e potencialidades locais, colocando-os à serviço da resolução dos problemas da localidade.

Ainda segundo ROSA (*op. cit.*, p.10), quanto mais a localidade renuncia sua identidade local em prol de um modelo de desenvolvimento mais globalizado (embora pouco instrumentalizado e preparado para lidar com ele), mais sofrerá dos problemas da estagnação econômica e social. De outra maneira, quanto mais se utilizar os instrumentos e estratégias do processo global, sem que desvalorize seu território, maior serão as condições de inserção em um processo de desenvolvimento mais perene e menos excludente.

Os municípios brasileiros, especialmente os de pequeno e médio porte, ainda não dispõem da tradição na busca de alternativas de desenvolvimento que respeite suas características especiais, vantagens comparativas e que leve em consideração a real melhoria na qualidade de vida dos seus munícipes. Ainda existe uma idéia de que o tradicional desenvolvimento é obtido a partir da instalação de indústrias e atração de grandes capitais (FERREIRA e POMPÉIA, 2001, p.217).

No Brasil, existem programas direcionados para a promoção do desenvolvimento econômico e social, nas mais diversas regiões. O Programa Avança Brasil, instituído pelo Governo Federal, procura identificar os programas necessários para o desenvolvimento sustentável do país, sendo a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU), responsável, juntamente com outros agentes como a Caixa Econômica Federal e o BNDES, pela formulação e coordenação das políticas nacionais de desenvolvimento urbano, fomentando ações e programas de urbanização, habitação,

saneamento básico e transporte urbano<sup>70</sup>. Existe também o Programa de Desenvolvimento Econômico Sustentável do PNUD (DLIS-PNUD), promovido pelo SEBRAE-RJ, se constituindo em mais uma via para a melhoria da qualidade de vida das populações e para a conquista de modos de vida mais sustentáveis (TCE-RJ, 2003).

Outro projeto que merece destaque é o da Secretaria de Agricultura, Abastecimento, Pesca e Desenvolvimento do Interior (SEAAPI). Com ações voltadas para o desenvolvimento do interior, iniciadas em 1999, vêm promovendo áreas, que vão desde o incentivo e fomento à produção de gêneros agrícolas a um amplo programa de eletrificação do campo, e diversas outras obras de infra-estrutura para o interior do Estado do Rio de Janeiro, especialmente para Região Norte. Tanto este projeto, como os demais, poderiam servir de base para a formulação de novas iniciativas, específicas para os Municípios das Baixadas Litorâneas e Norte Fluminense.

Os municípios pertencentes à Zona de Produção Principal da Bacia de Campos, não podem ser tratados como uma unidade integral, pois possuem diversidades. É possível identificar três regiões, de acordo com suas vocações: uma faixa que se estende de Cabo Frio até Rio das Ostras; Macaé; Campos dos Goytacazes e municípios circunvizinhos. A primeira faixa caracteriza-se pela forte tradição turística; Macaé como importante pólo da indústria petrolífera, e Campos dos Goytacazes, com forte ligação à setores da agroindústria e da pecuária.

Apesar das atividades de exploração e produção de petróleo e gás beneficiarem a maioria dos municípios confrontantes da Bacia de Campos, estes são atingidos de maneiras diferentes: alguns são apenas beneficiados com os repasses dos frutos destas atividades, enquanto que outros, como Macaé, sofreram impactos diretos, já que o início das operações da PETROBRAS, foi o responsável pelo encerramento de um ciclo na história deste município, antes ligada à atividades agropecuárias e pesqueiras.

Desta forma, o processo de desenvolvimento sustentável, para os nove municípios estudados pelo presente trabalho, constitui-se em um caminho de duas vias: ou ocorre através do desenvolvimento alcançado pela indústria do petróleo, adquirindo produtos e serviços locais (como é o caso de Macaé); ou através de uma política de transferência de renda daquele setor para localidades que não estão diretamente relacionadas ao setor petrolífero, a fim de

---

<sup>70</sup> Para maiores informações, ver <http://www.abrasil.gov.br>.

desenvolverem suas próprias vocações (como Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra).

A seguir, serão apresentadas algumas vocações econômicas e potencialidades presentes nos nove municípios pertencentes à Zona de Produção Principal, da Bacia de Campos. Como referência, foram utilizados os Estudos Socioeconômicos realizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro<sup>71</sup>, e o estudo “*Potencialidades Econômicas e Competitividade – Região Norte*”, elaborado pelo Centro de Estudos de Empresas da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro<sup>72</sup>. O objetivo será demonstrar setores econômicos que podem vir a constituir-se fontes para a sustentação econômica futura dos municípios, a partir de investimentos à eles direcionados.

#### **V.4.1 – O Setor Primário**

##### **V.4.1.1 - Agroindústria**

A Região Norte apresenta um excelente potencial para a expansão da fruticultura, na medida em que possam ser aproveitadas as terras dedicadas à cultura da cana, que apresentam baixa rentabilidade. Trata-se de um grande gerador de empregos, seja na agricultura, na indústria e na comercialização, além de possibilitar uma agregação de valor ao produto final processado. Os municípios da região, que já possuem produção de frutas razoavelmente desenvolvida e, conseqüentemente, têm a matéria prima que permite desenvolver agroindústrias, inclusive de processamento para a exportação, são: Macaé, São João da Barra e Campos dos Goytacazes, sendo que este último, juntamente com Carapebus, já possuem projetos de fruticultura irrigada implantados com sucesso.

Em Quissamã, o dinheiro dos *royalties* vem sendo investido no plantio de coqueiro-anão verde. Hoje, o município é o maior produtor de coco do estado, e a Prefeitura está financiando um projeto para implantar 1500 hectares de coco irrigado, beneficiando 40 produtores. O objetivo é plantar 200 mil pés de coco, proporcionando uma renda total de R\$ 11 milhões por ano, e gerar cerca de mil empregos na região (PESSANHA, 2003). A

---

<sup>71</sup> Fonte: *Estudos Socioeconômicos*, TCE-RJ, 2003. Disponível em: <http://www.tce.rj.gov.br>.

<sup>72</sup> Fonte: *Potencialidades Econômicas e Competitividade – Região Norte*, Centro de Estudo de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, abril/maio de 1998.

Prefeitura também está utilizando os *royalties* para incentivar o cooperativismo, através da instalação de uma envasadora na Cooperativa Mista dos Produtores Rurais de Quissamã, onde a água de coco é engarrafada, facilitando sua distribuição e consumo, além de promover maior distribuição de impostos para os municípios produtores<sup>73</sup>.

Macaé possui diferenciais que contribuem para o sucesso do programa de fruticultura irrigada. Um dos principais aspectos que comprovam este potencial é a proximidade geográfica do município com mercados de frutas, sem falar no clima e logística local. As principais frutas que podem ser produzidas na região são abacaxi, maracujá, coco, banana, goiaba, pinha e citrus. A fruticultura irrigada é uma opção, uma vez que a fruticultura de sequeira está fadada a terminar<sup>74</sup>.

De acordo com estudo realizado no ano de 2003 pela FIRJAN<sup>75</sup>, apresentou-se, como projeto integrado para o desenvolvimento da Região Norte Fluminense, um pólo de fruticultura irrigada, que surge com a perspectiva de promover um novo ciclo de desenvolvimento social e econômico. Com apoio do BNDES e investimentos privados da ordem de U\$ 40 milhões, o pólo tem em seu modelo empresarial a idéia de uma empresa âncora (Bela Joana Sucos e Frutos Ltda.), que adquire a produção de pequenos produtores locais. O pólo ocupa uma área de 6 mil hectares, onde são produzidos maracujá, abacaxi, coco e goiaba, exportados para diversos locais da Europa e Américas.

O investimento em uma nova unidade industrial, no valor de E\$ 35 milhões, pelos Grupos MPE e Sumolis é mais uma demonstração da consistência e da densidade do Pólo de Fruticultura Irrigada do Norte do Estado do Rio de Janeiro, pois aumenta o mercado para as frutas tradicionais da região e abrem-se oportunidades para o plantio de outras frutas (FIRJAN, 2003, p.9).

Para FURTADO (2001, p.3), o Norte Fluminense, que já foi um pólo de geração de renda e de emprego no auge do ciclo sucroalcooleiro, deve buscar uma nova matriz de desenvolvimento para melhor explorar suas potencialidades. As condições de infra-estrutura são favoráveis; a proximidade de grandes centros consumidores estimula a iniciativa e o investimento, e há uma promissora base educacional.

---

<sup>73</sup> Fonte: *Petróleo que dá coco*. O Globo, Rio de Janeiro, 24 de dezembro de 2001. O País, p.5.

<sup>74</sup> Fonte: Prefeitura Municipal de Macaé, disponível em <http://www.macaerj.gov.br>.

<sup>75</sup> Fonte: *Decisão Rio Investimentos 2003-2005*, FIRJAN, Rio de Janeiro, 2003.

Porém, ainda existem possibilidades para os setores tradicionais, como a cana-de-açúcar e a pecuária. Para este setor, as localidades de Campos dos Goytacazes, Casimiro de Abreu, Carapebus e Quissamã, apresentam pecuária extensiva de corte e de leite, sendo que em São João da Barra e Macaé, esta atividade encontra-se bastante desenvolvida. Das principais regiões, que ainda apresentam a economia baseada no cultivo da cana, encontra-se Campos dos Goytacazes, Carapebus, Quissamã e São João da Barra.

A recuperação da rentabilidade na produção de cana-de-açúcar, pode ser alcançada através de projetos de irrigação e mecanização, capazes de permitir ganhos de produtividade, e da retomada da pesquisa agrônômica, com objetivo de desenvolver variedades que combinem altos rendimentos. É necessário, também, que se explorem alternativas de associação da cana com outras lavouras e com a pecuária, utilizando o bagaço da cana para alimentação dos rebanhos.

A reativação do programa de utilização do álcool, como fonte de energia alternativa à utilização dos combustíveis fósseis, oferece vantagens econômicas e sociais. Este empreendimento influencia outros segmentos, como alimentício, químico e farmacêutico, a produção de veículos, o aumento da participação de subprodutos da cana-de-açúcar na matriz energética nacional, além de melhoria na balança comercial. Dos benefícios sociais, estão a geração de empregos e elevação de renda da área rural, além de promover redução da poluição ambiental, através da utilização do álcool como combustível alternativo (FIRJAN, 2003, p.21).

O incentivo ao desenvolvimento tecnológico é primordial para melhoria da produtividade no complexo, desde o plantio da cana-de-açúcar, até o processamento do caldo para, pelo menos, equiparar a produtividade regional com as de outras regiões do país (FURTADO, 2001, p.3).

#### **V.4.1.2 – Indústria Pesqueira**

A pesca é uma vocação natural ao longo da costa. No entanto, a frota pesqueira, bem como os métodos de captura, preservação e transação comercial carecem de técnicas mais modernas e de terminais pesqueiros adequados. Além disto, por ser um setor mais tradicional, com características artesanais e envolvendo uma diversidade de grupos autônomos, não é fácil a introdução de mudanças no setor de pesca das regiões.

Em Macaé e municípios vizinhos, a pesca é uma das atividades mais antigas. Estima-se que gere de 10 mil a 15 mil empregos diretos e indiretos. No entanto, a atividade é obrigada a viver com a presença da indústria de exploração e produção de petróleo, que acabam por restringir as áreas de pesca, já que, por lei federal, há uma área reservada para o tráfego marítimo, em função da grande presença de plataformas e barcos de apoio<sup>76</sup>.

Por isto, este setor tem declinado nos últimos anos. No entanto, a criação de escolas de pesca<sup>77</sup> e de industrialização do pescado, poderão contribuir para a recuperação pesqueira da região. Armação de Búzios, Cabo Frio e Rio das Ostras apresentam condições favoráveis para esta indústria, enquanto que Campos dos Goytacazes, Quissamã, São João da Barra e Macaé, demonstram potencial para o desenvolvimento da pesca em água salgada.

#### **V.4.2 – O Setor Secundário**

A indústria sucroalcooleira é a mais tradicional da Região Norte e, embora seja considerado um setor decadente, tem enorme potencial econômico. Com aprimoramento das técnicas de cultivo da cana, pela reestruturação da capacidade industrial instalada e aplicação de técnicas gerenciais mais aprimoradas, a rentabilidade poderá ser melhorada, especialmente em Carapebus, Quissamã, São João da Barra e Campos dos Goytacazes.

Cabo Frio é o único dos municípios localizados na Região das Baixadas Litorâneas, que possui relativo potencial no setor secundário, principalmente na atividade semi-artesanal de produção de doces e conservas, na indústria extrativa de sal e na indústria do vestuário, especializada em moda de praia.

A indústria de cerâmica se expandiu, nos últimos anos, aproveitando a abundância de material argiloso e o declínio da indústria açucareira, que absorveu boa parte da mão-de-obra disponibilizada pelas usinas. Cerca de 120 empresas ceramistas situam-se em Campos dos Goytacazes e, algumas outras, em municípios vizinhos, principalmente Macaé. A maioria dos produtos são tijolos de baixa qualidade e com pouco valor agregado, demonstrando o desafio de aprimorar e diversificar a produção, adicionando maior valor agregado ao produto final, além do aproveitamento do gás natural como combustível dos fornos.

---

<sup>76</sup> Fonte: Prefeitura Municipal de Macaé, *Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável 2000/2003*, 2000, p.5.

<sup>77</sup> A criação de escolas de pesca tornou-se imprescindível para a formação de recursos humanos mais capacitados, uma vez que, com a redução dos cardumes de valor comercial da faixa litorânea, exige-se, cada vez mais, viagens a pontos mais distantes do oceano, em busca de peixes migratórios (OTÁVIO, 2003, p.14).

Já o setor petrolífero, o mais importante do Estado do Rio de Janeiro, concentrou suas atividades em Macaé, levando o município a apresentar os melhores indicadores econômicos e sociais da Região Norte Fluminense. Esta ascensão de Macaé, que a diferencia dos municípios circunvizinhos, só foi possível mediante os investimentos da PETROBRAS, possibilitando a evolução de uma economia pesqueira e pecuária, para uma inserção em um contexto industrial e de alta tecnologia (NASCIMENTO, 1999, p.94).

Este setor constitui-se, principalmente, em pequenas e médias empresas para-petrolíferas, fornecedoras de equipamentos e serviços de apoio e manutenção, para as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, na plataforma continental. Toda esta atividade existe em função das grandes empresas, principalmente da PETROBRAS, e outras internacionais. Como este setor já se encontra bem definido, o que poderia ser implementado com os recursos dos *royalties*, seria o investimento em cursos de capacitação de mão-de-obra especializada e o investimento em infra-estrutura, para o recebimento de mais empresas. Outro empreendimento, que poderia trazer sustentabilidade futura, seria a implantação de uma refinaria, custeada, em parte, pelos recursos dos *royalties*, conforme proposta do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

A região apresenta algumas condições logísticas favoráveis para a implantação de uma refinaria, como a proximidade da Bacia de Campos, maior região produtora de petróleo e gás do país, e pela contiguidade de grandes mercados consumidores (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais). De acordo com a avaliação de GURVITZ (2003, p.5), os impactos gerados pela refinaria seriam de duas ordens: numa primeira fase, de caráter temporário, decorrentes da implantação do projeto e, posteriormente, com a refinaria operando de maneira regular, assumiriam um aspecto permanente.

Os aspectos indiretos referem-se ao desenvolvimento dos demais setores da economia, devido à implantação do projeto. As obras civis implicariam em gastos anuais de R\$ 700 milhões, originando um acréscimo do PIB da ordem de R\$ 388,3 milhões (caso fossem incluídos os aspectos indiretos, este valor alcançaria R\$ 597,4 milhões). A massa salarial sofreria um impacto anual de R\$ 173 milhões, enquanto que se criariam cerca de 17 mil empregos, diretos e indiretos (correspondendo, aproximadamente, a 17,4% do pessoal ocupado na região). A operação da refinaria elevaria o PIB do estado em 18,6%, sendo que o PIB *per capita* passaria de R\$ 4.746 para R\$ 5.627 (GURVITZ, 2003, p.5).

Além de ser o único município que apresenta real possibilidade de inserção na cadeia produtiva do petróleo, Macaé apresenta também potencial para melhoria das instalações portuárias, necessárias para as operações nas plataformas petrolíferas. Após anos de estagnação, a indústria da construção naval começa a recuperar seu vigor, com a expectativa de movimentar no período de 2003-2005, mais de US\$ 2 bilhões, entre produção de plataformas de petróleo, petroleiros, barcos de pesca e apoio *offshore*<sup>78</sup>. A retomada poderá gerar 3 mil empregos diretos e injetar recursos através do recolhimento de impostos, pagos pelas empresas que atraídas pelas atividades do porto (FIRJAN, 2003, p.13). Há a proposta, defendida pela OMPETRO, da construção de um porto em São João da Barra, capaz de gerar 5 mil empregos (diretos e indiretos) e, que exigirá a construção de um condomínio industrial para abrigar empresas do setor petrolífero (NUFFER, 2002, p.3).

#### **V.4.3 – O Setor Terciário**

Campos dos Goytacazes e Macaé apresentam condições favoráveis ao desenvolvimento de serviços de apoio náutico. No entanto, a atividade que sobressaiu no setor terciário, em todas as regiões, foi a indústria turística, com destaque para as Baixadas Litorâneas (Armação de Búzios, Cabo Frio, Casimiro de Abreu e Rio das Ostras), que apresenta forte tradição turística. Os demais municípios, localizados na Região norte do Estado, apresentaram também potencial para o desenvolvimento turístico.

O turismo é umas das atividades que tem apresentado maior potencial de geração de empregos e renda, especialmente quando é realizado dentro dos princípios da sustentabilidade. Esta atividade beneficia-se da conjuntura internacional, do avanço tecnológico no acesso às informações e das mudanças culturais. A informação e a tecnologia atuam no sentido de incentivar e facilitar a divulgação, levando à um maior dinamismo da atividade turística (FERREIRA e POMPEIA, 2001, p.220).

Do ponto de vista econômico, o turismo sustentável promove investimentos nas atividades dos pequenos produtores locais e gera emprego e renda, utilizando a mão-de-obra local e valorizando a produção característica da região (como o artesanato, culinária, manifestações culturais, produtos típicos, etc.). Do ponto de vista estrutural, há uma

---

<sup>78</sup> As empresas UTC Engenharia S/A e STOLT OFFSHORE S/A, localizadas em Macaé, possuem encomenda previstas aos estaleiros, totalizando aproximadamente US\$ 213 milhões de dólares e gerando 1207 empregos (FIRJAN, 2003, 13).

capacitação dos recursos humanos ligados direta e indiretamente ao turismo, sem mencionar a criação de uma infra-estrutura adequada para a recepção de turistas (FERREIRA e POMPEIA, *op. cit.*, p.222).

Como projeto de incentivo ao turismo, destaca-se o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), desenvolvido e coordenado pela EMBRATUR com o propósito de implementar um novo modelo de gestão da atividade turística, buscando maior eficiência e eficácia na administração da atividade turística, de forma participativa. Dos objetivos do PNMT, estão o de fomentar o desenvolvimento turístico sustentável dos municípios; de conscientizar a sociedade da importância do turismo como instrumento de crescimento econômico; de fornecer condições técnicas organizacionais e gerenciais para o desenvolvimento da atividade; de estimular o fortalecimento das relações de diferentes níveis de poder público com a iniciativa privada, buscando parcerias em benefício da sociedade (TCE-RJ, 2003).

#### **V.5 - Conclusão**

Como visto, o desenvolvimento econômico dos municípios da Bacia de Campos deve ganhar uma dinâmica própria e, mais do que isto deve haver o envolvimento e engajamento da sociedade. Para tal, é necessária a implantação de mecanismos de participação popular, como forma de legitimar a gestão e racionalizar o uso dos recursos públicos, principalmente ao que concerne aos *royalties* do petróleo. Destarte, será possível de originar, a médio e longo prazo, uma cultura desenvolvimentista, capaz de promover a continuidade de projetos, mesmo com as alternâncias de poder.

O Poder Público Municipal, além da promoção de obras de infra-estrutura física, deve assumir responsabilidades nos setores de infra-estrutura social e econômica, visando a dinamização da base econômica local, com objetivo de promover a geração de empregos, a melhoria nas condições de vida de seus habitantes e garantir o crescimento diversificado, ordenado, participativo e auto-sustentável. Mas do que isto, deve-se implementar ações conjuntas com outros municípios, a fim de promover um desenvolvimento local e regional.

Diante deste panorama, as localidades têm a possibilidade de transformar a riqueza auferida com os *royalties* do petróleo e gás natural, em fomento à dinâmicas sustentáveis, de modo a prevenir o declínio econômico decorrente da exaustão das reservas de hidrocarbonetos. Estes recursos poderiam ser direcionados à investimentos em atividades já

existentes, identificadas como relevantes e consistentes nos municípios, bem como novas atividades com potencial para serem desenvolvidas.

O turismo, a fruticultura, juntamente com a recuperação da indústria sucro-alcooleira e o desenvolvimento efetivo do complexo industrial de exploração de produção de petróleo e gás, constituem as principais potencialidades a serem implementadas para a revitalização dos municípios confrontantes da Bacia de Campos. Conforme estes setores forem se aperfeiçoando, será possível a criação de uma cadeia integrada de atividades econômicas, permitindo o desenvolvimento econômico sustentável, que repercutirá em outros setores tradicionalmente relevantes, como a cerâmica, a piscicultura, a indústria de doces e a mineração.

## CONCLUSÃO

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

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

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

Destarte, as Prefeituras viram-se com um repentino crescimento de suas receitas, com o qual ainda não estavam preparadas, pois não havia sido realizado nenhum estudo de impacto ou planejamento para a utilização destes vultosos recursos.

Um dos primeiros problemas, abordados neste trabalho, foi a discrepância das projeções marítimas, estabelecidas pelo IBGE, para delimitação das zonas de produção dos campos de petróleo na plataforma continental, quando comparadas com os reais efeitos da indústria do petróleo sobre os municípios atingidos. Como este procedimento de delimitação foi baseado apenas em critérios físicos e não se consideraram os impactos socioeconômicos associados às atividades de E&P, correspondente ao poço do respectivo município produtor, acabaram por gerar distorções na distribuição das indenizações petrolíferas.

Apesar disto, os *royalties* e participações especiais constituíram-se num importante reforço no orçamento, no sentido que possibilitou *superávites* das receitas em relação às despesas, para a maioria dos municípios beneficiários, nos anos 2000/2001, revertendo a situação deficitária em que se encontravam em 1997/1998. Cresceram também as participações daqueles recursos nas receitas totais municipais: a progressão das porcentagens, entre os anos de 1997 e 2000, apresentou um salto gigantesco e repentino de dependência da receita total municipal em relação aos *royalties* e participações especiais, como, por exemplo, em Rio das Ostras, passando de 2,27% em 1997, para 71,51% em 2000. Neste ano (2000), cinco dos nove municípios apresentaram percentual superior a 50% de dependência das participações governamentais em relação à receita total municipal.

O potencial dos *royalties* tornou-se visível quando foram comparados com as receitas tributárias municipais e os repasses intergovernamentais (que, tradicionalmente, sempre se constituíram na principal fonte de recursos dos municípios). O volume arrecadado no período 1997-2001 superou todas as outras fontes, ultrapassando impostos importantes, como o ICMS e o ISS. Para as regiões de controle (Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas), verificou-se uma influência menor dos *royalties*, revelando maior dependência das transferências intergovernamentais nos seus orçamentos.

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

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

Quanto à capacidade de investimento, os nove municípios da Zona de Produção Principal apresentaram números sensivelmente superiores àqueles verificados no Norte Fluminense e nas Baixadas Litorâneas, estabelecendo-se a hipótese de que os *royalties* estão contribuindo para este aumento dos investimentos, graças ao seu reforço nos cofres públicos municipais.

Todavia, os valores dos investimentos, quando comparados com as receitas de *royalties*, no período de 1999-2001, evidencia que estão sendo destinados para fins diversos, e não exclusivamente nesta categoria de despesas de capital. Apesar deste procedimento estar de acordo com a legislação vigente, desperdiça-se um grande potencial de investimento, quando se considera as áreas de uso das participações governamentais estabelecidas por legislações anteriores à Lei do Petróleo.

Das principais carências e obstáculos para a atração de novos empreendimentos, destacou-se, de maneira unânime entre as nove principais localidades do estudo, a carência de acessibilidade, traduzida por baixa disponibilidade de estradas pavimentadas em relação à área total do município. Isto pode vir a justificar os vultosos montantes dos *royalties*, gastos em pavimentação, como uma tentativa das Prefeituras de resolver as carências mais relevantes, de modo mais imediato. É pertinente lembrar que, uma via de comunicação é capaz de tirar do isolamento núcleos menores, de economia estagnada, possibilitando o aumento de benefícios à sua população, que passa a ter facilidade de acesso às localidades que os fornecem, estimulando a dinamização e/ou a revitalização de suas economias (CIDE, 1998a, p.36).

No entanto, em alguns casos, estes gastos direcionados apenas para um determinado conjunto de setores, pode vir a ser um reflexo de um suposto desconhecimento, por parte dos administradores municipais, dos limites impostos à utilização dos *royalties* (proibição de uso somente em pagamentos de dívidas e pessoal). Conforme mencionado pelo estudo da ANP (2003b), estes gestores ainda seguem a legislação estabelecida pela Lei n.º 7.990/89, a qual

direcionava os gastos exclusivamente para áreas de infra-estrutura. Contudo, é sabido que obras desta natureza, e de caráter assistencialista, aparecem mais os olhos da população de baixa renda, que investimentos em setores sociais, levando a crer que tal escolha remete-se à interesses eleitores.

Ainda em consonância com as conclusões da ANP (2003a), verificou-se que os maiores gastos em Habitação e Urbanismo relacionam-se ao impacto sofrido pelas localidades próximas à áreas de E&P de petróleo e pela expansão urbana provocada pelo turismo. Os gastos em Saúde e Educação superaram os repasses do SUS e FUNDEF, respectivamente, corroborando a suposição de que estes setores foram beneficiados com outros recursos, particularmente dos *royalties*.

Uma questão relevante, observada nesta monografia, foi o papel dos *royalties*, na determinação dos empregos formais, já que maior mão-de-obra foi empregada, a fim de atender às obras públicas municipais proporcionadas pelo aumento dos investimentos. Os salários dos servidores públicos, no período analisado, sofreram reajustes graças ao direcionamento das indenizações petrolíferas para estas obras de infra-estrutura, liberando impostos e demais repasses para outros fins.

Do que foi visto, deduz-se que a repartição das receitas dos *royalties* e participações especiais está sendo direcionada a prover governos locais, dos recursos necessários ao atendimento da demanda extraordinária por serviços públicos. Entretanto, poucos municípios apresentaram uma ação mais harmonizada, voltada para um projeto de sustentabilidade, de diversificação da base produtiva local e da geração de trabalho e renda fora da cadeia do petróleo.

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

Das potencialidades apresentadas pelas localidades, destacaram-se três grupos. Cabo Frio, Rio das Ostras, Armação de Búzios e Casimiro de Abreu, possuem forte vocação turística. Macaé apresenta-se como a única localidade com reais possibilidades de continuidade de desenvolvimento através da inserção na cadeia produtiva petrolífera, enquanto que Campos dos Goytacazes, Carapebus, Quissamã e São João da Barra concentram suas potencialidades na agroindústria. Desta forma, o turismo, a fruticultura, juntamente com a recuperação da indústria sucroalcooleira e o desenvolvimento efetivo do complexo industrial de E&P de petróleo e gás natural, constituem-se as principais potencialidades a serem implementadas, com recursos oriundos, por exemplo, das participações governamentais, para a revitalização dos municípios confrontantes da Bacia de Campos. Aperfeiçoando estes setores, será possível criar uma cadeia integrada de atividades econômicas, que permitirá o desenvolvimento sustentável, vindo a repercutir em outros setores tradicionalmente relevantes, como a cerâmica, a piscicultura, a indústria de doces e a mineração.

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

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

Como sugestão para trabalhos futuros, seria oportuno levantar um estudo dos efeitos, não somente das indenizações originárias das atividades de E&P de petróleo e gás, da Bacia de Campos, mas do impacto causado por todas as receitas tributárias, oriundas das atividades petrolíferas, com destaque para o valor do ICMS, pago pela PETROBRAS, o qual equipara-se em importância aos *royalties* e participações especiais, na composição das receitas totais de alguns municípios. A partir de uma melhor determinação destes recursos financeiros,

poderiam ser efetivadas averiguações mais detalhadas de investimentos nas potencialidades acima descritas, promovendo uma otimização no processo de desenvolvimento econômico sustentável.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A NOVA capital da indústria do petróleo. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 18 jun. 2003, Primeiro Caderno, p.16.

ALASCA Permanent Fund Corporation (2003). Disponível em: <<http://www.apfc.org/Organization/Faq.cfm?s=1>>. Acesso em 6 maio 2003.

ALMEIDA, M. *Orçamento Participativo*. Dicas Pólis-ILDEFES. São Paulo: Instituto Pólis, n.º 92, 1997. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicacoes/download/arquivos/Dicas92.pdf>> . Acesso em 21 ago. 2002.

AMARAL FILHO, J. *Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista*. In: *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, n. 14, dez. 1996.

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

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo e do Gás Natural 2003*. Rio de Janeiro: ANP, 2003. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em 2 jul. 2003.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Petróleo e Desenvolvimento Municipal – o impacto dos royalties do petróleo nas finanças e nas condições socioeconômicas dos estados e municípios beneficiados*. Rio de Janeiro: ANP, jun. 2003a. (Mimeo).

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria n.º 10, de 13 de janeiro de 1999 – estabelece os procedimentos para a apuração, pelos concessionários das atividades de produção de petróleo, gás natural ou ambos, da participação especial prevista no art. 50 da Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997, em complementação ao Capítulo VII do Decreto n.º 2.705, de 3 de agosto de 1998. Rio de Janeiro: ANP, 1999. Disponível em: <[http://www.anp.gov.br/participacao\\_gov/legis\\_participacoes.asp](http://www.anp.gov.br/participacao_gov/legis_participacoes.asp)>. Acesso em 20 ago. 2002.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria n.º 102, de 9 de junho de 1999. Altera a redação do parágrafo único do art. 13, do parágrafo 4º do art. 16, os artigos 47 e 51 e o “caput” do art. 52 e revoga o inciso VI do art. 15, o inciso IX do art. 16, o inciso XIV do art. 18, o art. 28 e seus parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º, o parágrafo 2º do art. 34, o parágrafo 1º do art. 52 e o art. 55, da Portaria ANP n.º 10, de 13 de janeiro de 1999. Rio de Janeiro: ANP, 1999. Disponível em: <[http://www.anp.gov.br/participacao\\_gov/legis\\_participacoes.asp](http://www.anp.gov.br/participacao_gov/legis_participacoes.asp)>. Acesso em 20 ago. 2002.

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.

ARAÚJO, P.; ORDOÑEZ, R. *Estatual vai perder US\$ 25 milhões por mês*. **O Globo**, Rio de Janeiro, 15 out. 2002. O País, p.16.

BARBOSA, D. (coord.). *Guia dos Royalties do Petróleo e Gás Natural*. Rio de Janeiro, ANP, 2001. 156 p.

\_\_\_\_\_; BASTOS, A. C. *Impacto da Tributação nas Atividades de E&P em águas profundas no Brasil*. Monografia de conclusão do Curso de Especialização em Regulação para Petróleo e Gás Natural. Campinas, UNICAMP, 2000.

\_\_\_\_\_. *et al. Participações Governamentais na Nova Lei do Petróleo*. In: *Rio Oil & Gas Expo 2000*, 16-19 out. 2000, Rio de Janeiro. 8 p.

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

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 2.455, de 14 de janeiro de 1998. Implanta a Agência Nacional do Petróleo – ANP, autarquia sobre regime especial, aprova sua estrutura regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos de Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. **Lex**: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1997. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2455.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2455.htm)>. Acesso em 3 jun. 2003.

\_\_\_\_\_. 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. **Lex**: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1997. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2705.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2705.htm)>. Acesso em 3 jun. 2003

\_\_\_\_\_. Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1954. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional de Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. **Lex**: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1997. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L2004.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L2004.htm)>. Acesso em 3 jun. 2003.

\_\_\_\_\_. 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. **Lex**: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1985. Disponível em: <<http://www.redenergia.com.br/Legislacao/INDLEIS.htm>>. Acesso em 3 jun. 2003.

\_\_\_\_\_. 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. **Lex**: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1986. Disponível em: <<http://www.redenergia.com.br/Legislacao/INDLEIS.htm>>. Acesso em 3 jun. 2003.

\_\_\_\_\_. 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. **Lex**: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1989. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7990.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7990.htm)>. Acesso em 3 jun. 2003.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.001, de 13 de março de 1990. Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. **Lex:** Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1990. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8001.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8001.htm)>. Acesso em 3 jun. 2003.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Lex:** Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1998. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9424.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm)>. Acesso em 3 jun. 2003.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. **Lex:** Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1998. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9478.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9478.htm)>. Acesso em 3 jun. 2003.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória n.º 2.103-37, de 26 de janeiro de 2001. Dispõe sobre operações financeiras entre o Tesouro Nacional e as entidades que menciona, e dá outras providências. **Lex:** Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 2001. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil/mpv/antigas\\_2001/2103-37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil/mpv/antigas_2001/2103-37.htm)>. Acesso em 3 jun. 2003.

BRUM, E. *Os Emirados Fluminenses*. **Revista Época**. São Paulo, 22 jan. 2001, p.50-59.

CARDOSO, R.; SANTOS, L. *Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública*. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública. Instituto Serzedello Corrêa, Brasília: TCU, 2002.

CARVALHO, A.; ROSENDO, R.; TOTTI, M. *Exploração e Produção de petróleo e gás na Bacia de Campos: Impactos na geração de empregos em Macaé - RJ*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE P&D EM PETRÓLEO E GÁS. 2. Rio de Janeiro, 2003, p.6.

CARVALHO, M.; TEIXEIRA, A. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Instituto Pólis. São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicacoes/repente/integrarepente20011159.html>>. Acesso em 14 abr. 2003.

CASTELLAR, P. *Os impactos da quebra do monopólio da PETROBRAS sobre a arrecadação de royalties*. COPPE, Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001. (Mimeo).

CIDE. Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro. *Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro 1995 – 1996*. Rio de Janeiro: CIDE, 1997.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro 1997*. Rio de Janeiro: CIDE, 1998.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro 1999 – 2000*. Rio de Janeiro: CIDE, 2001.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro 2001*. Rio de Janeiro: CIDE, v. 17, 2002.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro 2002*. Rio de Janeiro: CIDE, 2003. 1 CD-ROM.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Índice de Qualidade dos Municípios – Carências*. Rio de Janeiro: CIDE, 2001a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Índice de Qualidade dos Municípios: Necessidades Habitacionais*. Rio de Janeiro: CIDE, 2001b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *IQM: Índice de Qualidade dos Municípios*. Rio de Janeiro: CIDE, 1998a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *IQM Sustentabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: CIDE, 2002b.

CLEMENTE, I. *Dinheiro de petróleo anula crise no RJ*. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 16 jan. 2000. Primeiro Caderno, p.16.

COELHO, F. *Reestruturação Econômica, Políticas Públicas e as Novas Estratégias de Desenvolvimento Local*. In: CACCIA-BAVA, S. (org.), *Desenvolvimento Local: Geração de Emprego e Renda..* São Paulo: Publicações POLIS, 1996.

COM e sem *royalties*. **Folha da Manhã on line**, Rio de Janeiro, 5 fev. 2003. Disponível em: <<http://www.fmanha.com.br/index.html?cod=12&lk=1&tpl=0&id=33970&edicao=2003-02-05>>. Acesso em 3 maio 2003.

CONCEIÇÃO, C. *Como o óleo transformou a vida da pacata Macaé*. **Gazeta Mercantil**, Rio de Janeiro, 2 set. 2002, p.9.

CYMBALISTA, R. *Minidistritos Industriais e de Serviços*. Dicas Pólis-ILDESSES. São Paulo: Instituto Pólis, n. 194, 2001. Disponível em <<http://www.polis.org.br/publicacoes/download/arquivos/d194.pdf>>. Acesso em 21 ago. 2002.

DE FRANCO, A. *Por que precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável*. PNUD, 2000. Disponível em <<http://dlis.undp.org.br/>>. Acesso em 24 jul. 2002. (Mimeo).

DE OLIVEIRA, A. (coord.). *Energia e Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, 1998.

DI SABBATO, A.; GUANZIROLI, C. *Agricultura Fluminense: 25 Anos de Fusão*. In: FREIRE, A.; MATTA, M.; SARMENTO, C. (coord.). *Um Estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

DIEGUEZ, C. *Retrato a óleo*. **Revista Veja**, Rio de Janeiro, vol 33, n.9, 10 jul. 2000, p.120.

DOWBOR, L. *A Intervenção dos Governos Locais no Processo de Desenvolvimento*. In: CACCIA-BAVA, S. (org.), *Desenvolvimento Local: Geração de Emprego e Renda..* São Paulo: Publicações POLIS, 1996.

DUTRA, L.; CECCHI, J. *Petróleo, Preço e Tributos: experiência internacional e política energética nacional*. Rio de Janeiro: Suma Econômica / Tama, 1998.

FAURÉ, Y. A. HASENCLEVER, L. (coord.). *Projeto: As Transformações das Configurações Produtivas Locais no Estado do Rio de Janeiro: Instituições, Interações, Inovações*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ e UR DEVLOC/IRD, ago. 2000. Mimeo.

FERREIRA, E.; POMPÉIA, S. *Turismo sustentável: Perspectivas*. Unidade de Políticas Públicas – CEPAM. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 2001. Disponível em: <<http://www.cepam.sp.gov.br>> . Acesso em 2 abr. 2003.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. *Mapa do Fim da Fome*. Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas – FGV/RJ, 2003. Disponível em: <[http://www.fgv.br/ibre?CPS/mapa\\_fome.cfm](http://www.fgv.br/ibre?CPS/mapa_fome.cfm)>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Potencialidades Econômicas e Competitividade das Regiões do Estado do Rio de Janeiro*. Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas – FGV/RJ, Abril/Maio – 1998.

FIRJAN. Federação das Indústrias do Rio de Janeiro. *Decisão Rio Investimentos 2003-2005*. Assessoria de Infra-estrutura e Novos Investimentos. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2003.

FISCALIZAÇÃO dos *Royalties* fica com o TCE. **O Fluminense**. Rio de Janeiro, 21 fev. 2003, p.5.

FRANÇA, M.; ORDOÑEZ, R. *Governos esbanjam dinheiro do petróleo*. **O Globo**. Rio de Janeiro, 24 set. 2000. Economia, p.31.

FURTADO, N. *Um rumo para o Norte*. Boletim de Economia Fluminense. Rio de Janeiro: Fundação CIDE, Vol. I, n. 5, p.3, abril 2001.

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

GURVITZ, H. *Os impactos na economia do Norte Fluminense advindos da instalação da RENORTE*. Boletim de Economia Fluminense. Rio de Janeiro: Fundação CIDE, Ano IV, n. 11, 2003.

INFOMACRO. Provedor de Informações, análises e cenários macroeconômicos. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em <<http://www.ie.ufrj.br/infomacro>>. Acesso em 16 mar. 2003.

KUPFER, D. *et al. Impacto Econômico da Expansão da Indústria do Petróleo. Relatório Final*. Grupo Indústria e Competitividade – Instituto de Economia/UFRJ, 2000. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/gic/pdfs/2000-1\\_Kupfer\\_et\\_al.pdf](http://www.ie.ufrj.br/gic/pdfs/2000-1_Kupfer_et_al.pdf)>. Acesso em 23 fev. 2003.

LAMPARELLI, C. *Cooperação Intermunicipal e Desenvolvimento: Soluções Regionais para o Desenvolvimento Municipal*. Unidade de Políticas Públicas – CEPAM. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 2001. Disponível em: <<http://www.cepam.sp.gov.br/v9/cepam30anos/pdf/Cap%202/4artigo%201%20-%20Celso.pdf>>. Acesso em 2 abr. 2003.

LEAL, J.; SERRA, R. *Nota sobre os Fundamentos Econômicos da Distribuição Espacial dos Royalties Petrolíferos no Brasil*. Universidade Cândido Mendes – Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, 2002. 20 p. (Mimeo).

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

MACAÉ (RJ). Prefeitura. *Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável 2000/2003*. Macaé, 2000.

MACAÉ atrai investimentos. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 18 maio 2003. Primeiro Caderno, p.15.

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

\_\_\_\_\_. *Os royalties recebidos pelos municípios do litoral norte e a atuação do TCE-RJ*. TCE-Notícia, Rio de Janeiro: TCE-RJ, Ano 1, n. 11, abril 2003a, p. 16-19.

MATAIS, A. “*Senado tem alternativa: elevar royalties*”. **Jornal do Commercio**. Rio de Janeiro, 28 jun. 2003, p.9.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *DataSUS – Acesso à Base de Dados*. Secretaria Executiva, 2003. Disponível em: <<http://portalweb02.saude.gov.br/saude/aplicacoes/transferencias/munic.cfm?estado=RJ>>. Acesso em 8 jun. 2003.

MOURA, S. *A gestão do desenvolvimento local: estratégias e possibilidades de financiamento*. PNUD, 2001. Disponível em: <<http://dlis.undp.org.br/>>. Acesso em 24 jul. 2002.

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

\_\_\_\_\_; RIBEIRO, E. *Macaé faz a festa com petrodólares*. **O Globo**, Rio de Janeiro, 8 jun. 2003. Caderno de Economia, p. 21.

NASCIMENTO, R. *O Impacto da PETROBRAS no Município de Macaé: uma análise das mudanças urbanas e na estrutura do emprego*. 1999. Dissertação (Mestrado) – Planejamento Urbano e Regional. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

NUFFER, E. *Campos se mobiliza para ter refinaria e porto “offshore”*. **Valor Econômico**. Rio de Janeiro, 29 ago. 2002, p.3.

OLIVEIRA, A. *Controle Social: Perspectivas para a Fiscalização Popular da Administração Pública no Brasil*. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública. Instituto Serzedello Corrêa, Brasília: TCU, 2002.

OLIVEIRA, L. *A Importância dos Royalties de Petróleo e da Participação Especial para as Finanças do Estado do Rio de Janeiro e Municípios Fluminenses*. **Conjuntura & Informação**, Rio de Janeiro, n.º 21, p. 3-5, fev.-abr. 2003.

ORÇAMENTO Participativo chega ao Mar do Norte. **Jornal Tribuna dos Municípios**. Rio de Janeiro, 20 ago. 2001, p.4.

ORDOÑEZ, R. *et al. Petróleo novo em campo*. **O Globo**, Rio de Janeiro, 5 jun. 2003, Economia, p.25.

OTÁVIO, C. *Pescadores rompem limites em busca de peixe*. **O Globo**, Rio de Janeiro, 22 jun. 2003. O País, p. 14.

PAIVA, A. *Desenvolvimento Local: ferramentas para uma nova governabilidade*. PNUD-Brasil, 2001. Disponível em: <<http://dlis.undp.org.br>>. Acesso em: 12 nov. 2002.

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

PEARCE, D.; TURNER, K. *Economics of Natural Resources and the Environment*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1990.

PERMAN, R, *et al. Natural Resource and Environmental Economics*. London: Longman. 2<sup>th</sup> edition. 1999.

PESSANHA, G. *Cabo Frio reuniu OMPETRO sexta*. **Folha da Manhã on line**, Rio de Janeiro, 23 mar. 2003. Disponível em: <<http://www.fmanha.com.br/index.html?cod=30&lk=1&tpl=0&id=37797&edicao=2003-03-23>>. Acesso em 5 maio 2003.

\_\_\_\_\_. *Do petróleo à água de coco*. **Folha da Manhã on line**, Rio de Janeiro, 4 maio 2003. Disponível em: <<http://www.fmanha.com.br/index.html?cod=12&lk=1&tpl=0&id=33970&edicao=2003-05-04>>. Acesso em 13 maio 2003.

PETRÓLEO melhorou a vida em Quissamã. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 5 maio 2003. Primeiro Caderno, p.6.

PETRÓLEO que dá coco. **O Globo**, Rio de Janeiro, 24 dez. 2001. Economia, p.5.

PINTO, A. *A Crise Energética Mundial e seus reflexos sobre o desempenho econômico dos municípios confrontantes da Bacia de Campos: estudo do período 1997-2000*. 2000. Monografia (Graduação) – Curso de Ciências Econômicas. Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2000.

PINTO, V. *Comentários sobre o papel dos royalties e participações especiais no Estado do Rio de Janeiro*. 2002. Monografia (Especialização em Administração Pública), Instituto Superior de Administração Pública, Fundação Escola de Serviço Público. Rio de Janeiro, 2002.

PIRES, V. *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Piracicaba: Edição do Autor, 1999.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Novo Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil*. Brasília: PNUD, 2003. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/default.asp?par=4>>. Acesso em 12 fev. 2003.

QUINTELLA, S. *Os Royalties do Petróleo e a Economia do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2000. Mimeo. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/sitenovo/develop/estupesq/gc01/royaltie.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2002.

REGO, A. *Aspectos Institucionais do modelo regulatório para E&P de petróleo no Brasil*. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

RENAULT, A. *As Participações Governamentais sob a Lei do Petróleo*. In: *Workshop Petróleo e Desenvolvimento Municipal*. Fundação José Bonifácio. Rio de Janeiro, 28 maio 2003.

RESTON, J. *O Município para Candidatos: Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores*. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Rio de Janeiro: IBAM, 3.ed., 2000. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/ebooks/candidatos.pdf>>. Acesso em 8 nov. 2002.

ROSA, S. *Temas para Reflexão em Desenvolvimento Local Sustentável*. PNUD, 2002. (Mimeo). Disponível em: <[http://dlis.undp.org.br/pnud.nsf/9e7039ee489e266d832568110053da85/d234aa2825ba35fa83256c2f0046dc0e/\\$FILE/\\_iahimqobj41i6a83iclj6opboopni0pbd4124oiaj\\_.doc](http://dlis.undp.org.br/pnud.nsf/9e7039ee489e266d832568110053da85/d234aa2825ba35fa83256c2f0046dc0e/$FILE/_iahimqobj41i6a83iclj6opboopni0pbd4124oiaj_.doc)>. Acesso em 12 jan. 2003.

SANTOS, S. *Indenização do Petróleo: Transparência das Contas Públicas*. Niterói: EDUFF, 1997.

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

SANTOS, V. *Royalty de petróleo não resulta em emprego no Norte do Rio de Janeiro*. **Gazeta Mercantil**, Rio de Janeiro, 5 maio 2003. Primeiro Caderno, p.14.

SCHECHTMAN, R. *A Atuação da ANP no Novo Contexto da Indústria do Petróleo*. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 20 set. 2001 (Palestra). In: CASTELLAR, P. *Os impactos da quebra do monopólio da PETROBRAS sobre a arrecadação de royalties*. (Mimeo). Rio de Janeiro: COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.

SELDON, A.; PENNANCE, F. *Dicionário de Economia*. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1968.

SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. *O desenvolvimento como expansão de capacidades*. São Paulo: Lua Nova, n. 28/29, p.313-333, 1993.

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

SILVA, F. *Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade*. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública. Instituto Serzedello Corrêa, Brasília: TCU, 2002.

SILVIO afirma que aplicação dos *royalties* é rigorosamente legal. **O Debate**, Rio de Janeiro, 21 fev. 2001, p.2.

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

TCE-RJ. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. *Estudos Socioeconômicos 1997-2001*. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2003. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br>>. Acesso em 13 mar. 2003.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Contas de Gestão do Governador – Exercício de 2001*. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2003. Disponível em: <<http://www.financas.rj.gov.br/instituicao/cge/governo/2001/index.shtml>>. Acesso em 5 dez. 2002.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Transferências de recursos e a Lei de Responsabilidade Fiscal: orientações fundamentais*. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria Geral de Controle Externo, 2000.

TIETENBERG, T. *Environmental and Natural Resources Economics*. New York: Harper Collins College Publishers. 4<sup>th</sup> edition, 1996.

VAZ, J. *Consórcios Intermunicipais*. Dicas Pólis-ILDESFES. São Paulo: Instituto Pólis, n. 97, 1997. Disponível em <<http://www.polis.org.br/publicacoes/download/arquivos/Dicas97.pdf>>. Acesso em 21 ago. 2002.

#### **Sites consultados:**

Agência Nacional do Petróleo. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em: 23 jun. 2003.

Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE). Banco de Dados. Disponível em: <<http://www.cide.rj.gov.br/pages/bancodados.asp>>. Acesso em: 4 jun. 2003.

DataSUS. Disponível em <<http://www.datasus.gov.br>>. Acesso em: 17 jun. 2003.

INFOMACRO. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/infomacro>>. Acesso em: 6 mar. 2003.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 28 maio 2003.

PETROBRAS. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br>>. Acesso em: 4 jul. 2003.

Prefeitura Municipal de Armação de Búzios. Disponível em: <<http://www.buzios.rj.gov.br>>. Acesso em: 5 jul. 2003.

Prefeitura Municipal de Cabo Frio. Disponível em: <<http://www.cabofrio.rj.gov.br>>. Acesso em: 5 jul. 2003.

Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes. Disponível em: <<http://www.campos.rj.gov.br>>. Acesso em 5 jul. 2003.

Prefeitura Municipal de Carapebus. Disponível em: <<http://www.carapebus.rj.gov.br>>. Acesso em: 5 jul. 2003.

Prefeitura Municipal de Casimiro de Abreu. Disponível em: <<http://www.casimiro.rj.gov.br>>. Acesso em: 5 jul. 2003.

Prefeitura Municipal de Macaé. Disponível em: <<http://www.macaee.gov.br>>. Acesso em: 5 jul. 2003.

Prefeitura Municipal de Quissamã. Disponível em: <<http://www.quissama.rj.gov.br>>. Acesso em: 5 jul. 2003.

Prefeitura Municipal de Rio das Ostras. Disponível em: <<http://www.pmro.rj.gov.br>>. Acesso em: 5 jul. 2003.

Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 2 mar. 2003.

*Secretaria de Estado e Fazenda.* Disponível em: <<http://www.sef.rj.gov.br>>. Acesso em: 20 maio 2003.

*Secretaria de Estado de Finanças do Rio de Janeiro.* Disponível em <<http://www.financas.rj.gov.br>>. Acesso em: 28 abr. 2003.

*Secretaria do Tesouro Nacional.* Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em 18 abr. 2003.

*Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.* Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br>>. Acesso em: 14 jun. 2003.

*Tribunal de Contas da União.* Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 18 abr. 2003.

## ANEXOS

### ANEXO I - Distribuição da Parcela de 30% aos Municípios Confrontantes da Bacia de Campos segundo Zonas de Produção

Município	População	Coefficiente individual de participação (1)	Rateio dos 30% em porcentagem (2)
<b>Zona de Produção Principal</b>			
Armação de Búzios	14.358	1,15	4,107
Cabo Frio	101.401	1,85	6,607
Campos dos Goytacazes	389.547	2,00	7,143
Carapebus	8.124	1,00	3,571
Casimiro de Abreu	20.212	1,30	4,643
Macaé	113.042	1,90	20,000
Quissamã	12.583	1,10	3,929
Rio das Ostras	28.106	1,40	5,000
São João da Barra	28.129	1,40	5,000
<b>Zona de Produção Secundária</b>			
Cachoeiras de Macacu	25.356	1,35	1,720
Silva Jardim	19.027	1,25	1,592
<b>Zona Límítrofe à de Produção Principal</b>			
Araruama	66.148	1,70	1,062
Arraial do Cabo	21.548	1,30	0,813
Cardoso Moreira	11.940	1,05	0,657
Conceição de Macabu	18.206	1,25	0,780
Iguaba Grande	9.715	1,00	0,624
Rio Bonito	46.459	1,55	0,969
São Fidélis	36.534	1,05	0,937
São Francisco de Itabapoana	35.810	1,45	0,906
São Pedro da Aldeia	55.432	1,60	0,749
Saquarema	44.017	1,55	0,969

(1) - Coeficiente adotado para o cálculo das parcelas, determinado com base na respectiva população, constante do Decreto n.º 01/91.

(2) - Porcentagem do rateio relacionado aos 30% destinados aos Municípios Confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas, para a parcela dos *royalties* excedentes à 5% da produção *offshore*.

Fonte: BARBOSA, 2001.

**ANEXO II - Alíquotas médias dos royalties nas bacias brasileiras**

Bacia	Alíquota Média	Bacia	Alíquota Média
Campos	9,9%	Recôncavo	9,3%
Ceará	10,0%	Santos	8,3%
Espírito Santo	9,3%	Sergipe-Alagoas	9,5%
Mucuri	10,0%	Solimões	10,0%
Paraná	6,8%	Tucano	7,8%
Potiguar	9,4%	<b>Média Ponderada no Brasil</b>	<b>9,8%</b>

Fonte: BARBOSA, 2001.

**ANEXO III - Distribuição da Participação Especial sobre a produção de petróleo e gás natural, segundo beneficiários (2000-2002)**

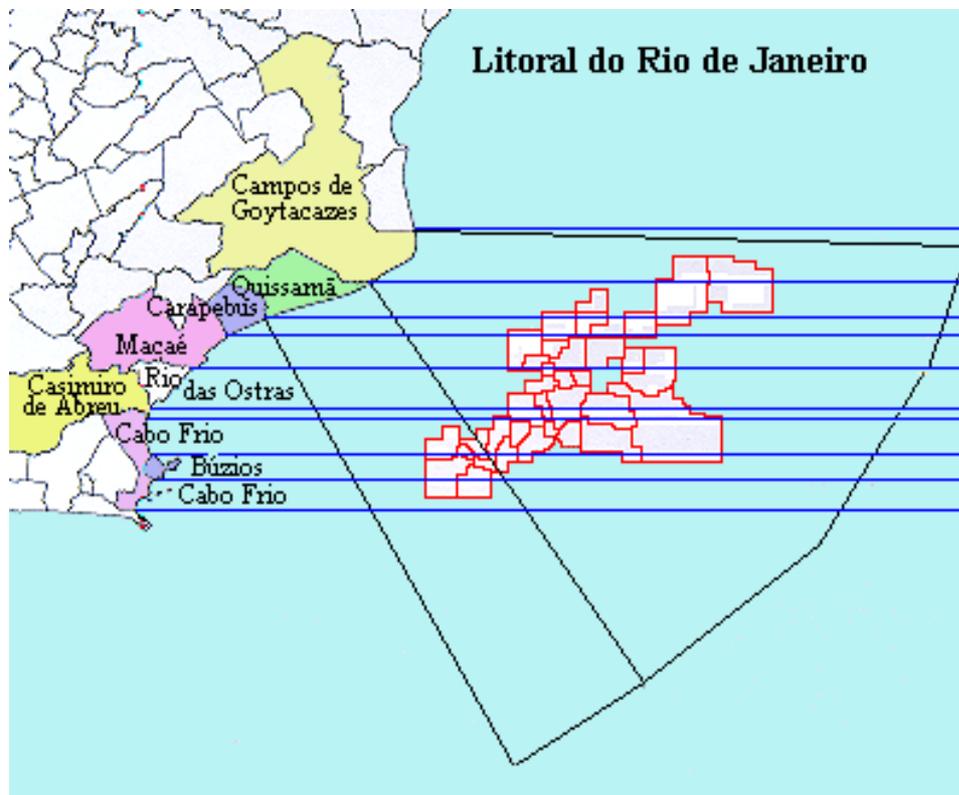
Beneficiários	Participação Especial distribuída ( mil R\$)			2002/2001 %
	2000	2001	2002	
<b>Total</b>	1.038.738	1.722.047	2.510.182	45,77
<b>Unidades da Federação</b>	415.495	688.819	1.004.073	45,77
Rio de Janeiro	415.495	682.946	995.630	45,78
<b>Municípios</b>	103.874	172.205	251.018	45,77
Armação dos Búzios	-	0,023	818	3.593.805,98
Cabo Frio	-	0,160	5.157	3.204.216,52
Campos dos Goytacazes	54.743	88.550	128.734	45,38
Carapebus	591	660	993	50,43
Casimiro de Abreu	-	-	1.217	-
Macaé	17.366	30.503	41.058	34,60
Quissamã	5.972	6.668	9.227	38,37
Rio das Ostras	25.202	44.267	61.703	39,39
São João da Barra	-	88	-	-100,00
<b>União</b>	519.369	861.024	1.225.091	45,47

(1) - Foi utilizado regime de caixa na elaboração da tabela.

(2) - Reais em valores correntes.

Fonte: ANP, 2003

**ANEXO IV - Bacia de Campos e a Extensão dos Limites Municipais**



Fonte: RENAULT, A. *As participações Governamentais sob a Lei do Petróleo*. Rio de Janeiro: Fundação José Bonifácio, 28 de maio de 2003 (Palestra).

**ANEXO V - Arrecadação de royalties dos Municípios Confrontantes da Bacia de Campos (1996-2003)**

Regiões de Governo e Municípios	Valor total de royalties arrecadados (mil R\$)							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (1)
<b>Estado do Rio de Janeiro</b>	<b>29.176</b>	<b>38.618</b>	<b>55.942</b>	<b>190.041</b>	<b>367.806</b>	<b>461.458</b>	<b>671.656</b>	<b>475.842</b>
<b>Total dos Municípios do RJ</b>	<b>31.641</b>	<b>41.986</b>	<b>60.652</b>	<b>206.708</b>	<b>397.059</b>	<b>497.353</b>	<b>740.207</b>	<b>518.628</b>
<b>Zona de Produção Principal (média)</b>	<b>66</b>	<b>78</b>	<b>1.887</b>	<b>17.006</b>	<b>32.576</b>	<b>40.799</b>	<b>61.340</b>	<b>43.205</b>
Armação de Búzios	2	23	879	6.774	12.071	15.608	26.345	17.932
Cabo Frio	75	90	1.612	13.175	23.371	29.955	52.076	36.015
Campos dos Goytacazes	240	268	5.435	48.461	94.025	118.237	172.779	120.804
Carapebus	3	21	797	6.166	10.859	12.842	19.110	12.167
Casimiro de Abreu	35	40	758	6.052	11.548	14.495	23.920	15.034
Miracema	122	130	3.651	34.758	67.461	84.425	140.036	98.408
Quissamã	55	59	1.853	14.648	25.077	28.130	36.860	24.001
Rio das Ostras	33	36	1.893	17.655	36.510	48.044	75.808	51.032
São João da Barra	28	35	102	5.362	12.263	15.459	5.126	13.449
<b>Região Norte Fluminense (média)</b>	<b>19</b>	<b>28</b>	<b>96</b>	<b>893</b>	<b>1.738</b>	<b>2.181</b>	<b>3.058</b>	<b>2.254</b>
Cardoso Moreira	14	23	77	714	1.390	1.753	2.538	1.837
Conceição de Macabu	13	22	91	851	1.655	2.063	2.885	2.087
São Fidélis	23	33	110	1.021	1.986	2.474	3.463	2.505
São Francisco de Itabapoana	24	33	106	987	1.920	2.435	3.347	2.588
<b>Região das Baixadas Litorâneas (média)</b>	<b>18</b>	<b>28</b>	<b>129</b>	<b>1.193</b>	<b>2.320</b>	<b>2.946</b>	<b>4.293</b>	<b>3.088</b>
Aranjuaçu	25	38	124	1.157	2.251	2.847	4.155	3.006
Arraial do Cabo	19	24	95	885	1.735	2.353	3.337	2.458
Cachoeiras de Macacu	25	36	207	1.881	3.648	4.586	6.747	4.781
Iguaba Grande	0,6	18	73	680	1.324	1.716	2.655	1.920
Rio Bonito	21	32	113	1.055	2.053	2.578	3.693	2.672
São Pedro da Aldeia	17	25	117	1.089	2.119	2.660	3.809	2.755
Saquarema	16	24	113	1.055	2.053	2.578	3.693	2.672
Silva Jardim	21	29	192	1.742	3.377	4.250	6.256	4.440

(1) - Valor referente aos royalties creditados até o mês de junho de 2003.

(2) - Foi utilizado regime de caixa na elaboração da tabela.

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2003) e Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro (1995-1996).

**ANEXO VI - Caracterização dos Municípios**

	População (2000)	Crescimento Demográfico (1997-2001)	Taxa média geométrica líquida de migração (1991-2000)
Armação dos Búzios	18.179	8,67%	6,43%
Cabo Frio	126.894	5,81%	3,84%
Campos dos Goytacazes	406.511	0,86%	-0,56%
Carapebus	8.651	2,00%	1,15%
Casimiro de Abreu	22.052	3,88%	1,85%
Macaé	131.550	3,85%	2,23%
Quissamã	13.668	3,01%	1,37%
Rio das Ostras	36.769	8,13%	6,55%
São João da Barra	27.503	3,13%	0,81%
<b>Municípios do Norte Fluminense (média)</b>	<b>27.305</b>	<b>0,56%</b>	<b>-0,44%</b>
Cardoso Moreira	12.579	-0,21%	-0,85%
Conceição de Macabu	18.706	1,09%	-0,44%
São Fidélis	36.789	6,90%	-0,23%
São Francisco de Itabapoana	41.145	0,65%	-0,23%
<b>Municípios das Baixadas Litorâneas (média)</b>	<b>44.607</b>	<b>3,27%</b>	<b>1,95%</b>
Araruama	82.803	3,82%	2,23%
Arraial do Cabo	23.864	2,06%	0,73%
Cachoeiras de Macacu	48.543	2,10%	1,04%
Iguaba Grande	15.052	7,17%	6,24%
Rio Bonito	49.641	1,05%	-0,32%
São Pedro da Aldeia	63.227	4,50%	2,85%
Saquarema	52.461	3,68%	2,47%
Silva Jardim	21.265	1,77%	0,34%

Fonte: Elaboração própria a partir de CIDE, 2002.

**ANEXO VII - Indicadores Econômicos**

	Equilíbrio Orçamentário (1)					Esforço Tributário Próprio (2)				
	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001
Armação dos Búzios	1,0035	1,0048	1,1191	1,0326	0,9904	1,875	0,687	0,433	0,503	0,423
Cabo Frio	0,9237	0,9644	1,0058	0,9754	0,0159	0,828	0,515	0,401	0,358	0,271
Campos dos Goytacazes	0,9602	1,0586	1,0450	1,0223	1,0735	0,302	0,276	0,179	0,120	0,091
Carapebus	1,0325	0,9584	1,0944	1,0032	0,9013	0,026	0,018	0,020	0,013	0,014
Casimiro de Abreu	1,0253	0,8815	1,0649	0,9808	0,9954	0,085	0,120	0,099	0,066	0,081
Macaé	0,9204	0,9617	1,0811	1,1452	1,1819	0,266	0,218	0,198	0,137	0,132
Quissamã	1,0271	1,0278	1,1076	1,0403	1,0306	0,027	0,029	0,022	0,016	0,016
Rio das Ostras	0,9147	1,0579	1,0813	1,3388	1,4869	0,737	0,847	0,205	0,111	0,043
São João da Barra	1,0359	0,9298	1,1453	0,9212	1,0284	0,105	0,102	0,081	0,065	0,063
<b>Municípios do Norte Fluminense (média)</b>	<b>0,9729</b>	<b>0,9574</b>	<b>1,0115</b>	<b>0,0994</b>	<b>1,1266</b>	<b>0,061</b>	<b>0,054</b>	<b>0,059</b>	<b>0,040</b>	<b>0,032</b>
Cardoso Moreira	0,9524	1,0923	1,0134	1,0565	1,1355	0,029	0,033	0,026	0,022	0,020
Conceição de Macabu	1,0308	0,9368	1,0168	0,8738	1,0713	0,078	0,059	0,064	0,064	0,019
São Fidélis	0,9526	1,0163	1,0468	0,9652	1,2179	0,063	0,070	0,790	0,049	0,065
São Francisco de Itabapoana	0,9558	0,7842	0,9822	1,0817	1,0566	0,075	0,046	0,066	0,025	0,025
<b>Municípios das Baixadas Litorâneas (média)</b>	<b>0,9361</b>	<b>1,0196</b>	<b>0,9852</b>	<b>1,0373</b>	<b>1,0830</b>	<b>0,372</b>	<b>0,338</b>	<b>0,316</b>	<b>0,356</b>	<b>0,286</b>
Araruama	1,0205	1,0597	0,9370	1,0437	1,0926	0,895	0,717	0,538	0,400	0,198
Arraial do Cabo	0,8829	0,8602	0,8903	1,4779	1,0228	0,170	0,439	0,393	0,115	0,421
Cachoeiras de Macacu	0,8790	0,9582	1,0037	1,1001	1,1056	0,124	0,121	0,181	0,121	0,107
Iguaba Grande	0,9863	0,9571	0,9817	0,6782	1,1281	0,316	0,309	0,246	1,214	0,588
Rio Bonito	0,9649	0,9567	0,9680	1,0046	-	0,223	0,201	0,211	0,213	0,218
São Pedro da Aldeia	0,8199	1,2306	1,0464	1,0376	0,9882	0,746	0,524	0,539	0,395	0,447
Saquarema	0,9767	1,1789	0,9998	0,9380	1,0216	0,426	0,385	0,361	0,343	0,247
Silva Jardim	0,9583	0,9551	1,0878	1,0187	1,2250	0,078	0,011	0,062	0,046	0,060

(1) - Equilíbrio Orçamentário = receita realizada / despesa executada

(2) - Esforço Tributário Próprio = (receita tributária própria + inscrição na dívida ativa) / receita arrecadada

Fonte: Elaboração Própria a partir de Estudos Socioeconômicos - TCE-RJ. Disponível em: <http://www.tce.rj.gov.br>.

**ANEXO VIII - Volume de investimentos realizados e volume de royalties arrecadado.**

	Investimentos <i>per capita</i> (1,00 R\$)		Investimentos (mil R\$)		Royalties e PE (mil R\$)		Invest./Royalties (%)	
	Média (1997/1998)	Média (1999/2001)	Média (1997/1998)	Média (1999/2001)	Média (1997/1998)	Média (1999/2001)	(1997/1998)	(1999/2001)
Armação de Búzios	137,90	253,21	2.141	4.645	465	11.540	460%	40%
Cabo Frio	28,51	92,62	3.197	13.038	917	22.410	349%	58%
Campos dos Goytacazes	22,84	176,08	7.941	215.507	3.045	135.343	261%	159%
Carapebus	213,26	560,46	1.768	4.878	427	10.443	414%	47%
Casimiro de Abreu	72,53	181,83	1.113	4.087	429	10.810	259%	38%
Macaé	48,11	536,86	5.805	24.028	<b>1.986</b>	78.528	292%	31%
Quissamã	196,04	971,07	2.498	13.375	999	27.000	250%	50%
Rio das Ostras	65,58	584,19	1.939	21.963	993	57.332	195%	38%
São João da Barra	71,62	214,76	1.814	5.993	94	11.142	1930%	54%
Municípios do Norte Fluminense	52,22	78,27	-	-	-	-	-	-
Municípios das Baixadas Litorâneas	33,27	64,50	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-RJ (2003) e Secretaria do Tesouro Nacional (2003).

**ANEXO IX - Dados complementares dos municípios formadores das Regiões Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas**

	PIB <i>per capita</i> (1,00 R\$)					Arrecadação de <i>Royalties</i> e PE, <i>per capita</i> (1,00 R\$)						
	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Municípios do Norte Fluminense</b>	<b>2.175</b>	<b>2.210</b>	<b>2.532</b>	<b>2.643</b>	<b>2.721</b>	<b>0,81</b>	<b>1,23</b>	<b>6,17</b>	<b>41,65</b>	<b>84,34</b>	<b>93,37</b>	<b>131,46</b>
Cardoso Moreira	2.609	2.566	2.406	2.541	3.140	1,21	1,93	9,41	63,81	130,80	139,67	202,21
Conceição de Macabu	2.075	2.191	2.585	2.573	2.602	0,70	1,18	6,66	46,47	92,56	109,04	152,44
São Fidélis	2.363	2.379	2.772	2.803	2.666	0,64	0,90	4,26	28,33	56,90	66,78	92,96
S. Francisco de Itabapoana	1.654	1.703	2.363	2.655	2.475	0,67	0,90	4,36	27,98	57,08	57,99	78,23
<b>Municípios das Baixadas Litorâneas</b>	<b>3.294</b>	<b>3.292</b>	<b>3.688</b>	<b>4.082</b>	<b>4.001</b>	<b>0,52</b>	<b>0,93</b>	<b>5,64</b>	<b>40,15</b>	<b>79,24</b>	<b>83,26</b>	<b>119,61</b>
Araruama	3.628	3.485	4.339	4.190	4.379	0,37	0,55	2,51	16,55	32,69	33,25	47,32
Arraial do Cabo	4.886	4.421	5.043	6.597	5.633	0,90	1,09	5,76	40,68	81,37	96,61	134,99
Cachoeiras de Macacu	2.853	2.880	3.185	3.335	3.863	0,58	0,81	5,79	42,47	83,36	92,70	134,14
Iguaba Grande	3.666	2.757	3.678	4.242	3.325	0,07	1,83	9,69	65,96	129,57	107,41	159,17
Rio Bonito	3.582	3.619	4.093	4.749	4.735	0,46	0,68	3,40	23,19	46,61	51,41	72,92
S. Pedro da Aldeia	2.990	3.792	3.058	3.316	3.773	0,29	0,44	2,62	18,39	36,05	40,62	56,43
Saquarema	2.694	3.039	3.467	3.349	3.346	0,36	0,53	3,18	22,40	43,82	47,51	66,51
Silva Jardim	2.054	2.341	2.638	2.876	2.951	1,09	1,54	12,14	91,54	180,46	196,59	285,38

Fonte: Elaboração própria a partir de CIDE, 2002.

	Participações Governamentais/Receitas Totais (%)				
	1997	1998	1999	2000	2001 (1)
<b>Municípios do Norte Fluminense</b>	<b>0,35</b>	<b>1,11</b>	<b>7,71</b>	<b>13,13</b>	<b>10,97</b>
Cardoso Moreira	0,37	1,27	7,52	12,61	11,53
Conceição de Macabu	0,34	1,75	10,41	16,02	13,58
São Fidélis	0,3	1,28	5,95	12,06	8,88
S. Francisco de Itabapoana	0,4	0,13	6,95	11,82	9,9
<b>Municípios das Baixadas Litorâneas</b>	<b>0,24</b>	<b>0,96</b>	<b>7,27</b>	<b>11,81</b>	<b>11,95</b>
Araruama	0,19	0,6	3,4	5,99	5,51
Arraial do Cabo	0,23	1,14	6,61	8,98	14,06
Cachoeiras de Macacu	0,25	0,17	11	18,67	18,64
Iguaba Grande	0,32	1,2	7,06	11,99	12,06
Rio Bonito	0,24	0,93	5,53	9,75	9,71
S. Pedro da Aldeia	0,2	0,8	5,66	9,25	8,6
Saquarema	0,18	0,77	5,14	8,25	5,92
Silva Jardim	0,32	2,07	13,76	21,56	21,07

(1) - Foram utilizados receitas de *royalties*, sem os repasses Estaduais (Art. 9º da Lei federal n.º 7.990/89).

Fonte: Elaboração própria a partir de CIDE, 2002.

**ANEXO IX - Dados complementares dos municípios formadores das Regiões Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas**

	Royalties (1) (A)	Receitas Tributárias x Royalties 1997-2001 (mil R\$)						Transferências do Estado x Royalties 1997-2001 (mil R\$)					
		IPTU	ITBI	ISS	Taxas	Total (2) (B)	(A/B) %	ICMS	IPVA	IPI	FUNDEF	Total (3) (C)	(A/C) %
<b>Municípios do N. Fluminense</b>	<b>5.198</b>	<b>1.018</b>	<b>240</b>	<b>487</b>	<b>315</b>	<b>2.084</b>	<b>249%</b>	<b>27.527</b>	<b>459</b>	<b>50</b>	<b>6.005</b>	<b>35.067</b>	<b>15%</b>
Cardoso Moreira	4.163	286	108	444	100	940	443%	22.690	218	177	5.025	30.313	14%
Conceição de Macabu	4.874	591	101	210	119	1.021	478%	20.621	396	21	3.091	24.736	20%
São Fidélis	5.903	1.903	544	637	511	3.919	151%	29.038	110	2	8.280	40.705	14%
S. Francisco de Itabapoana	5.848	527	276	739	604	2.541	230%	36.760	124	-	7.625	44.509	13%
<b>Municípios das Baixadas Lit.</b>	<b>6.861</b>	<b>8.417</b>	<b>1.321</b>	<b>3.168</b>	<b>2.917</b>	<b>10.036</b>	<b>43%</b>	<b>25.845</b>	<b>2.007</b>	<b>80</b>	<b>13.998</b>	<b>43.547</b>	<b>16%</b>
Araruama	6.739	21.095	2.737	4.948	12.068	40.849	16%	33.859	4.748	166	34.417	73.304	9%
Arraial do Cabo	5.282	5.938	681	2.814	884	10.453	50%	19.968	771	-	6.981	34.256	15%
Cachoeiras de Macacu	10.663	2.998	1.163	1.925	189	6.280	170%	32.980	1.291	-	9.057	31.811	34%
Iguaba Grande	3.979	8.398	1.355	595	1.528	11.877	34%	18.353	452	-	3.755	24.203	16%
Rio Bonito	6.091	4.526	688	9.545	1.721	16.478	37%	26.724	4.920	-	15.459	47.152	13%
S. Pedro da Aldeia	6.247	13.270	1.374	2.912	1.383	19.651	31%	27.562	1.860	31	17.093	46.550	13%
Saquarema	6.042	12.001	2.012	1.886	4.534	20.433	30%	21.622	1.835	260	17.906	31.598	19%
Silva Jardim	9.845	820	419	718	312	2.270	434%	25.700	380	191	7.321	35.871	27%

(1) Royalties = royalties + participações especiais.

(2) Total = IPTU + ITBI + ISS + Taxas + Contribuições de Melhoria

(3) Total = ICMS + IPVA + IPI + FUNDEF + Outras

**ANEXO IX - Dados complementares dos municípios formadores das Regiões Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas (continuação)**

	Royalties (1) (A)	Transferências da União x Royalties 1997-2001 (mil R\$)					
		FPM	IRRF	ITR	ICMS exportação	Total (4) (D)	(A/D) %
<b>Municípios do N. Fluminense</b>	<b>5.198</b>	<b>10.283</b>	<b>417</b>	<b>63</b>	<b>107</b>	<b>15.005</b>	<b>35%</b>
Cardoso Moreira	4.163	7.458	444	52	-	11.570	36%
Conceição de Macabu	4.874	10.439	361	39	403	16.308	30%
São Fidélis	5.903	14.039	842	91	-	25.639	23%
S. Francisco de Itabapoana	5.848	6.409	22	70	-	6.502	90%
<b>Municípios das Baixadas Lit.</b>	<b>6.861</b>	<b>15.218</b>	<b>999</b>	<b>53</b>	<b>179</b>	<b>22.464</b>	<b>31%</b>
Araruama	6.739	23.595	1.852	135	-	12.570	54%
Arraial do Cabo	5.282	4.383	176	-	-	16.834	31%
Cachoeiras de Macacu	10.663	16.318	748	87	403	19.333	55%
Iguaba Grande	3.979	6.905	494	-	273	8.695	46%
Rio Bonito	6.091	13.074	912	64	-	20.592	29%
S. Pedro da Aldeia	6.247	20.233	1.173	17	99	27.074	23%
Saquarema	6.042	18.085	1.720	40	244	32.225	18%
Silva Jardim	9.845	12.162	914	83	414	16.802	58%

(4) Total = FPM + IRRF + ICMS exportação + Outras

(5) Alguns dados relativos às arrecadações dos municípios, não se encontravam disponíveis por completo, no documento utilizado como fonte de dados. Desta maneira, não foram considerados no cálculo total da média de sua Região correspondente, para que o média final das Regiões não ficasse superestimado. Daí algumas discrepâncias em relação aos valores encontrados nas comparações individuais entre Royalties e demais tributos, para cada município, e o valor final das Regiões (Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas).

**ANEXO IX - Dados complementares dos municípios formadores das Regiões Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas (cont.)**

	<b>IDH-M 1991</b>	Posição no Estado RJ	<b>IDH-M 2000</b>	Posição no Estado RJ	<b>IQM (1998)</b>	Posição no Estado RJ	<b>IQM Carências</b>	Posição no Estado RJ
<b>Municípios do N. Fluminense</b>	<b>0,687</b>	<b>45</b>	<b>0,718</b>	<b>76</b>	<b>0,1076</b>	<b>75</b>	<b>58,2%</b>	<b>30</b>
Cardoso Moreira	0,721	18	0,706	89	0,0942	81	63,3%	5
Conceição de Macabu	0,712	22	0,738	65	0,1824	58	57,3%	38
São Fidélis	0,659	70	0,741	61	0,1537	71	51,5%	63
São Francisco de Itabapoana	0,657	71	0,688	90	0,0000	91	60,6%	16
<b>Municípios das Baixadas Lit.</b>	<b>0,693</b>	<b>44</b>	<b>0,767</b>	<b>39</b>	<b>0,2067</b>	<b>50</b>	<b>55,5%</b>	<b>41</b>
Araruama	0,769	3	0,756	49	0,3187	21	51,0%	66
Arraial do Cabo	0,750	6	0,790	14	0,2101	47	45,9%	78
Cachoeiras de Macacu	0,725	13	0,752	55	0,1390	75	58,6%	28
Iguaba Grande	0,706	28	0,796	9	0,2636	32	59,9%	19
Rio Bonito	0,667	63	0,772	37	0,2539	33	54,1%	51
São Pedro da Aldeia	0,645	77	0,78	27	0,1886	55	54,2%	48
Saquarema	0,640	80	0,762	46	0,1748	60	58,7%	26
Silva Jardim	0,638	82	0,731	75	0,1052	79	61,5%	11

Fonte: Elaboração própria a partir do Novo Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (disponível em: <http://www.pnud.org.br>), CIDE (1998, 2001 e 2002), TCE-RJ (2003) e FGV (2003).

	Taxa de mortalidade infantil (1)		Taxa de crescimento do n.º de empregos (1996-2000)	Número total de matrículas (2)			Proporção de Miseráveis (3) (2003)	Posição no Estado do RJ
	1998	2000		1998	2001	%		
<b>Municípios do N. Fluminense</b>	<b>21,8%</b>	<b>18,5%</b>	<b>16,1%</b>	<b>7.528</b>	<b>8.007</b>	<b>6,4</b>	<b>31,11%</b>	<b>70,2</b>
Cardoso Moreira	19,8%	11,2%	-4,2%	3.357	3.457	2,9	32,44%	86
Conceição de Macabu	23,3%	26,4%	35,4%	5.768	5.999	4,0	22,53%	43
São Fidélis	17,9%	13,9%	23,7%	9.174	9.391	2,3	25,68%	61
São Francisco de Itabapoana	26,1%	22,6%	-3,6%	11.813	13.182	11,6	43,80%	91
<b>Municípios das Baixadas Lit.</b>	<b>21,3%</b>	<b>21,3%</b>	<b>10,0%</b>	<b>11.451</b>	<b>13.472</b>	<b>17,6</b>	<b>21,69%</b>	<b>25,9</b>
Araruama	20,9%	22,4%	21,4%	23.405	26.835	14,7	24,30%	51
Arraial do Cabo	16,7%	22,8%	3,3%	5.558	6.685	20,3	14,14%	7
Cachoeiras de Macacu	25,7%	16,3%	5,7%	11.876	13.892	17,0	21,28%	31
Iguaba Grande	16,5%	21,8%	7,8%	3.491	4.601	31,8	16,04%	14
Rio Bonito	25,1%	17,6%	83,7%	14.447	16.218	12,3	21,42%	34
São Pedro da Aldeia	16,6%	24,0%	11,3%	14.835	17.773	19,8	20,84%	30
Saquarema	27,6%	26,2%	18,6%	13.284	16.063	20,9	21,30%	32
Silva Jardim	21,6%	19,7%	29,0%	4.716	5.709	21,1	34,17%	88

Fonte: Elaboração própria a partir de CIDE (1998, 2001 e 2002), TCE-RJ (2003) e FGV (2003).

(1) - Para 1000 nascidos vivos.

(2) - Incluindo ensino infantil, fundamental e médio.

(3) - Parcela da população cuja renda familiar *per capita* está abaixo da linha de indigência (arbitrada em R\$ 76,00), que é insuficiente para adquirir uma cesta de bens de consumo, capaz de satisfazer as necessidades básicas individuais.

**ANEXO IX - Dados complementares dos municípios formadores das Regiões Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas (cont.)**

	Administração e Planejamento		Educação e Cultura		Habitação e Urbanismo		Saúde e Saneamento	
	média (97/98)	média (99/01)	média (97/98)	média (99/01)	média (97/98)	média (99/01)	média (97/98)	média (99/01)
<b>Municípios do N. Fluminense</b>	<b>1.487</b>	<b>2.380</b>	<b>2.365</b>	<b>4.233</b>	<b>1.439</b>	<b>1.809</b>	<b>1.667</b>	<b>2.754</b>
Cardoso Moreira	1.275	1.723	1.912	3.604	1.647	1.454	1.169	1.940
Conceição de Macabu	1.180	2.191	1.507	2.600	1.061	1.756	1.426	2.613
São Fidélis	2.187	3.956	2.480	4.567	1.190	1.709	1.590	2.546
São Francisco de Itabapoana	1.306	1.649	3.560	6.162	1.858	2.315	2.482	3.917
<b>Municípios das Baixadas Lit.</b>	<b>4.161</b>	<b>6.091</b>	<b>3.699</b>	<b>6.257</b>	<b>1.237</b>	<b>1.750</b>	<b>2.751</b>	<b>4.334</b>
Araruama	7.772	14.373	6.577	12.190	1.036	590	3.459	7.923
Arraial do Cabo	3.080	2.682	2.474	3.449	750	758	2.883	3.106
Cachoeiras de Macacu	3.282	5.097	5.010	6.744	563	384	3.793	2.602
Iguaba Grande	2.129	4.359	1.663	3.427	1.959	1.279	993	3.251
Rio Bonito	4.285	8.646	4.703	5.442	1.162	1.945	2.422	2.669
São Pedro da Aldeia	4.061	3.393	3.525	7.711	2.441	5.543	3.188	4.495
Saquarema	6.493	8.385	3.287	7.132	980	1.361	2.684	7.047
Silva Jardim	2.183	1.790	2.353	3.961	1.003	2.140	2.584	3.581

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-RJ, 2003.

**Anexo IX - Composição das Receitas Correntes Municipais - 1997/ 2001 (continuação)**

	Trasferências do Estado		Receita Tributária		Receita Patrimonial	
	1997	2001	1997	2001	1997	2001
<b>Municípios do N. Fluminense</b>	<b>62,7%</b>	<b>51,5%</b>	<b>4,0%</b>	<b>2,5%</b>	<b>0,1%</b>	<b>1,9%</b>
Cardoso Moreira	66%	52%	2%	1%	0,0%	3,0%
Conceição de Macabu	54%	49%	3%	2%	0,0%	1,2%
São Fidélis	50%	40%	5%	4%	0,4%	3,0%
São Francisco de Itabapoana	81%	65%	6%	3%	0,0%	0,6%
<b>Municípios das Baixadas Lit.</b>	<b>43,2%</b>	<b>44,6%</b>	<b>20,4%</b>	<b>14,0%</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,2%</b>
Araruama	36%	42%	33%	20%	0,2%	1,0%
Arraial do Cabo	41%	46%	15%	12%	1,2%	4,2%
Cachoeiras de Macacu	49%	49%	10%	7%	4,0%	-
Iguaba Grande	47%	48%	32%	19%	0,6%	1,3%
Rio Bonito	49%	46%	15%	22%	0,3%	0,0%
São Pedro da Aldeia	40%	43%	31%	14%	1,3%	1,2%
Saquarema	29%	33%	22%	15%	1,5%	1,3%
Silva Jardim	55%	50%	5%	3%	0,1%	0,9%

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

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-RJ (2003) e CIDE (2002).

**Composição das Receitas Correntes Municipais - 1997/ 2001 (continuação)**

	Outras Receitas Correntes		Transferências da União		Receita de Contribuição	
	1997	2001	1997	2001	1997	2001
<b>Municípios do N. Fluminense</b>	<b>3,4%</b>	<b>5,6%</b>	<b>29,5%</b>	<b>25,2%</b>	<b>-</b>	<b>13,2%</b>
Cardoso Moreira	1%	2%	31%	25%	-	17%
Conceição de Macabu	7%	2%	36%	33%	-	14%
São Fidélis	4%	17%	40%	27%	-	9%
São Francisco de Itabapoana	2%	2%	11%	16%	-	13%
<b>Municípios das Baixadas Lit.</b>	<b>8,9%</b>	<b>5,7%</b>	<b>26,5%</b>	<b>21,7%</b>	<b>-</b>	<b>12,7%</b>
Araruama	8%	7%	23%	24%	-	6%
Arraial do Cabo	11%	2%	32%	21%	-	15%
Cachoeiras de Macacu	10%	3%	27%	19%	-	21%
Iguaba Grande	4%	2%	16%	17%	-	13%
Rio Bonito	6%	9%	30%	13%	-	10%
São Pedro da Aldeia	9%	5%	19%	28%	-	9%
Saquarema	13%	15%	35%	29%	-	7%
Silva Jardim	10%	2%	30%	23%	-	21%

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

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-RJ (2003) e CIDE (2002).

**ANEXO IX - Dados complementares dos municípios formadores das Regiões Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas (continuação)**

	Administração e Planejamento		Educação e Cultura		Habitação e Urbanismo		Saúde e Saneamento	
	média (97/98)	média (99/01)	média (97/98)	média (99/01)	média (97/98)	média (99/01)	média (97/98)	média (99/01)
<b>Municípios do Norte Fluminense</b>	<b>1.487</b>	<b>2.380</b>	<b>2.365</b>	<b>4.233</b>	<b>1.439</b>	<b>1.809</b>	<b>1.667</b>	<b>2.754</b>
Cardoso Moreira	1.275	1.723	1.912	3.604	1.647	1.454	1.169	1.940
Conceição de Macabu	1.180	2.191	1.507	2.600	1.061	1.756	1.426	2.613
São Fidélis	2.187	3.956	2.480	4.567	1.190	1.709	1.590	2.546
São Francisco de Itabapoana	1.306	1.649	3.560	6.162	1.858	2.315	2.482	3.917
<b>Municípios das Baixadas Litorâneas</b>	<b>4.161</b>	<b>6.091</b>	<b>3.699</b>	<b>6.257</b>	<b>1.237</b>	<b>1.750</b>	<b>2.751</b>	<b>4.334</b>
Araruama	7.772	14.373	6.577	12.190	1.036	590	3.459	7.923
Arraial do Cabo	3.080	2.682	2.474	3.449	750	758	2.883	3.106
Cachoeiras de Macacu	3.282	5.097	5.010	6.744	563	384	3.793	2.602
Iguaba Grande	2.129	4.359	1.663	3.427	1.959	1.279	993	3.251
Rio Bonito	4.285	8.646	4.703	5.442	1.162	1.945	2.422	2.669
São Pedro da Aldeia	4.061	3.393	3.525	7.711	2.441	5.543	3.188	4.495
Saquarema	6.493	8.385	3.287	7.132	980	1.361	2.684	7.047
Silva Jardim	2.183	1.790	2.353	3.961	1.003	2.140	2.584	3.581

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-RJ, 2003.

**Composição das Receitas Correntes Municipais - 1997/ 2001**

	Transferências do Estado		Receita Tributária		Receita Patrimonial		Outras Receitas Correntes		Transferências da União		Receita de Contribuição	
	1997	2001	1997	2001	1997	2001	1997	2001	1997	2001	1997	2001
<b>Municípios do Norte Fluminense</b>	<b>62,7%</b>	<b>51,5%</b>	<b>4,0%</b>	<b>2,5%</b>	<b>0,1%</b>	<b>1,9%</b>	<b>3,4%</b>	<b>5,6%</b>	<b>29,5%</b>	<b>25,2%</b>	-	<b>13,2</b>
Cardoso Moreira	66%	52%	2%	1%	0,0%	3,0%	1%	2%	31%	25%	-	179
Conceição de Macabu	54%	49%	3%	2%	0,0%	1,2%	7%	2%	36%	33%	-	149
São Fidélis	50%	40%	5%	4%	0,4%	3,0%	4%	17%	40%	27%	-	99
São Francisco de Itabapoana	81%	65%	6%	3%	0,0%	0,6%	2%	2%	11%	16%	-	139
<b>Municípios das Baixadas Litorâneas</b>	<b>43,2%</b>	<b>44,6%</b>	<b>20,4%</b>	<b>14,0%</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,2%</b>	<b>8,9%</b>	<b>5,7%</b>	<b>26,5%</b>	<b>21,7%</b>	-	<b>12,7</b>
Araruama	36%	42%	33%	20%	0,2%	1,0%	8%	7%	23%	24%	-	6%
Arraial do Cabo	41%	46%	15%	12%	1,2%	4,2%	11%	2%	32%	21%	-	159
Cachoeiras de Macacu	49%	49%	10%	7%	4,0%	-	10%	3%	27%	19%	-	219
Iguaba Grande	47%	48%	32%	19%	0,6%	1,3%	4%	2%	16%	17%	-	139
Rio Bonito	49%	46%	15%	22%	0,3%	0,0%	6%	9%	30%	13%	-	109
São Pedro da Aldeia	40%	43%	31%	14%	1,3%	1,2%	9%	5%	19%	28%	-	99
Saquarema	29%	33%	22%	15%	1,5%	1,3%	13%	15%	35%	29%	-	79
Silva Jardim	55%	50%	5%	3%	0,1%	0,9%	10%	2%	30%	23%	-	219

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

Fonte: Elaboração própria a partir de TCE-RJ (2003) e CIDE (2002).