

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
Departamento de Sociologia e Política

**Competição e Cooperação entre os municípios confrontantes  
com a Bacia de Campos no Estado do Rio de Janeiro**

MONOGRAFIA

Rodrigo Chaloub Dieguez  
Orientador: Ricardo Emanuel Ismael de Carvalho

**2007**

## **Agradecimentos:**

Agradeço ao meu orientador Ricardo Emanuel Ismael de Carvalho pelo incentivo a me tornar um pesquisador e pela relação sempre muito saudável e confiança ao longo de três anos de pesquisas, desde o 4º período do curso. Antes disso, no 2º período, em 2004, na primeira aula do curso de “Construção do Liberalismo e suas Críticas”, o Prof. Ricardo passou uma tarefa simples para aos alunos: “tragam a definição de liberalismo que vocês encontrarem em enciclopédias e dicionários”. Pesquisei em três fontes diferentes, “Aurélio”, “Larousse” e “Houaiss”, mal sabia que era a primeira de muitas pesquisas que realizaríamos juntos, sempre com muito profissionalismo, mas sempre sabendo que podia contar com sua amizade.

Agradeço aos professores e funcionários do Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio, sempre muito atenciosos e prestativos para qualquer dúvida ou solicitação.

Agradeço a todos os que participaram do grupo de pesquisa “Pobreza e Desigualdade”, que sempre funcionou bem como grupo e como amigos.

Agradeço ao CNPq pela bolsa de iniciação científica, que apoiou o projeto de pesquisa desta monografia.

Agradeço aos entrevistados Elói Fernández y Fernández (ONIP), Alfredo Renault (ONIP), Rodrigo Serra (UCAM-Campos) e Luís Mário Concebida (Prefeitura de Campos dos Goytacazes/RJ) pelas contribuições importantíssimas para o desenvolvimento desta monografia. Agradeço também ao CPDOC pela oportunidade de acesso a algumas fontes primárias essenciais.

Agradeço aos meus amigos que, de uma forma ou de outra, sempre me apoiaram, sejam os do curso de Ciências Sociais (em especial, Ricardo, Guilherme, Júlia, Ana Cláudia Penha e Ana Cláudia Britto), sejam os de fora do curso (dentre eles, muitos de Comunicação Social) e, claro, aqueles fora do ambiente da faculdade.

Agradeço à minha família. Meus avós, que dos quatro somente minha avó materna poderá me ver formado, mas todos importantíssimos na minha formação, em especial meu avô Amir. Aos meus pais, que, mesmo sendo engenheiros, receberam de braços abertos minha decisão de entrar para este mundo fantástico e, ao mesmo tempo, nebuloso que é as ciências sociais. E ao meu irmão que sempre está ao meu lado.

Agradeço, enfim, para todos aqueles que não foram citados aqui, mas contribuíram de alguma forma para o trabalho aqui exposto.

## **Resumo**

O objetivo deste estudo é analisar o novo processo político envolvendo os municípios confrontantes com a Bacia de Campos, marcado por mecanismos competitivos e cooperativos, tendo como referência as tendências do federalismo brasileiro, desde a promulgação da Constituição de 1988. Como ponto de partida, serão analisados os fatores envolvidos no surgimento da indústria do petróleo na região da Bacia de Campos e a transição do ciclo econômico da indústria sucroalcooleira para a indústria do petróleo. Outra questão levantada é a influência da nova Lei do Petróleo (Lei 9478/97) para os municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos, elevando significativamente suas receitas municipais e dando início a uma reconfiguração das alianças políticas locais. Finalmente, mostra-se que na dinâmica regional foi criada uma arena política de cooperação horizontal, a Ompetro, e simultaneamente, emergiu um claro cenário de competição intermunicipal pela atração de empreendimentos privados, favorecido pela criação, em diversas localidades, dos fundos de desenvolvimento municipais lastreados nos royalties do petróleo.

**Palavras Chave:** Federalismo, Competição-Cooperação Horizontal, indústria do petróleo, Bacia de Campos

## **Abstract**

The objective of this study is to analyze the political relations between the city halls to face the “Bacia de Campos”, with reference to the trends of Brazilian federalism, since the promulgation of the 1988 Constitution. As a starting point, the factors involved in the emergence of the oil industry in the region of the “Bacia de Campos” and the transition of the economic cycle sugar-cane industry for the oil industry would be analyzed. Another issue approached is the influence of new Oil Act (Act 9478/97) to the municipalities of the Main Zone Production of the “Bacia de Campos”, increasing its municipal revenues and beginning a reconfiguration of the local political alliances. The primary focus is to study the municipal governments of the Main Zone Production of “Bacia de Campos”, identifying competitive and cooperative mechanisms between these city halls.

**Keywords:** Competition and Cooperation, Royalties, “Bacia de Campos”

## Índice

<b>Introdução.....</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo 1: O Federalismo Contemporâneo e a cooperação horizontal entre as unidades subnacionais .....</b>	<b>12</b>
1.1) A Federação como estrutura constitucional e processo político .....	13
1.2) A cooperação entre as unidades subnacionais no modelo federalista .....	16
1.3) O debate sobre o federalismo brasileiro .....	19
1.4) As tendências do federalismo brasileiro após a promulgação da Constituição de 1988 no contexto de globalização .....	21
1.5) Considerações finais .....	24
<b>Capítulo 2: Contextualizando os municípios confrontantes com a Bacia de Campos .....</b>	<b>26</b>
2.1) O contexto internacional e a descoberta da Bacia de Campos .....	27
2.2) Aglomeração industrial de petróleo e gás entre na região do petróleo da Bacia de Campos .....	32
2.3) A transição do ciclo econômico da cana para o petróleo e os impactos na região.....	34
<b>Capítulo 3: O novo paradigma da indústria do petróleo a partir da aprovação da Nova Lei do Petróleo (Lei 9478/97) .....</b>	<b>39</b>
3.1) A reconfiguração institucional da indústria do petróleo no Brasil .....	39
3.2) A legislação do petróleo e a definição dos critérios de rateio dos royalties .....	45
<b>Capítulo 4: Competição e cooperação entre os municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos, no Estado do Rio de Janeiro.....</b>	<b>53</b>
4.1) O crescimento econômico nos municípios confrontantes com a Bacia de Campos ....	53
4.2) Os mecanismos competitivos e cooperativos entre os municípios confrontantes com a Bacia de Campos .....	56

<b>Conclusão.</b> .....	74
-------------------------	----

<b>Referências Bibliográficas</b> .....	78
---	----

## **Lista de Tabelas, Gráficos e Figuras**

### **Tabelas:**

#### Capítulo 2:

Tabela I: Origem do consumo de petróleo no Brasil entre 1960 e 1973, em milhões de barris .....	27
---	----

Tabela II: Origem das importações de petróleo no Brasil entre 1960 e 1972 .....	28
---	----

Tabela III: Ano de descoberta e início de produção dos principais campos de petróleo da Bacia de Campos .....	31
---	----

Tabela IV: Produção de petróleo no Estado do Rio de Janeiro e no Brasil .....	35
---	----

Tabela V: Produção de gás natural no Estado do Rio de Janeiro e no Brasil .....	35
---	----

#### Capítulo 3:

Tabela VI: Postos de trabalho em atividades de extração mineral entre os municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos .....	51
--	----

#### Capítulo 4:

Tabela VII: Recebimento de royalties pelos municípios da Ompetro em 2000, 2003 e 2006 .....	56
---	----

Tabela VIII: Participação das Regiões e Estados no PIB 1985-2000 .....	58-59
--	-------

Tabela IX: Posição dos 10 maiores municípios em relação ao PIB e participação relativa do PIB e da população – 1999 – 2004.....	60
---	----

Tabela X: Participação relativa e diferença absoluta na participação relativa, segundo os municípios com pelo menos 0,5% do PIB – 1999 – 2004.....	61
--	----

Tabela XI: Participação relativa da população, PIB total e participação relativa e acumulada dos 5 principais municípios, segundo Unidades da federação e municípios 2004.....	62-63
--	-------

Tabela XII: Participação relativa do PIB, segundo as capitais e municípios dentro e fora da região metropolitana – 1999 – 2004.....	63
---	----

Tabela XIII: Participação relativa do PIB na Unidade da Federação, segundo Unidades da Federação, Capitais e Regiões Metropolitanas das Capitais 1999 – 2004.....	64
Tabela XIV: Posição dos 10 maiores municípios em relação ao PIB per capitã e total e participação relativa da população – 1999-2004.....	65
Tabela XV: Evolução do quadro político-partidário entre os municípios da Ompetro.....	70

### Gráficos:

#### Capítulo 4:

Gráfico I: Arrecadação de royalties pelos Municípios da Ompetro em 2000, 2003 e 2006.....	54
Gráfico II: Participação das regiões no Produto Interno Bruto do Brasil a preços correntes 1985-2004 .....	57
Gráfico III: Comparação entre a arrecadação com FPM e com os royalties do Petróleo em 2005 entre os municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos.....	65
Gráfico IV: Participação relativa do FPM, dos royalties de demais fontes de arrecadação no orçamento municipal dos municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos, no ano de 2005.....	66

### Figuras:

#### Capítulo 3:

Figura I: Limites Ortogonais e Paralelos na Bacia de Campos .....	50
---	----

#### Capítulo 4:

Figura II: Estado do Rio de Janeiro, municípios da Região Norte-Fluminense.....	68
Figura III: Estado do Rio de Janeiro, municípios da Ompetro.....	68

## Introdução

A presente monografia deriva de uma pesquisa de iniciação científica realizada junto ao Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio, financiada pelo Programa Institucional de Bolsas para Iniciação Científica (PIBIC) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), e orientada pelo professor Ricardo Ismael de Carvalho, intitulada “A OMPETRO e as Iniciativas Cooperativas entre os Municípios Produtores de Petróleo e Gás e Limítrofes, da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos no Estado do Rio de Janeiro”.

O tema principal desta monografia é a discussão em torno das tendências recentes do federalismo brasileiro, enfocando as relações entre as prefeituras dos municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos no Estado do Rio de Janeiro (Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casemiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra). Isto é, como os poderes executivos dos respectivos municípios se comportaram nos últimos anos frente às novas perspectivas trazidas pela indústria do petróleo, dentro do contexto federativo marcado pela Constituição de 1988.

A relevância do tema selecionado está vinculada ao recente destaque que esta região vem merecendo nos últimos anos, em função de um crescimento econômico destoante dos demais municípios do interior do Estado do Rio de Janeiro. As inquietações sobre como essas prefeituras estão reagindo ao novo contexto trazido pela indústria do petróleo são as principais fontes de estímulo para esta pesquisa.

Uma nova experiência nas relações horizontais entre os municípios desta região é significativa para o entendimento dos rumos do federalismo brasileiro contemporâneo, que oferece maior visibilidade e autonomia às unidades subnacionais. Além da abordagem realizada através da análise do texto constitucional, típica do direito constitucional, e das repartições tributárias entre as três dimensões federativas (União, estados e municípios), própria do federalismo fiscal, o enfoque sobre o processo político oferecido pelo campo da ciência política, permite aprofundar melhor a compreensão a respeito das relações de poder entre as unidades subnacionais e a União. As relações horizontais entre os governos locais fortalecem o pacto federativo que baliza o nosso sistema político, isto é, a distribuição territorial do poder caracterizada pela garantia de autonomia dos estados e municípios. Estudos antes concentrados na atuação dos governos estaduais podem agora serem utilizados como referência para a compreensão da ação dos governos municipais, em virtude de maiores

responsabilidades e atribuições por estes recebidas desde a promulgação da Constituição de 1988.

O presente trabalho investiga os elementos que estimulam cooperação e competição entre as prefeituras dos municípios confrontantes com a Bacia de Campos, objetivando, dessa forma, verificar se há uma tendência de acirramento ou amenização das desigualdades espaciais entre tais municípios, e até mesmo, entre estes e outros municípios localizados próximos à região.

Não se pode esquecer que estamos tratando de uma federação reconhecidamente marcada por uma profunda assimetria, em que alguns poucos municípios concentram grande parte da riqueza do país. Como consequência disso, qualquer estímulo à competição entre municípios pode intensificar as suas desigualdades, considerando-se um jogo cujos atores em disputa não possuem o mesmo poder de atuação. Os municípios escolhidos para serem analisados são, sem dúvida, altamente privilegiados do recebimento dos royalties do petróleo, como poderemos ver posteriormente. A competição pode não trazer resultados tão desiguais entre eles próprios, porém podem acirrar ainda mais a assimetria em relação a outros municípios localizados a sua volta.

O tema sugerido instiga, portanto, um importante aspecto do federalismo contemporâneo e do próprio caso brasileiro, ressaltando, dessa forma, a dimensão horizontal das ações políticas cooperativas e competitivas no âmbito regional.

Uma segunda razão que justifica o tema escolhido é o destaque que os municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos vêm recebendo nos últimos anos. Com a estagnação econômica da capital fluminense, o eixo de crescimento do estado foi sendo deslocado para fora de sua região metropolitana, conforme pode ser visto nas últimas pesquisas apresentadas pelo IBGE, se sobressaindo nesta tendência os municípios selecionados para esta pesquisa.

O referencial teórico-metodológico utilizado está baseado no enfoque do federalismo no continuum cooperação-competição, descrito pelo cientista político Daniel Elazar, e adotado por Ricardo Ismael em seus trabalhos sobre o declínio da cooperação entre os governos estaduais no Nordeste. Nesta oportunidade, procuraremos chamar a atenção para os mecanismos cooperativos e competitivos presentes processo político envolvendo os municípios confrontantes com a Bacia de Campos.

Em segundo lugar, será feito um estudo histórico dos fatores envolvidos no surgimento da indústria do petróleo no Norte-Fluminense, a partir da descoberta de campos de petróleo na Bacia de Campos em 1974 (o Campo de Garoupa), e a sua exploração comercial

iniciada em 1977 no Campo de Enchova. A partir desse período, houve uma série de transformações na região, em função da instalação da Petrobrás no município de Macaé, que terminou atraindo inúmeras outras firmas para a região formando uma aglomeração industrial (SILVESTRE, 2006).

Além disso, serão discutidas as principais modificações que a Lei nº 9478/97 (nova Lei do Petróleo) trouxe na regulação do setor de petróleo e gás, através da quebra do monopólio da Petrobrás sobre a exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil, da criação da Agência Nacional do Petróleo (ANP) e do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), assim como da distribuição das participações governamentais (royalties e participações especiais, por exemplo).

Como enfoque principal da monografia, será investigado o processo de formação, a atuação e os objetivos da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e Limítrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos (Ompetro), como uma arena política de cooperação horizontal<sup>1</sup>, e a criação por parte de várias localidades na região de fundos de desenvolvimento municipal, estabelecendo assim estímulos para a competição no Norte fluminense.

A análise realizada nesta monografia está apoiada em um levantamento bibliográfico e leitura de textos teóricos que possam contribuir para a sua análise, além de pesquisa em sítios na Internet que possuam artigos e trabalhos sobre os municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos do Estado do Rio de Janeiro. Para compreender o desenvolvimento da região e dos seus mecanismos de competição e de cooperação, foram realizadas quatro entrevistas com especialistas no tema e análise sobre o Estatuto Social da Ompetro. Além disso, foram levantadas fontes primárias no CPDOC a respeito das dificuldades por que passava o Brasil nos anos 70 em relação à importação do petróleo e sua relação com os países do Oriente Médio, principais fornecedores do petróleo importado na época; e ao simultâneo desenvolvimento da exploração e produção do petróleo na Bacia de Campos e suas repercussões. Outra base de apoio para a pesquisa foi a leitura da Lei 9478 de 1997 e identificação das suas principais características na reconfiguração das funções do Estado, da Petrobrás e da Iniciativa Privada assim como os critérios que determinam a distribuição das participações governamentais. Por fim, foi montado um banco de dados

---

<sup>1</sup> A cooperação horizontal ocorre quando as unidades subnacionais envolvidas agem sem a interferência direta da União. Em muitos casos no Brasil, essas arenas políticas de cooperação horizontal buscam um fortalecimento interno para posteriormente entrar em uma negociação com a União, o que não a desclassifica em sua natureza horizontal por haver um momento prévio de atuação sem a presença da União. CARVALHO, 2005.

socioeconômicos e políticos referentes aos municípios estudados para auxiliar na avaliação do crescimento econômico e da configuração político partidária desses municípios.

A monografia está estruturada em quatro capítulos principais e uma conclusão, além desta introdução. No primeiro capítulo, será realizada uma discussão estritamente teórica ressaltando a importância do processo político nos estudos sobre o federalismo e a autonomia das unidades subnacionais dentro do federalismo contemporâneo. Além disso, serão investigadas algumas experiências de arenas políticas de cooperação horizontal, bem como os fatores que contribuem para a sua formação. Adicionalmente, será destacado como o processo de globalização, que conferiu ao capital um caráter mais ubíquo, influencia a competição intermunicipal. Pretende-se, por fim, justificar a utilização do continuum competição-cooperação como uma ferramenta adequada para estudar a experiência federativa brasileira no contexto pós Constituição de 1988.

No segundo capítulo, será investigada tanto a história econômica dos municípios confrontantes com a Bacia de Campos quanto a história da indústria do petróleo na região. Isto se justifica ao se perceber a instalação da indústria do petróleo na Bacia de Campos, durante a década de 70, como incontornável para a discussão pretendida nesse trabalho. Por conseguinte, os fatores históricos, tanto no contexto nacional quanto no contexto internacional, envolvidos na implantação da indústria petrolífera serão levantados e discutidos nesse capítulo, mesmo sem haver um maior aprofundamento, já que minha pretensão não é realizar um trabalho histórico intensivo, mas oferecer uma base sólida para a discussão principal.

No terceiro capítulo, irei comentar a quebra do monopólio da União nas atividades de extração e distribuição do petróleo e a entrada de novas empresas relacionadas ao setor nessa região. No segundo momento, pretendo analisar o papel da ANP e de outras instituições centrais nesse processo que se deu em função da nova regulamentação do setor energético no país, identificando o desenho institucional que guia o setor. Em terceiro lugar, analiso as bases legais em que estão fundamentadas a aquisição e distribuição dos royalties de petróleo e gás e a vulnerabilidade dos municípios beneficiados em virtude da fragilidade da argumentação teórica no rateio dos royalties. Por fim, destaco de forma um pouco mais detalhada o crescimento econômico desses municípios nos últimos anos, que está vinculado ao recebimento dos royalties do petróleo, utilizado inclusive como justificativa para a relevância do objeto escolhido.

O quarto capítulo irá discutir os mecanismos de competição e cooperação existentes entre os municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos encontrados durante

a pesquisa. Será investigado, portanto, a formação, a atuação e os objetivos de uma arena política de cooperação horizontal na região, a Ompetro, assim como os seus impasses de funcionamento. Por outro lado, será investigada a criação de fundos de desenvolvimento municipais por algumas das prefeituras da região, identificando seus propósitos e lógica de atuação.

Finalmente, na conclusão, serão apontadas algumas respostas encontradas no decorrer dessa pesquisa, assim como alguns desafios que ainda devem ser enfrentados para uma melhor compreensão do objeto de estudo. Lançarei, assim, algumas possibilidades de continuidade da pesquisa, podendo complementar este mesmo trabalho e, junto a vários outros que já foram realizados, compreender a complexa realidade dessa região.

## Capítulo 1

### O Federalismo Contemporâneo e a cooperação horizontal entre as unidades subnacionais

Neste capítulo, destacarei algumas discussões importantes do federalismo contemporâneo dentro do campo da ciência política, principalmente, enfatizando o papel das unidades subnacionais. Além disso, será apresentado o referencial teórico-metodológico estabelecido por Daniel Elazar, o continuum cooperação-competição, estabelecendo uma ferramenta alternativa ao já tradicional *trade off* centralização *versus* descentralização.

No primeiro momento, será demonstrado como o federalismo pode ser estudado não só através do texto constitucional, mas também através do processo político envolvido em questão, atribuindo grande importância às relações entre União e unidades subnacionais, e destas entre si. Além disso, serão introduzidas as principais contribuições do cientista político Daniel Elazar para a chave de entendimento do federalismo contemporâneo, delimitando, dessa forma, a ferramenta teórica a ser utilizada ao longo deste trabalho.

No segundo momento, serão apresentados alguns casos de cooperação entre estados-membros em experiências internacionais e nacionais, a fim de obter um ponto de referência para o estudo de arenas políticas de cooperação horizontal. Será ressaltada, portanto, a tendência de fortalecimento da dimensão horizontal dos modelos federalistas e a importância da cooperação entre estados-membros, bem como possíveis fatores que expliquem a sua mobilização.

Em terceiro lugar, serão apresentadas algumas escolas de reflexão que se destacam no debate sobre o federalismo brasileiro, destacando as suas vantagens e as suas limitações.

Finalmente, buscar-se-á apresentar o contexto brasileiro após a constituição de 1988 e a formação de um novo arranjo federativo em que a União passa a dividir um maior número de atribuições com os demais níveis de governo, e como isso pode influenciar a competição e a cooperação entre as unidades subnacionais. Além disso, serão introduzidas algumas questões sobre a reflexão a respeito da globalização e a necessidade das unidades subnacionais de atuarem como agentes econômicos capazes de atrair investimentos privados e promover o desenvolvimento econômico local.

### **1.1) A Federação como estrutura constitucional e processo político**

A capacidade do federalismo de se adaptar a diferentes realidades evidencia ao mesmo tempo a maleabilidade de seus possíveis arranjos e uma consequente disputa teórica conceitual sobre quais seriam suas características principais. Para os objetivos deste trabalho, serão apresentadas as principais contribuições realizadas em torno do federalismo norte-americano, em função da sua influência no desenho constitucional do arranjo federativo brasileiro, tanto nas Constituições do período republicano, quanto no processo político contemporâneo (CARVALHO, 2005 p 38).

Como marco inicial, podemos interpretar o pacto federativo como uma distribuição territorial do poder, em que a relação entre o governo central e as unidades subnacionais (estados e municípios) permite a manutenção de uma unidade política em todo o território nacional, sem comprometer a independência de cada uma em relação à outra. Desta forma, a relação entre o governo federal, os governos estaduais e os governos municipais se dá de forma coordenada entre as partes sem haver submissão entre os mesmos, sendo marcada por uma estrutura fixa baseada no texto constitucional, e por um processo político dinâmico inerente ao arranjo ancorado nas relações intergovernamentais (WHEARE, 1951).

Além dessa contribuição de Wheare, podemos citar a reflexão do cientista político Daniel Elazar, reconhecido pelos seus estudos a respeito dos sistemas federativos contemporâneos. Segundo Elazar, o federalismo contemporâneo pode ser compreendido não só como uma distribuição constitucional do poder, em que o governo federal e as unidades subnacionais passam a compartilhar o processo de implementação e execução de políticas públicas, mas também como uma aliança entre corpos políticos, o que permite recuperar a origem do termo federal sendo derivado do latim: *foedus*, isto é, aliança.

A sua inovação está em contestar de certa maneira o modelo centralização/descentralização, já que, para o autor, os princípios federais estão ancorados em um tipo particular de conjunto de relações políticas entre os diferentes níveis de governos participantes, sendo definido pela fórmula *self-rule plus shared rule* (ELAZAR, 1987) e não apenas em uma estrutura fixa definida pelo texto constitucional. Além disso, o autor introduz o conceito de federalismo não-centralizado, isto é, um sistema político em que a autonomia dos estados e municípios não pode ser retirada legitimamente sem alterar o espírito e a estrutura da Constituição.

Nesse sentido, o autor descreve três possibilidades de relações políticas no Estado contemporâneo: o modelo centro-periferia, o modelo piramidal e o modelo matriz.

No modelo centro-periferia, cuja inspiração principal seria a teoria política francesa, principalmente a partir do período jacobino, o poder político está concentrado em um único centro podendo ou não ser influenciado pelas suas respectivas periferias. Já o modelo piramidal está estruturado em relações hierárquicas e autoritárias, sendo primeiramente desenvolvido no antigo Egito.

Por fim, o modelo matriz, cuja fundamentação encontra-se nos artigos do livro *O Federalista* e no livro *A Democracia na América* de Tocqueville, possui as melhores descrições para o sistema de governo federalista. A autoridade e o poder estão dispersos em vários centros, ou, numa linguagem matricial, estão distribuídos em diversas celas com arenas políticas específicas, que, por sua vez, possuem outras arenas políticas. Além das três arenas políticas tradicionais a cada unidade federativa – os poderes executivo, legislativo e judiciário –, pode haver ainda outras arenas políticas interestaduais e/ou intermunicipais (ELAZAR, 1994).

A federação é constituída, portanto, de diversos centros de poder, com relações horizontais entre si, o que não permite afirmar que haja uma hierarquia entre as celas, nem que uma delas irá se tornar o centro político em torno do qual as outras giram. A partir desse ponto de vista, não se aplica o eixo centralização-descentralização, uma vez que a União não possui poderes para retirar ou aumentar a autonomia das demais dimensões federativas sem que se altere o espírito constitucional da federação. O termo oportuno aplicado por Daniel Elazar ao sistema norte-americano é o de modelo de federação não-centralizado, em que as unidades subnacionais são realmente valorizadas.

Além da estrutura constitucional e do processo político, ainda há a possibilidade de se estudar o federalismo a partir da cultura política, ressaltando-se a dimensão do exercício cívico da cidadania. Há, porém, algumas limitações metodológicas ainda a serem superadas para que se possa realizar um trabalho com resultados confiáveis em relação a esse aspecto (CARVALHO, 2005 p 45).

O desenvolvimento deste trabalho será conduzido, portanto, por uma interpretação do federalismo contemporâneo a partir de uma vertente mais permanente, avaliando as condicionantes fixadas na Constituição, e outra mais dinâmica, analisando o desdobramento do processo político.

A partir desse ponto, o cientista político Daniel Elazar introduz uma ferramenta metodológica que analisa o federalismo pelo continuum cooperação-competição na relação entre os seus estados membros. Dessa forma, pode-se ter uma Federação que procure promover condições de vida mais homogêneas entre as populações de seus diferentes estados

através de mecanismos cooperativos, ou que busque preservar a autonomia dos estados, através de mecanismos competitivos, ocorrendo assim maior heterogeneidade entre eles.

Retomando o modelo matriz de relações no Estado contemporâneo, em que o poder está disperso em várias celas sem haver hierarquização de status entre eles (a possibilidade de uma cela ser maior que a outra em função do seu tamanho territorial não influencia na sua importância dentro do conjunto maior que é a matriz), o federalismo descrito por Elazar deve ser mais bem compreendido a partir do continuum competição-cooperação, localizando tal modelo numa posição intermediária entre o federalismo competitivo e o federalismo cooperativo; havendo, portanto, uma convivência de mecanismos competitivos e mecanismos cooperativos. O trecho a seguir define melhor essa reflexão:

*“É possível dizer que a perspectiva apresentada por Elazar define um federalismo competitivo-cooperativo [...]. Neste caso, as relações entre União e os estados, e destes entre si, podem ser descritas pela presença simultânea de elementos competitivos e cooperativos. A cooperação está presente na origem e no desenvolvimento do arranjo federativo, influenciando permanentemente a relação entre os participantes. Entretanto, a cooperação tem limites. Não pode significar, por exemplo, a intervenção do governo federal sobre a esfera estadual ou permitir a criação de qualquer hierarquia federativa, de modo a comprometer a autonomia dos estados-membros. O que termina restringindo, no plano vertical, a cooperação entre a União e os estados. A competição é resultado da não-centralização do modelo federalista. As diversas unidades estaduais, por exemplo, possuem, dentro dos condicionantes da constituição nacional, poderes para disputarem os recursos necessários para o seu desenvolvimento econômico e social. O ambiente competitivo, porém, não deve inibir a cooperação entre os estados, particularmente a formação de arenas políticas cooperativas estaduais e de projetos comuns de longo prazo” (CARVALHO, 2005, p. 50).*

A dimensão competitiva pode trazer algumas vantagens já mencionadas por Madison em *O Federalista*, conhecidas pelo modelo de *checks and balances*, cujo enfoque demonstra que o conflito ou a competição permitem maior controle sobre o poder dos homens (ou entes federados), o que pode trazer também maior eficiência e mais qualidade aos serviços públicos oferecidos aos cidadãos. No caso do Brasil, entretanto, há duas grandes limitações para o sucesso de um ambiente federativo mais competitivo, por se tratar de uma federação assimétrica. O primeiro impasse é a autonomia financeira em relação à União por parte das unidades subnacionais necessária para que haja competição entre cada uma delas. Outro pressuposto é a necessidade de um equilíbrio econômico entre os competidores, ou seja, a disparidade de recursos entre os atores dificulta um ambiente competitivo sadio.

O continuum competição-cooperação, portanto, atravessa todas essas questões levantadas, merecendo uma atenção especial a fim de aprofundar o debate teórico a seu respeito e as suas manifestações, principalmente entre os municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos.

### **1.2) A cooperação entre as unidades subnacionais no modelo federalista.**

Conforme foi dito anteriormente, os princípios norteadores do federalismo contemporâneo destacam a dimensão horizontal do pacto territorial atribuindo maior importância às unidades subnacionais enquanto atores e arenas políticas centrais no desenvolvimento do arranjo federativo. Com as recentes modificações da economia mundial, as unidades subnacionais passam a exercer função não só de atores políticos, mas também de agentes econômicos que devem agir de forma autônoma à União.

Há, portanto, uma revalorização da dimensão horizontal das federações contemporâneas, sendo de fundamental importância investigar como se dá a relação dessas unidades entre si. Com este propósito, podemos destacar as diferentes formas de cooperação e competição entre as unidades subnacionais, bem como os motivos que mobilizam cada uma delas.

A cooperação federativa pode ocorrer de diferentes formas segundo a sua natureza de atuação, sua organização e sua relação entre os entes envolvidos compondo um quadro específico em cada caso. Como tipificação ideal, pode-se tomar por base duas formas de cooperação fundamentais que possuem cada uma suas ramificações próprias: a cooperação vertical e a cooperação horizontal.

A cooperação vertical caracteriza-se por ser, geralmente, uma relação entre a União e os estados membros ou entre a União e os municípios, podendo haver ainda entre estados e municípios. Este tipo de cooperação ocorre quando há uma tentativa de redução da assimetria entre uma unidade da federação superior e as unidades inferiores, ou seja, busca maior equilíbrio entre União, estados e municípios de forma vertical.

Para tornar mais claro, pode-se recorrer a dois exemplos clássicos de cooperação vertical na Constituição de 1988: o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Ambos os fundos são uma transferência direta da União utilizando impostos destinados ao governo federal, para os estados e municípios, a fim de equilibrar a arrecadação entre essas partes e incrementar a receita daqueles que possuem maior dificuldade de consolidar uma arrecadação própria e autônoma. No caso do FPM, como

uma rápida ilustração, distribui-se 22,5% do montante arrecadado com o Imposto de Renda (IR), uma arrecadação federal, entre os municípios, segundo critérios baseados na população residente de cada município.

Como experiência internacional, um dos casos mais clássicos de cooperação vertical se dá na Alemanha, principalmente após a sua reunificação, cujo processo foi iniciado nos anos 90. Como se sabe, há uma considerável assimetria entre a renda *per capita* dos estados da Alemanha Oriental e os demais, o que motivou um grande esforço de equalização fiscal, o que levou Lars Feld a denominar a experiência alemã de federalismo cooperativo. A receita do IVA é utilizada para equilibrar a arrecadação fiscal dos estados alemães, em um processo que se inicia na incrementação da receita fiscal dos mais pobres, passa pela distribuição da receita dos estados mais ricos para os estados mais pobres, até chegar à complementação realizada pelo governo federal, a fim de que os estados mais pobres alcancem 97,5% da receita média de todos os estados (REZENDE, 2006 p 33).

Por outro lado, na cooperação horizontal, é indispensável a relação entre as unidades subnacionais sem interferências da União, ou seja, quando estados ou municípios estão unidos para discutir seus problemas e impasses entre si. As unidades subnacionais não precisam envolver a União ao organizar fóruns políticos regionais ou nacionais. Como exemplo, podemos citar a recente iniciativa dos governadores do Rio de Janeiro, do Espírito Santo, de São Paulo e de Minas Gerais em discutir como solucionar em conjunto o grave problema da violência nesses estados.

De acordo com os estudos de Elazar, as iniciativas de cooperação horizontal na federação norte-americana surgem pela necessidade de aperfeiçoar práticas governamentais, de resolver problemas regionais e nacionais, de contribuir com as negociações entre a União e os estados, e destes entre si, e de estabelecer uma legislação uniforme em todo país sem recorrer à União.

Para que ocorram ações cooperativas sem a presença da União, é preciso que haja algum elemento de coesão interna, sendo os mais recorrentes, segundo seus estudos, a cultura política, o seccionalismo e a tendência de ordenamento territorial.

Sem dúvida, estados e municípios com cultura política semelhante são mais propensos a tomar uma iniciativa política conjunta, sendo os que possuem uma tradição de relações mais próximas para resolução de problemas em comum mais propensos ainda à cooperação. Em relação ao seccionalismo, tornam-se mais visíveis os vínculos entre estados com fortes laços históricos e sociais, cujos esforços cooperativos são geralmente institucionalizados preservando as suas intenções de futuras possíveis divergências entre os participantes. Um

exemplo é a união de seis estados norte-americanos que formão a Nova Inglaterra (Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, Maine, New Hampshire e Vermont). Finalmente, temos a tendência de ordenamento territorial urbano-industrial do contexto histórico, em que se encontram ações políticas voltadas para o desenvolvimento socioeconômico regional (ELAZAR, 1984).

Não se pode cometer o equívoco, entretanto, de excluir outros elementos que possam mobilizar ações cooperativas horizontais, como preservação de padrões culturais, problemas com a metropolização, carência de recursos hídricos, manutenção de padrões políticos comuns etc.

Estes dois grandes tipos de processos cooperativos não estão dissociados entre si havendo ainda um tipo de cooperação especial, denominada cooperação horizontal-vertical, em que as unidades subnacionais unem-se em um primeiro momento para juntar forças e pedir uma medida ou um auxílio à União. Este é o caso de ações políticas cooperativas que buscam articular interesses comuns entre unidades subnacionais a fim de somar forças na federação para uma futura negociação com o governo federal.

Este caso é mais recorrente no Brasil quando se trata de ações horizontais, pois há certa dificuldade em se construir uma arena política sem que haja intervenção do governo federal para mantê-la funcionando. Um exemplo é a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que fora criada como uma iniciativa do governo central, para manter um fórum permanente entre os governadores do Nordeste, buscando levar desenvolvimento e crescimento econômico para os estados mais desfavorecidos. Este modelo, entretanto, foi pensado dentro de uma certa perspectiva de industrialização voltada para substituição de importações, o que não se aplica mais em um contexto de globalização, em que a competição é muito mais acirrada por entrar em jogo competidores internacionais.<sup>2</sup>

A competição dentro do processo político federativo ocorre em função da não-centralização do nosso modelo, isto é, a preservação da autonomia das unidades subnacionais impõe limites às ações da União para que não surja nenhum tipo de hierarquia entre as partes. Além disso, o próprio modelo de desenvolvimento local, conforme descrito em Rosélia Piquet (2003) (que será explicado mais à frente), também estimula a competição entre as unidades subnacionais. Neste ambiente globalizado, cada município tenta atrair investimentos para o seu território competindo com os demais municípios, tornando-se além de atores políticos,

---

<sup>2</sup> Para compreender melhor a SUDENE e a sua trajetória política, ver “Nordeste: A Força da Diferença” em Ricardo Ismael de Carvalho (2005).

também agentes econômicos, o que torna a fronteira entre a política e a economia muito tênue.

Como competem entre si, algumas áreas acabam se desenvolvendo mais que outras, manifestando a dimensão territorial da desigualdade inerente ao capitalismo, acirrando disparidades regionais. Há conseqüências sociais desagradáveis em decorrência desse fenômeno, como por exemplo, migração e ocupação desordenada das grandes cidades, como ocorre em Macaé, desde a instalação da indústria do petróleo nos anos 70, conforme matéria divulgada no jornal “O Estado de São Paulo” no dia 18 de março de 2007:

*“A fama de que a cidade estava dando emprego para todo mundo trouxe para cá, e ainda traz, uma mão-de-obra exógena que, não tendo onde ficar, se acomoda como pode. Estamos mapeando essas comunidades, afirma a procuradora-geral do município Maria Auxiliadora Ferreira. [...] O fluxo migratório atraiu desde pobres em busca de oportunidades de trabalho até profissionais de alto poder executivo. A prefeitura estima que hoje vivam na cidade mais de 15 mil estrangeiros, cerca de 10% da população local”.* (“O Estado de São Paulo” dia 18 de março de 2007, caderno “Cidades/Metrópole”, p. C9).

Uma forma de atração de investimentos recorrente nesse cenário de competição federativa é a criação de fundos de financiamento de isenção fiscal (ou de empréstimos locais), como ocorreu em alguns estados do Nordeste, com o objetivo de atrair indústrias para o próprio território, sem pensar em um desenvolvimento comum a todos os estados<sup>3</sup>. A cooperação entre os estados, dessa forma, entra em declínio, já que cada governador terá sua lógica própria de utilização dos recursos, não encontrando uma convergência entre si, e, além disso, acirrando a competição entre todos, pois não pretendem que seus estados sejam ultrapassados pelos demais.

### **1.3) O debate sobre o federalismo brasileiro**

A bibliografia produzida sobre o tema do federalismo brasileiro é extensa e diversificada, sendo tratada por diferentes campos do conhecimento acadêmico, havendo inclusive interlocuções entre os campos. As principais vertentes que buscaram analisar a evolução do sistema federalista no Brasil são o direito constitucional, o federalismo fiscal, a economia regional e a ciência política, cada uma delas com suas vantagens e limitações.

---

<sup>3</sup> Para compreender melhor a criação destes fundos, ver “Nordeste: A Força da Diferença” em Ricardo Ismael de Carvalho (2005).

No campo do direito constitucional, são analisados alguns dos principais aspectos do Estado Federal na constituição republicana: (i) distribuição de atribuições entre União, estados, municípios e Distrito Federal, (ii) repartição de competência e distribuição tributária entre os três níveis de governo; e (iii) a intervenção federal nos estados-membros e no Distrito Federal, a intervenção dos estados nos municípios, e o controle de constitucionalidade. Embora tal perspectiva tenha facilidade para identificar os principais elementos do texto constitucional, na precisão dos conceitos, e no pequeno número de aspectos para caracterizar o federalismo, há uma lacuna no que diz respeito à concretização dos princípios que o guiavam. Isto é, na história da república do Brasil, havia uma grande distância entre a realidade e o que estava definido no texto constitucional, pecando, portanto, ao desconsiderar a dimensão política, social e econômica subjacente ao federalismo praticado.

Outra linha que vem investigando o arranjo federativo brasileiro é o dito federalismo fiscal, cuja principal fonte de análise é a arrecadação e a repartição tributária entre União, estados e municípios, obtendo assim indicadores quantitativos consistentes para mensurar o grau de centralização ou descentralização do modelo de federalismo em questão. As suas limitações, no entanto, estão na dificuldade de descrever isoladamente a evolução do sistema federalista e suas fases, além das articulações políticas verticais e/ou horizontais dentro do federalismo.

Há ainda uma terceira escola de interpretação do federalismo brasileiro, a economia regional ou economia do desenvolvimento, em que se analisa o sistema como um instrumento de desenvolvimento econômico, através da integração de economias regionais e da distribuição das atividades econômicas no país por meio de políticas públicas. Conquanto devam ser valorizadas as contribuições que essa área do conhecimento tem oferecido ao longo dos últimos anos, não se deve desconsiderar as lacunas existentes. Não só as estruturas sociais e de poder nas regiões e as relações políticas entre a União e as unidades subnacionais são deixadas de lado, como também se prioriza demais as questões macrorregionais do federalismo brasileiro dando reduzida atenção mais uma vez ao que se passa dentro das unidades subnacionais.

Finalmente, a ciência política é outro campo promissor na interpretação do federalismo brasileiro, girando em torno de duas preocupações principais. Em primeiro lugar, como o modelo federalista pode contribuir na consolidação da democracia no país e na melhoria do bem-estar da população brasileira. Por outro lado, estão os estudos que analisam o Estado e as Políticas Públicas identificando o papel do Estado na realização das tarefas públicas. Uma corrente recente tem procurado levantar estudos sobre a relação entre a União e

as unidades subnacionais dentro do processo político nacional, deixando de lado ainda as relações entre as unidades subnacionais, ou seja, a perspectiva horizontal do federalismo. É óbvio que a ciência política, assim como as outras áreas, também possui suas limitações, principalmente quando a ênfase no processo político termina esbarrando nos sinais contraditórios emitidos pelos participantes em questão, o que dificulta a compreensão do arranjo federativo como um todo.

Com a intenção de qualificar este trabalho, serão utilizadas algumas combinações entre os instrumentos metodológicos das diferentes áreas do conhecimento com a intenção de preencher ao máximo as lacunas que cada área deixa em aberto, o que não é novidade, pois já existem trabalhos desse tipo na literatura recente.

#### **1.4) As tendências do federalismo brasileiro após a promulgação da Constituição de 1988 no contexto de globalização**

O federalismo brasileiro enfrenta uma redefinição desde a promulgação da Constituição de 1988, que consolidou a transição democrática pós-ditadura e reestabeleceu as relações entre União, estados e municípios, e destes entre si. A partir disso, torna-se importante compreender a dinâmica dessas transformações dentro da discussão teórica a respeito do sistema federativo e as suas implicações sobre os municípios integrantes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos.

Considerando sua utilidade bastante abrangente, por permitir incorporar elementos analíticos do direito constitucional, do federalismo fiscal e da economia regional, mantendo o enfoque no processo político federativo, Ricardo Ismael de Carvalho introduz o continuum competição-cooperação para compreender a dinâmica federativa no Brasil, após a aprovação da Constituição de 1988.

Ao mesmo tempo em que a União passou a dividir sua tributação com os estados e municípios através de transferências constitucionais (Fundo de Participação dos Municípios, por exemplo) e outras compensações fiscais como os royalties e participações especiais, caracterizando uma busca pelo equilíbrio vertical da Federação (REZENDE, 2005); alguns representantes políticos dos locais menos favorecidos procuraram unir-se em busca de um equilíbrio horizontal através do desenvolvimento sustentável que amenizasse as desigualdades regionais (CARVALHO, 2005), o que pode ser considerado um processo cooperativo. Pelo lado dos mecanismos que geram competição, os municípios e os estados receberam o direito de promover o desenvolvimento local e atendimento das demandas sociais mais imediatas

(ibidem), assim como o direito de legislar sobre seus tributos e receitas, o que incentivou disputas acirradas entre os diversos governos (estaduais e/ou municipais) para atrair investimentos privados (REZENDE, 2005). Com isso, pode-se dizer que nosso federalismo pode ser considerado híbrido<sup>4</sup> ora apresentando momentos de cooperação, ora apresentando momentos de competição, definidos em função dos interesses envolvidos em cada questão.

Nas diversas esferas presentes nesse debate, as contribuições dos estudos sobre o federalismo fiscal do economista Fernando Rezende são bastante influentes por facilitar a identificação de mecanismos competitivos e cooperativos, dentro de um contexto contemporâneo. Nesse sentido, Fernando Rezende apresenta importantes conclusões sobre as tendências atuais que indicam como federações de diversos países enfrentam os grandes desafios que as transformações econômicas, políticas e demográficas nos trazem no fim do século XX e início do século XXI. Uma questão central do federalismo fiscal se faz presente aqui: como alcançar o equilíbrio fiscal de uma federação preservando a autonomia e a capacidade empreendedora das unidades subnacionais? Isto é, a coesão interna entre os entes federativos entra em conflito com as conseqüentes disparidades regionais, produzidas pelo desequilíbrio das receitas tributárias, tanto no âmbito vertical quanto no âmbito horizontal.

Como pano de fundo desse cenário, está a mudança estrutural que redefine as funções do Estado e a sua relação com estados e municípios, no incentivo ao desenvolvimento econômico regional e local. Ainda dentro dessa discussão, é fundamental compreender como os efeitos da ubiqüidade do capital acentuados com a globalização podem interferir na realidade das prefeituras e de sua população. Até a década de 1970, o pensamento nacional-desenvolvimentista, em que o Estado assume o papel de principal provedor de crescimento econômico dentro de seu território, dominava os discursos dos atores políticos e sociais mais influentes (incluindo a CEPAL, como entidade que orientou as propostas de política econômica nos anos 1950 e 1960 na América Latina). A partir de 1980, no entanto, o caráter ubíquo do capital, ou seja, sua capacidade de se deslocar entre as diversas regiões e produzir para as demais localidades e cidades, transformando cada local em uma opção a mais entre muitas, gera maior expectativa quanto às ações dos governos locais e rompe com o antigo padrão de acumulação de capital até então vigente (PIQUET, 2003).

Cada parte desse capital se articula com as outras em escala global, cabendo ao Estado-Nação não criar obstáculos ao jogo do mercado, o que resulta em uma movimentação

---

<sup>4</sup> O emprego do termo híbrido neste caso significa a composição dos dois comportamentos federativos havendo momentos em que os agentes políticos estão competindo e outros em que os mesmos agentes políticos estão cooperando.

do capital que guarda pouca relação com os tempos sociais ou com os tempos políticos de cada região (CORAGGIO, 1999). Coube aos municípios, portanto, agir de forma competitiva tornando-se mais atrativos aos investidores, através da sua capacidade de induzir, mobilizar, e produzir o crescimento econômico de seus próprios espaços. Dentre as possibilidades de atuação desses novos agentes econômicos, está assegurar a oferta de equipamentos, baixar os custos tributários e conceder subsídios ao capital criando, dessa forma, um ambiente adequado para a instalação de novos empreendimentos (PIQUET, 2003).

A globalização da economia, entretanto, não é experimentada de maneira uniforme pelas diferentes regiões do planeta. As localidades que possuem um aparelhamento de sua infra-estrutura melhor adaptado às exigências da acirrada competição internacional tendem a levar vantagem sobre as demais acentuando, dessa forma, as desigualdades regionais. O trecho a seguir exemplifica este debate sobre os impactos da globalização sobre as diversidades regionais:

*“Como diversas regiões de cada país apresentam disparidades com respeito à qualidade da infra-estrutura econômica, e de outros requisitos necessários à competitividade em escala global, os impactos da globalização vêm se manifestando de forma regionalmente distinta. Logo, regiões economicamente mais avançadas conseguem uma vantagem competitiva que não está ao alcance daquelas em que o grau de desenvolvimento é menor. Assim, a globalização pode acentuar as disparidades regionais, já que as regiões inicialmente mais ricas são as mais preparadas para tirar vantagem do processo, o que faz crescer o fosso que as separa das regiões mais pobres” (REZENDE, 2006 p 51-52)*

A melhoria da infra-estrutura de regiões menos favorecidas, como estratégia de ampliar a competitividade externa e reduzir as disparidades regionais é considerado um dos caminhos mais promissores em longo prazo. A criação de consórcios intermunicipais e interestaduais surge como um desenho institucional interessante, podendo incluir ações pontuais e também programas de longo prazo, como investimentos na área de saúde, de educação, de obras públicas, de transportes, de serviços administrativos, entre outros. O compartilhamento de funções entre governos municipais e/ou governos estaduais permite ganhos de escala, já que são viabilizados investimentos maiores em unidades que podem servir a várias cidades. Nesse ponto, a necessidade de entendimento e cooperação entre os diferentes governos no plano horizontal entre os participantes é fundamental para que haja uma ação coletiva eficiente e frutífera. Sem dúvida, podemos dizer aqui, que o continuum competição-cooperação encaixa-se perfeitamente neste debate.

Um dos grandes desafios postos pela globalização aos diferentes arranjos federativos fiscais contemporâneos está em equilibrar a autonomia das unidades subnacionais com a universalização e padronização de direitos e serviços oferecidos aos cidadãos.

Nesse novo paradigma que redefine o pensar e o agir do desenvolvimento, a região do petróleo no Estado do Rio de Janeiro percebe facilmente os impactos dessa ruptura. Da proteção do Estado-desenvolvimentista sobre sua economia baseada na agroindústria, enfrenta-se um novo contexto a partir da chegada de uma economia altamente globalizada desde a descoberta de petróleo em sua costa. O ambiente da indústria do petróleo tinha pouca relação com o contexto local, o que levou à formação de enclaves na região em que se localiza, seguindo a própria teoria do desenvolvimento endógeno (PIQUET, 2003).

Após essa rápida exposição dos novos paradigmas enfrentados nas últimas décadas, não se deve esquecer da reconfiguração de nossa estrutura demográfica, que interfere tanto nas bases da captação de impostos e contribuintes quanto na alteração na agenda das políticas públicas desejáveis e necessárias, para a essa nova população. Além disso, ainda temos a redemocratização e suas conseqüências na redefinição do quadro institucional e político, expondo novos conflitos e interesses, responsáveis por problematizar as reformas desejadas para alcançar maior equilíbrio na federação (REZENDE, 2006).

### **1.5) Considerações finais**

Vimos neste capítulo como o federalismo pode ser compreendido através da análise das relações políticas entre União, estados e municípios, e destes entre si, focando, dessa maneira, o olhar sobre o processo político entre os participantes do pacto federativo. Nesse momento, foram apresentadas as principais contribuições do cientista político Daniel Elazar através da sua ferramenta teórico-metodológica, o continuum competição-cooperação.

A seguir, aprofundamos as reflexões sobre as manifestações de cooperação dentro do ambiente federativo, identificando os casos de cooperação horizontal, vertical e o cruzamento entre ambas, assim como as condições que possibilitam coesão entre os participantes. Além disso, também foram estudados alguns casos de competição entre as unidades subnacionais, sempre valorizando, portanto, a dimensão horizontal do federalismo.

Na terceira seção deste capítulo, foi apresentado como o direito constitucional, o federalismo fiscal, a economia regional e a ciência política podem contribuir no debate sobre as tendências do federalismo brasileiro nos últimos anos. Ao identificar os limites e as possibilidades de cada campo do conhecimento, torna-se possível buscar uma melhor

compreensão da evolução do federalismo no Brasil e suas implicações através de um cruzamento entre os instrumentos metodológicos de cada um.

Por fim, foi explorado o caso específico do Brasil após a promulgação da Constituição de 1988 e os constrangimentos que a globalização exerce sobre as unidades subnacionais e o processo político dentro do ambiente federativo.

## Capítulo 2

### Contextualizando os municípios confrontantes com a Bacia de Campos

Os municípios pertencentes a Zona de Produção Principal da Bacia de Campos passaram por importantes mudanças nos últimos trinta anos, em função da chegada da indústria do petróleo na região. Sem dúvidas, o município que experimentou maiores transformações foi o município de Macaé, por ter sido escolhido sede da Petrobras para as atividades de exploração e produção de petróleo e gás na Bacia de Campos, o que não reduz a experiência dos demais municípios.

A intenção deste capítulo será discutir, sob uma perspectiva histórica, os principais fatores históricos envolvidos na implantação da indústria do petróleo na região e o seu desenvolvimento, bem como a forma pela qual esse processo histórico pode ser experimentado pelos municípios estudados neste trabalho. Não se trata aqui de realizar uma investigação histórica aprofundada e rigorosa, mas sim identificar de forma precisa tais fatores, sem perder o foco principal sobre o processo político de competição e cooperação entre os governos municipais.

Será realizada na primeira parte, uma contextualização sobre como as conjunturas nacional e internacional influenciaram profundamente na implantação do complexo industrial petrolífero na Bacia de Campos. Isto é, o que estava ocorrendo na política internacional naquele momento que, aliado a algumas questões internas, mobilizaram o governo militar a dar início as atividades comerciais na Bacia de Campos.

Em segundo lugar, será discutida a aglomeração industrial petrolífera, propriamente dita, em torno do município de Macaé, destacando, dessa forma, suas características e suas diferentes fases. Importante aqui é perceber como as inovações tecnológicas introduzidas no setor, principalmente através da Petrobras, marcaram a evolução desta aglomeração industrial.

Para concluir esta seção histórica da monografia, entrará em discussão como a região passou de uma economia fortemente relacionada com a cana-de-açúcar para a era do petróleo. Ou seja, uma breve investigação sobre a história econômica dos municípios confrontantes com a Bacia de Campos, passando por modificações na definição sobre a região a que pertenciam tais municípios, em função da influência que cada atividade exercia sobre estes municípios.

## 2.1) O contexto internacional e a descoberta da Bacia de Campos:

A exploração de petróleo e gás no Brasil teve, na década de 70, momentos de importantes decisões tomadas pelo governo, influenciado pelo contexto internacional do choque do petróleo e as suas conseqüências e pela estagnação por qual passava a atividade no país.

A produção de petróleo no Brasil até a década de 70 ainda era muito reduzida, limitando-se a uma média de 160.000 barris diários desde 1967 até 1975, utilizando apenas quinze plataformas em sua costa, ao passo que em área muito menor como no Mar do Norte, eram empregadas 28 plataformas<sup>5</sup>. As importações, portanto, possuíam um grande peso no consumo de petróleo dentro do Brasil, conforme a tabela abaixo.

Tabela I: Índice de dependência do consumo de petróleo no Brasil em milhões de barris entre 1960 e 1973<sup>6</sup>.

Ano	Nacional (A)	Importado (B)	Total (C)	Índice de dependência(%) (B/C*100)
1960	29,6	42,1	71,7	<b>59</b>
1962	33,4	73,8	107,2	<b>69</b>
1964	33,5	78,7	112,2	<b>70</b>
1966	42,4	83,7	126,1	<b>66</b>
1968	59,8	90,9	150,7	<b>60</b>
1970	60,9	131,1	192	<b>68</b>
1972	62,5	174,3	236,8	<b>74</b>
1973*	31,5	97	128,5	<b>75</b>

\* Estes dados são referentes ao consumo de petróleo de janeiro a junho

Fonte: Conselho Nacional do Petróleo, em Paulo Nogueira Batista, 1973.

Analisando a Tabela I, percebe-se que havia uma discrepância forte entre o consumo de petróleo nacional e o consumo de petróleo importado, que chegando a alcançar em 1972 uma diferença de mais de 100 milhões de barris entre o petróleo produzido nacionalmente e o importado. O Brasil era, com isso, bastante vulnerável a qualquer alteração na política energética dos demais países responsáveis por abastecer nosso consumo. Na tabela 2, serão apresentados os principais locais de origem do petróleo consumido no país.

<sup>5</sup> Dados retirados de EUG 75.09.11

<sup>6</sup> Dados retirados de PNB ad 1973.10.05

Tabela II: Origem das importações de petróleo no Brasil entre 1960 e 1972:<sup>7</sup>

Ano	Venezuela	Oriente Médio	África	Outros
1960	55%	44%	-	1%
1965	38%	37%	1%	24%
1970	20%	48%	28%	4%
1971	11%	62%	24%	3%
1972	6%	75%	16%	3%

Fonte: C.N. Petróleo

Na tabela II, podemos perceber que as importações de petróleo oriundas da Venezuela perderam bastante importância de 1960, quando representavam 55% do total, até 1972, quando alcançaram apenas 6% do total. Por outro lado, a África aumentou consideravelmente as exportações de petróleo para o Brasil, saindo de 1% de nossas importações em 1965, e chegando a 16% em 1972, tendo alcançado 24% em 1971. Chama mais atenção especificamente, no entanto, a grande e crescente dependência do petróleo vindo do Oriente Médio, que, se em 1960 era responsável por 44% das nossas importações, até 1972 passou por um aumento impressionante e chegou à marca de 75%.

Em função dessa forte dependência, a Guerra no Oriente Médio ocorrida na década de 70 e o choque internacional do petróleo em 1973 criaram profundas dificuldades para o governo brasileiro em manter o abastecimento energético através do petróleo. Este impasse no Oriente Médio se deve à resposta dada pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ao descompasso entre a demanda mundial pelo petróleo e os investimentos nele realizados, que, mais cedo ou mais tarde, elevariam o ínfimo preço de U\$2, que já não representavam mais a realidade<sup>8</sup>

Em carta enviada pelo secretário de Estado das Relações exteriores Paulo Nogueira Batista ao Ministro de Estado em 5 de outubro de 1973, já era possível perceber a preocupação não só com as “dificuldades em termos quantitativos, como também com o violento aumento do dispêndio líquido com importações de petróleo e derivados”. Além das perdas nos contratos de suprimento previstas na época para o primeiro semestre de 1974, chegando a 114 mil barris por dia de perda, o dispêndio líquido de importação passou da faixa de 200/300 milhões de dólares na década de 60 para 1,45 bilhão previstos para 1974.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> ibidem

<sup>8</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre a crise internacional do petróleo e suas conseqüências para o Brasil, ver “A Ordem do Progresso”.

<sup>9</sup> PNB ad 1973.10.05

Em vista desta preocupação, o mesmo Paulo Nogueira Batista realizou uma Missão Especial ao Oriente Médio entre 24 de novembro de 13 de dezembro de 1973, na qualidade de Chefe do Departamento Econômico da Secretaria de Estado das Relações Exteriores. A partir do relatório secreto enviado ao Ministro de Estado sobre sua missão, podemos extrair que a falta de perspectiva de paz no Oriente Médio, em decorrência da falta de unidade de vistas dos países árabes e da intransigência de Israel, afetava diretamente o Brasil através do impacto do encarecimento do óleo como uma das conseqüências desse impasse no Oriente Médio. Se em 1973 a fatura de importação era de 800 milhões de dólares, em 1974 seria de aproximadamente 3 bilhões de dólares, absorvendo cerca de 50% da receita nacional de divisas, que não possuía perspectiva de crescimento em função da recessão mundial.

Se o cenário internacional não prometia bons ventos para a nossa economia, a conjuntura do país também não animava. Como um fator adicional às dificuldades de manter o suprimento de petróleo e seus derivados estava o desaquecimento da economia nacional, isto é, a crise do milagre econômico. Esse momento positivo da economia brasileira vivido entre 1967 e 1973 obteve taxas médias de crescimento anual do PIB de 10,2%, o que é almejado por qualquer país. O milagre foi interrompido após o contexto internacional de elevação do preço do petróleo, o que atingiu a vulnerabilidade daquele modelo de crescimento adotado pelo governo militar. Uma notícia divulgada em 26 de novembro de 1974, no entanto, parecia mudar os rumos da produção energética no Brasil: a descoberta de campos de petróleo na Bacia de Campos com possibilidades comerciais. Era preciso, no entanto, importar tecnologia de extração de petróleo por se tratar de reservas em *offshore*, isto é, águas profundas, uma vez que os poços explorados até então estavam situados *onshore*, ou seja, em bacias terrestres.

A Petrobras, através da utilização de tecnologia importada do Mar do Norte, assume um papel fundamental na política energética do país, como podemos ver no depoimento de Salim Armando, ex-chefe de petróleo no setor de óleo da empresa estatal Petróleo Brasileiro S.A (a Petrobras), encontrado no próprio sítio da Petrobras:

*“No dia 13 de agosto de 1977 colocamos o primeiro poço da Bacia de Campos em produção. Acredito que esse tenha sido um momento marcante, não para mim só, mas para a própria Petrobras. Quando saiu a primeira gota de petróleo, eu estava presente. Era Enchova 1.”* (ARMANDO, [www.petrobras.com.br](http://www.petrobras.com.br), acessado em 20 de abril de 2007)

Com o início da exploração da Bacia de Campos em 1977, três anos após a descoberta, que ocorreu em 1974, a Petrobras passou a oferecer uma nova perspectiva ao regime militar. O momento de dificuldade econômica, cujos motivos já foram expostos acima, restringia o

espaço de atuação do governo federal para manter o alto índice de crescimento econômico dos anos anteriores e o fornecimento de petróleo para todo o país. A citação a seguir, retirada da dissertação de mestrado de Flávio Santos Tegal de Araújo, define bem a proeminência da Petrobras:

*“Porém, os fatos que mais marcaram a história da Petrobras neste período foram os choques internacionais no preço do petróleo, em 1973 e 1979, e a crise dos juros internacionais, em 1982, que abalaram as balanças comerciais de todos os países importadores e provocaram um redirecionamento na política de petróleo do país, que passou a priorizar os investimentos na área de exploração e produção, incluindo os discutidos contratos de risco, autorizados de 1975 até 1988. As conseqüências dessas transformações no cenário internacional se por um lado abalaram a economia nacional e a capacidade do governo de continuar com sua política desenvolvimentista de substituição de importações, por outro permitiram um grande avanço tecnológico na Petrobras que, além de se capacitar para a exploração e produção na plataforma continental, elevou seu prestígio e sua produção de cerca de 100 mil barris por dia no início do regime militar para pouco mais de 500 mil barris por dia em 1985” (ARAÚJO, 1996, p. 53).*

Segundo o relatório da Petrobras, de 1981, que analisou o total de investimentos em exploração para bacias marítimas, calculado em 48.798,20 milhões de Cr\$ em 1980, teve sua maior expressão na Bacia de Campos, que recebeu 1.868,15 milhões de Cr\$, enquanto o segundo maior investimento ficou na casa dos 693 milhões de Cr\$, na Bacia Potiguar. Em função disso, o relatório se caracteriza por observar com certa frequência a surpreendente produtividade da Bacia de Campos.

Tendo em vista a importância dessa atividade, que passou por momentos importantes até os dias de hoje recebendo sempre inovações tecnológicas, sendo a sua maioria desenvolvida pela Petrobras, Bruno dos Santos Silvestre classificou as etapas de E&P da Bacia de Campos da seguinte forma:

1ª Fase: 1968 – 1974 → reconhecimento gravitacional e sísmico da Bacia com perfuração de 13 poços; caracterizada por estudos sísmicos em duas dimensões (2D), a tecnologia básica disponível no momento;

2ª Fase: 1974 – 1984 → primeira descoberta comercial de campos de petróleo (Garoupa e Pargo), confirmando o grande potencial na região com um aumento significativo para 434 poços perfurados sendo 345 exploratórios. Primeiro estudo sísmico em três dimensões (3D) realizado no Brasil tendo mais 27 campos descobertos;

3ª Fase: 1984 – 1989 → descoberta de campos gigantes em águas profundas como Albacora (1984) e Marlim (1985) com intensiva utilização de tecnologias avançadas que otimizaram a interpretação dos dados e diminuíram os custos e riscos de atividades;

4ª Fase: 1989 – dias atuais → descoberta do campo gigante de Barracuda (1989) tendo utilização intensiva de tecnologia 3D para guiar explorações em áreas ainda não perfuradas, do GPS (Global Position System), do processamento de dados no próprio navio e análise sísmica em quatro dimensões (4D). Descobertas de inúmeros campos como o de Caratinga (1994), Espadarte (1994), Roncador (1996), Jubarte (2002) e Cachalote (2002).<sup>10</sup>

A seguir, foi reproduzida uma tabela com a identificação do ano de descoberta e início de exploração dos principais campos petrolíferos da Bacia de Campos, cuja formulação foi encontrada também em Silvestre (2006):

Tabela III: Principais Campos de Petróleo da Bacia de Campos<sup>11</sup>

Campo de Petróleo	Descoberta	Início da Produção
Garoupa	1974	1979
Enchova	1977	1977
Albacora	1984	1987
Marlim	1985	1985
Albacora Leste	1986	1998
Marlim Sul	1987	1994
Marlim Leste	1987	2000
Barracuda	1989	1997
Caratinga	1994	1997
Espadarte	1994	2000
Roncador	1996	1999
Jubarte	2002	2002

Fonte: Silvestre, 2006

É importante destacar, novamente, que a exploração e produção de petróleo e gás em águas profundas têm um caráter desafiador desde seu início, pois se trata de circunstâncias

<sup>10</sup> Silvestre, 2006.

<sup>11</sup> Ibidem.

inéditas no cenário mundial. Embora no primeiro campo explorado comercialmente (Enchova, 1977) tenha sido utilizada tecnologia oriunda do Mar do Norte, as posteriores tecnologias e os sistemas de produção foram desenvolvidos pela própria Petrobras, em seus laboratórios e convênios com as universidades. Além disso, somente com a inovações tecnológicas de tal grandeza seriam capazes de corresponder à questão da demanda do país em nível elevado dentro do contexto de crise internacional do preço do petróleo, e a conseqüente crise dos juros internacionais, o que conferiu ao setor petrolífero uma posição estratégica central na economia nacional.

## **2.2) Aglomeração industrial de petróleo e gás no norte-fluminense:**

Com a descoberta de campos de petróleo na Bacia de Campos, a região norte-fluminense passou a representar um pólo de atração de empresas direta e indiretamente relacionadas com toda a cadeia produtiva do petróleo. Sem dúvida, a Petrobras exerceu um papel fundamental nesse momento, em função do seu monopólio em relação a todas as atividades relacionadas ao petróleo determinando, portanto, a localização das demais empresas do setor. Isto é, onde se instalasse a Petrobras, as demais firmas que giram ao seu redor através do fornecimento de bens e serviços auxiliares seguiriam o mesmo rumo para permanecerem próximas de seus clientes.

Havia, no entanto, uma dúvida sobre qual cidade seria a sede da estatal no norte-fluminense, estando em disputa dois antigos municípios rivais na região: Campos dos Goytacazes e Macaé. Sem dúvidas, a notícia da descoberta de reservas de petróleo, com potenciais equivalentes às reservas da Arábia Saudita, nas águas da praia de Farol de São Tomé no litoral de Campos, criou forte expectativa de crescimento na população local, em função da relevância que a descoberta tinha na busca pela auto-suficiência na produção de petróleo, o que era tão almejado pela maior estatal brasileira.

No processo de instalação de suas bases produtivas, a Petrobras terminou por escolher a então pacata cidade de Macaé, cuja economia baseava-se na pesca e no turismo. Os habitantes de Campos dos Goytacazes sentiram-se traídos com tal decisão da estatal após criar uma expectativa de desenvolvimento exacerbada em seu imaginário popular (PIQUET, 2003 página 242).

O fato é que Macaé oferecia melhores condições técnicas e uma logística mais dinâmica para os interesses da Petrobras, o que foi decisivo nessa disputa marcante entre os dois municípios. Dentre as suas vantagens em relação a Campos, Macaé é 150km mais próxima da sede administrativa da empresa (localizada no Rio de Janeiro) facilitando,

sobretudo, a locomoção do seu capital humano, além de já possuir um porto na enseada de Imbetiba, o que era impensável de instalar considerando-se o mar revolto do Cabo de São Tomé, em Farol.

Além disso, especulava-se haver ainda um fator político envolvido na questão. A chegada da indústria do petróleo não era bem vista pela elite usineira campista, detentora secular da hegemonia econômica e política local. Caso a instalação da Petrobras em Campos se confirmasse, a economia do município sofreria um processo de maior diversificação, aumentando a concorrência pela mão-de-obra local, o que prejudicaria o monopólio do açúcar.

De fato, é inegável que Macaé presenciou uma revolução industrial em seu território abrindo perspectivas positivas de crescimento, ao passo que Campos manteve-se estagnada, acirrando a rivalidade entre os dois municípios, o que contribuiu para um cenário competitivo entre ambos.

Restou aos campistas, portanto, a ambição dos seus jovens recém formados pela Escola Técnica Federal de Campos em passar nos concursos abertos para trabalhar nas plataformas da Petrobras, substituindo a meta tradicional de se tornar “doutor” (médico ou advogado) ou funcionário público do banco do Brasil.

Após expor de forma superficial essa disputa pela localização da Petrobras, resta descrever de forma ligeira como se caracterizou a aglomeração industrial no norte-fluminense, mas especificamente em Macaé. Neste universo, existe um cenário heterogêneo em relação às características das firmas instaladas na região, sendo classificadas por Bruno dos Santos Silvestre segundo suas complexidades tecnológicas e tipos de relação com a própria Petrobras (SILVESTRE, 2006).

Em primeiro lugar, estão os fornecedores de primeiro nível de suprimentos diretos para as atividades de exploração, desenvolvimento e produção com maior complexidade tecnológica, sendo responsáveis, por exemplo, pela terceirização na produção de equipamentos para extração de petróleo entre outras atividades. Muitas dessas empresas nesse ramo que não possuíam sedes no Brasil ainda, o que resultou na instalação de escritórios centrais na capital Rio de Janeiro e bases operacionais avançadas na aglomeração industrial do norte-fluminense. Essas empresas possuem maior contato e poder de barganha com a Petrobras, adquirindo grandes responsabilidades, havendo intensa concorrência apesar de poucos competidores.

Neste momento, uma reação em cadeia entra em ação e uma série de outras firmas com sedes em outras regiões do país, e até de outras partes do mundo, migram para a região

atraídos tanto pela gigante Petrobras quanto por outros grandes fornecedores. Diversos nichos de mercado, dessa forma, estavam se abrindo proporcionando a criação de inúmeras firmas empreendedoras de outros setores não necessariamente provenientes das atividades petrolíferas, como, por exemplo, escritórios de apoio logístico, escritórios de advocacia, firmas de limpeza, entre diversas outras, responsáveis pelo apoio ao complexo industrial que ali florescia.

Nos níveis mais baixos de fornecimento de bens e serviços, caracterizados por reduzida complexidade tecnológica e baixo poder de barganha, o nível de concorrência é mais acirrado em função de uma maior quantidade de competidores viabilizada por barreiras de entrada mais flexíveis.

Formou-se, portanto, uma aglomeração industrial de natureza híbrida seguindo o modelo de *clusters* simultaneamente aos sistemas de inovação<sup>12</sup>, que passou a interagir por meio de relações de mercado, caracterizando um modelo de desenvolvimento altamente inserido no mundo globalizado<sup>13</sup>.

### **2.3) A transição do ciclo econômico da cana para o petróleo e os impactos na região.**

Para estudar a história econômica da região pretendida, é preciso, antes de tudo, deixar claro os critérios adotados para escolher esses municípios e não outros, o que exige a exposição da formação dessa região: a Zona de Produção Principal da Bacia de Campos.

A maior parte dos municípios em questão integram a região norte-fluminense, cuja tradição está enraizada desde o século XVII na produção de cana, açúcar e álcool e o pólo de atração sempre fora o município de Campos dos Goytacazes, até a década de 1970 e 1980<sup>14</sup>. Alguns outros pertencem à região das Baixadas Litorâneas, ou Região dos Lagos, como também é conhecida, esta tradicionalmente relacionada às atividades econômicas de pesca e de turismo.

A construção da identidade de uma região produtora de petróleo só veio a partir do final da década de 1970, quando em Macaé foram iniciadas as atividades de exploração e produção. A partir do final da década de 1980, como será detalhado no capítulo 4, a região passou a receber recursos dos royalties de petróleo, sendo que no fim da última década este

---

<sup>12</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre essa tipologia de aglomeração industrial ver Silvestre (2006) e Piquet (2003).

<sup>13</sup> A conseqüências para a redefinição das funções dos municípios como um novo agente econômico, dentro desse modelo de desenvolvimento altamente influenciado pelo capital ubíquo e flexível, serão melhor discutidas mais adiante na seção sobre o continuum competição-cooperação que marca nosso federalismo.

<sup>14</sup> CRUZ, 2005. página 56.

volume aumentou consideravelmente. Além disso, o Estado do Rio de Janeiro é responsável pela produção de cerca de 80% da produção de petróleo e 43% da produção de gás no Brasil, conforme dados levantados nos últimos anos pela Agência Nacional de Petróleo (ANP).

Tabela IV: Produção de petróleo no Estado do Rio de Janeiro e no Brasil

<b>Produção de Petróleo (em barris de petróleo por dia) comparando a produção no Estado do Rio de Janeiro com a produção nacional em barris equivalentes de petróleo</b>			
	<b>Ano</b>		
	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2006</b>
Produção no Estado do Rio de Janeiro(A)	370.970.212	461.929.197	548.250.737
Produção Nacional(B)	465.974.374	565.282.527	650.908.064
Participação do Estado do Rio de Janeiro na Produção nacional	80%	82%	84%

Fonte: ANP, Boletim Mensal de Produção submetido a ANP

Tabela V: Produção de gás natural no Estado do Rio de Janeiro e no Brasil

<b>Produção de gás natural (em barris de petróleo por dia) comparando a produção no Estado do Rio de Janeiro com a produção nacional em barris equivalentes de petróleo</b>			
	<b>Ano</b>		
	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2006</b>
Produção no Estado do Rio de Janeiro(A)	36.242.731	42.192.066	52.058.976
Produção Nacional(B)	84.147.026	100.042.725	112.168.533
Participação do Estado do Rio de Janeiro na Produção nacional	43%	42%	46%

Fonte: ANP, Boletim Mensal de Produção submetido a ANP

A dinâmica das atividades econômicas principais e, principalmente, os critérios definidos pela ANP responsáveis pela determinação dos municípios integrantes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos são, sem dúvida, os principais fatores que condicionam a formação geográfica desta região<sup>15</sup>. Até chegar nessa formação final, resultado de tais critérios estabelecidos pela ANP, era comum estudar a região Norte-Fluminense como região produtora de petróleo do Estado do Rio de Janeiro.

A própria meso-região Norte Fluminense possui uma história própria, marcada por um desmembramento no ano de 1987, a partir da criação da região do Noroeste Fluminense. Este processo separou antigos municípios do antes chamado Grande Norte-Fluminense, mais vinculados com as atividades de produção de café e pecuária, onde se

<sup>15</sup> A definição e a descrição desses critérios serão discutidos no capítulo 3.

destaca o município de Itaperuna, hoje pólo da produção leiteira do estado chegou a ser o maior produtor de café do país.<sup>16</sup>

O Grande Norte Fluminense que persistiu até 1987, era composto por três micro-regiões, a açucareira de Campos (Campos dos Goytacazes, Conceição de Macabu, Macaé, São Fidélis e São João da Barra), a de Itaperuna (Bom Jesus de Itabapoana, Itaperuna, Laje do Muriaé, Natividade do Carangola e Porciúncula) e a de Miracema (Cambuci, Miracema e Santo Antônio de Pádua), totalizando 14 municípios. A partir do Censo Demográfico de 1991, a Mesorregião do Norte-Fluminense passou a integrar apenas Campos dos Goytacazes, Conceição de Macabu, Macaé, São Fidélis, São João da Barra e Quissamã, antigo distrito de Macaé. Por fim, no ano de 2000, obteve-se a última formação do Norte Fluminense, com o acréscimo de Cardoso Moreira, São Francisco de Itabapoana e Carapebus, estes dois últimos conquistaram sua autonomia administrativa desmembrando-se de São João da Barra e de Macaé, respectivamente.

Essa reconfiguração político-administrativa da região Norte Fluminense ocorreu em função da modernização do complexo sucroalcooleiro, introdução do complexo de extração do petróleo e da Constituição de 1988, que fortaleceu o papel dos municípios dentro do pacto federativo e causou um intenso movimento de criação de novos municípios no país.<sup>17</sup>

A formação da considera apenas os municípios confrontantes com a Bacia de Campos, de acordo com linhas de projeção territorial sobre a plataforma continental, cujos critérios serão detalhados no capítulo seguinte. Com a adoção dessa nova classificação, foram incluídos alguns municípios da então Mesorregião das Baixadas Litorâneas (formada por Araruama, Armação de Búzios, Cabo Frio, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Rio Bonito, Rio das Ostras, Saquarema e Silva Jardim). Por fim, os municípios que integram a Zona de Produção Principal da Bacia de Campos são: Armação de Búzios, Cabo Frio, Carapebus, Campos dos Goytacazes, Casimiro de Abreu, Macaé, Rio das Ostras e São João da Barra.

Retomando um pouco da história sócio-econômica dos municípios do Norte Fluminense, pode-se dizer que a década de 1960 não traz boas lembranças em função de dois motivos principais. Em primeiro lugar, acompanhando um movimento nacional, o pólo da indústria sucroalcooleira foi sendo transferindo gradativamente para o Estado de São Paulo. Outro motivo para a decadência da economia a região na década de 60 foi a transferência da capital federal do Rio de Janeiro, o que desmontou a economia do Estado do Rio de Janeiro

---

<sup>16</sup> CRUZ, 2005 página 56.

<sup>17</sup> Ibidem, página 57.

como um todo, em virtude do abastecimento da máquina político-administrativa e a classe média de servidores públicos federais realizado pelo comércio e serviços do interior do estado<sup>18</sup>.

As iniciativas de superação da crise econômica vigente ao longo da década de 70, que a fazia ser vista como “região problema”, ocorreram por meio da tutela do Estado, através dos programas de incentivo à produção de álcool como fonte alternativa de combustível, frente a crise internacional do petróleo de 1973. A região passou a receber, dessa forma, fartos recursos do governo via Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), do Plano de Radicalização da Indústria Açucareira e do Programa Especial do Alcool (Proalcool) (CRUZ, 2003).

As grandes beneficiadas desses programas, entretanto, foram as próprias elites agroindustriais controlando boa parte desses recursos, através de uma série de manobras que lhe propiciaram o fechamento da região, mantendo o controle sobre a perpetuação da estrutura sóciopolítica e socioeconômica regionais. Isso foi possível graças a conquista de reconhecimento e legitimidade para representar os interesses da região, fortalecendo a posição das lideranças e conquistando apoio através da realização de alianças com técnicos, políticos, e a imprensa local. Além disso, as elites agroindustriais criaram a Fundação Norte Fluminense de Desenvolvimento Regional (Fundenor), um Projeto de Desenvolvimento do Norte Fluminense (Prodenor), atraindo recursos, apoios e subsídios, facilitados pelo prestígio conquistado junto às autoridades políticas, administrativas e técnicas<sup>19</sup>.

Esse processo resultou na estruturação de uma economia extremamente polarizada e desigual, por privilegiar a cultura da cana-de-açúcar em detrimento de outras culturas de subsistência, aumentando o desemprego e a migração campo-cidade. Em decorrência da modernização da agroindústria e as suas características inerentes da monocultura e do monopólio de recursos, as condições de pobreza e desigualdade foram aprofundadas em função da sazonalidade e precariedade do emprego, que passou a influenciar fortemente o mercado de trabalho local.<sup>20</sup>

O fim da ditadura restringiu o financiamento de recursos para a modernização da agroindústria local, esvaziando o prestígio das elites locais, desfazendo o pacto que sustentava o processo de reprodução do padrão de desenvolvimento a partir da agroindústria açucareira.

---

<sup>18</sup> Ibidem, página 65.

<sup>19</sup> Ibidem, página 66.

<sup>20</sup> Ibidem, página 68.

Uma marca simbólica deste processo foi a desapropriação das terras da Usina Novo Horizonte no governo Sarney, uma das maiores da região, sendo destinada para a reforma agrária.<sup>21</sup>

A região passa então por uma diversificação produtiva, tendo a indústria do petróleo passado a canalizar os recursos financeiros para as administrações municipais constituindo um novo bloco de poder, que assumiu a hegemonia político-administrativa na região. A mão-de-obra, embora as instalações estivessem concentradas em Macaé, era oriunda em sua maioria de Campos dos Goytacazes, já que possuía uma escola técnica federal (CEFET-Campos), uma universidade estadual (UENF) e instituições do Sistema “S” de ensino (Senai e Sanat e Senac).

Inaugurou-se aí um novo ciclo econômico regional, baseado direto e indiretamente nos recursos oriundos da extração de petróleo, trazendo perspectivas de reversão do quadro de desigualdades sociais e crescimento do emprego local. O que se viu, entretanto, foi a formação de um “enclave” quando se privilegiou os interesses nacionais sem se preocupar com os impactos locais que essa indústria poderia causar. Além disso, a mão-de-obra mais especializada e, portanto, melhor remunerada, vinha dos grandes centros do país, restando a população local os empregos de menos qualificação. O exemplo da região pode ser comparado com experiências da Venezuela, Angola, Líbia e Iraque, quando não se conseguiu canalizar o dinheiro do petróleo em outras fontes de riqueza em outros setores da economia.<sup>22</sup>

O processo de transição da economia estruturada em torno da agroindústria da cana-de-açúcar para a indústria do petróleo, enfim, não foi capaz de dismantelar a estrutura social desigual presente nos municípios locais.

---

<sup>21</sup> Ibidem, página 69.

<sup>22</sup> PIQUET, 2003. página 223-224.

## **CAPÍTULO 3**

### **O novo paradigma da indústria do petróleo a partir da aprovação da Nova Lei do Petróleo (Lei 9478/97)**

Há dez anos, a Lei 9478 de 6 de agosto de 1997 (Lei do Petróleo) modificou os rumos da indústria do petróleo do país, tendo impactos significativos na Bacia de Campos e os municípios que a compõem, já que cerca de 82% das reservas de petróleo do país pertencem à essa região. Diante disso, será feita nesta seção uma investigação sobre as diferentes dimensões que atravessam a discussão sobre os novos rumos dessa matriz energética tão importante na economia nacional e internacional.

Em primeiro lugar, serão apresentadas algumas das modificações institucionais mais importantes que a Lei do Petróleo trouxe como a quebra do monopólio exercido pela Petrobras sobre a exploração e produção de óleo e gás natural, e a criação do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e da Agência Nacional do Petróleo (ANP). Além disso, também será discutida a criação da Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP) como um reflexo da sociedade civil a essas transformações da Lei do Petróleo.

Na segunda parte, será analisada a matriz legal que define os critérios de arrecadação e distribuição das participações governamentais, enfatizando os royalties e as participações especiais no que interfere sobre os municípios confrontantes com a Bacia de Campos. Nesse sentido, serão analisados não só as inovações trazidas pela Lei do Petróleo, como também os critérios remanescentes da legislação de 1989.

Por fim, haverá um questionamento da fundamentação teórica em relação tanto à cobrança de royalties quanto à sua distribuição. À luz desses conceitos, os critérios de repartição dos royalties serão reavaliados no tocante à sua legitimidade sobre a realidade dos municípios da Bacia de Campos e o seu envolvimento com a indústria do petróleo, expondo, desta forma, as suas fragilidades.

#### **3.2.1) A reconfiguração institucional da indústria do petróleo no Brasil**

Nos anos 80, diversos países reconduziram profundas reformas administrativas que redefiniram as funções do Estado no que diz respeito às suas atuações como um agente econômico e à sua relação com o capital privado e com o mercado. O Estado substituiu sua ação desenvolvimentista, como principal provedor do crescimento econômico nacional

através da intervenção direta na economia, pela regulação das principais atividades econômicas presentes em seu território.

As novas atribuições do estado passaram a ser exercidas principalmente pelas novas agências reguladoras, cumprindo um abrangente conjunto de funções compreendidas desde a regulamentação até a fiscalização dos respectivos setores regulados. Suas ações são orientadas pelo princípio de assegurar a competitividade do livre mercado e a qualidade dos produtos e serviços oferecidos aos cidadãos.

O Brasil seguiu essa tendência internacional e deu início às suas reformas nos anos 90, reestruturando os principais setores de sua economia, incluindo, portanto, o setor de petróleo e gás natural nesse novo marco institucional (SUSLICK, 2001, p.34-35).

Nesse sentido, tornou-se um desafio dismantelar os princípios que norteavam a Lei 2004 de 1953, que, além de ter criado a Petrobras, manteve sob monopólio da União não só as jazidas de petróleo e gás natural, como também a sua exploração, produção e distribuição de derivados.

Um fato adicional importante a ser considerado na época de aprovação da Lei 9478/97 é que, até 1996, a Petrobras realizou em seus 40 anos de existência, um investimento de US\$ 80 bilhões, superando o investimento total de US\$ 72,5 bilhões que o país recebeu das 6133 multinacionais instaladas no país, em todos os ramos de atividades, desde o início do século XX (Araújo, 1996, página 19). Sem dúvidas, não seria uma tarefa simples aprovar uma lei que fosse quebrar o monopólio das atividades de uma empresa estatal que tenha realizado tamanho investimento no país, e conquistado, conseqüentemente, a confiança da nação.

O marco inicial dessa reestruturação, contudo, iniciou-se com a Ementa Constitucional nº. aprovada em 9 de novembro de 1995, responsável pela alteração do artigo 177, modificando o primeiro parágrafo do referido artigo, cuja redação passou a ter a seguinte forma:

*“§1º. A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização “das atividades previstas ns incisos I a IV deste artigo, observadas as condições estabelecidas em lei.”(PETROBRAS, 2004, p. 9)*

Os incisos mencionados neste parágrafo são referência as atividades de monopólio da União, isto é, a pesquisa e a lavra de jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades descritas anteriormente; e o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos do petróleo produzidos no país, bem assim como o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto,

seus derivados e gás natural de qualquer origem. Preservou-se, dessa forma, somente o monopólio sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados (o inciso V do artigo 177 da Constituição Federal).

Além desse parágrafo modificado, incluiu-se outro parágrafo entre o §1º e o §2º (que passou a ser o §3º), em que está prevista a formulação de uma nova lei, que iria dispor sobre a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional, as condições de contratação e a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União.

Com esta emenda, portanto, pode-se perceber que se manteve sob monopólio da União a propriedade das jazidas de petróleo, porém quebrou-se o monopólio sobre as atividades de exploração e produção (E&P), exercidas pela Petrobras. As condições em que essa transição iria ocorrer, no entanto, só puderam ser conhecidas através da Lei 9478 de 6 de agosto de 1997 (Nova Lei do Petróleo), sendo que, somente em julho de 1998 a ANP divulgou a decisão de conceder a Petrobras o decreto sobre 7,1% das bacias sedimentares brasileiras (100% das reservas numa área de 456.722.73 Km<sup>2</sup>) e firmou em 6 de agosto 397 contratos de concessão à Petrobras.

No §1º do artigo 61 no capítulo IX da Lei do petróleo, fica definido que “as atividades econômicas referidas neste artigo serão desenvolvidas pela Petrobras em caráter de livre competição com outras empresas, em função das condições de mercado”. Além disso, foi estabelecido no artigo 63 do mesmo capítulo IX da Lei do Petróleo que:

*“A Petrobras e seus subsidiários ficam autorizados a formar consórcios com empresas nacionais e estrangeiras, na condição ou não de empresa líder, objetivando expandir atividades, reunir tecnologia e, ampliar investimentos aplicados à indústria do petróleo.”* (PETROBRAS, 2004, p. 42)

A partir desse momento, portanto, a Petrobras assume uma nova função no cenário nacional da indústria do petróleo, perdendo o monopólio sobre as atividades econômicas no país, conforme definido acima. Isto não quer dizer, todavia, que a Petrobras perdeu sua importância no setor de petróleo, uma vez que se manteve líder nas aquisições de concessão de contrato para a E&P de petróleo e gás natural no país mesmo com a criação de novas empresas privadas no Brasil e entrada de empresas estrangeiras na concorrência do setor. Embora nessa nova fase tenha sido perdido o monopólio sobre tais atividades, a produção da Petrobras passou de 1 milhão de barris por dia antes da quebra do monopólio, para 2 milhões por dia após a quebra (SILVESTRE, 2006). Muito embora esse resultado seja fruto da

produção em campos de petróleo já em atividade antes da quebra, significa que a estatal não se abalou com o fato da perda do monopólio. Pelo contrário, fica evidente que a Petrobras mantém-se como uma das maiores empresas do setor no cenário internacional tanto em atividades *upstream* (exploração e produção) quanto em atividades *downstream* (comercialização e distribuição). O que poderia explicar o seu contínuo destaque entre as empresas do setor são o seu pioneirismo tecnológico em extração de petróleo em águas profundas, e a internacionalização de suas atividades, explorando novos campos para além das fronteiras brasileiras.

Além disso, a Petrobras tomou outra postura, possibilitada pelo artigo 63 referido anteriormente, formando consórcios com outras empresas, viabilizando maior participação na E&P dos campos petrolíferos brasileiros. Essa possibilidade se dá através da formação de *joint Ventures*, que podem seguir o modelo *Equity Joint Venture* ou *Joint Operating Agreement* (JOA), sendo o último o mais recorrente para este setor por possuir algumas vantagens em relação à *joint venture* tradicional. Nos *Equity Joint Venture*, as empresas participantes formam uma nova companhia, em que ambas são acionistas, o que acarreta em dois inconvenientes: (i) ambas as empresas estarão sempre juntas no ônus e no bônus e (ii) as empresas criam em torno de si um *ring fence* para fins tributários. Enquanto isso, os JOA apresentam três vantagens comparativas ao modelo acima descrito: (i) as companhias permanecem como uma entidade em separada independentes umas das outras, (ii) podendo, desta forma, tomar decisões de participar ou não de um dado empreendimento de acordo com o interesse de cada uma em particular, e (iii) cada uma trata de seu fluxo financeiro de forma independente e consolidada para fins tributários.

Como as empresas de petróleo tendem a possuir diferentes estratégias e diferentes abordagens geológicas, os JOA permitem a cada uma delas associarem-se em um novo empreendimento sem perder suas individualidades. Além disso, essa estruturação busca o equilíbrio entre os aspectos de capital com a terra a ainda a posição tributária viabilizando a melhoria da eficiência total do sistema petrolífero (SUSLICK, 2001, p. 54-55).

A Petrobras, contudo, não é a única instituição do setor, nem mesmo a única a ser afetada pela Lei 9478/97, tendo sido criadas por essa lei mais duas outras instituições chave: O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional de Petróleo (ANP), que passam a exercer funções centrais na matriz energética do país.

O artigo 2º do capítulo II da Lei 8478/97 cria o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Minas e Energia. Sua função principal é propor ao Presidente da República políticas públicas e

medidas destinadas à prevenção do interesse nacional, à promoção do desenvolvimento, à ampliação do mercado de trabalho, à valorização dos recursos energéticos e à proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, à qualidade e à oferta do produto; havendo ainda outras funções que tocam este eixo principal exposto. O CNPE, portanto, constituiu-se como um órgão de assessoramento do Presidente da República da política setorial, tendo de acordo com o §2º do artigo 2º do capítulo II da Lei 9478/97 o apoio técnico dos órgãos reguladores do setor energético.

Em relação ao setor de petróleo e gás natural, ficou instituída através do artigo 7º da seção I do capítulo IV da Lei 9478/97 a Agência Nacional de Petróleo (ANP), como uma entidade integrante da Administração Federal indireta, submetida ao regime autárquico especial como órgão regulador da indústria do petróleo e vinculado ao Ministério de Minas e Energia. As funções da ANP possuem como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, executando as políticas definidas pelo CNPE.

A ANP, em especial, coopta uma posição não menos estratégica do que desafiadora no que diz respeito às redefinições do papel do Estado na economia, seguindo o modelo neoliberal em curso nos demais países do mundo globalizado. Desde a sua fase de implementação com um longo período de aprendizado institucional, duas questões prioritárias foram postas à ANP. Em primeiro lugar, garantir a abertura de mercado para os novos operadores, assim como atrair investimentos nacionais e internacionais para o seu segmento. Em segundo lugar, institucionalizar a operação de mecanismos de defesa da concorrência, buscando, em conjunto com a primeira área de atuação, promover a eficiência econômica de mercados, redução de custos, preços reduzidos e o combate a práticas lesivas ao consumidor.

É necessário, ainda, ressaltar a importância de estabelecer limites constantemente redefinidos dentro do marco regulatório à autonomia da ANP e o seu grau de relação com os atores envolvidos, articulando de maneira eficiente o setor público, o setor privado e o consumidor.

Ainda dentro das funções da ANP, está no caso do petróleo desde a atividade de exploração até a distribuição inclusive e todos os seus derivados passando pelo refino, transporte, e no caso do gás até o estágio prévio à distribuição porque na Constituição brasileira é reservado o papel regulador da distribuição do gás aos Estados e não à União. Entre as atividades reguladoras está previsto na Lei que a ANP vai estabelecer além dos critérios que já estão fixados outros critérios adicionais tanto em relação ao recolhimento quanto em relação à distribuição dos royalties. A ANP, portanto, fez isso ao longo da sua

formação estabelecendo a partir dos critérios definidos e as premissas estabelecidas na lei, os critérios necessários adicionais para a cobrança de royalties, da participação especial e dos outros tributos também chamadas de participações governamentais. (colocar referencia da entrevista com Elói Fernández).

Ao perceber a incômoda dependência de importações de petróleo e derivados, a ANP passou a buscar novos investimentos privados nacionais para o setor, tendo como primeiro passo encomendar, em julho de 1998, um estudo junto a PUC-Rio. O objetivo deste estudo era identificar mecanismos de estímulo às concessionárias de petróleo em adquirir equipamentos e serviços dentro do mercado nacional.

Do lado empresarial, foi criado em julho de 1998, o movimento “Compete Brasil”, liderado pelas classes mais representativas dos principais fornecedores de bens e serviços para a Petrobras. A defesa da indústria nacional nesse movimento reivindicatório possuía como bandeira a maximização das compras de equipamentos, partes e peças, bem como serviços ligados à indústria do petróleo, em condições competitivas dentro do país.

Havia uma convergência entre o estudo ANP-PUC e o movimento “Compete Brasil”: a criação de uma instituição mobilizadora, formada pelas concessionárias e fornecedores que visasse maior cooperação entre as empresas e a manutenção da competitividade no setor. A partir dessa confluência foi criada em 1999 a Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP), cujo papel está exposto em seguida em um trecho retirado da entrevista com Elói Fernández, diretor executivo da ONIP:

*“A ONIP é um organismo da sociedade civil privada, que se sustenta com as associações setoriais empresariais e com os serviços que ela presta para toda a cadeia da indústria do petróleo e gás. O objetivo em seu principal domínio é maximizar o conteúdo nacional no fornecimento da indústria nacional de bens e serviços para a indústria do petróleo. Então ela trabalha na direção de fazer essa maximização de tudo aquilo que puder ser construído ou executado no Brasil a idéia é que a gente possa fazer com que isso se realize, essa é a missão da ONIP. Com todas as empresas da indústria nacional, agora, a participação dessas empresas na ONIP exige que elas tenham atuação no Brasil. Se for uma empresa estrangeira que não tenha atuação no Brasil, ou uma Oil Company que não esteja atuando no Brasil, ou uma empresa de serviços que não tenha sede e não só sede, mas que não tenha serviços ou bens sendo construídos no Brasil não tem porquê participar da ONIP”.*<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Fernández, Elói Fernández y, atual diretor executivo da Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP). Rio de Janeiro, depoimento concedido Rodrigo Dieguez, duração 0:40 h, 25 de abril de 2007.

A ONIP, portanto, foi constituída e atua como um fórum permanente de mobilização dos principais atores do negócio do petróleo e gás, como uma iniciativa vinda da própria sociedade civil, tendo como referência experiências análogas no Reino Unido e na Noruega, em função da exploração de petróleo no Mar do Norte. (Piquet, Rosélia 2003, p. 106).

Pode-se concluir, então, que a aprovação da Lei do Petróleo teve, dentre outros desdobramentos, uma reorganização no marco institucional sob a qual está sendo norteada a indústria do petróleo no Brasil. Além da criação da quebra do monopólio das atividades da Petrobras, criou-se o CNPE e a ANP, além da própria reação da sociedade civil ao fundar a ONIP. Este arranjo administrativo sem dúvida confirma a tendência de reestruturação do setor, seguindo a tendência neoliberal de manter o Estado como um agente regulador que priorize o mercado e a livre concorrência entre as empresas, sejam elas estatais ou privadas, nacionais ou estrangeiras.

### **3.2) A legislação do petróleo e a definição dos critérios de rateio dos royalties**

Outro aspecto muito relevante, que merece uma atenção especial, trazido pela Lei 9478/97, é a mudança paradigmática ocorrida no crescimento econômico para os municípios Zona de Produção Principal da Bacia de Campos. Em primeiro lugar, não se poderia comentar sobre tal fato sem tocar no acréscimo que ocorreu em seus orçamentos, viabilizando uma disponibilidade de recursos bastante significativa originada dos royalties e de outras participações governamentais, cujos critérios estabelecidos em lei serão expostos a seguir.

O artigo 45 da seção VI do capítulo V da Lei 9478/97, que dispõem sobre as participações resultantes da exploração e produção do petróleo, define que o contrato de concessão disporá sobre as seguintes participações governamentais: bônus de assinatura, royalties, participação especial e pagamento pela ocupação ou retenção da área. No caso deste trabalho, em função dos seus objetivos, a discussão irá se limitar sobre os critérios de definição do rateio apenas dos royalties, pois é a participação governamental com maior impacto nos municípios estudados.

As condições a que estão sujeitos os pagamentos dos royalties do petróleo e gás natural produzidos em plataforma continental foram estabelecidas nos artigos 47, com ênfase no §1º e §2º, e 48 da mesma seção VI do capítulo V da Lei 9478, conforme está transcrito a seguir:

*“Art. 47. Os royalties serão pagos mensalmente, em moeda nacional, a partir da data de início da produção comercial de cada campo, em montante correspondente a dez por cento da produção de petróleo ou gás natural.*”

§ 1º. Tendo em conta os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes, a ANP poderá prever, no edital de licitação correspondente, a redução do valor dos royalties estabelecido no caput deste artigo para um montante correspondente a, no mínimo, cinco por cento da produção.

§ 2º. Os critérios para o cálculo do valor dos royalties serão estabelecidos por decreto do Presidente da República, em função dos preços de mercado do petróleo, gás natural ou condensado, das especificações do produto e da localização do campo.

**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 distribuída segundo os critérios estipulados pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro 1989”. (ANP, [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br), acessado em 13 de agosto de 2007).

O pagamento dos royalties das atividades de exploração e produção em plataforma continental, portanto, é calculado com base em três fatores: (i) a produção do campo de petróleo, já que é uma participação paga obrigatoriamente, ou seja, a partir do momento que o campo está produzindo será cobrada a participação do produtor, (ii) o preço do barril de petróleo cotado no mercado internacional, e (iii) a cotação do dólar em relação ao real, uma vez que o preço do barril é calculado em dólar, enquanto o pagamento é feito em moeda nacional, fazendo-se necessária essa conversão do dólar para o real.

Conquanto possa haver uma redução da alíquota sobre a produção em plataforma continental de 10% para no mínimo 5% da produção, a tabela abaixo revela que a alíquota média dos poços concedidos na Bacia de Campos é de 9,8%. Este fato permite adotar como referência para este trabalho apenas os critérios referentes à alíquota entre 5% e 10%, estabelecidos no artigo 49 da seção VI do capítulo V da Lei 9478:

**“Art. 49.** A parcela do valor do royalty que exceder a cinco por cento da produção terá a seguinte distribuição:

*II - quando a lavra ocorrer na plataforma continental:*

- a) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento aos Estados produtores confrontantes;*
- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento aos Municípios produtores confrontantes;*
- c) quinze por cento ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção;*
- d) sete inteiros e cinco décimos por cento aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP;*

*e) sete inteiros e cinco décimos por cento para constituição de um Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios;*

*f) 25% (vinte e cinco por cento) ao Ministério da Ciência e Tecnologia, para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis”. (ANP. [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br) acessado em 13 de agosto de 2007)*

É possível notar que os estados e municípios foram amplamente beneficiados, recebendo cada um 22,5% dos royalties pagos sobre a produção de petróleo pelas empresas, que receberam a concessão de exploração dos campos.

Como Rodrigo Serra afirma de maneira insistente e bem esclarecida, é necessário problematizar a definição dos critérios de rateio desses recursos, que seguiu a tendência de descentralização fiscal presente em nosso pacto federativo, sendo, portanto, resultado muito mais de uma negociação política, do que de uma avaliação exclusivamente técnica e comparativa com modelos internacionais e outros setores de exploração mineral (SERRA, 2005).

Para realizar essa tarefa, Rodrigo Serra realiza uma extensa discussão em sua tese de doutorado: “Contribuições para o debate acerca da repartição dos *royalties* petrolíferos no Brasil” (Serra, 2005). Nesse sentido, antes de tudo, deve-se realizar um levantamento do debate teórico contido na elaboração dos royalties como uma cobrança extraordinária, identificando desde a sua origem até as últimas tendências de reflexão.

Em relação à origem desse tipo especial de tributação, a raiz da palavra refere-se a “*royal*”, que significa “da realeza” ou “relativo ao rei” sendo entendido como um direito real para uso de minerais, concedido pelo soberano a uma pessoa ou corporação. Isto é, em países não adeptos ao regime monárquico, o Estado assume este papel simbólico recebendo os royalties como uma compensação financeira devida pelos concessionários ao Estado, por estar explorando uma riqueza de propriedade da União não renovável e escasso (Suslick, 2001, p. 58-59).

O conceito de renda mineral é fundamental para a compreensão do debate em torno da cobrança dos royalties, em função da disponibilidade deste tipo de recurso<sup>24</sup>, que, por ser escassa, termina influenciando diretamente no custo de oportunidade de sua exploração, ou seja, a sua “extração hoje”, termina impossibilitando a sua “extração futura”, em que finitude de seu estoque, portanto, tende a elevar o preço do produto com o decorrer do tempo. A

---

<sup>24</sup> Embora a formação do petróleo tenha origem em seres vivos decompostos há milhões de anos, compará-lo com os minerais no que diz respeito a sua natureza econômica justifica-se por ser também uma riqueza não-renovável.

questão envolvida aqui, como ressaltou Hotelling<sup>25</sup>, é a alocação intertemporal de um recurso finito, cuja solução seria a cobrança de uma compensação financeira, os royalties, sendo a taxa ótima de extração aquela que garante um preço do recurso que permita a sua exaustão gradativa, tornando indiferente ao proprietário da jazida o momento em que a sua extração seria efetuada. Para tornar mais claro essa discussão, vejamos o trecho abaixo:

*“O proprietário da jazida, tomando esta decisão, provoca uma queda na oferta do recurso, o que anteciparia a elevação do preço do bem e, conseqüentemente, dos royalties (uma vez que este é idêntico à indiferença entre o preço do mineral e os custos de produção [exploração], toados como constantes, tomados como constantes). Mecanismo este, portanto, inibidor de atitudes especulativas dos proprietários das jazidas, traduzidas na retenção dos recursos minerais in the ground”*. (SERRA, 2005. p. 43)

Esta regra é melhor aplicável, no entanto, quando a propriedade da jazida é particular, o que não acontece no nosso caso, uma vez que a plataforma continental, segundo o artigo 177 da Constituição Brasileira, é propriedade da União. A implicação deste fato possui importantes nuances em relação ao ritmo de exploração de um recurso como o petróleo, em virtude da agregação de outros fatores, às vezes intangíveis, na decisão sobre a sua extração, como por exemplo, a busca por soberania no setor ou mesmo a conquista de uma posição mais favorável na geopolítica mundial.

Não se pode deixar de observar, no entanto, que mesmos essas decisões de natureza política terão conseqüências de natureza econômica no futuro, uma vez que a opção por uma extração mais acelerada dos recursos minerais contribui para a futura queda do preço futuro do recurso, readequando o seu ritmo de exploração. O trecho seguinte esclarece bem esse dilema, além de permitir chegar ao ponto de chegada do debate aqui demonstrado que interessa aos objetivos desse trabalho:

*“Portanto, seja a jazida propriedade pública ou privada, o comprometimento dos recursos naturais não-renováveis para a geração futura, em função da extração atual, é o ponto de partida para a questão da justiça intergeracional, pois se espera que esta renda gerada seja aplicada de forma a oferecer à geração futura uma fonte de renda, quando da exaustão do recurso.* (SERRA, 2005, p. 48)

O conceito de justiça intergeracional, dessa forma, torna-se essencial para a compreensão da natureza da cobrança dos royalties quando o seu critério de rateio adotado é apenas econômico. Comparando o exemplo brasileiro com experiências internacionais,

---

<sup>25</sup> HOTELLING, Harold (1931). “The economics of exhaustible resources”. In: Journal of Political Economy. s/l, v.39, n2, p.137-75

entretanto, pode-se concluir que não há convergências entre o debate econômico e as nossas regras vigentes, seja por sua distribuição, seja por sua aplicação.

O melhor uso de parte das receitas provenientes dos royalties seria, portanto, através da diversificação das forças produtivas de uma região em que haja exploração petrolífera para que, quando essas reservas estiverem esgotadas futuramente, seja possível manter um desenvolvimento sustentável.

Nos EUA, grande parte da arrecadação proveniente dos royalties é direcionada à ampliação e conservação do patrimônio ambiental (parques, áreas de preservação, áreas de recreação, etc.) e histórico e dos recursos hídricos. Ou seja, há uma preocupação de oferecer às gerações futuras outras formas de patrimônio público, partindo-se do princípio que estas não poderão usufruir desse recurso que é extraído hoje.

No caso do Brasil, não há nada explícito quanto à forma de utilização da receita vinda do pagamento das participações governamentais por parte dos estados e municípios, integrando essa receita ao caixa único do município e do estado, não podendo ser utilizado apenas para o pagamento dos seus empregados.

Nesse momento, é dispensável esclarecer quais regras definem que municípios poderão ter o direito de receber sua parcela de royalties, isto é, como se classifica os municípios que são produtores ou não.

O decreto das “participações governamentais” regulamentou que, quando a lavra ocorrer em plataforma continental e a alíquota exceder a 5% da produção, 25% do valor pago pelo beneficiário da concessão deverá ser direcionado ao município confrontante com o poço de poço de produção, de forma que:

*“§2º. Para efeito deste Decreto, consideram-se confrontantes com a plataforma continental onde se realizar a produção dos estados e municípios contíguos à área marítima delimitada pelas linhas de projeção dos respectivos limites territoriais, até a linha limite da plataforma continental, onde estiver situado o campo produtor de petróleo ou gás natural*

*§3º. Para fins de definição das linhas de projeção dos limites territoriais dos estados e municípios, até a linha limite da plataforma continental, serão adotados os critérios fixados nos artigos de 1 a 5 do Decreto 93.1989. de 29 de agosto de 1986” (Piquet, 2003, p. 143).*

As linhas de projeção definidas neste Decreto de 1986 possuem duas bases de cálculo: (i) as linhas paralelas, que possuem como referência a Linha do Equador e (ii) as linhas ortogonais, que traçam uma linha perpendicular ao limite de cada estado ou município em direção à plataforma continental identificando, dessa forma, o estado ou município mais



recursos priorizando apenas os municípios confrontantes, excluindo, portanto, tanto os da zona de produção secundária quanto os limítrofes. A proposta de cobrança de royalties a partir do conceito de justiça intergeracional, certamente, não norteia tais critérios.

Como podemos observar na Tabela VI a seguir, se os critérios de rateio dos royalties seguissem a lógica dos impactos econômicos das atividades de extração de petróleo, dos nove municípios atualmente inseridos na zona de produção principal, apenas Macaé continuaria classificado como tal:

Tabela VI: Postos de trabalho em atividades de extração mineral entre os municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos:

Municípios Pertencentes à Ompetro	Setores de Atividade Econômica			
	Extrativa Mineral			
	Extração de petróleo e gás natural		Extração de outros minerais	
	1990	2000	1990	2000
Búzios (1)	X	0	X	0
Cabo Frio	X	0	1416	661
Campos dos Goytacazes	0	0	288	164
Carapebus (2)	X	0	X	0
Casimiro de Abreu	0	0	0	21
Macaé	7838	4395	7955	4542
Quissamã (3)	X	0	X	9
Rio das Ostras (4)	X	0	X	2
São João da Barra	0	0	237	4

(1) Município instalado em 01/01/1997, desmembrado de Cabo Frio
(2) Município instalado em 01/01/1997, desmembrado de Macaé
(3) Município instalado em 01/01/1990, desmembrado de Macaé
(4) Município instalado em 01/01/1990, desmembrado de Casimiro de Abreu

Fonte: Piquet, Rosélia (2003)

Em sua tese de doutorado, Rodrigo Serra realiza uma interessante discussão, utilizando-se dos discursos dos parlamentares nos debates sobre a aprovação das principais leis sobre o rateio dos royalties<sup>26</sup>. Como o autor bem observou, a extensão da distribuição dos royalties para as esferas subnacionais (estados e municípios) não passou de uma negociação política em um momento de tendência de descentralização fiscal, vivido após a aprovação da Constituição de 1988. A apropriação dos royalties nos discursos dos parlamentares pouco se aproximava da discussão a respeito de promoção de justiça intergeracional, principalmente quando foi pela primeira vez destinado aos municípios, alegando-se a necessidade de combater o centralismo e favorecer os municípios e estados do país, como podemos ver a seguir:

*"(...) tenhamos a coragem de dizer que a Federação brasileira é uma mentira, que a Federação brasileira é uma ficção, é letra morta na Constituição.*

<sup>26</sup> Para uma discussão mais profunda sobre a aprovação das leis referentes ao rateio dos royalties e o discurso dos parlamentares, ver Serra (2005).

*Se prosseguirmos neste erro centralista, conduziremos a Nação, como vimos até agora, ao caos.*

*Devemos reabilitar os municípios e fortalecer a Federação. E esse projeto do nobre Senador Nelson Carneiro é uma pequena, é bem verdade, mais expressiva contribuição à melhoria das condições dos Estados membros e dos municípios brasileiros." (Diário do Congresso Nacional, Seção II, 09/08/85, p. 2.568) (SERRA, 2005, p. )*

Outra questão envolvida no processo de aprovação da Lei 9478/97, considerada uma divisão de águas para os municípios confrontantes com a Bacia de Campos, foi a necessidade de recompensar a sociedade pela quebra do monopólio da Petrobras de alguma forma. Uma das formas encontradas foi aumentar a alíquota de arrecadação dos royalties de 5% para 10% da produção, o que, combinado com os novos critérios de distribuição dos royalties, aumentou consideravelmente a receita municipal desses municípios.

*"Tendo sido aprovada a chamada flexibilização do monopólio estatal do petróleo no Brasil (através de emenda constitucional aprovada em 1995), com a abertura da possibilidade de participação de companhias estrangeiras em todas as atividades da indústria petrolífera nacional, pareceu-nos ser o momento adequado para a revisão do pagamento de royalties pela execução de tais atividades. Se é verdade que, até o presente momento, os royalties pagos pela Petrobras situam-se entre os menores do mundo, em termos percentuais, isso se deve ao fato de que a empresa estatal, (...), está também obrigada a investimentos de caráter social no país, (...) No momento em que se permite a atuação de outras companhias na execução das atividades do setor petrolífero brasileiro (...) parece-nos mais do que justo alterar também os valores dos royalties (...)" (Diário da Câmara dos Deputados, 18/04/96, p. 10.010) (SERRA, 2005, p. 165-166).*

Conclui-se, portanto, que os critérios de rateio dos recursos oriundos dos royalties do petróleo são fruto de um processo político, que elege o determinismo geográfico como princípio norteador. Despreza-se, dessa forma, qualquer teoria econômica desenvolvida a respeito dos princípios normativos de sua cobrança, que elegem a justiça intergeracional como justificativa primeira de sua cobrança e distribuição.

## Capítulo 4

### **Competição e cooperação entre os municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos, no Estado do Rio de Janeiro:**

Este capítulo tratará das evidências empíricas no processo político de cooperação e competição entre os governos municipais da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos, retomando assim o foco principal desta pesquisa. Os capítulos anteriores serviram para oferecer uma base sólida para essa discussão central, já que se tratava de campos incontornáveis para a configuração das relações políticas entre os governos estudados.

No primeiro momento ainda, serão apresentados como os impactos da arrecadação dos royalties influenciaram no crescimento econômico destes municípios, sendo lançados, assim, alguns indícios de competição intermunicipal. O desempenho do PIB municipal entre essas prefeituras destaca-se não só no cenário local, mas também no âmbito nacional, onde estão presentes os municípios melhores classificados nas últimas pesquisas do IBGE.

Será exposto, enfim, os mecanismos competitivos e cooperativos encontrados pela pesquisa que comprovam o referencial teórico-metodológico do cientista político Daniel Elazar adotado aqui, o continuum cooperação-competição. A partir do desenvolvimento do trabalho e de algumas entrevistas concedidas, será apontada então uma tendência na dinâmica federativa mais forte entre os governos, isto é, se há mais competição ou mais cooperação entre as prefeituras da região.

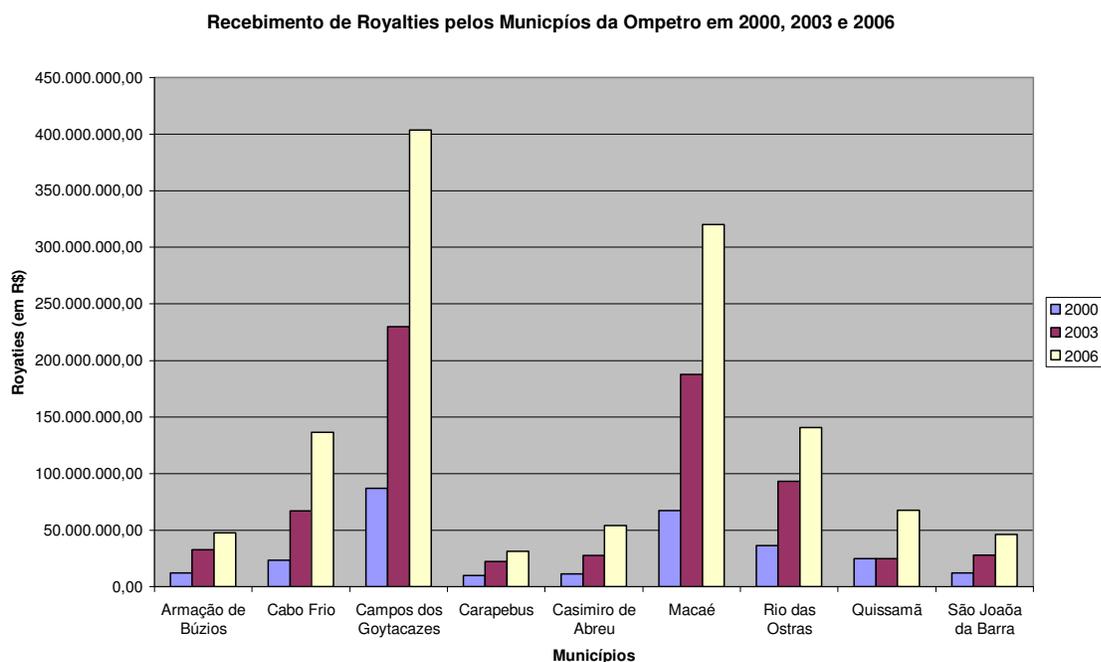
#### **4.1) O crescimento econômico nos municípios confrontantes com a Bacia de Campos**

Em decorrência dessas modificações da Lei 9478/97 já discutidas anteriormente, como o aumento da alíquota de 5% para até 10%, a utilização do preço do petróleo no mercado internacional como parâmetro (o preço do barril do petróleo era bem inferior ao preço do mercado internacional), e a concentração dos royalties nos municípios confrontantes, a arrecadação desses municípios com os royalties aumentou significativamente. A tabela e o gráfico mostrados na página seguinte demonstram bem esse fenômeno:

Como podemos ver no gráfico I, a arrecadação de royalties por parte desse grupo de municípios aumentou consideravelmente desde 2000, ou seja, dois anos após a aprovação do Decreto que regulamentou a nova forma de cálculo do rateio dos royalties, até o ano de 2006. Merecem destaque as arrecadações absolutas de Campos dos Goytacazes e Macaé, que

ultrapassam a casa dos 300 e dos 400 milhões de reais, respectivamente. No caso de Campos dos Goytacazes, o seu determinismo geográfico é fundamental para essa arrecadação, pois, como podemos observar na Figura I, este município é considerado confrontante com a maior parte dos poços situados na Bacia de Campos. Já Macaé, além da sorte geográfica, é considerada a capital do petróleo no Brasil por ser a sede de muitas empresas e indústrias do setor, além de possuir instalações de embarque e desembarque.

Gráfico I: Arrecadação de royalties pelos Municípios da Ompetro em 2000, 2003 e 2006:



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis em: [www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br](http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br)

Já na Tabela IV, podemos observar que, embora tenha a maior receita, quando se trata de arrecadação per capita, ou seja, se a relação entre a receita dos royalties e a população dos municípios, Campos dos Goytacazes não figura mais entre os maiores destaques, o que se deve a sua numerosa populacional de mais de 400.000 habitantes. Agora os maiores destaques, sem dúvidas, são os municípios de menor porte, como Quissamã e Carapebus, que receberam em 2006 aproximadamente R\$2.000,00 e R\$4.000,00 de royalties para cada habitante, respectivamente.

Para se ter uma idéia da importância dos royalties para os municípios confrontantes com a Bacia de Campos, será feita uma comparação entre a arrecadação de royalties per capita

desses municípios e a receita per capita média em 2001 (último dado com essa especificação disponibilizado pelo STN)<sup>b</sup> do conjunto dos municípios brasileiros, segundo o tamanho de suas respectivas populações.

Enquanto a média da receita dos municípios do Brasil com população de até 20.000 habitantes é de R\$660,56, o orçamento per capita de Quissamã e Armação de Búzios chegou em 2005 a R\$7.686,15 e R\$3.763,42, respectivamente, ao passo que o orçamento per capita de Carapebus em 2003 (dado mais recente disponibilizado pelo STN) foi de R\$4.354,87.

Entre os municípios com população entre 20.000 e 50.000 habitantes, a receita per capita média em 2001 foi de R\$452,31, ao passo que Rio das Ostras teve um orçamento municipal médio em 2005 de R\$7.495,26, Casimiro de Abreu em 2003 teve R\$3.02,79 (São João da Barra não possui dados disponíveis para esse período).

Cabo Frio e Macaé estão entre os municípios com população entre 100.000 e 250.000 habitantes, cuja receita média em 2001 foi R\$557,66, enquanto seus orçamentos municipais per capita em 2005 foram de R\$1.884 e R\$4.160, respectivamente. Por fim, o município mais populoso da região, Campos dos Goytazes teve um orçamento municipal per capita em 2005 de R\$ 1.086,10, enquanto o seu grupo, isto é, os municípios com população entre 200.00 e 500.000 habitantes tiveram uma receita média de R\$533,44.

Tabela VII: Recebimento de royalties pelos municípios da Ompetro em 2000, 2003 e 2006

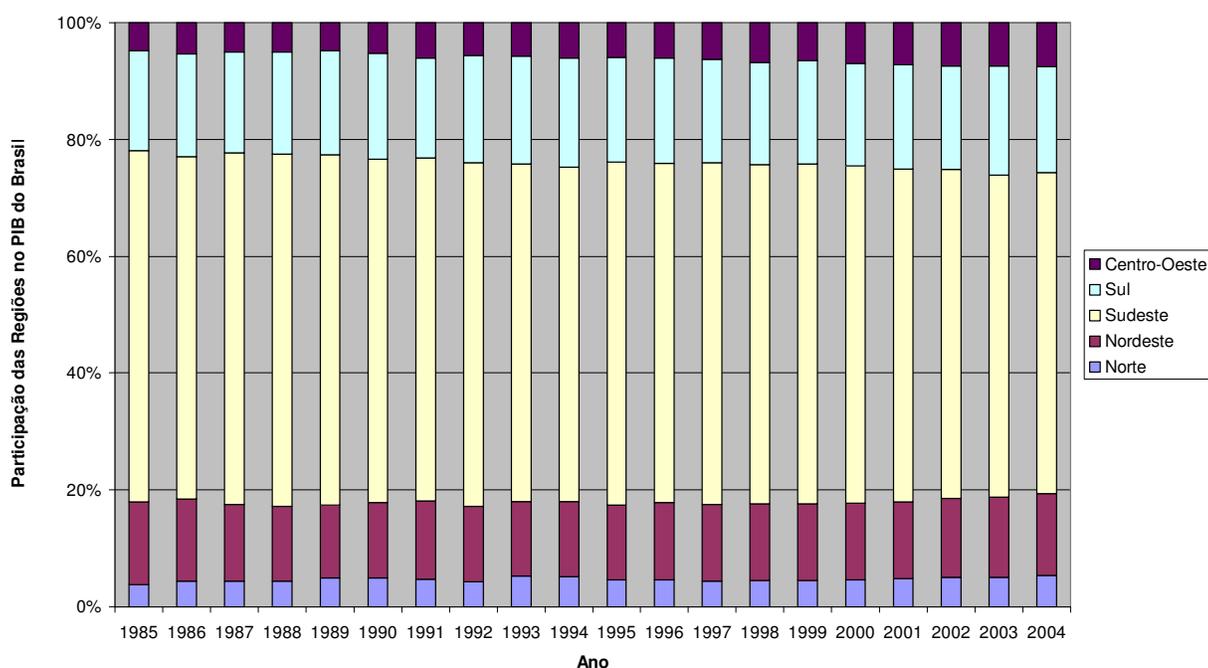
Região	Município	Royalties			Royalties Per capita		
		2000	2003	2006	2000	2003	2006
BL	Armação de Búzios	12.071.332,24	32.916.176,46	47.578.159,38	649,73	1529,78	1909,31
BL	Cabo Frio	23.371.221,04	66.995.640,12	136.406.952,97	180,62	448,19	789,92
NF	Campos dos Goytacazes	87.092.941,18	229.727.268,73	403.784.930,05	213,15	546,45	933,53
NF	Carapebus	9.980.224,80	22.490.168,56	31.236.121,57	1135,15	2306,21	2887,42
NF	Casimiro de Abreu	11.547.893,15	27.546.180,75	54.144.637,71	513,72	1102,55	1949,96
NF	Macaé	67.461.252,65	187.686.111,86	320.241.924,75	502,02	1259,36	1937,51
BL	Rio das Ostras	36.510.215,78	93.502.944,79	140.827.615,00	978,96	2112,73	2681,46
NF	Quissamã	25.077.088,71	25.077.088,71	67.632.937,69	1812,32	1664,37	4122,20
NF	São Joãa da Barra	12.263.029,70	27.790.704,31	46.378.044,37	441,75	981,00	1604,22

Legenda: BL = Baixada Litorânea NF= Norte Fluminense Elaboração própria a partir dos dados disponíveis em: [www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br](http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br)

Um evidente reflexo desses números impressionantes está nos resultados da pesquisa sobre a evolução dos Produtos Internos Brutos (PIBs) municipais de 1999 até 2004 e sobre a evolução das contas regionais, ambos realizados pelo IBGE.

Sob uma perspectiva nacional mais ampla, podemos observar que a Região Nordeste apresenta uma estagnação em seu crescimento em relação às demais regiões mantendo em 2004 os mesmos 14,1% de participação no PIB nacional encontrados em 1985. A região Sudeste, que vem reduzindo sua participação no crescimento do país apesar manter a maior participação entre as regiões, caiu de 60,2% para 54,9% em relação ao PIB do Brasil. A Região Sul presenciou um pequeno avanço durante esses vinte anos passando de 17,1% para 18,2% do total do PIB do país. Enquanto isso, as duas regiões que mais cresceram no período foram a Região Norte, que aumentou de 3,8% para 5,3 % sua participação, e a Região Centro-Oeste, que passou de 4,8% para 7,5% do PIB nacional.

Gráfico II Participação das Regiões no Produto Interno Bruto do Brasil a preços correntes de 1985-2004



Fonte:IBGE

Diante desses dados, é possível afirmar que, enquanto o Nordeste e o Sul encontram-se praticamente estáveis, o Norte, muito em função da Zona Franca de Manaus, e o Centro-Oeste, impulsionado pela agropecuária (principalmente a soja e o algodão), estão em pleno ritmo de crescimento ao passo que o sudeste cada vez mais reduz sua participação.

Dentro do cenário nacional apresentado pela série histórica das contas regionais, o Estado do Rio de Janeiro encontra-se estagnado com uma participação de 12,70% em 1985 para 12,52% em 2000. Ou seja, não houve crescimento econômico significativo no Rio de Janeiro como se observa em outros como Amazonas (8,7%), Mato Grosso (8%), Paraíba (7,3%) e Espírito Santo (7,3%) que superaram a média de 4,3% de taxa de crescimento do PIB nos outros estados.

Tabela VIII: Participação das Regiões e Estados no PIB 1985-2000

<b>Participação das Regiões e Estados no PIB 1985-2000</b>				
<b>Regiões/Estados</b>	<b>Anos</b>			
	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>
<b>Norte</b>	<b>3,84</b>	<b>4,94</b>	<b>4,64</b>	<b>4,6</b>
Rondônia	0,48	0,49	0,46	0,51
Acre	0,13	0,14	0,15	0,15
Amazonas	1,52	1,82	1,7	1,71
Roraima	0,7	0,11	0,7	0,1
Pará	1,52	2,06	1,87	1,72
Amapá	0,12	0,16	0,19	0,18
Tocantins	X	0,16	0,19	0,22
<b>Nordeste</b>	<b>14,1</b>	<b>12,86</b>	<b>12,78</b>	<b>13,09</b>
Maranhão	0,74	0,8	0,78	0,84
Piauí	0,39	0,45	0,49	0,48
Ceará	1,72	1,62	1,93	1,89
Rio Grande do Norte	0,78	0,73	0,73	0,84
Paraíba	0,72	0,85	0,82	0,84
Pernambuco	2,62	2,66	2,7	2,64
Alagoas	0,86	0,71	0,62	0,64
Sergipe	0,92	0,57	0,55	0,54
Bahia	5,35	4,49	4,14	4,38
<b>Sudeste</b>	<b>60,15</b>	<b>58,83</b>	<b>58,72</b>	<b>57,79</b>
Minas Gerais	9,61	9,29	9,74	9,64
Espírito Santo	1,72	1,66	1,99	1,96
Rio de Janeiro	12,7	10,86	11,52	12,52
São Paulo	36,12	37,02	35,47	33,67
<b>Sul</b>	<b>17,1</b>	<b>18,1</b>	<b>17,89</b>	<b>17,57</b>
Paraná	5,92	6,35	5,94	5,99
Santa Catarina	3,3	3,73	3,65	3,85
Rio Grande do Sul	7,88	8,13	8,3	7,73
<b>Centro-Oeste</b>	<b>4,81</b>	<b>5,16</b>	<b>4,98</b>	<b>6,95</b>
Mato Grosso do Sul	0,95	0,96	1,08	1,08
Mato Grosso	0,69	0,83	1,01	1,22
Goiás	1,8	1,75	1,84	1,97
Distrito-Federal	1,37	1,61	2,05	2,69
<b>Brasil</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE

Porém, como o Estado possui várias realidades dentro de seu território, será necessário um banco de dados mais minucioso sobre cada município que o integra para realizar qualquer afirmação mais precisa. Como poderemos reparar a seguir, a indústria do petróleo e os royalties trouxeram uma nova realidade para os municípios localizados na Zona de Produção da Bacia de Campos, principalmente a partir do ano 2000. Portanto, essa modificação não pode ser percebida na série histórica utilizada no relatório apresentado acima.

Observando a tabela IX do relatório do IBGE, contrasta-se a estabilidade dos cinco primeiros municípios de maior PIB com a ascensão impressionante de Campos dos Goytacazes/RJ, que da 27ª posição ocupada em 1999 com 0,44% do PIB do Brasil passa para 6ª posição em 2004 com 1,21% do PIB; e de Macaé/RJ, que da 55ª posição ocupada em 1999 passa para a 8ª posição com 1,04% do PIB, o que se deve em grande parte às atividades relacionadas ao petróleo e ao repasse dos royalties em ambos os municípios, conforme visto acima. Além disso, Duque de Caxias/RJ, principal pólo de produção de derivados do petróleo do Estado ocupa a importante 10ª colocação com 1,02% do PIB.

Tabela IX: Posição dos 10 maiores municípios em relação ao PIB e participação relativa do PIB e da população – 1999 – 2004.

Municípios e Unidades da Federação	Posição dos Municípios em relação ao PIB						Participação Relativa em 2004(%)	
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	PIB	População (1)
São Paulo/SP	1°	1°	1°	1°	1°	1°	9,09	5,97
Rio de Janeiro/RJ	2°	2°	2°	2°	2°	2°	4,19	3,33
Brasília/DF	3°	3°	3°	3°	3°	3°	2,46	1,26
Manaus/AM	5°	5°	4°	4°	4°	4°	1,68	0,88
Belo Horizonte/MG	4°	4°	5°	5°	5°	5°	1,39	1,29
Campos dos Goytacazes/RJ	27°	17°	17°	6°	6°	6°	1,21	0,23
Curitiba/PR	6°	7°	7°	7°	8°	7°	1,08	0,95
Macaé/RJ	55°	29°	24°	12°	12°	8°	1,04	0,08
Guarulhos/SP	8°	8°	6°	8°	7°	9°	1,03	0,67
Duque de Caxias/RJ	15°	11°	10°	9°	9°	10°	1,02	0,46

(1) População estimada para 1° de julho, série revisada

Fonte: IBGE

Ao analisar a perda e os ganhos de participação dos municípios que contribuem com pelo menos 0,5% do PIB, percebemos que os municípios mais emergentes do país são

Campos dos Goytacazes/RJ (que em 2004 responde por 1,2 do PIB) e Macaé/RJ (que em 2004 responde por 1,0), com uma diferença absoluta de 1999 para de 2004 em ambos correspondente a 0,8.

Além do aumento da participação dos municípios fora das regiões metropolitanas, principalmente pelo crescimento do setor industrial no setor de extração e refino de petróleo; a queda no ritmo de crescimento e a perda da participação das principais capitais, principalmente São Paulo e Rio de Janeiro, demonstra uma mudança de padrão em que as capitais perdem participação para os municípios fora da região metropolitana.

Tabela X: Participação relativa e diferença absoluta na participação relativa, segundo os municípios com pelo menos 0,5% do PIB – 1999 – 2004.

Municípios e Unidades da Federação	Participação no PIB (%)						Diferença absoluta 1999-2004 (%)
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Campos dos Goytacazes/RJ	0,4	0,4	0,7	1,1	1,1	1,2	0,8
Macaé/RJ	0,3	0,4	0,5	0,9	0,9	1,1	0,8
Manaus/RJ	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	1,7	0,4
Camaçari/BA	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8	0,9	0,3
Paulínea/SP	0,3	0,4	0,3	0,4	0,6	0,6	0,3
Duque de Caxias/RJ	0,8	0,9	1	1	1	1	0,2
Brasília/DF	2,3	2,7	2,8	2,7	2,4	2,5	0,2
São Francisco do Conde/BA	0,4	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5	0,1
Betim/MG	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,1
Barueri/SP	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0
São José dos Campos/SP	1,1	1,2	1,1	1	0,9	1	0
Osasco/SP	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	(-)0,0
Fortaleza/CE	0,9	0,9	0,8	0,7	0,8	0,9	(-)0,0
Santo André/SP	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	(-)0,0
Guarulhos/SP	1,1	1,1	1,1	1	1	1	-0,1
Recife/PE	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	-0,1
Belo Horizonte/MG	1,5	1,5	1,4	1,5	1,4	1,4	-0,1
São Bernardo do Campo/SP	1,1	1	0,9	0,8	0,9	1	-0,1
Campinas/SP	1	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	-0,2
Salvador/BA	1	0,9	0,9	0,8	0,7	0,8	-0,2
Curitiba/PR	1,3	1,2	1,1	1	1	1,1	-0,2
Porto Alegre/RS	1,1	1,1	1	1	0,9	0,9	-0,2
Rio de Janeiro/RJ	5,6	5,2	5	4,7	4,3	4,2	-1,4
São Paulo/SP	11,6	11,6	11,2	10,4	9,4	9,1	-2,5

Fonte: IBGE

Na tabela XI do relatório do IBGE, além de identificar quais são os 5 municípios mais importantes de cada Estado, também é possível observar o nível de desigualdade desses estados, ou seja, se os 5 municípios mais ricos de cada estado concentram muito ou pouco a renda de seu Estado.

Nesse sentido, Rio Grande do Sul, com 496 municípios, é o Estado menos desigual do Brasil tendo apenas 30,1% de sua renda concentrada nos cinco municípios mais ricos sendo eles Porto Alegre (11,2%), Canoas (6,0%), Caxias do Sul (5,7%), Triunfo (4,5%) e Gravataí (2,7%). Por outro lado, o Estado do Amazonas com 62 municípios apresenta a maior desigualdade tendo 82,7% concentrados na sua capital Manaus e 91,8% concentrados entre os cinco municípios mais ricos do Estado.

Caso seja considerada a concentração do PIB na população dos cinco municípios mais ricos, o Estado mais desigual é o Amapá, que possui 16 municípios, com 87,5% de sua renda concentrada, ao passo que Minas Gerais, com 853 municípios, concentra apenas 21,6% de sua renda na população dos cinco maiores municípios do Estado.

Tabela XI: Participação relativa da população, PIB total e participação relativa e acumulada dos 5 principais municípios, segundo Unidades da federação e municípios 2004

Unidades da Federação e Municípios	Participação relativa dos 5 principais municípios no total da população de cada Unidade da Federação	PIB		
		Total (1000 R\$)	Participação relativa (%)	Participação relativa acumulada (%)
Amapá (16 municípios)	87,5			
Macapá		2 420 684	65,1	65,1
Santana		522 852	14,1	79,1
Laranjal do Jari		152 409	4,1	83,2
Oiapoque		136 756	3,7	86,9
Porto Grande		81 919	2,2	89,1
Amazonas (62 municípios)	61,7			
Manaus		29 677 838	82,7	82,7
Coari		2 307 619	6,4	89,1
Itacoatiara		465 871	1,3	90,4
Parintins		280 275	0,8	91,2
Manacapuru		231 399	0,6	91,8
Rio Grande do Sul (496 municípios)	22,6			
Porto Alegre		15 944 201	11,2	11,2
Canoas		8 610 943	6	17,2
Caxias do Sul		8 117 442	5,7	22,9
Triunfo		6 461 807	4,5	27,4
Gravataí		3 894 463	2,7	30,1

Minas Gerais (853 municípios)	21,6			
Belo Horizonte		24 513 367	14,7	14,7
Betim		14 838 747	8,9	23,6
Contagem		8 004 725	4,8	28,4
Uberlândia		7 904 609	4,7	33,1
Ipatinga		5 065 903	3	36,1
Rio de Janeiro (92 municípios)	49,03			
Rio de Janeiro		73 974 912	33,2	33,2
Campos dos Goytacazes		21 345 644	9,6	42,8
Macaé		18 339 127	8,2	51
Duque de Caxias		17 955 126	8,1	59,1
Rio das Ostras		7 442 664	3,3	62,4

Fonte: IBGE

No caso do Estado do Rio de Janeiro, os cinco maiores municípios representam 62,5% do seu PIB com 49,3% da população, sendo que a capital responde por 33,2% da renda, Campos dos Goytacazes 9,6%, Macaé 8,2%, Duque de Caxias 8,1% e Rio das Ostras 3,3%; o que pode ser considerado um alto nível de concentração.

Analisando o conjunto das capitais no país, observa-se uma perda na participação entre 1999 e 2004 em detrimento dos municípios fora das regiões metropolitanas, porque se em 1999 as capitais detinham 31,9% do PIB e os municípios fora das regiões metropolitanas 46%, em 2004 as capitais passam a produzir 27,9% do PIB, ao passo que em 2004, os municípios fora das regiões metropolitanas detêm 49,4% do PIB.

Tabela XII: Participação relativa do PIB, segundo as capitais e municípios dentro e fora da região metropolitana – 1999 – 2004.

Capitais e regiões metropolitanas das capitais	Participação relativa do PIB (%)					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Brasil</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Capitais	31,9	31,8	31	29,6	28	27,9
Regiões metropolitanas das capitais (1)	22,1	22,2	22,1	21,4	22,3	22,7
Fora das regiões metropolitanas das capitais	46	46	46,8	48,9	49,7	49,4
(1) Exclusive o município da capital						

Fonte: IBGE

Na tabela XIII a seguir, em que se utiliza os dados do IBGE sobre a participação do PIB na Unidade da Federação segundo a capital, a região metropolitana da capital e municípios fora da região metropolitana da capital, no caso específico do Estado do Rio de Janeiro, podemos perceber que há um movimento em que os municípios localizados fora da

região metropolitana da capital estão crescendo e ganhando maior participação no PIB do Estado, passando de 30,7% para 46,6%. Por outro lado, a capital e sua região metropolitana estão diminuindo sua participação no PIB do Estado, de 47,3% e 22,0% passam a responder por 35,5% e 20,9% do PIB estadual, respectivamente; o que, pela classificação do IBGE, lhes coloca no grupo cinco juntamente com, Pará, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro e Santa Catarina<sup>27</sup>.

No caso do Rio de Janeiro, os maiores ganhos se deram com as atividades de extração de petróleo e gás natural nos municípios de Macaé (5,9%), Campos dos Goytacazes (5,8%) e Rio das Ostras (2,4%).

Tabela XIII: Participação relativa do PIB no Estado do Rio de Janeiro, segundo a capital, a região metropolitana da capital e fora da região metropolitana da capital 1999 2004.

Unidade da Federação, Capital, Região Metropolitana da Capital e interior do estado	Participação relativa do PIB (%)					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Estado do Rio de Janeiro	100	100	100	100	100	100
Capital	47,3	41,9	40,3	37	35,5	33,2
Região Metropolitana da Capital	22	22	22,4	20,9	20,2	20,1
Fora da Região Metropolitana da Capital	30,7	36,1	37,3	42,1	44,3	46,6

Fonte: IBGE

Na região Sudeste, os cinco municípios localizados fora das respectivas regiões metropolitanas de cada Unidade da Federação com maior PIB foram Campos dos Goytacazes (Rio de Janeiro); Macaé (Rio de Janeiro); São José dos Campos (São Paulo); Sorocaba (São Paulo); e Uberlândia (Minas Gerais).

Campos dos Goytacazes e Macaé, juntos, participavam com 2,25% do PIB do País e 17,83% do PIB do Estado do Rio de Janeiro, mostrando mais uma vez a força da atividade petrolífera da zona de produção da Bacia de Campos dentro do Estado. Ainda é necessário utilizar, no entanto o *PIB per capita* dos municípios, calculado a partir do quociente do valor do PIB do município pela sua população residente<sup>28</sup>, para que a análise seja mais completa. Podemos perceber que o Estado do Rio de Janeiro possui cinco municípios entre os dez maiores PIBs *per capita*, são eles: Quissamã (3°), Porto Real (4°), Carapebus (6°),

<sup>27</sup> **Grupo 5:** Estados em que a participação relativa dos municípios que pertencem à região metropolitana da capital diminuiu, e os municípios fora da região metropolitana das capitais ganharam participação. Este grupo é composto pelos Estados do Pará, do Rio Grande do Norte, do Rio de Janeiro e de Santa Catarina.

<sup>28</sup> Para a população, foi utilizada a estimativa encaminhada pelo IBGE ao Tribunal de Contas da União - TCU, em outubro de 2004, elaborada com a data de referência de primeiro de julho de 2004.

Rio das Ostras (7º) e Macaé (10º), o que não é nenhuma novidade diante da análise realizada anteriormente em cima do orçamento municipal per capita desses municípios.

Tabela XIV: Posição dos 10 maiores municípios em relação ao PIB per capita e total e participação relativa da população – 1999-2004.

Municípios e Unidades da Federação	Posição dos 10 maiores municípios em relação ao PIB per capita						População em 2004	
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total	Participação Relativa
São Francisco do Conde/BA	1º	1º	1º	1º	1º	1º	29 383	0,02
Triunfo/RS	2º	2º	2º	3º	2º	2º	24 343	0,01
Quissamã/RJ	9º	3º	3º	2º	3º	3º	15 319	0,01
Porto Real/RJ	29º	28º	4º	6º	7º	4º	14 326	0,01
Paulínea/SP	7º	4º	6º	9º	4º	5º	58 827	0,03
Carapebus/RJ	15º	7º	5º	4º	5º	6º	9 951	0,01
Rio das Ostras/RJ	20º	9º	7º	5º	6º	7º	45 755	0,03
Cascalho Rico/MG	4º	8º	12º	15º	9º	8º	2 618	0
Araporã/MG	8º	6º	10º	14º	11º	9º	5 790	0
Macaé/RJ	42º	18º	13º	10º	10º	10º	152 063	0,08

Fonte:IBGE

Realizando uma avaliação mais geral, podemos identificar a que setores da economia estão vinculados esses dez municípios listados na tabela XIV e verificar quais são os ramos industriais mais prósperos. São Francisco do Conde possui a segundo maior refinaria em capacidade instalada de produção de barris do país, Triunfo é sede de um importante pólo petroquímico e pertence à região metropolitana de Porto Alegre, além de apresentar baixa densidade populacional; Quissamã, Carapebus, Rio das Ostras (estes com baixa concentração populacional) e Macaé são municípios beneficiados pela grande entrada de royalties decorrentes da indústria do petróleo e gás; Porto Real, também de pequeno porte populacional, apresenta um grande crescimento da indústria automobilística a partir de 2001; Paulínea possui a maior refinaria com capacidade instalada de produção de barris no Brasil; Cascalho Rico, beneficiado por ter uma população de apenas 2.618 habitantes, ainda possui a terceira maior hidroelétrica do Estado de Minas Gerais e uma unidade industrial de resfriamento, fabricação e preparação de produtos derivados do leite; e, por fim, em Araporã está a maior hidroelétrica de Minas Gerias tendo havido aumento na geração de energia no ano de 2004 em relação a 2003.

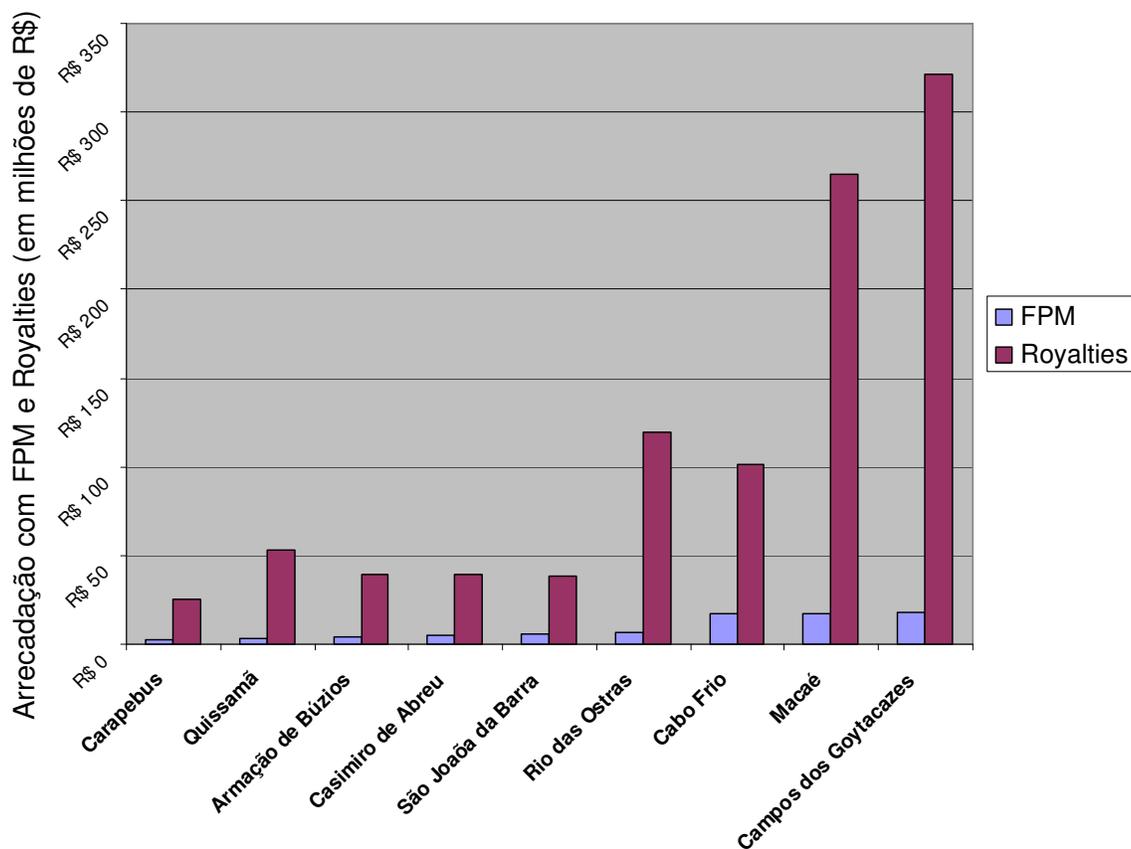
Quando se aplica o índice utilizado na tabela 4 para calcular a relação entre o PIB *per capita* dos 10% dos municípios como maior PIB *per capita* e os 50% dos municípios

com menor PIB *per capita*, constata-se que essa diferença de concentração é 8,9 vezes maior a favor dos municípios com maior PIB *per capita*.

Desagregando este índice por Unidade da Federação, percebemos que o Estado do Rio de Janeiro destoa da Região Sudeste, apresentando um índice de 22,9 frente ao indicador médio dos demais estados estar em torno de 5,5. Com isso, podemos afirmar que o Estado do Rio de Janeiro possui uma grande concentração de renda *per capita*.

Outra questão que pode ser levantada, para confirmar a especificidade destes municípios frente aos demais municípios brasileiros, é a relação entre a arrecadação dos royalties do petróleo e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Além disso, pode ser feita uma comparação entre a participação relativa entre ambas as fontes de arrecadação das respectivas prefeituras.

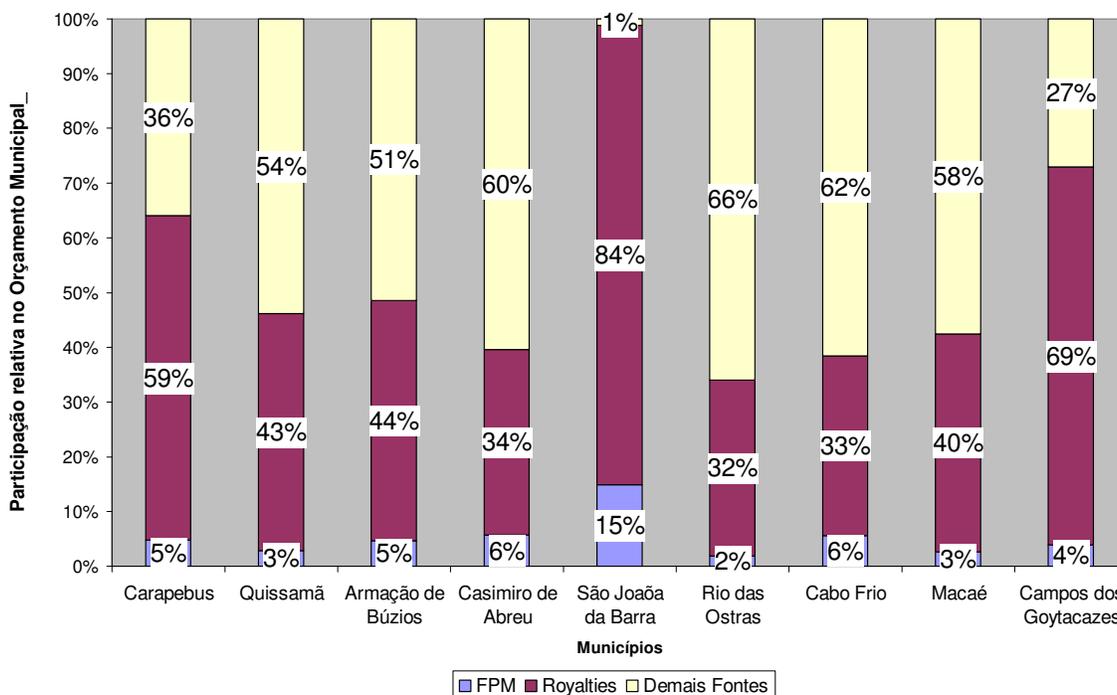
Gráfico III: Comparação entre a arrecadação com FPM e com os royalties do Petróleo em 2005 entre os municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em:

[www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br](http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br) e <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>

Gráfico IV: Participação relativa do FPM, dos royalties de demais fontes de arrecadação no orçamento municipal dos municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos, no ano de 2005<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Para os municípios de Carapebus e Casimiro de Abreu foram utilizados dados de 2004, e para São João da Barra dados de 2003, em função da indisponibilidade de dados referentes ao ano de 2005 nos três casos

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em:

[www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br](http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br) e <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>

Como podemos observar nos dois gráficos acima, a arrecadação de royalties possui uma grande relevância no Orçamento Municipal destes municípios, chegando a possuir 84% de participação relativa em São João da Barra, 69% em Campos dos Goytacazes e 59% em Carapebus. Enquanto isso, o FPM não exerce a mesma importância nesses municípios como o faz em tantos outros municípios do Brasil, principalmente os de menor porte (REZENDE, 2005). Em Quissamã e Macaé, por exemplo, o FPM representa apenas 3% do orçamento municipal, enquanto em Rio das Ostras somente 2% e em Armação de Búzios 5%.

Pretende-se demonstrar, com isso, que, se a arrecadação de royalties do petróleo nestes municípios torna-lhes, de certa forma, autônomos em relação ao FPM, o que muitos

municípios do Brasil não conseguem, por outro lado, há um risco também de financeirização desses recursos provenientes do petróleo, isto é, torná-los extremamente dependente desses recursos.

#### **4.2) Os mecanismos competitivos e cooperativos entre os municípios confrontantes com a Bacia de Campos:**

Desde a aprovação da nova Lei do Petróleo em 1997 e a crescente arrecadação dos royalties oriundos das atividades de extração do petróleo, um novo processo político tem marcado os municípios confrontantes com a Bacia de Campos. Considerando-se o marco institucional federativo, pode-se dizer que o continuum competição-cooperação tem atravessado a reconfiguração local das alianças políticas e a promoção do desenvolvimento regional.

No âmbito da cooperação, destaca-se formação da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e Limítrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos como uma arena política de cooperação horizontal região, conforme a tipologia antes apresentada. Os municípios fundadores da Ompetro são Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casemiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra.

Em primeiro lugar, deve ser observado que essa organização traz uma reconfiguração das alianças locais, em função da classificação dos municípios como pertencentes à zona de produção principal da Bacia de Campos estar baseada nas linhas de projeções dos limites territoriais, como bem observou Rosélia Piquet<sup>29</sup>. Não se manteve, dessa forma, uma relação com a antiga classificação das áreas geoeconômicas definidas pelo IBGE, que considerava a forte presença da cultura da cana de açúcar entre os municípios da chamada região norte-fluminense, e a força do turismo e da pesca entre os municípios das Baixadas Litorâneas. A partir dessa nova realidade, aglomeram-se alguns municípios do Norte-Fluminense com mais alguns municípios das Baixadas Litorâneas, como podemos ver a seguir nas Figuras II e III:

---

<sup>29</sup> PIQUET, 2003, P. 233 – 234.



Fonte: Fundação CIDE

Os municípios da Ompetro que pertencem à Região Norte-Fluminense são: Macaé, Carapebus, Quissamã, Campos dos Goytacazes e São João da Barra. Os municípios da Ompetro que pertencem à Região das Baixadas Litorâneas são: Cabo frio, Armação de Búzios, Casimiro de Abreu e Rio das Ostras. A Fundação CIDE, inclusive, manifestou, em junho deste corrente ano de 2007, que pretendia modificar novo mapa para o planejamento estratégico do estado. Há uma semelhança forte com essa análise encontrada em Piquet (2003), incluindo no que seria a nova região intitulada “Produtora de Petróleo e Gás”, os municípios de Macaé, Carapebus, Quissamã, Campos dos Goytacazes e São João da Barra, Casimiro de Abreu e Rio das Ostras, assim como na análise, porém retirando Armação de Búzios e Cabo frio, que formariam a região intitulada “Turística dos Lagos”, e incluindo Conceição de Macabu e São Francisco de Itabapoana.

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

*“Art 4º A Ompetro tem como objetivos básicos:*

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

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

*[...] 6 – Acompanhar e processar os dados referentes à produção de petróleo e gás, de modo que haja maior transparência possível, de acordo com o que preceitua a legislação pertinente que flexibilizou o monopólio do petróleo “. (OMPETRO, 2001, p.1-2)*

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

Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), porém este último órgão manteve-se inacessível aos municípios, recebendo somente os estados produtores, como afirma Luis Mario Concebida quando questionado sobre a relação da Ompetro com as instituições do governo federal e associações empresariais do setor petrolífero no norte-fluminense em depoimento concedido em 2 de julho de 2007:

*Eu diria que ela tem boas relações, mas essas instituições, essas organizações e essas empresas não respeitam muito os municípios não, quando querem fazer a gente tem que estar desenvolvendo uma série de ações políticas para fazer com que os interesses dos municípios produtores sejam respeitados. Com o Conselho Nacional de Política de Energética não há nenhum relacionamento, quando a Ompetro foi criado um dos nossos sonhos era esse: os municípios brasileiros que tivessem a ver com petróleo se organizarem para ter um representante lá. Os estados têm conseguido, mas os municípios ainda não brigaram por isso. (CONCEBIDA, 2007).*

Analisando o quadro político partidário dos prefeitos nas eleições municipais em 2000 quando a situação estava equilibrada, havia três prefeituras conquistadas pelo PDT e pelo PSDB, duas prefeituras do PMDB e uma do PV. Já nas eleições municipais de 2004, a composição do quadro partidário estava amplamente dominada pelo PMDB, que conquistou seis prefeituras, sendo que PSDB, PSC e PSB possuíam uma prefeitura cada. A tabela a seguir demonstra a evolução desse quadro:

Tabela XV: Evolução do quadro político-partidário entre os municípios da Ompetro:

Composição Partidária nas Eleições dos Municípios da Ompetro				
artido	P	Prefeituras eleitas		Porcentagem na Região
		2000	004	2000 2004
DT	P	3		33% 11%
SDB	P	3		33% 11%
MDB	P	2		22% 67%
V	P	1		11% X
SC	P	X		X 11%

Fonte: <http://www.tre-rj.gov.br>

Embora esse quadro possa induzir a percepção de um favorecimento à cooperação entre os prefeitos, por serem em maioria de um único partido, a partir de 2004, o entrevistado Luis Mario Concebida garantiu que isso não influencia a ação da Ompetro. Isto ocorre em função da consolidação que este fórum conquistou, estando aparentemente blindado contra conflitos políticos partidários:

*“Isso é até uma coisa interessante, na época das eleições, cada um está lá no seu ninho, mas há um respeito muito grande desses prefeitos e é uma coisa muito interessante porque já é uma instituição consolidada. Não provoca nenhum tipo de atrito, o cara está lá no município dele brigando com um candidato que no outro município vizinho a situação é completamente diferente, então cada um briga no seu canto, também não vejo ninguém sair do seu município para ir ao outro pedir voto contra aquele colega. E mesmo havendo conflito partidário, porque cada um tem seu partido, mas ninguém sai do seu município para tentar interferir no outro”. (CONCEBIDA, 2007).*

Uma das propostas iniciais da Ompetro era formar um fundo de desenvolvimento regional a partir da receita com os royalties, porém alguns fatores contribuíram para o fracasso dessa tentativa. Em primeiro lugar, como os royalties são incorporados ao caixa único do município e não há nenhuma exigência *ex post* quanto à sua utilização, cada prefeitura emprega esses recursos de acordo com sua lógica, inexistindo, portanto, uma unidade na utilização desses recursos.

Além disso, é importantíssimo assinalar a diferença de percepção de carências e necessidades por parte de cada prefeitura, em função da influência direta ou não da indústria do petróleo em seus territórios, atribuindo sentidos diversos ao recebimento dos royalties. Como a Lei 9478 concedeu o status de município produtor e, conseqüentemente, o direito de recebimento de 22,5 % dos royalties (quando a alíquota sobre produção supera 5%, segundo os critérios da ANP) a qualquer município que seja confrontante com a plataforma continental, mesmo que a indústria do petróleo não interfira em sua economia, esse recurso será devidamente transferido.

Os municípios de Macaé e Rio das Ostras, no entanto, em virtude de terem instalações diretamente relacionadas a essa indústria, terminam por serem os únicos a experimentar o bônus e o ônus que são gerados pelo setor. Isto é, não só o maior desenvolvimento da região e a criação de emprego e geração de renda, como também, o maior desgaste de sua estrutura urbana através do alto tráfego de caminhões com carga

pesada sobre suas rodovias, além do processo de favelização pelo forte poder de atração de mão-de-obra podendo resultar em migração desordenada. Os demais municípios, enquanto isso, encaram as participações governamentais como um mero aumento orçamentário elevado, pois suas economias não são afetadas dessa forma pelo setor petrolífero.

Em decorrência desse fato, cria-se um obstáculo para a consolidação da cooperação entre os municípios integrantes da Ompetro, já que cada prefeitura terá uma lógica de utilização diferente para esses recursos, inviabilizando a identificação de um perfil único que integre todos os dez municípios que a formam.

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

Nesse sentido, o município de Campos dos Goytacazes apresenta um dos projetos mais estruturantes da região através da criação do Fundo de Desenvolvimento de Campos (FUNDECAM), que oferece empréstimos, através dos recursos dos royalties, com juros razoáveis para atrair empreendimentos de diversos ramos da economia. Este fundo aproxima-se de um BNDES municipal, sendo um interessante mecanismo capaz de preparar a sua economia para o momento em que os royalties deixarão de ter uma participação tão significativa no orçamento municipal.

Como a lógica de aplicação desses recursos é diferente em cada prefeitura, no entanto, os interesses individuais de cada prefeitura entraram em conflito e inviabilizaram a criação desse fundo. Pelo contrário, novamente, seguindo uma linha de ação mais individual, começou-se a criar fundos municipais, a começar por Campos dos Goytacazes através do Fundo de Desenvolvimento de Campos (FUNDECAM). A estrutura se mostrou atraente aos demais municípios, já que utiliza recursos dos royalties para realizar

empréstimos a novos empreendimentos que se pretendem instalar dentro dos limites territoriais do município. Até o momento, outros quatro municípios estão em processo de instalação de fundos análogos ao FUNDECAM, são eles: Macaé, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu e Quissamã.

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

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

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

## Conclusão

Neste trabalho, procurou-se mostrar que o federalismo deve ser estudado não só como uma estrutura fixa definida a partir do texto constitucional, mas também a partir das relações políticas entre a União e as unidades subnacionais e destas entre si. No caso brasileiro, o processo político envolvendo municípios ganhou relevância no contexto da Constituição de 1988, sendo muitas vezes marcado por conflitos e negociações, pela elaboração de políticas para atrair empreendimentos econômicos e pela criação de arenas políticas cooperativas. Exemplo disso é o caso aqui estudado dos municípios confrontantes com a Bacia de Campos no estado do Rio de Janeiro.

Nesta pesquisa considerou-se que o modelo centralização-descentralização insuficiente para compreensão do processo político federativo brasileiro, especialmente a partir da Constituição de 1988, quando as unidades subnacionais receberam maiores atribuições para legislar e ampliaram sua parcela no bolo tributário federativo. Adotou-se, neste momento, o instrumental teórico-metodológico do cientista político norte-americano Daniel Elazar, o qual admite que a convivência de mecanismos cooperativos e mecanismos competitivos dentro da federação e a persistência mais enfática de um sobre outro, ou até mesmo, o equilíbrio tênue entre ambos, será responsável pela caracterização de um sistema político mais ou menos desigual sob o ponto de vista socioeconômico na dimensão territorial.

Com relação à implantação da indústria do petróleo, vimos que alguns fatores nacionais e internacionais influenciaram no processo. Por um lado, os dois choques do petróleo em 1973 e em 1979, motivados pelos conflitos no Oriente Médio, nosso principal fornecedor de petróleo inclusive, deixaram o país em uma situação vulnerável, pois era obrigado a destinar boa parte de suas divisas na importação de petróleo. No âmbito nacional, o governo militar pretendia retomar o acelerado ritmo de crescimento econômico vivido entre 1968 e 1973. A descoberta dos campos de petróleo com alto potencial de exploração comercial no norte do Estado do Rio de Janeiro demonstrou-se, portanto, uma estratégia interessante para o governo militar, pois era uma possibilidade de reduzir as

importações de petróleo, viabilizando maior investimento interno, além de fortalecer a estatal Petrobrás.

Para isso ocorrer, no entanto, era necessário importar do Mar do Norte tecnologia de extração de petróleo em águas profundas, o que representava um custo inicial elevado, porém possível de ser recuperado caso a própria Petrobrás apresentasse um bom desenvolvimento no setor, o que terminou sendo concretizado.

Instalou-se, então, um novo ciclo econômico na região da Bacia de Campos, o chamado ciclo do petróleo, substituindo a antiga hegemonia da indústria sucroalcooleira. Embora tenha recebido muitos incentivos por parte do governo militar ao longo da década de 1980, o ciclo da cana-de-açúcar foi superado pelo dinamismo da economia petrolífera, que representa um grande avanço no orçamento dos municípios confrontantes com a Bacia de Campos, principalmente a partir da aprovação da Lei 9478/97.

Esta nova lei é reconhecida pela quebra do monopólio da Petrobras sobre as atividades de extração e produção de petróleo (embora as jazidas continuem sendo propriedades exclusivas da União), pela reconfiguração no âmbito institucional que regula o setor, e pelas novas regras de cobrança e rateio das participações governamentais, conferindo significativa importância aos royalties.

Em primeiro lugar, foi criado o CNPE e a ANP, cujos objetivos principais eram comandar a transição da Petrobras, que agora passaria a concorrer com empresas privadas nacionais e estrangeiras, à luz das novas discussões e diretrizes das funções reguladoras do Estado. Além dessas duas instituições, foi também criada pela sociedade civil privada a Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP), cujo objetivo principal é maximizar o conteúdo nacional no fornecimento da indústria nacional de bens e serviços para a indústria do petróleo.

Outro aspecto muito relevante trazido pela Lei 9478/97, foi a mudança paradigmática ocorrida no crescimento econômico para os municípios da região, pois é acrescentada ao seu orçamento uma disponibilidade de recursos bastante significativa originada dos royalties e de outras participações governamentais. Tais mudanças viabilizaram aos municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos, garantindo um grande destaque no cenário regional e nacional, marcando presença sempre entre os melhores resultados econômicos do país.

A definição dos critérios de rateio desses recursos seguiu a tendência de descentralização fiscal presente em nosso pacto federativo, sendo, portanto, resultado muito mais de uma negociação política, do que de uma avaliação exclusivamente técnica e comparativa com modelos internacionais e outros setores de exploração mineral.

A pesquisa desenvolvida comprovou a existência de uma arena política de cooperação horizontal, a Ompetro, que possui uma atuação voltada para a defesa dos interesses dos municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos enquanto produtores de petróleo e recebedores de royalties. Isto é, as suas ações estão sempre voltadas para a preservação dos seus direitos sobre o recebimento dos royalties, além da fiscalização se os mesmos estando sendo repassados de forma correta aos municípios. Por outro lado, a preservação da individualidade dessas prefeituras frente de qualquer ação coletiva dos demais municípios, o que é garantido pelo estatuto social da Ompetro, dificultou uma convergência na lógica de utilização desses recursos. Neste caso, havia uma intenção inicial da Ompetro em formar um fundo de desenvolvimento regional, preparando-se para o momento em que a abundância de recursos provenientes dos royalties se esgote, uma vez que o petróleo é um recurso natural não-renovável. Esta intenção, no entanto, não foi possível de se concretizar já que cada município possui uma lógica em mente pra aplicar tais recursos, que poucas vezes coincide com a lógica dos demais.

Com a criação do Fundo de Desenvolvimento de Campos, um fundo municipal que utiliza recursos dos royalties na concessão de empréstimos visando atrair novos empreendimentos econômicos para a cidade, iniciou-se o processo mais claro de competição intermunicipal na região. A criação deste projeto é considerada por muitos a iniciativa mais estruturante da região, pois prepara o município para o momento em que o petróleo estiver esgotando e os recursos dos royalties ficarem mais escassos, através da diversificação da economia local.

Esta iniciativa, entretanto, incentivou os demais municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos (Macaé, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu e Quissamã), a criarem também um fundo municipal de desenvolvimento. Como cada município disputará a entrada de novos empreendimentos privados em seu território específico, há uma clara competição entre as prefeituras, que, em função do grande volume de recursos provenientes dos royalties, torna-se uma disputa de alta competitividade.

Na dinâmica regional, portanto, temos uma interessante arena política de cooperação horizontal entre os municípios confrontantes com a Bacia de Campos, a Ompetro, e simultaneamente encontramos um claro cenário de competição intermunicipal pela atração de empreendimentos privados. Como os objetivos da Ompetro são estritamente defender a manutenção ou quem sabe elevação do recebimento de royalties, podemos dizer que seu papel é a garantia mínima de um cenário em que os municípios possam competir entre si, uma vez que a competição se dá através da utilização destes royalties.

Um novo processo político envolvendo os municípios confrontantes com a Bacia de Campos, marcado por mecanismos competitivos e cooperativos, emergiu e se consolidou nos últimos anos com a implantação da indústria do petróleo na região, na medida em que perdia relevância o ciclo econômico anterior identificado com a indústria sucroalcooleira.

O próximo passo a ser seguido deve ser aprofundar a investigação sobre a Ompetro e fundos de desenvolvimento municipais, procurando entender, por exemplo, os municípios mais atuantes na arena política cooperativa, bem como o número, o tamanho e o tipo de empresas privadas que são atraídas pelos fundos municipais. Isto pode ser feito por dois caminhos principais, isto é, entrevistas com membros das equipes técnicas das prefeituras e também com os respectivos prefeitos, além do acesso às atas das reuniões da Ompetro e aos dados de funcionamento destes fundos de desenvolvimento municipais.

Uma outra complementação posterior desta pesquisa seria uma análise mais ampla sobre a utilização dos royalties, especialmente em benefício da melhoria das condições de vida das populações locais. Com isso poderá ser dito se houve desenvolvimento propriamente dito, aqui definido como transformação de crescimento econômico em bem estar social, ou se não passa de mais uma região de municípios prósperos com populações carentes de serviços sociais adequados.

## Referências Bibliográficas:

Livros, Teses, Dissertações e Artigos:

ARAÚJO, Flávio Santos Toyal de. **Petrobrás, seu papel na política de petróleo e o processo de internacionalização econômica**. Rio de Janeiro, 1996. Dissertação de Mestrado – Escola de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas.

Brasil, Leis, etc. **Legislação do Petróleo**. 8.ed. Rio de Janeiro: PETROBRÁS. Comunicação Institucional 2004. 160 p.

CARVALHO, Ricardo Ismael de. **Nordeste: a força da diferença: impasses e desafios na cooperação regional**. Recife: Editora Massangana 2005.

CORAGGIO, José Luis. **Políticas de desarrollo local em Argentina: posibilidades, limitaciones y nuevos enfoques**. In: Ciclo de Conferencias. Bahia Blanca, dez. 1999.

CRUZ, José Luís Vianna da (org); ARAÚJO, Tânia Bacelar de; SCHREIBER; Waltraud Maria et al. **“Brasil, o desafio da diversidade: experiências de desenvolvimento regional”**. Rio de Janeiro: Ed. Senac Nacional (2005).

ELAZAR, Daniel J. **Federal systems of the world**. New York, Stockton Press, 1994.

ELAZAR, Daniel J. **American Federalism: A view from the States**. (3ª ed.). New York, Harper e Row, 1984.

PERROUX, F. **O conceito de pólos de crescimento**. In: SCHWARTZMAN (Org.) *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.

PIQUET, Rosélia (org). **Petróleo, royalties e região**. Rio de Janeiro: Editora Massangana 2003. 310p.

REZENDE, Fernando de (coordenador). **Desafios do Federalismo Fiscal**. Rio de Janeiro: Editora FGV 2006. 114p

SERRA, Rodrigo Valente. **Contribuições para o debate acerca da repartição dos royalties petrolíferos no Brasil**. Campos dos Goytacazes, 2005. Tese de Doutorado (Doutorado em Economia. Área de Concentração: Desenvolvimento, espaço e Meio Ambiente) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Sistema FIRJAN. **Mapa do Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro: 2006-2015**. Rio de Janeiro: Sistema FIRJAN/DCO 2006. 111p.

SILVEIRA, Caio Márcio e BOCAYUVA, Cunca. **Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – Enfoque estratégico e construção de indicadores**. In: Cadernos da Oficina Social – Desenvolvimento local: Práticas inovadoras. Rio de Janeiro: Oficina Social, 2000.

SILVESTRE, Bruno dos Santos. **Aglomerção Industrial de Petróleo e Gás do Norte-Fluminense: Conexões de Conhecimento e Posturas Tecnológicas das Firmas**. Rio de Janeiro, 2006. Tese de Doutorado (Engenharia de Produção) - Departamento de Engenharia Industrial, PUC-Rio.

SUSLICK, Saul B. (org). **Regulação em Petróleo e Gás Natural**. Campinas: Editora Komedi 2001. 525p.

WHEARE, K.C. **Federal Government**. London / New York / Toronto, Oxford University Press, 1951.

#### Documentos retirados da Internet:

Consórcio Universitário de Pesquisa da Região Norte Fluminense. Boletim Técnico nº 10: **A evolução do IDH Municipal nas cidades da Região Norte Fluminense no período 1991-2000**. Disponível em: <http://www.cefetcampos.br/observatorio-socioeconomico/nossas-publicacoes/Boletim10.pdf/view> visitada em 03/11/2006

Projeto CTPETRO – Tendências Tecnológicas, do Instituto Nacional de Tecnologia. Nota técnica nº 13: **Impactos Sociais do Desenvolvimento da Atividade da Exploração e Produção de Petróleo nas Regiões das Baixadas Litorâneas e do Norte Fluminense**. Disponível em <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php?cod=4>, visitada em 30/10/2006.

#### Fontes Primárias:

EUG c 1975.09.11 Eugênio Gudín. Série: c – Correspondência. Data de produção: 11.09.1975 (Data certa). Quantidade de documentos: 1 (4 folhas) CPDOC, FGV.

PNB ad 1973.10.05 Paulo Nogueira Batista. Série: ad - Atividade diplomática. Data de produção: 05/10/1973 a 1974 (Data certa). Quantidade de documentos: 53 (2 pastas), CPDOC, FGV.

EG 37F. Ernesto Geisel. Relatório das atividades da Petrobras em 1980 e 1981. CPDOC, FGV.

Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e Limítrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos - OMPETRO. Estatuto Social. Campos dos Goytacazes, Jan. 2001.

#### Sítios:

Agência Nacional de Petróleo:

[www.anp.gov.br/](http://www.anp.gov.br/)

Dicionário de termos econômicos da Universidade de Brasília:

<http://www.unb.br/face/eco/inteco/dicionario.htm>

Fundação CIDE:

<http://200.156.34.70/cide/>

Instituto Brasileiro de Administração Municipal:

<http://www.ibam.org.br>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:

<http://www.ibge.gov.br>

Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento (PNUD):

<http://www.pnud.org.br/home>

Royalties do Petróleo. Mestrado em Planejamento de Cidades da UCAM Campos:

<http://www.royaltiesdopetróleo.ucam-campos.br>

Petrobras:

[www.petrobras.com.br](http://www.petrobras.com.br)

Tesouro Nacional:

<http://www.stn.fazenda.gov.br>

#### Depoimentos:

CONCEBIDA, Luiz Mario, presidente do Fundo de Desenvolvimento de Campos (FUNDECAM). Rio de Janeiro, depoimento concedido a Rodrigo Dieguez, duração 0:25h, dia 3 de julho de 2007.

FERNÁNDEZ, Elói Fernández y, Diretor Geral da Organização Nacional da Indústria de Petróleo (ONIP). Rio de Janeiro, depoimento concedido a Rodrigo Dieguez, duração 0:40h, dia 25 de abril de 2007.

RENAULT, Alfredo, Superintendente do Norte-Fluminense na Organização Nacional da Indústria de Petróleo (ONIP). Rio de Janeiro, depoimento concedido a Rodrigo Dieguez, duração 1h, dia 21 de maio de 2007.

SERRA, Rodrigo, professor pesquisador do mestrado em Planejamento de Cidades da UCAM-Campos. Campos dos Goytacazes depoimento concedido a Rodrigo Dieguez, duração 1h, dia 31 de maio de 2007.