

Petróleo, Royalties & Região

 UcamCidades

Campos dos Goytacazes/RJ - Ano XVI, nº 61 - Dezembro / 2018

Programa de Mestrado e Doutorado em Planejamento Regional
e Gestão da Cidade - Universidade Candido Mendes - Campos

APOIO

INDEXAÇÃO



UNIVERSIDADE
CANDIDO
MENDES

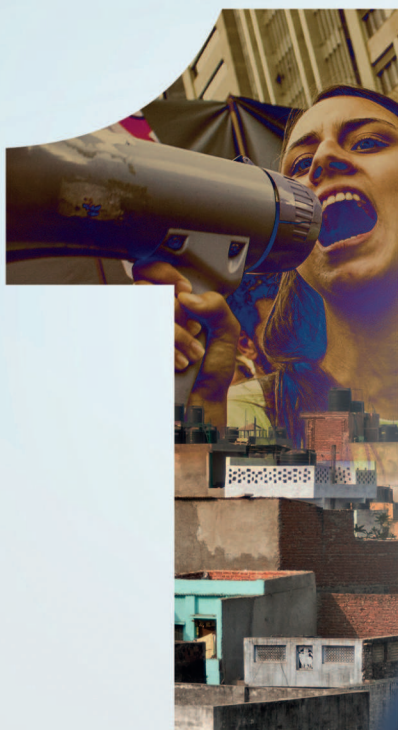
latindex

periódicos

ISSN 1980-6310

Editorial

PÁGS. - 02 a 06



anos

Artigos

Estudo bibliométrico sobre indicadores associados aos royalties do petróleo e auxílio multicritério à decisão

PÁGS. - 07 a 16

Práticas da ifrs 6 *Exploration For And Evaluation of Mineral Resources* em uma Empresa petrolífera Angolana

PÁGS. - 24 a 34

Teorias de desenvolvimento: as múltiplas escalas entre os globalismos e os localismos

PÁGS. - 47 a 55

Desenvolvimento e rendas petrolíferas: desafios e perspectivas

PÁGS. - 17 a 23

Políticas sociais em xeque: impactos da crise sobre as finanças municipais

PÁGS. - 35 a 46

Editorial

Rosélia Piquet – Coordenadora do Programa

José Luis Vianna da Cruz - Editor

Em 2003, dois anos após o início do Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade-PRGC, da Universidade Candido Mendes-UCAM, em Campos dos Goytacazes, RJ, foi criado, por iniciativa dos professores Rodrigo Serra e Denise Terra, o **Boletim Petróleo, Royalties e & Região-BPRR**.

Localizado no polo urbano do Norte Fluminense-NF, epicentro da Bacia Petrolífera de Campos, o mestrado teve como objetivos centrais formar quadros acadêmicos e profissionais qualificados para conhecer e atuar sobre a estrutura econômica e social da região, especialmente sobre os impactos da produção petrolífera.

Desde os primeiros anos o BPRR adquiriu centralidade no debate sobre a apropriação dos benefícios advindos do aumento exponencial das rendas petrolíferas – *royalties* e participações espaciais – proporcionado pelas mudanças provocadas pela chamada Lei do Petróleo, de 1997, concentradas em um pequeno número de municípios da região. A quebra do monopólio da Petrobras foi outro item da Lei que contribuiu para criar um novo cenário para a indústria petrolífera regional, e para fomentar os debates em curso.

Pensado inicialmente para ser um veículo ágil de divulgação dos debates, que adquiriram dimensões nacionais, uma vez que o restante do país discutia o direito a ser beneficiário das compensações financeiras de dimensões bilionárias, o Boletim teve, até o presente ano, periodicidade trimestral, com artigos curtos sobre o marco regulatório que orienta o segmento de Exploração e Produção de Petróleo e Gás-E&P, sobre a indústria petrolífera em geral e seus impactos no NF e, particularmente, sobre a utilização das rendas auferidas.

Uma vez que havia uma disputa em torno da reformulação dos critérios de sua distribuição entre os entes federados, nos anos que se seguiram, o Boletim cumpriu a missão para a qual foi criado, tornando-se fonte essencial dos argumentos dos parlamentares e organizações envolvidas nos debates sobre a distribuição das compensações financeiras pela exploração e produção de petróleo no Brasil. Deputados, Senadores e a Confederação Nacional dos Municípios, por exemplo, basearam muitos dos seus argumentos nas publicações do Boletim.

Ao completar 10 anos, ciente da manutenção da periodicidade de forma irretocável – sempre publicando dentro do trimestre de referência – o Boletim foi contemplado

com financiamento da FAPERJ, para a edição impressa do volume intitulado O desafio da abundância -10 anos do Boletim Petróleo, Royalties e Região, publicado pela Garamond, em 2013.

Com o tempo, o Boletim evoluiu para uma publicação acadêmica no âmbito do sistema de indexação Qualis CAPES Periódicos, obtendo classificação B3. Ampliou então seu escopo temático para receber artigos do amplo espectro abrangido pela área de Planejamento Urbano e Regional e Demografia, da CAPES. Ao completar 15 anos, o Boletim passa a ter periodicidade quadrimestral e se prepara para se qualificar à ascensão na classificação do Qualis, buscando as indexações internacionais necessárias.

Com apoio inicial do CNPq e da FAPERJ, o Boletim é hoje sustentando integralmente com recursos próprios da UCAM, mantendo uma equipe permanente de revisão e editoração. Igualmente, os professores e profissionais convidados a darem pareceres sobre os textos a serem publicados têm garantido a qualidade da publicação.

Os autores, contudo, sempre tiveram total liberdade quanto à abordagem dos seus respectivos temas. Com olhares e saberes distintos, apresentaram, com rigor e diferenças de estilo, temas nem sempre fáceis de leitura e compreensão.

Finalmente, cabe agradecer ao trabalho de equipe que sustenta o Boletim há tantos anos; à diretoria da Universidade Candido Mendes – Campos, pelo apoio ao longo desses 15 anos; e, por último, mas não menos importante, aos numerosos professores e demais especialistas que se prontificaram a dedicar parte de seu tempo à análise sobre um dos mais estratégicos ângulos da realidade nacional. Realidade essa que vem despertando interesse crescente em estudantes e profissionais de diferentes áreas de conhecimento, uma vez que os recursos energéticos desempenham papel fundamental no desenvolvimento econômico de qualquer país, sendo um dos fatores mais importantes na criação das condições para que ele ocorra, pois dispor de energia barata significa ter uma vantagem competitiva sistêmica.

Para celebrar a ocasião, este Editorial é assinado pela Coordenadora do Programa e pelo atual Editor, e vem acompanhado de textos dos professores que passaram pela Editoria do Boletim, nesses 15 anos, professores Denise Terra, Rodrigo Vilani e Rodrigo Serra.

INFO ROYALTIES

análises permanentes de aspectos estratégicos sobre a distribuição dos royalties de petróleo

Acesse e saiba tudo: inforoyalties.ucam-campos.br

Boletim Petróleo, Royalties e Região - 15 anos disseminando informação e difundindo o debate sobre as rendas petrolíferas.

Denise Cunha Tavares Terra

Foi com muita alegria e satisfação que recebi o convite do Prof. José Luis Vianna da Cruz para escrever algumas linhas para a edição comemorativa dos 15 anos de existência do Boletim Petróleo, Royalties e Região, idealizado pelo Prof. Rodrigo Valente Serra. O primeiro boletim foi publicado em setembro de 2003, uma iniciativa do Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, com o apoio da Direção da Universidade Candido Mendes, que sempre incentivou os professores em iniciativas inovadoras e que ampliassem o conhecimento e o debate qualificado em prol do desenvolvimento regional e de nosso país.

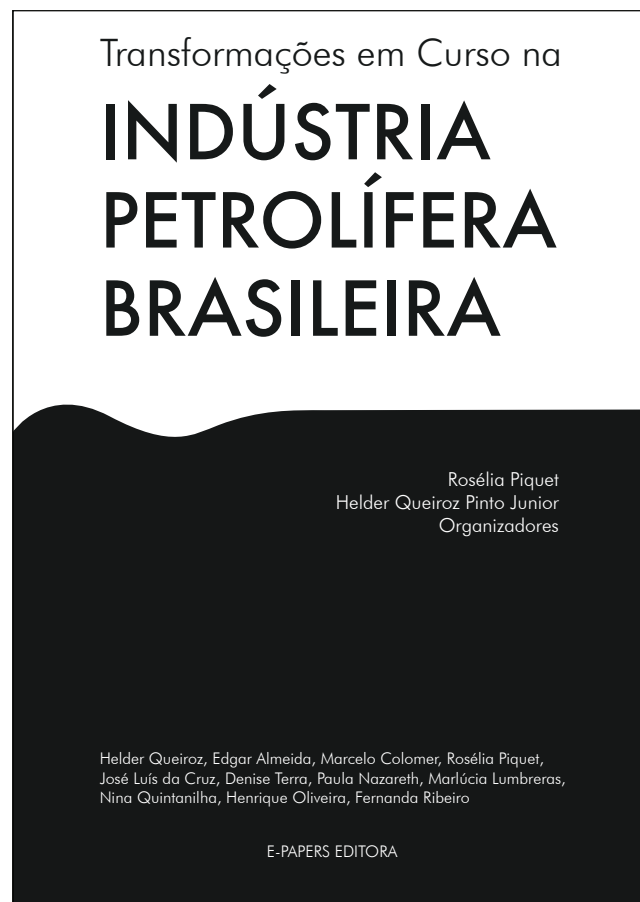
O Boletim, ao longo de sua existência, tem contribuído para dar visibilidade ao debate sobre as regras de distribuição das participações governamentais para a União, Estados e Municípios, bem como a aplicação das mesmas nas diferentes esferas, seus impactos nas regiões produtoras e os desafios da dependência orçamentária, em especial dos municípios produtores.

E foi com esse foco que o boletim se tornou referência nacional no debate sobre os *royalties* do petróleo, e não apenas para os especialistas, pesquisadores, jornalistas e poder público. O Boletim foi criado para tratar de um tema de interesse da cidadania e, portanto, acreditando que o debate deva ser acompanhado por todos, em especial os moradores das regiões beneficiárias destas rendas. Seus leitores têm crescido e variado ao longo do tempo, mas sempre mostrando o acerto da iniciativa e a utilidade pública do mesmo.

O apoio financeiro do CNPq e Faperj, bem como as bolsas concedidas pela hoje extinta Fenorte/Tecnorte para alunos desse projeto, foram de fundamental importância para a sua consolidação e permitiram avançar para a construção, em 2007, do Inforoyalties, ferramenta que oferta estatísticas derivadas dos recebimentos de *royalties* e participações especiais. São elas de grande utilidade para os cidadãos, que passam a conhecer o volume de recursos que o seu município recebe e, dessa forma, obter subsídios para exercer um melhor controle do uso que deles é feito.

O Boletim, desde a sua criação, problematizava o fenômeno da distribuição de royalties, em especial entre os municípios fluminenses, levantando a hipótese de que esse pagamento aos municípios teria sido uma conquista política, antes de expressar qualquer lógica econômica compensatória. Anteviu, assim, o debate de propostas de revisão dos critérios de repartição dessas rendas, ocorrido a partir de 2007, com a divulgação das descobertas do pré-sal.

Da mesma forma, o boletim, em diversos artigos, debateu o nível de dependência dos municípios em relação aos royalties, uma renda errática por ser atrelada ao preço internacional do barril de petróleo e o uso predominante destes no custeio, prevendo dificuldades em períodos de queda do preço do barril de petróleo. Desta forma enfatizava



a necessidade de diversificação produtiva e de cooperação intermunicipal, já que a autonomia financeira tornava os municípios mais competitivos que cooperativos.

O Boletim, ao longo destes 15 anos, abordou uma variedade de aspectos relacionados diretamente e/ou indiretamente aos *royalties* do petróleo. Em 2014, participando do projeto "Territórios do Petróleo: royalties e vigília cidadã na bacia de Campos", medida de mitigação exigida pelo licenciamento ambiental federal, conduzido pelo Ibama, e executada pela Uenf, o Boletim foi largamente utilizado para realizar oficinas para as comunidades de Arraial do Cabo, Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra. Assim, disseminamos conhecimento sobre os *royalties* e participações especiais, orçamento público e controle social, divulgando para a comunidade a ferramenta Inforoyalties, um banco de dados também desenvolvido no âmbito do Programa. Assim, o Boletim tem que continuar ativo na difusão e debate sobre o tema.

Finalizo aqui parabenizando todos que, de alguma forma, contribuíram para que o Boletim completasse os seus 15 anos com tanto vigor e cumprindo a missão para a qual foi criado. Parabéns para a Universidade Candido Mendes e para professores, alunos e toda a equipe que faz desta Universidade um centro de excelência do interior do Estado do Rio de Janeiro.

Boletim Petróleo, Royalties e Região: ferramenta crítica e inovadora em qualquer tempo

Rodrigo Machado Vilani

De junho de 2012 a junho de 2018, tive o enorme desafio de estar na Editoria do Boletim Petróleo, Royalties e Região (BPRR). Contribuir, ainda que de forma singela, para a história deste valioso veículo de informações, dados, reflexões, críticas e pesquisas foi uma grande honra.

Ao receber o convite para escrever algumas linhas sobre o Boletim, me pareceu, diante da atual conjuntura nacional, quiçá mundial, um desafio no sentido de refletir sobre o futuro. Isso porque os quinze anos do BPRR, que agora se comemoram, e o Editorial especialmente escrito, dão conta da enorme contribuição dada por este periódico técnico-científico.

Para além das atribuições de um periódico, tenho certeza de que, nos próximos anos, o BPRR seguirá com sua independência e postura analítica e crítica no tocante aos temas contemporâneos do planejamento urbano e regional e, particularmente, daqueles afeitos à indústria do petróleo.

Os novos tempos no Executivo e no Legislativo, em âmbito federal, marcam, sem dúvidas, um misto de conservadorismo-nacionalista com liberalismo-globalista que denotam nossa condição de Estado dependente. As repercussões desta condição sui generis sobre a cadeia nacional do petróleo e gás natural serão acompanhadas e analisadas com a imparcialidade e a tecnicidade que marcam a linha editorial do BPRR.

A crítica aos eventuais retrocessos no regime de partilha, nas concessões e no status público da Petrobras, entre outros, mais do que pauta obrigatória em tempos de crise, será o elemento estruturante deste espaço de resistência e de posicionamento crítico que será e sempre foi o BPRR.

Sua marca inovadora, melhor dizendo, sua inquietude para não se tornar mero repositório de artigos, faz do Boletim um locus privilegiado, de alcance internacional, para profissionais e pesquisadores que desejam contribuir para o debate e o aprimoramento das políticas de regulação do setor petrolífero e de desenvolvimento regional.

Tenho certeza de que os próximos anos continuarão marcados pela análise independente, imparcial, inovadora e crítica do Boletim e de seus colaboradores.

SELEÇÃO PARA TURMA 2019

Programa de Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade

Saiba mais em:
CIDADES.UCAM-CAMPOS.BR OU 22 2726.2405

Distribuir e Aplicar as Rendas do Petróleo: o debate-mãe do combativo BPRR

Rodrigo Valente Serra

Esse escrito é quase uma licença poética!

Ideal, ideal mesmo, seria vincular TODAS as receitas de *royalties* e participações especiais¹ a um Fundo Nacional de Fontes Renováveis de Energia!! Para uma clara justificação desse ideal quimérico é necessário desconstruir um grandes equívoco! O instrumento tributário concretizado pelos *royalties* não foi criado, originalmente, mundo afora, para compensar danos ambientais e impactos socioeconômicos advindos da exploração petrolífera sobre o território. Pode-se, antes de tecer qualquer argumento de teoria econômica, trazer perguntas bem perturbadoras e aclaradoras destes equívocos:

i) se *royalties* fossem para compensar danos ambientais a Indústria Química, bem como outros segmentos sabidamente poluentes, não deveriam pagar o mesmo tipo de compensação para a União, Estados e Municípios? Pois é, nem a CSN nem a Aracruz Celulose deixam qualquer tostão a título de *royalties*, apenas para ficar com dois exemplos inquestionáveis de atividade econômica danosa ao meio ambiente.

ii) Quando o preço do barril triplica, triplicando assim os *royalties* distribuídos, por acaso, triplica-se o dano ambiental? O petróleo fica mais ácido ou mais inflamável com a subida do preço do barril?

iii) Quando um município experimenta um crescimento vertiginoso, sofrendo impactos socioeconômicos severos, em função da instalação em seu território de uma empresa não-petrolífera, ele recebe *royalties* como compensação? Não recebe, pois o sistema tributário, desde que existe, associa crescimento econômico com elevação das receitas tributárias ordinárias (ex: IRPJ, CSLL, ICMS, ISS, IPTU). Porto Real, no Sul Fluminense, por exemplo, cresceu vertiginosamente com a chegada de montadoras em seu território; contudo, nada recebeu a título de *royalties*.

Royalties existem, pelo menos em termos originais e ideais, para compensar a escassez gerada por uma atividade exploratória de um recurso finito!! Se você é proprietário de uma terra agricultável é bastante razoável imaginar que podes arrendá-la por um preço fixo, por hectare. Agora, imagine-se proprietário de uma mina de ouro em um país onde a riqueza do subsolo pertence a você: você faria um contrato de arrendamento a preço fixo? Obviamente que não; faria, sim, um contrato que preveria um ganho proporcional à riqueza exaurida da sua propriedade. Ou seja, incluiria no contrato um pagamento de *royalties*, proporcional ao esgotamento da sua jazida. De outra forma: *royalties* serve para compensar o proprietário de uma riqueza finita que fora exaurida! Esse o sentido econômico da cobrança dos *royalties*!!

Pois, se *royalties* é isso e se, no Brasil, a riqueza do subsolo pertence à União, quem deve ser compensado? A sociedade brasileira! Me desculpem: não a sociedade fluminense, macaense, campista, niteroiense, ou maricaense, mas o conjunto dos brasileiros, de forma paritária! Lembremos da máxima oposicionista aos privilégios concretizados pelas regras de distribuição dos *royalties*: "se o petróleo é nosso, porque os *royalties* são de alguns?"

E como compensá-la? Ora, quando se trata de um país cuja propriedade do subsolo pertence à Nação, revela-se toda a importância do princípio da justiça intergeracional! A decisão de extrair petróleo hoje implica que as futuras gerações não contarão com essa riqueza. Os *royalties*, então, como instrumento de elo entre a geração presente e a vindoura, pode oferecer aos futuros brasileiros uma nação menos

dependente do petróleo, mais rica, quicá, pois detentora de fontes de energia renováveis. Ou seja, uma sociedade futura com menos riqueza mineral, mas menos dependente desta mesma riqueza.

Mas tudo isso é quimérico: não teremos um fundo nacional de energias renováveis que concentre todas as rendas petrolíferas. As rendas petrolíferas, desde 1985, são distribuídas aos estados e municípios por força de lei e, portanto, continuarão a sê-lo. Quem vota as mudanças das leis no parlamento são os representantes dos estados e municípios. Não existe uma Bancada Federal capaz de retirar recursos das esferas subnacionais.

Existe sim a chance de ocorrer mudanças radicais na forma de distribuição das rendas petrolíferas entre estados e municípios, como justamente estabelecido pela Lei 12.734/2012, cujos efeitos estão suspensos monocraticamente pela Ministra Carmen Lúcia, do STF, desde 2013. Para quem não se lembra: essa lei diminui em muito a fatia das rendas petrolíferas que ficam com os estados e municípios próximos das zonas de produção, em benefícios dos demais entes da federação.

Já que as Rendas Petrolíferas continuarão sendo distribuídas aos entes subnacionais, vamos ao segundo devaneio: as regras de distribuição poderiam ser alimentadas por critérios meritórios e não pela sorte geográfica de um determinado município estar de frente para um campo petrolífero pujante!! Critérios meritório?? Como assim?? Vamos abrir um pouco a reflexão sobre a aplicação dos recursos e fecharemos o raciocínio com a razão de ser dos critérios meritórios.

Como é sabido, o gigantismo da Indústria do Petróleo, combinado com a volatilidade dos preços do barril, o deslocamento espacial da fronteira de produção e as regras de distribuição dos *royalties*, provocam imensos impactos nas finanças do Estado do Rio de Janeiro e de seus municípios. As receitas inflam e minguam de forma acelerada, sem que os gestores interfiram nessa gangorra.

A gangorra agora, por exemplo, impulsiona o município de Maricá, que experimentou um salto colossal na arrecadação das rendas do petróleo entre 2013 (R\$ 143,4MM) e 2017 (R\$ 746,8 MM). Todo esse avassalador desempenho, contudo, não tem qualquer relação com a boa gestão das finanças municipais, devendo-se exclusivamente à lotérica distribuição das rendas petrolíferas, que agora beneficiam os municípios na área de influência do profícuo Campo de Lula, no pré-sal fluminense, além de municípios paulistas e capixabas.

Se a grande dificuldade vivida e/ou alegada pelos prefeitos por todo o Brasil é a incapacidade de investimento, os municípios "petro-rentistas" (que vivem da renda do petróleo) deveriam funcionar como verdadeiros laboratórios de como promover políticas públicas quando se possui suporte orçamentário. Infelizmente, nossas duas décadas de expressiva distribuição das rendas do petróleo ao ERJ e seus municípios mostraram um cenário oposto: desperdício, inchaço das folhas de pessoal, incapacidade de promover uma diversificação produtiva nos territórios dependentes do petróleo. Aliás, a história do Boletim se confunde com o exercício desta denúncia de desperdício, de descontrole na aplicação das rendas do petróleo pelos conhecidos históricos "petro-rentistas": Campos dos Goytacazes, Macaé, Rio das Ostras, São João da Barra, dentre outros.

O "pacto homologatório" estabelecido nas relações clientelistas entre Executivo e Legislativo, conforme traduzido pelo cientista político Fernando Abrúcio, indica pistas

importantes para entendermos a destinação das rendas do petróleo. Parece-nos que receber recursos extraordinários das rendas petrolíferas tem resultado, sobretudo, numa inflação do custo para manutenção da relação “tudo que o executivo faz é homologado pelo legislativo”.

Diante dessa trágica experiência de desperdício das Rendas Petrolíferas, documentada pelo Boletim, vale a indagação: por que não incluir critérios meritórios no processo de rateio das rendas petrolíferas, no sentido de premiar aqueles municípios que gastam estas rendas na promoção da justiça intergeracional? Ou que, ao menos, apliquem as rendas petrolíferas em investimentos? Simples assim: mostrou aos órgãos de controle que as receitas petrolíferas foram alocadas em investimentos, recebeu a autorização para receber nova parcela de *royalties* no

ano subsequente!!

Por fim, a mais romanesca das propostas: vincular a distribuição de *royalties* à existência de mecanismos de controle social nos municípios!! Orçamento Participativo, ao menos para as extraordinárias receitas das Rendas Petrolíferas!!

O Boletim sempre foi a casa do debate desse tema explosivo: distribuir, aplicar e controlar os bilionários *royalties* petrolíferos!! É por isso que me sinto à vontade para trazer aqui propostas menos realistas, pouco pragmáticas, ingênuas, sonhadoras, enfim; entendendo que o Boletim, após 15 anos, com sua maturidade de promoção do debate, acaba fazendo ecoar de forma mais realista propostas de vários matizes!

NOTA

1 - Doravante o popular termo “royalties” expressará o somatório dos royalties e das participações especiais, ocorrendo também de tratá-los, de forma sinônima, como Rendas Petrolíferas.

SELEÇÃO PARA TURMA 2019

Programa de Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade

Saiba mais em:
CIDADES.UCAM-CAMPOS.BR OU 22 2726.2405

Estudo bibliométrico sobre indicadores associados aos royalties do petróleo e auxílio multicritério à decisão

A BIBLIOMETRIC STUDY ON INDICATORS RELATED TO OIL ROYALTIES AND MULTICRITERIA DECISION-AID

Resumo:

Os royalties do petróleo devem ser investidos nas áreas sociais (socioeconômica) e ambientais, gerando expectativa de mudança dos indicadores ou índices que avaliam o desempenho dos municípios beneficiados com este recurso financeiro. O objetivo deste estudo é avaliar a produção científica sobre a utilização de métodos de Auxílio Multicritério à Decisão em indicadores ou índices com ênfase nos royalties do petróleo. Através dos termos de busca royalties, oil, mcda, health e education foram encontrados 1.088 documentos na base Scopus. Destes documentos, procurou-se analisar a cronologias das produções, autores, países e universidades com maior número de publicações. Logo após, alguns artigos científicos foram selecionados para servirem de ponto de partida em uma análise mais detalhada e conceitual. Os resultados apontam para uma grande lacuna a ser explorada envolvendo a tomada de decisão com ênfase nos royalties do petróleo, seja a fim de melhorar a gestão ou aplicação dos recursos.

Palavras-chave: Bibliometria; Royalties; Participações Especiais; Auxílio Multicritério à Decisão.

Abstract:

Oil royalties should be invested on social and environmental (socioeconomic) sectors, promoting changes on the indicators or indexes that evaluate the performance of the municipalities in those sectors. The objective of this study is to assess the scientific production on the utilization of multicriteria decision-aid for indicators or indexes related to oil royalties. Through the search terms royalties, oil, MCDA, health and education used on Scopus database, 1088 articles were found and sorted by year of publication, authors, university of affiliation and country of origin. The same articles were also analyzed to serve as a starting point for a more detailed and conceptual assessment. The results showed that there is a large gap to be explored involving the decision making related to oil royalties in order to improve the management and application of these resources.

Keywords: Bibliometrics; Royalties; Special Participations; Multicriteria Decision Aid.

Roberto Meireles Acruche¹

Fábio da Silva Freitas¹

Ítalo de Oliveira Matias¹

Milton Erthal Jr.^{1,2}

1. Introdução

No Brasil, a renda petrolífera pode ser decomposta nos royalties propriamente dito e nas participações especiais. Segundo a Agência Nacional do Petróleo (ANP, 2016), os *royalties* do petróleo são uma compensação financeira paga pelas empresas que produzem petróleo e gás natural. Trata-se de uma remuneração pela exploração desses recursos não renováveis. A participação especial é outra forma de compensação financeira paga pelas empresas, porém seus valores são proporcionais à produção e à rentabilidade de cada campo de petróleo.

De acordo com Pacheco (2003), a promulgação da Lei n.º 9.478/97, conhecida como a Lei do Petróleo, permitiu o crescimento da renda petrolífera dos municípios; entretanto, não há evidências que os municípios estão aplicando os recursos da renda petrolífera em busca da sustentabilidade ambiental, econômica e social, através da diversificação da base produtiva local. A expansão da renda municipal, proporcionada pelos recursos financeiros procedentes dos royalties e participação especial, deveria afetar diretamente os indicadores ou índices socioeconômicos, desta forma, melhorando a qualidade de vida da população dos municípios beneficiários (FERNANDES, 2007).

O debate sobre o real benefício da renda petrolífera, considerando o formato atual de partilha, vem sendo debatido

pela sociedade brasileira. Este debate fundamenta-se nos argumentos expostos anteriormente, que questiona o desempenho dos indicadores sociais, ambientais e econômicos dos municípios beneficiados com esta renda. Diante da falta de consenso quanto ao formato de partilha dos *royalties*, foi proposta uma alteração da lei dos royalties, sugerindo que estes recursos sejam distribuídos a todos os municípios brasileiros (BRASIL, 2010). No entanto, não há estudos baseados em metodologias confiáveis que fundamentem esta tomada de decisão.

Diante de um cenário complexo, com o intuito de identificar e tomar a decisão de qual setor priorizar com os investimentos da renda petrolífera a utilização dos métodos de auxílio multicritério à decisão tornam-se uma alternativa, a fim de auxiliar os governantes na melhoria das tomadas de decisões.

O objetivo deste estudo é elencar os textos científicos, indexados na base de dados Scopus¹, principalmente artigos em periódicos, que sirvam como ponto de início para uma análise mais detalhada e conceitual sobre a utilização de métodos de auxílio multicritério à decisão aplicados aos índices ou indicadores referentes aos royalties do petróleo. Após o refinamento da pesquisa, com uso de Thesaurus específicos e filtros, procurou-se analisar a cronologia das produções, autores, países e universidades com maior número de publica-

ções. Desta forma, o trabalho apresentado procura contribuir a fim de identificar lacunas de pesquisa, envolvendo os termos de pesquisa propostos.

A base Scopus foi escolhida para a coleta de dados devido ao seu caráter abrangente e reconhecimento científico a nível internacional devido a qualidade do material depositado que exige revisões por pares. Esta base converge contribuições científicas de todo o mundo, não apenas do Brasil. É importante esclarecer que, possivelmente, algu-

mas contribuições sobre o tema não tenham sido identificadas devido ao recorte metodológico que se restringiu a coleta de dados neste portal. Portanto, em estudos futuros, seria interessante que as buscas fossem estendidas a outras bases de dados de produções científicas. A contribuição desta obra destaca que, no âmbito coberto pela base Scopus, a associação entre indicadores de uso dos royalties e os métodos de Auxílio Multicritério à Decisão é muito pouco explorada.

2. Revisão bibliográfica

2.1 Auxílio multicritério à decisão

A tomada de decisão pode ser intuitiva, quando considera problemas com apenas um único critério, bastando escolher a alternativa com o desempenho mais alto (TZENG; HUANG, 2011). Contudo, para esses autores, ao avaliar alternativas com múltiplos critérios ocorrem muitos problemas, tais como conflito entre critérios, atribuição de pesos de critérios e dependência de preferências que tornam o problema mais complexo, necessitando de métodos mais sofisticados para auxiliar a decisão.

Na década de 70 ocorreu o surgimento das técnicas de auxílio multicritério à decisão, com a finalidade de ajudar a solucionar problemas associados à tomada de decisão à luz de múltiplos critérios e objetivos conflitantes (GOMES, 2004; GOMES, GOMES, 2014). De acordo com Wang e Luo (2010), os pesos dos critérios desempenham um papel muito importante no processo da tomada de decisão e a forma de como determinar esses pesos é o ponto crucial na aplicação dos métodos de auxílio multicritério à decisão.

2.2 Royalties

A palavra royalties é uma palavra de origem inglesa que significa regalia ou privilégio. Segundo Serra (2003), os *royalties* são fluxos de pagamentos realizados por empresas ou indivíduos ao proprietário do ativo, devido a exploração de recursos não renováveis. De acordo com Derleit (2011), os *royalties* consistem em uma quantia paga pelo uso de uma marca ou produto. Um

exemplo seria o das redes de franquias que recebem royalties pelo direito de uso, exploração ou comercialização de um produto. Ainda segundo este autor, na indústria petrolífera os *royalties* são uma forma de compensação financeira paga ao Governo Federal pelas empresas petrolíferas. Em contrapartida, essas adquirem o direito de explorar as jazidas minerais.

2.3 Bibliometria

Conforme descrito em Hood e Wilson (2001), a Bibliometria apresenta-se como o estudo de métodos e técnicas utilizados para o desenvolvimento de métricas no processo de comunicação escrita, buscando integrar estatísticas a pesquisas bibliográficas.

Costa (2010) propõe um modelo de Bibliometria denominado de "Webibliomining" que tem por objetivo a criação de um núcleo inicial de artigos para a criação de uma pesquisa bibliográfica.

3. Metodologia

Com base no artigo de Costa (2010), foi realizada uma pesquisa sistematizada na base Scopus a fim de identificar alguns parâmetros como: cronologias das produções, universidades, autores e países com maior número de publicações. As siglas mcd, mcda e mcdm são siglas universais utilizadas para referenciar auxílio multicritério à decisão. Para isto, a busca foi composta pelos seguintes termos:

1. "Royalties" And "Oil"
2. "Royalties" And "Oil" And "Education"
3. "Royalties" And "Oil" And "Health".
4. ("mcd" OR "mcda" OR "mcdm") AND "Royalties"
5. ("mcd" OR "mcda" OR "mcdm") AND ("indicator"

OR "index")

Os primeiros termos (item 1) são muito abrangente pois buscam publicações sobre petróleo e os royalties. O segundo e terceiro termos (itens 2 e 3) foram voltados para a seleção de publicações que associam o item 1 com educação e saúde, respectivamente. Os termos dos itens 4 e 5 foram usados para seleção de contribuições científicas que associam os métodos de Auxílio Multicritério à Decisão (Multi-criteria Decision - mcd; or Multi-criteria Decision Aid - mcda; ou Multi-criteria Decision Make - mcdm) com os termos royalties, índices e indicadores. As buscas foram realizadas de forma

cruzada, contemplando todas as combinações possíveis, segundo um modelo fatorial. O cruzamento destas buscas permitiu a seleção de publicações relevantes, essenciais para o desenvolvimento de pesquisas futuras voltadas para o uso sustentável dos recursos financeiros procedentes dos royalties do petróleo.

Este estudo abrangeu somente artigos indexados na base Scopus. Os termos de busca foram identificados no título, re-

sumo e palavras-chave dos documentos encontrados. Posteriormente, os artigos selecionados foram analisados para verificar sua aderência ao tema e para eliminar referências já elencadas.

A preferência pela pesquisa na base Scopus se deu pela abrangência em todas as áreas do conhecimento. O acesso à base de dados Scopus ocorreu através do Portal de Periódicos da Capes em junho de 2017.

4. Resultados e discussão

A Tabela 1 mostra a quantidade de artigos encontrados, referente a cada um dos termos pesquisados. A maior parte dos artigos foram encontrados a partir dos termos 1 (royalties e petróleo) e 5 (multicritério, índices e indicadores).

"Royalties" and "Oil"

Com estes termos de busca foram encontrados 310 artigos. Entre estes foram selecionados os 20 artigos mais citados, para uma análise mais específica que teve como objetivo selecionar as publicações que realmente tratassem do assunto de interesse. Após este refinamento apenas seis documentos foram selecionados e fidedignos ao tema. Este procedimento possibilitou a exclusão de artigos que tratassem sobre o tema de interesse de forma periférica. Estes procedimentos foram repetidos nas buscas subsequentes.

"Royalties" And "Oil" And "Education" and "Health"

Observa-se que ao incluir a palavra-chave "Education" poucos artigos foram encontrados. Após uma análise detalhada dos oito artigos obtidos, apenas cinco foram selecionados devido a sua aderência ao tema de pesquisa.

Ao incluir a palavra-chave "Health" foram encontrados nove artigos. A análise destes documentos permitiu a inclusão de mais sete textos considerados aderentes ao tema.

A inclusão conjugada das palavras-chave "Education" e

"Health" não foi impactante para a seleção de documentos na base Scopus. Esta constatação permite inferir que a produção de conhecimento envolvendo a área dos royalties do petróleo e suas aplicações nas áreas de Saúde e Educação ainda são limitadas. Após a interseção dos três primeiros termos de pesquisa (1, 2 e 3), aferiu-se a presença de publicações em duplicata. Este procedimento permitiu a identificação de artigos repetidos. A Tabela 2 mostra os artigos repetidos. Entre os seis artigos mais citados, apenas um deles apareceu nos três assuntos pesquisados.

("mcd" or "mcda" or "mcdm") and "Royalties"

Em seguida, foi realizada a busca que incluía o cruzamento dos termos multicritério e royalties. Esta operação não foi efetiva para selecionar artigos, indicando que não existem trabalhos publicados, nesta base de dados, sobre estes temas de forma conjugada. Este resultado mostra as metodologias de apoio a decisão envolvendo mais que um critério não vem sendo aplicadas aos royalties.

("mcd" OR "mcda" OR "mcdm") And ("indicator" OR "index")

Uma segunda busca envolvendo multicritério à decisão foi realizada, desta vez, associado aos termos indicadores ou índices. A pesquisa retornou 778 artigos científicos, sendo as primeiras publicações a partir da década de 1970.

TABELA 1 - QUANTIDADE DE PUBLICAÇÕES POR TERMO DE PESQUISA

Termos	Palavra-Chave	Resultado
1	"Royalties" And "Oil"	310
2	"Royalties" And "Oil" And "Education"	8
3	"Royalties" And "Oil" And "Health"	9
4	("mcd" OR "mcda" OR "mcdm") And "Royalties"	0
5	("mcd" OR "mcda" OR "mcdm") And ("indicator" OR "index")	778

TABELA 2 - ARTIGOS REPETIDOS REFERENTE AOS TRÊS PRIMEIROS TERMOS DE PESQUISA

Autores	<i>Royalties and Oil</i>	<i>Royalties and Oil and Health</i>	<i>Royalties and Oil and Education</i>
Omotor (2009)		X	X
Postali, Nishijima (2011)	X	X	X
Rodrigues (2015);		X	X
Sauer et al (2016)		X	X

4.1 Cronologias das produções

A Figura 1 mostra o levantamento da cronologia da produção dos artigos científicos, por ano, desde 1960 até 2016. No primeiro termo pesquisado "Royalties and Oil", o ano de 2000 se destaca pela quantidade de artigos científicos publicados, seguido por 2007. Vale ressaltar que no ano de 2006 aconteceu a descoberta da camada pré-sal.

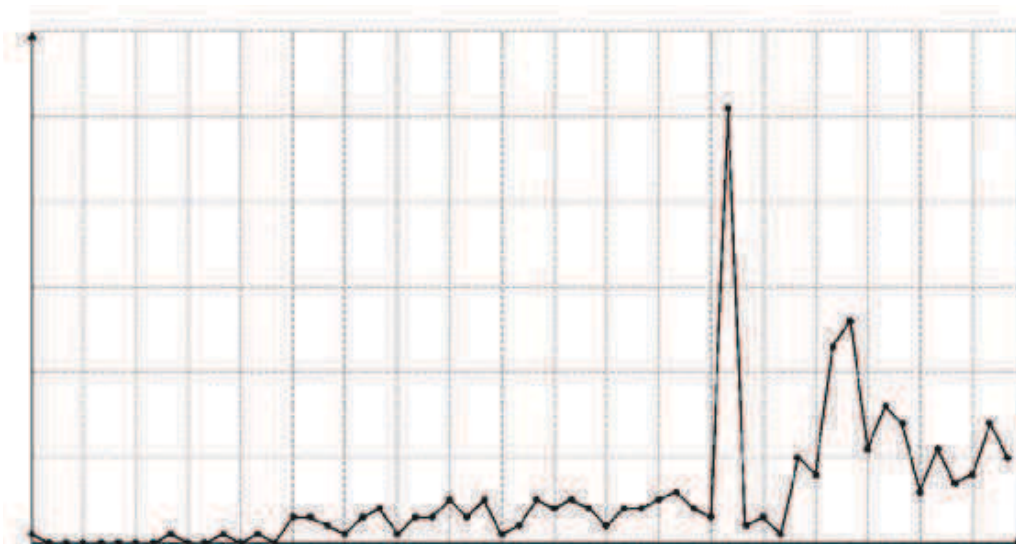
A Figura 2 apresenta o levantamento da cronologia do termo pesquisado "Royalties" and "Oil" and "Education", as publicações começaram a surgir no ano de 2004. Porém, as publicações são esporádicas, sem indicar tendências de aumento ou declínio. O ano em destaque é 2004, com dois artigos científicos publicados.

Assim como na busca anterior, não foi possível observar tendências quando a pesquisa realizada com os termos "Royalties" and "Oil" and "Health". A produção de conhecimen-

to nesta área foi mais expressiva nos anos de 2004, 2015 e 2016, que juntos somam 7 artigos ao todo (Figura 3). É possível observar nas figuras 2 e 3, que a produção de conhecimento obtida através dos termos de busca "Royalties" and "Oil" and "Education" and "Health" é relativamente baixa, além de inconstante devido a alguns anos seguidos sem trabalhos publicados.

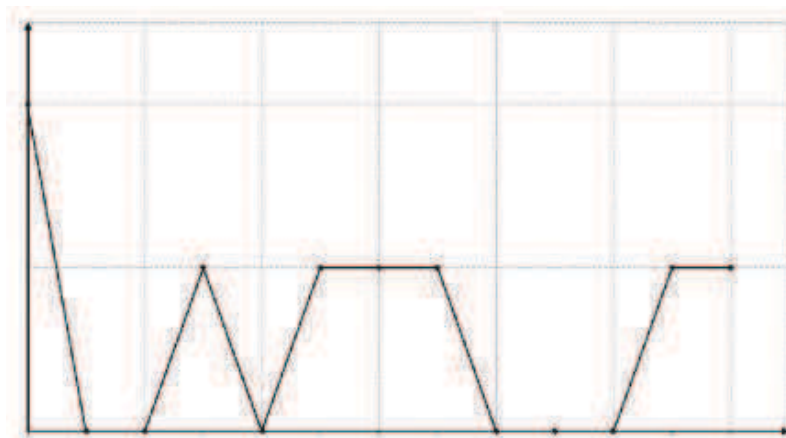
A Figura 4 mostra a cronologia da produção dos artigos científicos sobre os métodos multicriteriais de apoio à decisão ("mcd" OR "mcda" OR "mcdm") e sua aplicação aos índices e indicadores ("indicator" OR "index"). As primeiras contribuições nestas áreas surgiram em 1970 e, de acordo com a Figura 4, estas áreas vêm sendo exploradas de forma acentuada. O ano de 2016 se destaca com 116 publicações.

FIGURA 1 - NÚMERO DE PUBLICAÇÕES ANUAIS REGISTRADAS NA BASE SCOPUS, ENTRE OS ANOS DE 1960 E 2016, A PARTIR DO THESAURUS "ROYALTIES AND OIL".



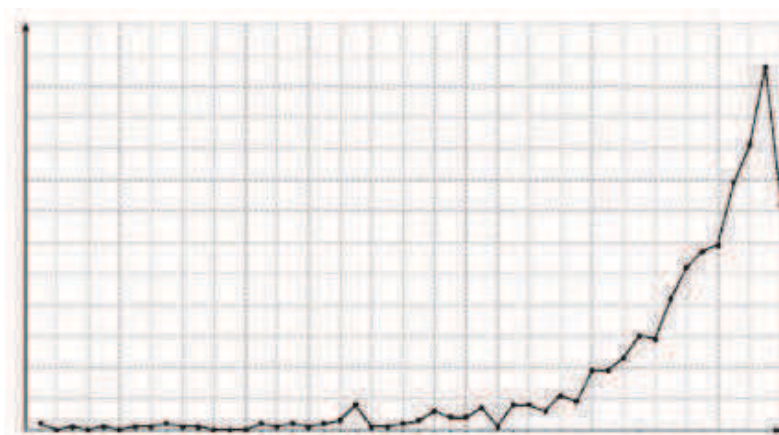
FONTE: ELABORADA PELOS AUTORES, ADAPTADA DA BASE SCOPUS.

FIGURA 2 - NÚMERO DE PUBLICAÇÕES ANUAIS REGISTRADAS NA BASE SCOPUS, ENTRE OS ANOS DE 2004 E 2016, A PARTIR DO THESAURUS "ROYALTIES AND OIL AND EDUCATION".



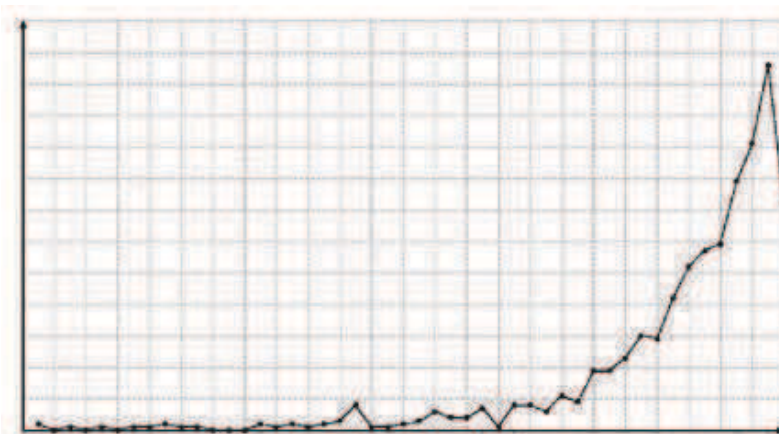
FONTE: ELABORADA PELOS AUTORES, ADAPTADA DA BASE SCOPUS.

FIGURA 3 - NÚMERO DE PUBLICAÇÕES ANUAIS REGISTRADAS NA BASE SCOPUS, ENTRE OS ANOS DE 2004 E 2016, A PARTIR DO THESAURUS "ROYALTIES AND OIL AND HEALTH".



FONTE: ELABORADA PELOS AUTORES, ADAPTADA DA BASE SCOPUS.

FIGURA 4 - NÚMERO DE PUBLICAÇÕES ANUAIS REGISTRADAS NA BASE SCOPUS, ENTRE OS ANOS DE 1970 E 2017, A PARTIR DOS THESAURUS "MCD OR MCDA OR MCDM AND INDICATOR OR INDEX".



FONTE: ELABORADA PELOS AUTORES, ADAPTADA DA BASE SCOPUS.

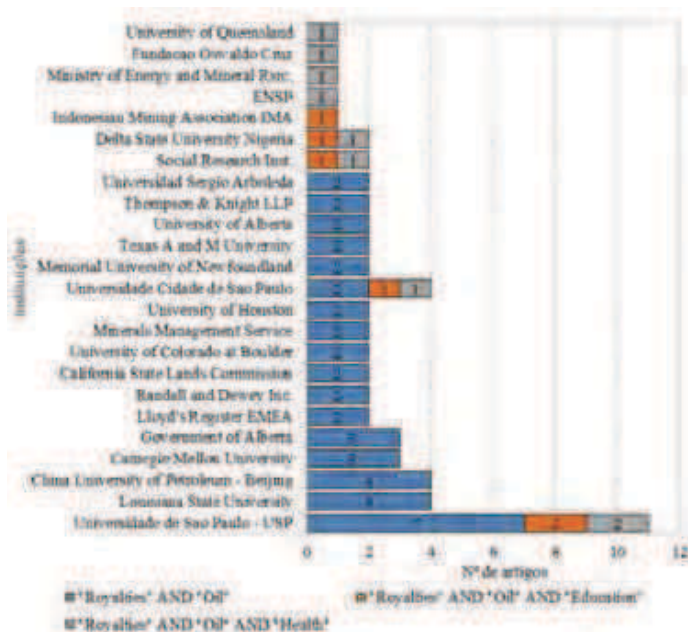
4.2 Universidades com maior número de publicações

As principais instituições de pesquisa e ensino que dedicaram seus esforços para a produção de conhecimento na área associadas aos termos 1, 2 e 3 podem ser observadas nas figuras 5 e 6. Uma instituição brasileira, a Universidade de São Paulo (USP) se destaca pelo número expressivo de artigos publicados, 11 ao todo (Figura 5). A China University of Petroleum e a Louisiana State University estão na segunda posição com oito documentos ao todo.

A Figura 6, exibe as universidades com maior número de

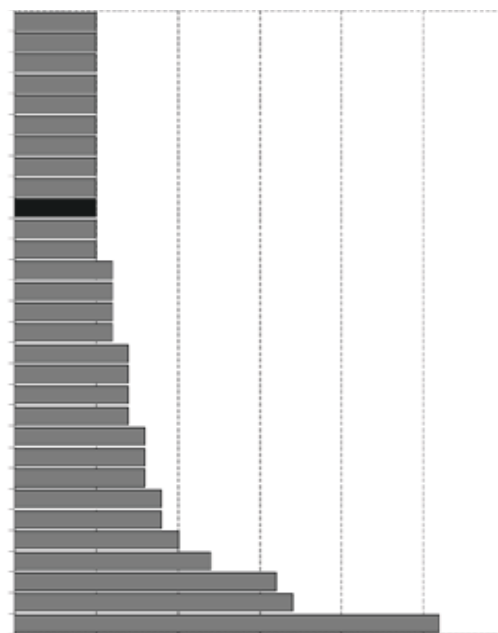
publicações relacionado ao quinto termo da pesquisa ("mcd" or "mcda" or "mcdm") and ("indicator" or "index"), já que a busca através do termo 4 não encontrou documentos depositados na base Scopus. 160 universidades foram encontradas através dos termos de busca. A Figura 6 apresenta apenas as instituições com mais de 5 publicações. Observa-se que a USP e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com 12 artigos publicados, compõem este grupo.

FIGURA 5 - INSTITUIÇÕES QUE PARTICIPAM MAIS ATIVAMENTE NA PRODUÇÃO BIBLIOGRÁFICA REGISTRADA NA BASE SCOPUS.



FONTE: ELABORADA PELOS AUTORES, ADAPTADA DA BASE SCOPUS.

FIGURA 6 - NÚMERO DE PUBLICAÇÕES POR FILIAÇÃO DOS AUTORES REFERENTE AO QUINTO TERMO DE PESQUISA.



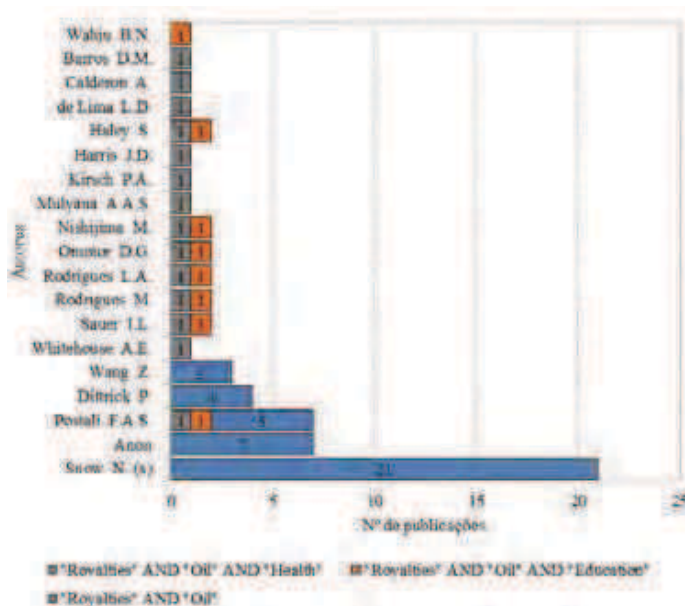
FONTE: ELABORADA PELOS AUTORES, ADAPTADO DA BASE SCOPUS.

4.3 Publicações por autor

As Figuras 7 e 8 apresentam os autores que mais contribuíram para a construção do conhecimento das áreas abordadas neste artigo. A partir dos termos de busca: "royalties" e "oil", "royalties" e "oil" e "education" e "royalties" e "oil" e "health", pode-se observar que os autores Snow, N., Anon, Postali, F.A.S., Dittrick P. e Wang, Z. se destacam por suas contribuições associadas aos termos "Royalties" and "Oil", e, desta forma, são importantes referências nesta área.

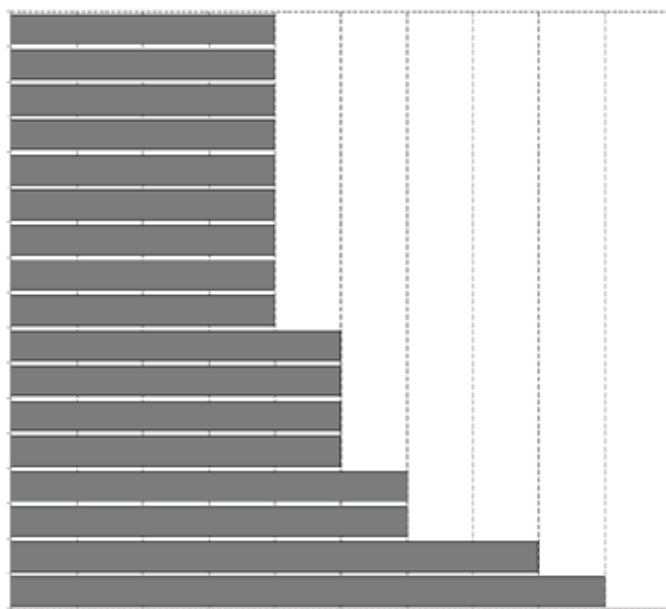
A Figura 8 apresenta os autores relacionados ao termo da pesquisa ("mcd" or "mcda" or "mcdm") and ("indicator" or "index"). Enssilin S.R. e Enssilin, L. são o destaque principal com 9 e 8 artigos científicos publicados, respectivamente. Os dados para a elaboração do gráfico foram restringidos aos autores com mais de 3 publicações, por ter um total de 160 autores que abordam o assunto.

FIGURA 7 - AUTORES QUE MAIS CONTRIBUÍRAM COM ARTIGOS PUBLICADOS EM PERIÓDICOS CITADOS NA BASE SCOPUS.



FONTE: ELABORADA PELOS AUTORES, ADAPTADA DA BASE SCOPUS.

FIGURA 8 - NÚMERO DE PUBLICAÇÃO POR AUTOR REFERENTE AO QUINTO TERMO DE PESQUISA.



FONTE: ELABORADA PELOS AUTORES, ADAPTADA BASE SCOPUS.

4.4 Publicações por países

Através dos termos de pesquisa "royalties" e "oil", "royalties" e "oil" e "education", "royalties" e "oil" e "health", foi possível identificar que os Estados Unidos é o país com o maior número de artigos científicos publicados, com 55 artigos ao todo. Desses, apenas um artigo foi publicado na área de educação e outro na área de saúde. O Canadá aparece na segunda posição com um total de 19 artigos publicados, porém, nenhum artigo foi publicado na área da saúde ou educação. O Brasil aparece na terceira posição com 13 artigos. Vale ressaltar que o País possui uma distribuição mais ampla relacionada aos termos pesquisado, com três artigos na área da saúde e dois artigos na área da

educação, conforme pode-se visualizar na Figura 9.

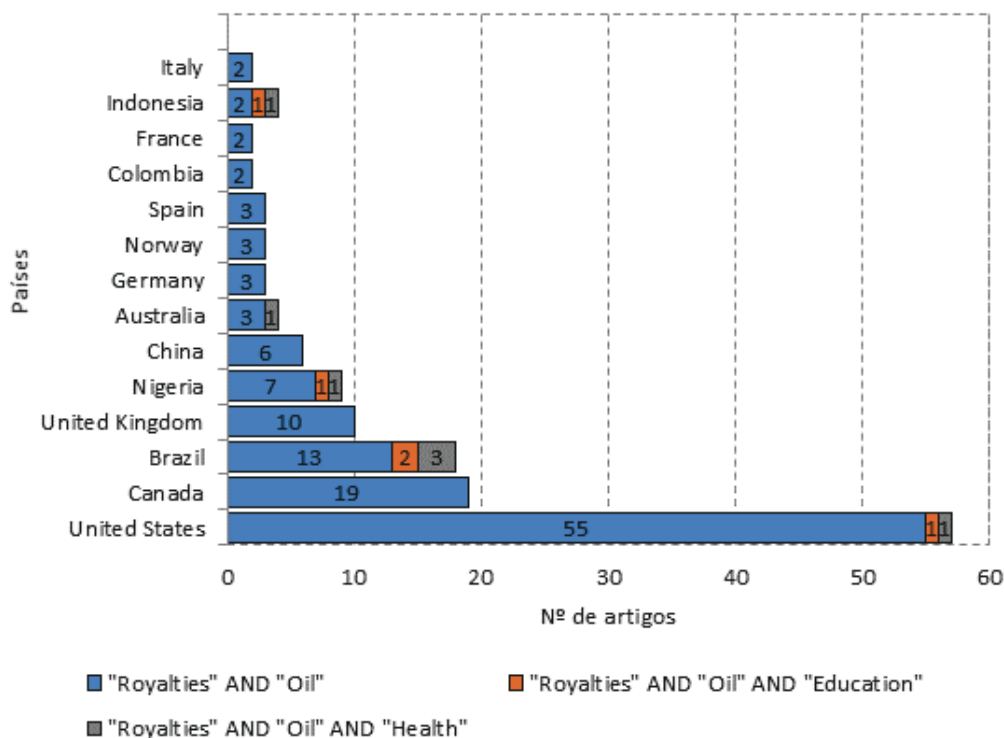
Posteriormente, foi realizada uma busca relacionada ao quinto termo de pesquisa ("mcd" or "mcda" or "mcdm") and ("indicator" or "index"), a fim de identificar os países com maior número de publicações. A Figura 10 mostra que os Estados Unidos, nesta pesquisa, também foram o país com o maior número de artigos científicos publicados, totalizando um total de 155 artigos; por sua vez o Iran aparece na segunda posição com um total de 96 artigos publicados. Este gráfico exibe somente os países com mais de 4 publicações sobre o assunto abordado.

INFO ROYALTIES

análises permanentes de aspectos estratégicos sobre a distribuição dos royalties de petróleo

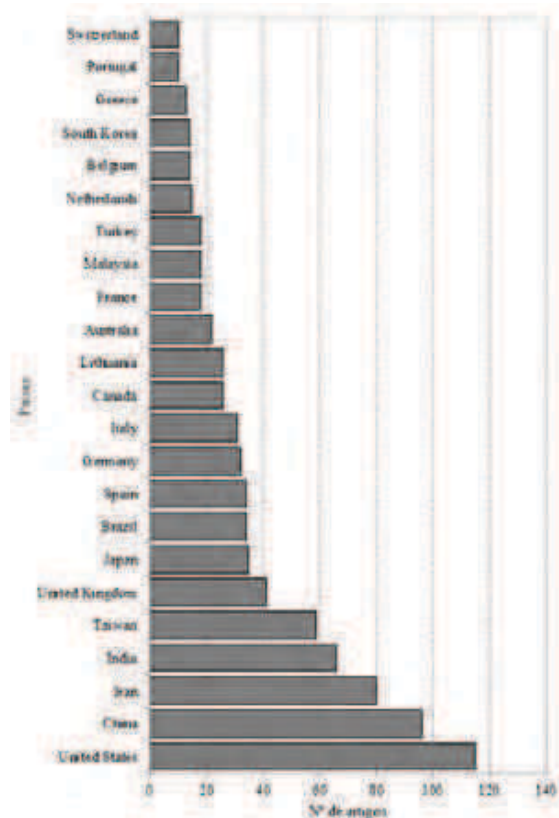
Acesse e saiba tudo: inforoyalties.ucam-campos.br

FIGURA 9 - NÚMERO DE PUBLICAÇÕES POR PAÍSES REFERENTE AOS TRÊS PRIMEIROS TERMOS DE PESQUISA.



FONTE: ELABORADA PELOS AUTORES, ADAPTADA DA BASE SCOPUS.

FIGURA 10 - NÚMERO DE PUBLICAÇÃO POR PAÍS REFERENTE AO QUINTO TERMO DE PESQUISA.



FONTE: ELABORADA PELOS AUTORES, ADAPTADA DA BASE SCOPUS.

4.4 Identificação do núcleo de partida para a pesquisa

Para a composição do núcleo de partida, foram analisados 20 artigos mais citados referentes ao primeiro termo de pesquisa. Destes, apenas 6 foram totalmente relacionados ao tema. A busca referente ao segundo e terceiro termo de pesquisa encontrou 8 e 9 artigos respectivamente. Destes, 5 e 7 publicações foram relacionadas ao tema. Logo após, uma interseção foi realizada a fim de identificar e eliminar trabalhos com duplicidades. Diante disso, segue a listagem dos artigos selecionados.

- Miller e Upton (1985)
- Stanley (1990)
- Blake e Roberts (2006)
- Gilberthorp (2007)
- Omotor (2009)
- Berlie (2010)
- Postali e Nishijima (2011)
- Barros e Lima (2015)
- Calderon, Harris e Kirsch (2015)
- Liu et al. (2015)
- Rodrigues (2015)
- Sauer et al (2016)

Nada foi encontrado referente ao quarto termo de pesquisa, porém, o quinto termo pesquisado apresentou 778 artigos. Destes, foram selecionados 10 artigos mais citados, 10 artigos mais relevantes e 10 artigos mais recentes. Uma segunda análise

foi realizada a fim de verificar sua aderência ao tema e averiguar duplicidades. Segue abaixo a lista de artigos selecionados para compor o núcleo de partida.

- Diakoulaki, Mavrotas e Papayannakis (1995)
- Geldermann, Spengler e Rentz (2000)
- Wu, Tzeng e Chen, (2009)
- Vahidnia, Alesheikh e Alimohammadi (2009)
- Zhou e Ang (2009)
- Hatefi e Torabi (2010)
- Sanei, Khoshtinat e Khodadadi (2011)
- Bruggemann e Carlsen (2012)
- Peng (2015)
- Blatter et al. (2017)
- Cucchiella et al. (2017)
- Dong e Cai (2017)
- Fagioli et al. (2017)
- Govindan, Mangla e Luthra (2017)
- Kuo, (2017)
- Petkovi et al. (2017)
- Schey et al. (2017)
- Villacreses et al. (2017)
- Zahedi, Azarnivand e Chitsaz (2017)
- Zinatizadeh et al. (2017)
- Zyoud; Fuchs-Hanusch (2017)

5. Considerações finais

Os recursos da renda petrolífera vêm sendo aplicados, porém, a má gestão desses recursos pode resultar em problemas socioeconômicos no longo prazo. O levantamento da cronologia das produções relacionadas aos três primeiros termos de pesquisa, "royalties" and "oil", "royalties" and "oil" and "education" e "royalties" and "oil" and "health", mostrou uma baixa quantidade de artigos encontrados. Isso mostra que a área dos royalties do petróleo e suas aplicações nas áreas de educação e saúde, consideradas fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico têm sido pouco exploradas, um fator preocupante, devido à importância da gestão desses recursos e de suas aplicações nas áreas socioeconômicas.

A aplicação de métodos relacionados à tomada de decisões envolvendo cenários complexos tem sido cada vez mais explorada, porém, de acordo com o resultado do quarto termo de pesquisa, nenhum resultado foi encontrado abrangendo a tomada de decisão e os royalties. Um contraste diferente foi obtido através do resultado do quinto termo de pesquisa, no qual a utilização de técnicas de tomadas de decisão em indicadores ou índices vem crescendo com o passar dos anos.

Diante do exposto, os resultados apontam para uma grande lacuna a ser explorada envolvendo a tomada de decisão com ênfase nos royalties, a fim de melhorar a gestão e aplicação dos recursos.

REFERÊNCIAS

ANP, Royalties, 2016, Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes/royalties>>. Acesso em: 01 jun 2017.

_____. Participação Especial, 2016, Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes/participacao-especial>>. Acesso em: 01 jun 2017.

BARROS, D. M.; LIMA, L. D. DE. Orçamento público, região e financiamento em saúde: rendas do petróleo e desigualdades entre municípios. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 20, n. 10, p. 2973-2984, 2015.

BERLIE, J. A. East Timor: A Dependent State Expert in Mass Communication. *Asian Journal of Social Science*, v. 38, n. 6, p. 949-957, 2010.

BLAKE, A. J.; ROBERTS, M. C. Comparing petroleum fiscal regimes under oil price uncertainty. *Resources Policy*, v. 31, n. 2, p. 95-105, 2006.

BLATTER, C. et al. Management of ecosystem services in mountain forests: Review of indicators and value functions for model based multi-criteria decision analysis. *Ecological Indicators*, v. 79, n. February, p. 391-409, 2017.

BRUGGEMANN, R.; CARLSEN, L. Multi-criteria decision analyses. Viewing MCDA in terms of both process and aggregation methods: Some thoughts, motivated by the paper of Huang, Keisler and Linkov. *Science of the Total Environment*, v. 425, p. 293-295, 2012.

BRASIL. Projeto de Lei da Câmara nº 16, de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. (Exploração e produção de petróleo; competências do CNPE, da ANP e do Ministério de Minas e Energia; casos de contratação direta e de licitação para exploração de petróleo; contratos de partilha de produção; rateio das rendas governamentais no regime de partilha de produção (royalties);

comercialização do petróleo.). Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/95997>>. Acesso em: 02 jun. 2017.

CALDERON, A.; HARRIS, J. D.; KIRSCH, P. A. Health interventions used by major resource companies operating in Colombia. *Resources Policy*, v. 47, p. 187-197, 2015.

COSTA, H. G. Modelo para webibliomining: proposta e caso de aplicação. *Revista da FAE*, v. 13, n. 1, p. 115-126, 2010.

CUCCHIELLA, F. et al. A comparison of environmental and energetic performance of European countries: A sustainability index. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, v. 78, n. February, p. 401-413, 2017.

DERLEIT, O. que é Royalties? Disponível em: <<http://franquiaempresa.com/2011/08/o-que-e-royalties.html>>. Acesso em: 02 jun 2017.

DIAKOULAKI, D.; MAVROTAS, G.; PAPAYANNAKIS, L. Determining objective weights in multiple criteria problems: The critic method. *Computers and Operations Research*, v. 22, n. 7, p. 763-770, 1995.

DONG, C.; CAI, Y. Reentry Trajectory Optimization for Hypersonic Glide Vehicle with Flexible Initial Conditions. *Journal of Aerospace Engineering*, v. 30, n. 5, p. 04017033, 2017.

ELSEVIER. Sobre a solução Scopus. Disponível em: <https://www.elsevier.com/pt-br/solutions/scopus>. Acesso em: 28 ago 2018.

FAGIOLI, F. F. et al. From the farm to the agri-food system: A multiple criteria framework to evaluate extended multi-functional value. *Ecological Indicators*, v. 79, n. February, p. 91-102, 2017.

FERNANDES, C. F. A Evolução da Arrecadação de Royalties do Petróleo no Brasil e seu Impacto sobre o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro. Monografia de bacharelado apresentada ao IE/UFRJ. Rio de Janeiro, p. 72.

GELDERMANN, J.; SPENGLER, T.; RENTZ, O. Fuzzy outranking for environmental assessment. Case study: Iron and steel making industry. *Fuzzy Sets and Systems*, v. 115, n. 1, p. 45-65, 2000.

GILBERTHOP, E. Fasul Solidarity: A Case Study of Kin Networks, Land Tenure, and Oil Extraction in Kutubu, Papua New Guinea. *American Anthropologist*, v. 109, n. 1, p. 101-112, 2007.

GOMES, L. F. A. M. Tomada de decisões em cenários complexos: introdução aos métodos discretos do apoio multicritério à decisão - São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

GOMES, L. F. A. M.; GOMES, C.F.S. Tomada de decisão gerencial: enfoque multicritério. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GOVINDAN, K.; MANGLA, S. K.; LUTHRA, S. Prioritising indicators in improving supply chain performance using fuzzy AHP: insights from the case example of four Indian manufacturing companies. *Production Planning & Control*, v. 28, n. 6-8, p. 552-573, 2017.

HATEFI, S. M.; TORABI, S. A. A common weight MCDA-DEA approach to construct composite indicators. *Ecological Economics*, v. 70, n. 1, p. 114-120, 2010.

HOOD, W. W.; WILSON, C. S. The literature of bibliometrics, scientometrics, and informetrics. *Scientometrics*, Amsterdam, NL., v.52, n.2, p.291-314, Oct. 2001.

KUO, T. A modified TOPSIS with a different ranking index. *European Journal of Operational Research*, v. 260, n. 1, p. 152-160, 2017.

LIU, M. et al. Production sharing contract: An analysis based on an oil price stochastic process. *Petroleum Science*, v. 9, n. 3, p. 408-415, 2012.

MILLER, M. H.; UPTON, C. W. The Pricing of Oil and Gas: Some Further Results. *The Journal of Finance*, v. 40, n. 3, p. 1009-1018, 1985.

OMOTOR, D. G. et al. The impact of oil exploration on the inhabitants of the oil producing areas of Nigeria. *Journal of food, agriculture & environment*, v. 7, n.

2, p. 726-730, 2009.

PACHECO, C. A. G. A Aplicação e o Impacto dos Royalties do Petróleo no Desenvolvimento Econômico dos Municípios Confrontantes da Bacia de Campos, 2003, Disponível em: <http://www.anp.gov.br/CapitalHumano/Arquivos/PRH21/CARLOS-AUGUSTO-G%D3ES-PACHECO_PRH21_UFRJ_G.pdf>. Acesso em: 31 mai 2017.

PENG, Y. Regional earthquake vulnerability assessment using a combination of MCDM methods. *Annals of Operations Research*, v. 234, n. 1, p. 95-110, 2015.

PETKOVI, D. et al. Application of the Performance Selection Index Method for Solving Machining Mcdm Problems. *Facta Universitatis, Series: Mechanical Engineering*, v. 15, n. 1, p. 97, 2017.

POSTALI, F. A. S.; NISHIJIMA, M. Distribuição das rendas do petróleo e indicadores de desenvolvimento municipal no Brasil nos anos 2000's. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, v. 41, n. 2, p. 463-485, 2011.

RODRIGUES, M. Brazilian Chemistry Hit Hard By Crisis. *CHEMICAL & ENGINEERING NEWS*, v. 93, n. 38, p. 32-34, 2015.

SANEI, M.; KHOSHINAT, F. Z.; KHODADADI, M. An improved common weight MCDA-DEA approach to construct composite indicators. *Australian Journal of Basic and Applied Sciences*, v. 5, n. 12, p. 1471-1475, 2011.

SAUER, I. L.; RODRIGUES, L. A. Pré-sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. *Estudos Avançados*, v. 30, n. 88, p. 185-229, 2016.

SCHEY, C. et al. Multi-criteria decision analysis (MCDA): testing a proposed MCDA framework for orphan drugs. *Orphanet Journal of Rare Diseases*, v. 12, n. 1, p. 10, 2017.

SERRA, R. V. Desdobramento Espacial da Exploração e Produção de Petróleo no Brasil: em busca de um nexo para a distribuição dos royalties entre os Municípios. Belo Horizonte: X Enanpur, 2003.

STANLEY, W. R. Socioeconomic impact of oil in Nigeria. *GeoJournal*, v. 22, n. 1, p. 67-79, 1990.

TZENG, Gwo-Hshiung; HUANG, Jih-Jeng. Multiple attribute decision making: methods and applications. CRC press, 2011.

VAHIDNIA, M. H.; ALESHEIKH, A. A.; ALIMOHAMMADI, A. Hospital site selection using fuzzy AHP and its derivatives. *Journal of Environmental Management*, v. 90, n. 10, p. 3048-3056, 2009.

VILLACRESES, G. et al. Wind farms suitability location using geographical information system (GIS), based on multi-criteria decision making (MCDM) methods: The case of continental Ecuador. *Renewable Energy*, v. 109, p. 275-286, 2017.

WANG, Y; LUO, Y. Integration of correlations with standard deviations for determining attribute weights in multiple attribute decision making. *Mathematical and Computer Modelling*, 2009.

WU, H. Y.; TZENG, G. H.; CHEN, Y. H. A fuzzy MCDM approach for evaluating banking performance based on Balanced Scorecard. *Expert Systems with Applications*, v. 36, n. 6, p. 10135-10147, 2009.

ZAHEDI, S.; AZARNIVAND, A.; CHITSAZ, N. Groundwater quality classification derivation using Multi-Criteria-Decision-Making techniques. *Ecological Indicators*, v. 78, p. 243-252, 2017.

ZINATIZADEH, S. et al. Evaluation and prediction of sustainability of urban areas: A case study for Kermanshah city, Iran. *Cities*, v. 66, p. 1-9, 2017.

ZHOU, P.; ANG, B. W. Comparing MCDA aggregation methods in constructing composite indicators using the Shannon-Spearman measure. *Social Indicators Research*, v. 94, n. 1, p. 83-96, 2009.

ZYOD, S. H.; FUCHS-HANUSCH, D. A bibliometric-based survey on AHP and TOPSIS techniques. *Expert Systems with Applications*, v. 78, p. 158-181, 2017.

NOTA

1. O Scopus é uma base referencial da editora Elsevier, que concentra revistas científicas, livros, resumos e trabalhos completos publicados em congressos com revisão por pares. Grande parte da produção

científica mundial, incluindo as áreas de ciência, tecnologia, medicina, ciências sociais, artes e humanidades, pode ser obtida nesta base (ELSEVIER, 2018).

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 unâimes 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

Fonte: Adaptado de INFO ROYALTIES (2017)

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 perententes 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 engeçada.

Através dos dados coletados ao longo do período analisado, foi possível verificar que ações foram implementadas para uma melhor arrecadação, porém não podemos deixar de destacar as dificuldades impostas à arrecadação das receitas próprias, como a complexidade e os custos para efetuar os levantamentos necessários 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 Fazenda Municipal. É bem sabido que nem todos os contribuintes 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

ARRETCHE, 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.

ARRETCHE, 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/LASAO9_Arretche&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 petrorrentista. 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, Silvia; 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.

Práticas da IFRS 6 Exploration For And Evaluation of Mineral Resources em uma Empresa petrolífera Angolana

PRÁTICAS DA IFRS 6 EXPLORATION FOR AND EVALUATION OF MINERAL RESOURCES
EM UMA EMPRESA PETROLÍFERA ANGOLANA

Resumo:

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a utilização das práticas contábeis relacionadas à IFRS 6 Exploration for and Evaluation of Mineral Resources (Exploração e Avaliação de Recursos Minerais) em uma empresa petrolífera angolana. A pesquisa caracteriza-se como de natureza descritiva, com abordagem qualitativa por meio do método de estudo de caso. Os resultados mostraram que a IFRS 6 não é uma norma obrigatória em Angola, mas a empresa a adota de modo voluntário desde o ano de 2006. Na empresa, as práticas contábeis relacionadas à atividade de exploração e avaliação atendem parcialmente aos requisitos estabelecidos na IFRS 6, principalmente, no que tange à divulgação de ativos mineiros. De acordo com os resultados, sugerem-se melhorias na evidenciação contábil dos ativos mineiros, uma vez que representam o potencial de geração de valor para a organização.

Palavras-chave: Desenvolvimento Socioeconômico, Rendas do Petróleo, Indicadores Socioeconômicos.

Abstract:

The main goal of this research is to analyze the use of accounting practices related to IFRS 6 Exploration for and Evaluation of Mineral Resources in an Angolan oil company. The research is characterized as descriptive in nature, with a qualitative approach through the case study method. The results showed that IFRS 6 is not a mandatory standard in Angola, but the company has adopted it voluntarily since the year 2006. In the company, the accounting practices related to the exploration and evaluation activity partially meet the requirements established in IFRS 6, mainly regarding the disclosure of mining assets. According to the results, improvements in the accounting disclosure of mining assets are suggested, since they represent the potential of generating value for the organization.

Keywords: Oil and Gas Accounting. Successful Efforts. International Accounting Standards. Oil Activity.

Idianete Paula Seque

Graduada em Ciências Contábeis (UNESC)
Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC)
E-mail: idianeteseque2013@hotmail.com

Andréia Cittadin

Mestra em Contabilidade (UFSC)
Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC)
E-mail: aci@unesc.net

Cleyton de Oliveira Ritta

Doutorado em Ciências Contábeis e Administração (FURB)
Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC)
E-mail: cleytonritta@gmail.com

1. Introdução

A palavra petróleo provém do latim *petra* (pedra) e *oleum* (óleo), com o sentido literal de "óleo que nasce da pedra" (LARCO, 2017). Segundo Santos, Silva e Sancovski (2006), a atividade petrolífera é, por natureza, uma atividade econômica de capital intensivo, na qual muitos recursos são alocados em pesquisa e desenvolvimento, dada a exigência de tecnologias e equipamentos sofisticados para a descoberta de novas jazidas, extração e refino de petróleo. O petróleo se configura como um dos principais recursos naturais que Angola possui no seu subsolo. Para o país, no aspecto econômico, o petróleo representa uma das principais fontes de renda. Segundo o Ministério de Finanças de Angola (MINFIN), as receitas provenientes do petróleo representam umas das principais fontes de recursos econômicos no orçamento geral do Estado (MINFIN, 2017). Na atualidade, Angola é o maior produtor de petróleo no continente africano, com uma produção de 1,65 mil barris por dia (JORNAL DE ANGOLA, 2017).

As práticas de contabilidade, para esse tipo de atividade econômica, possuem particularidades relacionadas principalmente à contabilização das atividades de exploração e produção de petróleo. Tais práticas contábeis específicas aumentam a diversidade de abordagens contábeis para atender

a diferentes tipos de entidades (SANTOS; SILVA; SANCOVSKI, 2006). Nesse contexto, os investidores têm demandado informações contábeis harmonizadas com as normas internacionais de contabilidade para compreender a situação patrimonial e financeira das organizações. No cenário internacional, Angola se destaca no setor petrolífero e apresenta um ambiente econômico em pleno desenvolvimento. Por isso, tem sido alvo de investimentos por investidores nacionais e internacionais, interessados no crescimento da economia local; consequentemente, necessitam de informações contábeis das empresas angolanas.

Em Angola, o movimento de harmonização das práticas contábeis nacionais às internacionais foi impulsionado a partir de 2016, com destaque para o setor bancário, que adotou as normas internacionais na prática contábil para o setor bancário. Até este momento, apenas este setor é obrigado a publicar os relatórios financeiros de acordo com as normas internacionais de contabilidade (BANCO NACIONAL DE ANGOLA, 2014).

A necessidade da adoção de normas internacionais de contabilidade em Angola acontece não apenas para atrair investidores, mas também para que se consiga divulgar in-

formações com maior qualidade, confiabilidade e compreensibilidade para todos os usuários nacionais e internacionais. A adoção de tais normas pelo setor bancário se constituiu um marco importante na história e evolução da contabilidade angolana, pois o País se destaca no grupo de países em desenvolvimento, que exigem ou permitem a aplicação das IAS/IFRS no contexto local. Dessa forma, também faz surgir uma expectativa de que, em médio e curto prazo, as demais empresas angolanas também possam aplicar as normas internacionais de contabilidade (LAPI, 2015).

As empresas do setor petrolífero se destacam no cenário econômico angolano por gerarem muitos empregos, impostos e, também, por atuarem em diversos segmentos econômicos. Por isso, tais empresas precisam evidenciar informações contábeis para diversos fornecedores, credores financeiros e investidores de capital, no intuito de conseguir recursos para subsidiar suas operações. Dessa forma, os parceiros dessas empresas requerem informações contábeis confiáveis e de qualidade para suporte de suas decisões.

Dentre as práticas contábeis específicas ao setor petrolífero, para fins deste estudo, se destaca a IFRS 6 Exploration for and Evaluation of Mineral Resources (Exploração e Avaliação de Recursos Minerais). Essa norma estabelece práticas contábeis para as organizações com atividades de exploração e avaliação de recursos minerais, bem como orientações para contabilização e divulgação dos custos incorridos nessas atividades. Em Angola, a IFRS 6 ainda não é uma norma obrigatória, mas as empresas petrolíferas tendem a adotá-la como uma prática contábil, uma vez que melhora a qualidade da informação contábil para os usuários externos (fornecedores, credores financeiros, governo e investidores).

Diante desse contexto, surge a seguinte pergunta de pesquisa: Quais são as práticas contábeis relacionadas à IFRS 6 Exploração e Avaliação de Recursos Minerais utilizadas por uma empresa petrolífera angolana? O objetivo geral da pesquisa é analisar a utilização das práticas contábeis relacionadas à IFRS 6 Exploração e Avaliação de Recursos Minerais em uma empresa petrolífera angolana.

Estudos sobre a IFRS 6 ganham destaque na literatura contábil nas pesquisas de Prado, Fabiano e Lemes (2011), Cortese (2013), Santos, Silva e Santos (2015), Abdo (2016) e

Domingues e Nakao (2017). Em seu estudo, Prado, Fabiano e Lemes (2011) verificaram que as empresas Petrobras e OGX contabilizam, de modo voluntário, os custos de avaliação e exploração nas atividades de petróleo e gás pelo método de Esforços Bem-Sucedidos, de acordo a norma IFRS 6. Cortese (2013) constatou que o método dos Esforços Bem-Sucedidos é o preferido pelos órgãos reguladores, empresas petrolíferas e firmas de auditoria. Santos, Silva e Santos (2015) verificaram que o processo de revisão da IFRS 6 é muito lento, pois existem muitas particularidades que requerem mudanças significativas nas práticas contábeis adotadas pelas empresas do setor petrolífero. Abdo (2016) notou que muitas empresas petrolíferas atenderam de forma diferente aos requisitos da IFRS 6, mas tal norma teve um impacto positivo na harmonização das práticas contábeis nas indústrias de petróleo e gás. Por sua vez, Domingues e Nakao (2017) constataram que não houve melhoria na qualidade das previsões financeiras após adoção das IFRS 6, principalmente devido ao texto da norma possuir regras mais gerais e não tão específicas para a contabilização das transações.

Diante dos estudos anteriores, a pesquisa contribui com o tema ao apresentar evidências empíricas sobre práticas contábeis relativas à IFRS 6 em uma grande empresa petrolífera angolana. A presente pesquisa atende ao chamado dos autores Barros (2011), António (2014) e Lapi (2015) quanto à necessidade de desenvolvimento de novas pesquisas do tipo estudo de caso, para compreender a efetividade da aplicação de normas internacionais de contabilidade em contextos locais. Além disso, a pesquisa pode ser útil para a organização investigada, uma vez que analisa as práticas de contabilidade utilizadas em comparação com as determinações estabelecidas pela IFRS 6, bem como pode auxiliar profissionais da área contábil na compreensão do processo de utilização e harmonização de práticas contábeis em empresas petrolíferas.

O artigo está estruturado em cinco seções, considerando esta introdução como seção 1. Na sequência, a seção 2 trata da fundamentação teórica da pesquisa. A seção 3 contempla os procedimentos metodológicos. A seção 4 apresenta os resultados da pesquisa. A seção 5 discorre sobre as considerações finais. Por fim, são evidenciadas as referências que fundamentaram o estudo.

2. Fundamentação teórica

Esta seção apresenta aspectos sobre normas internacionais de contabilidade na atividade petrolífera e estudos anteriores.

2.1 Normas internacionais de contabilidade na atividade petrolífera

De acordo com Padoveze, Benedicto e Leite (2011), as informações contábeis de uma organização geradas para um contexto internacional interessam a diversos usuários que estão em diferentes países. Por isso, a compreensão das dimensões internacionais da informação contábil é indispensável para que o usuário consiga tomar decisões para além-fronteiras.

A globalização de mercados trouxe a harmonização contábil para o mundo econômico. A contabilidade como uma

linguagem de negócios tem a função de fornecer informações econômico-financeiras, de acordo com normas internacionais de contabilidade, que exigem qualidade, transparência e comparabilidade de informações, no intuito de minimizar o risco dos investimentos e dos custos de capital (ANTÓNIO, 2014; LAPI, 2015). Nesse contexto, torna-se indispensável e expressivo o papel do contador, uma vez que são responsáveis pela elaboração e divulgação das informações contábeis para os usuários da contabilidade (PADOVEZE, BENEDICTO;

LEITE, 2011; LAPI, 2015).

Lapi (2015) observa que a necessidade da redução das inconsistências nas práticas contábeis entre vários países e a necessidade de um conjunto de normas comuns no âmbito internacional torna cada vez mais desejável que a informação contábil seja mais comparável, crível, fidedigna e de alta qualidade para que os usuários a utilizem no processo de gestão e tomada de decisão.

No contexto internacional, no intuito de melhorar e harmonizar a emissão de relatórios financeiros, foi criado, em 1973, o International Accounting Standards Committee (IASC), por organismos contábeis de nove países: Alemanha, Austrália, Canadá, Estados Unidos da América, França, Japão, Holanda, Reino Unido e Irlanda. Na atualidade, tal entidade é denominada por International Accounting Standard Board - IASB (ZEFF, 2012).

Nas décadas de 1960 e 1970, já se discutia a regulamentação de prática contábil relativa às atividades de exploração e produção de petróleo no contexto norte-americano. O debate estava centrado, principalmente, no melhor método contábil para capturar as transações econômicas relativas à exploração e à produção de petróleo (SANTOS; SANTOS, 2014). Atualmente, destacam-se cinco métodos para a contabilização dos custos incorridos nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás: a) Método do Custo Total (Full Cost Accounting); b) Método dos Esforços Bem-Sucedidos (Successful Efforts Accounting); c) Método do Valor de Descoberta (Discovery Value Accounting); d) Método do Valor Corrente (Current Value Accounting); e d) Método Expenses (FASB - SFAS n. 19,

1977; RODRIGUES; SILVA, 2012).

Apesar da existência de cinco métodos, o contexto norte-americano só permitia a utilização do Método do Custo Total (Full Cost Accounting) e do Método dos Esforços Bem-Sucedidos (Successful Efforts Accounting), conforme determinação das seguintes normas: a) Statement of Financial Accounting Standards/SFAS n. 19 Financial Accounting and Reporting by Oil and Gas Producing Companies; b) Statement of Financial Accounting Standards/SFAS n. 25 Suspension of Certain Accounting Requirements for Oil and Gas Producing Companies - an amendment of FASB Statement n. 19); c) Accounting Series Release/ASR n. 257 Requirements for Financial Accounting and Reporting Practices for Oil and Gas Producing Activities; e d) Accounting Series Release/ASR n. 258 Oil and Gas Producers - Full Cost Accounting Practices.

Em sua emissão, a SFAS n. 19 tinha por objetivo tornar obrigatório o uso do Método dos Esforços Bem-Sucedidos (Successful Efforts Accounting). Entretanto, a Securities and exchange commission (SEC) não aceitou tal diretiva como único método permitido para as atividades de exploração e produção de petróleo. Por isso, foi emitido o SFAS n. 25, que exclui essa obrigatoriedade, mas recomenda a preferência pelo uso do Método dos Esforços Bem-Sucedidos.

As atividades de exploração e produção de petróleo são classificadas em petrolíferas em quatro categorias: (1) aquisição; (2) exploração; (3) desenvolvimento; e (4) produção. O Quadro 1 apresenta os conceitos da classificação dos custos das atividades petrolíferas.

QUADRO 1 - CLASSIFICAÇÃO DAS ATIVIDADES PETROLÍFERAS

Atividades	Descrição
(1) Custos de aquisição	Gastos incorridos na aquisição ou aluguel de áreas, tais como: gastos na aquisição dos direitos de explorar, perfurar, produzir óleo e gás natural, gastos relacionados a bônus, taxas de agenciamento e intermediação, taxas de registro, outros gastos legais (FASB, SFAS n. 19, 1977).
(2) Custos de exploração e avaliação	Gastos incorridos na identificação de áreas potenciais e nos exames específicos de áreas com potencial de reserva de óleo e gás natural, tais como: gastos com perfuração de poços exploratórios e testes estratigráficos, gastos com estudos topográficos, geológicos e geofísicos. Os gastos de exploração podem ocorrer tanto antes como depois da aquisição da área, ou mesmo em situações em que a área nunca venha a ser adquirida (SANTOS; SILVA; SANCOVSKI, 2006).
(3) Custos de desenvolvimento	Gastos incorridos após terem sido concluídas as atividades de prospecção e exploração e antes de se produzir hidrocarbonetos. Esses gastos são necessários para obter acesso às reservas provadas e para prover instalações para extração, tratamento, recolhimento e estocagem do óleo e do gás natural. Além desses, estão incluídos ainda os gastos com instalações de produção, tais como: gastos com linhas de escoamento, separadores, tratadores, aquecedores, tanques de estocagem, sistemas de recuperação e instalações de processamento de gás natural (SANTOS; SILVA; SANCOVSKI, 2006; SILVA, 2007).
(4) Custos de produção	Gastos de produção relativos à remoção do óleo do reservatório, acúmulo, tratamento, processamento e estocagem no campo. Esses gastos acontecem para a retirada do petróleo até a superfície, tais como: gastos com manutenção de equipamentos, mão de obra utilizada para operar os poços e instalações, taxas, impostos de propriedade, seguros aplicáveis às propriedades, poços comprovados, amortização, depreciação e exaustão de bens capitalizados (FASB, SFAS n. 19, 1977; RODRIGUES; SILVA, 2012).

Fonte: Elaborado pelos autores

A contabilização desses gastos difere de acordo com o método contábil utilizado pela empresa. Isso mostra que a atividade de exploração e produção de petróleo, e, consequentemente, de sua contabilização e evidênciação, é denotada por vários problemas teóricos e técnicos decorrentes, basicamente, das seguintes particularidades: (i) alto risco envolvido na atividade de exploração; (ii) alto custo dos investimentos; (iii) falta de correlação entre o valor dos gastos efetuados e o

valor resultante das reservas encontradas; e (iv) longo espaço de tempo entre os gastos incorridos e os benefícios gerados (GODOY, 2004).

O Quadro 2 apresenta uma síntese comparativa entre as práticas contábeis relativas aos métodos do Custo Total (Full Cost Accounting) e dos Esforços Bem-Sucedidos (Successful Efforts Accounting) relacionados às categorias das atividades petrolíferas.

QUADRO 2 - COMPARATIVO ENTRE MÉTODOS DO CUSTO TOTAL E DOS ESFORÇOS BEM-SUCEDIDOS

Atividades	Itens	Esforços Bem-Sucedidos	Custo total
(1) Custos de aquisição	Aquisição de bens e direitos	Capitalizados	Capitalizados
(2) Custos de exploração e avaliação	Poços secos	Despesa	Capitalizados
	Poços bem-sucedidos	Capitalizados	Capitalizados
(3) Custos de desenvolvimento	Poços bem-sucedidos	Capitalizados	Capitalizados
(4) Custos de produção	Custos de produção	Despesas	Despesas
Aspectos gerais	Tipos de companhias	Grandes	Pequenas
	Centro de custo usado	Bloco, campo ou poço	Companhias, países ou área geográfica
	Comentários	Aprovado pela SEC e preferido pelo FASB	Aprovado pela SEC

Fonte: Adaptado de Santos; Silva; Sancovschi (2006)

A principal diferença existente entre um método e outro é que, no Método dos Esforços Bem-Sucedidos, os custos das atividades petrolíferas não podem ser diretamente relacionados às descobertas de reservas específicas de óleo e gás. Esse método classifica apenas como custo do ativo de óleo e gás, os gastos das atividades que resultaram na descoberta de reservas de petróleo. Além disso, as propriedades são avaliadas para verificar se houve deterioração de seu valor econômico, medido pelo fluxo de benefícios futuros (fluxo de caixa não descontado), e sucedido que o fluxo de caixa líquido não descontado estimado da propriedade seja menor que o seu valor contábil líquido, uma perda por impairment (impairment) será reconhecida e medida pela diferença entre o valor contábil líquido e o seu valor de mercado. Quanto à amortização neste método, a teoria aponta que são contabilizados, com amortização ou depleção, os gastos ativados de propriedades provadas à medida que as reservas provadas de óleo e gás, às quais se relacionam, são produzidas (FASB, SFAS n. 19, 1977; FASB, SFAS n. 25, 1979; JENNINGS; FEITEN; BROCK, 2000; SILVA; MARQUES, 2004; SANTOS; SILVA; SANCOVSCHI, 2006; SILVA, 2007; RODRIGUES; SILVA, 2012).

Com o advento da IFRS 6 Exploration for and Evaluation of Mineral Resources (Exploração e Avaliação de Recursos Minerais) no ano de 2004, as práticas para as atividades petrolíferas ganharam relevância no contexto internacional. O IASB emitiu essa norma sobre exploração e avaliação de

recursos minerais porque, até ano de 2004, não havia nenhuma orientação específica para a contabilização dessas atividades. Nesse contexto, esse assunto estava excluído do escopo de normas internacionais, tais como: International Accounting Standards/IAS 38 Intangible Assets (Ativo intangível); International Accounting Standards/IAS 16 Property, Plant and Equipment (Imobilizado); e International Accounting Standards/IAS 8 Accounting Policies, Changes in Accounting Estimates and Errors (Políticas Contábeis, Mudanças nas Estimativas Contábeis e Erros) (RODRIGUES; SILVA, 2012).

A IFRS 6 foi emitida para ser uma referência internacional de práticas contábeis para o setor de petróleo e gás. Mas essa política contábil contemplou apenas a atividade (2), custos de exploração e avaliação de investimentos. Portanto, não estabelece práticas contábeis para as demais atividades petrolíferas relacionadas às etapas de pré-exploração (despesas incorridas antes da entidade obter direitos legais para explorar uma área específica) ou de pós-exploração e avaliação (despesas incorridas após a viabilidade técnica e a viabilidade comercial de extrair um recurso mineral são demonstráveis).

As limitações da IFRS 6 quanto ao não reconhecimento dos custos de desenvolvimento ocorrem porque as empresas petrolíferas podem usar diferentes políticas contábeis para os custos pré e pós-exploração de recursos minerais. Logo, fica evidente que a IFRS 6 tem limitações, devido à diversidade de práticas contábeis utilizadas nas

empresas petrolíferas, para possibilitar flexibilidade nas políticas contábeis de acordo com as especificidades das organizações. Dessa forma, não estabelece políticas rígidas para as outras três atividades petrolíferas (aquisição, desenvolvimento e produção) (European Union, IFRS 6, 2009; RODRIGUES; SILVA, 2012).

De acordo com a IFRS 6, a prática contábil para a atividade custos de exploração e avaliação (2) contempla os seguintes itens: (i) mensuração de ativos de exploração e avaliação; (ii) apresentação; (iii) impairment (imparidade); e (iv) divulgação. O Quadro 3 apresenta uma síntese dos assuntos tratados nestes itens.

QUADRO 3 - SÍNTESE DOS ITENS DA IFRS 6

Itens	Assuntos
(i) Mensuração de ativos de exploração e avaliação	A entidade deve reconhecer os ativos de exploração e avaliação pelo custo; além disso, deve reconhecer quaisquer obrigações de remoção e de restauração incorridas durante um determinado período como consequência de ter realizado a exploração e avaliação de recursos minerais (custo de abandono/desmantelamento), conforme IAS 37 Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes; após o reconhecimento, uma entidade deve aplicar o modelo de custo ou o modelo de reavaliação aos ativos de exploração e avaliação. Se o modelo de reavaliação for aplicado (seja o modelo no IAS 16 Propriedade, Instalação e Equipamentos, seja o modelo no IAS 38), deve ser consistente com a classificação dos ativos. Uma entidade pode alterar suas políticas contábeis para despesas de exploração e avaliação se a mudança tornar as demonstrações financeiras mais relevantes para as necessidades econômicas de tomada de decisão dos usuários. Uma entidade deve julgar relevância e confiabilidade usando os critérios da IAS 8.
(ii) Apresentação	Uma entidade deve classificar os ativos de exploração e avaliação como tangíveis (por exemplo: veículos e plataformas de perfuração) ou intangíveis (por exemplo: direitos de perfuração), de acordo com a natureza dos ativos adquiridos, e aplicar a classificação de forma consistente. E não poderão ser classificados como tal, quando a viabilidade técnica e a viabilidade comercial da extração de um recurso mineral são demonstráveis.
(iii) Impairment (Imparidade)	Os ativos de exploração e avaliação devem ser avaliados por impairment (imparidade) quando fatos e circunstâncias sugerirem que o valor contábil de um ativo de exploração e avaliação pode exceder o valor recuperável. Nesse caso, uma entidade deve mensurar, apresentar e divulgar qualquer perda por redução ao valor recuperável resultante de acordo com a IAS 36 - Redução no valor recuperável de ativos.
(iv) Divulgação	Uma entidade deve divulgar informações que identifiquem e expliquem os valores reconhecidos em suas demonstrações financeiras decorrentes da exploração e avaliação de recursos minerais, ou seja, i) as suas políticas contábeis para despesas de exploração e avaliação, incluindo o reconhecimento de ativos de exploração e avaliação; e ii) os montantes de ativos, passivos, receitas e despesas e fluxos de caixa operacionais e de investimentos decorrentes da exploração e avaliação de recursos minerais.

Fonte: Adaptado de European Union - IFRS 6 (2009).

De modo geral, a IFRS 6 não estabeleceu um padrão único, no que diz respeito à prática contábil, quanto ao tratamento dos custos de exploração e avaliação nas atividades petrolíferas, permitindo a utilização de ambos os métodos, do Custo Total e dos Esforços Bem-Sucedidos. Isso ocorreu em função do papel influente das empresas petrolíferas de pequeno porte no momento de elaboração da referida norma, uma vez que, para tais empresas, o reconhecimento dos gastos como despesas, ao invés da capitalização da atividade (2) custos de exploração e avaliação de investimentos, poderia prejudicar o resultado econômico dessas organizações (PRADO; FABIANO; LEMES, 2011;

CORTESE, 2013).

A possibilidade de utilização de dois métodos reforça que cada organização pode escolher o que mais reflete a realidade dos negócios. Entretanto, o julgamento de qual prática contábil atende especificamente aos interesses organizacionais deve resguardar critérios de qualidade da informação contábil quanto à relevância e representação fidedigna das transações econômicas. Portanto, as demonstrações contábeis devem possibilitar que os usuários possam compreender a situação patrimonial e financeira das organizações para que consigam tomar melhores decisões.



INFO ROYALTIES

análises permanentes de aspectos estratégicos sobre a distribuição dos royalties de petróleo

Acesse e saiba tudo: inforoyalties.ucam-campos.br

3. Procedimentos Metodológicos

Para investigar as práticas da IFRS 6 Exploration for and Evaluation of Mineral Resources (Exploração e Avaliação de Recursos Minerais) em uma empresa petrolífera angolana, realiza-se uma pesquisa de natureza descritiva, com abordagem qualitativa por meio do método de estudo de caso (MARTINS; THEÓPHILO, 2009; YIN, 2005).

A empresa objeto de estudo é uma grande petrolífera angolana que atua nos mercados nacional e internacional. Para fins desta pesquisa, o nome da empresa não será divulgado, bem como o nome dos participantes, como forma de sigilo e proteção das informações. Segundo Flick (2009), a ética na pesquisa implica proteger dados, evitar danos aos participantes e respeitar perspectivas e privacidades. Desta forma, o nome da empresa objeto de estudo será Alfa.

O estudo de caso foi realizado na empresa "Alfa", que está localizada em Angola. A Alfa foi criada em 1976 e é a concessionária estatal exclusiva para a exploração de hidrocarbonetos líquidos e gasosos no subsolo e na plataforma continental de Angola. As suas atividades abrangem prospecção, pesquisa, desenvolvimento, comercialização, produção, armazena-

gem, transporte e refinação dos hidrocarbonetos e dos seus derivados, que podem ser desempenhadas de forma autônoma ou em associação com empresas estrangeiras. Além disso, opera em diversos segmentos econômicos, tais como Serviços Aéreos, Serviços de Telecomunicações, Gestão de Participações Financeiras, Imobiliária, Serviços Médicos e Medicamentosos e serviços de Educação e Ensino. No ano de 2016, a empresa, de modo consolidado, contou com mais de 22.000 colaboradores e faturamento acima de 9 bilhões de dólares americanos/US\$ (RELATÓRIOS DE CONTAS, 2016).

Para a coleta dos dados, foram realizadas entrevistas nos dias 28/7 e 7/8 de 2017 com o Diretor de Finanças da área de pesquisa e produção, que atua na organização há mais de dez anos. O tempo das entrevistas foi de aproximadamente 98 minutos. O instrumento de coleta continha um roteiro de entrevista com dez perguntas semiestruturadas, divididas em duas categorias, do seguinte modo: a) quatro perguntas relacionadas à adoção/práticas da norma IFRS 6; e b) seis perguntas relacionadas à utilização do método dos esforços bem-sucedidos, conforme mostra o Quadro 4.

QUADRO 4 - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Categorias	Questões
Adoção/Práticas IFRS 6	1) Quando foi adotada a IFRS 6? 2) Por que foi adotada e quais são os benefícios para a empresa? 3) Como é feita a aplicação desta norma nas práticas de trabalho, pesquisa e desenvolvimento? 4) Qual é o papel da contabilidade na aplicação desta norma? 5) Como é feito o controle contábil-gerencial dos esforços bem-sucedidos?
Método dos Esforços Bem-Sucedidos	6) Até o momento, quantos esforços bem-sucedidos estão em andamento e quais são os seus estágios? 7) Como é realizada a contabilização (registro) dos gastos com pesquisa e desenvolvimentos de poços e a sua mensuração? 8) Como é feita a depreciação/amortização dos gastos ativados com pesquisa e desenvolvimento para os esforços bem-sucedidos? 9) A empresa realiza impairment test (teste de imparidade) para os gastos ativados com pesquisa e desenvolvimento para os esforços bem-sucedidos? Como é feito esse teste de imparidade? 10) Por que razão não são evidenciados detalhadamente, no relatório de contas, os gastos com as atividades de pesquisa e desenvolvimento que resultaram na descoberta de reservas de petróleo, bem como a maneira de contabilização (registro, depreciação e amortização) de tais gastos?

Fonte: Elaborado pelos autores

Para a análise documental, foram utilizados Relatórios de Contas auditados dos anos 2013, 2014, 2015 e 2016, disponíveis em meio eletrônico. Entretanto, devido à evidencição das práticas relacionadas à IFRS 6, consideraram-se, para a construção desta pesquisa, os anos de 2014 e 2015, uma vez que permitiram uma análise comparativa de dados. A análise documental caracteriza-se em uma técnica de pesquisa para coletar dados qualitativos e quantitativos registrados em documentos ou materiais escritos (MARTINS; THEÓPHILO, 2009).

Para a organização da documentação da pesquisa, foi elaborado um banco de dados, que contém: a) áudio da entrevista com o Diretor de Finanças; b) transcrição da entrevista; c) relatórios de contas auditados dos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016; d) páginas do site da Empresa; e e) Leis Angolanas n. 13/1978 e 10/2004. Segundo Yin (2005), o banco de dados para um estudo de caso caracteriza-se por uma reunião formal de evidências distintas a partir do relatório final do estudo de caso.

4. Apresentação e análise dos resultados

Em Angola, a regulamentação da atividade petrolífera se deu pela Lei n. 13, de 26 de agosto de 1978. A referida lei teve por objetivo salvaguardar os seguintes princípios de política econômica e social para o setor petrolífero: a proteção do interesse nacional; a promoção do desenvolvimento do mercado de trabalho e valorização dos recursos minerais; a proteção do meio ambiente e racionalização da utilização dos recursos petrolíferos; e o aumento da competitividade do País no mercado internacional (BANCO DE DADOS, 2004).

De acordo com a Lei n. 10, de 12 novembro de 2004, a regulamentação da atividade petrolífera atribuiu à Alfa a responsabilidade e a exclusividade sobre as atividades petrolíferas no território angolano no que concerne ao refino de petróleo bruto, armazenagem, transporte, distribuição e comercialização de petróleo. Ademais, a autorizou a se associar com empresas estrangeiras para a execução de tais atividades. Nesse contexto, o setor petrolífero angolano, além da Alfa, conta com mais 14 operadoras estrangeiras (BANCO DE DADOS, 2004).

Não existe uma norma específica em relação às normas contábeis relativas às atividades petrolíferas no contexto Angolano. Dessa forma, as empresas podem adotar, de modo voluntário, práticas contábeis que melhorem a qualidade da informação para usuários internos e externos. Dentre as práticas contábeis relacionadas ao setor petrolífero, destaca-se a norma internacional IFRS 6 Exploration for and Evaluation of Mineral Resources (Exploração e Avaliação de Recursos Minerais) para as atividades petrolíferas.

Segundo o Diretor de Finanças, a IFRS 6 foi adotada na Alfa, em 2006, por meio do manual de políticas contabilistas da empresa, uma vez que a empresa já considerava a norma contábil americana SFAS n. 19 Financial Accounting and Reporting by Oil and Gas Producing Companies (Contabilidade financeira e relatórios das empresas produtoras de petróleo e gás). Tanto a SFAS n. 19 quanto a IFRS 6 recomendam a utilização do método dos Esforços Bem-Sucedidos para as atividades petrolíferas. O Diretor de Finanças ainda observa que tais normas foram adotadas porque preconizam uma melhor evidência de ativos petrolíferos, que geram benefícios econômicos futuros para a empresa, pois representam a capacidade de sustentabilidade do negócio.

A Alfa segue as quatro categorias para as atividades petrolíferas, que são as seguintes: (1) aquisição; (2) exploração;

(3) desenvolvimento; e (4) produção. Na atividade de custos de aquisição (1), os custos de aquisição estão relacionados às pré-licenças de exploração de poços, em que a descoberta é economicamente viável, baseada em um conjunto de considerações técnicas e comerciais, bem como nos progressos que estão sendo efetuados para atingir os planos de desenvolvimento para exploração. Os custos de aquisição de licenças de exploração e de propriedades são registrados como ativos intangíveis. Portanto, os custos com licenças de exploração já existentes são capitalizados e amortizados pelo tempo coberto pelo direito de licença.

Os custos com a aquisição de licenças e de propriedades são revistos, por meio do teste de imparidade, no período de encerramento contábil, para confirmar que não existam quaisquer indicações que o valor líquido contábil desses ativos venha a exceder o valor recuperável. Caso haja a confirmação de perda por imparidade, acontece o reconhecimento contábil como custo da operação no período em que ocorrem. Por outro lado, quando, por ventura, as atividades petrolíferas não resultem em descoberta economicamente viável, a licença é abandonada, resignada ou expirada. Os valores de custo líquido dos custos de aquisição de licença e de propriedade são reconhecidos como custo operacional na demonstração de resultados (RELATÓRIOS DE CONTAS, 2014; 2015).

Na Alfa, a aplicação da norma IFRS 6 ocorre por meio do atendimento dos itens da atividade petrolífera de custos de exploração e avaliação (2), que são: (i) mensuração de ativos de exploração e avaliação; (ii) apresentação; (iii) impairment (imparidade); e (iv) divulgação.

O item mensuração de ativos de exploração e avaliação (i) refere-se aos custos de poços secos ou de poços bem-sucedidos. Na Alfa, os custos das atividades de exploração e avaliação são ativados (registrados na conta contábil Ativos de Exploração e Avaliação) até a comprovação de poços secos ou de poços bem-sucedidos. Quando reservas provadas de petróleo e gás natural são identificadas e a atividade de desenvolvimento (3) é aceita pela gestão, as despesas capitalizadas são primeiramente avaliadas quanto a eventuais indícios de imparidade e, em seguida, o saldo contábil líquido remanescente é transferido para a conta contábil Propriedades de Petróleo e Gás (RELATÓRIOS DE CONTAS, 2014; 2015).

O Quadro 5 mostra a composição da conta contábil Propriedades de Petróleo e Gás.

QUADRO 5 - PROPRIEDADES DE PETRÓLEO E GÁS (MILHARES DE DÓLARES AMERICANOS/US\$)

Rubricas	Valor Contábil (2015)	Depreciação Acum. (2015)	Valor Líquido (2015)	Valor Líquido (2014)
Despesas de desenvolvimento	22.951.535	(12.191.704)	10.759.831	9.771.047
Despesas de abandono	2.456.973	(825.327)	1.631.645	899.212
Imobilizado Mineiro em Curso				3.996.726
Total	25.408.508	(13.017.032)	12.391.476	14.666.985

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

Na conta contábil Propriedades de Petróleo e Gás e outras propriedades são registrados os ativos ao custo de aquisição, deduzidos das respectivas depreciações acumuladas e perdas por imparidade, se existentes. O valor desses ativos compreende o seu custo de aquisição ou de construção e quaisquer outros custos diretamente atribuíveis ao desmantelamento (despesas de abandono) para se ter conhecimento do montante efetivo da operação. Além disso, os ativos de Propriedades de Petróleo e Gás são depreciados/amortizados por meio do método das unidades de produzidas (MuP), baseado na quantidade de extração e na capacidade proporcional à depleção/exaustão da produção remanescente do poço.

Por fim, os custos de desmantelamento (despesa de abandono) são incorridos no final da vida operacional de algumas instalações e propriedades. A Alfa avalia a provisão para desmantelamento a cada período de encerramento contábil. Os custos finais reais de desmantelamento são incertos e a estimativa de custo pode variar em resposta a vários fatores, tais como obrigações legais relevantes e novas técnicas de restauração do meio ambiente (RELATÓRIOS DE CONTAS, 2014, 2015).

O item apresentação (ii) refere-se à classificação dos ativos de exploração e avaliação como ativos tangíveis ou intangíveis. Nos poços bem-sucedidos, os direitos legais adquiridos são capitalizados como ativos intangíveis de exploração e avaliação até o momento em que a perfuração do poço é completada e o resultado avaliado. No custo desse ativo, incluem-se remunerações diretamente atribuídas a empregados, materiais de uso e consumo, combustíveis, custos de sondagem e pagamentos efetuados a empreiteiros. Os custos com licenças não sofrem registros de amortização durante a fase de exploração e avaliação.

Os custos com geologia e geofísica são reconhecidos na demonstração de resultados quando incorridos, conforme recomenda o método dos Esforços Bem-Sucedidos e a IFRS 6. Quando a atividade de exploração e avaliação (2) resultar em poços sem potenciais de petróleo e gás (poço seco), os ativos de exploração e avaliação são reconhecidos imediatamente na demonstração de resultados. Por outro lado, quando a atividade de exploração e avaliação (2) resultar em um esforço bem-sucedido, ou seja, em reservas de petróleo e gás descobertas e sujeitas a atividades de desenvolvimento (3) e, posteriormente, de comercialização, os custos com geologia e geofísica permanecem contabilizados como ativos intangíveis de ativos intangíveis de exploração e avaliação (RELATÓRIOS DE CONTAS, 2014, 2015).

Observa-se que tal prática está de acordo com a recomendação da IFRS 6, que menciona que, independentemente do resultado da atividade, o reconhecimento inicial dos custos nas atividades que envolvem ativos intangíveis de exploração e avaliação devem ser capitalizados, e, posteriormente, quando comprovada a viabilidade técnica e comercial, permanecer capitalizados; caso contrário, são reconhecidos como despesas (IFRS 6).

O item impairment (imparidade) (iii) refere-se à mensuração do valor recuperável dos ativos reconhecidos como Propriedades de Petróleo e Gás. Na Alfa, os ativos mineiros reconhecidos nessa conta contábil são avaliados como ativos separados ou como unidades geradoras de caixa. Quando um indicador de imparidade existir para esses ativos, uma estimativa formal do valor recuperável será efetuada, considerando o maior entre o valor justo menos os custos de venda e o valor de uso.

O Diretor de Finanças ressalta que “[...] precisamos saber qual o valor do ativo em um dado momento, para agora ou daqui a 5 anos. Para saber o valor do ativo, precisamos saber qual é a projeção dos preços de mercado. Qual é a data de licença? Porque os ativos mineiros não são como os ativos de outras empresas. Como por exemplo: eu comprei e fica para mim para sempre o valor de aquisição. Os ativos mineiros sofrem muito desgaste ao longo do tempo”.

A avaliação por imparidade obriga o uso de estimativas e pressupostos de mercado, como o preço futuro de petróleo bruto e de gás natural (preços correntes e históricos, tendências de preços, fatores de mercado, taxas de desconto, custos operacionais, despesas futuras de capital, custos de abandono, potenciais de exploração, volume de reservas, volume de produção, volume de vendas, entre outros). A Alfa reconhece que as estimativas e pressupostos estão sujeitos a riscos e incertezas. Logo, existe a possibilidade de que alterações nas circunstâncias comerciais e de produção possam impactar as projeções realizadas quanto aos benefícios econômicos futuros, influenciando o montante estabelecido como o valor recuperável de cada ativo ou das unidades geradoras de caixa (RELATÓRIOS DE CONTAS, 2014, 2015).

Além do teste de imparidade, os ativos registrados na conta contábil de Propriedades de Petróleo e Gás reconhecem o desgaste pelo uso por meio de depreciação, depleção/exaustão e amortização. Na Alfa, a mensuração contábil pelo desgaste acontece de acordo com as quantidades produzidas e o volume das reservas estimadas (Diretor de Finanças).

Os ativos reconhecidos como Propriedades de Petróleo e Gás são depreciados e amortizados na base das unidades de produção de acordo com o total das reservas provadas desenvolvidas, exceto no caso de ativos, cuja vida útil é menor do que a vida útil do campo de exploração. Neste caso, o método de depreciação ou amortização é linear. Por sua vez, os direitos e concessões são depreciados pelo método das unidades de produção conforme o total das reservas provadas desenvolvidas.

Os demais ativos, como outras propriedades, edifícios e outros equipamentos tangíveis, são geralmente depreciados em base linear conforme a respectiva vida útil estimada. Geralmente, para as refinarias, a expectativa de vida útil é de 15 anos. Os custos significativos com inspeções são amortizados entre três e cinco anos, de acordo com o tempo estimado para a próxima inspeção. Os valores residuais dos ativos, vidas úteis, e métodos de depreciação/amortização são revistos a cada período contábil e ajustados, quando necessário, pela Alfa.

Ativos registrados nas rubricas de outras propriedades, edifícios e outros equipamentos são baixados quando da consequência de abandono ou quando não existam expectativas de benefícios econômicos futuros. Os ganhos ou perdas decorrentes da baixa desses ativos são reconhecidos no resultado empresa (RELATÓRIOS DE CONTAS, 2014, 2015).

O item divulgação (iv) refere-se à evidenciação de informações contábeis sobre as atividades de exploração e avaliação. Na Alfa, as demonstrações financeiras consolidadas foram preparadas seguindo as nomenclaturas contábeis vigentes do Manual de Políticas Contábeis da empresa (MPC). As nomenclaturas contábeis consideram contas contábeis segregadas de acordo com a natureza econômica e as políticas contábeis estabelecidas no Plano Geral de Contabilidade (PGC) angolano, conforme

Decreto n. 82, de 16 de novembro de 2001.

As demonstrações financeiras consolidadas seguem a nomenclatura e formato definido pelo Plano Geral de Contabilidade (PGC) angolano, ajustadas com inclusão de um conjunto de rubricas específicas inerentes às atividades petrolíferas, conforme o Manual de Políticas Contábeis da empresa (MPC) e aprovação do Conselho de Administração da Alfa (RELATÓRIOS DE CONTAS, 2014;2015).

Dentre as políticas contábeis evidenciadas no relatório de contas, destaca-se a evidenciação voluntária de práticas da IFRS 6 descritas na nota 2.3, item (d) Despesas de Exploração, Avaliação e de Desenvolvimento de Petróleo e Gás. Na Alfa, as práticas de evidenciação contábil objetivam atender os usuários externos, principalmente, para possibilitar a análise do valor econômico da empresa, conforme expressa o Diretor de Finanças:

Existem duas formas de apresentação de contas, uma você põe muita informação ou na outra você põe menos. As reservas de petróleo fornecem suporte para a determinação do real valor das empresas petrolíferas. Portanto, tudo depende do que vai querer demonstrar em termos de divulgação, porque o valor da empresa está nas reservas petrolíferas. Por isso é relevante a evidenciação, apesar de nós não estarmos na bolsa de valores. O nosso encerramento do exercício contábil é como se fosse para uma empresa da bolsa de valores, por causa dos stakeholders, principalmente os bancos, os quais nós capta recursos.

A política de evidenciação da Alfa está aderente às práticas descritas na IFRS 6, pois a empresa divulga informações relacionadas aos custos de exploração e avaliação nas atividades petrolíferas, de acordo com os itens requisitados (mensuração de ativos, apresentação, imparidade e divulgação). No balanço patrimonial, os ativos de exploração e avaliação, no segmento de Upstream (pesquisa e produção de petróleo bruto e gás natural), possuem representatividade de 18,8% e 4,29% em relação aos ativos totais, respectivamente para os anos de 2014 e 2015. Por sua vez, os ativos de propriedade de petróleo e gás representam 67,3% e 56,95%, respectivamente, nos anos de 2014 e 2015. Cabe ressaltar que, após a comprovação da viabilidade econômica dos poços, os custos iniciais registrados nos ativos de exploração e avaliação são transferidos para a conta propriedade de petróleo e gás.

Nas fases de desenvolvimento (3) e de produção (4), ocorrem despesas relativas às construções, às instalações, à infraestrutura (plataformas, pipelines) e de perfuração de poços em desenvolvimento. Tais despesas são capitalizadas como Propriedades de Petróleo e Gás (RELATÓRIO DE CONTAS, 2014, 2015). O preço de aquisição ou custo de construção é o valor acumulado pago e representa o valor justo acordado para adquirir o ativo. Quando um poço bem-sucedido avança da atividade de desenvolvimento (3) e, posteriormente, para a atividade de produção (4), a capitalização de custos com desenvolvimento/construção cessa. A partir desse momento, os custos de produção são considerados como parte integrante do custo do investimento quando se qualificam para capitalização e estão relacionados com aumentos de ativos Propriedades de Petróleo e Gás, que geram expectativas de benefícios futuros (RELATÓRIOS DE CONTAS, 2014;2015). O Diretor Financeiro esclarece que

Principalmente na fase de Desenvolvimento (3), ainda não se sabe com muita segurança se o poço terá sucesso ou não. Então, enquanto se está a perfurar, os custos são contabilizados em uma conta denominada de Imobilizado Mineiro em Curso. Após a perfuração, se faz o teste para saber se este poço é viável ou não. Caso seja viável, permanecem as atividades de Desenvolvimento (3) e de Produção (4), por outro lado, se não for viável se despreza o poço e se reconhecem as despesas no resultado do exercício.

Por fim, as práticas contábeis relativas à IFRS 6 mostram que a Alfa atende parcialmente a norma contábil internacional de acordo com os itens requisitados e a adoção preferencial do método dos Esforços Bem-Sucedidos, conforme mostra o Quadro 6.

As evidências dos requisitos indicam que a empresa não está em plena conformidade com as práticas contábeis internacionais da IFRS 6, uma vez que não evidencia, de modo detalhado, os ativos tangíveis e intangíveis relacionados às atividades petrolíferas nos relatórios de contas. As evidências coadunam com o relato do Diretor de Finanças, de que a divulgação depende dos interesses da empresa, uma vez que esses ativos representam o potencial de valor econômico da organização. Infere-se que, talvez, tal prática tenha por objetivo proteger informações estratégicas da organização para assegurar a sustentabilidade do negócio.

QUADRO 6 - APLICAÇÃO DA IFRS 6 NA ALFA

Requisitos	Aplicação da IFRS 6
(i) Mensuração de ativos nas atividades de exploração e avaliação	Custo histórico de aquisição. Custo de desmantelamento/abandono registrado como ativo de Propriedades de Petróleo e Gás
(ii) Apresentação de ativos de exploração e avaliação	Classificação com tangíveis e intangíveis.
(iii) Avaliação de impairment (imparidade) de ativos exploração e avaliação	Realiza o teste de imparidade por meio do método de unidades geradoras de caixa.
(iv) Divulgação de ativos de exploração e avaliação	Divulgação parcial, pois apenas evidencia os intangíveis (custo de aquisição de licença; custos diretamente associados aos poços exploratórios).

Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

5. Considerações finais

Na atualidade, a convergência das normas internacionais de contabilidade é uma realidade para o ambiente econômico. Angola é um dos poucos países do continente africano a incentivar a aplicação de normas internacionais de contabilidade. Dessa forma, o objetivo geral da pesquisa foi o de analisar a utilização das práticas contábeis relacionadas à IFRS 6 Exploração e Avaliação de Recursos Minerais em uma empresa petrolífera angolana.

Os resultados do caso investigado mostraram que a empresa adota, de modo voluntário, algumas normas internacionais de contabilidade sempre que a legislação nacional permitir a sua aplicação, bem como quando a Administração entenda que, da sua tal aplicação, resulta uma imagem mais adequada e apropriada da posição financeira e do desempenho da organização.

As evidências revelaram que a empresa aplica a norma IFRS 6 desde 2006, estando em linha com práticas contábeis internacionais para as atividades petrolíferas. A empresa adota o método dos Esforços Bem-Sucedidos para a atividade de exploração e avaliação. De acordo com esse método, apenas os gastos que forem bem-sucedidos são ativados, ou seja, apenas quando ocorrer a descoberta de petróleo e gás. Por outro lado, os gastos que não resultarem em descobertas tornam-se despesas no momento em que se verificar que os

esforços não resultaram em produção de óleo e gás.

Diante dos resultados, conclui-se que a empresa atende parcialmente à norma IFRS 6, principalmente, no que tange à divulgação de ativos mineiros. De acordo com os resultados, sugerem-se melhorias na evidenciação contábil dos ativos mineiros, uma vez que representam o potencial de geração de valor para a organização. Nos relatórios de contas, a empresa não evidencia, de modo detalhado ou por natureza de classificação contábil, os ativos tangíveis e intangíveis relativos aos ativos mineiros. Cabe mencionar que o Diretor de Finanças reconhece a importância dos ativos mineiros para a determinação do potencial econômico e da sustentabilidade da organização. Logo, a evidenciação desses ativos em notas explicativas pode trazer benefícios para a organização como forma de facilitar a captação de recursos ou de desenvolvimento dos negócios comerciais. Por fim, é importante ressaltar que, desde o relatório de contas do ano de 2013, a empresa vem apresentando melhorias nas questões de evidenciação sobre ativos mineiros.

Como sugestões para futuras pesquisas, indicam-se as seguintes: a) continuidade da pesquisa em períodos posteriores para análise da evolução das práticas contábeis da IFRS 6; e b) realização de estudos de casos comparativos com empresas angolanas e/ou internacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDO, H. Accounting for extractive industries: has IFRS 6 harmonised accounting practices by extractive industries? *Australian Accounting Review*, v. 26, n. 4, p. 346-359, 2016.
- ANTÔNIO, B. A importância da internacionalização das normas contabilísticas: qual o impacto, em termos de transparência da informação contabilística, provocada pela adoção das normas IFRS em Angola? 2014. 82 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Empresas Especialidade em Auditoria Contabilística Económica e Financeira), Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa, 2014.
- BANCO NACIONAL DE ANGOLA - BNA. Apresentação ao mercado do processo de adopção plena das IAS/IFRS. 2014. Disponível em: <<http://www.bna.ao/uploads/ee13001f-a336-478e-97ed-f423b6aabbf29.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2017
- BARROS, M. D. F. Contabilidade em Angola e a harmonização contábil em nível mundial: estudo comparativo entre as normas adotadas no Brasil e Angola. 2011. 134 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Contábeis, Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC, Criciúma, 2011.
- CORTESE, C. L. Politicisation of the international accounting standard setting process: evidence from the extractive industries. *Journal of New Business Ideas & Trends*, v. 11, n. 2, p. 1-57, 2013
- DOMINGUES, J. C. A.; NAKAO, S. H. Previsão dos analistas e adoção dos padrões IFRS em petrolíferas mundiais. *Revista Universo Contábil*, v. 13, n. 2, p. 6 - 24, 2017.
- EUROPEAN UNION - IFRS 6. IFRS 6 Exploration for and evaluation of mineral resources. 2009. Disponível em: <http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/docs/consolidated/ifrs6_en.pdf> Acesso em 8 out. 2017
- FINANCIAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD. Statements of Financial Accounting - SFAS n. 19, Financial accounting and reporting by oil and gas producing companies. USA, 1977. Disponível em: <www.fasb.org> Acesso em: 21 dez. 2017.
- FINANCIAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD - FASB. Statements Of Financial Accounting - SFAS n. 25, Suspension of certain accounting requirements for oil and gas producing companies. USA, 1979. Disponível em: <www.fasb.org> Acesso em: 21 dez. 2017.
- FLICK, U. Qualidade na pesquisa qualitativa. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- GODOY, C. R. Evidenciação contábil e as avaliações pelo fluxo de caixa descontado e pela teoria de opções: um estudo aplicado à indústria petrolífera mundial. 2004. 284 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Contabilidade e Controladoria, Departamento de Contabilidade, FEA/USP, São Paulo, 2004.
- JENNINGS, D. R.; FEITEN, J. B.; BROCK, H. R. Petroleum accounting: principles, procedures & issues. 5. ed. Texas: Pricewaterhousecoopers, 2000.
- JORNAL DE ANGOLA. Reformas são irreversíveis. Luanda, 10 mar. 2017. Disponível em: <http://jornaldeangola.sapo.ao/economia/reformas_sao_irreversiveis>. Acesso em: 15 abr. 2017.
- LAPI, E. V. Harmonização contabilística internacional: análise da adoção das IAS/IFRS em Angola. 2015. 86 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade), Iscte Business School, Lisboa, 2015.
- LARCO. A importância do petróleo para a economia mundial. 2017. Disponível em: <<http://www.larcopetroleo.com.br/noticias/a-importancia-do-petroleo-para-a-economia-mundial/>> Acesso em 11 abr. de 2017
- MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas. São Paulo: Atlas, 2009.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS - MINFIN. Orçamento geral do estado. Disponível em: <http://www.minfin.gv.ao/PortalMinfin/faces/orcamento/propostaorcamental.jspx?_afPcM1w22zpx2TcP8B08NNIjdxK9IG5itORH3QihgirWEvU8LCMqE!1445996722> Acesso em 25 abril de 2017
- PADOVEZE, C. L.; BENEDICTO, G. C.; LEITE, J. S. J. Manual de contabilidade internacional: IFRS - US Gaap - BR Gaap: teoria e prática. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- PRADO, M. F.; FABIANO, D.; LEMES, S. A IFRS 6 no Brasil: práticas vigentes na indústria extrativista nacional. In: CONGRESSO USP CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 11, 2011, São Paulo. Anais ... São Paulo: FEA-USP, 2011.
- RODRIGUES, A.; SILVA, C. E. Contabilidade de petróleo e gás: USGAAP, IFRS e caso Petrobras. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- SANTOS, O. M.; SANTOS, A. Lobbying na regulação contábil: evidências do setor petrolífero. *Revista Contabilidade & Finanças*, v. 25, n. 65, p.124-144, 2014.

SANTOS, O. M.; SILVA, P. D. A. Os métodos contábeis dos esforços bem-sucedidos capitalização total: um estudo sob a perspectiva do value relevance. *Enfoque Reflexão Contábil*, v. 33, n. 2, p. 121-138, 2014.

SANTOS, O. M.; SILVA, P. D. A.; SANCOVSKI, M. Contabilidade das empresas petrolíferas: o custo de abandono. *Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos - BASE*, v. 3, n. 2, p.5-14, 2006.

SANTOS, O. M.; SILVA, P. D. A.; SANTOS, A. Análise das cartas-comentários submetidas em resposta ao discussion paper extractive activities: perspectivas quanto ao futuro do IFRS 6 (CPC 34). *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 12, n. 26, p.23-50, maio 2015.

SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION - SEC/U.S. Accounting Series Release - ASR n. 257, Requirements for Financial Accounting and Reporting Practices for Oil and Gas Producing Activities. Disponível em:< <https://www.sec.gov>>. Acesso em 20 nov. 2017.

SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION - SEC/U.S. Accounting Series Release - ASR n. 258, Oil and Gas Producers - Full Cost Accounting Practices. Disponível em:< <https://www.sec.gov>>. Acesso em 20 nov. 2017.

SILVA, R. C. Successful Efforts vs. Full Cost: um estudo exploratório sobre peculiaridades da contabilidade na indústria de exploração de óleo e gás. 2007. 109 f. Dissertação (Mestrado) - Programa Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Ciências Contábeis da UERJ, Rio de Janeiro, 2007.

SILVA, C. E. V.; MARQUES, J. A. V. C. Oil & gas accounting: o estudo de caso de uma empresa de petróleo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 28, 2004, Curitiba. Anais... Curitiba: ANPAD, 2004.

ZEFF, S. The evolution of the IASC into the IASB, and the challenges it faces. *The Accounting Review*, v. 87, n. 3, p. 807-837, 2012.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 3. ed Porto Alegre: Bookman, 2005.



SELEÇÃO PARA TURMA 2019

Programa de Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade

Saiba mais em:
CIDADES.UCAM-CAMPOS.BR OU 22 2726.2405

Políticas sociais em xeque: impactos da crise sobre as finanças municipais

SOCIAL POLICIES AT STAKE: IMPACTS OF THE CRISIS ON MUNICIPAL FINANCES ABSTRACT

Resumo:

O Município é o ente federativo que no Brasil responde por 40% dos gastos sociais, constituindo-se em provedor de serviços públicos. A descentralização na execução destas políticas compete com o financiamento das despesas urbanas em contexto de mudança na morfologia das cidades e emergência de aglomerados urbanos. O federalismo simétrico trata os 5.570 municípios como juridicamente iguais, mas da perspectiva econômico-financeira prevalece forte heterogeneidade, o que poderia ser mitigado pelas transferências intergovernamentais. O objetivo do artigo é analisar se a crise afetou mais os municípios que dependem de tais transferências ou aqueles que contam com receitas derivadas de sua dinâmica econômica. A evolução destas receitas, ao longo do período 2010-2016, sugere que a crise impactou mais negativamente nestes últimos. Uma eventual retomada do crescimento pode resolver a crise nas cidades com economia mais dinâmica, mas não na maioria, de pequeno porte, suscitando maior urgência na articulação interfederativa para que sigam protagonizando políticas sociais, aí incluídas as políticas territoriais urbanas.

Palavras-chave: finanças municipais; crise financeira; relações interfederativas

Abstract:

Municipalities are federative entities that account for 40% of social spending in Brazil, becoming public service providers. Decentralization in the implementation of these policies competes with the financing of urban expenditure within the context of changes in the city morphology and the emergence of urban communities. Symmetrical federalism considers the 5,570 municipalities as legally equivalent, but from the economic-financial perspective strong heterogeneity predominates, which could be reduced by intergovernmental transfers. This paper aims at examining whether the crisis has most affected municipalities that depend on those transfers or the ones that rely on revenues from their economic dynamics. The growth of these revenues throughout the 2010-2016 period indicates that the crisis has had a more negative impact on the latter. An eventual return to growth may solve the crisis in cities with more dynamic economies, but not in most of them, of small size, raising more urgency in the interfederative articulation so that social policies, including urban territorial policies, may continue to play a leading role.

Keywords: municipal finances; financial crisis; interfederative relations

Angela Moulin S. Penalva Santos

Economista e Professora dos Programas de Pós-Graduação em Economia e Direito à Cidade, ambos da UERJ, Brasil
Contato: angelapenalva@terra.com.br
Telefone: (21) 999814970

Endereço: Avenida Delfim Moreira, 350/102, Leblon, Rio de Janeiro
CEP: 22441-000

Introdução

Na primeira década do século XXI, a economia brasileira experimentou o crescimento do Produto Interno Bruto PIB combinado com a diminuição de sua secular desigualdade social. Esta conquista esteve baseada no aumento da renda monetária, para a qual contribuíram os programas sociais de transferência de renda e a política de aumento real do salário mínimo. Neste cenário positivo, as manifestações de massa ocorridas em 2013 desafiaram os analistas a explicar sua origem. Ainda que não se possa afirmar que houve um consenso sobre as razões do fenômeno, muitos identificaram a precariedade da infraestrutura social nas grandes cidades como a principal motivação (Rolnik, 2013; Ricci & Arley, 2013; Gohn, 2014). Afinal, o estopim das manifestações foi o aumento da passagem dos ônibus urbanos, logo acompanhado por cartazes que pediam melhorias nas condições de vida que deveriam ser materializadas por políticas "padrão FIFA" na mobilidade urbana, no saneamento ambiental e no acesso à moradia

adequada. As referências ao "padrão FIFA" decorrem do fato de que as manifestações ocorreram no mesmo mês em que o País receberia a Copa das Confederações, a um ano da Copa FIFA de futebol. Sedar esse evento envolveu mudanças na legislação e tratamento tributário especial em favor da FIFA.

A crescente polarização da população em grandes cidades tornou sua gestão uma dimensão estratégica das políticas sociais num contexto em que tais cidades se tornavam "máquinas de crescimento" (Molotch, 1976). A desigualdade social não seria apenas identificada como distribuição regressiva da renda monetária, mas também da renda real. Esta, como entendida por Harvey (1973), corresponde à renda monetária ponderada pelo acesso aos serviços urbanos. Mas estes estão mais disponíveis nas áreas centrais, valorizando a terra urbana, o que torna o acesso à moradia urbanisticamente regularizada um bem econômico, somente acessível à população, que constitui

demanda solvável. Aos demais, resta a terra mais barata justamente pela inadequação da infraestrutura urbana. Em tais condições, a demanda por regularização urbanística destas áreas implicou investimentos em serviços públicos, levando os governos a buscar fontes para seu financiamento.

A política urbana é matéria de competência dos governos municipais, conforme estabelecido no artigo 182 da Constituição Federal. A regulação do uso do solo é uma dimensão desta política que não implica alocação orçamentária. Este, no entanto, não é o caso dos investimentos que permitem a oferta de equipamentos que dão acesso aos serviços públicos, como mobilidade e saneamento urbanos. Mas os municípios enfrentam grande dificuldade em financiá-los, dado que apenas poucos têm condições de sustentar esses recursos na arrecadação própria de suas receitas. Como no plano jurídico todos os municípios têm as mesmas responsabilidades pelas políticas públicas, as transferências intergovernamentais são utilizadas para mitigar as diferenças de suas autonomias

financeiras, em particular aquelas de efeito redistributivo.

O objetivo deste estudo é discutir o impacto da crise econômica eclodida em 2014 sobre as finanças municipais com o foco nas diferenças que podem existir entre os municípios mais e menos dependentes de arrecadação de tributos da sua competência. Está estruturado em três seções, além desta introdução e das conclusões. Na primeira, situa-se a inserção do ente Município na estrutura federativa brasileira; na segunda, analisa-se a heterogeneidade entre os municípios que têm distintos pesos demográficos e econômicos, além de desigual inserção na rede urbana; na terceira, apresentam-se dados que sugerem que a crise afetou mais negativamente os municípios com maior grau de dependência de dinamismo local e da receita compensatória do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços ICMS, em relação àqueles mais dependentes das transferências redistributivas, suscitando desafios em relação ao federalismo fiscal vigente no País

O município no federalismo brasileiro

A elevação do Município à condição de ente federativo tem sido analisada sob diferentes prismas. Na perspectiva política, tratava-se de um processo de redemocratização das estruturas de poder, de modo a transferir até a esfera local de governo as políticas sociais, onde elas poderiam ser mais bem submetidas ao controle social (Arretche, 2000; Holfmeister, 2001; Fleury, 2006).

Na perspectiva dominante entre economistas, tal fortalecimento dos municípios alimentou a ingovernabilidade, devido à perda de receitas da esfera federal de poder, à incapacidade técnica destes para assumir as novas responsabilidades políticas, além dos problemas derivados da insuficiência de escala que a maioria apresenta no que tange a várias políticas públicas (Affonso; Silva, 1995; Mendes, 2004; Affonso, 2004; Resende, 2007). Desde então, tem prevalecido esta segunda perspectiva, de tal sorte que, ao longo dos últimos 24 anos, passamos da defesa das virtudes da descentralização ao processo de recentralização do poder público.

No entanto, não houve recentralização nas políticas, cuja execução fora transferida para os municípios. Ao contrário, houve obrigatoriedade crescente de os municípios assumirem parte do financiamento das políticas públicas. Os municípios "respondem por 38,5% dos gastos sociais universais, desconsiderando-se os benefícios de proteção social. A participação relativa dos municípios chega a 40,2% na educação; 46,7% na saúde; 53,8% na habitação; e 79,7% no saneamento" (Afonso, 2018, slide 11). Na verdade, o Município tornou-se o instrumento de redistribuição espacial de condições mínimas de direitos de cidadania; nesse sentido, manteve-se o espírito do pacto federativo de 1988.

O princípio geral que delineia a repartição de competências entre as entidades componentes do

Estado Federal é o da "predominância do interesse", que se manifesta nas afirmações de que à União caberão as matérias de "interesse geral"; aos estados, as de "predominante interesse regional"; e, aos municípios, aqueles "assuntos de interesse local".

Com base nesse princípio geral, a Constituição estabelece as regras para a divisão das competências administrativas e legislativas, definindo as reservas de campos específicos. Concede à União competências exclusivas e comuns, conforme os poderes enumerados nos Artigos 21 e 22; destina aos estados os poderes remanescentes previstos no Artigo 25, parágrafo 1; aos municípios, transfere os poderes enumerados no Artigo 30.

As responsabilidades de competência dos municípios que estão explícitas na Constituição Federal abrangem: a) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluído transporte coletivo, que tem caráter essencial; b) manter e prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e dos estados, os programas de Educação Infantil e de Ensino Fundamental; c) os serviços de atendimento à saúde; d) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; e) promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local.

Muito mais numerosas são as responsabilidades compartilhadas com os âmbitos federal e estadual de governo, que incluem: a) cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; b) proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; c) proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; d) proteger o meio ambiente e combater

a poluição em qualquer de suas formas; e) preservar as florestas, a fauna e a flora; f) fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; g) promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais; h) promover programas de saneamento básico; i) combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; j) registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; e l) estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Os constituintes de 1988 acreditavam na ideia da cooperação entre os entes federativos, mas definiram que a descentralização deveria reger a distribuição de competências administrativas, sustentada no princípio da subsidiariedade. Esse princípio estabelece que as esferas estadual e federal devem prevalecer sobre os governos municipais somente quando esses não estiverem aptos a executar eficientemente as políticas governamentais.

A subsidiariedade escalona as atribuições em função da complexidade do atendimento dos interesses da sociedade. No entanto, ao criar uma terceira esfera de poder em um contexto de enorme heterogeneidade entre os municípios, favoreceu grande fragmentação nas políticas públicas. O resultado foi que aqueles poucos municípios de maior peso demográfico e econômico puderam beneficiar-se de maior autonomia orçamentária do que a grande maioria, já que têm na arrecadação própria uma importante fonte de receitas. Os demais, que compõem aquela grande maioria de municípios, são mais dependentes das receitas das transferências.

Transferências intergovernamentais são fontes de receitas utilizadas para promover maior equilíbrio orçamentário entre os entes com distintas capacidades de arrecadação tributária. Tais fontes tornaram-se ainda mais necessárias após o fortalecimento do Município promovido pela Constituição, instituindo ainda a descentralização das políticas sociais.

Neste contexto, o federalismo fiscal em vigor após 1988 aumentou os valores das transferências constitucionais em favor dos governos municipais. As mais importantes dentre elas são o Fundo de Participação dos Municípios - FPM e a cota-parte do ICMS, ambas já existentes anteriormente, mas que tiveram elevação nos seus percentuais: o FPM passou de 18% para 22,5%, enquanto o ICMS passou de 20% para 25% a parcela transferida aos municípios.

Além dessas, foram instituídas também transferências voluntárias, que o artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal define como "a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou destinada ao Sistema Único de Saúde".

A principal diferença entre as transferências constitucionais e as voluntárias é que as primeiras são consideradas recursos livres que os municípios alocam como queiram. Já as voluntárias são "receitas carimbadas", isto é, que só podem ser utilizadas para financiar despesas

previamente estabelecidas.

Na literatura sobre federalismo fiscal (Asensio, 2000; Mendes, 2004; Rodden, 2005, 2016), o recurso à utilização das transferências intergovernamentais é considerado necessário, especialmente em países onde prevalecem disparidades socioeconômicas, caso do Brasil. No entanto, há muitos estudos resenhados por Rodden (2016) que sugerem que governos mais dependentes de receitas de transferências, vis à vis à arrecadação própria, tendem a apresentar "preguiça fiscal". Isto porque o acesso a transferências permite evitar a imposição de maior carga tributária à população, sobretudo no que tange ao impopular imposto sobre patrimônio imobiliário.

Este também é o caso dos recursos captados de atividades extrativistas, como os royalties e participações especiais sobre a extração de petróleo no Brasil. Nunca é demais sublinhar que tais recursos não são passíveis de gerar um fluxo regular de receitas, uma vez que não há controle sobre o volume da extração nem, sobretudo, em relação aos valores de comercialização do produto, uma commodity, cujo preço é arbitrado no mercado internacional. Assim, é possível entender o forte impacto nas finanças do governo estadual do Rio de Janeiro e de vários municípios fluminenses quando ocorreu a queda do preço do petróleo de aproximadamente US\$ 100,00, em 2014, para cerca de US\$ 40,00 nos dois anos seguintes (Santos & Nazareth, 2017).

Em ambos os casos, dependência de transferências intergovernamentais e atividades extrativistas, o afluxo de receitas pode afastar o contribuinte do controle sobre os gastos públicos. Como resultado, gera-se a tendência de que tais fontes de receitas levem a um aumento das despesas em ritmo mais intenso do que o crescimento da economia local e, portanto, da capacidade contributiva local da população. Esse fenômeno suscita crise fiscal de difícil enfrentamento, já que até as despesas correntes podem ser afetadas, como ocorreu no Estado do Rio de Janeiro, que, por meio do Decreto n. 45.692/16, acabou por declarar "o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira" (Santos & Nazareth, 2017; Sobral, 2017).

As principais fontes de arrecadação própria municipal são o Imposto Sobre Serviços - ISS, um imposto indireto, e o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, imposto direto incidente sobre a propriedade imobiliária urbana. Ao longo do período 2003/2007/2011, o peso do ISS passou de 30% para 49,3% e depois chegou a 41%, em média, na receita orçamentária dos municípios brasileiros. Nestes mesmos anos, a participação percentual do IPTU caiu de 33,2% para 25,8%, atingindo 19,3% em 2014 (Santos, 2017, p.157). De acordo com Marenco et al. (2017, p.7), "os 1,3% de tributos patrimoniais arrecadados no Brasil distam dos valores registrados em economias de mercado, como os EUA (2,8%), Canadá (3,2%), França (3,8%) ou o Reino Unido (4,1%)". Os principais motivos que explicam a baixa tributação brasileira repousam em dois aspectos: i) trata-se de um imposto impopular por ser direto e administrado por autoridade municipal eleita; e ii) demanda uma administração complexa, implicando a

necessidade de manter atualizados o perímetro urbano, o cadastro imobiliário e a planta genérica de valores. Como resultado, muitos estudos apontam o grande potencial para explorar essa importante fonte de receitas que, ademais, pode ter função extrafiscal como instrumento de política urbana (Santos, 2017, Santos & Castro, 2017, Carvalho Jr, 2017, Afonso, 2018). Assim, se o ISS tende a crescer com a eventual retomada de uma economia crescentemente baseada em serviços, o IPTU ainda depende de maior empenho governamental para ampliar seu peso na receita municipal.

A fonte mais segura para o financiamento público é a arrecadação própria mais as transferências constitucionais: despesas correntes devem ser financiadas por fluxos regulares de receitas correntes. Ainda assim, Rodden (2016) reconhece que não há evidência empírica que sustente que a tributação local induza à melhor governança. E

acrescenta: “é provável que a mobilização de receita bem-sucedida seja um efeito, e não uma causa, do alto nível de confiança, responsabilização local e prestação eficiente de bens públicos” (Rodden, 2016, p. 21).

Esse conjunto de receitas regulares, a arrecadação própria e as duas principais transferências intergovernamentais constitucionais no Brasil, está apresentado no quadro 1, extraído de outro estudo realizado pela autora (Santos, 2017). Nele, é apresentado o peso percentual das principais fontes de receitas municipais, evidenciando a forte heterogeneidade vigente entre os municípios divididos por classes de tamanho de sua população. Em face do persistente protagonismo da União nas políticas públicas, os dados foram organizados de modo a ser possível comparar o ano inicial e o final dos três últimos mandatos presidenciais concluídos (2003-2006; 2007-2010; e 2011-2014).

QUADRO 1. RECEITAS MUNICIPAIS: PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS PRINCIPAIS ITENS EM 2003 E 2014 (%)

Municípios por classes de tamanho da população (hab.)	Receitas tributárias (A)		Fundo de Participação dos Municípios (B)		Quota-parte do ICMS (C)		Soma (A + B + C)	
	2003	2014	2003	2014	2003	2014	2003	2014
Até 20 mil	4,64	4,55	49,16	38,33	20,60	16,87	74,39	59,74
20 – 100 mil	8,43	8,42	32,61	22,67	20,67	17,54	61,70	48,63
100 – 200 mil	14,98	15,29	18,21	15,26	24,82	17,33	58,01	47,87
200 – 500 mil	19,57	19,48	14,27	10,58	24,34	18,22	58,18	48,28
500 – 2 milhões	23,87	24,23	9,54	7,13	27,36	17,82	60,78	49,18
Mais de 2 milhões	33,05	32,63	7,39	6,30	18,46	15,00	58,90	53,93

Fonte: Elaboração própria com base nos dados STN/FINBRA. Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios, 2003-2014.

Para a maior parte dos municípios, a principal fonte de receitas são as transferências intergovernamentais, mas, à medida que se eleva a classe de tamanho dos municípios, sobe o peso da arrecadação própria. O ICMS, ao contrário, tem elevada participação nas receitas de municípios de todos os portes demográficos. Juntos, as receitas tributárias e as duas principais transferências constitucionais compõem grande parte das receitas correntes municipais, como indica a última coluna da tabela.

Ao longo do período 2003-2014, houve uma significativa perda de autonomia orçamentária entre todos os grupos de municípios brasileiros, como sugere a última coluna da tabela acima. A principal hipótese é a de que tenha se elevado a participação das transferências voluntárias. De acordo com Marengo et al. (2017, p. 4), “desde 2003, as transferências voluntárias para municípios ultrapassaram a cota destinada aos estados, revelando

oportunidades crescentes para obtenção de receitas por meio de convênios e programas conjuntos com a União (Faletti, 2005), além do fato de terem-se tornado recursos atraentes e cobiçados enquanto fonte de implementação adicional para outras políticas no nível local (Soares, 2012)”. Estas são fontes de financiamento que podem ter caráter redistributivista, com o objetivo de mitigar as diferenças de autonomia orçamentária entre os municípios.

Entre estas, destacamos as transferências de capital, cuja elevação beneficiou mais a média dos municípios brasileiros do que as capitais e outros municípios de porte demográfico superior a 200 mil habitantes, como indicado no citado estudo. Nestas condições, estas fontes de receita atuam para atenuar os desequilíbrios orçamentários entre os municípios maiores e os demais, que experimentam menor autonomia financeira. Resultado que mereceria ser comemorado, mas que também pode ser interpretado como contrário à pretendida descentralização promovida

pela Constituição de 1988.

Cabe destacar, entretanto, o melhor desempenho da arrecadação própria, que experimentou um pequeno aumento do seu peso nas receitas dos municípios com população entre 100 mil e 2 milhões de habitantes. As duas espécies de transferências, ao contrário, declinaram sua participação nas receitas municipais. Trata-se de resultado que atinge mais negativamente os menores, para os quais o FPM representa o principal item das receitas municipais em função do seu critério redistributivista. E mesmo tendo sido elevado em 1 ponto percentual, atingindo 24,5% a partir de 2015 (em duas parcelas anuais de 0,5%), pode ter baixo impacto no curto prazo em função do esvaziamento da arrecadação tributária devido à queda do PIB.

Verifica-se, assim, que a maior parte dos municípios

já estava enfrentando perda de autonomia orçamentária, especialmente os de menor porte demográfico. Este é um resultado que preocupa, pois a crise eclodida desde então tornaria ainda mais dramática a gestão municipal com o aumento de demanda por mais políticas públicas que mitigassem a desigualdade social que a crise econômica tornou mais aguda. Em tal contexto, caberia aos governos locais ampliar a oferta de infraestrutura social e urbanística visando ampliar o acesso da população aos serviços públicos, o que permitiria elevar a renda real, como na referida estratégia sugerida por Harvey (1973). Trata-se de um desafio para as prefeituras em face de suas limitações orçamentárias, agravadas em conjuntura de crise econômica, a exemplo do ocorrido entre os municípios fluminenses (Santos & Nazareth, 2017).

Heterogeneidade municipal: aspectos demográficos, econômicos e funcionalidade na rede urbana brasileira

Nesta seção, o objetivo é ilustrar as diferenças existentes entre os 5.570 municípios brasileiros, destacando a relação entre o maior peso econômico à capacidade de arrecadar mais tributos próprios. A possibilidade de desfrutar de maior carga impositiva é considerada fonte de maior autonomia orçamentária, permitindo que esses governos municipais assumam maior protagonismo nas políticas públicas. A grande maioria, no entanto, depende intensamente de transferências intergovernamentais, cujos valores flutuam ao sabor do desempenho da economia do País.

Em fins de 2017, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE divulgou as contas regionais de 2015, constatando que "pela primeira vez na série histórica iniciada em 2002, houve queda no volume do PIB de todas as Unidades da Federação" (IBGE, 2017). De acordo com o mesmo informe, o IBGE calculou que, em 2015, o declínio do PIB foi da ordem de -3,5%. Nesse ano, as Unidades da Federação que menos perderam foram Mato Grosso do Sul e Roraima; ambos experimentaram queda de -0,3%, além

de Tocantins, com -0,4%. Trata-se de estados de ocupação recente e que sustentam suas economias nas atividades primárias (Almeida, 1992).

Essa conexão entre evolução econômica e setor primário também pode ser inferida pela constatação de que "entre 2002 e 2015, os maiores crescimentos acumulados são de Tocantins (112,1%), Mato Grosso (101,8%), Piauí (84,4%), Acre (81,2%) e Rondônia (79,4%)". É possível, assim, que o fenômeno da reprimarização econômica no continente também esteja sendo experimentado no Brasil. Nestas condições, a indústria, que tinha sido o setor responsável pelo crescimento e pela transformação da economia brasileira, na segunda metade do século XX, perdeu dinamismo, ainda que tenha impulsionado a formação de um complexo industrial e atividades terciárias que sustentam a economia das Regiões Sudeste e Sul. O quadro abaixo sintetiza a participação das macrorregiões no PIB do País, no ano de 2015, indicando, adicionalmente, o peso das capitais estaduais.

QUADRO 2. PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS MACRORREGIÕES E DAS CAPITAIS ESTADUAIS NO PIB BRASILEIRO, 2015, EM %

Regiões	Participação no PIB (%)	Participação das Capitais no PIB (%)
Norte	5,3	2,4
Nordeste	14,2	4,7
Sudeste	54,1	18,0
Sul	16,9	2,0
Centro-Oeste	9,7	5,1
Total	100,2	32,2

A estrutura regional do PIB brasileiro sugere uma divisão entre regiões pobres (Norte e Nordeste) e ricas (Sudeste e Sul). O Norte, de enorme território e densa floresta, tem ocupação econômica mais recente, pois era considerada "fronteira econômica" até a década de 1960 (Almeida, 1992). O Nordeste tem ocupação consolidada e, junto com a Região Sudeste, concentra a maior parte da população brasileira, mas seu PIB per capita é muito mais baixo, o que pode caracterizar a pobreza regional frente às Regiões Sudeste e Sul, onde a atividade industrial dinamizou suas economias (Cano, 2007).

As capitais estaduais constituem o núcleo de aglomerados urbanos, onde se concentra grande parte do PIB brasileiro. Cabe destacar que "sete municípios (São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Manaus) concentravam cerca de 25% do PIB do País. Juntos, eles abrigavam 14,3% da população". Vale dizer, contam com um PIB per capita muito superior ao que prevalece nos demais municípios e, em particular, naqueles localizados nas regiões pobres.

Observa-se, ainda, que uma terça parte do PIB brasileiro é produzido apenas em suas capitais, sendo 18% apenas nas 4 capitais da Região Sudeste. Tal concentração produz economias de escalas que atraem atividades econômicas, especialmente no caso das regiões ricas, mais industrializadas. A indústria, no entanto, tem se transferido dos núcleos metropolitanos para se instalar no seu entorno e/ou em cidades de médio porte, fugindo dos custos de aglomeração (Cano, 2007, Valladares & Petreille, 1990). As atividades terciárias, contudo, são pouco sensíveis a esse fenômeno e dependem da proximidade de demanda de mais alta renda, o que tem transformado as capitais estaduais (e as grandes cidades, em geral) em "economias de serviços" (Benko, 1996) e "máquinas de crescimento", na pertinente expressão de Molotch (1976).

Os municípios de pequeno porte, no entanto, constituem a grande maioria no País. Aqueles com menos de 20 mil habitantes somam 3.914 dentre 5.565 municípios existentes em 2010, participando com apenas 17,10% da população brasileira apurada naquele ano. Esse dado contrasta fortemente com o peso de 29,3% dos 38 municípios com mais de 500 mil habitantes (Santos, 2017).

Esta grande maioria de pequenos municípios depende de atividades de base primária, voltadas para demanda

meramente local. Ao avaliar o PIB dos municípios, o IBGE (2017) apontou que "em 2015, os 1.353 municípios do País com os menores PIB responderam por aproximadamente 1% do PIB nacional e concentraram 3,2% da população. Nesta faixa estavam 73,2% dos municípios do Piauí, 59,6% dos municípios da Paraíba, 51,8% dos municípios de Tocantins e 48,5% dos municípios do Rio Grande do Norte". Isto é, estados localizados nas regiões pobres, do Norte e Nordeste brasileiros. Nas regiões ricas, prevalece uma melhor distribuição da rede urbana, particularmente no caso do Sul, onde a ocupação foi marcada pela imigração europeia, o que gerou uma estrutura fundiária menos concentrada e permitiu a fundação de um maior número de cidades (Singer, 1974).

Cabe destacar que foi a grande transformação induzida pelo processo de industrialização brasileiro, na segunda metade do século XX, a responsável pela formação das grandes metrópoles, principalmente as mais importantes, São Paulo e Rio de Janeiro (Santos, 1996; Cano, 2007; Santos, 2003). À medida que seu crescimento extravasava para o entorno territorial, foram sendo formadas regiões metropolitanas pela aglomeração de novos municípios, criando uma "cidade estendida" para além das fronteiras municipais. E é esse o motivo pelo qual devemos avaliar o desempenho dos municípios que sejam capital e mais aqueles situados em suas regiões metropolitanas, pois não é razoável planejar políticas públicas e suas necessidades de financiamento sem reconhecer a interconexão existente em seu território.

Em face do fortalecimento institucional do ente federativo Município, bem como considerando a fragmentação territorial em 5.565 municípios existentes em 2010, este estudo classificou os municípios segundo sejam: a) capitais estaduais; b) parte de uma região metropolitana nucleada por capitais; e c) demais municípios. Adicionalmente, os municípios brasileiros são distribuídos entre aqueles localizados nas regiões mais ricas (Sudeste e Sul), nas de renda crescente (Centro-Oeste) e nas mais pobres (Norte e Nordeste), uma vez que o maior dinamismo da região onde se insere é parte importante das perspectivas de experimentar maior autonomia orçamentária. O quadro 3 apresenta a distribuição da população dos municípios brasileiros segundo estes parâmetros.

QUADRO 3. NÚMERO DE MUNICÍPIOS E SEU PESO DEMOGRÁFICO SEGUNDO SUA CONDIÇÃO DE CAPITAL ESTADUAL OU INSERIDOS NUMA REGIÃO METROPOLITANA E LOCALIZAÇÃO REGIONAL

RM/Regiões	N. de Municípios (com capitais)	População das RMs (em milhões) (a)	População regional (b)	(a)/(b)=%
Norte*	46	6,9	15,8	43,7
Nordeste	109	19,8	53,6	36,9
Centro-Oeste**	47	7,6	14,0	54,3
Sudeste	101	41,2	80,3	51,3
Sul	72	8,83	27,4	32,2
Total	375	84,3	191,1	44,1

(*) No Estado do Acre, não há região metropolitana e no Estado do Piauí, sua capital é o núcleo de uma Região Integrada de Desenvolvimento Econômico RIDE (aqui comparada à RM para efeito deste estudo) formada por municípios piauienses mais um (Timon) do Estado vizinho do Maranhão.

(**) No Estado do Mato Grosso do Sul, não há região metropolitana, e o Distrito Federal é o núcleo de uma RIDE (envolvendo municípios de outros municípios dos Estados de Goiás e Minas Gerais).

Como indicado no quadro acima, Sudeste e Nordeste são as de maior população, pois são as regiões de ocupação mais antiga e consolidada. Mas, em todas, é elevada a participação da população das regiões metropolitanas em relação à população total, até mesmo nas áreas de ocupação mais recente. Tal polarização espacial suscita o questionamento sobre o impacto da crise econômica sobre suas finanças,

mais dependentes de arrecadação própria e da cota-parte do ICMS, receitas que refletem seu dinamismo. De todo modo, a grande maioria dos municípios também está experimentando os efeitos da crise, mas cabe pesquisar se estes se manifestam mais sobre as receitas próprias ou as de transferências. Afinal, municípios tão diferentes demográfica e economicamente sentem os efeitos da crise também de forma distinta?

Crise econômica e impacto nas finanças públicas municipais

O federalismo brasileiro trata os 5.570 municípios atualmente instalados como entes igualmente responsáveis por executar políticas que, mesmo quando criadas e financiadas pela União, em âmbito nacional, cobram cofinanciamento das prefeituras.

Se da perspectiva jurídico-institucional os municípios são tratados como iguais, da econômico-financeira impera forte heterogeneidade entre eles. Municípios de maior porte demográfico e localizados em regiões economicamente mais dinâmicas podem se beneficiar de maior autonomia orçamentária devido à capacidade da população de suportar maior carga tributária. Aqueles localizados em regiões menos dinâmicas devem se beneficiar de maiores transferências intergovernamentais de modo a diminuir a diferença de autonomia frente aos primeiros. Assim está estruturado o federalismo fiscal brasileiro, buscando mitigar estas diferenças, que a primeira seção evidenciou.

Na pesquisa realizada, investigou-se a evolução das receitas municipais oriundas de duas fontes principais: a) receitas tributárias próprias, acrescidas da cota-parte do ICMS que os estados transferem aos municípios porque se trata de receitas compensatórias pela arrecadação no município deste tributo; e b) receitas de transferências intergovernamentais de caráter redistributiva, caso do Fundo de Participação dos Municípios, além das transferências de capital, que também podem ser de natureza redistributiva.

Os municípios brasileiros foram distribuídos entre aqueles localizados em regiões ricas (Sudeste e Sul), nas de renda crescente (Centro-Oeste) e nas mais pobres (Norte e Nordeste). Adicionalmente, outra divisão foi feita para distinguir os municípios segundo sua inserção na rede urbana: a) capitais estaduais; b) municípios que fazem parte de uma região metropolitana, cujo núcleo seja uma capital estadual e c) demais municípios.

A pesquisa Regiões de Influência das Cidades, REGIC/IBGE

(2007), classifica os municípios em 5 graus de centralidade, que não se confundem com a definição das três categorias aqui consideradas. No entanto, todas as capitais estaduais são núcleos de alguma área de concentração populacional, assim como grande parte dos municípios localizados no entorno das capitais tem sua dinâmica demográfica e econômica associada à capital. Dentre os demais municípios, alguns apresentam importantes centralidades, em particular cidades de médio porte, que cumprem funções de articuladoras de territórios sub-regionais, mas foram incluídas entre a grande maioria de municípios de pequeno porte e que são considerados apenas como centros locais. O objetivo foi comparar o impacto da crise sobre municípios que compõem territórios que concentram população e PIB em relação à média dos demais municípios brasileiros.

A fonte dos dados é a Secretaria do Tesouro Nacional (STN/FINBRA) e o período considerado foi 2010-2016, para que fosse possível comparar a situação financeira vigente antes e depois da eclosão da crise. Os dados foram deflacionados para os valores de 2016.

Nem todos os municípios apresentaram dados para todos os anos em análise, mas a ausência mais destacada foi a da capital federal, Brasília, ente federativo que não apresentou dados até o ano de 2012, inclusive. Assim, as informações de receitas do Distrito Federal passaram a ser incluídas em 2013, o que resultou em um grande salto do grupo das capitais da região Centro-Oeste. Nessas condições, não é possível comparar esse grupo de municípios com as demais capitais das regiões ricas (Sudeste e Sul) e das regiões pobres (Norte e Nordeste), ainda que o sentido da evolução das finanças das capitais do Centro-Oeste possa ser observado a partir de 2013.

As figuras a seguir apresentam a evolução das 4 fontes de receitas municipais, distinguindo-se as capitais dos outros dois grupos de município devido à grande diferença de escala de valores de suas receitas.

Consulte as edições anteriores do

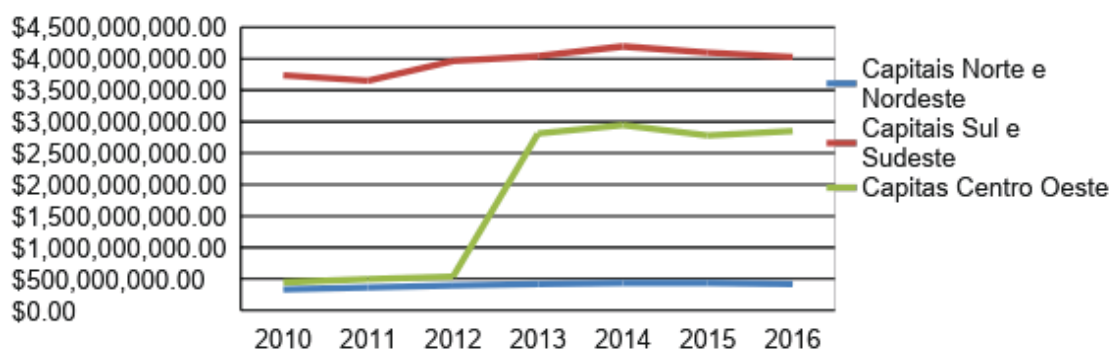
Boletim Petróleo, Royalties e Região

www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br

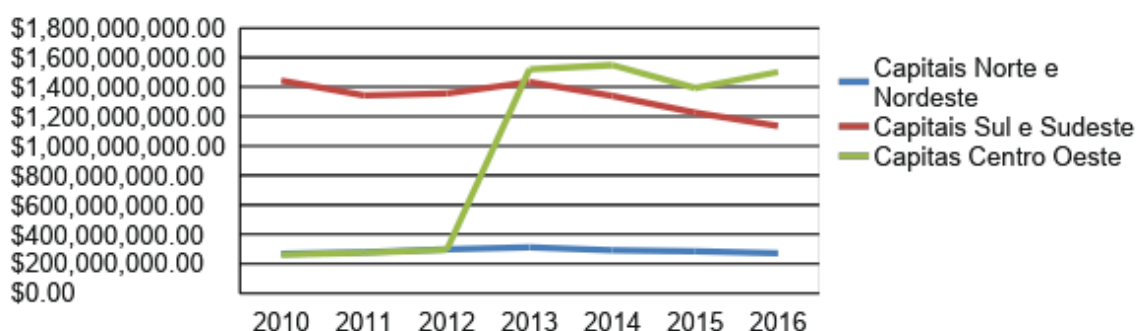


FIGURA 1. EVOLUÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS, DO ICMS, DO FPM E TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL DAS CAPITAIS ESTADUAIS NA RECEITA TOTAL, 2010-2016, EM VALORES DE 2016

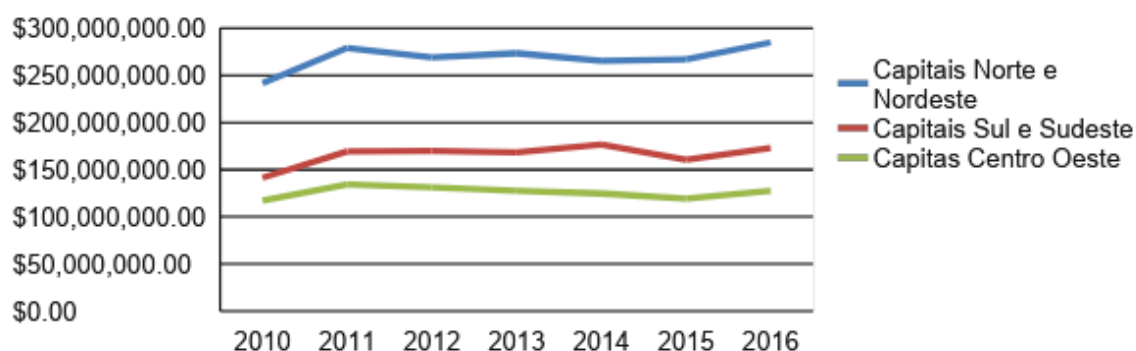
Evolução das Receitas Tributárias Captais (2010 = 100)



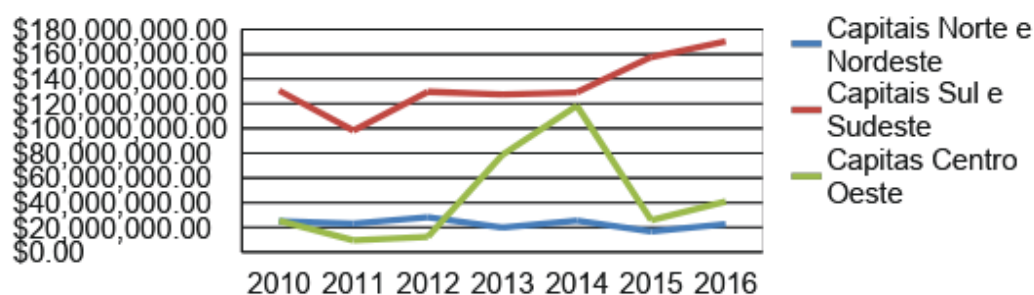
Evolução das Receitas do ICMS - Captais (2010 = 100)



Evolução das Receitas do FPM - Captais (2010 = 100)



Evolução das Transferências de Capital - Captais (2010 = 100)



A evolução destas fontes de receitas municipais sugere a manutenção das receitas tributárias, mesmo em contexto de crise, a partir de 2014, enquanto que as transferências de capital e do FPM experimentaram crescimento. As transferências compensatórias do ICMS, no entanto, foram atingidas, duramente atingidas no caso das capitais estaduais nas regiões ricas, Sudeste e Sul.

As receitas tributárias e a cota-parte do ICMS são muito maiores entre as regiões ricas do que entre as pobres, com o Centro-Oeste aproximando-se do melhor desempenho do Sul e Sudeste. É muito significativa a distância com os valores apurados pelas capitais das Regiões Norte e Nordeste. Mas, nos três grupos de regiões, as capitais contam com recursos muito maiores do que as cidades metropolitanas e os demais municípios.

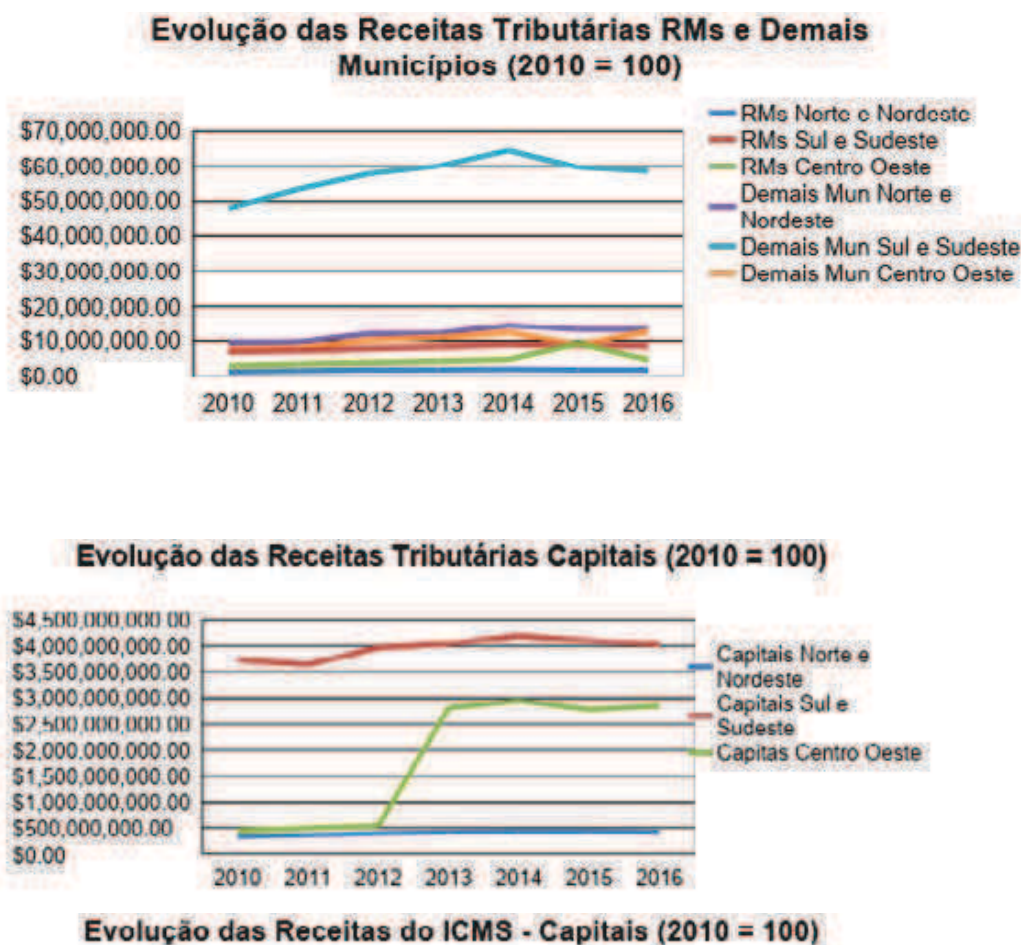
As receitas dos “demais municípios” correspondem a uma fração daquelas apuradas nas capitais: nas regiões pobres, menos de 2% ao longo do período considerado; nas regiões mais ricas, meros 0,5%; enquanto no Centro-Oeste, menos de 1%. Ou seja, trata-se de orçamentos municipais que, em média, refletem a disparidade econômica e a falta de autonomia orçamentária destes municípios frente às capitais

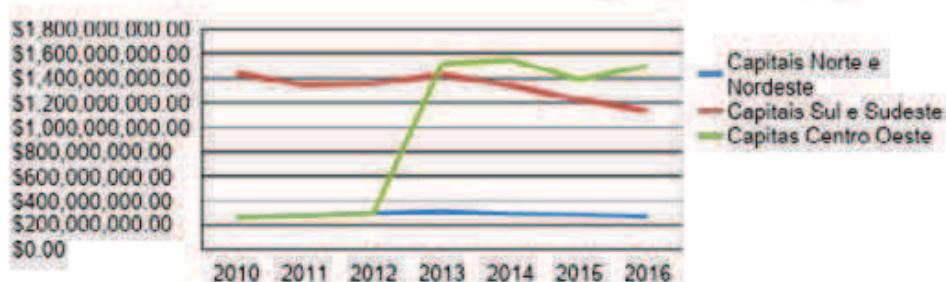
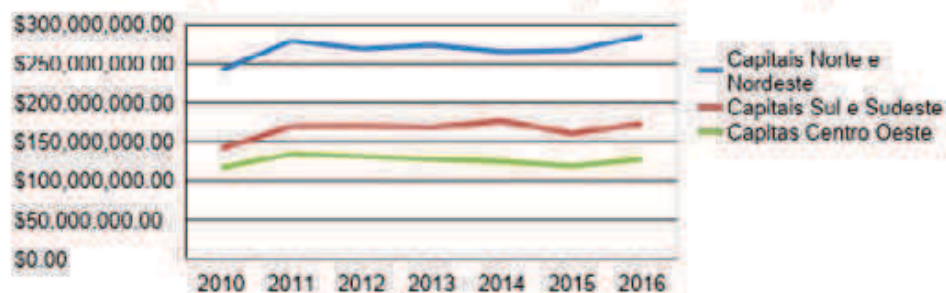
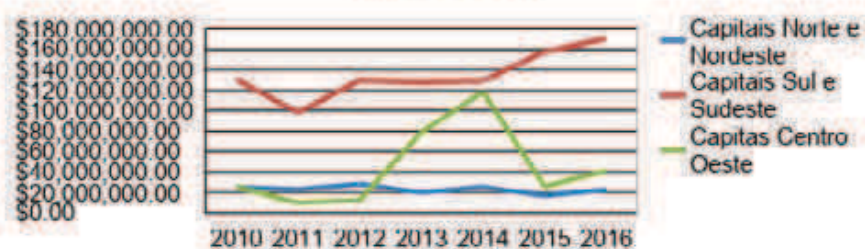
estaduais, verdadeiras “máquinas de crescimento” (Molotch, 1976).

Trata-se de um resultado já esperado, uma vez que as capitais concentram parcela maior do PIB, o que permite que sua população suporte maior carga tributária em comparação aos demais municípios. E, evidentemente, o grupo de municípios que compõem as regiões metropolitanas também apresentaram resultado melhor comparativamente aos demais, já que as atividades econômicas das capitais tendem a transbordar para seu entorno territorial.

No que tange às receitas de transferências, aquela de caráter indiscutivelmente redistributivista, FPM, favorece muito mais as capitais das regiões pobres, o que está em linha com o que pretende a estrutura federativa, isto é, mitigar os desequilíbrios regionais. Não é o que se verifica a respeito das transferências de capital, que, ao privilegiar as regiões ricas, contribuiu para aumentar os desequilíbrios regionais. Cabe destacar, entretanto, que ambas as transferências experimentaram uma elevação nos dois últimos anos, marcados pela intensa crise econômica, o que pode ter contribuído para mitigar o declínio do ICMS, ainda que sejam valores muito menores do que a transferência estadual.

FIGURA 2. EVOLUÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS, DO ICMS, DO FPM E TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL DOS MUNICÍPIOS METROPOLITANOS E DEMAIS MUNICÍPIOS NA RECEITA TOTAL, 2010-2016, EM VALORES DE 2016



Evolução das Receitas do ICMS - Capitais (2010 = 100)**Evolução das Receitas do FPM - Capitais (2010 = 100)****Evolução das Transferências de Capital - Capitais (2010 = 100)**

A evolução dos itens selecionados de receitas para os municípios que se inserem em regiões metropolitanas e demais municípios sugere que as receitas tributárias e ICMS estão também fortemente concentradas nas regiões mais ricas. No entanto, a crise abateu significativamente estas receitas no último biênio, à exceção dos municípios metropolitanos da Região Centro-Oeste. Esta parece mesmo estar experimentando um processo de enriquecimento que a distância das regiões pobres e a aproxima das ricas.

O FPM subiu no período de crise, sendo que aqueles municípios localizados em regiões metropolitanas recebem valores bem superiores aos dos demais municípios. Dada a concentração populacional nas regiões metropolitanas com sua acentuada desigualdade socioespacial em favor das áreas centrais, este foi um resultado que deve ser comemorado. Mas nunca é demais lembrar que houve elevação do percentual do fundo distribuído aos municípios. Este aumento pode ser entendido como resultado das pressões dos governos locais por ampliar suas fontes de financiamento em contexto, no qual as prefeituras se responsabilizam por grande parte das políticas sociais. Essas pressões se manifestam de distintas formas, em particular, pelas "marchas dos prefeitos", anualmente realizadas em maio, desde o ano de 1998.

As transferências de capital, outra receita que poderia ter caráter redistributivo, não corresponderam a esta

expectativa, já que cresceram muito mais significativamente nos municípios das regiões ricas e do Centro-Oeste. Mas também evoluíram positivamente no biênio 2015/2016.

Conclui-se, assim, que, apesar de apurar valores muito maiores, os municípios das regiões ricas, principalmente suas capitais e os metropolitanos, sofreram mais intensamente os efeitos da crise. Mas cabe reconhecer que se trata de uma situação também mais facilmente reversível, bastando que o ciclo de retomada do crescimento se manifeste, independentemente de qualquer alteração no federalismo fiscal brasileiro.

Os resultados do estudo sugerem que a crise foi sentida de forma mais intensa nos orçamentos municipais de municípios que fazem parte dos territórios metropolitanos nucleados por capitais estaduais. A queda do PIB impactou mais negativamente as finanças dos municípios com maior peso na economia e na demografia do País. Os demais municípios também sofreram, mas a elevação do percentual do FPM diminuiu os impactos da crise financeira. Mas cabe reconhecer a perda de participação percentual das fontes de financiamento municipal consideradas neste estudo, sugerindo que outras fontes que não sejam receitas correntes tenham crescido ao longo do tempo. No restrito âmbito deste estudo, não foi possível identificar sua origem, mas aponta para a possibilidade de que tenham sido receitas que não sejam

regulares. Provavelmente sejam transferências voluntárias, objeto de convênios de cooperação com outros entes, principalmente a União, que passa a exercer uma espécie de coordenação federativa visando superar a fragmentação

da governança territorial (Marenco et al., 2017). Caso novos estudos venham a confirmar tal hipótese, ficará explícita uma importante transformação em curso no federalismo fiscal brasileiro pactuado pelos constituintes de 1988.

Considerações Finais

A eclosão da crise financeira mundial de 2008 gerou medidas defensivas em vários países, inclusive no Brasil. Inicialmente, o impacto foi pequeno e medidas anticíclicas foram acionadas (Afonso & Melo, 2017). Este quadro mudou em 2014, com o declínio acentuado das receitas públicas sem que os benefícios fiscais e o crédito subsidiado compensassem a queda do PIB.

O forte impacto nas finanças municipais levou à compressão dos investimentos num contexto em que as esferas subnacionais (sobretudo os municípios) tornaram-se os responsáveis pelos gastos sociais, que envolvem investimentos que geram despesas correntes com pagamento de pessoal ao longo de 3 ou até 4 décadas.

Os gastos sociais tendem a se elevar ao longo do tempo em função da crescente expectativa de vida, bem como pela elevada urbanização da população e polarização espacial em grandes cidades, suscitando mais gastos com segurança pública, mobilidade, saneamento e habitação. Quais destes gastos poderão contar com mais aporte de recursos da União e/ou dos Estados? Quais tendem a ser cobrados – e sub financiados – pelos Municípios?

Esta crise tem sido denunciada pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2017), para quem “os Municípios a cada dia têm suas competências ampliadas sem que os recursos a eles destinados caminhem na mesma velocidade”. De acordo com uma pesquisa realizada pela CNM, referente ao ano de 2015, e cujas respostas abrangeram 73% dos 5.570 municípios brasileiros, apenas 1,4% alegaram não sentir nenhum efeito da crise federativa. Entre os demais, 70% tiveram os primeiros sintomas da crise com problemas no custeio da Educação, mas foi na Saúde que a crise se abateu de forma mais severa, atingindo 83% deles. Outra área destacada foi a do Desenvolvimento Urbano, que depende de investimentos em infraestrutura urbana, mas seu prolongamento ao longo dos anos torna improvável que possam ser financiados por transferências de capital, negociadas em lei orçamentária ano a ano.

A crise econômica, entretanto, torna urgente a retomada dos investimentos, em particular daqueles em serviços urbanos que respondam às demandas que eclodiram nas manifestações de massa em 2013. Caso haja crescimento do PIB, o impacto do crescimento do ICMS e do ISS pode surtir efeito positivo no orçamento das capitais e suas regiões metropolitanas. Mas, ainda assim, os demais municípios seguem na dependência das transferências intergovernamentais. Entretanto, há pouca probabilidade de que as marchas de prefeitos consigam aumentar o percentual do FPM para além dos atuais 24,5% da arrecadação federal de impostos. Ademais, as transferências de capital, mesmo se redistribuídas entre os municípios menos autônomos financeiramente, têm pouco peso nas receitas orçamentárias. Nestas condições, o protagonismo do Município nas políticas sociais demanda maior cooperação interfederativa para ofertar serviços públicos de modo mais equilibrado

territorialmente

Este parece o caminho que já está sendo empreendido desde a criação do Ministério das Cidades, a partir de quando uma era de planos vem sendo implementada: os planos de habitação social; de saneamento ambiental ou de mobilidade urbana (Santos, 2017). Tais planos são formulados pelo governo federal, atraindo a adesão dos governos municipais por meio de financiamento, mas também obrigatoriedade de cofinanciamento das prefeituras. A hipótese de que as transferências voluntárias estejam aumentando seu peso nos orçamentos municipais pode ser um indicativo deste fenômeno.

Mas, para além dessa relação interfederativa vertical, entre os governos federal e municipais, cabe explorar as relações entre Estados e Municípios e, principalmente, aquelas horizontais, entre Municípios. A evidência de que existam aglomerações urbanas, modificando a morfologia das cidades para além das fronteiras municipais, levou a um importante avanço normativo com a edição do Estatuto da Metrópole. A Lei n. 13.089/2015 estabeleceu critérios para a governança destes territórios que não são considerados entes federativos, tornando obrigatório que os planos diretores urbanos de cada município considerem a inserção no aglomerado e sejam reelaborados como plano diretor urbano integrado. E, no caso das metrópoles, que seja criada uma autoridade metropolitana para a gestão plena daqueles territórios, com participação dos governos estaduais e dos municípios. Foi proposta também a criação de um fundo, vetado pela presidência, o que demanda ainda mais cooperação entre os entes, desafiando uma prática de caráter competitivo, menos cooperativo (Santos e Vasques, 2015).

Em tal contexto, e considerando que os municípios são responsáveis por quase 40% dos gastos sociais (Afonso, 2018), a superação da crise não poderá prescindir dos dispêndios das prefeituras. Como a grande maioria delas é de pequeno porte e muito dependente de transferências, isso só será possível mediante:

- i) sustentação do crescimento do agronegócio, com reprimarização da economia brasileira, cuja espacialidade é mais aberta e menos polarizada nos grandes centros;
- ii) maior coordenação federativa em que os governos estaduais também participem, o que está em linha com a normatividade do Estatuto da Metrópole; e
- iii) melhor administração dos tributos municipais, em particular, a exploração do potencial dos tributos incidentes sobre patrimônio imobiliário.

Estas são proposições que também se aplicam aos municípios de grande porte e que contam com maior autonomia orçamentária. Menos dependentes de relações interfederativas, as capitais e seus entornos territoriais já vêm sustentando sua arrecadação própria, o que deve ser comemorado, ainda que estudos sobre a administração do IPTU apontem espaços para explorar essa importante fonte de receitas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, J. R. & Melo, L. (2017) The global crisis and Brazilian federalism: effects and perspectives. In Eckleston, R. & Krever, R (Eds.), *The future of federalism: Studies in fiscal federalism and state-local finance series* (pp. 291-313). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Afonso, J. R. (2018). O Financiamento da Infraestrutura Urbana. Paineis 21: Como Financiar a Infraestrutura Urbana? Smart City Business America Congress & Expo, São Paulo, Brasil. Recuperado de www.joserobertoafonso.com.br
- Afonso, J. R. (2004) Brasil, um caso à parte. XVI Regional Seminar of Fiscal Policy. CEPAL/ILPES, Santiago do Chile. Recuperado de www.federativo.gov.br
- Afonso, R.B.A e Silva, P.L.B. (Eds.) (1995). A federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP.
- Almeida, A.L.O. (1992). Colonização Dirigida na Amazônia. Rio de Janeiro: IPEA, 135.
- Arretche, M. (2000). Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan/São Paulo/FAPESP.
- Asensio, M. A. (2000). Federalismo fiscal: fundamentos, análisis comparado y el caso argentino. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Benko, G. (1996). Economia, Espaço e Globalização na aurora do Século XXI. São Paulo/Hucitec.
- Cano, W. (2007). Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005. São Paulo: Ed. Saraiva.
- Carvalho Jr, P.H. (2017). Property Tax Performance and Potential in Brazil (Tese de doutorado). University of Pretoria, UP, África do Sul.
- Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Nota técnica n. 14. A crise pela ótica dos municípios brasileiros. Estudos técnicos, CNM, vol. 8. Recuperado de www.cnm.org.
- Fleury, S. (Ed). (2006). Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: FGV.
- Gohn, M. G. (2014). Manifestações de Junho de 2013 no Brasil e Praças dos Indignados no Mundo. São Paulo: Editora Cortez.
- Holfmeister, W. & E Carneiro, J.M.B. (Eds.). (2001) Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, v.1, n. 22, abril.
- Marenco, A.; Strohschoen, M.T.B. & Joner, J. (2017) Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. (pp. 3-21) Revista de Sociologia e Política.
- Mendes, J. (2004) Federalismo fiscal. In Biderman, C. & Arvate, P. (Eds.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Molotch, H. (1976). The city as a growth machine: toward a political economy of place. (pp. 309-32) *American Journal of Sociology*, v.82, n.2.
- Resende, F. (Ed). (2007). Desafios do federalismo fiscal. Rio de Janeiro: FGV.
- Ricci, R. & Arley, P. Nas Ruas. A outra política que emergiu em Junho de 2013. Belo Horizonte: Editora Letramento.
- Rodden, J. (2005). Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24. Curitiba: Editora da UFPR.
- _____. (2016). Decentralized Rule and Revenue. Paper prepared for USAID, June 14.
- Rolnik, R. et al. (2013). Cidades Rebeldes. São Paulo: Boitempo.
- Santos, Angela M. S. P. (2017). Política Urbana no Contexto Federativo Brasileiro. Aspectos institucionais e financeiros. Rio de Janeiro: EDUERJ.
- Santos, A. & Vasques, P (2015). Política urbana no contexto federativo brasileiro: um avanço normativo na gestão dos aglomerados urbanos. *Revista Direito da Cidade*, v.7, n. 4.
- Santos, A. & Nazareth, P. (2017). Crise fiscal e seus impactos nas relações interfederativas: o caso dos municípios fluminenses. *Revista Geo UERJ*, n. 31.
- Santos, A. & Castro, K. (2017) Estimando o potencial de arrecadação do IPTU no Estado do Rio de Janeiro a partir da análise envoltória de dados. Conference XV ENABER, São Paulo.
- Santos, M. (2003). Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: FGV.
- _____. M. (1993). A Urbanização Brasileira. São Paulo: Hucitec.
- Singer, P. (1974). Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana. São Paulo: Editora Nacional.
- Sobral, B. L. (2017). A crise no Estado do Rio de Janeiro entendida não apenas como uma questão financeira. Rio de Janeiro: *Revista Geo UERJ*, n. 31.
- Valladares, L. & Preteceille, E. (1990). Reestruturação Urbana. Tendências e Desafios. Nobel: IUPERJ.

SELEÇÃO PARA TURMA 2019

Programa de Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade

Saiba mais em:
CIDADES.UCAM-CAMPOS.BR OU 22 2726.2405

Teorias de desenvolvimento: as múltiplas escalas entre os globalismos e os localismos

DEVELOPMENT THEORIES: THE MULTIPLE SCALES BETWEEN GLOBALISMS AND LOCALISMS

Resumo:

O presente trabalho se dedica a realizar uma breve abordagem sobre as concepções teóricas sobre o desenvolvimento regional e urbano, englobando algumas das principais referências sobre a questão. Também analisa os conceitos de subdesenvolvimento e as peculiaridades dos países ditos retardatários. A partir da década de 1950, capitaneadas principalmente pela CEPAL e pelos seus membros, emergiram trabalhos relacionados à superação do subdesenvolvimento na América Latina. No Brasil, recentemente, revitalizam-se os estudos sobre a problemática regional. Este trabalho aborda, brevemente, ainda, os desafios atuais ao desenvolvimento no Brasil. A metodologia utilizada consiste na revisão de literatura e na análise de dados secundários. Os resultados apontam para uma necessária reflexão acerca das relações entre o desenvolvimento e as acepções dos termos global e local.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Subdesenvolvimento; Escalas; Global; Local

Abstract:

This paper contains a brief approach on the theoretical conceptions about regional and urban development, comprising some of the main references on the question. It also analyzes the concepts of underdevelopment and the peculiarities of the so-called laggards. Since the 1950s, led mainly by ECLAC and its members, work has emerged related to overcoming underdevelopment in Latin America. Recently, in Brazil, studies on the regional issue have been revitalized. Also, this paper briefly discusses the current challenges to development in Brazil. Methodology used consists of literature review and analysis of secondary data. The results point out to a necessary reflection on the relationship between development and the meanings of terms such as global and local.

Keywords: Development; Underdevelopment; Scales; Global; Local.

Bianca Siqueira Gonçalves

Analista da Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro. Mestra em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (UCAM). Doutoranda em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (UCAM). E-mail: biancasgoncalves@hotmail.com (22) 999512566 Rua Anita Peçanha - nº 100 - Parque São Caetano - Campos dos Goytacazes/RJ - CEP: 28030-335.

Eduardo Manhães

Professor Assistente no Departamento de Economia - UFF/ Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional. Mestre em Economia Empresarial. Doutorando em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (UCAM). E-mail: jedums@hotmail.com (22) 999626261 Rua José do Patrocínio - nº 71 - Centro - Campos dos Goytacazes/RJ - CEP: 28010-385.

Simone Manhães Arêas Mérida

Professora Assistente no Departamento de Economia - UFF/Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional. Mestre em Economia Empresarial. Doutoranda em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (UCAM). E-mail: smareas@id.uff.br (22) 998606505 Rua José do Patrocínio - nº 71 - Centro - Campos dos Goytacazes/RJ - CEP: 28010-385.

José Luis Vianna da Cruz

Professor Permanente e Coordenador de Pesquisa do Mestrado e do Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (UCAM). Mestre em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR). Doutor em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR). Pós-doutor em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (UFRRJ). E-mail: joseluisvianna@uol.com.br (22) 988156214 Rua Anita Peçanha - nº 100 - Parque São Caetano - Campos dos Goytacazes/RJ - CEP: 28030-335.

1. Introdução

Durante as últimas décadas, as economias capitalistas desenvolvidas e em desenvolvimento vêm sofrendo profundas transformações associadas a um processo de reestruturação das formas de reprodução e organização do capital em nível internacional, sob a influência da ordem político-econômica neoliberal. Diante da concretização das cadeias produtivas globais, que envolvem transnacionalização das empresas e integração dos mercados, sob a égide do capital financeiro, há uma nova dinâmica na lógica capitalista.

O objetivo do presente estudo é estabelecer uma análise comparativa entre algumas concepções teóricas sobre o desenvolvimento, englobando teóricos clássicos e alguns dos principais discípulos. Por meio desta análise, pretende-se apontar algumas divergências entre os diagnósticos e as proposições, decorrentes das perspectivas que acentuam, em maior ou menor grau, o papel do Estado e do Mercado, a distribuição de renda e a proteção social, as políticas de planejamento territorial, dentre outras, no

enfrentamento do subdesenvolvimento e da condição periférica e dependente de algumas nações, como é o caso dos países da América Latina.

Para a elaboração deste trabalho foi realizada uma revisão bibliográfica pertinente às teorias de desenvolvimento regional, visando apreender as concepções teóricas sobre o desenvolvimento regional e urbano, os conceitos de subdesenvolvimento e as peculiaridades dos países ditos retardatários, assim como os atuais desafios para o desenvolvimento no Brasil. Neste caso, a análise buscou tratar as desigualdades no desenvolvimento com foco no debate acerca da supervalorização do local como instância de iniciativas de desenvolvimento, no contexto da globalização atual, que acentua desigualdades e produz "ilhas" dinâmicas conectadas às cadeias globais de valor.

As divergências nos diagnósticos e nas proposições no enfrentamento do subdesenvolvimento e da condição periférica e dependente dos países da América Latina serviram de referência para tratar o debate sobre a valorização

do local no contexto do atual processo de globalização.

Estruturado em quatro seções, o artigo traz na introdução uma apresentação, em linhas gerais, da problemática abordada. Na segunda seção, fracionada em quatro subseções, são abordadas algumas bases das teorias sobre o desenvolvimento, com destaque para as teorias de localização e da CEPAL, em suas interpretações em torno do subdesenvolvimento e da condição periférica e dependen-

te de algumas nações. A seção três discute os localismos e seus mitos, analisando as possibilidades de desenvolvimento na periferia capitalista e problematizando o "pensamento único localista" enquanto concepção do local como espaço privilegiado de intervenção política para a solução de todas as mazelas socioeconômicas, em detrimento das demais escalas territoriais. Por fim, a quarta seção apresenta as considerações finais.

2. Abordagens teóricas sobre desenvolvimento

O arcabouço teórico que aborda a questão do Desenvolvimento dissemina, de forma predominante, o entendimento existente no *mainstream* no sentido de que o desenvolvimento econômico decorre da expansão da produção em uma região ou país, sendo mensurado pelo Produto Interno Bruto (PIB), entendido como resultado da absorção, pela sociedade, dos resultados do crescimento econômico, que se traduz no aumento do bem-estar, não só econômico, mas também social, para o conjunto da população (FURTADO, 2006).

Até a década de 1950, esses dois termos eram considerados sinônimos, tendo sido Schumpeter (1911) um dos primeiros economistas a assinalar a distinção, ao afirmar que o desenvolvimento econômico implica transformações estruturais do sistema econômico que o simples crescimento da renda per capita não assegura (BRESSER, 2008).

Para atender às finalidades deste artigo e dadas às limitações de espaço, será feito um recorte descritivo, a seguir, de algumas teorias importantes para o debate no campo do desenvolvimento.

2.2. Teorias de localização espacial

As primeiras contribuições teóricas sobre localização espacial foram desenvolvidas no fim do século XIX e destinavam-se à escolha da localização ótima para uma atividade agrícola ou industrial. Até então, normalmente, era tratada como uma decisão racional baseada na apreciação das vantagens relativas das possíveis localidades para sua instalação.

Johann H. Von Thunen (1826) publicou o primeiro volume de "O Estado Isolado", no qual tratou da localização espacial da atividade agrícola, abordando a sua interação com os centros urbanos, considerando, particularmente, os custos de transporte de seus produtos.

No modelo, Von Thunen assume que a atividade agrícola se faz em um determinado local onde existem concorrentes na mesma atividade produtiva, o que deve minimizar seus custos e assim maximizar sua renda. A maximização da renda derivaria da mais adequada localização da atividade agrícola, tendo essa os menores custos de transporte. Esse enfoque considera que as terras mais produtivas, a princípio, situadas ao redor de um centro urbano, seriam destinadas ao cultivo de produtos que tivessem o maior custo de transporte. Na proporção em que a localização dessas terras férteis se distanciasse do centro consumidor, produtos com custos de transportes menores deveriam ser cultivados. Assim, haveria, em torno das cidades, círculos, denominados de "Anéis de Thunen". Nesse sentido, como propõe Azzoni:

A preocupação principal encontra-se na determinação de como será a composição, em torno da cidade, a composição de culturas que maximiza a renda da terra, a qual depende, em cada ponto, da distância do mercado. Como o preço na cidade é constante, a renda líquida do agricultor diminui à medida que aumenta sua distância da cidade. (AZZONI, 1985, p.13).

Já Alfred Weber (1909) publica "Teoria da Localização de Indústrias" e desenvolve uma teoria para a localização da atividade industrial, na qual a instalação de atividades industriais decorreria da análise de dois fatores, a saber: (i) custo de transporte e da mão de obra e (ii) de fatores aglomerativos ou desaglomerativos. Weber também considera outras questões, tais como: concorrência perfeita, coeficientes fixos de produção e minimização de custos.

Walter Christaller (1933) lança seu trabalho *Die zentrale Orte in Süddeutschland* (Lugares Centrais no Sul da Alemanha), teoria que pela primeira vez considerou a centralidade produtiva, derivando no princípio da centralização, protagonizada pelas indústrias motrizes. Christaller buscou analisar a influência das cidades enquanto "lugares centrais", sendo essas fornecedoras de bens e serviços às regiões ao seu redor. Essa distribuição formaria um diagrama hexagonal.

Christaller atribuiu três princípios básicos para a centralização das atividades econômicas, que seriam: (i) o mercado, como princípio básico de organização no que diz respeito à distribuição da produção e venda dos bens centrais; (ii) o princípio da circulação, entendida como o nível de satisfação máxima da demanda de transporte; e (iii) o princípio da administração, cujo objetivo principal seria o da criação de uma estrutura administrativa hierarquizada, em grande parte atendendo ao princípio de mercado (SILVA, 1976). O trabalho de Christaller é considerado uma conexão entre aspectos econômicos constantes das contribuições teóricas até aquele momento e aspectos geográficos propostos por ele.

Por sua vez, August Lösch (1940) concentra-se, ao formular sua teoria de localização para atividades econômicas, na demanda e na receita e, assim, busca explicar a decisão empresarial de se instalar em uma determinada

região. Para Lösch, a questão avaliativa sobre os custos da atividade não é determinante.

Com essa perspectiva, Lösch (1940) propõe correções nas teorias da Von Thunen (1826) e de Alfred Weber (1909). Sendo o objetivo da atividade produtiva a maximização do lucro, e que essa se deriva da maximização da receita e da minimização dos custos, não se deve observar somente a minimização do custo.

Em 1956, Walter Isard, ao publicar *Location and Space Economy*, propõe sua teoria da localização. Isard (1956)

resume, em sua obra, as teorias da localização até então desenvolvidas e propõe um modelo no qual o foco é a minimização de custos.

Segundo Clemente e Higachi (2000), o modelo de Isard é um aperfeiçoamento da teoria de Weber (1909), pois adota o custo de transporte como a principal componente para a escolha locacional e também para o padrão de distribuição territorial das atividades produtivas, baseando-se, basicamente, nas variações de custos de transporte e preços nos locais.

2.3. Teorias das economias de aglomeração

Alfred Marshall (1890), ao analisar a organização industrial, destaca a importância da divisão do trabalho para o processo de integração das atividades econômicas:

O aumento das relações e a firmeza das conexões entre as diferentes partes de um organismo industrial se manifesta no aumento da estabilidade do crédito comercial, nos meios e hábitos de comunicação por terra e mar, por estrada de ferro e por telégrafo, correio e imprensa. (MARSHALL, 1985, p. 294)..

Marshall (1985) também indica que a escolha da localização industrial não se limita a um ou dois fatores, tendo então de ser uma decisão baseada em diversos aspectos, e diz:

São muitas as diversas causas que levaram à localização de indústrias, mas as principais foram as condições físicas, tais como a natureza do clima e do solo, a existência de minas e de pedreiras nas proximidades, ou um fácil acesso por terra ou mar. Assim, as indústrias metalúrgicas situaram-se geralmente perto de minas ou em lugares em que o combustível era barato. (MARSHALL, 1985, p. 318).

Determinada a localização territorial, formar-se-iam aglomerações industriais baseadas nessas diversas causas, apresentadas por Marshall (1985), como sendo: i) as condições físicas; ii) o patrocínio ou subsídio de categorias econômicas elevadas; iii) o patrocínio ou subsídio por parte do governo e dos empresários; e iv) a redução do custo da comunicação e do transporte.

Para Marshall (1985), essa aglomeração industrial propiciará vantagens como: (i) desenvolvimento e disseminação do conhecimento e da tecnologia; (ii) aglomeração de um segmento industrial resulta no aparecimento de atividades subsidiárias; (iii) oferta de mão de obra especializada; (iv) obtenção de economia de escala principalmente das indústrias manufatureiras, pois essas possuem maior mobilidade; (v) oportunidades de emprego e variações positivas nos salários; e (vi) valorização do espaço no qual a aglomeração se estabelecer.

Assim, a concentração de indústrias em uma localidade pode estimular os produtores de matéria-prima e insumos a convergirem suas instalações produtivas para um mesmo espaço, gerando benefícios logísticos mútuos; devido à aglomeração industrial, os consumidores poupam o esforço de deslocamento para adquirirem produtos. Marshall (1996) expõe que

Acabam por surgir, nas proximidades desse local, atividades subsidiárias que fornecem à indústria principal instrumentos e matérias-primas, organizam seu comércio e, por muitos meios, lhe proporcionam economia de material (...) é preciso também considerar a conveniência do consumidor. Ele irá à loja próxima para uma compra insignificante, mas para uma compra de vulto se dá ao trabalho de ir até o trecho da cidade em que sabe que estão situadas as melhores lojas do artigo que deseja. Consequentemente, as lojas que negociam com objetos caros e selecionados tendem a se agrupar, e as que fornecem objetos de uso comum não precisam fazê-lo. (MARSHALL, 1996, p. 320-322).

2.4. A Teoria Keynesiana e alguns teóricos do desenvolvimento

No final da década de 1920, devido a desequilíbrios produtivos derivados do forte crescimento econômico da América do Norte, o mercado mundial entra em crise (1929). Neste cenário, novas teorias sobre o comportamento do mercado são desenvolvidas, e, em 1936, John Maynard Keynes publica a "Teoria Geral do Emprego, Juros e Moeda", estabelecendo o marco inicial da Escola Keynesiana.

Para Keynes (1996), diante de uma crise de incerteza no mercado, o Estado deveria induzir o crescimento econômico utilizando-se de políticas fiscais e monetárias de cunho expansionista. Os gastos públicos aumentariam a renda, o consumo e os investimentos, consequentemente aumentando a demanda agregada, elevando, assim, o nível de produção e o nível de emprego.

A partir da década de 1940, inspirados na teoria Keynesiana, começam a surgir proposições no campo da teoria do desenvolvimento, no sentido de que crescimento não é sinônimo de desenvolvimento, ou seja, o crescimento econômico pode ocorrer de forma concentrada, sem que seus benefícios sejam disseminados na sociedade, como propôs Furtado (2006):

O desenvolvimento não é apenas um processo de acumulação, de aumento de produtividade macroeconômica, mas principalmente o caminho de acesso às formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um futuro melhor para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza e

efetiva a melhoria das condições de vida desta população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento. (FURTADO, 2006, p. 25).

François Perroux e Jacques R. Boudeville (1955), visando avançar no entendimento microrregional, desenvolveram a teoria dos Polos de Crescimento. Segundo Bailão (2014, p. 3), Perroux, em primeiro lugar, define o espaço econômico e procura demonstrar que o funcionamento de uma unidade produtora (indústria) se distribui espacialmente sob três aspectos econômicos. O primeiro se refere à localização de seus insumos, matéria-prima e recursos humanos, e o espaço é onde ocorrem as relações econômicas. O segundo ponto alude à constituição de centros (polos), que possuem forças para atrair recursos e atender às suas demandas. O terceiro ponto está relacionado à homogeneidade entre a unidade produtora, as demais unidades e as estruturas locais.

Partindo do pressuposto de que o crescimento econômico é observado em espaços específicos, conforme ressaltado por Jesus e Spinola (2015), Perroux buscou entender as razões pelas quais indústrias do mesmo setor e regiões análogas ou fronteiriças possuem taxas de crescimento distintas e por que as que se destacam crescem mais do que a média das demais, evidenciando um desequilíbrio não previsto na teoria neoclássica. Perroux (1955) apud Lima e Simões (2010) considerava que, a partir da atividade de uma indústria motriz, serão gerados, às demais atividades produtivas da localidade, fortes efeitos em cadeia.

Influenciado por Perroux, Jacques R. Boudeville (1966) contribuiu para o desenvolvimento do conceito de "polos de crescimento". Jesus e Spinola (2015, p. 6) relatam que, para Boudeville, "um polo de crescimento regional consiste num conjunto de indústrias em expansão numa área urbana, com a propriedade de induzir o desenvolvimento de atividades econômicas na sua área de influência".

Desse modo, Lima e Simões (2010) relatam que a compreensão de espaço segundo Boudeville (1966) apresentava caráter operacional e ênfase territorial. Esse espaço de caráter dinâmico se expressava de três formas: (i) espaço homogêneo, devido a suas características de maior ou menor uniformidade, sob o ponto de vista econômico; (ii) espaço polarizado, face às interdependências e hierarquias das aglomerações urbanas, onde diversas partes se complementam; (iii) espaço definido como um conjunto das relações estabelecidas entre a empresa, seus fornecedores de recursos produtivos (matéria-prima, trabalho e capital) e seus consumidores de bens intermediários e finais.

Gunnar Myrdal (1957) analisou as diferenças entre as nações desenvolvidas e subdesenvolvidas relativas à renda per capita das mesmas e expôs que, em um país desenvolvido, podem existir regiões com baixa renda per capita, assim como em nações subdesenvolvidas, existem regiões prósperas e com renda per capita acima da média nacional.

Com base nesse contexto, propôs o modelo econômico com base na "causação circular cumulativa", partindo do princípio de que o sistema econômico é instável e dese-

quilibrado. A causação circular cumulativa pode ocorrer de forma positiva (ciclo virtuoso) ou negativa (ciclo vicioso), podendo agravar distorções existentes na economia:

O conceito implica, naturalmente, em um conjunto circular de forças que tendem a atuar e reagir em cima de outro, de modo que mantém um país pobre em um estado de pobreza. (MYRDAL, 1957, p.11 - tradução livre).

Assim, por exemplo, a implantação ou o fechamento de uma empresa em uma determinada região gerará reflexos nesse mesmo mercado no sentido (positivo ou negativo) original desse evento inicial, sem que haja reversão espontânea dessa tendência. Para Myrdal, o Estado, quando necessário, poderá assumir o controle dos efeitos do sistema de causação cumulativa e buscar reverter suas consequências através de medidas compensatórias como investimentos em infraestrutura, educação, saúde e subsídio à implantação de novas empresas. Albert Hirschman (1958) publicou *The Strategy of Economic Development*, quando propõe a Teoria dos Encadeamentos, sua contribuição mais relevante à teoria do desenvolvimento, e relacionada às questões de aglomerações, investimento público e seus efeitos multiplicadores. Para o autor, o desenvolvimento regional ocorre de forma desequilibrada e desigual e as regiões atrasadas não se desenvolveriam espontaneamente, demandando investimentos governamentais. Indica que o desenvolvimento econômico global é dificultado por círculos viciosos entrelaçados, que somente seriam anulados pela ação dos governos ao promover incentivos que mobilizem o maior volume possível de capital e atividade empreendedora.

Em sua proposta, Hirschman (1958, 1961) adota os conceitos de encadeamento para trás¹ (backward linkages) e para frente² (forward linkages), que, combinados, seriam a forma mais eficiente de se proporcionar crescimento. No encadeamento para frente, o produto final de uma indústria será utilizado como matéria-prima por uma segunda indústria, que terá seu produto final utilizado como matéria-prima para uma terceira indústria. Já no encadeamento para trás, a produção de uma indústria incentiva o surgimento de indústrias de bens intermediários e, por fim, de bens de capital que passam a ser demandados pela empresa inicial e esse entrelaçamento de necessidades das indústrias resultaria em crescimento:

essas duas avaliações da extensão em que uma indústria qualquer se entrelaça com outras no âmbito da economia nacional podem ser tomadas como representativas dos efeitos em cadeia retrospectivos e prospectivos da ligação de uma indústria com outras na economia nacional somente na base de uma experiência mental. Teríamos que imaginar, em relação a cada indústria das redondezas, que o desenvolvimento do país houvesse começado por ela, de modo que se tenha a ilusão de terem as suas compras e vendas as outras indústrias nacionais se desenvolvido em consequência de sua criação. (HIRSCHMAN, 1961, p. 162).

Douglass C. North, na década de 1950, elabora a "Te-

oria da Base de Exportações". Essa teoria nasceu baseada na produção de bens exportáveis, com objetivo de gerar economias externas, pois considerava que dessa forma seria gerada diversificação gradual da economia. O autor reconhece a tendência às disparidades entre as regiões, dadas as irregularidades da economia exportadora. Por conseguinte, as exportações eram a base, mas considerava necessário o abastecimento de produtos e serviços aos residentes, ou seja, atividades voltadas ao mercado interno.

Joseph A. Schumpeter (1934) publica *The theory of economic development* e suas propostas são fundamentais para a concepção contemporânea do desenvolvimento econômico. Em sua abordagem, ressalta-se a importância do evento da inovação contínua. Segundo Possas (2002), na visão Schumpeteriana, o desenvolvimento se define como "processo ininterrupto de introdução e difusão de inovações em sentido amplo" (POSSAS, 2002, p. 418).

A inserção do componente da inovação no contexto produtivo e econômico é fundamental para a construção teórica contemporânea. Para Schumpeter (1997), o desenvolvimento será atingido através da realização de um dos cinco tipos de inovação:

- 1) Introdução de um novo bem (...).
 - 2) Introdução de um novo método de produção (...).
 - 3) Abertura de um novo mercado (...).
 - 4) Conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semimanufaturados (...).
 - 5) Estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria, como a criação de uma posição de monopólio (...).
- (SCHUMPETER, 1997, p. 76).

A partir da década de 1970 os economistas neo-schumpeterianos reabrem a perspectiva na qual o papel das inovações tecnológicas é um elemento central para a dinâmica capitalista. Para os neo-schumpeterianos a inovação é o principal instrumento de permanência das empresas nos mercados competitivos.

Já o entendimento teórico clássico vigente no início da década de 1960 considerava ser o desenvolvimento um processo evolutivo formado em etapas. Essa concepção, construída por Walt Rostow (1960) em *The Stages of Economic Growth* (1959), sugeriu que, para uma região ou nação atingir o desenvolvimento, deveria passar por cinco etapas até atingir o desenvolvimento econômico.

Esses estágios não são meramente descritivos. Eles são apenas uma maneira de generalizar certas observações factuais sobre a sequência do desenvolvimento nas sociedades modernas. Eles têm uma lógica e continuidade interna. (ROSTOW, 1961, p. 12-13 - tradução livre).

Na década de 1950 iniciava-se a construção de um arcabouço teórico constituído por autores dos países periféricos e que buscavam em suas teorias soluções para superação do subdesenvolvimento. Nesse contexto, integrante da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL, Celso Furtado, com uma abordagem estruturalista, desenvolve seus trabalhos a respeito dos países subdesenvolvidos. Para Furtado, as características de cada

região são fundamentais para a determinação do cenário econômico no qual o desempenho econômico ocorre. Assim ele concebe que:

O desenvolvimento econômico é um fenômeno com uma nítida dimensão histórica. Cada economia que se desenvolve enfrenta uma série de problemas que lhe são específicos, se bem que muitos deles sejam comuns a outras economias contemporâneas. (FURTADO, 2009, p. 11).

No caso específico do desenvolvimento da economia brasileira, Furtado expôs a dificuldade de obtenção do desenvolvimento econômico proveniente do tipo de protecionismo do Estado brasileiro, que inibia a elevação da produtividade e promovia a inexistência de um empresarial dinâmico. Assim Furtado se expressa a esse respeito:

Os lucros excessivamente elevados, a socialização das perdas, o controle parcial das atividades agroexportadoras por grupos financeiros, o elevado preço do dinheiro e a debilidade do mercado interno - todos esses fatores concorrerão para retardar a formação no país de um autêntico espírito de empresa, condição básica do desenvolvimento de uma economia capitalista (FURTADO, 1950, p. 25).

Para Furtado (1950), a questão central do desenvolvimento posicionava-se na difusão e assimilação das tecnologias e de seu progresso. No entanto, existe uma estrutura subdesenvolvida, pela qual fatores históricos explicam a persistência de um setor agrícola atrasado, obstaculizando o desenvolvimento industrial que pode liderar o desenvolvimento econômico nos países periféricos, com na América Latina. Portanto, o subdesenvolvimento, contrariamente à afirmação de Rostow, não seria uma simples etapa no rumo do desenvolvimento mas um entrave estrutural decorrentes de fatores históricos comuns às reações entre os países do Centro e da Periferia do capitalismo.

As propostas de Furtado (1950) fundamentavam-se na "Teoria da Deterioração dos Termos de Troca" e no Sistema Centro (países produtores de bens dotados de alto conteúdo tecnológico) - Periferia (países produtores de bens primários), orientado e agravado por decisões políticas.

Além disso, Furtado (1950) explicita a relação da condição de subdesenvolvimento e com a história da região ou país, da seguinte forma:

O subdesenvolvimento, como o deus Janus, tanto olha para frente como para trás, não tem orientação definida. É um impasse histórico que espontaneamente não pode levar senão a alguma forma de catástrofe social. Somente um projeto político apoiado em conhecimento consistente da realidade social poderá romper a sua lógica perversa. (FURTADO, 1992, p. 15 e 19).

Em síntese, Furtado, Prebisch e outros expoentes teóricos da CEPAL apontavam um dualismo estrutural entre setores atrasados, como a agricultura, que constituíam obstáculos ao desenvolvimento, e o processo de industrialização. Assim sendo, a industrialização deveria ser utilizada como estratégia para modernização da economia como um todo e para a superação do dualismo estrutural entre agricultura e indústria. Dadas as insuficiências de capital e

poupança, o Estado, através da ação planejada, deveria ser o agente condutor desse processo, o que resultou, dentre outras, nas políticas de substituição de importações, e, no caso brasileiro, na criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e seu plano de desenvolvimento para o Nordeste brasileiro.

Com o intuito de melhor mensurar o desenvolvimento econômico-social, a Organização das Nações Unidas - ONU (1990) solicitou aos economistas Mahbub Ul Haq e Amartya Sen a construção de um índice para qualificar o desenvolvimento humano nas nações, e, assim, foi concebido o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, que, além do PIB, considera o conjunto de variáveis referentes à saúde, à educação e à longevidade da população.

O IDH tem como objetivo assimilar aspectos fundamentais do desenvolvimento humano, considerando as dimensões de renda, educação e expectativa de vida ao nascer, haja vista que o encadeamento das relações econômicas contemporâneas nem sempre resulta em benefícios para a sociedade. Muito pelo contrário, podem gerar distorções e injustiças de cunho social, que precisam ser mensuradas, acompanhadas e corrigidas, como exposto por Cruz (2004):

Dentre outras finalidades, esses índices são utilizados para medir e orientar a interferência da nova dinâmica da acumulação capitalista, que tem reforçado as desigualdades sociais e espaciais (...). Alguns colaboram para o diagnóstico dos níveis de distribuição de renda e de sustentabilidade do desenvolvimento. É o caso do índice de desenvolvimento humano (IDH) e dos índices de pobreza e indigência, apresentados pela Fundação Getúlio Vargas. (...) Já o IDH da ONU utiliza, por exemplo, indicadores de escolaridade e de longevidade como medidas de sustentabilidade do desenvolvimento. (CRUZ, 2004, p. 77).

3. Sobre os localismos e seus mitos

Nos anos 1980 e 1990, ocorreram, no Brasil, significativas transformações, tais como o processo de redemocratização do país, a descentralização fiscal e o reconhecimento dos municípios como entes federativos, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Somadas ao aumento das desigualdades estruturais internas nas diversas fatias do território nacional, ressignificaram as formas de pensar e agir no campo das políticas públicas, influenciadas, ainda, pela globalização neoliberal.

Nesse cenário, as políticas públicas, outrora caracterizadas pelo centralismo financeiro, decisório e executor no plano federal, passaram a ser implementadas pelos municípios, como as políticas de saúde, dentre outras.

Brandão (2007) analisa criticamente as principais linhas do pensamento localista único, que se tornou predominante na discussão teórica sobre desenvolvimento em sua dimensão espacial (local, territorial, urbana e regional) e que se espalhou de forma desenfreada sem considerar as especificidades de um país-continente, diverso e heterogêneo como o Brasil. O autor preocupa-se com os "mitos e banalizações" no debate atual, que negligencia as pro-

O tema da dinâmica econômica regional foi estudado por diversos teóricos que buscaram demonstrar que, uma vez percebidas vantagens e/ou desvantagens comparativas regionais, o capital realiza um processo migratório, determinando, assim, uma dinâmica regional resultando em fortalecimento ou estagnação no processo de acumulação econômica em uma região. Assim, da década de 1950 até 1970, observa-se o Estado formulando políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional, visando criar novos polos econômicos, através de investimentos em infraestrutura e outros instrumentos de atração de investimentos. O Estado, devido às contradições do processo de desenvolvimento, deveria intervir a favor do desenvolvimento regional implementando políticas públicas ativas, dando origem a um novo modelo desenvolvimentista do Estado, que se tornou hegemônico nos países periféricos (Lima e Simões, 2010).

Com a reestruturação produtiva iniciada na década de 1970 e as mudanças decorrentes da queda do Muro de Berlim, que aceleraram a globalização neoliberal, ganham impulso as propostas de Desenvolvimento Econômico Local - DEL, que passaram a ser estimuladas e difundidas pelos organismos multilaterais, como a ONU e o Banco Mundial, produzindo visões apologéticas dessas concepções, o que será tratado a seguir. O contexto das mudanças nos mundos do trabalho e da produção, nas décadas de 1970 e 1980, revigorou o debate sobre a questão regional, em relação à globalização, formando novas nuances (Harvey, 1992 apud Barbosa, 2011), pois as desigualdades regionais persistem e reconfiguraram-se heterogeneamente, provocando a fragmentação territorial e social, para as quais diversas versões do localismo se propuseram a oferecer respostas.

fundas transformações que operam "nas temporalidades e espacialidades da riqueza capitalista" e com os desafios teórico-metodológicos que a nova realidade intensificada em sua complexidade impõe para desvendar o enigma das desigualdades socioespaciais no capitalismo contemporâneo.

Se, por um lado, houve a revalorização do território e da dimensão espacial do desenvolvimento, notadamente a local, por outro, parece ter se consolidado uma visão romântica, um "pensamento único localista" (BRANDÃO, 2007, p. 36). Verifica-se, assim, uma concepção do local como espaço privilegiado de intervenção política para a solução de todas as mazelas socioeconômicas, em detrimento das demais escalas territoriais. É como se "o local" tudo pudesse, "dependendo de sua vontade de auto impulso" (BRANDÃO, 2007, p. 39), para promover um virtuoso processo de desenvolvimento.

As abordagens teóricas localistas pecam ao desconSIDERAR a existência de hierarquias, hegemonias, poder e classes sociais e, em muitos casos, representam um retorno à conhecida discussão do espaço "receptáculo", do es-

paço "platô" em detrimento de uma visão mais consistente da produção (social) do espaço (social).

É preciso valorizar a dimensão territorial e articular com a dimensão do desenvolvimento econômico às escalas mais amplas. Existem forças endógenas, exógenas e hierárquicas que ganham uma nova significação a cada momento histórico. Existem fatores decisivos que são exógenos à localidade. Existem hierarquias. Existe poder. Enfrentar essas forças envolve uma visão sólida sobre a produção social do espaço, classes sociais, conflitos, decisões e poder, em suas articulações espaciais.

Em termos gerais, as bases dessa formulação são apontadas a partir de quatro conceitos essenciais: homogeneização, integração, polarização e hegemonia. Segundo Brandão (2007), esses conceitos permitem analisar as estruturas e dinâmicas sociais, historicamente determinadas, em sua dimensão espacial, visto que a expansão e a apropriação territoriais, a extensão e o controle da propriedade, foram funcionais às equações políticas e econômicas que se estruturam no País, redefinindo o desenvolvimento a uma escala nacional.

A influência de um localismo exacerbado, normalmente desconectado das decisões sobre os instrumentos de política macroeconômica, reduziu a noção de política de desenvolvimento regional e urbana a formatos institucionais, em grande parte das vezes orientado pelas agências multilaterais, por meio de recomendações, já tradicionais, mas apresentadas como instrumentos de modernização institucional pautadas na parceria "público-privada", poder de "governança" das organizações cooperativas e associativistas e da proliferação de agências e comitês. Há uma propaganda sobre possíveis vantagens comparativas, sob os critérios de competitividade e eficiência. Isso seria capaz de inserir a dinâmica local na modernidade, tendo em mente que o espaço local passa por um novo padrão de desenvolvimento, como aduz Brandão (2007):

Bastaria mostrar-se diferente e "especial", propagandeando suas vantagens comparativas de competitividade, eficiência, amenidades etc., para ter garantida sua inserção na modernidade. Essa luta dos lugares para realizar a melhor "venda da região ou da cidade", com a busca desenfreada de atratividade a novos investimentos, melhorando o "clima local dos negócios", subsidiando os custos tributários, logísticos, fundiários e sala-

ria dos empreendimentos, tem conduzido a um preocupante comprometimento, a longo prazo, das finanças locais e embotado o debate das verdadeiras questões estruturais do desenvolvimento. (BRANDÃO, 2007, p. 39)

A grande empresa é quem determina o final do jogo e define o vencedor da guerra de lugares. Afinal, qual é esse padrão de desenvolvimento? Quais as condicionantes que determinam um sentido de desenvolvimento desvinculado da produção capitalista do espaço? Essa posição localista abstrai os conflitos e fortalece uma visão institucionalista, baseada em práticas comunitárias e de reciprocidade. Dessa maneira, ignora os movimentos de resistência ou contra movimentos de resistência que buscam a emancipação das condições de exploração do trabalho. O pensamento único localista defende a visão de que haveria um processo de aprendizagem e de aquisições diferenciais em acúmulo coletivo, o que geraria vantagens pela proximidade física e pelo exercício de criatividade, de geração e apropriação de "sinergias coletivas". Caberia ao Poder Público promover ações geradoras de externalidades positivas, desobstruindo entraves microeconômicos e institucionais, atuando sobre as falhas do mercado.

Entretanto, segundo Brandão (2007):

Existe uma coesão orgânica extra localizada, que não é abalada pelas iniciativas empreendedoras ou pela atmosfera de progresso. Mas a visão da endogenia exagerada, não reconhecendo essa complexidade social, deposita na vontade dos atores sociais de um determinado recorte territorial todos os requisitos de superação do subdesenvolvimento. (BRANDÃO, 2007, p. 50)

Sabe-se que nenhum recorte espacial é natural. É preciso pensar um novo modelo de desenvolvimento nacional que articule as escalas local, microrregional, macrorregional e nacional, sem esquecer da integração do País à escala global.

Brandão (2007) aponta para a possibilidade de um verdadeiro projeto de nação a partir da discussão sobre o território e as potencialidades da formulação de uma política pública nacional de desenvolvimento. Isso porque, diante da ausência de um projeto nacional de desenvolvimento, são impossíveis um diagnóstico e uma política de desenvolvimento regional.

4. Considerações Finais

A análise comparativa entre as concepções teóricas sobre o desenvolvimento clareou as divergências dos diagnósticos e das proposições decorrentes das perspectivas que acentuam, em maior ou menor grau, o papel do Estado e do Mercado, a distribuição de renda e de proteção social, as políticas de planejamento territorial, dentre outras, no enfrentamento do subdesenvolvimento e da condição periférica e dependente de algumas nações, como é o caso dos países da América Latina.

O artigo apresentou um breve resumo de algumas teorias consideradas importantes para tratar da questão das desigualdades no desenvolvimento, terminando por focar

no debate acerca da valorização do local como instância suficiente de iniciativas de desenvolvimento, no contexto da globalização atual, que acentua desigualdades, o que evidencia a limitação das abordagens localistas.

Mediante o referencial teórico apresentado, o País só sairá da condição de heranças estruturais desfavoráveis a partir da construção de um diagnóstico e uma política nacional de desenvolvimento que incorpore as especificidades de cada região.

As abordagens "localistas" são limitadas para esse fim. Há desafios de várias ordens, principalmente aqueles relacionados às transformações recentes no padrão de desen-

volvimento capitalista e o papel que desempenham, nesse novo contexto, o local, a região e o espaço nacional.

É preciso reconstruir a escala nacional, elaborando políticas públicas e ações transversais nas demais escalas, que deverão ser devidamente articuladas e integradas pelo Estado para a efetivação de um projeto de desenvolvimento, levando-se em consideração as particularidades de cada fatia do território brasileiro, a diversidade e as assimetrias existentes.

REFERÊNCIAS

AZZONI, C. R. Onde produzir? Aplicações das teorias de localização no Brasil. IESP, 1985. Série Estudos Econômicos.

BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. O Desenvolvimento Regional no debate contemporâneo: a desnaturalização do discurso e das práticas. In: V Jornada Internacional de Políticas Públicas, 5., 2011, São Luiz. Anais. São Luiz: JIPP, 2011. p. 1 - 10. BRANDÃO, C. Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o global e o local. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Crescimento e Desenvolvimento Econômico. Notas para uso em curso de desenvolvimento econômico na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Junho de 2008.

_____. Crescimento e Desenvolvimento Econômico. 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2007/07.22.CrescimentoDesenvolvimento.Junho19.2008.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

CLEMENTE, A., HIGACHI, H. Y. Economia e Desenvolvimento Regional. São Paulo: Atlas, 2000.

CRUZ, J. L. V.. Modernização produtiva, crescimento econômico e pobreza no Norte Fluminense (1970-2000). Economia e Desenvolvimento no Norte Fluminense, da cana-de-açúcar aos *royalties* do petróleo, Campos dos Goytacazes, RJ, WTC Editora, 2004.

FURTADO, C. Características Gerais da Economia Brasileira, Revista de Economia Política, 4(1), março 1950.

_____. Ares do Mundo, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

_____. Cadernos do Desenvolvimento, ano 1, n. 1. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006.

_____. Desenvolvimento e subdesenvolvimento, 5ª edição, Rio de Janeiro, 2009.

JESUS, J. A. de; SPINOLA, N. D. Seis décadas da Teoria dos Polos de Crescimento:

O maior desafio das políticas públicas nacionais de desenvolvimento parece ser consolidar a desconcentração e a descentralização coordenadas, considerando as múltiplas escalas, evitando a atomização das ações. O localismo é uma perspectiva predominante nos países periféricos e tem a ilusão de romper com a estagnação de áreas não integradas no desenvolvimento nacional e/ou na globalização. Em verdade, é uma incompreensão quanto às articulações de escalas.

revisitando Perroux. Revista de Desenvolvimento Econômico - RDE. Ano XVII, n. 2. Dez 2015. Salvador, BA.

HAVEY, David. A condição pós-moderna. São Paulo: Loyola, 1992.

HIRSCHMAN, A. O. Estratégia do Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. (Primeira edição: 1958).

LIMA, A. C. da C.; SIMÕES, R. F. Teorias Clássicas do Desenvolvimento Regional e suas Implicações de Política Econômica: o caso do Brasil. Revista de Desenvolvimento Econômico - RDE. Ano XII, n. 21. Jun 2010. Salvador, BA.

LÖSCH, A. Teoria Econômica espacial. Buenos Aires, El Ateneo, Tradutor: Guillermo H. Arnold 1957.

KEYNES, J. M. Princípios de Economia: Tratado Introdutório. Série: Os Economistas São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARSHALL, A. Princípios de Economia: Tratado Introdutório. Série: Os Economistas São Paulo: Nova Cultural, 1985.

_____. Princípios de Economia. Série: Os Economistas São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MYRDAL, G. Economic theory and under-developed regions. Gerald Duckworth & CO. LTD: London, 1957.

ROSTOW, W. W. Etapas do Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

SCHUMPETER, J. A. Teoria do desenvolvimento econômico: Uma Investigação sobre Lucros, Capital, Crédito, Juro e o Ciclo Econômico. Série: Os Economistas São Paulo: Nova Cultural, 1996.

_____. Teoria do desenvolvimento econômico: O Fenômeno Fundamental do Desenvolvimento Econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1997 (Os Economistas) (Edição original: 1911).

SEN, A. Desenvolvimento com liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

NOTAS

1 - O encadeamento para trás seria o resultado do crescimento, independente de um determinado setor, sendo uma externalidade causada por investimentos anteriores.

2 - O encadeamento para frente decorre do aumento do volume de produção da indústria principal (matriz), que passa a exigir um aumento da produção das indústrias-satélite.



INFO ROYALTIES

análises permanentes de aspectos estratégicos sobre a distribuição dos royalties de petróleo

Acesse e saiba tudo: inforoyalties.ucam-campos.br

Transformações em Curso na

INDÚSTRIA PETROLÍFERA BRASILEIRA

Rosélia Piquet
Helder Queiroz Pinto Junior
Organizadores

Helder Queiroz, Edgar Almeida, Marcelo Colomer, Rosélia Piquet,
José Luís da Cruz, Denise Terra, Paula Nazareth, Marlúcia Lumbreras,
Nina Quintanilha, Henrique Oliveira, Fernanda Ribeiro

E-PAPERS EDITORA

