

Desenvolvimento e rendas petrolíferas: desafios e perspectivas

DEVELOPMENT AND PETROLEUM YIELDS: CHALLENGES AND PROSPECTS.

Resumo:

A descoberta de petróleo na Bacia de Campos alterou sobremaneira a configuração sócio-política-administrativa e econômica da Região Norte Fluminense no Estado do Rio de Janeiro, reforçada pelo fato de a Constituição de 1988 ter permitido maior autonomia administrativa e financeira a estados e municípios num contexto de recebimento de elevados valores em rendas petrolíferas. O presente artigo tem como objetivo analisar a composição dos gastos públicos sociais e outros gastos orçamentários do período de 1999 a 2016 (analisando o período da abundância, estabilidade e queda nas taxas de recebimento das rendas), no município de Quissamã. Nesse cenário, esse município apresenta-se como um dos grandes beneficiários das rendas do petróleo, visto que, na década de 1990, a "febre emancipatória" que acometeu o estado do Rio de Janeiro também aportou neste município, já com a abertura orçamentária e administrativa advinda da Constituição Federal. Para realizar a pesquisa, foram utilizadas uma revisão da literatura e informações disponibilizadas na base de dados governamentais FINBRA, dados do TCE-RJ e dados oferecidos pela Prefeitura Municipal de Quissamã /RJ, a partir de uma abordagem quantitativa. A análise desses dados e a verificação dos questionamentos levantados foram efetuadas a partir das referências teóricas que embasaram o trabalho. Os resultados da pesquisa apontam que, apesar do município ser altamente dependente dessas rendas, também depende de outras fontes de recursos para dinamizar o seu desenvolvimento socioeconômico, tendo por princípio a equidade e a construção de padrões mais justos de redistribuição de acesso a bens e recursos públicos que visam a mitigação de desigualdades sociais.

Palavras-chave: Planejamento, Orçamento, Rendas Petrolíferas e Justiça Intergeracional.

Abstract:

The discovery of oil in the Campos Basin has greatly altered the socio-political-administrative and economic configuration of the North Fluminense region in the State of Rio de Janeiro. Linked to the fact that Constitution of 1988 have allowed greater administrative and financial autonomy to States and Municipalities in a context of receiving high values of oil revenues. Thus, this article aims to analyze the composition of public social and budgetary expenditures from the period 1999 to 2016 (analyzing the period of abundance, stability and fall in rates of receipt) in the municipality of Quissamã. In this scenario, this municipality presents itself as one of the great beneficiaries of oil revenues, since in the 1990s the "emancipatory fever" that affected the state of Rio de Janeiro also contributed to this municipality, already with the budgetary and administrative opening coming from the Federal Constitution. To carry out the research, a literature review and information made available in the FINBRA government database, data from the TCE-RJ and data offered by the Quissamã Municipal Government / RJ were used, based on a quantitative approach. The analysis of these data and the verification of the questions raised were made based on the theoretical references that supported the work. The results of the research indicate that although the municipality is highly dependent on these incomes, it also depends on other sources of resources to stimulate its socioeconomic development, with the principle of equity and the construction of fairer patterns of redistribution of access to public goods and resources aimed at redressing social inequalities.

Keywords: Planning, Budget, Oil Rents and Intergenerational Justice..

Irenice Aparecida Nunes de Sousa Deodato

Mestre em Planejamento Regional e Gestão da Cidade - Ucam Campos
Rua Almeida Barbosa 146, Parque João Maria
Campos dos Goytacazes- RJ
CEP: 28.024-110
Tel.: (22) 99937- 646

Valdir Júnior dos Santos

Sociólogo, Geógrafo e professor do Programa de Pós-Graduação em
Planejamento Regional e Gestão da Cidade- Ucam Campos
Tel.: (22) 99726-5474

1. Introdução

Muitos estudos teóricos e empíricos, tais como Rocha e Giuberti (2005), Mendes (2013), Oliveira (1999), Silva e Santolin (2012), Arretche e Vazquez (2009), Rezende (1997), Rodrigues e Teixeira (2010) e Teixeira (2002), buscam compreender a dinâmica dos gastos públicos, porém são unânimes em apontar que não existe uma composição perfeita na esfera da aplicação que assegure um desenvolvimento adequado. A literatura que analisa a relação entre o tamanho do governo e o crescimento econômico deixa em segundo plano a composição dos gastos públicos e a consequência na taxa de crescimento de um país.

É perceptível que o efeito dos gastos públicos na economia é uma preocupação recorrente, principalmente frente ao questionamento de como esses gastos impactam no crescimento econômico, assim como sua potencialidade produtiva.

O debate contemporâneo da expansão dos gastos públicos tem como princípio a diferenciação de entendimen-

to frente às estratégias governamentais na elaboração de políticas públicas que visam potencializar o bem-estar dos cidadãos. O cenário sociopolítico criado sedimenta-se na perspectiva diferencial em que grupos de beneficiários tendem a dar apoio político ao governo e aos seus programas de transferência de renda, enquanto os que financiam essa redistribuição tendem a pressionar o governo para que ocorra a redução dos tributos, ocasionando uma ação política de elevados custos.

Para Mendes (2013, p.153), a grande maioria dos autores que discute o problema do gasto público no Brasil não considera nenhuma relação entre despesa pública e demanda social, levando em conta apenas o problema macroeconômico e esquecendo-se do microeconômico, que é justamente a demanda social. E acentua que a maneira mais adequada para compreender a demanda coletiva é por via de indicadores de "características socioeconômicas locais relacionando-os ao

comportamento do gasto público". Com isso, a evolução dos gastos públicos seguiria o comportamento da demanda social representada por bens e serviços públicos de acordo com a realidade econômica territorial específica. Mendes complementa que o papel do planejamento regional é exatamente o de tentar ser conciliador de uma melhor distribuição dos recursos com um melhor uso dos gastos públicos na solução de problemas de natureza histórica e estrutural da sociedade. A relação entre os gastos públicos e as demandas sociais e regionais são de suma importância para a compreensão do orçamento público, para tentar equilibrar o social e a integração territorial, e não somente o equilíbrio fiscal e financeiro.

Anteriormente à década de 1990, o Brasil mantinha uma política de intensa participação do Estado nos investimentos em infraestrutura; porém, a partir das reformas liberais, no início da década, dentre outras medidas, o Estado foi obrigado, em um curto período de tempo, a ajustar o equilíbrio orçamentário entre receitas e gastos, ocasionando a diminuição da participação do setor público na infraestrutura pública do País, visto que os gastos com seguridade social aumentaram vertiginosamente (SILVA e SANTOLIN, 2012).

Já Arretche e Vazquez (2009) citam que, como o Brasil é uma federação descentralizada, possuindo um alto grau de autonomia devido à transferência de responsabilidades da execução de um grande conjunto de políticas públicas aos governos subnacionais, o desempenho destas competências é afetado pela regulação e supervisão do governo federal, realidade associada a um modelo concentrador de autoridade. Para as autoras, as políticas centrais de bem-estar dos cidadãos brasileiros estão sob a competência dos governos municipais, e complementam essa análise afirmando que a:

[...] estrutura estatal descentralizada, definida como aquela em que os governos subnacionais têm autonomia decisória sobre as políticas sob sua competência, devem apresentar expressiva variedade nos patamares de gasto ou nas políticas adotadas pelas unidades regionais/locais de governo. Em outras palavras, diversidade de políticas ou de patamares de gasto seria o resultado teórico e empiricamente compatível com a descentralização da autoridade sobre políticas (ARRETCHÉ e VAZQUEZ, 2009, p. 1).

O setor público trabalha com múltiplos centros decisórios da organização governamental, "combinando instrumento operado pelo governo central e outro administrado pelos governos subnacionais", cujo processo de descentralização é presidido pela razão econômica central. Essa razão apresenta como característica a otimização da relação existente entre preferências dos agentes econômicos e o perfil do sistema fiscal, que traz como consequência a adoção do federalismo fiscal, pois distribui competências constitucionais fiscais entre os vários entes federados, na medida em que cada um, de modo autônomo possa construir desenhos institucionais necessários para composição da dimensão da despesa (SILVA, 2005, p.119). As alterações desses elementos provocam consequências no desenho do federalismo, resultando ou em transformações no quadro de competências em escala nacional ou na capacidade fiscal de cada nível de governo para o atendimento das demandas.

Com a promulgação da Constituição de 1988, foram criados significativos rearranjos das relações federativas, traduzindo-se na redistribuição de competências tributárias, na redistribuição dos poderes e, principalmente, de recursos entre esferas governamentais. Isso consideravelmente ampliou as transferências constitucionais para essas esferas, alterando a repartição do "bolo" tributário, com isso fortalecendo a capacidade de financiamento de gastos e abrindo, assim, novas perspectivas para a redução da dependência de cobertura das políticas sociais pelo governo federal.

Recentemente, o papel dos gastos públicos no crescimento econômico vem sendo também abordado nas teorias relacionadas ao crescimento endógeno, em que a política fiscal, as mudanças tecnológicas e o crescimento populacional são variáveis importantes, inseridas num modelo capaz de acionar um diferencial de crescimento capaz de prolongar o período de convergência entre a renda per capita dos países (CÂNDIDO JÚNIOR, 2001).

Essa afirmação é complementada por Rezende (1997) no sentido de que a expansão dos gastos públicos influencia a elevação do bem-estar dos cidadãos, porém impõe pesados custos sobre determinados grupos que arcam com esses custos; de que o desenho institucional passa a ser um componente importante no sentido de regular a ação política e de que esses gastos refletem as preferências dos atores sociais. É importante salientar que o município de Quissamã possui um orçamento vantajoso em relação a vários outros municípios de mesmo porte, onde não haveria, a princípio, a necessidade de repassar esses custos aos cidadãos.

Partindo desse pensamento, pode-se inferir que o maior problema são os acessos aos recursos. Devido a um processo de descentralização desordenado, muitos entes públicos dependem de transferências para arcar com suas despesas, que muitas vezes, são efetuadas considerando a posição política, o prestígio e a vinculação partidária, associados a interesses eleitoreiros e clientelistas. Logo, propor, formular e participar da gestão de alternativas de políticas públicas é um grande desafio para a sociedade civil, devido à forma de alocação dos recursos públicos (TEIXEIRA, 2002). Porém, ao que tudo indica, Quissamã não faria parte do grupo de municípios limitados em termos fiscais, possuindo capacidade orçamentária e financeira para arcar com seus gastos públicos.

Rezende (2006), analisando várias teorias sobre o gasto público, complementa que:

[...] A expansão de mecanismos de descentralização e de responsabilização política é associada ao aumento dos gastos nos governos locais [...] A descentralização dos poderes fiscais com maior autonomia para os governos subnacionais para decidirem "de forma independente" sobre suas políticas fiscais produzirem restrições para a expansão dos gastos e da tributação (REZENDE, 2006, p. 12).

Essa teoria aborda o fato de que, com a descentralização, esta tende a criar competição política e fiscal entre os governos locais e, provavelmente, uma diminuição nos gastos públicos. Porém, como impacto positivo, haveria a expansão das demandas por participação e inclusão nas políticas públicas.

2. Rendas petrolíferas e a composição do orçamento: o desafio do planejamento no município de Quissamã

Os aspectos econômicos e as estratégias políticas do desenvolvimento, nos anos 1990, tiveram como resultado o reconhecimento de que o desenvolvimento implica mais que crescimento da produção material e deve satisfazer a objetivos mais amplos do bem-estar humano. O poder público nos municípios considerados produtores de petróleo, como é o caso de Quissamã, possui um orçamento privilegiado com um grande poder de intervenção na canalização desses recursos em prol da qualidade e do desenvolvimento econômico e social (CRUZ e PINTO, 2006). No processo de retomada do desenvolvimento econômico do Norte Fluminense, cabe ressaltar que, somente a partir da quebra do monopólio da União, pela "Lei do Petróleo", na exploração do petróleo, favorecendo a entrada de grandes companhias na região, e com o aumento exponencial das compensações financeiras repassadas aos municípios produtores, é que essa atividade passa a ser encarada como uma esperança para o desenvolvimento regional, em que os governos locais viram a retomada da capacidade de investimentos em seus municípios.

Remontando o histórico de arrecadação, o município de Quissamã recebe *royalties* e participações especiais desde o ano de 1999, logo após a edição da Lei do Petróleo, passando a ter o maior PIB per capita da Região Norte Fluminense em 2013.

Na Tabela 1, observam-se os valores arrecadados pelo município no período de 1999 a 2016. Essas rendas petrolíferas, conforme descrito no artigo 20, §1º, da Constituição Federal de 1988, não são identificadas como tributos e nem como repasses da União aos municípios, são tratadas como compensações financeiras oriundas da exploração de jazidas de óleo e gás. Porém, trazendo à realidade econômica municipal, são recursos financeiros que adentram os cofres públicos mensalmente, como é o caso dos *royalties*, e trimestralmente, como é o caso das participações especiais. É notório que o município de Quissamã não é, em valores absolutos, um dos maiores recebedores de rendas petrolíferas do estado do Rio de Janeiro, visto que sua arrecadação anual não chega a 1% da arrecadação do estado; sua relevância sobrevém dos valores per capita.

A expressividade orçamentária do município de Quissamã é fruto, em parte, da "febre emancipatória" que acometeu o estado do Rio de Janeiro, com grande expressão na Região Norte Fluminense, no início dos anos 90, tendo em vista as perspectivas de acesso privilegiado às rendas petrolíferas. E foi fundamental, para a economia do novo município, a arrecadação de *royalties* e participações especiais, principalmente após a aprovação da Lei do Petróleo de 1997, já que as regras para o rateio das rendas petrolíferas baseiam-se em um determinismo geográfico, que favorece, assim os municípios confrontantes com a bacia petrolífera, formando uma região petro-rentista altamente dependente dos *royalties*. Ou seja, a região optou por um modelo de desenvolvimento congenitamente articulado à indústria do petróleo e ao seu modelo setorial _ Exploração e Produção (offshore) - e viu-se frente à

latente dificuldade em criar novas capilaridades econômicas, para além do rentismo. Diante desse cenário, apresenta-se, na Tabela 2, a evolução das receitas orçamentárias do município de Quissamã, no período de 1999 a 2016, no intuito de analisar o crescimento das receitas em confronto com o aumento da arrecadação das rendas petrolíferas.

Ao analisar a Tabela 2, fica evidenciado que o crescimento anual, bastante acentuado, do orçamento municipal se deve principalmente às rendas provenientes do petróleo e que, no ano de 2008, devido à alta do preço internacional do petróleo e, conseqüentemente, ao aumento da arrecadação, essa dependência foi mais acentuada. Isso significa que, de todas as receitas que adentraram nos cofres municipais, no referido ano, a grande maioria foi proveniente das rendas petrolíferas, demonstrando, assim, que o orçamento municipal é extremamente dependente dessas rendas. A dependência orçamentária frente à arrecadação das rendas petrolíferas assenta-se na indagação de que essas rendas representam uma dualidade para os municípios beneficiários, como é o caso de Quissamã, visto que, além de permitir uma maior autonomia na execução das políticas públicas, causam um grau muito elevado de dependência desses recursos, quando não significam investimentos capazes de aumentar a arrecadação própria (TERRA, 2006).

É importante destacar que o significativo repasse de recursos de *royalties* e participações especiais não promoveu, em Quissamã, uma redução da dependência orçamentária. Essa afirmativa fica bem clara ao se analisar a comparação das receitas orçamentárias com as rendas petrolíferas, como pode ser observado na Tabela 3. Analisando, por exemplo, o ano de 2010, fica nítido que a dependência vem diminuindo devido ao fato de a arrecadação dessas rendas terem sido diminuídas, o que leva o município a buscar outras fontes.

Verificando a Tabela 3, é possível observar que, no ano de 2008, essa dependência atingiu o valor de 65%, o que pode ser explicado pela arrecadação vultosa das rendas petrolíferas. Nesse cenário, percebe-se que as rendas petrolíferas se apresentam como receitas expressivas nos orçamentos públicos, já que a legislação não vincula essas receitas nem aos desembolsos de despesas com pessoal e nem à amortização da dívida pública, permitindo aos municípios uma maior capacidade de promover políticas públicas que visem o bem-estar da população. O grande desafio da dependência é o fato de que as receitas advindas da indústria do petróleo são de volumes incertos, pois:

[...] para fins de cálculo dos *royalties* e participações especiais poderá ser o preço real médio de venda ou o chamado preço mínimo fixado pela ANP, aplicando-se aquele que for maior. Para se calcular esse preço, utiliza-se também como referência o preço do petróleo Brent utilizado no Reino Unido. Outras variáveis são levadas em consideração para esse cálculo, como: teor de enxofre taxa de câmbio para o dólar (BARBOSA, 2001, p. 136-140).

Como existe essa volatilidade no preço do petróleo, altamente influenciado por crises econômicas internacionais ou guerras entre países produtores, que afetam, direta ou indiretamente, os municípios dependentes dessas rendas, é contundente demonstrar que, desde ano de 2010, vem ocorrendo queda na dependência orçamentária das rendas petrolíferas, significando um maior esforço tributário em arrecadar as receitas ditas próprias. O volume das rendas petrolíferas, como demonstrado na Tabela 3 manteve-se em alta até o ano de 2014, e a crise dos preços do petróleo começou a repercutir em 2015, demonstrando que o município aumentou a arrecadação de outras fontes de rendas, o que foi positivo, visto que, no ano de 2016, devido à queda na arrecadação das rendas petrolíferas, ocorreu também a queda na porcentagem de dependência da receita orçamentária, que passou a ser de 21,3%, indicando que houve aumento em outras fontes de rendas.

Para Serra (2006) e Pacheco (2003), a queda na arrecadação, a partir de 2014, provenientes da crise enfrentada, é prenúncio de que esses municípios necessitam buscar formas de diversificação da economia, para que estejam preparados para um período de estagnação ou, até mesmo, o fim da produção de petróleo e gás natural nos campos de exploração.

Ao analisar a Tabela 4, percebe-se que o município tem elevado o esforço em sua arrecadação própria. Analisando, por exemplo, o ano de 2016, nota-se que as receitas tributárias representavam 4,3% da receita corrente total arrecadada, demonstrando que o município vem buscando novas fontes de recursos, visto que, a partir de 2014, com a crise do petróleo e nacional, em que houve queda de arrecadação

em todos os municípios, percebe-se um aumento constante de arrecadação da receita própria. Pode-se observar que a relação de dependência das rendas petrolíferas, devido à crise nesse setor, diminuiu, porém a relação de dependência das transferências que o estado do Rio de Janeiro faz para o município aumentou. A título de exemplo, no ano de 2016, alcançou a ordem de 48,10%, significando que, do total das receitas arrecadadas pelo município, quase metade foi proveniente de repasses, pelo Estado, das transferências constitucionais e legais. Cabe destacar que o estado do Rio de Janeiro encontra-se em uma profunda crise; então, cabe ao município buscar um maior esforço tributário para, assim, garantir suas receitas e conseguir a consecução de suas políticas.

Serra (2005) defende uma aplicação das rendas petrolíferas em prol da manutenção das condições de vida e sustento das gerações futuras, considerando a finitude da exploração e produção do petróleo; porém faz-se necessário visualizar as necessidades de melhoria das condições de vida das populações hoje. Não existe nenhum dispositivo legal que obrigue a administração pública municipal a utilizar os recursos provenientes das rendas petrolíferas nos setores sociais. Assim, como os gestores possuem grande liberdade para emprego desses recursos, sugere-se que sejam empregados no bem-estar da população, elevando o gasto na promoção de um desenvolvimento social, já que a função da administração pública é a eficiência de uma prestação de serviço de qualidade para a população. Esses dados revelam a importância das rendas petrolíferas para o orçamento municipal de Quissamã, ao mesmo tempo em que expõem os dilemas e paradoxos que necessitam ser enfrentados para a solidificação de um desenvolvimento intergeracional qualificado.

TABELA 1- ARRECADAÇÃO DE ROYALTIES E PARTICIPAÇÃO ESPECIAL, EM VALORES NOMINAIS, NO MUNICÍPIO DE QUISSAMÃ, DE 1999 A 2016 (MILHÕES)

Ano	Royalties + PE Rio de Janeiro	Royalties + PE Quissamã
1999	254.040.687,39	15.900.697,84
2000	906.980.569,40	32.271.214,42
2001	1.096.716.770,29	33.598.003,95
2002	2.032.752.876,77	48.529.278,63
2003	2.797.885.702,20	63.064.726,98
2004	3.280.531.928,85	66.083.508,29
2005	4.076.261.003,70	72.982.583,90
2006	5.103.986.235,00	91.565.639,24
2007	4.473.574.661,97	124.388.669,93
2008	6.585.271.650,44	146.649.730,18
2009	5.772.400.501,35	90.969.685,66
2010	5.767.425.074,22	90.508.817,62
2011	7.311.314.622,26	94.410.013,75
2012	8.417.928.052,25	106.949.297,46
2013	8.229.013.792,99	94.737.917,01
2014	8.194.875.491,77	95.103.720,48
2015	4.864.219.346,38	54.621.192,70
2016	3.841.249.429,93	40.089.495,04
Total	83.006.428.397,16	1.362.424.193,08

TABELA 2 - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS, EM VALORES NOMINAIS, NO MUNICÍPIO DE QUISSAMÃ, DE 1999 A 2016 (MILHÕES)

Ano	Receita Corrente Própria	Outras Receitas	Royalties + PE	Receitas Orçamentárias
1999	565.783,06	14.321.110,73	15.900.697,84	30.787.591,63
2000	789.822,89	20.467.353,04	32.271.214,42	53.528.390,35
2001	1.697.172,76	34.493.496,44	33.598.003,95	69.788.673,15
2002	3.953.381,33	40.792.361,19	48.529.278,63	93.275.021,15
2003	7.626.272,24	50.154.053,35	63.064.726,98	120.845.052,57
2004	5.701.582,26	48.191.256,35	66.083.508,29	119.976.346,90
2005	5.549.678,04	44.046.608,89	72.982.583,90	122.578.870,83
2006	5.044.930,85	39.203.108,81	91.565.639,24	135.813.678,90
2007	7.158.039,09	56.078.672,08	124.388.669,93	187.625.381,10
2008	10.143.042,89	70.606.500,43	146.649.730,18	227.399.273,50
2009	5.453.055,94	72.533.298,01	90.969.685,66	168.956.039,61
2010	7.126.990,99	93.235.858,75	90.508.817,62	190.871.667,36
2011	11.614.723,75	106.583.610,51	94.410.013,75	212.608.348,01
2012	11.651.506,84	123.624.829,35	106.949.297,46	242.225.633,65
2013	9.376.711,00	167.133.995,83	94.737.917,01	271.248.623,84
2014	ND	ND	95.103.720,48	ND
2015	8.966.419,13	150.498.266,40	54.621.192,70	214.085.878,23
2016	11.060.604,76	137.054.327,04	40.089.495,04	188.204.426,84
Total	113.479.717,82	1.269.018.707,20	1.362.424.193,08	2.649.818.897,62

Fonte: FINBRA e INFO ROYALTIES (2017).

TABELA 3- DEPENDÊNCIA ORÇAMENTÁRIA DAS RENDAS PETROLÍFERAS, EM VALORES NOMINAIS (MILHÕES), NO MUNICÍPIO DE QUISSAMÃ

Ano	Receitas Orçamentárias	Royalties + Participação	%
1999	30.787.591,63	15.900.697,84	51,65
2000	53.528.390,35	32.271.214,42	60,29
2001	69.788.673,15	33.598.003,95	48,14
2002	93.275.021,15	48.529.278,63	52,03
2003	120.845.052,57	63.064.726,98	52,19
2004	119.976.346,90	66.083.508,29	55,08
2005	122.578.870,83	72.982.583,90	59,54
2006	135.813.678,90	91.565.639,24	67,42
2007	187.625.381,10	124.388.669,93	66,30
2008	227.399.273,50	146.649.730,18	64,49
2009	168.956.039,61	90.969.685,66	53,84
2010	190.871.667,36	90.508.817,62	47,42
2011	212.608.348,01	94.410.013,75	44,41
2012	242.225.633,65	106.949.297,46	44,15
2013	271.248.623,84	94.737.917,01	34,93
2015	214.085.878,23	54.621.192,70	25,51
2016	188.204.426,84	40.089.495,04	21,30
Total	2.649.818.897,62	1.267.320.472,60	47,83

Fonte: FINBRA e INFO ROYALTIES (2017).

TABELA 4 - PESO DAS RECEITAS CORRENTES ARRECADADAS, NO MUNICÍPIO DE QUISSAMÃ, NO PERÍODO DE 1999 A 2016

Ano	Tributárias	Patrimonial	Royalties	Contribuições	Outras	Transf. União	Transf. Estado
1999	1,7	0,1	49,6	0	0	7,4	41,2
2000	1,4	0,1	58,5	0	3,3	6,3	30,4
2001	1,4	1,1	51,5	0	3,1	7,2	36,2
2002	1,5	1,9	49,7	0	2,9	6,2	37,8
2003	1,7	3,5	54,5	0	1,3	5,1	33,9
2004	2,1	1,4	55,6	0	1,8	6,2	33,1
2005	2,2	1,4	62,8	0	1,7	6,3	25,6
2006	2,7	1	64,4	0	1,5	5,7	24,8
2007	3	0,8	66,8	0,2	5	4,2	20
2008	3,7	0,8	64,4	0,2	1,2	4,8	21,1
2009	2,8	0,4	56,2	0,3	2,4	6,9	31
2010	3,1	0,6	50,6	0,2	1,9	6,6	36,8
2011	4,3	1,2	46	0,2	1,9	7,2	39,2
2012	4,2	0,6	47,1	0,2	1,9	7,5	38,4
2013	3,3	0,5	42,2	0,2	1,7	7,6	44,4
2014	4,8	0,8	41	0,2	2,7	8,1	42,4
2015	3,4	0,9	33,1	0,4	1,7	10,5	50
2016	4,3	1,1	23,7	0,4	1,7	20,5	48,1

Fonte: Adaptado de INFO ROYALTIES (2017)

3 - Considerações finais

Ao final da década de 1990, com a quebra do monopólio estatal sobre a exploração de petróleo e gás, o território brasileiro passou a ter uma nova configuração no que diz respeito às compensações financeiras repassadas às três esferas de Governo. Após 1997, ano da edição da Lei n. 9478, mais conhecida como "Lei do Petróleo", elevou-se a alíquota pelo pagamento de *royalties* e criaram as participações especiais, quando as receitas provenientes dessas rendas passaram a crescer de forma mais volumosas. Nesse contexto, a Região Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro, que apresenta, em sua composição, cinco dos seus nove municípios como produtores, passou a receber volumes crescentes e significativos de recursos financeiros provenientes das rendas da indústria petrolífera. Os orçamentos desse conjunto de município apresentam somas volumosas e "invejáveis", porém tornaram-se altamente dependente destas rendas. Essa dependência demonstra a incapacidade destes municípios de aplicar esses recursos para a promoção da justiça intergeracional.

Relembrem-se os debates acerca de uma possível redistribuição das rendas da indústria do petróleo para os demais entes federados, no ano de 2009, não somente para a recente descoberta da área do pré-sal, mas também para as áreas pagas através do regime de concessão, representando desta maneira, uma grande

ameaça aos orçamentos públicos dos municípios per-tencentes à zona de produção principal. Assim, seria inevitável um caos econômico e social e até mesmo a falência frente aos altos níveis de dependência desses recursos.

Observa-se que a perspectiva da justiça intergeracional não foi cumprida já que os recursos dos *royalties* não desempenham efetivamente sua função, apesar da evidência das melhorias no município ao longo do período analisado. Cabe destacar que, apesar da Constituição Federal de 1988 ter conferido aos municípios uma maior autonomia através do processo de descentralização, o pacto federativo estabelecido vem sendo modificado, com isso tornando a atuação dos municípios mais en-gessada.

Através dos dados coletados ao longo do período analisado, foi possível verificar que ações foram imple-mentadas para uma melhor arrecadação, porém não podemos deixar de destacar as dificuldades impostas à arrecadação das receitas próprias, como a complexida-de e os custos para efetuar os levantamentos necessá-rios para identificar o contribuinte, visto que o IPTU, por exemplo, tem como fato gerador o imóvel e, para tanto, o mesmo precisa estar cadastrado na Secretaria de Fa-zenda Municipal. É bem sabido que nem todos os con-tribuintes possuem seus imóveis regularizados, o que

demanda uma maior fiscalização e, proporcionalmente, mais custos com pessoal.

Contudo, é mister ressaltar que a partir de 2013, com a crise no setor petrolífero influenciada pela queda do preço internacional do petróleo, pela queda da produção, pelos escândalos na Petrobras, a dependência em relação a essas rendas foi diminuindo. Porém, o estado

passou a ser o maior provedor do município.

Assim, Serra (2006) destaca que os recursos provenientes da exploração das rendas petrolíferas sejam utilizados na busca por fonte alternativa de energia, a preservação do meio ambiente e a formação do capital humano pelo fato de se tratar de um recurso natural finito e que as gerações futuras deveriam ser compensadas pelo seu uso hoje.

REFERÊNCIAS

ARRETICHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 11, n. 31, jun. 1996.

_____. Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização. São Paulo: Fapesp; Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETICHE, Marta T. S.; VAZQUEZ, Daniel. Descentralização, instituições políticas e autonomia: padrões de gasto dos governos locais no Brasil. 2009. Disponível em: <http://www.unsam.edu.ar/profesores/ricardogutierrez/LASA09_Arretiche&Vazquez.pdf>. Acesso em: 28 set. 2017.

BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento, Territórios e Escalas Espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, Maria Teresa Franco e MILANI, Carlos R. S. (Orgs.). *Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar*. Salvador: Editora da UFBA, 2008. p. 1-21.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília DF: Senado Federal, 1988

CRUZ, José Luiz Vianna; PINTO, Ana Beatriz Manhães. Quissamã: um município petrolrentista. In: PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo. *Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 319-346.

CRUZ, José Luiz Vianna. Modernização produtiva, crescimento econômico e pobreza no Norte Fluminense (1970-2000). In: PESSANHA, R. M.; NETO, R. S. *Economia e desenvolvimento no Norte Fluminense*. Campos dos Goytacazes: WCT Editora, 2004. p. 77-116.

CRUZ, José Luiz Vianna. Que crise é essa? A queda na arrecadação das rendas petrolíferas nos municípios da região produtora do Estado do Rio de Janeiro. *Boletim Petróleo, Royalties e Região*, Campos dos Goytacazes, RJ, ano 12, n. 48, p. 2-5, jun. 2015.

CRUZ, José Luiz Vianna. Dinâmica socioeconômica e territorial do estado do Rio de Janeiro contemporâneo. In: GERSCHMAN, Sílvia; SANTOS, Angela Moulin S. Penalva (Orgs.). *Saúde e Políticas Sociais no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2016.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

INFO ROYALTIES. Disponível em: <<https://inforoyalties.ucam-campos.br/>>. Acesso em: 01 set. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 01 ago. 2017.

OLIVEIRA, L. A Importância do Royalties de Petróleo e das Participações Especiais para as Finanças do Estado do Rio de Janeiro e Municípios Fluminenses. *Conjuntura e Informação*, RJ, n. 21, p. 3-5, fev./abr. 2003.

PIQUET, R. (Org.) *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

_____. *Petróleo e Desenvolvimento regional no Brasil*. In: MONIÉ, F.; BINSZTOK, Jacob (Orgs.). *Geografia e Geopolítica do Petróleo*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.

PIQUET, R.; CRUZ, J. L. V.; VILANI, R. M. (Orgs.). *O desafio da abundância: 10 anos do Boletim Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

PIQUET, R.; TAVARES, E.; MONTEIRO, J. Perfil do emprego nos setores açucareiro e petrolífero do Norte Fluminense no período de 1970 a 2000. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, v. 38, n. 132, p.131-148, abr./jun. 2017.

REZENDE, F. C. Gastos Públicos e Transformações Recentes no Papel do Estado Nacional: uma análise comparada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. *Novos Estudos*, v. 1, n. 62, p. 123-140, 2002.

_____. Fatores Políticos e Institucionais nas Teorias Contemporâneas sobre a Expansão dos Gastos Públicos. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 2, p. 274-289, 2006.

ROCHA, Fabiana; GIUBERTI, Ana Carolina. Composição do gasto público e crescimento econômico: um estudo em painel para os estados brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33., 2005, Natal. *Anais eletrônicos*,... Natal: ANPEC, 2005. p. 1-17. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro_2005.htm#>. Acesso em: 17 ago. 2017.

RODRIGUES, R. V.; TEIXEIRA, E. C. Gasto Público e Crescimento Econômico no Brasil: Uma Análise Comparativa dos Gastos das Esferas de Governo. *Revista Brasileira de Economia*, v. 64, n. 4, p. 423-438, 2010.

SANTOS, Valdir Júnio dos. Trajetórias e resistências do mundo social do trabalho: O etapismo das "Contrarrevoluções preventivas" no Brasil. *Recôncavo, Revista de História da UNIABEU*, v. 7, n. 12, p. 233-254, jan.-jul. 2017.

SERRA, Rodrigo. Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governos locais: evidência e sugestões para correção de rumo. Disponível em: <<https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/.../anpec2005.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

_____. Contribuições para o debate acerca da repartição dos royalties petrolíferos no Brasil. 2005. 300 f. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

SILVA, J. C. G.; SANTOLIN, R. S. Gastos Públicos e Crescimento Econômico Recente nos Estados Brasileiros. *Revista Economia e Tecnologia*, v. 8, p. 19-38, 2012.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na Transformação da Realidade. AATR-BA, 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 02 out. 2016.

TERRA, Denise Cunha Tavares. Uma leitura espacial a apropriação desigual das rendas petrolíferas em Campos dos Goytacazes. 2007. 221 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

TOLMASQUIM, M.; PINTO JUNIOR, H (Orgs.). *Marcos regulatórios da Indústria Mundial do Petróleo*. Rio de Janeiro: Synergia, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - TCE, RJ. Estudos socioeconômicos do Município de Quissamã. Anos 2001 a 2016. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

VAINER, Carlos B. Planejamento Territorial e Projeto Nacional. Os desafios da fragmentação. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 12, n. 1, p. 11-32, 2007. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513951695002>>. Acesso em: 18 nov. 2017.