

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA MECÂNICA
COMISSÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA MECÂNICA

**A Política Energética e os Fundos Públicos Oriundos da
atual Lei do Petróleo.**

Autor: Filipe de Freitas Honorato
Orientador: Sinclair Mallet Guy Guerra

81/2006

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA MECÂNICA
COMISSÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA MECÂNICA
PLANEJAMENTO DE SISTEMAS ENERGÉTICOS

**A Política Energética e os Fundos Públicos Oriundos da
atual Lei do Petróleo.**

Autor: Filipe de Freitas Honorato
Orientador: Sinclair Mallet Guy Guerra

Curso: Planejamento de Sistemas Energéticos
Área de Concentração: Energia, sociedade e meio ambiente

Dissertação de mestrado acadêmico apresentada à comissão de Pós Graduação da Faculdade de Engenharia Mecânica, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Planejamento de Sistemas Energéticos

Campinas, 2006
S.P. – Brasil

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DA ÁREA DE ENGENHARIA E ARQUITETURA - BAE - UNICAMP

H759p Honorato, Filipe de Freitas
A política energética e os fundos públicos oriundos da atual Lei do petróleo / Filipe de Freitas Honorato. -- Campinas, SP: [s.n.], 2006.

Orientador: Sinclair Mallet Guy Guerra.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Mecânica.

1. Petróleo - Arrendamento. 2. Petróleo. 3. Rio de Janeiro (Estado). 4. Campos, Bacia de (RJ). 5. Royalties. 6. Participações Especiais. I. Guerra, Sinclair Mallet Guy. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Engenharia Mecânica. III. Título.

Titulo em Inglês: The energy politics and public fund proceeded from the current oil law.

Palavras-chave em Inglês: Gás leaser, Petroleum, Rio de Janeiro (Estado), Campos, Bacia de (RJ), Royalties, Special Participations.

Área de concentração: Energia, Sociedade e Meio Ambiente

Titulação: Mestre em Engenharia Mecânica

Banca examinadora: Denis José Schiozer e Paulo Roberto Ribeiro

Data da defesa: 18/05/2006.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA MECÂNICA
COMISSÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA MECÂNICA
PLANEJAMENTO DE SISTEMAS ENERGÉTICOS

Dissertação de Mestrado Acadêmico

**A Política Energética e os Fundos Públicos Oriundos da
atual Lei do Petróleo.**

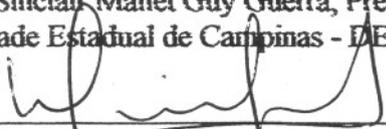
Autor: Filipe de Freitas Honorato

Orientador: Sinclair Mallet Guy Guerra

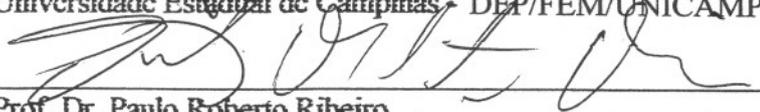
A Banca Examinadora composta pelos membros abaixo aprovou esta dissertação:



Prof. Dr. Sinclair Mallet Guy Guerra, Presidente
Universidade Estadual de Campinas - DE/FEM/UNICAMP



Prof. Dr. Denis José Schiozer
Universidade Estadual de Campinas - DEP/FEM/UNICAMP



Prof. Dr. Paulo Roberto Ribeiro
Universidade Estadual de Campinas - DEP/FEM/UNICAMP

Dedicatória

Dedico este trabalho aos meus pais, Elza e Cezar, a minha “segunda” mãe, Glória, aos meus irmãos Joana, Thiago e Lucas, e a meu amor, Mariana.

Agradecimentos

Este trabalho não poderia ser terminado sem a ajuda de diversas pessoas às quais presto minha homenagem:

Aos meus pais, Elza, Cezar e Glória, e irmãos, Joana, Thiago e Lucas, que me ajudaram como pesquisador, intelectual e homem, no decorrer da minha vida.

Aos meus amigos, Fabiano, Rômulo, Tito, Pedro, Nanci, Léo, Wellington, Alison, Junior, Tânia Carvalho e Ricardo Galveas.

A minha companheira Mariana, pelo amor e compreensão.

Ao meu orientador, Sinclair, que me mostrou os caminhos a serem seguidos.

Ao meu co-orientador, meu pai, que me ajudou bastante a pensar, conceber e realizar a dissertação.

A todos os professores e colegas do departamento, que ajudaram de forma direta e indireta na conclusão deste trabalho.

“Não há soluções técnicas para problemas políticos. Não há soluções políticas para problemas técnicos.”

Juliano Bastide, Sociólogo

Resumo

Honorato, Filipe, A Política Energética e os Fundos Públicos Oriundos da atual Lei do Petróleo, Campinas: Faculdade de Engenharia Mecânica, Universidade Estadual de Campinas, 2006. xxx p. Dissertação (Mestrado)

Este trabalho tem por objetivo analisar as rendas minerais, sob a ótica do Fundo Público. Inicialmente, o trabalho apresenta um marco teórico acerca das discussões teóricas sobre a importância do Estado na atividade extrativista (com destaque para a atividade petrolífera) e a evolução do pensamento sobre o Fundo Público. No capítulo três o trabalho dimensiona a importância da Bacia de Campos na economia brasileira e fluminense, explicando, um-a-um os municípios que fazem parte da zona principal de produção de petróleo. Simultaneamente, o trabalho delimita o grupo dos chamados Municípios do Petróleo. No Capítulo quatro, o trabalho apresenta a Lei do Petróleo, e simultaneamente, discute a sua relação com o Fundo Público. No capítulo cinco, o trabalho analisa as receitas realizadas pelos Municípios do Petróleo e as suas origens. Neste capítulo, o trabalho relaciona o grau de dependência dos Municípios do Petróleo em relação aos *Royalties* e *Participações Especiais*. O capítulo seis, analisa as despesas, por função, tentando apresentar tendências de comportamento dos gastos por parte dos Municípios do Petróleo. E por fim, nas considerações finais, o trabalho tece as críticas, relacionando os capítulos e a discussão teórica do Fundo Público.

Palavras Chave

Petróleo – Arrendamento, Petróleo, Rio de Janeiro (Estado), Bacia de Campos (RJ), Royalties, Participações Especiais.

Abstract

Honorato, Filipe, *The Energy Politics and Public Fund proceeded from the current Oil Law*, Campinas: Faculty of Mechanical Engineering, Universidade Estadual de Campinas, 2005. xxx p. Dissertação (Master).

This work has for objective to analyze the mineral incomes, under the optics of Government securities. Initially, the work presents a theoretical landmark concerning the theoretical quarrels on the importance of the State in the extract activity (with prominence for the petroliferous activity) and the evolution of the thought on Government securities. In chapter three, the work measures the importance of the “Bacia de Campos” in the Brazilian and in the state of Rio de Janeiro economy, explaining, one by one the cities that are part of the main zone of oil production. Simultaneously, the work delimits the group known as Cities of the Oil. In Chapter four, the work presents the Oil Law, and simultaneously, explains its relation with Government securities. In chapter five, the work analyzes the incomes carried through for the Cities of the Oil and its origins. In this chapter, the work relates the dependence degree of the Cities of the Oil in relation to the Royalties and Special Participations. Chapter six analyzes the expenditures, by function, trying to present trends of expenses behavior of the Cities of the Oil. Finally, in the final considerations, the work weaves the critics, relating the chapters and the theoretical quarrel of Government securities.

Key Words

Gás leaser, Petroleum, Rio de Janeiro (Estado), Bacia de Campos (RJ), Royalties, Special Participations.

Índice

Dedicatória	v
Agradecimentos	vi
Resumo	viii
Abstract	x
Índice	xii
Lista de Figuras	xv
Lista de Tabelas e Gráficos	xvi
Nomenclaturas	xx
Capítulo 1	1
Introdução	1
Capítulo 2	5
Marco Teórico	5
2.1 <i>Petróleo e desenvolvimento: experiências internacionais e a síndrome holandesa</i>	5
2.2 <i>O Desenvolvimento em Áreas Extrativistas: a importância do Estado</i>	11
2.3 <i>Do século XIX à economia Keynesiana: arcabouços históricos para o Fundo Público.</i>	23
2.4 <i>A Economia Keynesiana e o Fundo Público.</i>	28
2.5 <i>As Características dos Fundos Públicos</i>	33
Capítulo 3	37

A Renda Mineral Petrolífera no Brasil e o Fundo Público _____ 37

<i>3.1 Renda Mineral no Mundo</i> _____	37
<i>3.2 A Renda Mineral no Brasil: um breve histórico</i> _____	40
<i>3.3 A Lei do Petróleo</i> _____	42
3.3.1 Pagamento pela Ocupação ou Retenção de Área – Art. 28º do Decreto nº 2.705/98 _____	44
3.3.2 Bônus de Assinatura – Art. 9º do Decreto nº 2.705/98 _____	45
3.3.3 Participação Especial – Art. 21º do Decreto nº 2.705/98 _____	45
3.3.4 <i>Royalties</i> do Petróleo – Art. 11º do Decreto 2.705/98 _____	47
<i>3.4 A Fiscalização das Rendas Minerais</i> _____	50
<i>3.5 As Rendas Minerais e o Fundo Público</i> _____	53
3.4.1 Fundo Especial _____	54
3.4.2 Agência Nacional do Petróleo _____	54
3.4.3 União _____	54
3.4.4 Estados _____	56
3.4.5 Municípios _____	59

Capítulo 4 _____ 62

A Bacia de Campos e os Municípios da Zona Principal de Produção do Petróleo na Região Norte Fluminense e na Baixada Litorânea _____ 62

<i>4.1 – A Bacia de Campos: história, consolidação, estrutura e importância econômica</i> _____	62
<i>4.2 – Caracterizando os Municípios da Zona Principal de Produção de Petróleo da Bacia de Campos</i> _____	72
4.2.1 – Aspectos demográficos: algumas considerações _____	74
<i>4.3 – Metodologia para a formação do grupo Municípios do Petróleo: auxílio na análise das receitas e despesas.</i> _____	78

Capítulo 5 _____ 80

Análise das Receitas dos Municípios da Zona Principal de Produção do Petróleo _____ 80

<i>5.1 – Introdução às receitas dos Municípios Fluminenses: análise das receitas realizadas</i> _____	81
<i>5.2 – Análise das receitas (sem Royalties e Participações Especiais)</i> _____	88
5.2.1 – Receita Próprias (sem Royalties e Participações Especiais) _____	90
5.2.2 – Transferências Correntes da União e do Estado _____	94
5.2.3 – Receita de Capital _____	98
<i>5.3 – Royalties e Participações Especiais</i> _____	99
5.3.1 – O grau de dependência acerca dos <i>Royalties</i> do petróleo _____	102

Capítulo 6 _____ 107

Análise das Despesas dos Municípios da Zona Principal de Produção do Petróleo _____ 107

<i>6.1 Habitação e Urbanismo</i> _____	108
<i>6.2 Transportes</i> _____	109

<i>6.3 Saúde e Saneamento</i>	110
<i>6.4 Assistência e Previdência Social</i>	112
<i>6.5 Educação e Cultura</i>	114
<i>6.6 Trabalho e Desenvolvimento Econômico, Agricultura, Indústria, Comércio e Serviços: Rubricas de Geração de Renda e Emprego e Desenvolvimento Sustentável.</i>	116
<i>6.7 Administração e Planejamento</i>	119
<i>6.8 Legislativo</i>	122
<i>6.8 Outras</i>	126
Capítulo 7	128
Conclusões	128
Referências Bibliográficas	135
Anexos	158
<i>Tabelas e Quadros</i>	158

Lista de Figuras

Figura 2.1 – Tipos de setores econômicos e os seus potenciais de conexão, de acordo com Chenery e Watanabe	39
Figura 2.2 – Conclusões acerca das perspectivas de desenvolvimento em áreas extrativistas X Políticas públicas	42
Figura 3.1 – Valores unitários do pagamento pela ocupação ou retenção de área	64
Figura 4.1 – Limites Territoriais na Plataforma Continental	83
Figura 4.2 – Municípios do Estado do Rio de Janeiro, pertencentes a Zona Principal de Produção de petróleo da Bacia de Campos	94
Figura 4.3 – Taxa de Crescimento Vegetativo, 1997-2001	95

Lista de Tabelas e Gráficos

Gráfico 4.1 – PIB, por região de governo do Estado do Rio de Janeiro, 2003 (em %)	89
Gráfico 4.2 – PIB, por setor econômico do Estado do Rio de Janeiro, 2003 (em %)	90
Gráfico 5.1 – Total das receitas realizadas pelos Municípios do Petróleo , 1997 – 2003	104
Gráfico 5.2 – Comparação entre a média de receita <i>per capita</i> realizada dos Municípios do Petróleo e pelos demais municípios fluminenses, 1997-2003 (em R\$)	105
Gráfico 5.4 – Composição das receitas dos Municípios do Petróleo , 1997-2003 (em %)	109
Gráfico 5.5 – Composição das demais receitas próprias dos Municípios do Petróleo , 1997-2003	111
Gráfico 5.6 – Transferências da União e do Estado do Rio de Janeiro, 1997-2003 (em R\$)	116
Gráfico 5.7 – Transferências de capital, 1997-2003 (em R\$)	119
Gráfico 5.8 – Composição das receitas dos Municípios do Petróleo , 1997-2003 (em %)	121
Gráfico 6.1 – Participação das rubricas habitação e urbanismo nas despesas totais, 1997/2003 (em %)	128
Gráfico 6.2 – Participação das rubricas transporte nas despesas totais, 1997/2003 (em %)	130

Gráfico 6.3 – Participação das rubricas saúde e saneamento nas despesas totais, 1997/2003 (em %)	132
Gráfico 6.4 – Participação das rubricas assistência e previdência social nas despesas totais, 1997/2003 (em %)	134
Gráfico 6.5 – Participação das rubricas educação e cultura nas despesas totais, 1997/2003 (em %)	135
Gráfico 6.6 – Participação das rubricas de geração de renda, emprego e desenvolvimento nas despesas totais, 1997/2003 (em %)	137
Gráfico 6.7 – Participação das rubricas administração pública e planejamento nas despesas totais, 1997/2003 (em %)	141
Gráfico 6.8 – Participação das rubricas administração pública e planejamento nas despesas totais, 1997/2003 (em R\$)	142
Gráfico 6.9 – Participação das rubricas legislativo nas despesas totais, 1997/2003 (em %)	144
Gráfico 6.10 – Comparação entre as rubricas administração direta e legislativo e suas linhas de tendência, 1997/2003	146
Gráfico 6.11 – Participação da rubrica outras despesas nas despesas totais 1997/2003 (em %)	148
Tabela 3.1 – Alíquota Média dos <i>Royalties</i> nas Bacias de Petróleo Brasileiras	68
Tabela 3.2 – Distribuição dos <i>Royalties</i> do Petróleo, segundo beneficiários	69

Tabela 3.3 – Resumo da Consolidação das Participações Governamentais de 1999 a 2004, em R\$ 1.000,00 _____	73
Tabela 3.4 – Fundo do petróleo – autorizado X liquidado, entre 2001 e 2005 _____	76
Tabela 3.5 – Distribuição dos <i>Royalties</i> e <i>Participações Especiais</i> no estado do Rio de Janeiro, em R\$ 1.000,00 e em % (1997 - 2002) _____	77
Tabela 3.6 – Distribuição dos <i>Royalties</i> e <i>Participações Especiais</i> dos Municípios do estado do Rio de Janeiro, em R\$ 1.000,00 e em % (1997 - 2002) _____	81
Tabela 4.1 – Campos em produção da fase de produção em 31/12/2003 _____	86
Tabela 4.2 – Blocos na fase de exploração em 31/12/2003 _____	87
Tabela 4.3 - Características dos municípios da zona principal de produção de petróleo da Bacia de Campos _____	92
Tabela 4.4 – Taxa de crescimento vegetativo do Estado do Rio de Janeiro e dos Municípios do Petróleo , 2001/2005 (em %) _____	96
Tabela 5.1 – Receita realizada, receita realizada <i>per capita</i> e crescimento da receita realizada, por município – 1997/2003 _____	103
Tabela 5.2 – Crescimento da receita realizada, por município – 1997/2003 (em %) _____	107
Tabela 5.3 – Composição das demais receitas Municípios do Petróleo , 1997-2003 (em R\$) _____	112
Tabela 5.4 – Composição das receitas dos Municípios do Petróleo , 1997-2003 (em R\$) _____	116
Tabela 5.5 – PRrpe – Indicador de participação dos recursos provenientes dos <i>Royalties</i> e <i>Participações Especiais</i> nas receitas correntes líquidas, 1997-2003 _____	123

Nomenclaturas

Abreviações

EUA – Estados Unidos da América
AP – Área de Ponderação
RDC – *Resource-Dependent Communities* (Comunidades Dependentes de Recursos Naturais)
OPEP – Organização dos Países Produtores de Petróleo
LIMA – Laboratório Interdisciplinar de Meio Ambiente
CNP – Conselho Nacional do Petróleo
OIC – *Offshore Technology Conference*
CNPE – Conselho Nacional de Política Energética
MME – Ministério das Minas e Energia
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
TCU – Tribunal de Contas da União
TCE-RJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TCM-RJ – Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro
STF – Superior Tribunal Federal
FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MF – Ministério da Fazenda
MD – Ministério da Defesa
SBPC – Sociedade Brasileira de Ciência
ABC – Academia Brasileira de Ciências
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CNPQ – Conselho Nacional de Ensino e Pesquisa
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
PRrpe – Participação dos Recursos dos *Royalties e Participações Especiais* nas receitas correntes líquidas

Siglas

ONU – Organização das Nações Unidas
ABAV – Associação Brasileira das Agências de Viagens

ANP – Agência Nacional do Petróleo
MP – Ministério Público
BPD – Barris de Petróleo Dia
CIDE – Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro
CEDAE – Companhia Estadual de Abastecimento de Água e Esgoto
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPTU – Imposto sobre Propriedade Territorial e Urbana
ISS – Imposto sobre Serviços
ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens e Imóveis
IPI – Imposto Propriedade Industrial
IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR – Imposto de Renda
M³ – metro cúbico
Petrobras – Petróleo Brasileiro S/A
Reduc – Refinaria de Duque de Caxias
Regap - Refinaria Gabriel Passos
SNIU – Sistema Nacional de Indicadores Urbanos

Capítulo 1

Introdução

Desde a criação da Petrobras em 1953, no Governo do presidente Getúlio Vargas, até as descobertas de petróleo na Bacia de Campos nos anos 1970 e o início da exploração nos anos 1980, a indústria de petróleo brasileira vem se destacando pela inovação tecnológica nos diversos setores da cadeia extrativa e ao mesmo tempo, na reprodução de empregos e renda, seja através do efeito multiplicador da renda decorrente dos maciços investimentos na cadeia produtiva, seja decorrente dos royalties e participações especiais pagas aos estados e municípios.

Consequentemente, os royalties e participações especiais são uma importante fonte de receitas dos municípios fluminenses, em especial os da Bacia de Campos. Em alguns casos, estes valores superam 50% do PIB municipal. Segundo Pacheco (2005), esses recursos reverteram a *“situação deficitária em que se encontravam esses municípios [da Bacia de Campos]”*¹. Os principais receptores royalties e participações especiais no território nacional, e que compõe os **Municípios do Petróleo**² do Estado do Rio de Janeiro, são: Campos dos Goytacazes, Carapebus, Macaé, Quissamã, São João da Barra, Armação de Búzios, Cabo Frio, Casimiro de Abreu e Rio das Ostras. Os cinco primeiros, localizam-se na Região Norte Fluminense e, os seguintes, na Região da Baixada Litorânea.

¹ Pacheco (2005), p. 7.

² Todas às vezes, ao longo do trabalho, que aparecer a expressão **Municípios do Petróleo**, estarão sendo feitas referências aos 9 municípios descritos.

Como o petróleo dura em média entre 20 e 25 anos, o receio da “síndrome holandesa” como ocorrido em outros países no mundo, nos fez questionar o modelo de cobrança, fiscalização, recepção e utilização, das rendas minerais por estes municípios fluminenses. Acréscimos de rendas não significam desenvolvimento econômico e diversificação da economia. Grande parte dos **Municípios do Petróleo**, já passaram por situações semelhantes.

A Região Norte Fluminense, onde se concentram a maior parte dos municípios de análise deste trabalho, começou a ser efetivamente ocupada no período colonial brasileiro do final do século XVIII. Tendo como epicentro Campos dos Goytacazes, a lavoura açucareira foi lentamente ocupando toda a região. No mesmo período, ocorre a transferência da capital do Brasil de Salvador para o Rio de Janeiro, com a Coroa Real Portuguesa e seu séquito acompanhando a mudança. Com mercados e mercadores que viabilizaram a exportação de açúcar, a região consolidou o mais importante complexo agro-exportador açucareiro do Sudeste brasileiro do século XIX. A atividade açucareira foi marca registrada da região e agente motriz da economia até os primeiros anos da República. Os “Barões do Açúcar” de Campos, Quissamã e Macaé, dominavam a vida econômica, política, social e cultural da Província do Rio de Janeiro e depois da República, do Estado do Rio de Janeiro. Prova disso é que a primeira cidade brasileira (e da América do Sul) abastecida com luz elétrica foi Campos dos Goytacazes, em 1883 (PUC, 2002; Rio Virtual, 2005). O grande símbolo do poder e da importância da região no cenário nacional recebeu o nome de Nilo Peçanha. Governador, Vice-presidente e Presidente da República (1909-1910), Nilo Peçanha foi o exemplo de um passado de glória e poder na Região.

O cenário canavieiro favorável a Região não gerou desenvolvimento social. Pelo contrário, promoveu um modelo de desenvolvimento das riquezas individuais, em prol de grupos econômicos específicos. A consequência disso, foi a manutenção de um modelo falido economicamente, baseada na antiga estrutura agrária, onde predominava a baixa produtividade associada à larga utilização do trabalho precário – inclusive infantil e escravo –, a falta de investimentos, a falta de empregos formais e a degradação urbana. O desenvolvimento não ocorreu de forma sustentável. Portanto, com o fim da economia açucareira, a Região, ficou sem alternativas econômicas e a sociedade entrou em processo de degradação. O processo migratório aprofundou-se. Com a substituição do modelo agrário exportador canavieiro no cenário nacional,

a Região Norte Fluminense, perdeu importância econômica e política. Conseqüentemente, níveis de renda e pobreza tornaram-se mais acentuados.

Na década de 1980, com o advento do Pró-álcool, a região voltou a ter importância no cenário nacional. Novamente sua economia agrária foi impulsionada e houve uma revitalização da economia da região. Porém, o modelo econômico era o mesmo que persistia desde o século anterior. O fim do pró-álcool levou os níveis econômicos da região a níveis de pobreza que em alguns casos, eram ainda piores que os anteriores.

Com a descoberta de petróleo na Bacia de Campos, a história apresentou outra oportunidade para a Região gerar um ciclo econômico capaz de tornar sustentável o desenvolvimento. As prefeituras passaram a contar com uma quantidade expressiva de recursos. Após 1997, a receita proveniente dos *Royalties* e *Participações Especiais* passou a superar 50% do PIB de alguns municípios da região.

Os recursos do petróleo, nem sempre são bem administrados, de forma a fazer com que os retornos sejam proporcionais ao volume recebido. É difícil indentificar com precisão as razões para este fenômeno ocorra, porém algumas hipóteses são:

- Prevalência de *rent-seeking* (oportunismo)³ e/ou concentração de poder político e econômico;
- Ausência de contra pressões políticas;
- Incentivos anti-democráticos por parte da política internacional (ex: uma companhia de petróleo pode fazer negócios menos transparentes com governos ou pode pagar gratificações secretas impossíveis de serem rastreadas);
- Legislação, fiscalização e transparência inadequadas;

³ O *rent-seeking* é um comportamento generalizado que tem por objetivo a captura de petro-dolares através de meios improdutivos e até mesmo corruptos.

- Ineficiência na gestão dos recursos públicos, seja pelo lado da receita, seja pelo lado das despesas;

Este estudo procura tratar destas duas últimas hipóteses. Procura-se nessa dissertação analisar os modelos de cobrança, de fiscalização, de recepção (sejam diretas, sejam indiretas) e de utilização, das diversas formas de rendas minerais, sob o olhar teórico do **Fundo Público**, com o intuito de apontar problemas e propor alternativas para que o planejador público, de forma a utilizar os recursos energéticos de forma a promover o desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, a dissertação foi dividida em cinco pontos, distribuídos em sete capítulos. No primeiro capítulo temos a introdução.

No segundo capítulo, são apresentadas as experiências internacionais, os fundamentos, a concepção e as características centrais do Fundo Público.

No terceiro capítulo, são apresentados aspectos ligados a regulamentação, as responsabilidades, as cotas de cada ente público, a fiscalização e a relação com o **Fundo Público**.

No quarto capítulo, é apresentada a Bacia de Campos em três segmentos. O primeiro apresenta história, estrutura, importância econômica e apresentação da principal região de produção de petróleo do Estado do Rio de Janeiro. A segunda, explicita apresentações e análises de características. A terceira, apresenta as motivações para o agrupamento, importantes no decorrer do trabalho.

No quinto capítulo, busca-se analisar as receitas dos **Municípios do Petróleo**, seja pelo aspecto exclusivo das rendas minerais, seja pelo aspecto das demais receitas.

No sexto capítulo, busca-se analisar as despesas dos **Municípios do Petróleo**.

No sétimo e último capítulo do trabalho, são apresentadas as conclusões.

Capítulo 2

Marco Teórico

Este capítulo tem por objetivo apresentar a linha teórica adotada neste trabalho, baseada no conceito e na concepção do **Fundo Público**. Para isso, este capítulo é sub-dividido em cinco itens distintos. No primeiro item, são apresentadas de forma resumida, experiências internacionais acerca da relação existente entre a descoberta do petróleo e o desenvolvimento econômico resultante. No segundo item, é apresentada a importância do Estado e de ações oriundas por parte do poder público, no desenvolvimento de áreas econômicas de base extrativista, principalmente, em áreas de extração de petróleo. No terceiro item, são apresentados os arcabouços histórico-teóricos que proporcionaram a revolução keynesiana e a composição do **Fundo Público**. No quarto item, são apresentadas as características do **Fundo Público** moderno. No quinto e último item, o trabalho apresenta as características necessárias para que um **Fundo Público** seja completo e tenha eficácia social.

2.1 Petróleo e desenvolvimento: experiências internacionais e a síndrome holandesa

A experiência vivida pela maioria dos países exportadores de petróleo durante as últimas décadas conta uma história que difere das expectativas de desenvolvimento e progresso. Segundo Scheiber (2002), em grande parte dos países detentores de petróleo, dentre eles a Argélia, Angola, Congo, Equador, Gabão, Irã, Iraque, Kuwait, Líbia, Peru, Qatar, Arábia Saudita e Trinidad e Tobago, o fracasso no impulso ao desenvolvimento foi muito severo, com valores

reais de rendimento per capita alcançando níveis muitas vezes inferiores aos dos anos setenta e oitenta. Entre os anos de 1970 e 1983, os países pobres de recursos (sem petróleo) cresceram quatro vezes mais rapidamente que os países ricos em recursos (com petróleo) – apesar do fato de terem metade das poupanças. (Sachs, 1995)

Os resultados negativos de desenvolvimento associados ao petróleo e a outros minerais são conhecidos como a “maldição dos recursos”. Essa expressão refere-se essencialmente à associação inversa entre o crescimento e a abundância de recursos naturais, especialmente minerais e petróleo. Como consequência adversa da indústria do petróleo, as atividades produtivas não-petrolíferas (como a indústria e a agricultura), são afetadas num fenômeno chamado de Doença Holandesa.

A Doença Holandesa acontece quando uma alta do petróleo faz subir a taxa real de câmbio da moeda nacional, tornando a maioria das outras exportações não-competitivas. Simultaneamente, a Doença Holandesa persistente provoca um aumento rápido (por vezes distorcido), de serviços, transportes e construção, enquanto desencoraja o surgimento de novas atividades. Exportações agrícolas, atividade de mão-de-obra intensiva e de particular importância para os países mais pobres, são afetadas negativamente pela dinâmica econômica da exploração do petróleo. A pouca atenção para com os demais setores da economia nesses países, não só os tornam mais dependentes do petróleo, como também pode conduzir a sua economia a uma perda permanente de competitividade.

Segundo Sachs (1995), os países dependentes do petróleo como principal item de exportação, possuem um desempenho pior do que outros países em vias de desenvolvimento, principalmente se levado em consideração seus fluxos de receitas, num fenômeno conhecido como “paradoxo da abundância”.

A Nigéria é um bom exemplo. Segundo o UN Integrated Regional Information Network (2002), o país possui reservas comprovadas de aproximadamente 30 bilhões de barris e ganhos acumulados em torno de U\$ 340 bilhões. Segundo a mesma fonte, as receitas do petróleo representaram para o ano de 2001, 83% da renda governamental federal, mais de 95% das

receitas de exportação e equivalente a 40% do PIB⁴. Porém, segundo o relatório de Desenvolvimento Humano da ONU, no ano de 2004 mais de 70% da população vivia com menos de um dólar por dia, 43% não tinha acesso a saneamento básico nem água limpa e a mortalidade infantil está entre as mais altas do mundo.

As rendas minerais na Nigéria são repartidas entre as três esferas: 48,5% para o governo federal; 24% para os estados e 20% para os governos locais, com os 7,5% restantes sendo direcionados para fundos especiais, sendo apenas um diretamente relacionado ao desenvolvimento⁶. Segundo a Catholic Relief Services (2003, p.26), na Nigéria, “não existem regras fiscais para assegurar a sustentabilidade fiscal, ou a equidade entre gerações”⁷. A percentagem de pessoas que vivem na pobreza aumentou de 28% em 1980, para 66% em 1996, e os rendimentos per capita, decaíram de US\$ 800 (1980) para US\$ 300 em 2002. (ONU, 2004)

Outro exemplo é o Gabão. Segundo o *Economist Intelligence Unit* (2003), o país é um dos mais ricos da África, com o PIB *per capita* de US\$ 3.180 em 2000, e onde o setor do petrolífero representou 73% do PIB de 2002. O país, que possui uma população estimada de 1 milhão e 300 mil habitantes, ocupava em 2002, o 117º lugar entre 173 países do ranking do índice de desenvolvimento humano (ONU, 2004).

⁴ Produto Interno Bruto (PIB): refere-se ao valor agregado de todos os bens e serviços finais produzidos dentro do território econômico do país, independente da nacionalidade dos proprietários das unidades produtoras desses bens e serviços. Exclui transações intermediárias e pode ser calculado sob três aspectos:

1. Ótica da Produção: o PIB corresponde à soma dos valores agregados líquidos dos setores primário, secundário e terciário da economia, mais os impostos indiretos, mais a depreciação do capital, menos os subsídios governamentais;
2. Ótica da Renda: é calculado a partir das remunerações pagas dentro do território econômico do País, sob a forma de salários, juros, aluguéis e lucros distribuídos; somam-se a isso os lucros não distribuídos, os impostos indiretos e a depreciação do capital, e finalmente, subtraem-se os subsídios;
3. Ótica do Dispêndio: resulta da soma dos dispêndios em consumo das unidades familiares e dos governo, mais as variações de estoques, menos as importações de mercadorias e serviços e mais as exportações. Sob esta ótica, o PIB também é denominado Despesa Interna Bruta.

⁵ P. 150 e 168.

⁶ O Governo Federal determinou que as rendas do petróleo superiores a US\$ 20 por barril devam ser atribuídos a uma conta especial para o desenvolvimento, porém esta norma não é obrigatória e não tem sido cumprida. (p. 26, CRS, 2003)

⁷ Segundo Silverstein (2003), perto de US\$ 4 bilhões de fundos governamentais (sendo mais de 90% oriundos de rendas do petróleo), forma “roubados” pelo General Sani Abacha durante a ditadura nos anos 1990. Além disso, a CRS (2002; p.27), chama atenção para o “bunkering” (roubar petróleo), realizado por grupos criminais organizados, que carregam barris de petróleo em navios carga, com custo estimado para companhia de 20% de sua produção.

Porém, segundo a Catholic Relief Services (2003, p.28), a produção de petróleo no Gabão encontra-se em declínio.

“A não ser que haja novas descobertas, o Gabão poderá em breve ser o desafortunado pioneiro na busca por um futuro viável pós-petróleo. De acordo com informações do Ministério das Finanças no final de 2002, a produção tinha diminuído um terço e as receitas governamentais metade nos últimos cinco anos.”

Segundo o FMI (2002), a produção de petróleo no Gabão deve voltar a diminuir a metade em 2006, chamando atenção para o movimento de desinteresse das grandes companhias de petróleo que estão se retirando do país (em busca de petróleo em outros locais), sendo substituído, porém em escala reduzida, por companhias menores e independentes, dispostas a desenvolver campos reduzidos.

Segundo Pourtier (1989), o Gabão sofre da doença holandesa: com exceção da exploração de recursos de silvicultura e o setor mineiro em declínio, toda a atividade está concentrada nos centros urbanos⁸; a produção de comida é irrelevante e anti-econômica, tendo sido praticamente extinta após a descoberta de petróleo; o governo perdeu o controle de suas despesas e não consegue negociar suas dívidas externas; e, o país depende completamente da importação de produtos, bens de consumo e equipamentos para a sua manutenção. Somado aos aspectos apontados por Pourtier (1989) para o Gabão, existe um acréscimo pela *Catholic Relief Services* (2003): a corrupção.

“É difícil seguir o rastro de como os dinheiros do petróleo foram gastos – até mesmo para instituições financeiras internacionais. O Gabão foi o epicentro de uma seqüência de escândalos associados a Elf Aquitaine ao longo dos anos noventa, incluindo alegações de negócios secretos de petróleo e o uso dos seus bancos para lavagem de muito dinheiro, associado ao financiamento de políticos

⁸ No Gabão, 70% da população vive em apenas três cidades: Libreville, Port-Gentil e Franceville. (Pourtier, 1989, p.274)

e de partidos franceses. (...) Há relutância do governo em apresentar ao FMI dados-chaves sobre a indústria do petróleo. Enquanto isso, as leis que visam a aplicação mais cuidadosa dos petrodólares não são obedecidas. Em 1998, por exemplo, foi criado o Fundo para Gerações Futuras, para captar 10% das receitas do petróleo orçamentadas e 50% das receitas de lucros inesperados, para uso futuro. Mas nunca foi feito qualquer depósito.”

Porém, a economia do petróleo não apresenta apenas exemplos negativos. A Noruega prova que as altas nos recursos do petróleo também podem ser benéficas⁹. Segundo dados oficiais da Embaixada da Noruega no Brasil (2006), o país possuía em 2002, aproximadamente 50% das reservas de petróleo e gás ainda existentes na Europa Ocidental, tendo exportado em média 3,1 milhões de barris por dia – o terceiro maior exportador de petróleo bruto no mundo –, e 11% do consumo europeu de gás, o quarto maior exportador de gás do mundo. No mesmo ano, o petróleo bruto e gás natural, representaram, aproximadamente 44% do total do valor das exportações norueguesas e 19% da cota-parte no PIB.

A fim de impedir que as receitas do petróleo tenham um impacto negativo na economia do país, o parlamento norueguês criou, em 1990, o Fundo do Petróleo do Governo Norueguês. O objetivo do fundo é investir partes dos lucros gerados pela extração do petróleo norueguês – sobretudo através dos impostos pagos pelas companhias petrolíferas e pelas licenças de exploração. No primeiro trimestre de 2005, segundo a Embaixada Norueguesa (2006), o valor do fundo era de cerca de 1 trilhão de coroas norueguesas, o correspondente a 170 milhões de dólares.

Os recursos do petróleo capturados pelo governo norueguês, foram utilizados para que o país, de um dos mais pobres do mundo até a descoberta de petróleo em 1969, tornar-se um dos

⁹ Segundo a *Catholic Relief Services* (2003; p.87), “testemunhou-se também impactos positivos da riqueza de recursos naturais no Canadá, Austrália, e nos Estados Unidos durante a primeira onda de desenvolvimento dos combustíveis fósseis. Mas estes países já tinham setores industriais competitivos anteriores ao desenvolvimento dos seus recursos minerais, ao contrário de exportadores de petróleo nos países menos desenvolvidos, onde essa seqüência é invertida. Além disso, o petróleo não era um artigo primário de exportação; era usado internamente. Finalmente, a principal exportação, em cada um destes casos, não era o petróleo.”

primeiros países no índice de desenvolvimento humano (IDH)¹⁰, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2006). A experiência norueguesa tem sido expandida para outros países no mundo.

¹⁰ Índice de Desenvolvimento Humano (IDH): o Índice de Desenvolvimento Humano tem por objetivo oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da "felicidade" das pessoas, nem indica "o melhor lugar no mundo para se viver".

Além de computar o PIB per capita, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, o IDH também leva em conta dois outros componentes: a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. A renda é mensurada pelo PIB per capita, em dólar PPC (paridade do poder de compra, que elimina as diferenças de custo de vida entre os países). Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de 0 a 1. Classifica os países com índices considerados de baixo, médio ou alto grau de desenvolvimento, respectivamente nas faixas de 0 a 0,5, de 0,51 a 0,8 e de 0,81 a 1,00. Quanto mais próximo a 1,00, melhor o IDH, portanto maior o nível de desenvolvimento humano apurado.

Apesar de ter sido publicado pela primeira vez em 1990, o índice foi recalculado para os anos anteriores, a partir de 1975. Aos poucos, o IDH tornou-se referência mundial. É um índice-chave dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas e, no Brasil, tem sido utilizado pelo governo federal e por administração Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), que pode ser consultado no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, um banco de dados eletrônico com informações sócio-econômicas sobre os 5.507 municípios do país, os 26 Estados e o Distrito Federal.

"Devo reconhecer que não via no início muito mérito no IDH em si, embora tivesse tido o privilégio de ajudar a idealizá-lo. A princípio, demonstrei bastante ceticismo ao criador do Relatório de Desenvolvimento Humano, Mahbub ul Haq, sobre a tentativa de focalizar, em um índice bruto deste tipo - apenas um número -, a realidade complexa do desenvolvimento e da privação humanos. (...) Mas, após a primeira hesitação, Mahbub convenceu-se de que a hegemonia do PIB (índice demasiadamente utilizado e valorizado que ele queria suplantare) não seria quebrada por nenhum conjunto de Tabelas. As pessoas olhariam para elas com respeito, disse ele, mas quando chegasse à hora de utilizar uma medida sucinta de desenvolvimento, recorreriam ao pouco atraente PIB, pois apesar de bruto era conveniente. (...) Devo admitir que Mahbub entendeu isso muito bem. E estou muito contente por não termos conseguido desviá-lo de sua busca por uma medida crua. Mediante a utilização habilidosa do poder de atração do IDH, Mahbub conseguiu que os leitores se interessassem pela grande categoria de Tabelas sistemáticas e pelas análises críticas detalhadas que fazem parte do Relatório de Desenvolvimento Humano." Amartya Sen, Prêmio Nobel da Economia em 1998, no prefácio do RDH de 1999. Fonte (PNUD, 2005)

Nota Metodológica: apesar de ser um indicador bastante eficiente para análise das disparidades no desenvolvimento da região, o IDH-M não é uma ferramenta eficiente para este trabalho. Isso se deve a alguns motivos: 1) o período de análise espacial de dez anos (como do IDH), não gera informações eficientes acerca do impacto dos Royalties e Participações Especiais nos municípios de análise; 2) os dados utilizados para a composição do índice, são oriundos em sua maioria do censo de 2000, e capturados nos anos de 1998 e 1999, isto é, logo após a implantação da Lei do petróleo; 3) alguns dados, como os de saúde, por exemplo, são de 1996; 4) a metodologia do IDH, não permite comparabilidade entre períodos. Porém, este trabalho apresenta os valores dos IDHs municipais, apenas como forma de enriquecimento acerca da situação do município, além de fonte de informação para outros possíveis pesquisadores.

2.2 O Desenvolvimento em Áreas Extrativistas: a importância do Estado

Leigos e estudiosos do desenvolvimento e do bem-estar social, muitas vezes, manifestam surpresa perante a pobreza material de povos que vivem em territórios ricos em recursos naturais. Existe inclusive uma percepção enraizada em que as regiões ou países ricos em recursos naturais “deveriam ter” populações e sociedades prósperas, desenvolvidas, saudáveis e muito felizes. Esta percepção, que caracteriza (na maioria das vezes) os intelectuais, políticos, tomadores de decisão, sociedade civil e população de maneira geral, aponta para a sustentabilidade no desenvolvimento e da exploração dos recursos naturais de forma a valorizar positivamente – e de forma democrática – a preservação da natureza, o uso racional dos recursos minerais e a população local (Drummond, 1999).

Acompanhando essas premissas, tanto à geração presente, quanto às gerações futuras, haveria garantia de que os investimentos realizados pela iniciativa privada (através da economia do petróleo) e pelo poder público (através do aumento dos impostos diretos e indiretos, bem como da recepção das rendas minerais) promoveriam o desenvolvimento, deixando um legado para o país e/ou região, de forma a garantir a “sobrevivência” após o período de exploração dos recursos naturais.

O que se observa, entretanto, em pesquisas empíricas, não comprova a veracidade da percepção assinalada acima. É comum detectar pobreza ou, relativamente, prosperidade menor em investimentos realizados entre os segmentos das populações dos países dedicados à extração de recursos naturais especialmente em regiões decadentes, isto é, regiões que tiveram grande destaque econômico em alguma época da história e que, hoje, encontram-se decadentes. Cabe ressaltar que este fenômeno não é apenas encontrado em países ditos subdesenvolvidos¹¹. Algumas

¹¹ Para efeitos deste trabalho a palavra subdesenvolvido, ou subdesenvolvimento, será utilizada para descrever os países que não estão inclusos entre os chamados desenvolvidos (em lugar da expressão “*em desenvolvimento*”, comumente empregada em diversos escritos). A expressão “*em desenvolvimento*” passa ao leitor a idéia de estágios diferentes de desenvolvimento, isto é, de que estes países, caminham a “*passos largos*” rumo ao desenvolvimento. De que estes países fazem parte de um elo, na cadeia do desenvolvimento. “*O termo subdesenvolvimento não é neutro: ele revela, pelo prefixo ‘sub’, que a formação periférica assim constituída tinha lugar numa divisão internacional do trabalho capitalista, portanto hierarquizada, sem o que o próprio conceito não faria sentido. Mas não é etapista no sentido tanto stalinista quanto evolucionista, que no fundo são a mesma coisa*”. “*O subdesenvolvimento finalmente é a exceção sobre os oprimidos: o mutirão é a autoconstrução como exceção da*

regiões de extração de recursos naturais em países desenvolvidos representam verdadeiras “ilhas” de desigualdade. Pesquisas empíricas mostram a existência de várias semelhanças substantivas entre essas regiões existentes nos países desenvolvidos e nos países subdesenvolvidos, o que caracteriza o fenômeno como algo comum à economia e à sociedade da exploração dos recursos naturais. (Drummond, 2002)

Dois dos principais estudiosos das perspectivas de desenvolvimento de áreas extrativistas de recursos naturais dentro dos EUA, William Freudenburg e Robert Gramling¹², apresentam um conjunto de conclusões baseadas em pesquisas empíricas realizadas sobre o tema. Dentre as regiões utilizadas para o estudo, destaco os campos de petróleo de Lousiana, Texas, Oklahoma e Arkansas.

Em seus trabalhos, Freudenburg e Gramling discutem oito fatores que determinam a instabilidade sócio-econômica de regiões que recebem o nome de “*resource-dependet communities*” (RDC), ou, “*comunidades dependentes de recursos naturais*”. São eles:

- 1º fator: tendência de aumento constante dos custos de produção;
- 2º fator: empregos decorrentes do processo extrativista (peso geográfico, econômico e social): crescimento desordenado;
- 3º fator: dificuldade de diferenciação e segmentação dos produtos extrativistas;
- 4º fator: reinvestimento privado e dificuldades na gestão e na tomada de decisões por parte do poder público;
- 5º fator: localização aleatória dos recursos naturais;

cidade, o trabalho informal como exceção da mercadoria, o patrimonialismo como exceção da concorrência entre os capitais, a coerção estatal como a exceção da acumulação privada, Keynesianismo avant la lettre”. (Oliveira, 2003; p. 128 e 131)

¹² Ver: Freudenburg, 1992; Freudenburg & Gramling, 1994; Freudenburg & Gramling, 1998. Utilizo ainda o trabalho de Drummond (2002) que analisa a abordagem de Freudenburg.

- 6º fator: político e de diferenciais de poder;
- 7º fator: dependência da atividade extrativista (situação viciada);
- 8º fator: teoria dos *linkages* (conexões produtivas).

O primeiro fator¹³ decorre efetivamente dos custos de produção dos empreendimentos extrativistas tenderem a subir constantemente. Isto ocorre devido ao esgotamento relativamente rápido dos recursos de qualidade mais alta e/ou mais acessíveis, somado às dificuldades de introdução de novas tecnologias e a restrição econômica crescente dos investidores de atuarem nesse mercado e à conseqüente efetivação do investimento.

O petróleo de maior qualidade/dificuldade será extraído antes do de menor qualidade/dificuldade e a receita relativa por barril explorado tende a cair com o passar do tempo, em conseqüência do aumento dos custos. Caso a economia do petróleo repasse esses aumentos de custos para o mercado, outras tecnologias/produtos tendem a se apresentarem como alternativas de substituição, o que é efetivado a um determinado patamar de preços. Em outras palavras, os empreendimentos extrativistas possuem custos elevados, rígidos e tendencialmente crescentes e os preços das *commodities* tendem a sofrer pressões de queda perante o mercado (pelo menos desde o início do século XX), gerando pressão sobre a rentabilidade das firmas¹⁴.

“Outra desvantagem correlata dos empreendimentos extrativistas é a escassez relativa de novos capitais nos países desenvolvidos. É evidente que o crescimento muito mais acelerado dos setores produtivos intensivos de informação (mais leves, de maturação rápida, e de retorno mais elevado),

¹³ Os autores ressaltam que esse movimento pode ocorrer em qualquer cadeia produtiva, porém é uma característica presente nos setores extrativistas.

¹⁴ Vale lembrar que autores ressaltam a longa tendência de queda – tanto relativa, quanto absoluta – nos preços das *commodities* em escala mundial. Partindo da análise empírica, que embasou grande parte de suas teorias, Raul Prebisch, aliado a outros teóricos (como Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, Otávio Rodriguez, dentre outros), fundaram a chamada Escola Cepalina. Diversos autores podem ser mencionados acerca do tema, porém sugiro ver: Prebisch (1950;1959); Rodriguez (1981); Singer (1995); Teixeira (1979); Vermulm (1985); Cardoso de Mello (1991); Cardoso (1984); Tavares (1973); Oliveira (1977); Lessa (1981); Furtado (1964); Cano (1983; 1985).

contidos na mesma economia nacional, afastam ou tornam mais raros novos capitais investidos em atividades de extração de recursos naturais (tipicamente pesadas, de longa maturação, e de retorno baixo). Aliás, não é coincidência que os produtos desses setores intensivos de informação (como micro-eletrônica, telefonia, informática, software, etc.) tenham, tipicamente, uma participação reduzida à mínima de recursos naturais na sua composição, tanto em termos de volume, quanto de valor. Em última instância, trata-se de mais uma manifestação da tendência de ocorrerem lacunas cada vez maiores entre valores relativos de produtos extrativistas e produtos industriais.” (Drummond, 2002, p. 15)

O segundo fator deve-se ao fato de que a maioria dos empregos (e dos capitais) das regiões extrativistas dos EUA, desconectou-se da exploração direta dos recursos naturais. Cada vez menos trabalhadores e empresas participam do processo de extração, ou, se fazem necessárias, para o sucesso do empreendimento. Isso, conseqüentemente, tende a reduzir o peso eleitoral (demográfico) e político das regiões extrativistas.

Porém, em alguns países subdesenvolvidos (como o caso brasileiro) o contrário do apresentado nos Estados Unidos, pode acontecer. Em conseqüência, tem-se os aumentos demográfico e de empreendimentos produtivos, dando-lhes maior peso geográfico, econômico e eleitoral. Observa-se que, quando isso ocorre, a tendência é de atração de um número maior de pessoas, além das necessárias para a atividade extrativista, ou que se beneficiarão dela, ampliando efeitos negativos e não necessariamente o peso político e desenvolvimento regional. Soma-se à necessidade de acompanhamento por parte do poder público (nas esferas federal e estadual, principalmente), a formação de agências temáticas e regionais que buscam o desenvolvimento pós-extratativismo, o aprofundamento das organizações sociais e a distribuição de recursos de maneira democrática.

O terceiro fator responde pela dificuldade de diferenciação dos produtos extrativistas. Cada empreendimento extrativista possui pouca ou nenhuma margem para diferenciação de seu produto no mercado, com o intuito de buscar novos nichos e oportunidades. Qualidades diferentes no produto são frutos de causas naturais. A conseqüência disso, é a tendência de

“*nivelamento por baixo*”, ou estabilização nos preços das principais commodities em escala mundial. (Drummond, 2002)

O quarto fator aborda a lógica do reinvestimento local feito pelas firmas e pelo poder público nas próprias atividades extrativistas, em atividades e cadeias correlatadas, ou, no caso do poder público, em infra-estrutura necessária à reprodução do capital dos investidores. O primeiro ponto a ser levado em conta é o reinvestimento tendencialmente poupador de mão-de-obra. O segundo ponto é que uma alteração tecnológica, ou uma nova descoberta de petróleo, por exemplo, pode fazer com que as empresas optem por novos empreendimentos, que não necessariamente se efetivam na mesma localidade. Conseqüentemente, caso isso ocorra, a tendência é de diminuição do volume de investimentos no local e, em alguns casos, até desinvestimento. Essas situações, quando ocorrem, promovem uma veloz migração do capital.

Outro ponto dentro do quarto fator analisado por Freudenburg e Gramling (e que recebe grande destaque em Albert Hirschman¹⁵ e em Bunker¹⁶) recai exclusivamente sobre o poder público. Cabe a este criar condições e direcionar os reinvestimentos dos lucros das empresas privadas para estimular o desenvolvimento. No entanto, o poder público local (principalmente nos países subdesenvolvidos) não possui, em sua maioria, estrutura técnica e informações adequadas para tomar decisões, essencialmente sobre o mercado de *commodities*, como o petróleo. Isso os leva a tomar decisões equivocadas (mesmo quando bem intencionadas) no intuito de promover o desenvolvimento. A expansão do aparelho do Estado e funcionalismo público local, via aplicação de recursos de *Royalties*, *Participações Especiais* e impostos sobre serviços, por exemplo, é bastante equivocada, visto que não tem um direcionamento claro e não conduz com a diversificação produtiva típica dos países/regiões desenvolvidas (Hirschman, 1977).

O quinto fator trata da localização aleatória dos recursos naturais. Como se localizam aleatoriamente, a tendência é de exploração inicial próxima aos centros urbanos e, com o tempo, de ampliação no sentido da periferia urbano-industrial. Como os empreendimentos extrativos (e a

¹⁵ Hirschman (1977).

¹⁶ Bunker (1989).

cadeia que os cerca) só podem se localizar próximos geograficamente, de onde ocorre a atividade, e os critérios de instalação empresarial se caracterizam pela proximidade do mercado consumidor, de fornecedores, de empreendimentos correlatos, de energia, de telecomunicações, de transporte (portos, aeroportos, ferrovias e rodovias), de mão-de-obra qualificada, de proximidade com a “máquina” estatal, de locais com subsídios, dentre outros, têm-se um problema claro para o desenvolvimento local dessas regiões: a tendência é que, em regiões extrativistas, concentrem-se majoritariamente empresas extrativas¹⁷, ou que forneçam infra-estrutura a estas empresas. Isso significa dizer que essas regiões tendem a ter sua economia baseada no setor extrativista e não de uma cadeia econômica diversificada e que as empresas extrativistas não se localizam onde desejam, mais sim onde existem os recursos a serem explorados.

O sexto fator é político e aborda diferenciais de poder entre as firmas extrativistas e o poder público.

Como os recursos naturais tendem, temporalmente, a se afastarem dos grandes centros urbanos (devido, como já dito, ao caráter aleatório, e à tendência de exploração “*a partir do centro*”), a indústria do petróleo requer grandes escalas produtivas e o mercado de preços tende a criar grandes firmas oligopolistas¹⁸. Um mercado oligopolista presume poucos concorrentes.

¹⁷ A tendência é de aproximação das atividades econômicas dos grandes centros. Sobre o assunto, ver: Hewings (2002).

¹⁸ Devido à complexidade da atividade de extração de petróleo, sua indústria exige extrema eficiência de acordo com os paradigmas presentes na teoria estrutura-conduta-desempenho (necessidade de grandes escalas produtivas, análise de custos eficiente, grandes demandas de capital, progressos técnicos, contribuição para a viabilização do pleno emprego dos recursos, margens de lucro, pesquisa e desenvolvimento, investimentos em capacidade produtiva, integração vertical, dentre outros fatores). Como poucos agentes de mercado conseguem atender estes pressupostos intrínsecos a indústria do petróleo, seja por aspectos tecnológicos, seja por aspectos financeiros, existe uma tendência de oligopólio.

Assim, segundo Bain (1958), os agentes econômicos oligopolistas vão definir seus preços de acordo com o estado de concorrência potencial de possíveis produtores/vendedores, podendo ser avaliada pelas vantagens que as firmas estabelecidas possuem sobre os competidores potenciais, sendo que essas vantagens se refletem na capacidade de elevar persistentemente os preços acima do nível competitivo sem atrair novas firmas para a indústria em questão. Tais vantagens constituem exatamente o que se denomina “barreiras à entrada”. Resumidamente, o argumento exposto diz que:

$$E = (PI - Pc) / Pc$$

Onde: E = condição de entrada; PI = preço limite (máximo que pode ser cobrado sem atrair novos concorrentes); Pc = preço que seria cobrado em um mercado competitivo (com lucros normais).

Porém, como o petróleo é um bem finito, por mais que as forças de mercado atuem no sentido de evitar a concorrência com outras fontes de energia, em algum momento da curva, não haverá como manter o preço num

Cada vendedor está em concorrência direta somente com outros poucos vendedores. Conseqüentemente, um efeito das decisões de cada firma (quanto a preços, produção, dentre outros fatores) impacta nos demais. A tomada de decisão dentro de um mercado oligopolista está sujeito a diversas formas de organização do mercado. As estratégias dos concorrentes impactam diretamente nas estratégias da firma. (Rosenschein e Zlotkin, 1994; Luce e Raiffa, 1957; Varian, 1997; Fudenberg e Tirole, 1991; Fudenberg e Levine, 1998)

A forma mais utilizada na explicação do comportamento das firmas em ambientes oligopolistas, é o recurso da teoria dos jogos. A teoria dos jogos permite a interação das diversas estratégias dos participantes num mercado oligopolista.

Supomos um jogo entre dois jogadores na questão tributária: o poder público municipal (Brasil) e as empresas que atuam na indústria do petróleo. Ambos querem maximizar seus ganhos. O poder público quer impostos mais altos e os empresários não querem imposto nenhum. Este jogo é conhecido como soma-zero: uma das partes perde exatamente o que a outra ganha. Todavia, como as empresas que atuam na indústria do petróleo possuem negociadores experientes e acostumados a lidar com a questão tributária em distintos lugares do planeta e, simultaneamente, o poder público municipal, em sua maioria, não possui quadro técnico qualificado e nem experiência para lidar com este tipo de negociação, temos uma ampla vantagem comercial das firmas que atuam na indústria do petróleo. Neste caso, tem-se uma situação típica de jogo de mercado e de diferencial de poder: de um lado, um jogador que “*joga sempre*” e conhece as regras do jogo; e do outro, um jogador de “*apenas um jogo*”¹⁹.

O sétimo fator também é político e recebe destaque individual de Freudenburg (1992) em um de seus trabalhos. No trabalho de 1992, Freudenburg utiliza no título a palavra *addictive*

patamar que evite no primeiro momento a tendência de monopólio (várias firmas vão se retirando do mercado por não conseguirem atuar no patamar de preço P_1 estabelecido), e num segundo momento (que pode inclusive ocorrer simultaneamente), a perda de mercado para novas firmas de outras fontes de energia (ou mesmo firmas que atuavam no mercado de petróleo e migraram para outros mercados de energia existentes). Neste ponto, tem-se o fim do paradigma do petróleo.

¹⁹O resultado dos jogos, é chamado de equilíbrio de Nash (em homenagem ao teórico da economia John Nash). “*Um equilíbrio de Nash é uma situação em que os atores econômicos interagindo entre si escolhem, cada um deles, a melhor estratégia para si com base nas estratégias escolhidas pelos demais. Uma vez alcançado o equilíbrio de Nash, nenhum dos agentes do mercado tem interesse em alterar sua estratégia*”. (Mankiw, 2001, p. 255)

(viciada) para descrever uma situação bastante comum nas sociedades locais dependentes dos recursos naturais: seus respectivos governos, buscando atrair novas empresas e sem uma organização e um planejamento claros, criam um conjunto de incentivos que, no fim, apresentam-se exagerados e comprometem tanto a gestão e a economia, quanto a qualidade de vida local. Os incentivos comumente utilizados são: vantagens fiscais, construção de infra-estruturas, diminuição da rigidez ambiental, concessão de áreas públicas por períodos de tempo, tarifas diferenciadas dos serviços públicos, pouco controle público sobre a relação empresa-empregado, dentre outros.

Freudenburg (1992) ressalta que essa relação tende a se perpetuar (prejudicando a sociedade local) e ampliar a dependência em relação à atividade extrativista (do governo, das instituições, da comunidade, etc), o que pioram as condições social e econômica do sistema local. Com o tempo, o oligopólio (ou monopólio, na maioria dos casos) tende a se enraizar na sociedade local e a se confundir com ela mesma, dificultando ainda mais a diversificação das atividades produtivas. Quanto maior a subordinação do poder local a(s) empresa(s) que atua(m) na atividade extrativista, maior a dependência.

No oitavo e último fator, os autores recorrem a Albert Hirschman (1977; 1958) e sua teoria dos *linkages* (conexões produtivas). Entende-se *linkages* como intercâmbios que ocorrem entre as diferentes atividades econômicas, seja num país, seja numa região, sendo mensuráveis pelo consumo que umas fazem dos produtos não-acabados das outras. Hirschman (1958) argumenta que para obter um desenvolvimento acelerado, as políticas públicas e decisões empresariais (preferencialmente, orientadas, fomentadas e regulamentadas pelo Estado) deveriam favorecer atividades geradoras de um maior número de conexões. Como consequência, esse movimento geraria a ampliação da demanda e da oferta global dos empreendimentos associados, criando efeitos multiplicadores²⁰ e diversificadores de produção, investimentos e empregos, isto é, uma sociedade local diversificada, ramificada e complexa.

²⁰ Efeito multiplicador: termo utilizado por Keynes para definir o índice de aumento da renda nacional resultante de um dado aumento na quantidade de investimentos. Pelo efeito multiplicador, um aumento nos investimentos gera um aumento proporcionalmente maior na renda. Uma das identidades fundamentais na macroeconomia Keynesiana é a de que o multiplicador é igual ao inverso da propensão marginal a poupar.

“(…) Hirschman construiu o seu esquema analítico, baseado na expectativa razoável de que as atividades fortemente conectadas (‘mestres’), se estimuladas e bem localizadas geograficamente, gerariam demandas e ofertas para um grande número de atividades ‘satélites’ e ‘não-satélites’. (...) O conceito de desenvolvimetro de Hirschman é coerente com a importância dada a essas conexões: uma economia desenvolvida seria aquela formada por uma rede complexa de empreendimentos especializados, distintos e interdependentes, dividida em setores tais como extrativista, agro-pecuário, comércio, indústria e serviços, com predomínio das duas últimas.” (Drummond, 2002; p.5 e 6).

A estrutura dos *linkages*, pressupõe a análise de setores, usando os conceitos de efeitos para frente (*forward linkages*) e para trás (*backward linkages*). Os efeitos para trás apresentam-se como as externalidades decorrentes da implantação de indústrias, que geram aumentos de demanda no setor a montante. Já os efeitos para frente resultariam da oferta de insumos que tornaria viável setores posicionados à jusante. (Cavacalte, 2002; p. 17) O quadro abaixo ilustra a complexidade dos setores:

Figura 2.1 – Tipos de setores econômicos e os seus potenciais de conexão, de acordo com Chenery e Watanabe

Tipos de Setores	Potenciais de conexão	Intensidade
indústrias de produtos intermediários	Para trás	fortes
	Para frente	fortes
indústrias de produtos finais	Para trás	fortes
	Para frente	fracos
produção primária de bens intermediários	Para trás	fracos
	Para frente	fortes
produção primária de bens finais	Para trás	fracos
	Para frente	fortes

Fonte: adaptado de Hirschman, 1958

Hirschman (1958) classificava a atividade extrativista – como a extração de petróleo, por exemplo – como produtora de bens primários intermediários, pois possui fraca conexão para trás, comprando muito pouco de outras atividades que não as ligadas diretamente e forte conexão para frente, com indústrias transformadoras de diversos setores de atividade.

Vale a ressalva que, neste aspecto, diversas teorias, dentre elas a Hirschmiana, a Escola Cepalina, a Escola Dependista e a Teoria dos Sistemas Mundiais²¹ se cruzam. Cardoso & Falleto (1970), Frank (Drummond, 1999), Wallerstein (Bunker, 1989), Portes e Bach (1985), Bunker (1989), Prebish (1959), Furtado (Oliveira, 2003) e Rodriguez (1981), apenas para citar alguns, assim como Hirschman, excluem as atividades puramente extrativistas do papel de condutores de processos de desenvolvimento.

O primeiro setor do Figura 1, a indústria de produtos intermediários, foi considerado “*mestre*” na teoria *linkages* na hora da efetivação de programas e políticas públicas de diversificação industrial (e conseqüente desenvolvimento econômico regional). Esses empreendimentos demandam muitos insumos produzidos (ou retirados, caso venham de atividade extrativa) de outras empresas/atividades, transformam-no e vendem uma quantidade enorme de produtos não-acabados para os mais diversos setores de atividade (o petróleo gera produtos que compreendem de fios cirúrgicos a gasolina e óleo diesel)²².

Alguns autores não concordam com a teoria de Hirschman acerca dos *linkages*. Para Bunker (1989), que sofreu forte influência da economia marxista via Ernst Mandell²³, os *linkages* não existem. Crítico das iniciativas do mercado e da “*mão-invisível*” smithiana²⁴, Bunker não

²¹ Teoria dos Sistemas Mundiais: estuda os processos recentes de migração internacional como parte de um sistema amplo que articula os países de origem e destino dos fluxos. Segundo Portes e Bach (1985), para uma explicação mais adequada sobre as origens dessa migração é preciso, portanto, compreender as diferentes formas de incorporação dos países no sistema global, ou a globalização.

²² Drummond (2002) destaca dois pontos importantes pelo aspecto ambiental que não são o objeto do trabalho em questão, porém merecem a devida ressalva. Como a maioria das empresas que estão classificadas neste setor, são típicas transformadoras de recursos naturais (minérios, fibras, petróleo cru, madeira, etc), elas são grandes “(...) *consumidores de energia e/ou grandes geradores de diversas substâncias poluentes/tóxicas*” (p.6). Isto quer dizer, em outras palavras, que este setor é grande demandante de recursos naturais, quer consumindo, quer poluindo. Isso apresenta-se bastante relevante nos dias de hoje, em virtude do aprofundamento das questões ambientais no mundo. Vale ressaltar que dentro da análise aqui exposta, não podemos esquecer o caráter temporal do autor, pois quando Hirschman escreveu sua teoria sobre *linkages*, essa discussão não fazia parte do *locus* teórico de então. Para interessados em ampliar essas discussões, sugiro visitar a home-page do professor do Departamento de Energia, da Faculdade de Engenharia Mecânica (FEM), da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Oswaldo Sevá Filho (www.fem.unicamp.br/~seva). Nela pode-se encontrar um conjunto de textos, fotos, imagens e dicas de filmes, que abordam as seqüências ambientais das indústrias de produtos intermediários.

²³ Ver: Mandell (1982).

²⁴ Em sua obra mais célebre, “*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*” (a Riqueza das Nações: investigações sobre a natureza e suas Causas), Adam Smith exaltou o individualismo, considerando que os interesses individuais livremente desenvolvidos seriam harmonizados por uma “*mão-invisível*” e resultariam no bem-estar coletivo; essa “*mão-invisível*” entraria também em jogo no mercado dos fatores de produção enquanto imperasse a livre concorrência. A expressão “*mão-invisível*” seria adotada por outros diversos autores na literatura

acredita na capacidade do Estado executar políticas públicas eficientes e racionais, quanto à economia extrativista e em regiões/países subdesenvolvidos. Para Bunker (1989), um contraponto ao pensamento de Hirschman e Prebisch, políticas públicas desenvolvimentistas não possuem eficácia em regiões extrativistas. Segundo sua análise, o Estado institucionaliza as atuações do mercado em regiões extrativistas, quando atua em locais como a Amazônia, por exemplo, de maneira imediatista e intervindo de forma a gerar pioras na perpetuidade e no estoque de materiais a serem explorados. Muitas vezes, o Estado acaba sendo o responsável pela destruição da natureza no local, buscando soluções e lucros apenas de curto prazo (algumas inclusive com parcerias do grande capital).

Com base na teoria dos *linkages*, William Freudenburg e Robert Gramling (1994;1996) formulam o seguinte questionamento: se as indústrias de produtos intermediários, que utilizam aquele determinado produto extrativista, aquela *commodity*, instalarem-se geograficamente próximas ao local de extração, então ocorrerá o desenvolvimento regional? Não necessariamente. O que os autores concluíram, com base principalmente em um estudo de caso sobre a extração do petróleo na plataforma continental do Estado da Lousiana, é que as conexões geradas em torno do petróleo trouxeram prosperidade, aumentaram a renda local, mantiveram empregos por mais de cinco décadas (entre 1930-1980), porém não promoveram o desenvolvimento econômico e social, mesmo os autores considerando o Estado do Lousiana, como a “*região extrativa mais bem sucedida do mundo*”²⁵.

Toda a cadeia de indústria de produtos intermediários de Lousiana dependia de apenas uma *commodity*, o petróleo. Ocorreram diversas conexões produtivas, tanto *backward linkages*, quanto *forward linkages*, porém, praticamente em todas ligadas à economia do petróleo. Como a lógica que impera no mercado é a descrita no quinto fator, ao fim e ao cabo, quase todas as empresas – construção e reparo naval, navegação, construção civil, serralheria, metalurgia, portos, oleodutos, refino, petroquímica, etc. – migraram para outros locais onde extraíam petróleo, ou para áreas de parques industriais. A diversificação de atividades prevista na teoria

econômica, tornando-se referência a atuação do mercado no sentido do equilíbrio pleno da economia, em completa apologia ao interesse individual e total rejeição da intervenção estatal. A teoria smithiana da “*mão-invisível*” é a base do liberalismo. Para detalhes, ver: Smith (1988)

²⁵ Drummond (2002; p.20)

dos *linkages*, no pensamento de Albert Hirschman, não é efetivada em nenhum dos casos estudados pelos autores. Pois o Estado deixou para o mercado o papel de direcionar a economia do Estado de Lousiana (por exemplo), ao não exercer atuação direta.

O Figura 2.2 descreve, resumidamente, os oito fatores apresentados e sua relação com as políticas públicas:

Figura 2.2 - Conclusões acerca das perspectivas de desenvolvimento em áreas extrativistas X políticas públicas

Fator	Descrições	Causas Econômicas		Causador			Importância das políticas públicas
		Macro	Micro	Estado	Agentes Privados	Inerente	
1º	Tendência de aumento constante dos custos de produção	nula	nula			X	nula
2º	Empregos (caso brasileiro) decorrentes do processo extrativista (peso geográfico, econômico e social): crescimento desordenado	forte	média	X			forte
3º	Dificuldade de diferenciação e segmentação dos produtos extrativistas	nula	nula			X	nula
4º	Reinvestimento privado e dificuldade na gestão e na tomada de decisões por parte do poder público	forte	forte	X	X		forte
5º	Localização aleatória dos recursos naturais	nula	nula			X	nula
6º	Político e de diferenciais de poder	forte	forte	X	X		forte
7º	Dependência da atividade extrativista (situação viciada - <i>addictive</i>)	forte	nula	X			forte
8º	<i>Linkages</i>	forte	forte	X			forte

Fonte: Elaboração própria, baseada em Fredenburg e Gramling (1992;1994;1998)

Como pode ser observado na Tabela, excluindo-se os fatores 1, 3 e 5, que são oriundos e conseqüências da própria lógica da atividade extrativista, todos os demais são fortemente influenciados por políticas públicas, sendo conseqüência de causas macroeconômicas, dentro da análise econômica local. Conseqüentemente, pode-se concluir, com base no exposto, que o desenvolvimento econômico e social, de áreas extrativistas, pode ser alcançado sim, desde que exista participação popular, coordenação e planejamento. Para isso, o Estado tem de assumir suas responsabilidades no sentido de formular, fomentar, regular e atuar o funcionamento do mercado e da dinâmica social em situações onde a atividade extrativa ocorre e se expande, de forma abrupta e num curto espaço de tempo.

Segundo Sachs (1995), o sucesso de cada país em transformar as receitas do petróleo em benefícios de longo prazo para o seu povo, depende, em último caso, da qualidade das políticas públicas. O que determina se a população se beneficiará da exploração do petróleo, é a maneira como as receitas são obtidas, que percentagem permanece no país produtor e a forma como são utilizadas.

2.3 Do século XIX à economia Keynesiana: arcabouços históricos para o **Fundo Público**.

Desde de o surgimento da economia mercantil até a Grande Depressão (a crise de 1929), o Estado caracterizou-se, no âmbito econômico e social, pelo atendimento aos interesses dos grandes capitais, de suas frações e seus segmentos de classe, e não do capitalismo como um todo (Honorato, 2004). A teoria clássica, capitaneadas por Adam Smith (1988) e David Ricardo (1988), pregava o liberalismo e o individualismo. Smith (1988) advoga que o crescimento da riqueza de uma nação depende essencialmente da produtividade do trabalho que, por sua vez, é função do grau de especialização, ou da extensão, obtida pela divisão do trabalho determinado pela expansão do mercado e do comércio.

Nesse processo, todos os participantes ganhariam, beneficiando-se do aumento da produtividade. Smith conclui então, pela remoção de todas as barreiras internas e externas ao comércio. A política livre-cambista deveria imperar, pois só ela conduziria ao desenvolvimento das forças produtivas. As forças do mercado agindo isoladamente, manteriam o equilíbrio sistêmico.

Segundo Smith (1988, Vol. III), o Estado possui apenas três funções/deveres²⁶, a dizer:

- *“O primeiro dever do soberano, é o de proteger a sociedade contra violência e a invasão de outros países independentes (...).”* (Smith, 1988, Vol. III, p.3)

²⁶ Para executar estas tarefas, o Estado constitui fundos, que podem ser do soberano ou do Estado, tendo sua origem na captação de impostos, na renda das terras e na atividade mercantil (nas duas últimas, o Estado atuando como qualquer outro agente do mercado). (Smith, 1988c, p.93)

- *“O segundo dever do soberano, é o de proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade da injustiça ou opressão de todos os outros membros da mesma, ou o dever de estabelecer uma administração judicial rigorosa (...).”*(Smith, 1988, Vol. III, p.15 e 16)
- *“O terceiro e último dever do soberano ou do Estado é o de criar e manter essas instituições e obras públicas que, embora possam proporcionar a máxima vantagem para uma grande sociedade, são de tal natureza, que o lucro jamais conseguiria compensar algum indivíduo ou um pequeno número de indivíduos, não se podendo, pois, esperar que algum indivíduo ou um pequeno grupo de indivíduos as crie e mantenha.”* (Smith, 1988, Vol. III, p.25)

Cabe ao Estado proteger a nação e seus cidadãos e atuar em setores onde o mercado não consegue, ou não tem interesses em atuar. Nos demais setores, o Estado não deve estar presente. Como justificativa, Smith (1988) exalta o individualismo, considerando que os interesses individuais livremente desenvolvidos seriam harmonizados por uma *“mão-invisível”* e resultariam no bem-estar coletivo; essa *“mão-invisível”* entraria também em jogo no mercado dos fatores de produção, enquanto imperasse a livre-concorrência. A apologia do interesse individual e a rejeição da intervenção estatal na economia são as teses básicas do liberalismo.

Marx (1988) foi o primeiro autor a contestar, e embasar, a análise realizada pelos clássicos, tanto nas suas premissas e objetivos, quanto nas suas conclusões ao desenvolver a análise do processo capitalista baseado na concepção materialista da história e das lutas de classes, embora conservando dos clássicos parte do instrumental analítico e alguns conceitos²⁷, como a teoria do valor-trabalho, que utilizou para desenvolver o conceito de mais-valia.

A partir da teoria da mais-valia, Marx (1988) analisa o processo de acumulação de capital no sistema capitalista, mostrando haver uma correlação entre a crescente acumulação e

²⁷ Para informações acerca do que Marx conserva, e do que distingue, da lógica teórica clássica, ver: Napolioni (1985); Carneiro (1997).

concentração de capital e a pauperização do proletariado e proletarização da classe média, situações que causariam a eclosão das contradições básicas do sistema (resumidamente, crises e depressões da atividade econômica, desemprego eventual e econômico, distribuição desigual da renda e a oposição entre os interesses individuais e coletivos)²⁸.

Entre os principais fatores que contribuíram para as crises periódicas no sistema capitalista, Marx (1988) destacou: o progressivo decréscimo da taxa de lucro (a diminuição da mais-valia), decorrente do maior aumento do capital constante (máquinas e equipamentos) em relação ao capital variável (mão-de-obra empregada); o dinamismo anárquico do sistema, ligado a busca incessante de lucros maiores e expresso no fato de os progressos técnicos tornarem os antigos instrumentos de trabalho ultrapassados antes de sua utilização normal; e a desordem dos mercados provocada pela contradição básica entre o aspecto coletivo dos meios de produção (as grandes unidades técnicas) e o caráter privado de sua apropriação. Conseqüentemente, a queda do regime capitalista ocorreria por forças de suas próprias contradições internas, mas a mudança seria impulsionada pela luta de classes e pela ação revolucionária do proletariado, que implantaria um regime socialista com a socialização dos meios de produção – estágio preparatório para a fase definitiva do comunismo.

Porém, após a morte de Marx (1818-1883), a rápida industrialização da Alemanha e o fortalecimento do Partido Social-democrata e dos sindicatos, melhoram as condições de vida dos operários alemães (Dobb, 1946; Clapham, 1961; Hobsbawn, 1968; Neveau, 1969).

“Se Marx e seus contemporâneos percebiam o Estado como um ‘lócus’ – quase um bunker – do poder burguês isto se devia, em grande parte, a própria concretude do Estado em seu tempo. Contudo, ao final da década de 1920, muitos intelectuais marxistas nas suas múltiplas perspectivas percebiam que o Estado mudara e que era necessário avançar-se reflexões acerca das suas novas características, lógicas e formas de atuação. Desde a esquerda alemã e a

²⁸ Outro autor de importância que critica a teoria clássica em suas várias formas, foi o economista e político alemão Georg Friedrich List (1789-1846). Divergindo da teoria clássica de Smith e Ricardo, List defendia o princípio de que a economia de um país em processo inicial de industrialização requer medidas de proteção tarifária. Para maiores informações, ver: List (1988).

*austríaca até a obra de Antônio Gramsci, passando pelas decisões da III Internacional, podemos observar a preocupação em entender essas novas configurações do Estado e do seu papel na Grande Crise.”*²⁹ (Honorato, 2004; p.3)

Honorato (2004), acrescenta a perspectiva acerca da mudança do Estado, a crise que alteraria para todo e sempre a configuração do sistema capitalista: o *crack* da Bolsa de Nova York, seguida da Grande Depressão (1929-1933). O fim do período de atendimento à demanda reprimida originada da primeira guerra, a recomposição dos estoques, a recomposição da capacidade produtiva europeia, o retorno dos contingentes de guerra ao mercado de trabalho, a modernização tecnológica (exemplificada pelo Fordismo) e o *'boom'* de *Wall Street*, criaram o arcabouço para a crise, por fim ocorrida em 24 de outubro de 1929, na chamada “quinta-feira negra”. A queda da Bolsa de valores de Nova York (maior bolsa de valores, do mais forte país do mundo), espalhou-se pelas demais economias mundiais³⁰.

A profunda crise de 1929 e a conseqüente depressão que perdurou até a Segunda Guerra, acentuaram a fragilidade das formulações da teoria clássica e do modelo capitalista vigente. Nesse período, observava-se uma “*concentração crescente da renda*” (Honorato, 2004; p.3). O mercado foi fruto de sua própria política auto-reguladora:

“A civilização do século XIX não foi destruída por ataques de bárbaros externos ou internos; sua vitalidade não solapada pelas devastações da Primeira Guerra Mundial, nem pela revolta de um proletariado socialista ou de uma classe média baixa facista. Seu fracasso não foi consequência de uma suposta Lei da economia, como a taxa de lucros decrescentes, a do subconsumo ou a da

²⁹ Acerca do tema, ver: Kozlov (1977); Luxemburgo (1988); Lênin (1988).

³⁰ A Grande Depressão da década de 1930 foi o maior choque econômico dos tempos modernos. Entre 1929 e 1932, a produção industrial sofreu uma contração mundial, caindo quase 50% nos EUA, cerca de 40% na Alemanha, quase 30% na França e 10% na Inglaterra (o declínio econômico no país, já se iniciara desde do princípio dos anos 1920). As nações industrializadas enfrentaram simultaneamente, uma deflação sem paralelos, com preços despencando em quase 25% no Reino Unido, um pouco mais de 30% na Alemanha e nos EUA, e mais de 40% na França, e taxas de desempregos que chegaram a ¼ de toda a população, no caso dos EUA. Para maiores informações, ver: Capítulo 7 (*The Great Contraction 1929-1933*), em Frideman & Shwartz (1963); Kindleberger (1973); Temin (1989); Eichengreen & Sachs (1985).

superprodução. Ela se desintegrou como resultado de um conjunto de causas inteiramente diferentes: as medidas que a sociedade adotou para não ser aniquilada, por sua vez, pela ação do mercado auto-regulado.” (Polanyi, 2000; p. 289)

O capitalismo, pela primeira vez em sua história, encontrava-se em tamanha crise. Ou se buscavam soluções que garantissem a sobrevivência do próprio modo de produção, com todos os possíveis ônus e traumas oriundos, ou o capitalismo poderia fenecer (Honorato, 2004)³¹. Polanyi (2000) chama a atenção para a mudança estrutural que viria a ocorrer como desdobramento da Grande Depressão.

A Grande Depressão desafiou os conhecimentos dos economistas clássicos, afirmando que as forças normais do mercado evitariam um desemprego demorado e em grande escala e as desigualdades de renda ocorridas na década de 1930. O fato fez com que entrassem em discussão as teses básicas de então. Surge um novo teórico que, tendo os EUA como ponto de partida, encontraria alternativas à economia política burguesa. As formulações elaboradas por Keynes e seus seguidores introduziram a macroeconomia no caminho moderno propondo um novo esquema teórico para explicar flutuações econômicas e sugerindo medidas governamentais específicas para a recuperação da economia na Grande Depressão³².

³¹ Não se pode esquecer a conjuntura histórica e o momento pelo qual passava o mundo de então. Desde 1917, o socialismo servia de alternativa ao capitalismo, com a chegada dos *soviets* ao poder e a criação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. “*O sonho socialista viria através do planejamento centralizado de políticas públicas objetivando uma aceleração industrial manifesta nas altas taxas de crescimento econômico – revolução produtiva – para que fosse possível a redistribuição da riqueza social e a passagem do socialismo para o comunismo. O sucesso da aceleração industrial, da montagem de uma gigantesca infra-estrutura econômica e do atendimento das necessidades sociais mais fundamentais na União Soviética, passou a representara possibilidade de materialização histórica de uma utopia para as esquerdas mundiais.*” (Honorato, 2004; p. 6). O receio de uma crise que gerasse a substituição do modelo se fazia presente, ampliando a necessidade de respostas aos problemas. A bibliografia acerca do tema é muito extensa, porém dois trabalhos são aconselhados para o aprofundamento desta lógica de análise. Ver: Mann (1977); Aldcroft (1985).

³² Sobre o assunto em questão existe uma bibliografia ampla. Porém, sugiro ver: Keynes (1989); Sachs & Larrain (1995); Longo e Troster (1993); Andrade (1987); Macedo e Silva (1999).

2.4 A Economia Keynesiana e o **Fundo Público**.

As principais idéias de Keynes sobre flutuações econômicas estão na obra *Teoria Geral do Emprego, Juros e Moeda* (1989)³³. Keynes, em seu “*Livro Primeiro*”, afirmou que a economia de mercado não regula a si própria de forma suave, ou seja, não garante níveis baixos de desemprego e níveis altos de produção numa base regular, mas está sujeita a grandes flutuações decorrentes, ao menos parcialmente, da alternância entre o pessimismo e o otimismo que afetam o nível geral de investimentos, o que, por sua vez, pode provocar uma queda geral de produção e elevação do desemprego. (Keynes, 1989)

Conseqüentemente, segundo Keynes (1989), quando uma queda econômica tão grande quanto a Grande Depressão está ocorrendo, não pode ser eliminada rapidamente apenas pelas forças do mercado. O motivo, em parte, é que alguns preços básicos da economia, principalmente o nível médio de salários, não são tão flexíveis, nem variam com tanta rapidez quando a economia sofre um choque³⁴.

Keynes introduziu ainda a expressão macroeconomia, afirmando que o importante na economia é a oferta agregada e a demanda agregada, não a microeconomia como anteriormente assumido pelos clássicos. Keynes afirma existência da necessidade de ajustes cíclicos nas políticas fiscal e monetária, com o objetivo de contra-atacar a recessão – corrigindo a falta de investimentos, o desemprego, o excesso de oferta de bens e serviços e a diminuição do mercado consumidor – e estabilizar a economia. O argumento era de que o Estado pode, e deve, implementar políticas de estabilização com o objetivo de prevenir ou atacar recessões econômicas.

³³ Keynes fez outras contribuições além da obra citada, como a criação do Fundo Monetário Internacional e do Sistema Monetário Internacional, apresentado a Câmara dos Comuns Inglesa em abril de 1943. Ver: Lelart (1991); Nurske (1944).

³⁴ Kalecki (1954) corrobora com Keynes em sua análise sobre a participação dos salários na renda gerada nas empresas: “*Os preços das matérias primas sofrem flutuações cíclicas maiores que os níveis salariais. As causas desse fenômeno podem ser explicadas da seguinte forma: mesmo com os salários mantidos constantes, os preços das matérias-primas caíam durante uma depressão, devido à queda da demanda ‘real’. Ora, os cortes de salários durante uma depressão nunca podem ‘alcançar’ o preço das matérias-primas em sua queda, porque os cortes salariais por sua vez provocam uma queda na demanda e portanto uma nova queda nos preços dos produtos primários.*” (p.34)

A partir da ótica Keynesiana, o Estado passa a ter quatro funções claras, a dizer: alocativo, redistributivo, estabilizador e regulador. A função alocativa estaria justificada porque o mercado falha na provisão de determinados bens, como a iluminação e saúde públicas, por exemplo (pode-se imaginar a dificuldade de cobrar a luz de um farol de trânsito ou esperar que a sociedade, coletivamente, decida atuar frente a uma epidemia de cólera). A função redistributiva refere-se a atividades do setor público em alterar a distribuição de renda determinada pela disponibilidade de fatores de uma sociedade. O governo pode realizar a distribuição fornecendo bens e serviços às classes mais baixas. As funções estabilizadora e reguladora objetivam estabilizar a economia, quer evitando oscilações bruscas no nível de emprego, quer buscando a plena utilização dos recursos disponíveis na economia. Isso pode ser realizado, ora intervindo³⁵, ora regulando. (Longo & Troster, 1993)

A real atuação do Estado, proporcionando a expansão contínua do capitalismo³⁶, demandava um conjunto de recursos de ordem financeira. Assim, tornou-se necessária a construção de bandeiras políticas aglutinadoras de várias frações da sociedade e do capital, de forma a justificar o aumento da base tributária e a atuação mais incisiva do Estado. Bandeiras estas que concentrassem montantes de recursos e que possuísem normas e diretrizes de atuações definidas. Isto é, era necessário criar os Fundos Públicos.

³⁵ Convém ressaltar que Oliveira (1998) e Honorato (2004), por exemplo, não concordam com a utilização da expressão para mundo contemporâneo. Para Oliveira (1998), o Estado transformou-se, nos dias de hoje, num agente econômico com a mesma racionalidade dos agentes privados, com o que a diferença qualitativa de ‘intervenção’ perde todo o sentido. “*De que serviria uma ‘intervenção’ de um agente igual aos outros? Como conseguiria ele escapar seja às determinações ou aos azares dos ciclos de negócios? Apenas pelo tamanho?*” (p. 50)

Já Honorato (2004), resalta que: “*classicamente, identifica-se neste conjunto de ações anti-cíclicas a materialização do chamado “estado intervencionista”. Discordamos de tal perspectiva. Na realidade, não ocorreu uma intervenção ou estatização econômico-social. Na realidade, o estado quando atua diretamente na economia não produz mais-valia e nem compete com as empresas capitalistas. Ao contrário, ajuda a diminuir o custo do capital e da reprodução da força-de-trabalho (...) Só se poderia falar em intervencionismo estatal se o Estado atuasse de acordo e fundamentado na própria lógica do capital que se transmuta em mercadoria e retorna a forma capital ampliado pela geração e apropriação privada da mais-valia. Tal não ocorre: servindo como solução anti- crise, a atuação estatal utiliza o “**Fundo Público**” como ferramenta para a superação da crise e ampliação do lucro do capital, sem com ele se confundir por não gerar valor, mas, ‘anti-valor’*”. (p.7 e 8)

³⁶ Ao analisar a aprovação da Social Security Acts (Lei de Seguridade Social), criada em 1935 com objetivo de garantir pensão para aposentados e um salário desemprego (ambos de baixíssimo valor), Galbraith (1994) assinalou que “*seria difícil encontrar outra medida que tenha feito mais para ajudar a garantir o futuro do capitalismo*” (p. 70).

*“Para que fosse possível implementar uma política de pleno emprego, de estabelecimento de salários e preços mínimos, de controle do sistema financeiro e de novos investimentos, preconizados pelo pensamento Keynesiano, tornava-se necessário, dentre outras ações, constituir-se um **Fundo Público**.”* (Honorato, 2004; p.7)

*“(...) A economia sempre se ocupara da microeconomia do mercado – o ajuste dos salários e custos aos preços, e vice-versa. Agora, entrava a macroeconomia, o fluxo geral do poder de compra no sistema como um todo. (...) [e] para romper o equilíbrio do desemprego e aumentar a produção e o nível de emprego é preciso suplementar a demanda agregada, ou poder de compra. A única maneira segura de conseguir isso é o governo tomar emprestado os fundos não gastos [os **Fundos Públicos**] ou, mais precisamente, o seu equivalente e, gastando-os, elevar a demanda agregada e o nível de emprego (...).”* (Galbraith, 1994; p.74 e 75)

O **Fundo Público** apresenta uma lógica interna de retro-alimentação: consitui-se um fundo, concedem-se benefícios e isenções, realizam-se investimentos, intervenções e regulações, investe-se em tecnologia, educação, dentre outras atividades relevantes, de forma a estimular aquele segmento, seja com o objetivo de retornos sociais, seja com o objetivo de retornos de capital. Como consequência, prevê-se um efeito multiplicador com aumentos das receitas fiscais correntes que, futuramente, ajudarão a financiar o fundo.

As criação e constituição de Fundos Públicos por parte do Estado Keynesiano foram possíveis devido às divisas acumuladas pelos EUA durante a guerra, à efetivação de créditos internacionais (principalmente os oriundos da Primeira Guerra³⁷), aos mecanismos e às ferramentas de expansão da base monetária, pela adoção de uma restritiva política de importações, pela mudança no perfil de acumulação do próprio Estado, dentre outras. (Honorato, 2004)

³⁷ Para maiores informações sobre o tema, ver o Capítulo V (*As Reparações*), em: Keynes (2002).

O **Fundo Público** possibilitou ao Estado atuar em setores da economia que anteriormente pertenciam aos salários (saúde, educação, saneamento, lazer, benefícios familiares, etc) e ao capital (infra-estrutura, transportes, ciência e tecnologia, mão-de-obra especializada, etc) e, assim, resolver as crises cíclicas do capital.

Porém, segundo Oliveira (1998), o *Welfare State*, consequência das políticas Keynesianas, constituiu-se um “*padrão de financiamento público da economia capitalista*” (p. 19). Isto porque, a partir de regras universais impactadas, o **Fundo Público** passou a ser, de um lado, o financiamento da reprodução da força de trabalho (principalmente, via gastos sociais) e, de outro, o financiamento da acumulação de capital. Os salários, que antes possuíam a função de subsistência do trabalhador, passam a ser utilizados no consumo, com o Estado garantindo a subsistência e o consumo social. O crescimento dos salários indiretos transformou-se em liberação do salário direto ou da renda domiciliar disponível para alimentar o consumo de massa, com o Estado sendo responsável por uma parcela cada vez maior da reprodução da força de trabalho, desatrelando cada vez mais o trabalho do custo de sua reprodução.

“A descrição das diversas formas de financiamento para a acumulação de capital seria muito mais longa: inclui desde os recursos para ciência e tecnologia, passa pelos diversos subsídios para a produção, sustentando a competitividade das exportações, vai através dos juros subsidiados para setores de ponta, toma em muitos países a forma de vastos e poderosos setores estatais produtivos, etc.” (Oliveira, 1998; p.20)

O capital, que anteriormente tinha de se preocupar com sua infra-estrutura, passa a ter isso oriundo da máquina estatal. O financiamento público contemporâneo tornou-se abrangente, estável e marcado por regras assentidas pelos principais atores sociais, políticos e econômicos. Oliveira (1998) ressalta uma mudança ocorrida devido ao **Fundo Público**: o Estado contemporâneo substituiu o caráter *ex-post* dos fundos públicos (de resolução das crises cíclicas), presente em Keynes, pelo caráter *ex-ante* presente na economia contemporânea. Cada capital particular, depende da estrutura do Estado para iniciar sua atuação. O pressuposto é: o capital só investe com financiamento público e isenção fiscal, a mão-de-obra só é especializada se o estado

fornecer educação, o desenvolvimento tecnológico ocorre se fundos específicos estimularem a pesquisa, e assim segue. As riquezas públicas, ou mais especificamente, oriundas dos fundos públicos, são apropriados pelos entes privados, porém não com o intuito anti-cíclico keynesiano, mais sim, com o intuito da acumulação privada. O **Fundo Público** passou a ser gerido para os investimentos do capital. (Chauí, 2005).

*“O desenvolvimento do Welfare State é justamente a revolução nas condições de distribuição e consumo, do lado da força de trabalho, e das condições de circulação, do lado do capital. Os gastos sociais públicos mudaram as condições da distribuição dentro de uma relação social de produção que parecia ter permanecido a mesma; o **Fundo Público** como financiador, articulador e ‘capital em geral’ mudou as condições da circulação de capitais. Estas transformações penetram agora a esfera da produção pela via da reposição do capital e da forma de trabalho, transformados nas outras esferas.”* (Oliveira, 1998; p.37)

Nesse cenário, a presença dos fundos públicos, seja pelo lado dos gastos sociais públicos gerais (reprodução da força de trabalho), seja pelo lado do financiamento público, é insubstituível, visto que os custos de produção são profundamente reduzidos para o capital e socializados com os demais membros da sociedade, o que Furtado (1964) chamou de *“socialização das perdas”*. É o **Fundo Público** que agiliza a circulação do capital, com uma peculiaridade, entretanto. No fundo, em suas últimas conseqüências, o padrão de financiamento público *“implodiu” o valor como único pressuposto de reprodução ampliada do capital, desfazendo-o parcialmente enquanto medida da atividade econômica e da sociabilidade em geral*”³⁸. Os esquemas keynesianos já não são capazes de explicar os fenômenos contemporâneos sem incluir o **Fundo Público** em sua *“autonomia relativa”*³⁹. O **Fundo Público** é determinante no processo de acumulação do capital, visto que o capital foi gradativamente afastado de suas atribuições de autovalorização e postergação ao longo dos períodos. Simultaneamente, o **Fundo Público** promoveu o aumento das forças produtivas de tal forma que

³⁸ Oliveira (1998); p.27.

³⁹ Ibidem; p. 31.

o “*lucro do capitalista é absolutamente insuficiente para dar forma, concretizar, as novas possibilidades de progresso técnico*”⁴⁰.

2.5 As Características dos Fundos Públicos

O **Fundo Público**, segundo Oliveira (1998), possui algumas características implícitas. A primeira é que o **Fundo Público** não gera valor. O Estado, quando atua diretamente na economia, não produz mais-valia e nem compete com as empresas capitalistas. Ao contrário, ajuda a diminuir os custos do capital e a realizar a reprodução da força de trabalho. Salvas raras exceções, o investimento estatal apenas se realizou em áreas onde o capital não realizou investimentos (ou realizou de maneira insatisfatória). As lógicas são distintas: o capital transmuta-se em mercadoria e retorna à forma de capital ampliado pela geração e apropriação privada da mais-valia; o Estado utiliza o **Fundo Público** como ferramenta anti-crise, reproduzindo a força de trabalho e aumentando o lucro do capital, sem se confundir com ele, assim, não gerando valor. Os bens e mercadorias oriundos dos fundos públicos, funcionam, na verdade, como o que Oliveira (1998) chama de “*antimercadoria social*”⁴¹, posto que sua finalidade não é a de gerar lucros e, nem mediante a sua ação, obtem-se a extração de mais-valia (Oliveira, 1998; Honorato, 2004)

A segunda é que o **Fundo Público** possui um caráter territorial, o que não é uma característica dos capitais, como pôde ser observado Freudenburg e Gramling (1994;1998) ao analisar o quarto fator, relativo ao reinvestimento. Os capitais, principalmente com a avanço da microinformática, da logística, da financeirização econômica, do livre comércio, dentre outros, realizam investimentos ou reinvestimentos, em países/regiões que ofertarem maiores vantagens comparativas. O extremo da internacionalização, a globalização⁴², rompeu o princípio de circularidade dos gastos. Isto gera um problema para as finanças públicas, pois, conseqüentemente, ocorre a des-territorialização dos investimentos e da renda, visto que cada empresa pode enviar seus lucros e realizar novos investimentos onde for mais conveniente. Parte

⁴⁰ Ibidem; p.37.

⁴¹ Oliveira (1998), p. 29.

⁴² Para maiores informações sobre o papel da globalização, ver: Sader (1996); Stiglitz (2002); Brenner (2003), Sader & Ceceña (2002); Huerta (1994); Brandão (2002).

dos ganhos fiscais migram para outros territórios. Os fundos públicos não acompanharam a des-territorialização, rompendo assim, o processo de retro-alimentação pregado por Keynes, uma vez que a circularidade pressupunha ganhos fiscais correspondentes aos investimentos, benefícios e rendas que o **Fundo Público** financiava. (Oliveira, 1998)

A terceira é o caráter político-democrático do **Fundo Público**. A construção de esferas públicas que possibilitam a montagem, a supervisão, o acesso e a utilização do **Fundo Público** entraram em processo de interação com a consolidação de instituições políticas democráticas. Segundo Oliveira (1998), pode-se considerar a construção da esfera pública e a democracia como “irmãs siamesas”⁴³. Conseqüentemente, os países (principalmente os desenvolvidos) tenderam a ter, na máquina do Estado, um espelho das lutas de classes, com seus espaços, territórios e segmentos, previamente mapeados e hierarquizados e democraticamente determinados. A esfera pública, segundo Oliveira (1998), se divide em dois lados distintos: de um lado, a construção e o reconhecimento da alteridade; no outro lado, o terreno indevassável de seus direitos, a partir dos quais se estruturam as relações sociais⁴⁴. A democracia representativa é o espaço na qual o público encontra-se acima do privado (porém, com os diversos segmentos de classe representados).

*“Qual é a relação dessa esfera pública assim constituída com a democracia representativa? Existe nessa constituição uma transformação das relações sociais entre as classes sociais; não é que agora as classes sociais se subsumam no Estado, anulando a velha irredutibilidade entre Estado e sociedade civil, que, desde Hegel, é a grande revolução burguesa. O ponto essencial é que as relações que buscam a anulação da alteridade, mas somente se perfazem numa perequação – mediada pelo **Fundo Público** –, em que a possibilidade da defesa de interesses privados requer desde o início o reconhecimento de que os outros*

⁴³ Oliveira (1998); p. 38.

⁴⁴ “O que é fundamental na constituição da esfera pública e na consolidação democrática que lhe é simultânea, é que esse mapeamento decorre do imbricamento do **Fundo Público** na reprodução social em todos os sentidos, mas sobretudo criando medidas que medem o próprio imbricamento acima das relações privadas. A tarefa da esfera pública é, pois, a de criar medidas, tendo como pressupostos as diversas necessidades da reprodução social, em todos os sentidos.” (Oliveira, 1998; p. 40).

interesses não apenas são legítimos, mas necessários para a reprodução social em ampla escala.” (Oliveira, 1998; p.41)

Na realidade, a constituição político-democrática do **Fundo Público** transferiu a luta de classes “chão da fábrica” da esfera puramente das relações econômico-sociais para a esfera política de Estado, tendo o legislativo como sua melhor expressão. Ocorre uma politização na luta de classes, com os diversos segmentos de classes, em eterno (pelo menos tende a ser) conflito pelo **Fundo Público**. (Wood, 2003)

A quarta é que o **Fundo Público** deve possuir origem orçamentária e uma motivação clara. Um **Fundo Público**, para existir e ser consituído, precisa possuir uma fonte pagadora, isto é, algum imposto, ou parte dele, destinada a compor este fundo. Caso contrário, o fundo não pode atuar. Já a motivação do fundo é que possibilitará determinar de que segmento de classe surgiram demandas para a constituição do fundo. Alguns fundos públicos adquiriram ao longo do tempo um caráter universal, estando presentes na estrutura de praticamente todos os Estados-nacionais mundiais, tais como: saúde, educação e segurança.

A quinta é que o **Fundo Público** deve possuir destinação especificada. Como o fundo provém de uma classe, de uma motivação e de um processo político-democrático, ele não opera na sua plenitude, sem ser segmentado, sem ter um objetivo claro e definido.

“Na medida em que o padrão de financiamento público consitiuiu-se em uma verdadeira esfera pública, as regras da reprodução tornaram-se mais estáveis porque previsíveis, e da competição anárquica emergiu uma competição segmentada. Por certo, não deixou de haver competição no capitalismo, mas essa se dá dentro das regras preestabelecidas e consensuais. (...) Recortes como ‘prioridades nacionais de segurança’, ‘pesquisa de ponta’, ‘programas especiais de produção’, e inúmeros outros, tais como sustentação de produções agrícolas excendentárias, transformam mais uma vez a competição segmentada” (Oliveira, 1998; p.37)

O fundo deve sempre possuir uma destinação clara, pois, caso isso não ocorra, torna-se inviável o controle social quanto aos seus gastos. Significa entregar ao gestor público um montante de recursos sem uma determinação social de onde isso pode e deve ser gasto e que retornos a sociedade espera deste **Fundo Público**.

As características apresentadas representam o deslocamento do **Fundo Público** da esfera das relações privadas para a esfera pública como o deslocamento da luta de classes da esfera da produção, do chão da fábrica, das oficinas, dos escritórios, das agências bancárias, para a estrutura do Estado, via orçamento, via **Fundo Público**.

O trabalho em questão busca enquadrar as rendas minerais nas perspectivas teóricas discutidas sobre o **Fundo Público**, apresentando novas perspectivas acerca da atuação do Estado em sua esfera municipal no que tange as rendas minerais.

Capítulo 3

A Renda Mineral Petrolífera no Brasil e o Fundo Público

Este capítulo do trabalho tem por objetivo fornecer informações acerca dos tributos utilizados para remunerar o poder público pela extração de recursos não-renováveis de seu solo. Na primeira parte, o trabalho apresenta o conceito de renda mineral e as formas mais utilizadas nos diversos países no mundo. Na segunda parte, o trabalho apresenta a evolução das legislações no que tange os *Royalties* e *Participações Especiais*. Na terceira parte, o foco do trabalho é a criação da Lei 9.478, comumente conhecida como Lei do Petróleo, e suas diversas formas de rendas minerais. A quarta parte do capítulo aborda a questão da responsabilidade na fiscalização das rendas minerais. E, em sua última parte, o trabalho busca apresentar a relação existente entre as rendas minerais e o **Fundo Público**, ao discutir os diversos entes que são beneficiados no Brasil pelas rendas minerais.

3.1 Renda Mineral no Mundo

As rendas minerais apresentam-se como uma das formas mais antigas de pagamento (remuneração à sociedade) pela utilização de recursos escassos e não renováveis. Comumente, as rendas minerais são conhecidas pela palavra *Royalties*.

A palavra *royalty* provém do inglês *royal*, que significa “*da realeza*” ou “*relativo ao rei*”, tendo sua origem no direito de pagamento que o Rei possuía pela extração de recursos minerais em suas terras. Segundo Ricardo (1988), as minas geram uma renda a seus proprietários.

Entretanto, caso houvesse abundância de minas com riqueza equivalente, das quais qualquer um pudesse apropriar-se, elas não gerariam nenhuma renda. Nesse caso, o valor da produção, portanto, seria o equivalente à quantidade de trabalho necessária para extrair o metal da mina e colocá-la no mercado.

“O retorno obtido pelo capital na mina mais pobre, que não paga renda, regula a renda de todas as outras minas mais produtivas. Supõe-se que essa mina gere os lucros correntes do capital. Tudo que as outras minas produzam acima disso, será necessariamente pago aos proprietários como renda.”. (Ricardo, 1988; p. 40)

A renda mineral está ligada à propriedade da mina. Na medida em que a demanda por minerais aumentava, os produtores de minérios tendiam a produzir em minas cada vez menos vantajosas. Conseqüentemente, os produtores necessitavam de esforços adicionais com o intuito de obtenção dos mesmos volumes produtivos. Este mecanismo recebeu o nome de renda diferencial, ou renda ricardiana. O dono da mina (recurso finito, assim como o petróleo) recebia acréscimos de renda, justificados pela escassez do produto. O petróleo pode ser entendido no conceito da renda mineral ricardiana, como sendo a propriedade de jazidas minerais. A Renda Mineral constitui-se assim, uma espécie de prêmio pela detenção dos recursos (petróleo), onde os *Royalties* e as *Participações Especiais* são a remuneração pela utilização destes recursos (Postali, 2002).

“A regime dos pagamentos baseados na produção reside na convicção de que eles são decorrentes do privilégio de usar ou desenvolver um recurso natural não renovável. Na maioria dos países, o domínio dos recursos e reservas petrolíferas é do Estado, e o royalty é a forma mais comum de pagamento baseado nos conceitos de produção”. (Haddad & Catão, in: Branco, 2004; p. 21)

Atualmente, a renda mineral, principalmente devido a importância do petróleo no cenário mundial contemporâneo, adquiriu um conjunto de características comuns nos mais diversos países. Isso porque, numa economia globalizada, torna-se necessário o estabelecimento de um

regime de impostos, taxas, tributos, regulações, fiscalizações, controles ambientais, dentre outros, que caminhem para um senso comum.

Por isso, os governos de um país, ao estabelecerem suas formas de auferição das rendas minerais, tendem a considerar o impacto de suas determinações sobre o mercado internacional, bem como a capacidade do setor nacional de disputar e competir por mercados e investimentos, em relação a outras áreas produtoras de petróleo no mundo. (Bôa Nova, 1985)

Consequentemente, os países detentores de petróleo tenderam a convergir para apenas alguns poucos mecanismos de tratamento das rendas minerais, descritas abaixo (Guerra & Honorato, 2004; Honorato, 2003):

- Impostos Baseados em Lucro: como o próprio nome diz, este imposto incide sobre a diferença entre receitas e despesas. Modelo adotado na Austrália, Dinamarca e Noruega, por exemplo;
- Impostos sobre Produção: são impostos expressados como uma porcentagem do valor da produção. Este tipo de imposto normalmente é cobrado como um valor fixo por unidade produtiva. Esta é a base do modelo de captação de rendas minerais, utilizado no Brasil;
- Impostos Flexíveis: muitos países produtores de petróleo no mundo têm ajustado seus sistemas de impostos, com a finalidade de promover a adoção de impostos simples e sobre os retornos econômicos, porém, de forma diferente do imposto baseado no lucro, apresentado anteriormente. Esta forma de tributação é progressiva e incide de forma gradativa, isto é, quanto maiores os lucros, maiores os impostos, até um teto máximo previsto. Seus parâmetros para o imposto são: indicadores simples (localização, complexidade geológica e dificuldade operacional), níveis de preço, produção e custos. Exemplo: China;

- Partilha de Produção: modelo de captação de renda petrolífera baseado na divisão da produção, de acordo com produção do poço. Nesse modelo, a companhia de petróleo trabalha por sua conta e risco com a supervisão do Estado. Modelo adotado em vários países da Ex-União Soviética e na Indonésia, por exemplo;
- Bônus de Assinatura: pagamentos pela pesquisa e/ou exploração petrolífera. Pode assumir algumas facetas ao serem auferidos: fixos e licitados, pagáveis adiantadamente ou, em alguns casos, dependente de resultados da exploração. É um dos modelos utilizados no Brasil;
- Multas e Incentivos Ambientais: criação de uma série de obrigatoriedades por parte das empresas exploradoras e produtoras, quanto ao risco ambiental, forma de renda mineral. Países que o utilizam criam legislações extremamente rígidas de forma que as empresas do setor petrolífero sempre estarão infringindo a Lei.

De maneira geral, poucos países utilizam outras formas de impostos que não as listadas acima. Alguns deles utilizam mais de uma forma de captação de renda mineral, como o caso do Brasil.

3.2 A Renda Mineral no Brasil: um breve histórico

O pagamento de tributos no Brasil foi estabelecido pela primeira vez na Lei nº. 2.004, de 03 de outubro de 1953, junto à lei de criação da Petrobras. Seu artigo 27 não previa o pagamento de *Royalties* diretamente aos municípios, no entanto determinava que a sociedade e suas subsidiárias ficassem obrigadas a pagar aos estados e municípios, o valor correspondente a 5% sobre o óleo extraído, via Conselho Nacional do Petróleo. Com base nisso, alguns autores afirmavam que o Art. 27 determinava o pagamento de 4% aos Estados e 1% aos Municípios sobre toda a produção terrestre de petróleo e gás natural em seus territórios, sendo esta Lei, o marco zero do início das contribuições recebidas pelo poder público. (Brandão, 2002)

Apenas a partir de 1957, com a Lei nº 3.257 de 2 de setembro deste mesmo ano, que houve a formalização das distribuições entre estados e municípios. O Art. 27 determinava que o valor correspondente a 4% das lavras seriam a indenização dos estados, e 1%, seriam a indenização dos municípios. (Brandão, 2002; ANP; 2005)

Convém ressaltar que a Constituição Federal de 1967, sofrendo influências da importância estratégica do hidrocarboneto para o crescimento econômico, determinava, em seu Art. 167, que a pesquisa e lavra de petróleo eram monopólio da União. Esse aspecto de monopólio já era previsto em Lei desde 1953, embora só passasse a ser um preceito constitucional em 1967. (Brandão, 2002)

Os *Royalties* só eram pagos a estados e municípios sobre a produção em terra. Somente com o Decreto-Lei nº 523, de 8 de abril de 1969, foi determinado o pagamento de *Royalties* sobre exploração em plataforma continental.

Posteriormente, a Lei nº. 7.453, de 27 de dezembro de 1985, determinou o pagamento de tributos para a produção no mar, acompanhando a seguinte distribuição: 1,5% para os Estados, 1,5% aos Municípios dos poços produtores e pertencentes às áreas geo-econômicas dos municípios produtores, 1% ao Ministério da Marinha e 1% para um fundo especial, e distribuídos aos Estados e Municípios da Federação. A Lei nº 7.453 é a primeira a abordar o conceito de área geo-econômica. Entende-se por área geoeconômica aquela que sofre os impactos da indústria do petróleo, seja por localização geográfica, seja por importância econômica (local onde se localiza a estrutura da atividade. Isto é: portos, indústrias de bens intermediários que atendam a atividade, dutos, dentre outros). Esta Lei introduz o conceito de localização geográfica como fator determinante na alocação e distribuição dos recursos, mesmo a lavra sendo propriedade da União. O município recebe a contribuição, mesmo em situações quando a extração não se dá em seu solo, como, por exemplo, nos casos de entes de alta importância econômica à economia do petróleo. (Guerra & Honorato, 2004; Honorato, 2003)

A Lei nº. 7.525, de 29 de agosto de 1986, determinou normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei nº. 2.004/53 (imposta pela elaboração de uma nova

redação dada pela Lei nº. 7.453/85), introduzindo o conceito de extensão dos limites territoriais dos estados e municípios litorâneos na plataforma continental, de acordo com conceitos e metodologias estabelecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), persistindo até os dias atuais⁴⁵.

Em 28 de dezembro de 1989, a Lei nº. 7.990 (regulamentada posteriormente pelo Decreto nº. 01 de 11 de janeiro de 1991) apresentou a nova distribuição dos tributos, no qual introduziu o percentual de 0,5% aos Municípios onde ocorre embarque e desembarque do petróleo e gás natural. Para isso, reduziu-se de 4% para 3,5% o percentual dos Estados, quando fosse extraído em terra, e de 1% para 0,5% do fundo especial, quando fosse extraído na plataforma continental.

3.3 A Lei do Petróleo

Em 06 de agosto de 1997, entrou em vigor a Lei nº. 9.478, mais conhecida como a Lei do Petróleo (em anexo). A Lei do Petróleo acompanhou a tendência de internacionalização das diretrizes governamentais da atividade petrolífera, sendo o resultado de um conjunto de estratégias estabelecidas para o setor, pelo Governo do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Dentre elas, destacam-se: I. Promover a livre concorrência; II. Atrair investimentos externos para o setor; III. Ampliar a competitividade internacional; e IV. Diminuir a participação do Estado no Setor. (Postali, 2002)

Para administrar as estratégias descritas, o Governo Federal criou a ANP, autarquia federal⁴⁶ vinculada ao Ministério das Minas e Energia (MME) e que tem, como finalidade básica,

⁴⁵ O decreto nº. 93.189, de 29 de agosto de 1986, regulamentou o traçado de linhas de limites dos Estados e Municípios e a conseqüente localização dos poços de petróleo e de pagamento dos *Royalties*. Para informações sobre os limites territoriais, ver: IBGE, 2004.

⁴⁶ **Autarquia Federal (agências reguladoras):** Pode-se conceituar autarquia como pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas do Estado. Sua característica é apresentada como o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. As agências reguladoras, enquadram-se no que o direito administrativo classifica como autarquia de controle. Sua função primordial consiste em exercer controle sobre as entidades que prestam serviços públicos ou atuam na área econômica por força de concessões e permissões de serviços públicos (descentralizado por delegação negocia), como é o caso da ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), da ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações) e da ANP (Agência Nacional de Petróleo).

“promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo” (Alexandre, 2003; p. 144). A ANP foi implantada através do Decreto n.º 2.455, de 15 de janeiro de 1998.

Junto a ANP, a Lei do Petróleo instituiu o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), órgão responsável por racionalizar o setor energético nacional⁴⁷.

A partir de sua criação, todas as atividades relacionadas à indústria de petróleo e gás natural em território nacional, passaram a ser de responsabilidade da ANP, sejam as de exploração, sejam as de produção. A ANP passou a funcionar como fiscalizador e regulador.

Em termos gerais, a Lei rompe o princípio de monopólio da União, pois prevê que todas as atividades, que antes constituíam exclusividade da Petrobras, poderão ser objeto de concessão para operação de empresas privadas. Apesar do direito pertencer à União, esse direito de exploração pode ser sublocado a terceiros. Ou seja, a nova Lei não alterava o princípio constitucional de que “a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros

Pode-se dizer que, didaticamente, as agências autárquicas classificam-se em duas categorias: as agências reguladoras, com função básica de controle e fiscalização, adequadas para o regime de desestatização, e as agências executivas, mais apropriadas para a execução efetiva de certas atividades administrativas típicas do Estado. As referidas agências encontram sua origem no regime norte-americano, que há muito contempla as Figuras das “*independent agency*” e “*independent regulatory agencies*”, destinadas à regulação econômica ou social. Outros sistemas como os ingleses, espanhóis e argentinos, também tem dado ensejo à criação dessas entidades. (Carvalho Filho, 2001)

⁴⁷ **Conselho Nacional de Política Energética:** foi criado pelo Art. 2º da Lei do Petróleo em 6 de agosto de 1997. O Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, é vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a:

I - promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do País, em conformidade com os princípios enumerados no capítulo anterior e com o disposto na legislação aplicável;

II - assegurar, em função das características regionais, o suprimento de insumos energéticos às áreas mais remotas ou de difícil acesso do País, submetendo as medidas específicas ao Congresso Nacional, quando implicarem criação de subsídios;

III - rever periodicamente as matrizes energéticas aplicadas às diversas regiões do País, considerando as fontes convencionais e alternativas e as tecnologias disponíveis;

IV - estabelecer diretrizes para programas específicos, como os de uso do gás natural, do álcool, do carvão e da energia termonuclear;

V - estabelecer diretrizes para a importação e exportação, de maneira a atender às necessidades de consumo interno de petróleo e seus derivados, gás natural e condensado, e assegurar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata o art. 4º da Lei n.º 8.176, de 8 de fevereiro de 1991. § 1º Para o exercício de suas atribuições, o CNPE contará com o apoio técnico dos órgãos reguladores do setor energético. § 2º O CNPE será regulamentado por decreto do Presidente da República, que determinará sua composição e a forma de seu funcionamento. (Finep, 2004).

hidrocarbonetos líquidos, bem como a importação e a exportação de derivados e o seu transporte dutoviário ou marítimo, constituem monopólio da União (Constituição Federal, Art. 177), mas a autoriza a contratar terceiros para a execução de tais atividades”. (Postali, 2002; p. 37)

A Petrobras passou a receber o mesmo tratamento previsto para as demais empresas privadas em processos licitatórios, salvo em situações de empate nas propostas, onde a Lei do Petróleo determina que a empresa é vencedora. A União continuou a ter direito de decisão sobre a empresas, por permanecer sua acionista majoritária.

A Lei do Petróleo estabelecia quatro formas distintas de renda mineral auferidas pelo poder público para interessados em explorar o potencial energético brasileiro. São eles: pagamento pela ocupação ou retenção da área, bônus de assinatura, *Participações Especiais* e *Royalties*.

3.3.1 Pagamento pela Ocupação ou Retenção de Área – Art. 28º do Decreto nº 2.705/98

O pagamento pela ocupação ou retenção de área é o valor pago pela ocupação ou retenção de cada área utilizada para prospecção, perfuração, extração, ou demais atividades ligadas as empresas concessionárias, como disposto no edital ou no contrato de concessão, devendo ser pago sempre no dia 15 de janeiro de cada ano, a contar a partir da assinatura do contrato de concessão. Este foi instituído pela Lei do Petróleo de 1997. Esta modalidade de renda mineral constitui-se receita da ANP, consignada no seu orçamento aprovado, destinando-se o excedente ao Tesouro Nacional (ANP, 2001). O seu valor é fixado em R\$ por km², e varia dependendo da fase ou período em que se encontra a concessão.

Figura 3.1 - Valores unitários do pagamento pela ocupação ou retenção de área

Etapa	(R\$/km ²) ou fração
Fase de Exploração	10,00 a 500,00 R\$/km ²
Prorrogação da Fase de Exploração	200% do valor Fase de Exploração
Período de Desenvolvimento da Fase de Produção	20,00 a 1.000,00 R\$/km ²
Fase de Produção	100,00 a 5.000,00 R\$/km ²

Fonte: ANP (2000)

Assim como o pagamento pela ocupação ou retenção da área, o bônus de assinatura foi introduzido pela primeira vez junto à criação da Lei do Petróleo. Ele tem seu valor mínimo determinado no edital de licitação do bloco ofertado, devendo ser pago no ato da assinatura do contrato.

3.3.2 Bônus de Assinatura – Art. 9º do Decreto nº 2.705/98

O bônus de assinatura corresponde ao montante ofertado pelo licitante vencedor na proposta para obtenção da concessão de petróleo ou gás natural, não podendo ser inferior ao valor mínimo fixado pela ANP no edital de licitação, conforme o Decreto 2.705/98, Art. 9º. O bônus de assinatura constitui receita da ANP, tendo ocorrido seu primeiro pagamento em 23 de setembro de 1999, na ocasião da assinatura dos contratos de concessão da 1ª Rodada de Licitações⁴⁸, onde, além da Petrôbrás, outras 10 empresas (Agip, Amerada, BP, British Borneo, Esso, Kerr Mcgee, Shell, Texaco, Unocal e IPF) participaram num lance como vencedoras. (Schechtman, 2000)

3.3.3 Participação Especial – Art. 21º do Decreto nº 2.705/98

A Participação Especial foi criada pelo Art. 50, da Lei nº 9.478/97, com critérios definidos no Decreto Federal nº 2.705/98. Este artigo estabelecia um pagamento adicional para campos de petróleo que possuíssem alta rentabilidade ou um grande volume de produção, isto é, uma compensação financeira extraordinária devido aos concessionários do Poder Público no caso de obtenção de grandes volumes de produção ou rentabilidade (Menezello, 2000). Sua distribuição de recursos é representada da seguinte forma:

- 40% – Ministério das Minas e Energia, para o financiamento de estudos geológicos e geofísicos a serem realizados pela ANP;
- 10% – Ministérios do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal;

⁴⁸ Apenas a título de curiosidade, na primeira rodada de licitações rendeu a ANP um montante de R\$ 321 milhões. (ANP, 2004).

- 40% – aos Estados onde ocorrer a produção;
- 10% – aos Municípios onde ocorrer a produção.

A participação especial é apurada trimestralmente pelo concessionário e deve ser paga até o último dia útil do mês subsequente a cada trimestre do ano.

No passado, os EUA e o Reino Unido adotaram este tipo de participação governamental incidente sobre grandes lucros (Windfall Profits Tax e Petroleum Perennial Tax, respectivamente). Atualmente, além do Brasil, existem outros países que adotam este imposto, tais como a Austrália (Petroleum Resource Rent Tax) e a Noruega (Special Tax). (ANP, 2000)

A determinação das *Participações Especiais* é feita mediante a aplicação de alíquotas progressivas de 10 a 40% em função do volume trimestral de produção, a partir de um volume limite de isenção. O cálculo de seu pagamento dar-se-a através da receita bruta do campo, deduzidos os *Royalties*, dos investimentos na exploração (*finding costs*), dos custos operacionais (*operating costs*), da depreciação e dos tributos previstos na legislação em vigor. Isto é, as *Participações Especiais* incidem sobre a produtividade na exploração dos campos mais rentáveis. (Barbosa, 2000)

De maneira geral, as *Participações Especiais* incidem sobre os campos em terra com produção acima de 10 mil barris/dia, sobre campos marítimos com batimétrica abaixo de 400 metros e produção acima de 20 mil barris/dia, e, sobre campos com profundidade batimétrica acima de 400 metros e produção acima de 31 mil barris/dia. A estimativa de anos de incidência de pagamentos de participação especial pode, em alguns casos, alcançar um total de 22 anos.

Segundo Schechtman (2000), cabe a agência reguladora, a ANP, aplicar os recursos auferidos nas rendas minerais, desde que dentro de sua alçada, em “*mecanismos destinados a tornar o país mais atrativo aos investimentos nacionais e internacionais, preparando-se para conviver com cenários de preços não tão favoráveis*” (p. 7).

3.3.4 *Royalties* do Petróleo – Art. 11º do Decreto 2.705/98

Entede-se, no caso brasileiro, por *Royalties* do petróleo como compensações financeiras pagas pelos concessionários do campo de petróleo – cujos contratos estão na etapa de produção de petróleo ou gás natural, incluindo também os contratos que estão na fase de exploração e realizando testes de longa duração –, e distribuídas entre Estados, Municípios, Comando da Marinha e Ministério de Ciência e Tecnologia.

O Decreto nº. 2.705, de 03 de agosto de 1998, regulamentou os Artigos de 45 ao 51, da Lei do Petróleo, definindo os critérios relativos às participações governamentais e à sua metodologia de cálculo⁴⁹.

Cada campo de petróleo é delimitado por uma área geográfica e sua operação é regida por um contrato de concessão celebrado entre a ANP e a concessionária atuante na área (Barbosa, 2000). Além dos chamados municípios produtores, têm direito ao recebimento dos *Royalties* os chamados municípios confrontantes e os de influência geoeconômica em função da atividade do petróleo.

A grande mudança na Lei está na definição das alíquotas para os *Royalties* (Art. 47 da Lei nº. 9.478/97). Acerca do percentual básico, estabelecido em 10% (dez por cento), o § 1º, estabelece que:

“A ANP poderá prever a redução do valor dos Royalties até um montante

⁴⁹ Desde 2004 tramita no Congresso Nacional um Projeto de Lei (PL-1618/2003) do Deputado Mauro Passos, do Partido dos Trabalhadores de Santa Catarina, propondo a alteração dos critérios na distribuição dos *Royalties* e *Participações Especiais* no âmbito municipal, com o dinheiro oriundo da exploração do petróleo na plataforma continental sendo distribuído entre todos municípios brasileiros. Segundo o parlamentar, “*Os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva, nos termos constitucionais, pertencem à União*”. O deputado alega que, como previsto na Constituição Federal, os recursos naturais são propriedade da União, os retornos econômicos resultantes desse processo, não podem ser direcionados a um grupo específico de Estados e Municípios. Toda a nação deveria ser beneficiada com esses recursos. Atualmente o projeto encontra-se em análise na Comissão das Minas e Energia, do Ministério das Minas e Energia (MME). Antes deste, outro projeto de Lei (PL-5520/2001), de autoria do Deputado Clementino Coelho (PPS/PE), já havia tentado algo semelhante, alterando a distribuição dos *Royalties* para os Estados e Municípios. A Justificação para a apresentação do Projeto de Lei do Deputado Federal Mauro Passos, além de outros projetos de Lei sobre o tema, encontra-se disponível na home-page da Câmara Federal. (Câmara Federal, 2004)

não inferior a 5% (cinco por cento) da produção, tendo em vista riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes”.

Portanto, existe a possibilidade dos *Royalties* alcançarem um mínimo de 5%, com o objetivo atrair um maior número de empresas interessadas em investir no setor (Brandão, 2002). Já o § 2º do mesmo artigo determina que o cálculo do valor dos *Royalties* passam a ser determinados em função dos preços do mercado de petróleo, do gás natural condensado, das especificações do produto e da localização do campo, a serem estabelecidos por decreto do Presidente da República. (Quintella, 2000)

Apesar da Lei prever a diferenciação nas alíquotas, com uma redução a até 5%, quase as totalidades das concessões em vigor no Brasil possuem valores variando entre 9,1% e 10% (90% do total). Observando as alíquotas dos *Royalties*, por bacia, tem-se a seguinte distribuição:

Tabela 3.1 - Alíquota Média dos *Royalties* nas Bacias de Petróleo Brasileiras

Bacia	Alíquota Média dos <i>Royalties</i>
Campos	9,90%
Ceará	10,00%
Espírito Santo	9,30%
Mucuri	10,00%
Paraná	6,80%
Potiguar	9,40%
Recôncavo	9,30%
Santos	8,30%
Sergipe - Alagoas	9,50%
Solimões	10,00%
Tucano	7,80%
Média Ponderada Brasil	9,80%

FONTE: Barbosa, 2000.

A média tende a se aproximar a 10%, em virtude do fato de grande parte do volume de petróleo produzido no país ser oriundo da Bacia de Campos, onde se produz mais de 80% de todo o petróleo. Esses recursos são distribuídos de formas distintas, seja em terra, seja em mar, variando de beneficiário de acordo as especificações. A Tabela seguinte ilustra como ocorre a distribuição e seus critérios:

Tabela 3.2 - Distribuição dos *Royalties* do Petróleo, segundo beneficiários

Beneficiários	Até 5%		> 5%	
	Mar (%)	Terra (%)	Mar (%)	Terra (%)
Estados e Distrito Federal	30,00	70,00	22,50	52,50
Municípios	40,00	30,00	30,00	21,50
Fundo Especial	10,00	-	7,50	-
Comando da Marinha	20,00	-	15,00	-
Ministério da Ciência e Tecnologia	-	-	25,00	25,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaboração Própria

Cabe ressaltar que, no limite até 5%, os municípios utilizados para embarque e desembarque ficam com 10% do montante, enquanto os municípios produtores e suas área geoeconômicas ficam com 30% do total. O fundo especial, apresentado na Tabela, possui destinação específica e deve ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios, ficando com os 10% restantes.

Os valores que excedem os 5% exigidos por Lei possuem um tratamento diferenciado em sua distribuição entre os entes e esferas políticas. Quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres: 52,5% são destinados aos Estados onde ocorrer a produção; 15% aos Municípios onde ocorrer a produção; 7,5%, aos Municípios utilizados para embarque e desembarque; e 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia, com a finalidade específica de financiamento de pesquisas e desenvolvimento tecnológico ligados ao setor petrolífero. Quando a extração ocorrer na plataforma continental: 22,5% são destinados aos Estados onde ocorrer a produção; 22,5% aos Municípios onde ocorrer a produção; 15% ao Ministério da Marinha; 7,5% aos Municípios utilizados para embarque e desembarque; 7,5% para um fundo especial a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios; 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia, objetivando especificamente o financiamento de pesquisas e o desenvolvimento tecnológico ligados ao setor petrolífero.

O valor mensal dos *Royalties* é determinado retirando-se 10% (ou algo entre esse valor e 5%, de acordo com o valor a ser determinado pela ANP), de modo geral, do volume total de produção multiplicado pelos respectivos preços de referência (R\$/m³). O preço de referência mensal é igual à média ponderada dos seus preços de venda (em condições de mercado) ou o

preço mínimo estabelecido pela ANP⁵⁰, adotando o que for superior.

A dinâmica final do montante, assim como dos municípios a receberem os *Royalties*, são: a produção de petróleo (óleo e gás) é determinada pela Petrobras para os municípios produtores; o percentual do volume de produção/*Royalties* (V/R) e o preço de referência (R\$/m³) são determinados pela ANP; a ANP apura os resultados e encaminha ao Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda, que repassa o montante para os respectivos Estados e Municípios beneficiados (ver cálculo em anexo⁵¹).

O pagamento dos *Royalties* é efetuado na Secretaria do Tesouro Nacional, que repassa aos beneficiários através do Banco do Brasil (banco estatal brasileiro). O controle e a distribuição dos *Royalties* é de responsabilidade da Agência Nacional de Petróleo.⁵² Os *Royalties* sofrem influência de três variáveis básicas: produção mensal de petróleo de cada campo, seus respectivos preços e taxa média mensal de câmbio.

3.4 A Fiscalização das Rendas Minerais

Um das grandes discussões acerca da Lei do Petróleo recai sobre a responsabilidade e a

⁵⁰ A metodologia de cálculo do preço mínimo para cada tipo de petróleo nacional, estabelecida na Portaria n.º 206, de 29 de agosto de 2000, utiliza como referência a média mensal das cotações diárias do preço de petróleo tipo *Brent Dated* comercializado no mercado europeu. O preço do dólar é convertido para a moeda nacional (R\$) pela média mensal das cotações da taxa de câmbio para a compra da moeda americana.

⁵¹ Cálculo dos *Royalties*:

Fórmula de pagamento dos *Royalties*

Nome do campo	V/R (%)	Produção (m3)		Preço de Referência (R\$ / m3)		Valor da compensação dos <i>Royalties</i>				Valor total dos <i>Royalties</i> Rtotales		
						5%		Acima de 5%		J	K	L
	%	Petróleo	Gás	Petróleo	Gás	Petróleo	Gás	Petróleo	Gás	Petróleo	Gás	Total
Terra / Mar	A	B	C	D	E	F = 5% * B * D	G = 5% * C * E	H = (A - 5%) * B * D	I = (A - 5%) * C * E	F + H	G + I	J + K

V / R = % da produção, entre 5% e 10%

R (campo_óleo) = 5% * (produção X preço de referência) + V / R% - 5 (produção X preço de referência)

R (campo_gás) = 5% * (produção X preço de referência) + V / R% - 5 (produção X preço de referência)

R (total) = R (campo_óleo) + R (campo_gás)

Fonte: ANP, 2000

⁵² Para o cálculo dos *Royalties*, cada campo petrolífero é tratado com uma unidade de negócios em separado, com alíquotas diferentes. Fonte: ANP, 2001.

competência de fiscalização das rendas minerais, principalmente nas esferas estadual, do Distrito Federal e municipal.

A fiscalização dos recursos recebidos pela ANP, pelos entes da União e pelo Fundo Especial, é de responsabilidade do Tribunal de Contas da União (TCU), segundo competência a ele outorgada. Isso é público e notório, visto a ANP ser uma autarquia federal, portanto fiscalizada diretamente pelo TCU, assim como os ministérios que recebem recursos. O fundo especial, como tem a União entre um de seus membros e destinatários, também passa a responder a tutela do TCU.

A problemática nos dias de hoje, recai sobre a discussão existente entre a parcela que cabe aos estados e municípios. A Lei nº 7.525/86, em seu artigo 8º, transfere ao TCU a competência de fiscalizar a aplicação dos recursos oriundos da exploração e produção do petróleo. Com base nisso, o TCU expediu a Resolução nº 229, de 27/10/987, tecendo as primeiras instruções a respeito da prestação de contas das rendas minerais⁵³. (Dos Santos, 2003)

Em julho de 1992, foi editada a Lei nº 8.443, que tinha o objetivo de “*adequar as atribuições do TCU à nova ordem institucional [a constituição federal de 1988]*” (Dos Santos, 2003; p.5). Em seu Art. 3º o TCU passa a ter, em sua competência e jurisdição, o poder de regulamentar, podendo, inclusive, expedir atos e instruções normativas que considerar necessárias⁵⁴. Com base nesse pressuposto, normas internas foram criadas com o intuito de se regular e fiscalizar as rendas minerais⁵⁵. Todavia, como as receitas possuíam destinação definida e deveriam ser movimentadas em contas próprias, o trabalho do TCU era bastante reduzido⁵⁶.

A competência do TCU passou a ser questionada, principalmente após a Lei do Petróleo.

⁵³ Esta resolução sofreu alterações a dizer: nº 247 (20/11/90) e nº 252 (13/03/91). (Dos Santos, 2003)

⁵⁴ Segundo Dos Santos (2003), “*a fim de regulamentar suas atividades fundamentais, o Tribunal [TCU], através da resolução Administrativa nº 15, de 15/06/93, aprovou o seu Regimento Interno, ficando estabelecido no Art. 1º que, nos termos da constituição federal e na forma da legislação vigente, em especial a Lei nº 8.443/92, era de sua competência a fiscalização dos recursos dos Royalties do petróleo.*” (p. 5) A partir desta data, até o momento que será visto mais à frente no texto, o TCU é o responsável legal pela fiscalização das rendas minerais.

⁵⁵ Dos Santos (2003) destaca as normativas: 06 (10/03/94), 09 (16/02/95) e a nº 12 (24/04/96). (p.5)

⁵⁶ O TCU dispensava, inclusive, a apresentação de contas anuais, sem dispensar o demonstrativo de receita e despesa. O objetivo era o controle puramente contábil.

Em junho de 2002, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) impetrou no Supremo Tribunal Federal (STF) um Mandado de Segurança contra a competência de fiscalização das rendas minerais por parte do TCU⁵⁷. A argumentação do TCE-RJ era de que a constituição de 1988 (nos Artigos 18, 20, 25, 31, 71 e 75) modificou a disciplina dos *Royalties* decorrentes da extração de petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural, transformando-os em receita constitucional própria dos estados e municípios, decorrentes da compensação financeira a entes devidas pela União, em razão da exploração econômica dos recursos naturais existentes nos seus respectivos territórios. Acompanhando essa argumentação, o TCE-RJ invocou a tese, baseando-se nos Artigos 21, 31 e 75, da Constituição Federal, segundo os quais o controle externo dos atos da administração pública estadual e municipal é de responsabilidade dos Tribunais de Contas estaduais, ou, caso os tenha, dos Tribunais de Contas municipais. (Dos Santos, 2003; Honorato, 2005)

Continuamente, o que tange à compensação financeira prevista no Art. 20, § 1º, da Constituição Federal, isto é, os repasses diretos assegurados pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, a título de *Royalties* e participações especiais, o entendimento do STF foi de que a competência quanto a fiscalização é de responsabilidade do TCE-RJ⁵⁸. (Dos Santos, 2003)

“Ao transferir os recursos de Royalties aos Estados e aos Municípios, age a União na qualidade de uma simples intermediária dos repasses, tão-somente projetando a sua função integradora do Estado Federal. Por esse motivo, e considerando-se que os recursos advindos do pagamento de Royalties configuram receita própria dos Estados e Municípios, infere-se que titular da competência para fiscalizar a sua aplicação evidentemente, é o Tribunal de Contas do estado (ou, quando for o caso, dos Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios), e não do Tribunal de Contas da União.” (Menezes, 2005)

Dessa forma, no Estado do Rio de Janeiro, o ente responsável pela fiscalização das rendas

⁵⁷ Mandado de Segurança nº 24.312 (protocolo nº 110.692/2002).

⁵⁸ Os repasses indiretos, previstos pelo Art. 71, inciso VI, da Constituição Federal, referindo-se aos recursos federais destinados a estados, municípios e ao Distrito Federal (previstos pelo Art. 71, inciso VI, da Constituição Federal), devem sofrer fiscalização de sua aplicação pelo TCU. (Dos Santos, 2003)

minerais pelos estados e municípios é o TCE-RJ, salvo na Cidade do Rio de Janeiro, onde o responsável é o TCM-RJ.

3.5 As Rendas Minerais e o Fundo Público

As renda minerais no Brasil alcançaram altos volumes em um período de tempo muito reduzido. Os valores saíram de montante de pouco mais de R\$ 1 bilhão e 300 milhões, em 1999, para mais de R\$ 11 bilhões e 100 milhões, no ano de 2004, um crescimento superior a 733%⁵⁹. A Tabela abaixo apresenta os valores, de 1999 a 2004, referentes a consolidação das distribuições nas rendas minerais:

Tabela 3.3 - Resumo da Consolidação das Participações Governamentais de 1999 a 2004, em R\$ 1.000,00

Item de Receita	Em R\$ 1.000,00						Total (de 1999 a 2004)
	Ano						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
<i>Royalties</i>	R\$ 983.599,40	R\$ 1.867.752,30	R\$ 2.303.290,30	R\$ 3.183.984,90	R\$ 4.396.376,80	R\$ 5.060.882,90	R\$ 17.795.886,60
Estados	R\$ 330.443,60	R\$ 623.286,60	R\$ 762.478,10	R\$ 1.020.959,80	R\$ 1.413.174,40	R\$ 1.618.743,50	R\$ 5.769.086,00
Municípios	R\$ 327.440,00	R\$ 622.860,50	R\$ 769.298,10	R\$ 1.070.435,60	R\$ 1.474.618,20	R\$ 1.700.445,90	R\$ 5.965.098,30
Ministério da Ciência e Tecnologia	R\$ 120.240,10	R\$ 228.430,00	R\$ 282.407,30	R\$ 391.572,80	R\$ 644.705,10	R\$ 753.896,90	R\$ 2.421.252,20
Ministério da Defesa	R\$ 137.006,60	R\$ 262.117,30	R\$ 326.070,80	R\$ 467.344,50	R\$ 541.526,50	R\$ 619.054,80	R\$ 2.353.120,50
Fundo Especial	R\$ 68.469,10	R\$ 131.057,90	R\$ 163.036,00	R\$ 233.672,20	R\$ 322.352,60	R\$ 368.741,80	R\$ 1.287.329,60
Participação Especial	-	R\$ 986.801,10	R\$ 1.722.047,40	R\$ 2.510.181,40	R\$ 4.997.435,12	R\$ 5.271.976,90	R\$ 15.955.874,02
Estados	-	R\$ 415.495,20	R\$ 688.819,00	R\$ 1.004.072,50	R\$ 1.998.974,22	R\$ 2.108.790,70	R\$ 6.216.151,62
Municípios	-	R\$ 51.936,90	R\$ 172.204,70	R\$ 251.018,20	R\$ 499.743,50	R\$ 527.197,70	R\$ 1.969.533,10
Ministério das Minas e Energia	-	R\$ 415.495,20	R\$ 688.819,00	R\$ 1.004.072,50	R\$ 1.998.974,00	R\$ 2.108.790,80	R\$ 6.216.151,50
Ministério do Meio Ambiente	-	R\$ 103.873,80	R\$ 172.204,70	R\$ 251.018,20	R\$ 499.743,40	R\$ 527.197,70	R\$ 1.554.037,80
Taxa de Ocupação ou Retenção de Área	R\$ 28.957,30	R\$ 72.517,50	R\$ 112.329,00	R\$ 101.757,80	R\$ 144.375,70	R\$ 120.544,10	R\$ 580.481,40
Bônus de Assinatura	R\$ 321.656,30	R\$ 468.259,00	R\$ 594.944,00	R\$ 92.378,00	R\$ 27.448,50	R\$ 665.196,00	R\$ 2.169.881,80
Total das Participações	R\$ 1.334.213,00	R\$ 3.395.32990	R\$ 4.732.610,70	R\$ 5.888.302,10	R\$ 9.565.636,12	R\$ 11.118.599,90	R\$ 36.502.123,82

Fonte: elaboração própria, dados oriundos de ANP (2005)

As rendas minerais somaram entre 1999 e 2004, segundo dados da ANP (2005), um montante superior a R\$ 36 bilhões e 300 milhões, sendo seus recursos divididos entre o Fundo Especial, a ANP, a União, os Estados e os Municípios.

⁵⁹ No site da ANP, são encontradas informações provenientes da Superintendência de Controle das Participações Governamentais sobre a Consolidação das Participações Governamentais, apenas entre os anos de 1999 e 2004. Solicitei a ANP, via e-mail, em: 07/12/2005, as 13:29, os dados referentes a 1997 e 1998 e aguardo resposta.

3.4.1 Fundo Especial

O Fundo Especial é distribuído entre todos os estados e municípios da federação, como forma de promover benefícios dos *Royalties* aos demais entes (Nanni, 2005). O Fundo Especial, acompanha os termos do Art. 7º da Lei nº 7.525, de 27.07.1986, onde afirma que os recursos serão aplicados “*exclusivamente em energia, pavimentação de rodovias, aastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico*”.

O fundo especial recebeu, ao longo dos últimos anos, mais de R\$ 1 bilhão e 200 milhões, representando, em média, 3, 53% dos recursos.

3.4.2 Agência Nacional do Petróleo

O bônus de assinatura e a taxa de ocupação ou retenção de área, juntos, já renderam a ANP o montante superior a R\$ 2 bilhões e 600 milhões de reais. Sendo que a taxa de ocupação ou retenção de área mantém uma participação constante ao longo do período de análise, variando entre 1,08% e 2,37 % do montante total das rendas minerais. Já o bônus de assinatura, devido ao caráter sazonal do interesse das empresas nas rodadas de licitação, possui variações muito grandes, entre 24,11% em 1999 e 1,57%, em 2002, gerando grande variação de receita para a ANP. Esse montante de recursos proporciona a ANP autonomia em relação ao Governo Federal, possibilitando a busca de atuação mais independente.

3.4.3 União

A União, através dos Ministérios da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério da Defesa (MD), recebeu de rendas minerais, oriundas dos *Royalties* e *Participações Especiais*, algo em torno de R\$ 12 bilhões e 544 milhões, representando 34,37% de todas as rendas minerais pagas no período em questão. Da parte proveniente ao Ministério da Ciência e Tecnologia, 25% do que exceder os 5% mínimos, até o montante de 10% da produção, é destinado a um fundo setorial do petróleo, comumente conhecido como CTPetro.

“O CT-Petro tem como objetivo dar apoio à pesquisa científica e tecnológica, bem como à capacitação de recursos humanos do setor. O Plano Nacional de Ciência e Tecnologia do setor petróleo e gás natural se propõe a identificar e apoiar o desenvolvimento de tecnologias críticas e os interesses da indústria do petróleo nas áreas upstream e downstream.” (Freitas, 2005)

Cabe ressaltar que a Lei do Petróleo não criou o fundo. Apenas estabeleceu as vinculações de receitas com o objetivo de fomentar um conjunto de atividades de desenvolvimento científico e tecnológico. Os recursos são destinados ao Fundo Nacional de desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)⁶⁰. Nenhum dos fundos setoriais do Ministério das Minas e Energia (MME), possuem uma unidade orçamentária independente⁶¹. Os recursos destinados a cada um dos fundos são recolhidos ao FNDCT (unidade orçamentária do Ministério da Ciência e Tecnologia). Contudo, os fundos possuem programação orçamentária própria em categoria de programação específica no FNDCT e suas decisões de gasto são tomadas por um comitê gestor independente⁶². Desde a sua criação, o FNDCT é gerido pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) que, por determinação legal, é sua secretaria-executiva. A tabela abaixo, apresenta o cenário de quanto foi autorizado e do quanto foi realmente liquidado pelo fundo do petróleo, entre 2001 e 2005:

⁶⁰ Fundo criado em 1969 pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido em 1991 pela Lei nº 8.172, de 18 janeiro de 1991. (Tavares, 2005)

⁶¹ Além do fundo de petróleo, estão sujeitos ao FNDCT os seguintes fundos: energia, transportes, recursos hídricos, recursos minerais, tecnologia espacial, verde-amarelo, informática, infra-estrutura, aeronáutica, biotecnologia, agronegócios, saúde, Amazônia e transporte aquaviário. Para maiores informações sobre fundos setoriais, ver: Tavares (2005).

⁶² O fundo do petróleo é composto pelos seguintes membros: Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Minas e Energia, da ANP, do meio acadêmico (Sociedade Brasileira de Ciência – SBPC e Academia Brasileira de Ciências – ABC), BNDES, FINEP e do setor produtivo. (Tavares, 2005)

Tabela 3.4 - Fundo do petróleo - autorizado X liquidado, entre 2001 e 2005

2001	
Autorizado	Liquidado
R\$ 151.120.500,00	R\$ 111.201.446,00
2002	
Autorizado	Liquidado
R\$ 193.866.201,00	R\$ 75.078.965,00
2003	
Autorizado	Liquidado
R\$ 91.040.001,00	R\$ 82.136.648,00
2004	
Autorizado	Liquidado
R\$ 75.040.000,00	R\$ 62.322.865,00
2005	
Autorizado	Liquidado
R\$ 86.560.689,00	R\$ 7.966.208,00
Total	
Autorizado	Liquidado
R\$ 597.627.391,00	R\$ 338.706.132,00

Fonte: elaboração própria, ANP (2005).

Segundo dados do MCT⁶³ e da Execução Orçamentária e Financeira da União⁶⁴, utilizados na elaboração da Tabela, entre os anos de 2001 e 2005, a FINEP⁶⁵ já autorizou projetos que totalizaram em torno de R\$ 600 milhões, tendo liquidado em torno de R\$ 340 milhões⁶⁶. Além do fundo do petróleo, específico para a pesquisa e desenvolvimento das atividades ligadas ao petróleo, parte dos recursos dos *Royalties* são destinados a outros fundos no próprio MCT, no MMA, ou no MD, ou a áreas específicas definidas dentro dos ministérios.

3.4.4 Estados

Os estados da federação já receberam em torno de R\$ 12 bilhões, ao longo dos anos da série, oriundos dos *Royalties* e *Participações Especiais*, representando 32,83% do total das rendas minerais distribuídas no Brasil.

⁶³ Entre os anos de 2001 e 2004. (MCT, 2005)

⁶⁴ Ano de 2005. (Câmara dos Deputados, 2005)

⁶⁵ A FINEP, pode, em algumas situações, sublocar a responsabilidade de utilização desses recursos ao Conselho Nacional de Ensino e Pesquisa (CNPQ). Apenas para o ano de 2004, dos R\$ 62.322.865,00 liquidados, R\$ 16.203.394,00 foram feitos pelo CNPQ.

⁶⁶ Vale a ressalva que, em 2003, entra em cena a alocação significativa desses recursos na reserva de contingência (ao todo R\$ 593 milhões, abordando todos os fundos). Isso provocou uma redução significativa das verbas efetivamente liberadas para a aplicação na Lei Orçamentária. Além disso, durante a execução orçamentária, foram impostos limites de empenho que reduziram ainda mais os valores liberados, no ano de 2002. (Tavares, 2005).

Entre os anos de 1999 e 2004, os *Royalties* foram distribuídos para 10 estados ao todo. Os principais receptores são⁶⁷: Amazonas (1,10%, do total de recursos), Bahia (1,33%), Espírito Santo (0,51%), Rio de Janeiro (9,97%), Rio Grande do Norte (1,73%), Sergipe (0,65%), num total de 15,80%.

Já as *Participações Especiais* representaram 17,03% do total, sendo apenas o Rio de Janeiro, com 15,57%, recebendo um montante de recursos expressivo⁶⁸. Há merecimento em observar de que apenas o Estado do Rio de Janeiro, obteve maior volume de recursos oriundos das *Participações Especiais*, do que dos *Royalties*. Isso proporciona maiores riscos as receitas do Estado, visto as *Participações Especiais* dependerem diretamente da rentabilidade econômica. A Tabela a seguir apresenta uma comparação entre *Royalties* e *Participações Especiais* e seu montante no estado do Rio de Janeiro:

Tabela 3.5 - Distribuição dos *Royalties* e *Participações Especiais* no estado do Rio de Janeiro, em R\$ 1.000,00 e em % (1997 - 2002)

Beneficiário	Origem	Ano							
	Renda Mineral	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Estado do Rio de Janeiro	<i>Royalties</i>	38.618,00	55.942,00	190.040,60	367.806,40	461.457,80	671.656,00	907.744,20	1.041.661,40
	Participação Especial				415.495,20	682.945,90	995.630,00	1.961.297,00	2.044.674,10
Crescimento em %	<i>Royalties</i>	-	44,86%	239,71%	93,54%	25,46%	45,55%	35,15%	14,75%
	Participação Especial	-	-	-	-	64,37%	45,78%	96,99%	4,25%
Total	em R\$ 1.000,00	38.618,00	55.942,00	190.040,60	783.301,60	1.144.403,70	1.667.286,00	2.869.041,20	3.086.335,50
	Crescimento em %		44,86%	239,71%	312,18%	46,10%	45,69%	72,08%	7,57%

Fonte: elaboração própria, dados ANP (2005)

A distribuição dos *Royalties* e de *Participações Especiais* no Estado do Rio de Janeiro saltou de R\$ 38.618,00 milhões, para R\$ 3.086.335,50 milhões, representando um aumento de 7.891,96% em apenas oito anos. Segundo a ANP, quatro fatores coadunam-se para explicar o aumento da arrecadação dessas participações governamentais:

1. “O aumento da produção de petróleo e gás;

⁶⁷ Outros estados da federação também receberam *Royalties*, embora sejam em valores percentuais pouco significativos, a dizer: Santa Catarina (0,00031%), Paraná (0,04%), São Paulo (0,05%), Alagoas (0,25%) e Ceará (0,16%). Para ver os valores completos, consultar Tabela em anexo.

⁶⁸ Alguns estados da federação receberam *Participações Especiais*, além do Rio de Janeiro, porém, em valores percentuais, foram pouco significativos, a dizer: Sergipe (0,00014%), Bahia (0,01%), Espírito Santo (0,06%), Amazonas (0,16%), Rio Grande do Norte (0,08%). Para ver os valores completos, consultar Tabela em anexo.

2. A elevação dos preços de referência⁶⁹;
3. O deslocamento da alíquotamáxima de *Royalties*, de 5% para até 10% do valor da produção, a partir da promulgação da Lei do Petróleo; e,
4. O início do pagamento da participação especial, no último trimestre de 1999 e creditada aos beneficiários a partir do ano de 2000.” (Oliveira, 2003; p.3)

Os estados, geralmente utilizam os recursos dos *Royalties* para as suas respectivas secretarias de desenvolvimento, de energia, de indústria e comércio, dentre outras secretarias voltadas ao desenvolvimento sustentável, ou em suas fundações de estudo e pesquisa.

O Estado do Espírito Santo oficializou, em 4 de julho de 2003, um contrato de antecipação dos *Royalties* de petróleo para os seis anos seguintes (entre 2004 e 2010), possibilitando ao estado receber no presente R\$ 341 milhões, utilizados para amortizar dívidas com a União e capitalizar o **Fundo Público** dos servidores estaduais. (Caçador, 2005)

O Estado do Rio de Janeiro utiliza ainda parte dos recursos, para a negociação de dívidas com a União. Para isso, o Governo do Estado do Rio de Janeiro, no exercício de 1999, negociou junto ao Governo Federal a antecipação dos pagamentos de direitos futuros de *Royalties* e *Participações Especiais* (cessão de créditos *Royalties* do petróleo)⁷⁰, visando obter os recursos para a negociação de sua Dívida Fundada⁷¹. Em 29 de outubro de 1999, foi celebrado entre a

⁶⁹ Apenas como exercício da importância que os aumentos nos preços de referência tem provocado no preço do petróleo, a Tabela abaixo apresenta uma simulação, comparando os preços de referência para o pagamento de *Royalties* e *Participações Especiais*, entre os anos de 2004 e 2005:

Preços de Referência para pagamento de *Royalties* e *Participações Especiais*, comparação entre 2004 e 2005

Variáveis mensais	Unidade	Média do 2º trimestre de 2004	Média do 2º trimestre de 2005	Variação em (%)
<i>Brent Dated</i>	h	32,62	50,03	53,37
Taxa de Câmbio	R\$/US\$	2,91	2,63	-9,64
Preço do Petróleo	R\$/m3	488,17	625,91	28,22

Fonte: TCE-RJ (2005).

⁷⁰ O contrato previa a cessão de créditos ao longo de 255 meses, ou 21 anos e 3 meses. A ANP, encarregada de apurar os valores futuros, auferiu o valor dessas participações em R\$ 10,8 bilhões, equivalentes no valor presente (29/10/1999) a R\$ 5,8 bilhões. Para maiores informações, ver: Quintella (2000).

⁷¹ “Nos termos da legislação vigente, os estados e municípios deveriam pagar 20% do total do estoque de suas dívidas a serem renegociadas para obter as melhores condições oferecidas pela União, como por exemplo, juros de 6% ao ano, ao invés de 9% ao ano.” (Quintella, 2000; p. 64)

União e o Estado do Rio de Janeiro o contrato de refinanciamento de dívidas do estado. (Quintella, 2000)

Mesmo não previsto na legislação, os estados, em um contexto geral, apresentam destinações claras para os recursos oriundos das rendas minerais.

3.4.5 Municípios

Na esfera municipal, a Lei n.º 7.525/86 é quem determina os critérios para a distribuição dos *Royalties* e *Participações Especiais*. Os municípios foram divididos em três zonas distintas: principal, de produção secundária e zona limítrofe.

Por Zona de Produção Principal, entende-se como

“Conjunto formado pelos municípios confrontantes com os poços produtores e aqueles que possuam, um número não superior a três: a) instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, excluindo dutos; e, b) Instalações relacionadas às atividades de apoio à exploração, produção e ao escoamento do petróleo e gás natural, tais como: portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, almoxarifados, armazéns e escritórios, conforme explicitas no art. 4º, § 2º, inciso I, do Decreto 01/91”. (Honorato, 2001; p.37/38)

Por Zona de Produção Secundária, entende-se como

“Conjunto dos municípios atravessados por oleodutos ou gasodutos destinados exclusivamente ao escoamento de produção de uma dada área de exploração marítima. Os trechos de gasodutos e oleodutos que não atendam exclusivamente ao escoamento da produção marítima foram excluídos, nos termos do art. 4º, § 2º, da Lei n.º 7.525/86, e art. 20, § 2º, inciso II, do Decreto

01/91, da mesma forma que os trechos de distribuição para consumo”.
(Honorato, 2001; p.37)

Por Zona limítrofe à Zona de Produção Principal entende-se como

“Conjunto dos municípios contíguos aos Municípios que integram a zona de produção principal, bem como os Municípios que, embora não atendendo ao critério de contigüidade, possam ser social ou economicamente atingidos pela produção ou exploração do petróleo ou do gás natural, como explicitado nos art. 4º, § 3º, da Lei n.º 7.525/86, e no art. 20, § 2º, inciso III, do Decreto 01/91”. (Honorato, 2001; p.37)

O Decreto n.º 01/91 reitera a Lei n.º 7.525/86 (supracitada) e reafirma a classificação por zonas como o determinante para o pagamento das rendas minerais municipais no Brasil. Assim, com base nos critérios apresentados, cada Município possui um coeficiente individual de participação. Esse coeficiente, calculado fundamentalmente na classificação por zonas e na população de seus distritos, é multiplicado pelo preço de referência, determinando assim o que cada município receberá mensalmente de *Royalties* e *Participações Especiais*. Dentre as participações mencionadas, os *Royalties* e *Participações Especiais* são as únicas rendas minerais pagas diretamente aos municípios.

Os *Royalties* são pagos a cerca de 874 e as *Participações Especiais* são devidas a aproximadamente 15, num universo de 5.561 municípios espalhados por todo o país.

O número de municípios beneficiados não varia muito, mesmo sabendo da mudança dos valores mês a mês e da decorrência direta da produção do petróleo e do gás natural. (Altamiro & Borges, 2005) Ao todo, 17 estados possuem municípios que recebem *Royalties*, os principais são⁷²: Amazonas (0,43%), Bahia (0,85%), Espírito Santo (0,50%), Rio de Janeiro (10,90%), Rio

⁷² Outros estados da federação também receberam *Royalties*, porém em valores percentuais pouco significativos, a dizer: Amapá (0,00135%), Paraná (0,04%), Pará (0,01%), Paraíba (0,01%), Pernambuco (0,12%), Paraná (0,06%),

Grande do Norte (1,08%), Sergipe (0,57%) e São Paulo (0,96%).

Já as *Participações Especiais* representaram 5,40% do total, sendo apenas o Rio de Janeiro, com 5,03%, a receber um montante de recursos expressivo⁷³.

Os municípios do Estado do Rio de Janeiro destacam-se como os maiores receptores. O volume de recursos alcançou valores muito expressivos, como pode ser constatado na tabela:

Tabela 3.6 - Distribuição dos *Royalties* e *Participações Especiais* dos Municípios do estado do Rio de Janeiro, 1997/2002 (em R\$ 1.000,00 e em %)

Beneficiário	Origem	Ano							
	Renda Mineral	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Municípios	<i>Royalties</i>	41.863,00	60.381,00	206.707,70	397.058,90	497.353,50	740.207,10	997.787,30	1.136.916,70
	Participação Especial				415.495,20	170.736,30	248.907,60	490.324,30	511.168,50
Crescimento em %	<i>Royalties</i>	-	44,23%	242,34%	92,09%	25,26%	48,83%	34,80%	13,94%
	Participação Especial	-	-	-	-	-58,91%	45,78%	96,99%	4,25%
Total	em R\$ 1.000,00	41.863,00	60.381,00	206.707,70	812.554,10	668.089,80	989.114,70	1.488.111,60	1.648.085,20
	Crescimento em %		44,23%	242,34%	293,09%	-17,78%	48,05%	50,45%	10,75%

Fonte: elaboração própria, dados ANP

A distribuição dos *Royalties* e de *Participações Especiais* dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro saltou de R\$ 41.863,00 milhões, para R\$ 1.648.085,20 milhões, descrevendo um aumento de 3.836,85 %, em apenas oito anos.

No entanto, assim como os estados, os municípios não possuem destinação dos recursos delimitados pela legislação. Contudo, diferentemente dos estados, os municípios aparentemente não optaram por uma alocação clara dos recursos, o que coloca em dúvida o destino dos recursos originados das rendas minerais, principalmente para os municípios fluminenses da zona de produção principal – principais receptores de rendas minerais *per capita* do Brasil.

Alagoas (0,20%), Ceará (0,21%) Rio Grande do Sul (0,20%) e Santa Catarina (0,21%). Para ver os valores completos, ver Tabela em anexo.

⁷³ Alguns estados da federação receberam *Participações Especiais*, além do Rio de Janeiro, porém, em valores percentuais, foram pouco significativos, a dizer: Amazonas (0,04%), Bahia (0,00298%), Espírito Santo (0,30%), Rio de Janeiro (5,03%), Rio Grande do Norte (0,02%) e Sergipe (0,00004%).

Capítulo 4

A Bacia de Campos e os Municípios da Zona Principal de Produção do Petróleo na Região Norte Fluminense e na Baixada Litorânea

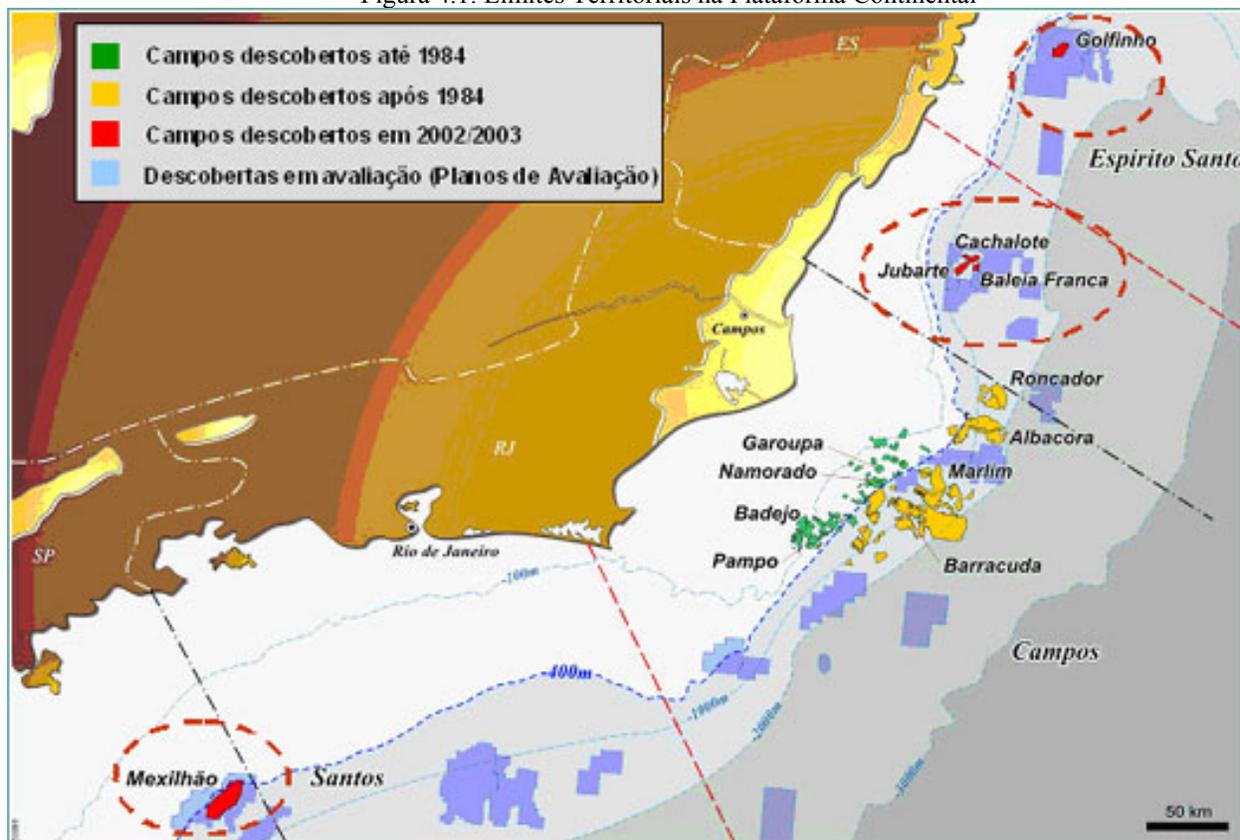
Este capítulo tem por objetivo apresentar a Bacia de Campos em três segmentos. O primeiro fragmenta-se em sua história, estrutura, importância econômica e apresentação da principal região de produção de petróleo do Estado do Rio de Janeiro. Já o segundo explicita as apresentações e análises de algumas características dos municípios também pertencentes a esta região. O terceiro, por fim, apresenta as motivações para o agrupamento dos mesmos, com a finalidade de analisar suas respectivas receitas, despesas e análises do PIB.

4.1 – A Bacia de Campos: história, consolidação, estrutura e importância econômica

A área sedimentar, conhecida pelo nome de Bacia de Campos, tem cerca de 100 mil quilômetros quadrados e se estende do Espírito Santo (próximo a Vitória) até Cabo Frio, no litoral norte fluminense. Esta se espalha por uma área de 115 mil quilômetros quadrados, a distância média de 200 quilômetros da costa, com profundidade d'água de até 3.400 metros⁷⁴, conforme os mapas abaixo (Petrobras, 2005):

⁷⁴ O petróleo encontrado na Bacia de Campos até os dias atuais é todo localizado no mar. A possibilidade de se encontrar petróleo em terra, na região, é muito pequena, visto que a camada sedimentar na porção terrestre da Bacia de Campos é pouco espessa, o que torna remota a possibilidade de terem sido gerados e acumulados hidrocarbonetos (óleo e gás). A Petrobras, inclusive, já realizou perfurações estratigráficas (poço destinado a conhecer as camadas geológicas) em terra, na região da Bacia de Campos (poço 2-CST-1-RJ, perfurado nas proximidades do Cabo de São Tomé). Para maiores informações sobre o tema, ver: Petrobras (2005)

Figura 4.1: Limites Territoriais na Plataforma Continental



Fonte: Petrobras, 2005

O nome Bacia de Campos deve-se ao fato de que, por convenção geológica internacional⁷⁵, os sítios geológicos – no caso, as bacias sedimentares – recebem nomes de acidentes geográficos ou de cidades localizadas nas proximidades. Assim, foi batizada a Bacia de Campos, como o foram as de Pelotas, Santos, Foz do Amazonas, Recôncavo Baiano, dentre outras. Curiosamente, no caso de Campos, a cidade devolveu a um acidente geográfico o nome que recebeu em razão dos campos formados pelos sedimentos acumulados em milhões de anos.

O primeiro campo perfurado na Bacia de Campos foi o de Garoupa (1-RJS-9-A), situado a 100 metros de profundidade da lâmina d'água, no ano de 1974. O segundo campo de petróleo,

⁷⁵ Este procedimento é seguido internacionalmente e regido pelo "Código de Nomenclatura Estratigráfica", adotado pelos geólogos. Fonte: Petrobras (2005).

Namorado, foi descoberto em dezembro de 1975⁷⁶, seguindo-se o campo de Enchova, em junho de 1976. Este último possui grande importância histórica porque nele foi instalado o primeiro sistema flutuante de produção do País, desenvolvido pelos próprios engenheiros da Petrobras⁷⁷, além de ter sido o primeiro poço de produção comercial da Bacia de Campos (1-EN-1-RJS, com vazão de 10 mil barris/dia) em agosto de 1977.

Em 1985, a Petrobras descobre o primeiro campo gigante do Brasil, o de Albacora, em águas além dos 200 metros de profundidade. Posteriormente, foram localizados outros dois campos gigantes: Marlim e Barracuda. Atualmente, o poço 7-RO-8, do Campo de Roncador, é o de maior profundidade do mundo pois localiza-se a 1.877 metros da lâmina d'água⁷⁸. (Petrobras, 2005)

“Seguiram-se a esses movimentos, diversas outras descobertas [de petróleo], foram constituindo as dezenas de campos de óleo e gás batizadas com nomes de peixes e outras criaturas do mar, como um imenso e rico cardume, da maior importância para a economia brasileira.” (Petrobras, 2005)

⁷⁶ A história da descoberta de petróleo na Bacia de Campos é bastante curiosa, a dizer: “Os primeiros indícios de óleo apareceram no poço 1-RJS-7 em condições curiosas, relatadas pelo ex-diretor da Petrobras, o geólogo Carlos Walter Marinho Campos. Dizia ele que, ao retornar de uma viagem de observação ao Oriente Médio, encontrou sobre sua mesa um pedido de autorização para abandonar o poço 1-RJS-7, que se revelara seco, e transferir a sonda para o litoral do Espírito Santo. Analisando os dados do poço, constatou que faltavam 200 metros para atingir o calcário. Lembrando-se de que esse tipo de rocha no Irã e Iraque, de onde acabara de chegar, produz grandes quantidades de petróleo, em vez de autorizar o abandono, determinou o aprofundamento do poço, e apareceu óleo, embora em volumes não comerciais, na formação denominada ‘Calcário Macaé’. Com essa nova informação, a sonda permaneceu na Bacia de Campos e, no furo seguinte, descobriu o campo de Garoupa, iniciando a série de descobertas que transformaria a região na maior província petrolífera do Brasil e no mais importante laboratório de tecnologia de exploração e produção submarina de óleo e gás do mundo.” (Petrobras, 2005).

⁷⁷ Preparando-se para a exploração da região, em julho de 1975, sete meses após a descoberta do primeiro campo – Garoupa –, a Petrobras criou um órgão específico para estudar a Bacia de Campos: a Assessoria Especial da Bacia de Campos (ASCAM). A ASCAM começou com apenas três engenheiros e a incumbência de implantar o sistema submarino de garoupa, em águas de 170 metros. Com profissionais recrutados de outros órgãos, formou-se uma pequena equipe de 15 pessoas, embrião do que é hoje a grande cadeia operacional e de negócios da Bacia de Campos. O grupo cresceu, contribuindo para as sucessivas descobertas de novos campos. A evolução do ASCAM, deu origem ao Grupo Executivo de Desenvolvimento da Bacia de Campos (GECAM). A finalidade do GECAM era projetar e conduzir a fabricação das plataformas fixas para os campos descobertos, com todos os seus componentes, inclusive os sistemas de escoamento da produção. (Petrobras, 2005)

⁷⁸ A expectativa é de que este recorde venha a ser quebrado em breve. O poço 1-BRSA-18-ESS, localizado na Bacia de Campos, confirmou a existência de acumulações de óleo em águas ultra-profundas (2.243 metros), abrindo uma nova fronteira exploratória no país. (Petrobras, 2005)

As tecnologias geradas na exploração de águas profundas na Bacia de Campos são referências mundiais. Na atividade de exploração, o índice de sucesso em poços pioneiros na Bacia de Campos é de 50% (isto é, a cada dois poços perfurados, um descobre petróleo, sendo o índice mais elevado do mundo), seguido, na segunda posição, pela Noruega e Rússia, com 42% e pelo Golfo do México e Mar do Norte, respectivamente, com 33% e 24%. Tanto que a atuação da Petrobras na região rendeu à empresa a conquista de diversos prêmios por sua tecnologia em águas profundas, sendo a única empresa a receber, por duas vezes em dez anos (1992 e 2001), o *Distinguished Achievement Award*, conferido pelo evento internacional considerado o mais importante da atividade, a OTC. (Petrobras, 2005)

Segundo a Petrobras (2005), a Bacia de Campos espalha-se por dezenas de campos de petróleo em operação, além de mais de 496 poços de óleo e gás, 38 plataformas fixas e móveis de produção e 4.200 quilômetros de dutos submarinos, conforme mapa em anexo. Sua produção é de mais de um milhão de barris de óleo e 15,7 milhões de metros cúbicos de gás, representando cerca de 80% e 42% da produção nacional, respectivamente⁷⁹.

Além das plataformas e navios, a complexa rede de produção e escoamento da Bacia de Campos compreende cerca de 4.200 quilômetros de dutos submarinos. Parte da produção é escoada por dutovias, desde as plataformas até o terminal de Cabiúnas, próximo de Macaé, e daí até a Reduc, no Rio de Janeiro, e a Regap, em Minas Gerais. O restante da produção é transferida por navios para os terminais de Madre de Deus (BA), de Ilha Grande (RJ), de São Sebastião (SP), de São Francisco do Sul (SC) e Tramandaí (RS).

Além da Petrobras, apenas a Shell atualmente, produz petróleo na Bacia de Campos, nos campos de Bijupirá e Salema⁸⁰, conforme quadro abaixo:

⁷⁹ Caso o Estado do Rio de Janeiro fosse um país independente, estaria na OPEP, pois a quantidade de petróleo gerada na Bacia de Campos é equivalente à de alguns países da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), pois sua produção é um pouco inferior a da Líbia e maior que da Argélia e do Qatar. (CIDE, 2005; Piquet, 2003).

⁸⁰ Os campos de Bijupirá e Salema foram descobertos pela Petrobras em 1990 e têm reservas recuperáveis estimadas em aproximadamente 188 milhões de barris de óleo e 62 bcf (pés cúbicos) de gás. (Petrobras, 2005)

Tabela 4.1: Campos em produção da fase de produção em 31/12/2003

Bacia Sedimentar	Campos	Concessionários (%)
Campos	Albacora	Petrobras ¹ (100)
	Albacora Leste	Petrobras ¹ (100)
	Anequim	Petrobras ¹ (100)
	Badejo	Petrobras ¹ (100)
	Bagre	Petrobras ¹ (100)
	Barracuda	Petrobras ¹ (100)
	Bicudo	Petrobras ¹ (100)
	Bijupirá	Shell ¹ (80) / Petrobras (20)
	Bonito	Petrobras ¹ (100)
	Carapeba	Petrobras ¹ (100)
	Caratinga	Petrobras ¹ (100)
	Cherne	Petrobras ¹ (100)
	Congro	Petrobras ¹ (100)
	Corvina	Petrobras ¹ (100)
	Enchova	Petrobras ¹ (100)
	Enchova Oeste	Petrobras ¹ (100)
	Espadarte	Petrobras ¹ (100)
	Garoupa	Petrobras ¹ (100)
	Garoupinha	Petrobras ¹ (100)
	Jubarte	Petrobras ¹ (100)
	Linguado	Petrobras ¹ (100)
	Malhado	Petrobras ¹ (100)
	Marimbá	Petrobras ¹ (100)
	Marlim	Petrobras ¹ (100)
	Marlim Leste	Petrobras ¹ (100)
	Marlim Sul	Petrobras ¹ (100)
	Moréia	Petrobras ¹ (100)
	Namorado	Petrobras ¹ (100)
	Nordeste de Namorado	Petrobras ¹ (100)
	Pampo	Petrobras ¹ (100)
	Parati	Petrobras ¹ (100)
	Pargo	Petrobras ¹ (100)
	Piraúna	Petrobras ¹ (100)
	Roncador	Petrobras ¹ (100)
Salema	Shell ¹ (80) / Petrobras (20)	
Trilha	Petrobras ¹ (100)	
Vermelho	Petrobras ¹ (100)	
Viola	Petrobras ¹ (100)	
Voador	Petrobras ¹ (100)	

¹Operadora.

Fonte: ANP/SDP.

O Projeto denominado “Bijupirá & Salema” é uma parceria da Shell Brasil (operadora, com 80% de participação) com a Petrobras (20%), no valor de US\$ 650 milhões. A produção inicial é de aproximadamente 20 mil barris de óleo/dia de um dos oito poços de produção já instalados nos campos, com o objetivo final de atingir o pico de 80 mil barris e 1 milhão de metros cúbicos de

gás natural. (Petrobrás, 2005)

Porém a expectativa é da implantação de 10 novos módulos nos campos de Roncador, Marlim Sul, Malim Leste, Barracuda-Caratinga, Frade, Bijupirá-Salema e Albacora Leste, com capacidade instalada para produzir até 1,49 milhão de barris/dia de óleo. Na tabela abaixo estão os blocos que em 2003, encontravam-se em fase de exploração:

Tabela 4.2 - Blocos na fase de exploração em 31/12/2003

Bacia Sedimentar	Blocos	Rodadas	Concessionários (%)
Campos	BC-2	0	TotalFinaElf ^a (35) / Petrobras (35) / Ocean (15) / Shell (15)
	BC-10	0	Shell ¹ (35) / Petrobras (35) / Esso (30)
	BC-20	0	Petrobras ¹ (50) / ChevronTexaco (30) / Nexen (20)
	BC-30	0	Petrobras ¹ (100)
	BC-50	0	Petrobras ¹ (100)
	BC-60	0	Petrobras ¹ (100)
	BC-100	0	Petrobras ¹ (100)
	BC-200	0	Petrobras ¹ (100)
	BC-400	0	Petrobras ¹ (100)
	BC-600	0	Petrobras ¹ (100)
	BM-C-3	1	Petrobras ¹ (40) / Eni (40) / Repsol YPF (20)
	BM-C-4	1	Eni ¹ (45) / Repsol YPF (30) / ChevronTexaco (25)
	BM-C-5	1	ChevronTexaco ¹ (68) / Repsol YPF (32)
	BM-C-7	2	EnCan ¹ (100)
	BM-C-8	2	Devon ¹ (45) / SK (40) / Shell (15)
	BM-C-14	3	TotalFinaElf ^a (30) / Petrobras (25) / Shell (45)
	BM-C-15	3	Ocean ¹ (65) / Amerada Hess (35)
	BM-C-16	3	Petrobras ¹ (100)
	BM-C-19	3	Wintershall ¹ (100)
	BM-C-24	4	BHP ¹ (100)
	BM-C-25	4	Petrobras ¹ (40) / Esso (30) / Shell (30)
	BM-C-26	5	Petrobras ¹ (100)
	BM-C-27	5	Petrobras ¹ (100)
	BM-C-28	5	Petrobras ¹ (100)

¹Operadora.

Fonte: ANP/SEP.

Além da Petrobras, a Chevron Texaco, a Devon, a SK, a Amerada Hess, a Ocean, a BHP, a Esso, Repsol YPF, a Eni, a Wintershall, a TotalFinaElf, a Nexen e a EnCan, participam de alguns desses módulos. Com estes sistemas, serão conectados às novas unidades da Bacia de Campos 236 poços, contra os 496 em operação, enquanto o número de unidades voltadas para a atividade de produção crescerá de 34 (21 flutuantes e 13 fixas) para no mínimo 47. (Petrobrás, 2005)

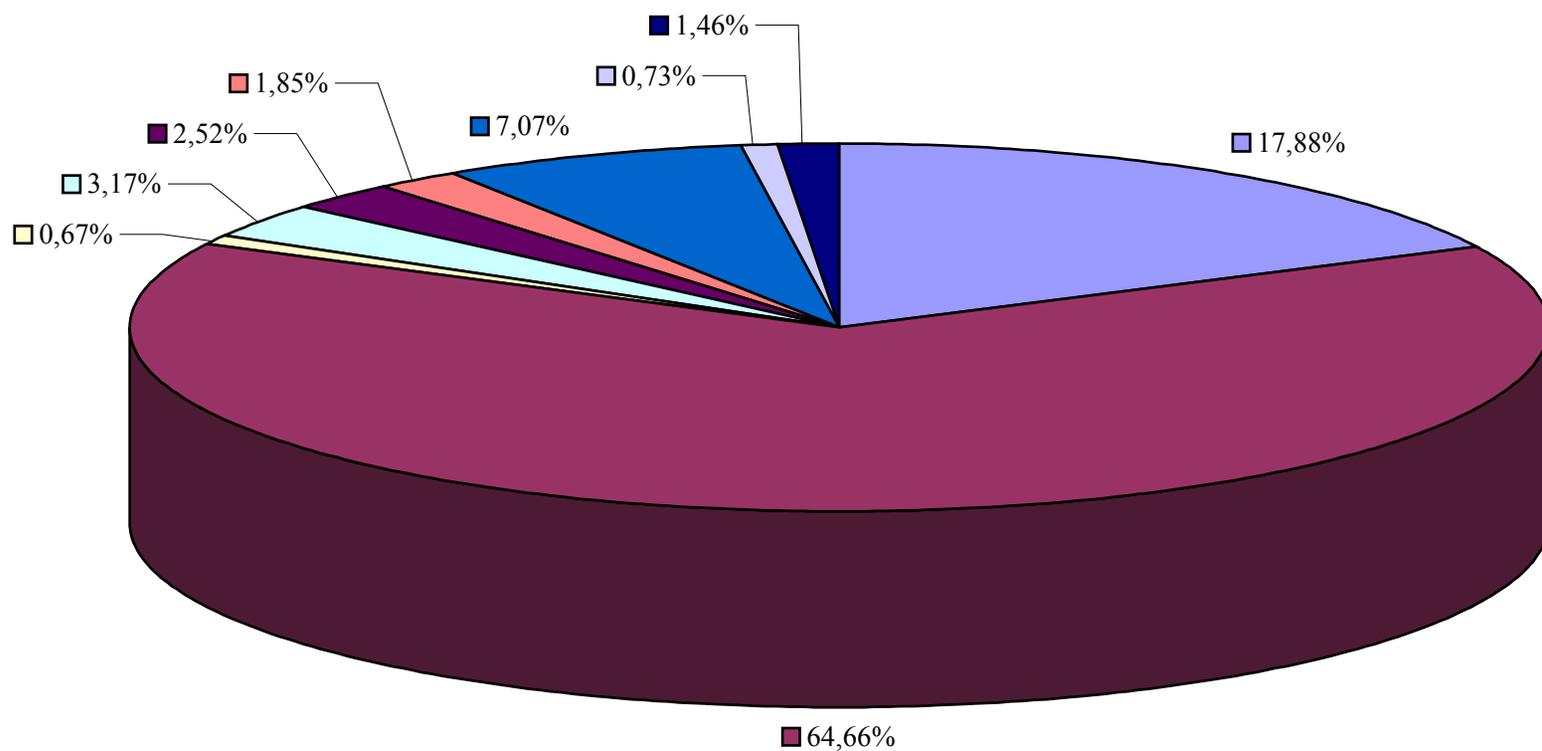
As reservas provadas de óleo e gás natural da Bacia de Campos, em 31 de dezembro de

2004, foram calculadas em 8.931,1 milhões de barris de óleo e 119.048,949 milhões de metros cúbicos de gás, o que representa 79,43% e 36,51% do total, respectivamente. As reservas totais alcançam 11.514,2 milhões de barris de óleo e 152.796,306 milhões de metros cúbicos de gás, 77,97% e 30,67%, respectivamente, conforme Tabela em anexo. (ANP, 2005)

Os números da Petrobrás para a Bacia de Campos impressionam para ano de 2005,. A sua população é de aproximadamente 40 mil pessoas, que trabalham de forma ininterruptas. Por mês são transportados 44 mil passageiros, sendo 4 mil por barcos e 40 mil de helicóptero, totalizando 6.300 vôos por mês (nos aeroportos de Macaé e São Tomé, em Campos dos Goytacazes). A geração de energia elétrica média de suas plataformas é de 640 MegaWatts (capaz de abastecer uma cidade de 1 milhão de habitantes). A produção de lixo é na ordem de 38 toneladas por semana e a alimentação consumida na de 512 toneladas por semana. São ao todo, 120 barcos de apoio. (Petrobras, 2005)

Quanto à participação no Produto Interno Bruto, a Bacia de Campos também merece destaque. Os Gráficos 5.1 e 5.2 a seguir, dimensionam a importância econômica:

Gráfico 4.1 – PIB por região de governo do Estado do Rio de Janeiro, 2003 (em %)



Bacia de Campos

Região Metropolitana

Região Noroeste Fluminense

Região Norte Fluminense

Região Serrana

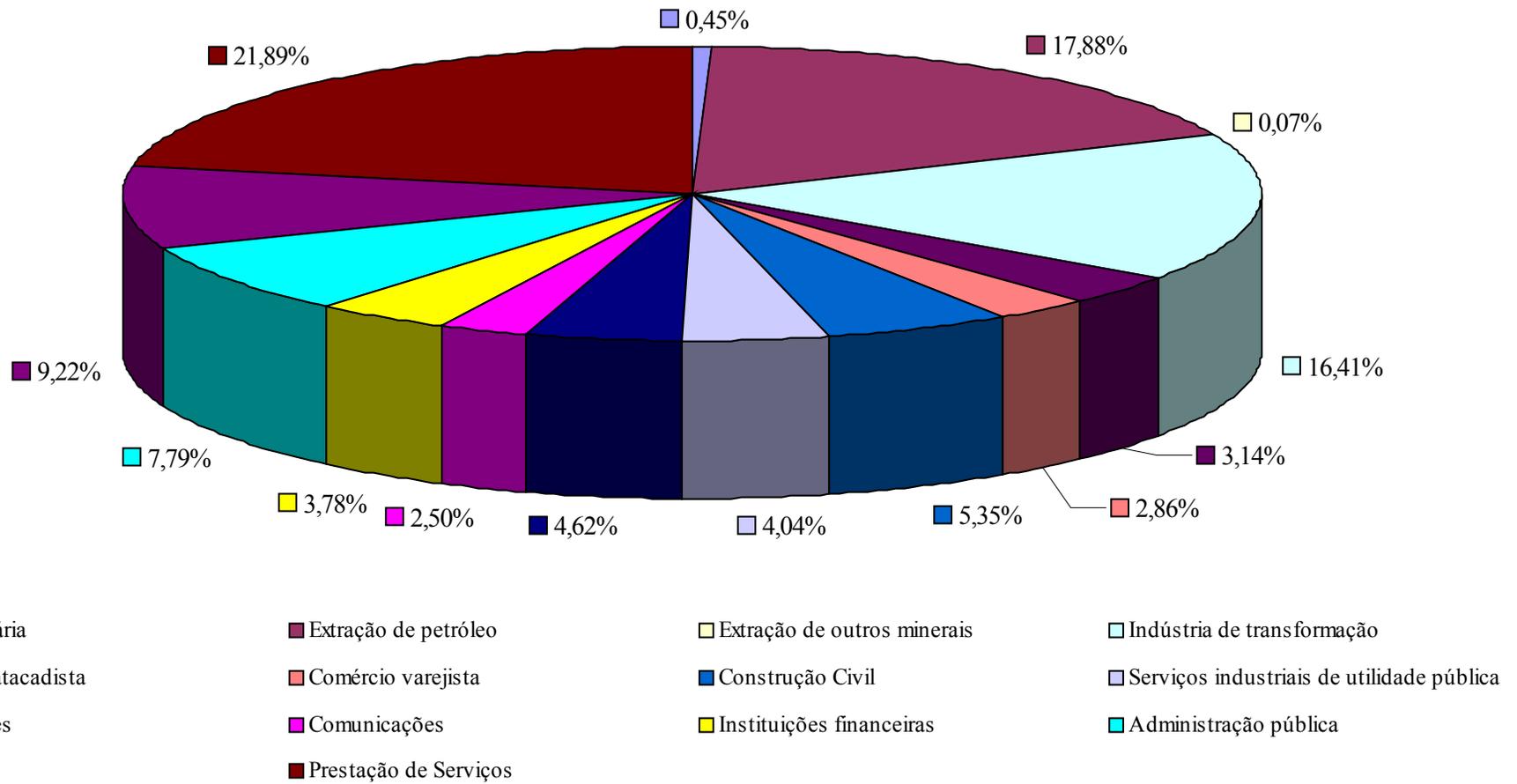
Região das Baixadas Litorâneas

Região do Médio Paraíba

Região Centro-Sul Fluminense

Região da Costa Verde

Gráfico 4.2 – PIB, por setor econômico do Estado do Rio de Janeiro, 2003 (em %)



Como pode ser observado no gráfico 4.1, a Bacia de Campos, caso fosse uma Região de Governo independente, seria responsável por 17,88% do PIB do Estado, perdendo apenas para a Região Metropolitana, com 64,66%. Entretanto, o PIB da Bacia de Campos está muito à frente da terceira colocada, a Região do Médio Paraíba, com 7,07%. O seu PIB é de R\$ 37,32 bilhões (ver Tabela em anexo). Segundo dados da Fundação CIDE (2005), entre 1991 e 2000, a indústria extrativa petrolífera do Estado cresceu 190,1%, contra 48,38% da indústria em geral e 10% da indústria de transformação.

Com tamanha importância e volume de participação e recursos, a Bacia de Campos possui a lógica de uma cidade grande, ou até mesmo de um estado. Isto porque, caso a região fosse um estado brasileiro, seria o sétimo maior PIB do Brasil, perdendo apenas para São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Bahia, porém ficando a frente de outros 21 estados.

Já o gráfico 4.2 realiza o cruzamento por setor de atividade. A extração de petróleo é o segundo setor de participação no PIB, pois corresponde a 17,88% do total contra 21,89% do setor de prestação de serviços. O setor de indústria de transformação vem logo em seguida com 16,41%, o de aluguéis vem com 9,22% e a administração pública com 7,79%.

Cabe reforçar que o PIB analisa a riqueza circulante dentro da área dimensionada, isto é, dentro do setor de extração de petróleo, ou dentro da região da Bacia de Campos na Plataforma Continental, desconsiderando o impacto da atividade em outros setores e nos municípios que forneçam infra-estrutura⁸¹.

⁸¹ Um estudo elaborado pelo Instituto de Economia da UFRJ, a pedido da Organização Nacional da Indústria do Petróleo, analisava o impacto econômico da expansão da indústria, caracterizando os impactos de investimento destinados à expansão da economia do petróleo no país, de três formas: 1 - Impactos diretos: correspondem ao valor das compras de bens e serviços efetivamente realizados no país, valoradas a preços básicos (ex: impostos e outras margens). São Impactos diretos, por exemplo, o aumento da produção de aço ou do emprego no setor siderúrgico, associados a aquisições decorrentes de um certo volume de investimentos no setor petrolífero; 2 - Impactos diretos: correspondem ao valor das compras de bens e serviços efetivamente realizados no país, valoradas a preços básicos (ex: impostos e outras margens). São Impactos diretos, por exemplo, o aumento da produção de aço ou do emprego no setor siderúrgico, associados a aquisições decorrentes de um certo volume de investimentos no setor petrolífero; 3 - Impactos diretos, indiretos e efeito-renda: correspondem ao valor dos impactos diretos e indiretos somado ao valor

“A relação entre os efeitos diretos e indiretos, indica que, para cada unidade monetária utilizada para investimento no setor, 2,6 unidades monetárias adicionais são geradas como efeito indireto. Com relação aos impostos, para cada unidade monetária arrecadada em função de novos investimentos, 1,8 adicionais são apropriadas pelo governo”. (ONIP, 2000; p. 17)

A exploração econômica da Bacia de Campos impulsionou outros setores econômicos que possuem atividades ligadas à economia do petróleo, tais como químico, mecânico, financeiro, seguros, transporte, construção civil e indústria naval e *off-shore*. Vale lembrar que algumas empresas, estando ou não ligadas diretamente à economia do petróleo, geram produtos e serviços, em decorrência do aumento da atividade econômica derivada da indústria do petróleo. Portanto, a importância da Bacia de Campos é muito maior do que a capturada pelo PIB, embora o mesmo, funcione como referência da importância da atividade para o Estado e, principalmente, para os municípios do Rio de Janeiro.

4.2 – Caracterizando os Municípios da Zona Principal de Produção de Petróleo da Bacia de Campos

A zona principal de produção de petróleo da Bacia de Campos compreende nove municípios, a dizer: Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra. Trata-se de uma região com área de 7.910,80 Km², representando 18,1% de todo o território fluminense. A sua população é de 793.963 habitantes em 2000, conforme tabela abaixo:

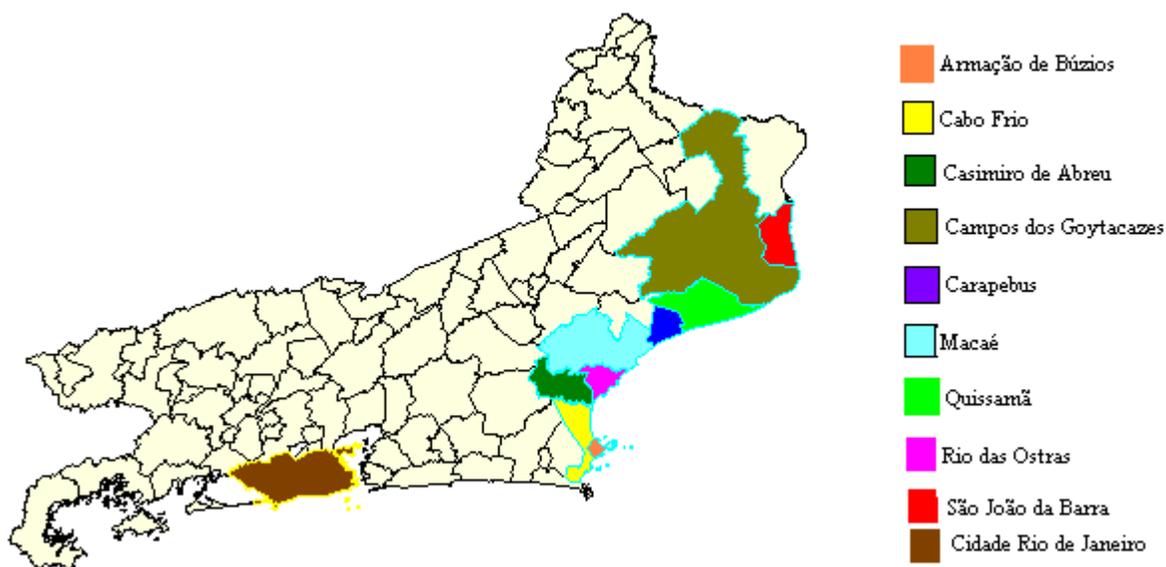
gerado em todos os setores para atender ao aumento da renda e, portanto, do consumo final motivado pela expansão inicial. Para maiores informações, ver: ONIP (2000).

Tabela 4.3 - Características dos municípios da zona principal de produção de petróleo da Bacia de Campos

Cor no Mapa	Município	Ano de Fundação	Principal Atividade Econômica	Área (Km ²)	Região Administrativa	População	Densidade Demográfica	Taxa de Urbanização	Taxa Média de Crescimento	IDH	IDH - Ranking Estadual (entre os 92 municípios)
	Armação de Búzios	1995	turismo	71,70	Baixada Litorânea	18.204	286	100%	8,64%	0,791	12
	Cabo Frio	1646	Cadeia do petróleo, turismo, serviços, comércio	404,00	Baixada Litorânea	126.828	338	83,80%	5,81%	0,792	11
	Campos do Goytacazes	1677	agropecuária, serviços, educação, pesca	4.037,80	Norte Fluminense	406.989	103	89,50%	0,88%	0,752	54
	Carapebus	1927	Comércio	306,40	Norte Fluminense	9.554	29	79,30%	2,02%	0,741	62
	Casimiro de Abreu	1946	Agricultura, turismo, comércio	462,90	Baixada Litorânea	22.152	52	82,80%	3,94%	0,781	24
	Macaé	1813	Cadeia do petróleo, comércio, serviços, pesca	1.218,10	Norte Fluminense	132.461	116	95,10%	3,93%	0,790	17
	Quissamã	1989	Cadeia do petróleo, agricultura, pesca	717,70	Norte Fluminense	13.674	20	56,30%	3,01%	0,732	74
	Rio das Ostras	1992	Cadeia do petróleo, comércio, turismo, serviços, pesca	230,30	Baixada Litorânea	36.419	177	94,90%	8,02%	0,775	34
	São João da Barra	1622	turismo	461,90	Norte Fluminense	27.682	64	70,90%	3,20%	0,723	81
TOTAL / MÉDIA				7.910,80		793.963	100,36	83,62%	4,38%	0,764	

Fonte: Fundação e TCE/RJ

Figura 4.2 – Municípios do Estado do Rio de Janeiro, pertencentes a Zona Principal de Produção de petróleo da Bacia de Campos



Do total de nove municípios, cinco localizam-se na região Norte Fluminense e os outros quatro localizam-se na região das Baixadas Litorâneas. Sua densidade demográfica média é de 100,36 habitantes por km², e sua taxa de urbanização média é de 83,62%, com apenas Armação de Búzios sendo 100% urbanizada. A taxa de crescimento média é de 4,38% ao ano, contra a média de 1,30% do Estado do Rio de Janeiro. No ranking dos 92 municípios em IDH do estado, nenhum dos municípios situou-se entre os 10 melhores, sendo os mais bem colocados Armação de Búzios e Cabo Frio, respectivamente, o 11º e o 12º.

As atividades econômicas principais são: turismo, agricultura, comércio, serviços, pesca e cadeia do petróleo, assim denominada por possuir empresas ou estruturas ligadas à economia do petróleo.

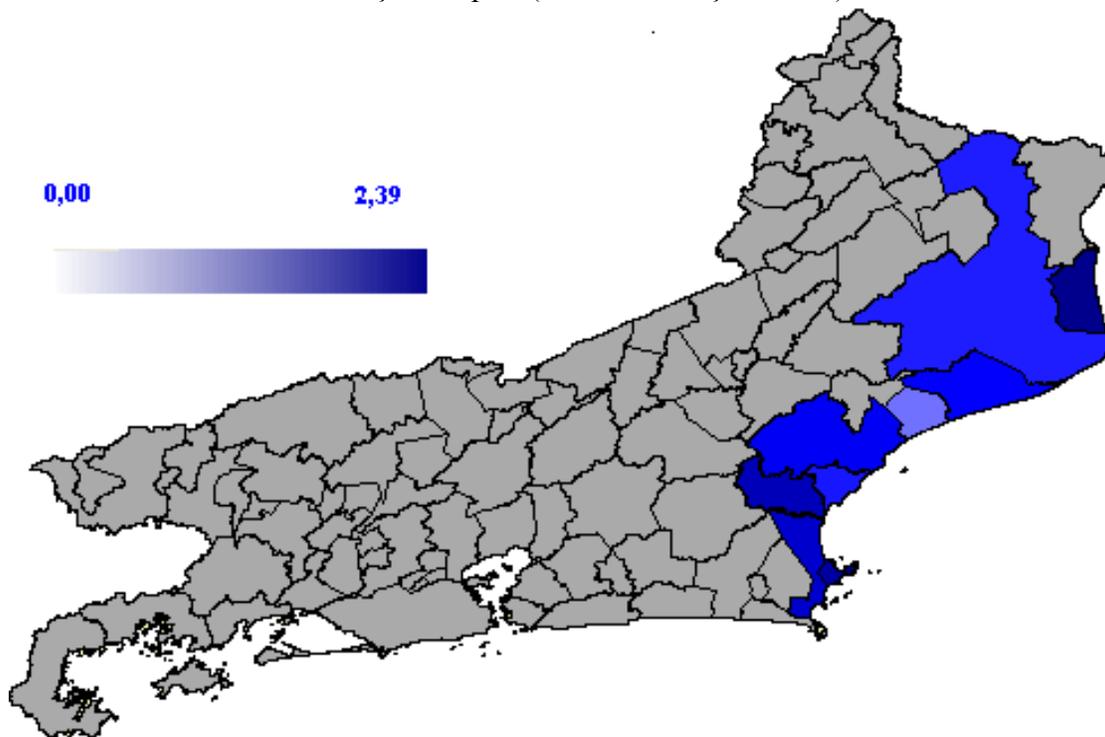
4.2.1 – Aspectos demográficos: algumas considerações

Segundo Araújo (2005), Macaé é atualmente um dos melhores municípios na relação postos de trabalho/população no Estado do Rio de Janeiro. Segundo dados da Fundação CIDE, em 2001, o Município detinha cerca de 55 mil postos de trabalho formal numa população de 132

mil habitantes, sendo 19% (10.432) ligados diretamente à atividade de extração de petróleo ou gás. Tal cenário acaba por amplificar a região dos **Municípios do Petróleo** junto à de outros municípios do Estado. A capacidade de absorver total e constantemente as levas de desempregados, até mesmo de outros Estados, gera um fortíssimo impacto demográfico na cidade. Tudo isto se manifesta no aumento da demanda dos serviços públicos, com destaque para os de habitação e urbanismo.

A figura a seguir apresenta o crescimento populacional dos **Municípios do Petróleo** entre 1991 e 2001. Entretanto, é importante lembrar que os dados do Censo de 1991, representam o crescimento populacional vegetativo “normal” da região, já os dados do censo 2001 retratam, em parte, apenas o fluxo migratório iniciado em 1997, após o recebimento de volumes relevantes de rendas minerais pelos **Municípios do Petróleo**. De qualquer forma pode-se entender como uma tendência de crescimento populacional sob o impacto desta nova realidade:

Figura 4.3 – Taxa de Crescimento Vegetativo, 1997-2001
Elaboração Própria (Fonte: Fundação CIDE)



Observam-se manchas escuras com altas taxas de crescimento populacional em municípios como Cabo Frio, Búzios, Rio das Ostras, Macaé, etc. Grande parte do crescimento, deve-se à economia do petróleo (mesmo, como dito acima, representar apenas tendência). A tabela a seguir apresenta as estimativas de crescimento vegetativo, dos **Municípios do Petróleo** e do Estado do Rio de Janeiro para o período de 2001 a 2005, segundo a Fundação CIDE:

Tabela 4.4: Taxa de crescimento vegetativo do Estado do Rio de Janeiro e dos **Municípios do Petróleo**, 2001/2005 (em %)
 Fonte: Fundação CIDE

Município	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005
Estado do Rio de Janeiro	1,30%	1,30%	1,30%	1,30%
Armação dos Búzios	5,96%	5,69%	5,46%	5,24%
Cabo Frio	4,57%	4,42%	4,29%	4,17%
Campos dos Goytacazes	0,90%	0,90%	0,90%	0,91%
Carapebus	1,95%	1,92%	1,92%	1,90%
Casimiro de Abreu	3,41%	3,33%	3,27%	3,21%
Macaé	3,40%	3,33%	3,26%	3,20%
Quissamã	2,74%	2,70%	2,66%	2,63%
Rio das Ostras	5,67%	5,44%	5,22%	5,03%
São João da Barra	2,88%	2,84%	2,79%	2,75%
Municípios do Petróleo	2,45%	2,42%	2,40%	2,37%

Elaboração Própria (Fonte: CIDE)

Como pôde ser visto, os **Municípios do Petróleo**, tem sua estimativa de população e crescimento vegetativos estimados acentuadamente superiores aos do Estado do Rio de Janeiro. Esse movimento é, em grande parte, oriundo das migrações decorrentes da oferta de empregos para várias qualificações que, somado à própria dinâmica da indústria, imprime um fluxo populacional de ritmo acelerado.

Inicialmente, a tendência é a migração das pessoas sem suas famílias e sem sua estrutura pessoal. Em seguida, esses agentes passam a demandar estrutura e a utilizar eventualmente para a moradia, antigas casas de veraneio, em Rio das Ostras, Búzios e Cabo Frio. Daí o observado nos valores referentes a esses municípios. Os dois primeiros apresentaram taxa de crescimento estimado superior a 5% anual, com o município de Cabo Frio, margeando esse valor.

Já o crescimento populacional mais acelerado pertence ao Município de Casimiro de Abreu, embora seja justificado por alguns estudiosos inclinarem-se pelo clima ser mais ameno e com características de serra – uma alternativa de residência. (Araújo, 2005; Pacheco, 2005) Outra

possível motivação pode estar relacionada ao fato de que o Município é parte fundamental do eixo de transportes do Estado do Rio de Janeiro (BR-101, ferrovias, etc).

Estes valores para Rio das Ostras, Búzios, Cabo Frio e Casimiro de Abreu são superiores aos de Macaé. Uma das explicações mais utilizadas pelos estudiosos do tema é Macaé não possuir mais estrutura adequada para atender a demanda por imóveis de qualidade. Assim, locais que tinham inicialmente função de veraneio, passam a servir de residência a profissionais envolvidos na cadeia do petróleo, fazendo-as funcionar como cidades-residência. Macaé encontra-se atualmente no limiar do crescimento de curto prazo. (Araújo, 2005; Carvalho e Silva, 2005; Pacheco, 2005)

“Nas ruas da cidade (Macaé) ouvem-se idiomas estrangeiros e sotaques brasileiros. Hotéis e restaurantes ficam lotados de segunda a sexta-feira e cobram preços muito superiores a média nacional para estabelecimentos no mesmo nível. No fim de semana estão vazios, o que mostra que essa população de renda elevada, em grande parte, não se fixa na cidade.” (Araújo, 2005; p. 6)

È interessante ressaltar que os municípios citados, apesar de destacarem-se, não são os únicos a crescerem aceleradamente. Todos os **Municípios do Petróleo**, excetuando-se Campos dos Goytacazes, cresceram em termos populacionais com taxas muito acima da do Estado do Rio de Janeiro. O que aponta uma tendência de atração populacional para a região. Pode-se supor que, Campos dos Goytacazes, por ser o Município com melhor infra-estrutura, inclusive educacional, maior população e ter uma economia melhor estruturada, forneceu parte da mão-de-obra para a economia do petróleo. Até, porque, a distância entre o Município de Campos dos Goytacazes e os de Macaé e de Rio das Ostras (centros da economia do petróleo), é relativamente grande para ser percorrido diariamente (algo em torno de uma hora e dez minutos até a divisa do município, de carro⁸²).

⁸² Dependendo do local do Município de Campos dos Goytacazes que se resida, este percurso pode chegar a duas horas e meia.

Conseqüentemente, a população anteriormente instalada na região, ou no local, passa a sofrer uma espécie de segregação espacial, visto que a mesma é expurgada para outras áreas das cidades onde sua renda permite residir (ou até mesmo para outras cidades próximas), ocupando áreas não tão agradáveis. A região do petróleo foi invadida por favelas e áreas de risco habitacional. Segundo Araújo (2005), em estudo sobre a região do petróleo, a favelização dos municípios é visível (principalmente Macaé e Rio das Ostras) e a grande participação de migrantes nessas “*aglomerações subnormais*”⁸³ chama atenção para a questão da migração para o município e a importância da atuação do poder público. Estimativas indicam que Macaé recebe todos os dias cerca de 30 mil pessoas de outros **Municípios do Petróleo**. (Araújo, 2005)

4.3 – Metodologia para a formação do grupo Municípios do Petróleo: auxílio na análise das receitas e despesas.

Para análise das receitas recebidas pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro pertencentes a zona principal de petróleo, os nove municípios foram agrupados. Metodologicamente, devido às seguintes motivações:

1. A localização na área exploração de petróleo na Bacia de Campos, maior região produtora de petróleo do Brasil;
2. Os municípios descritos são frutos de sequenciais processos de desmembramentos;
3. Complementaridades econômicas. Enquanto Campos dos Goytacazes e, marginalmente, Cabo Frio fornecem estrutura educacional, médica, de produtos e de serviços, em Rio das Ostras e em Macaé, são onde se localizam as estruturas das empresas da Bacia de Campos, por exemplo;
4. As características culturais/sociais;

⁸³ Aglomeração Subnormal: segundo o IBGE (2005), é um conjunto de favelas e assemelhados, constituído por um mínimo de 51 domicílios ocupando terreno de propriedade alheia e dispostos de forma desordenada e densa, e carente de serviços públicos essenciais.

5. Proximidade geográfica;
6. Todos foram beneficiados por parcelas significativas de recursos, seja via *Royalties* e *Participações Especiais*, seja via ferramentas clássicas de tributação;

Portanto, a região da análise em questão compreende os seguintes municípios do Estado do Rio de Janeiro: Armação de Búzios, Cabo Frio, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras e São João da Barra, na Região da Baixada Litorânea; e Campos dos Goytacazes, Carapebus, Macaé e Quissamã, na Região Norte Fluminense. O objetivo do agrupamento é a possibilidade de observação do papel dos *Royalties* e das *Participações Especiais* no montante das receitas dos **Municípios do Petróleo**, intuindo o leitor quanto ao papel do **Fundo Público** no processo global de auferição das rendas minerais.

Capítulo 5

Análise das Receitas dos Municípios da Zona Principal de Produção do Petróleo

Este capítulo tem por objetivos analisar no âmbito da contabilidade pública, as receitas dos municípios da zona principal de produção do petróleo na Bacia de Campos⁸⁴. Na primeira parte do capítulo, será feita uma introdução acerca das receitas realizadas, criando o arcabouço para a análise detalhada das receitas. Na segunda parte, serão analisadas as demais receitas próprias, isto é, as chamadas receitas tributárias, e as transferências da União, do Estado, correntes e de capital. E por fim, serão analisados os *Royalties* e *Participações Especiais*.

⁸⁴ **Nota Metodológica:** para efeito deste trabalho, será utilizado como critério de comparação e análise a distribuição entre as diversas formas de receitas e despesas, de forma a estabelecer uma proporção percentual. Esta opção se deveu-se ao fato de que atualizações financeiras seriam complexas, devido a alguns fatores: 1 – o Brasil, neste período, possuiu três formas distintas de câmbio, a fixa, a variável e a de “bandas cambiais”; 2 – o dólar, sofreu variações abruptas em virtude dos atentados em Nova York, Madrid e Londres; 3 – ocorreram crises econômicas nas bolsas na Rússia, Ásia e México, que promoveram fortes alterações na moeda; 4 – os gastos públicos são em grande parte (quase totalidade) compostos por insumos acompanhados pela variação de preços do mercado doméstico; 5 – neste contexto, o indicador mais adequado seria a Paridade do Poder de Compra, o que tornava a análise muito complexa, saindo do foco da pesquisa. Além disso, simultaneamente, são de suma importância na análise em questão, os comportamentos decorrentes dos aumentos nos montantes de recursos, com os volumes funcionando apenas como um sinalizador.

Nota Metodológica: os dados utilizados são oriundos do TCE-RJ. Ao longo do trabalho foram observadas diferenças de valores, não precisamente identificadas. O TCE-RJ foi consultado acerca do assunto, alegando que os valores provenientes dos municípios nem sempre são precisos, contudo estão dentro da margem de erro.

5.1 – Introdução às receitas dos Municípios Fluminenses: análise das receitas realizadas

Muito se discute acerca do volume de recursos oriundos dos *Royalties* e *Participações Especiais* recebidos pelos diversos municípios no Brasil. Porém, os municípios envolvidos na economia do petróleo não recebem recursos apenas provenientes das rendas minerais⁸⁵. Como ressaltam Leal e Serra (2003):

“A elevação do fluxo de renda local e regional, provoca o crescimento da base tributária, permitindo o aumento da arrecadação através dos instrumentos impositivos clássicos. No caso do Brasil, o aumento da arrecadação deveria ocorrer principalmente através de Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e das receitas tributárias municipais.” (p.7)

Além do ICMS citado pelos autores, existem outros impostos que tendem a terem aumentos de arrecadação, como o IPTU, o ISS e o ITBI. Portanto, os **Municípios do Petróleo** possuem outras formas de apropriação de renda oriundas da economia do petróleo e não apenas as dos *Royalties* e *Participações Especiais*. Isto significa dizer que a economia do petróleo proporciona ao poder público, além do retorno proveniente das rendas minerais, um retorno proveniente dos investimentos efetuados tanto regionalmente, quanto nacionalmente, decorrentes da indústria, dos serviços e dos salários gerados na economia, assim como o efeito-renda oriundo deste processo.

⁸⁵ Para efeitos deste estudo, serão analisados os impostos de acordo com o seu lançamento contábil realizado pelo município. Porém a título de curiosidade e para efeitos técnicos e jurídicos, existem três formas de cobrança de tributos segundo a Constituição Federal (Título VI, Capítulo I, Art. 145): “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos. I – Impostos (dever fundamental consistente em prestação pecuniária, que, limitado pelas liberdades fundamentais, sob a diretiva do princípio constitucional da capacidade contributiva e com a finalidade principal ou acessória de obtenção de receita para as necessidades públicas gerais, é exigido que quem tenha realizado, independentemente de qualquer atividade estatal em seu benefício, o fato descrito em Lei elaborada de acordo com a competência especificamente outorgada pela Constituição); II – Taxas (as taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto ao contribuinte à sua disposição); III – Contribuição de Melhoria (a contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado)”

Sendo assim, a análise do impacto promovido na região dos **Municípios do Petróleo**, deve ser dimensionado, abordando os diversos componentes da receita. Na Tabela a seguir, as receitas são dimensionadas:

Tabela 5.1: Receita realizada, receita realizada *per capita* e crescimento da receita realizada, por município – 1997/2003

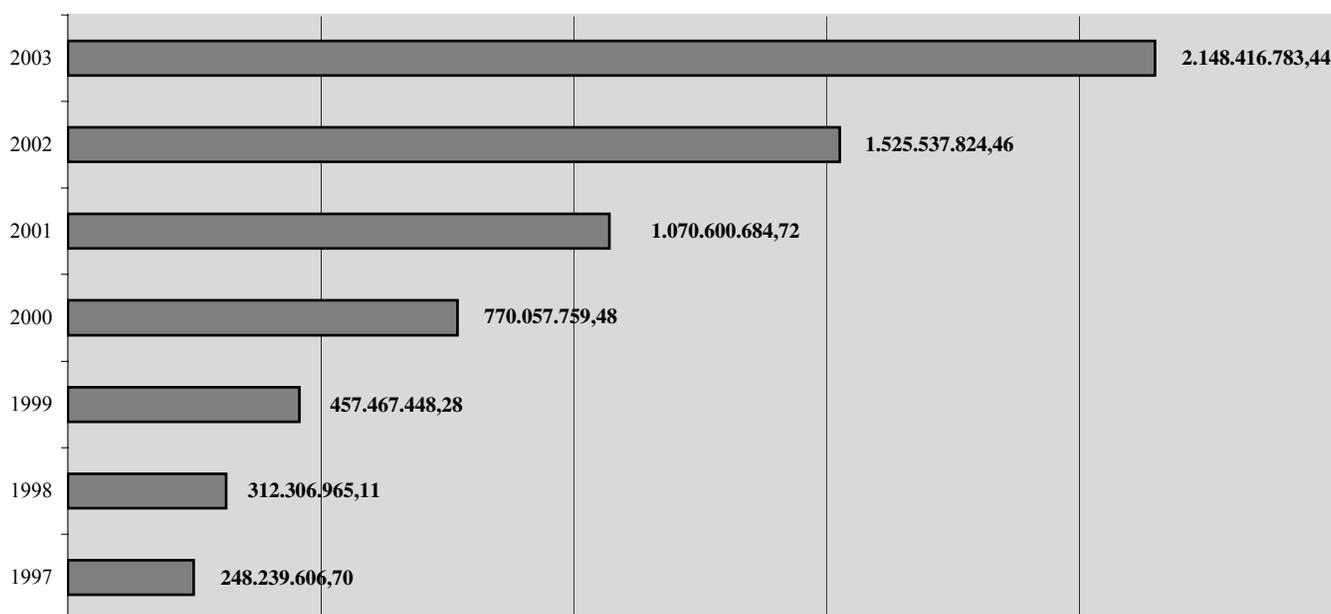
Fonte: Fundação CIDE

Município	Armação de Búzios	Cabo Frio	Campos dos Goytacazes	Carapebus	Casimiro de Abreu	Macaé	Quissamã	Rio das Ostras	São João da Barra	TOTAL
Ano	<i>Royalties e Participações Especiais (em R\$)</i>									
1997	9.314.919,45	42.573.098,26	81.670.584,64	5.052.318,19	12.918.885,65	54.421.477,31	14.800.912,02	16.081.472,43	11.405.938,75	248.239.606,70
1998	15.536.925,45	49.377.960,51	103.455.315,35	9972495,71	14.792.522,19	67850082,37	17.152.079,95	20.901.793,80	13.267.789,78	312.306.965,11
1999	22.371.325,89	63.483.290,74	155.630.577,89	13.983.478,48	23.126.160,77	92.773.716,98	31.284.885,43	36.250.322,00	18.563.690,10	457.467.448,28
2000	31.935.386,34	81.741.814,23	271.636.444,56	21.491.793,00	31.829.625,09	162.905.167,95	53.528.390,35	86.658.748,83	28.330.389,13	770.057.759,48
2001	42.052.355,04	107.489.987,40	381.114.850,33	26.273.085,32	41.432.214,50	229.711.487,48	69.788.673,15	135.983.651,81	36.754.379,69	1.070.600.684,72
2002	56.275.543,15	171.258.962,32	524.122.694,00	38.331.785,90	59.075.012,60	343.006.233,06	93.275.021,15	213.247.532,96	26.945.039,32	1.525.537.824,46
2003	74.378.621,21	216.249.096,14	727.561.378,70	42.468.655,68	69.774.023,47	513.101.013,13	120.845.052,57	328.889.335,31	55.149.607,23	2.148.416.783,44
Ano	<i>Per capita (em R\$)</i>									
1997	511,70	335,68	200,67	583,00	583,19	410,85	1.082,41	441,57	412,03	313,01
1998	853,49	389,33	254,20	1.150,76	667,77	512,23	1.254,36	573,93	479,29	393,79
1999	1.228,92	500,55	382,40	1.613,60	1.043,98	700,39	2.287,91	995,37	670,61	576,83
2000	1.754,31	644,51	667,43	2.480,01	1.436,87	1.229,83	3.914,61	2.379,49	1.023,42	970,98
2001	2.310,06	847,53	936,43	3.031,74	1.870,36	1.734,18	5.103,75	3.733,87	1.327,74	1.349,94
2002	3.091,38	1.350,32	1.287,81	4.423,24	2.666,80	2.589,49	6.821,34	5.855,39	973,38	1.923,57
2003	4.085,84	1.705,06	1.787,67	4.900,61	3.149,78	3.873,60	8.837,58	9.030,71	1.992,26	2.708,97

Elaboração Própria(TCE-RJ)

A Tabela permite diversas análises. Primeiro, pode-se observar o crescimento das receitas realizadas de forma acintosa. Armação de Búzios, por exemplo, realizou receitas de pouco mais de R\$ 9,3 milhões para o ano de 1997. Seis exercícios mais tarde, em 2003, o município arrecadou mais de R\$ 74,3 milhões, representando um crescimento de 698,49%. O Gráfico apresenta, para o período de 1998 a 2003, os crescimentos na receitas realizadas dos nove **Municípios do Petróleo**:

Gráfico 5.1: Total das receitas realizadas pelos Municípios do Petróleo, 1997 - 2003
Fonte: TCE/RJ



Analisando o grupo de municípios, pode-se observar as receitas realizadas saírem de um montante de R\$ 248,2 milhões, para mais de R\$ 2,1 bilhões, explicitando um crescimento na ordem de 765,46%. No mesmo período, a receita realizada pela totalidade dos municípios fluminenses cresceu 209,49%. No entanto, caso sejam excluídos os **Municípios do Petróleo**, observa-se o crescimento de apenas 136,32%, demonstrando um aumento acentuado no período de análise.

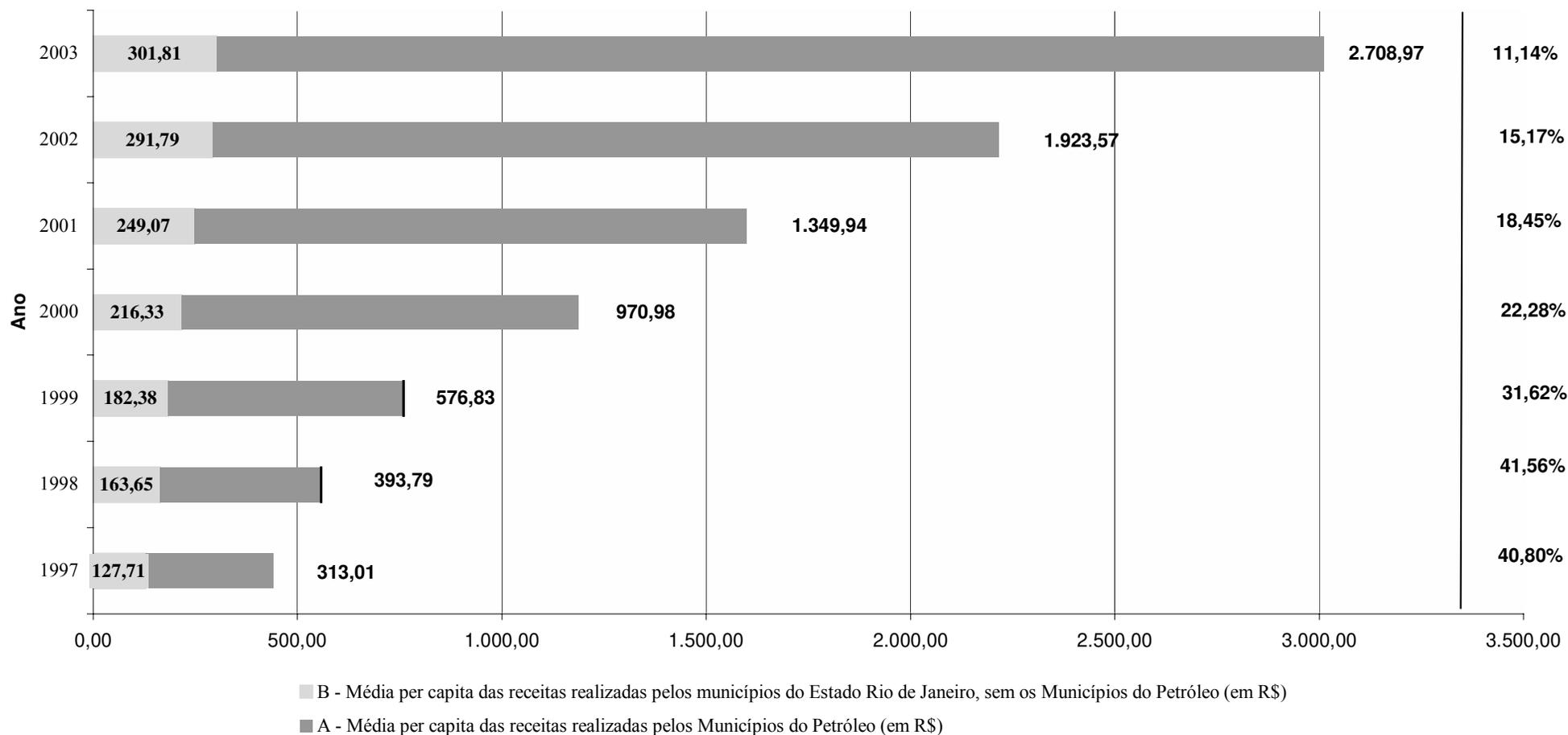
No ano de 1997, conforme a Tabela 5.1, as receitas realizadas dos **Municípios do Petróleo** representavam 11,63% do total dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, mantendo-se constante em 1998, com 11,44%. Todavia, esse número salta para 14,25% em 1999, 19,42% em 2000, 22,54% em 2001, 26,14% em 2002, alcançando quase um terço de todas as receitas realizadas pelos municípios em 2003. Isto quer dizer que apenas nove municípios, com 5,37% da população, realizaram 32,52% das receitas municipais fluminenses. Conseqüentemente, observa-se um aumento gradativo da participação proporcional das receitas realizadas dos **Municípios do Petróleo**, em relação às receitas realizadas dos municípios do Estado do Rio de Janeiro.

O gráfico a seguir, apresenta uma comparação entre os **Municípios do Petróleo** e os demais municípios fluminenses, através das respectivas receitas *per capita* e sua equivalência percentual⁸⁶:

⁸⁶ Equivalência Percentual: Utilizei esta relação para comparar quanto, em %, representa o montante da receita *per capita* dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro (sem os **Municípios do Petróleo**), em relação ao dos **Municípios do Petróleo**. A relação acompanha a seguinte fórmula: $[(B \times 100\%) / A]$. Onde: A – Média *per capita* das receitas realizadas pelos **Municípios do Petróleo**; B – média *per capita* das receitas realizadas pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro, sem os **Municípios do Petróleo**.

Gráfico 5.2: Comparação entre a média de receita per capita realizada dos Municípios do Petróleo e pelos demais municípios fluminenses, 1997/2003 (em R\$)

Fonte: TCE/RJ



Enquanto a receita realizada *per capita* dos **Municípios do Petróleo** alcança R\$ 9.030,71 e R\$ 8.837,58 no ano de 2003, em Rio das Ostras e Quissamã, respectivamente, a média dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, foi de R\$ 447,27 (ou R\$ 301,81, caso os **Municípios do Petróleo** sejam retirados da análise). Para o ano de 2003, a média *per capita* das receitas realizadas pelos Municípios extra-petróleo representariam apenas 11,14% do total dos **Municípios do Petróleo**, com franca tendência de diminuição. Esses valores também se manifestam na Tabela 5.1, onde aumentos das receitas realizadas em 139,06% – como no caso de Rio das Ostras entre os anos de 1999 e 2000 –, em apenas uma mudança de exercício, podem ser observados. A tabela a seguir, apresenta o crescimento das receitas realizadas entre 1997 e 2003, dos **Municípios do Petróleo**, comparando-os com os demais municípios.

Tabela 5.2: Crescimento da receita realizada, por município – 1997/2003 (em %)
Fonte: Elaboração Própria, com base nos dados do TCE-RJ

Município	Armação de Búzios	Cabo Frio	Campos dos Goytacazes	Carapebus	Casimiro de Abreu	Macaé	Quissamã	Rio das Ostras	São João da Barra	Municípios do Petróleo	Σ dos municípios do Estado Rio de Janeiro	Σ dos municípios do Estado Rio de Janeiro, sem os Municípios do Petróleo
Ano	Crescimento (em %)	Crescimento (em %)	Crescimento (em %)	Crescimento (em %)	Crescimento (em %)	Crescimento (em %)	Crescimento (em %)	Crescimento (em %)	Crescimento (em %)	Crescimento (em %)	Crescimento (em %)	Crescimento (em %)
97/98	66,80%	15,98%	26,67%	97,38%	14,50%	24,68%	15,89%	29,97%	16,32%	25,81%	27,87%	28,14%
98/99	43,99%	28,57%	50,43%	40,22%	56,34%	36,73%	82,40%	73,43%	39,92%	46,48%	15,45%	11,44%
99/00	42,75%	28,76%	74,54%	53,69%	37,63%	75,59%	71,10%	139,06%	52,61%	68,33%	25,83%	18,61%
00/01	31,68%	31,50%	40,30%	22,25%	30,17%	41,01%	30,38%	56,92%	29,73%	39,03%	19,77%	15,13%
01/02	33,82%	59,33%	37,52%	45,90%	42,58%	49,32%	33,65%	56,82%	-26,69%	42,49%	22,87%	17,15%
02/03	32,17%	26,27%	38,82%	10,79%	18,11%	49,59%	29,56%	54,23%	104,67%	40,83%	13,21%	3,43%
1997 / 2003	698,49%	407,95%	790,85%	740,58%	440,09%	842,83%	716,47%	1945,14%	383,52%	765,46%	209,49%	136,32%

Obs: 1- Para efeito do trabalho em questão, a opção metodológica foi a de utilizar os dados do Censo 2000 do IBGE, não das estimativas; 2- O ano de 1997 não consta na variação, por falta de parâmetro de comparação.

Elaboração Própria - Fonte: TCE-RJ

Na tabela 5.2, pode-se observar que, excetuando-se o ano de 2002, onde São João da Barra atingiu uma variação negativa de 26,69% das receitas realizadas em relação a 2001, todos os demais **Municípios do Petróleo**, em todos os anos da série, superaram a média de crescimento das receitas realizadas dos demais municípios fluminenses. Podem ser observadas as discrepâncias existentes entre o comportamento das receitas realizadas dos demais municípios fluminenses e o dos **Municípios do Petróleo**. Esses municípios comportam-se fora da normal dos demais municípios, provocando viés das análises sobre o crescimento no Estado do Rio de Janeiro como um todo.

A disparidade nas receitas realizadas, seja em relação às receitas *per capita*, seja em relação à variação anual, é bastante significativa. Caso suponhamos um estudo do comportamento das receitas dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, os números dos **Municípios do Petróleo** gerariam análise com uma margem de erro e um viés bastante significativo, visto a grandeza dos recursos recebidos por esses municípios em relação ao primeiro grupo.

Nesse cenário, é importante o estudo da origem desses recursos e a sua relação com os *Royalties e Participações Especiais*.

5.2 – Análise das receitas (sem Royalties e Participações Especiais)

Desde a mudança do regime de cobrança dos *Royalties* e a introdução das *Participações Especiais*, os montantes arrecadados produziram impactos significativos na receita orçamentária da União, do Estado e, principalmente, dos nove **Municípios do Petróleo**.

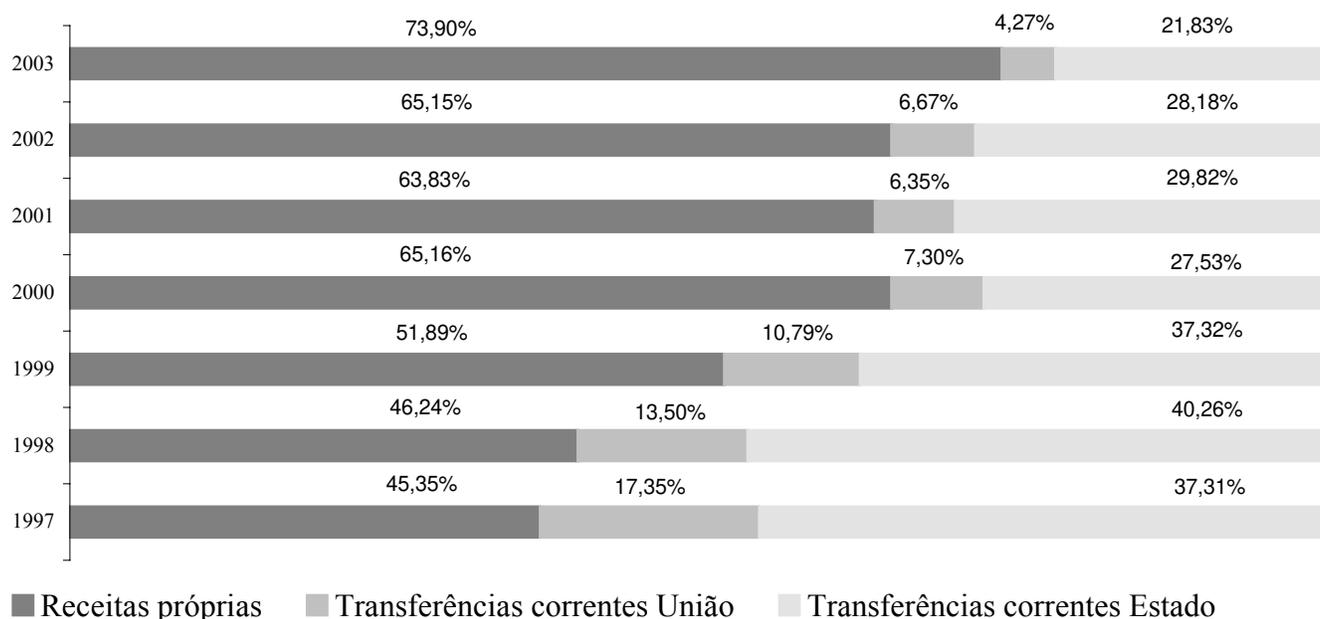
Na análise das receitas, os *Royalties e Participações Especiais*, principalmente devido à conjuntura e o objetivo do trabalho, recebem grande destaque.

“Os nove municípios da Zona de Produção Principal apresentaram números sensivelmente superiores àqueles verificados no Norte Fluminense e nas Baixadas Litorâneas, estabelecendo-se a hipótese de que os Royalties estão contribuindo para este aumento dos investimentos, graças ao seu reforço nos cofres públicos”
(Pacheco, 2005; p.8)

Os **Municípios do Petróleo** obtiveram aumentos sensíveis das receitas realizadas, muito acima de seus pares do Estado do Rio de Janeiro, como demonstrado anteriormente. Conseqüentemente, para efeitos de controle popular, legal, contábil e financeiro, torna-se importante o entendimento das receitas. Isso porque, dependendo do lançamento contábil permitido por Lei para os recursos dos *Royalties e Participações Especiais*, há limitações quanto aos gastos e destinação clara de pelo menos parte dos recursos, daí a análise em mais detalhes.

As receitas dos **Municípios do Petróleo**, são repartidas da seguinte forma:

Gráfico 5.4: Composição das receitas dos Municípios do Petróleo, 1997-2003 (em %)
Elaboração Própria, (Fonte: TCE-RJ)



No gráfico 5.4, observou-se crescimento na participação das receitas próprias em relação às demais fontes de receitas ao longo dos anos⁸⁷. Em 1997, as receitas próprias representavam 45,35% do volume total. Esse montante cresceu para 73,90% em 2003. Com uma intensidade cada vez menor, os **Municípios do Petróleo** utilizam os recursos provenientes de transferências oriundas do Estado do Rio de Janeiro e da União nas suas despesas. Isso pode ser observado através do aumento das receitas próprias em decorrência da economia do petróleo, seja via impostos, seja via *Royalties* e *Participações Especiais*. Por questões metodológicas, a análise das receitas será dividida da seguinte:

- Receitas próprias (sem *Royalties* e *Participações Especiais*): são todos os impostos, tributos ou taxas de responsabilidade dos municípios, menos os *Royalties* e

⁸⁷ As receitas de capital, por possuírem valores desprezíveis, não aparecem nos Gráficos.

Participações Especiais. Compreendem os seguintes itens: IPTU⁸⁸, ITBI⁸⁹, ISS⁹⁰, Taxas e Contribuições de Melhoria⁹¹;

- Transferências correntes da União e do estado: são todos os impostos, tributos ou taxas transferidos para os municípios pela União e pelo estado.
- Receita de Capital⁹²: correspondem às operações de crédito, alienação de bens, amortizações e outras receitas de capital, bem como às provenientes de transferências de capital;

5.2.1 – Receita Próprias (sem Royalties e Participações Especiais)

Alguns dos impostos contidos nas demais, receitas próprias são um importante indicador de sustentabilidade dos municípios. A tabela e o gráfico, detalham a evolução e o comportamento desse grupo de impostos.

⁸⁸ IPTU: Imposto sobre Propriedade Territorial e Urbana. Para maiores informações, ver: Torres (2004).

⁸⁹ ITBI: Imposto sobre Transmissão de Bens e Imóveis. Para maiores informações, ver: Torres (2004).

⁹⁰ ISS: Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza. Para maiores informações, ver: Torres (2004).

⁹¹ Taxas e Contribuições de Melhorias: são receitas cobradas pelo estado tendo em vista preponderantemente o interesse público da atividade desempenhada pelo governo, mas considerando também as vantagens que decorrem dessa atividade, embora não diretamente e não especificamente para determinado indivíduo, mas para determinada classe ou categoria de particulares. As taxas são cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, tendo como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto ao contribuinte à sua disposição. Para maiores informações, ver: Torres (2004).

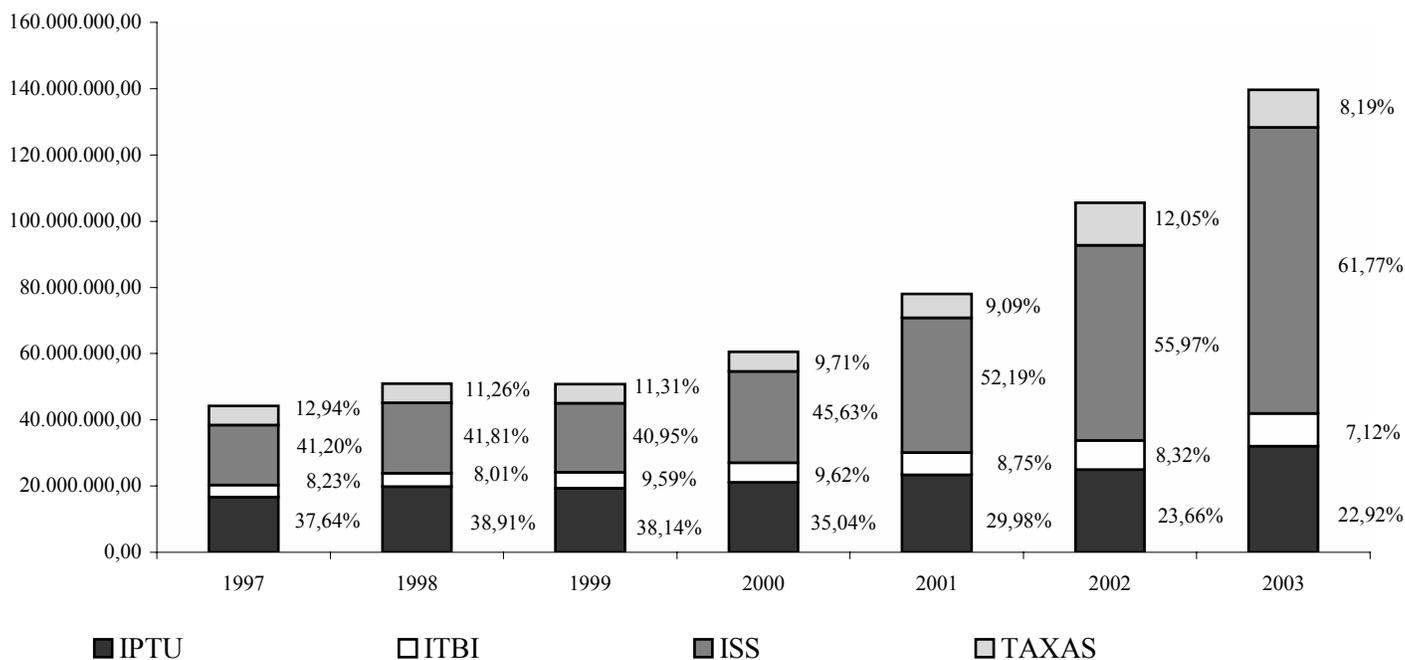
⁹² Receita de Capital: Categoria da classificação econômica da receita que altera o patrimônio duradouro do Estado como, por exemplo, aquelas provenientes da observância de um período ou do produto de um empréstimo contraído pelo Estado a longo prazo. Compreende a constituição de dívidas; a conversão em espécie de bens e direitos; as reservas, bem como a transferência de capitais, na forma de operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital.

Tabela 5.3: Composição das demais receitas Municípios do Petróleo , 1997-2003 (em R\$)							
Ano	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
IPTU	16.636.303,41	19.827.751,00	19.376.965,41	21.206.036,48	23.364.569,47	24.953.269,70	32.011.468,61
ITBI	3.635.832,12	4.082.551,00	4.872.124,47	5.823.460,61	6.820.423,92	8.781.165,98	9.944.242,32
ISS	18.210.708,70	21.306.264,81	20.802.159,04	27.615.305,40	40.675.752,60	59.038.851,00	86.279.154,07
TAXAS	5.719.496,12	5.738.648,72	5.745.251,08	5.879.846,20	7.081.346,37	12.713.114,58	11.433.821,58
Contribuições de melhorias	0,00	0,00	8.607,50	0,00	0,00	0,00	0,00
Total das demais receitas próprias	44.202.340,35	50.955.215,53	50.805.107,50	60.524.648,69	77.942.092,36	105.486.401,26	139.668.686,58

OBS: Como o valor de contribuições e melhorias aborda apenas o ano de 1999, e ainda assim de maneira irrisória, ele é desconsiderado na análise gráfica.

Elaboração Própria (Fonte: TCE-RJ)

Gráfico 5.5: Composição das demais receitas próprias dos Municípios do Petróleo, 1997-2003 (em R\$)
Elaboração Própria (Fonte: TCE-RJ)



Como demonstrado no gráfico 5.5, o IPTU dos **Municípios do Petróleo** vem diminuindo sua participação gradativamente dentro das demais receitas próprias. Enquanto as demais receitas próprias, no período compreendido de 1997 a 2003, sobem de pouco mais de R\$ 44 milhões, para um patamar de mais de R\$ 139 milhões (um crescimento de 215,98%), o IPTU do mesmo período saltou de R\$ 16 milhões para R\$ 32 milhões (um crescimento de 92,42%). A economia do petróleo e o conseqüente aumento da população, promoveram fortes pressões inflacionárias sobre os aluguéis e imóveis da região e também sobre a construção civil como um todo.

Um exemplo desta mudança no estado das coisas é a aprovação de uma Lei pela Câmara Municipal de Macaé na Gestão do então Prefeito Silvio Lopes (no exercício de 2000 a 2004), alterando os limites de construção na Praia de Cavaleiros, principal da cidade e sede do porto da Petrobras. O coeficiente de construção do bairro era de 1,5 (empreendimento uma vez e meia, maior que o terreno). O critério foi alterado, com parâmetro de altura passando para 20 metros, sem considerar caixas de água, casa de máquina de elevadores e outras necessidades de serviços do prédio. Nos novos parâmetros, o coeficiente de construção passou para algo equivalente a 3,6. (Silva, 2005; Pacheco, 2005)

O ITBI, assim como o IPTU, é um grande sinalizador do movimento imobiliário do município por expressar o volume de transações de compra e venda de imóveis em áreas urbanas. Inclusive em valores absolutos, o ITBI, somado dos nove municípios da região, foi de R\$ 9.944.242,00 para o ano de 2003. Isso é um aumento significativo em relação aos R\$ 3.635.832,00 de 1997, porém aparenta ser pouco em relação à movimentação de especulação imobiliária citada para a região.

O IPTU, e em menor grau o ITBI, é um dos impostos mais importantes na composição das receitas próprias dos municípios. São impostos que funcionam como “espelho” da real valorização da região por materializar no espaço as relações sociais e econômicas do Município e, por isso, menos sujeito a sazonalidades. Simultaneamente, relaciona-se com a utilização dos serviços municipais, com a justiça social do contribuinte e sua capacidade de pagamento. Pessoas que demandam mais serviços públicos, tendencialmente os mais afortunados, devem pagar mais impostos em valores absolutos e em termos percentuais, garantindo aos mais pobres a inclusão

social, visto que estes podem beneficiar-se dos mesmos serviços públicos, mesmo sem a mesma capacidade tributária dos mais ricos. Pelo ponto de vista do gestor, *stricto sensu*, o IPTU é um imposto de equilíbrio fiscal, sendo progressivo, seja no tempo, seja em razão do valor do imóvel. (Torres, 2004)

O fato do resultado financeiro, tanto do IPTU, quanto do ITBI, ter apresentado desempenho modesto na série em análise, pode ser entendido pelo fato das gestões municipais não atualizarem seus registros territoriais, não terem feito a atualização dos valores dos imóveis, ou ainda, devido a um grande número de construções clandestinas.

Outro ponto a ser mencionado, são os investimentos realizados pelos **Municípios do Petróleo**, decorrentes da formatação de infra-estrutura utilizada, predominantemente, pela cadeia econômica do petróleo e por não serem valorizadas. Melhores serviços, tendencialmente, geram impactos nos preços finais, o que no caso das finanças públicas municipais, são representados por impostos como o IPTU, o ITBI, Contribuições e Melhorias e Taxas. Assim, os impostos que deveriam constituir os pilares da administração pública dos **Municípios do Petróleo**, perdem, gradativamente, sua importância ao longo dos anos de economia do petróleo. (Silva, 2005; Pacheco, 2005; Honorato, 2005)

Um imposto que se destacou ao longo dos últimos anos foi o ISS. Se comparado com outros impostos, excluindo os *Royalties* e *Participações Especiais*, observa-se ainda, um aumento da importância do ISS em comparação aos demais.

O ISS sai de R\$ 18.210.708,70 em 1997, para atingir o montante de R\$ 86.210.154,07 em 2003, um crescimento de 473,40%. O comportamento do gráfico quanto ao ISS confirma o crescimento do setor de serviços nos **Municípios do Petróleo**.

A tendência é que este aumento seja fruto da economia do petróleo. Isso porque impostos como ISS absorvem a dinâmica, *in natura*, que a economia do petróleo gera ou demanda, seja direta ou indiretamente. A rigor, três tipos de serviços são os principais responsáveis pelo aumento do ISS na região: o primeiro responde por empresas ligadas diretamente ao petróleo; o

segundo replica por empresas não ligadas diretamente, como seguradoras, empresas de recursos humanos, bancos, etc; e, o terceiro responsabiliza-se pelas empresas voltadas a atender a migração de pessoas para a economia do petróleo. Outro destaque é a vinda de executivos de grandes companhias nacionais e internacionais, gerando um conjunto de externalidades que impactam diretamente na demanda de mais e novos serviços. Escolas especializadas, cursos de idioma, por exemplo. Outra observação cabível é o crescimento das receitas próprias é em grande parte, consequência do aumento da arrecadação de ISS após a Lei do petróleo. O ISS altera-se de forma a influenciar o crescimento geral das receitas próprias, tanto que a sua participação nas receitas próprias (sem *Royalties* e *Participações Especiais*) cresce de 41,20% do totalizado em 1997 para 61,77% do totalizado em 2003.

As Contribuições de Melhorias são cobradas, normalmente, quando a prefeitura asfalta a rua e as casas ou empresas beneficiadas pela melhoria, passando a valer mais em decorrência disso (a prefeitura pode cobrar uma contribuição de melhoria). No lançamento contábil dos nove municípios da região, aparece apenas o valor de R\$ 8.608,00, referente ao Município de Casimiro de Abreu no ano de 1999.

Normalmente, as taxas são cobradas quando se precisa ter a aprovação do poder público para realizar ou obter algo que passa pela fiscalização do mesmo. Alguns exemplos são: as taxas de lixo e de iluminação pública e os alvarás para construção, habite-se e funcionamento de negócios. Inicialmente, as taxas que representavam 12,94% do montante das receitas próprias (sem *Royalties* e *Participações Especiais*) em 1997, em 2003 representavam apenas 8,19%. Esse fenômeno é curioso por acontecer exatamente no período em que ocorreram os maiores investimentos na região.

5.2.2 – Transferências Correntes da União e do Estado

As Repartições de Receitas Tributárias⁹³ constituem instrumento importante para o

⁹³ Repartição das Receitas Tributárias: “È um instrumento financeiro, e não tributário, que cria, para os entes políticos menores, o direito a uma parcela da arrecadação do ente maior. As participações podem ser diretas ou indiretas; a diferença consiste em que as indiretas se realizam através de fundos e a Lei complementar pode estabelecer condições de rateio, enquanto as outras são entregues diretamente aos entes menores ou por eles

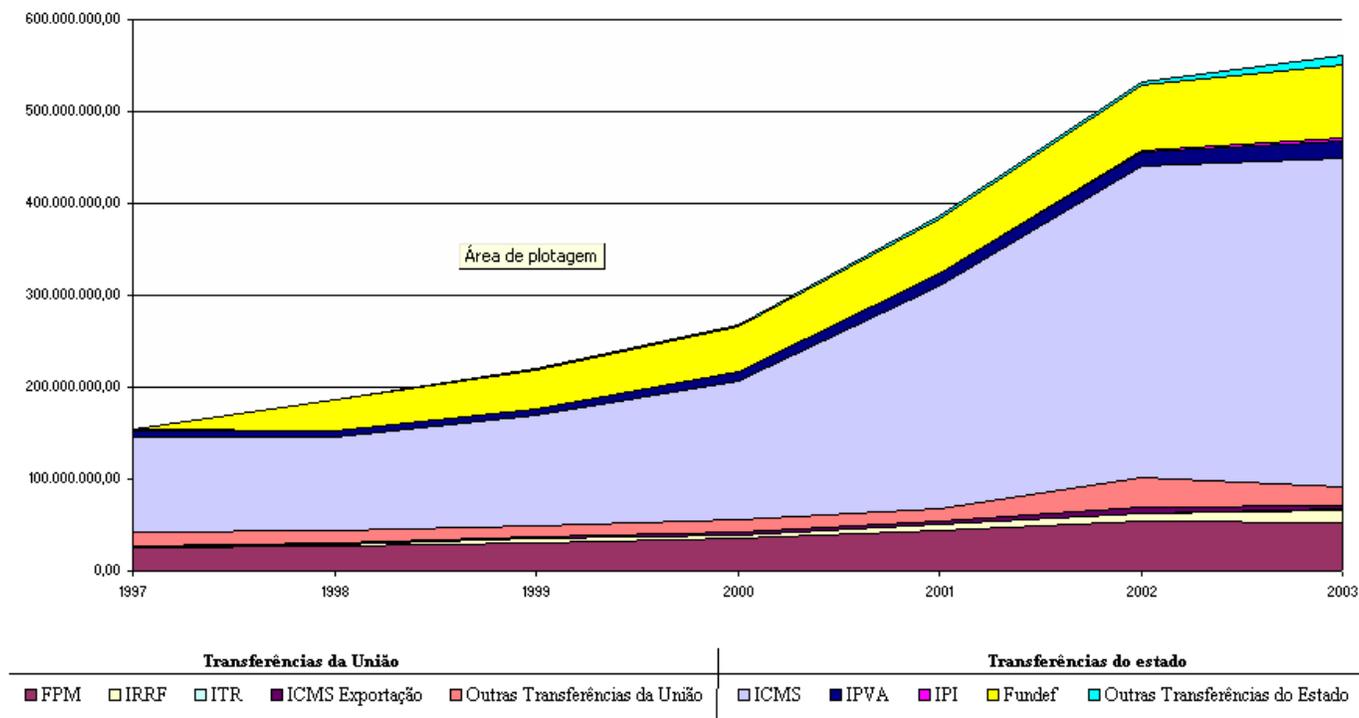
equilíbrio financeiro do Estado Federal, pois é um mecanismo de ajuste intergovernamental (previsto pela constituição federal) e de participação sobre a arrecadação de impostos alheios. (Torres, 2004) A tabela 5.3 e o gráfico dimensionam as transferências correntes da União e do Estado:

apropriadas mediante a mera transferência orçamentária. (Torres, 2004, p. 364). As repartições da União para os Estados e Municípios são assim sistematizadas (Constituição Federal): Diretas: Estados (Art. 157): Imposto de Renda: Como o próprio nome diz, imposto cobrado sobre proventos de qualquer natureza, tendo adquirido status constitucional em 1934. Sempre pertenceu à competência da União. (Torres, 2004, p. 373); Residuais (20%): Municípios: Imposto de Renda (incidente na fonte sobre rendimentos pagos a qualquer título); ITR (50%) ou (100% - C.C. Art. 153, § 4º, III): Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural: Pertence a competência impositiva da União. É tributo com finalidade marcadamente extrafiscal, possuindo a missão precípua de induzir a reforma agrária e a redistribuição de terras no país. Já foi de competência dos Municípios, sendo retirado dos mesmos, devido a interesses locais dos latifúndios. As alíquotas do imposto serão “*fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas*” (art. 153, § 4º, inciso I). A Lei 9.393, de 19.12.1996, incumbiu o próprio contribuinte de apurar e pagar o ITR independentemente de prévio procedimento da administração tributária, atribuindo-lhe a responsabilidade da fixação da base de cálculo, que compreenderá o valor da terra nua e o grau de utilização (= relação percentual entre área efetivamente utilizada e a área aproveitável). Em caso de desapropriação ou ade adjudicação em execução fiscal, será considerado o valor declarado pelo contribuinte, se não superior ao da avaliação da Receita Federal. (Torres, 2004, p. 377); IPVA (50%): Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores. Incide sobre a propriedade, nos termos do direito privado, de qualquer veículo automotor, desde de que registrado nas repartições do Estado titular da imposição. (Torres, 2004, p. 394); ICMS (25%): Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços. Incide apenas sobre o valor acrescido. Seu fato gerador compreende as “*prestações de serviços de circulação de mercadorias*” como também as “*prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação*”, “*ainda que as operações e prestações se incidam no exterior*”. Absorveu os fatos geradores dos antigos impostos únicos sobre minarias, energia elétrica e combustíveis líquidos e gasosos. (Torres, 2004, p. 381). Indiretas (Art. 159): Fundos de Participação: Dos Estados = 21,5% do IR e do IPI (inciso I, a); Imposto sobre Produtos Industrializados. Criado pela Constituição Federal de 1934 para substituir o Imposto sobre Consumo. O IPI subordina-se ao princípio da seletividade, a significar o tributo devidamente incidido em progressão na razão inversa da essencialidade dos produtos: quanto menor a utilidade do produto tanto maior deverá ser a alíquota, e vice-versa. (Torres, 2004, p. 375); Dos Municípios = 22,5% do IR e do IPI (inciso I, b); Para o Programa de Financiamento às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste = 3% do IR e do IPI (inciso I, c); Fundo Compensatório das Exportações = 10% do IPI para Estados e Municípios (inciso II); CIDE do Petróleo = 25% para Estados e Municípios (inciso II): Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, A contribuição econômica é devida pelo benefício especial auferido pelo contribuinte em virtude da contraprestação de serviço público indivisível oferecida ao grupo social de que participa. O fato gerador da CIDE é a intervenção do Estado no domínio reservado pelos cidadãos, no pacto constitucional, para exercício das atividades econômicas. Excluem-se do conceito da CIDE as intervenções macroeconômicas, no campo monetário, cambial ou de infraestrutura, remuneradas pelos impostos em geral. (Torres, 2004, p. 410).

Tabela 5.4: Composição das receitas dos Municípios do Petróleo , 1997-2003 (em R\$)							
Ano	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Transferências da União	43.009.681,49	44.751.684,20	49.352.763,10	56.117.383,03	68.017.715,58	101.761.800,14	91.721.369,31
FPM	25.414.777,78	26.304.189,28	31.019.219,98	35.036.021,88	44.227.563,95	53.752.862,06	52.662.866,53
IRRF	1.774.598,06	3.164.202,36	4.544.749,09	4.426.841,76	5.833.646,51	9.024.657,99	14.122.635,48
ITR	41.079,02	282.747,72	244.081,44	267.157,15	239.707,72	403.096,14	413.866,52
ICMS Exportação	247.915,39	1.029.160,52	640.022,07	3.383.802,65	4.713.434,51	6.053.498,62	3.340.849,02
Outras Transferências da União	15.531.311,24	13.971.384,32	12.904.690,53	13.003.559,59	13.003.362,89	32.527.685,33	21.181.151,76
Transferências do Estado	110.793.650,99	142.393.484,19	170.749.633,42	211.562.586,90	319.224.887,10	429.928.312,34	468.948.789,96
ICMS	103.494.357,64	101.348.419,46	120.192.560,10	150.712.087,61	242.677.604,46	338.988.310,10	358.186.642,91
IPVA	6.307.232,20	6.309.811,95	6.766.844,62	10.027.280,57	12.411.725,43	14.853.447,14	17.083.579,77
IPI	793.545,12	583.955,55	614.149,89	680.943,22	1.208.518,57	2.151.036,90	4.105.841,78
Fundef	0,00	33.038.092,11	41.867.534,52	48.989.540,33	58.965.026,10	70.467.081,12	80.532.853,80
Outras Transferências do Estado	198.516,03	1.113.205,12	1.308.544,29	1.152.735,17	3.962.012,54	3.468.437,08	9.039.871,70
Total: transferências correntes Estado + União	153.803.332,48	187.145.168,39	220.102.396,53	267.679.969,93	387.242.602,67	531.690.112,48	560.670.159,27

Fonte: elaboração própria (TCE-RJ)

Gráfico 5.6: Transferências da União e do Estado do Rio de Janeiro, 1997-2003 (em R\$)
Elaboração Própria (Fonte: TCE-RJ)



Na tabela 5.4 e no gráfico 5.6, observa-se um crescimento escalonado das receitas originárias das transferências correntes da União. Excetua-se nesta análise o ano de 2002, em virtude de um lançamento sazonal em outras. O montante deste tipo de rendimento sai de R\$ 43.009.681,00 em 1997, para R\$ 91.721.369,00 em 2003. Uma alteração dessa ordem reflete o

crescimento da arrecadação dos tributos federais na região e, como resultado, observa-se aumentos no saldo total das Transferências da União. Ao iniciar a análise por tipo de transferência, três fontes chamam atenção:

- O primeiro é o FPM. Observa-se um crescimento da importância dos Fundos de Participação Municipal no montante total das transferências. Seu valor parte de R\$ 25.414.778,00 em 1997 para R\$ 52.662.867,00 em 2003. A instalação de indústrias na cadeia da economia do petróleo é quem possibilitou esse crescimento em pouco tempo.
- O Segundo é o IR. O repasse da União de IR, que em 1997 era de R\$ 1.774.598,06, passa para um montante de R\$ 14.122.635,48 em 2003. O resultado é um crescimento na ordem de 695,82%.
- O terceiro é o ICMS exportação. Em 1997, não se constava como representativo no Gráfico, pois seu valor era de apenas R\$ 247,915,00, contudo, no ano de 2002, o imposto atingiu um montante de R\$ 6.053.499,00. Essa virada é ocasionada pelo aumento das exportações oriundas da exploração do petróleo.

Analisando as transferências correntes do Estado, percebe-se um crescimento significativo para os municípios da região. As transferências que, em 1997 eram de pouco mais de R\$ 100.000.000,00, passaram para um valor superior a R\$ 450.000.000,00. Analisando os impostos separadamente, observa-se a reduzida importância do IPI no total das transferências, surgindo expressivamente apenas no ano de 2003. Isso demonstra a pouca participação da indústria na composição das receitas dos **Municípios do Petróleo**.

O comportamento e a transferência de recursos do FUNDEF acompanham o número de alunos do ensino fundamental, atendidos pelas prefeituras em suas redes de ensino. Segundo Estudo do OUERJ (2005), ocorreu um crescimento das matrículas nas redes municipais do grupo de municípios estudados, na ordem de 32,4%, o que impactou na ampliação de repasses do FUNDEF observados no gráfico.

O comportamento do IPVA pode retratar uma melhora do perfil de consumo regional ou ainda, a imigração de pessoas oriundas de outras regiões. Apesar do crescimento ser, pouco significativo no montante de Transferências do Estado, é merecedor de destaque, pois o mesmo saltou de R\$ 6.307.232,20 em 1997, para R\$ 17.083.579,77 em 2003 (um crescimento de 170,86%). Esse dados indicam uma melhora no poder de consumo da população hoje residente na região dos **Municípios do Petróleo**.

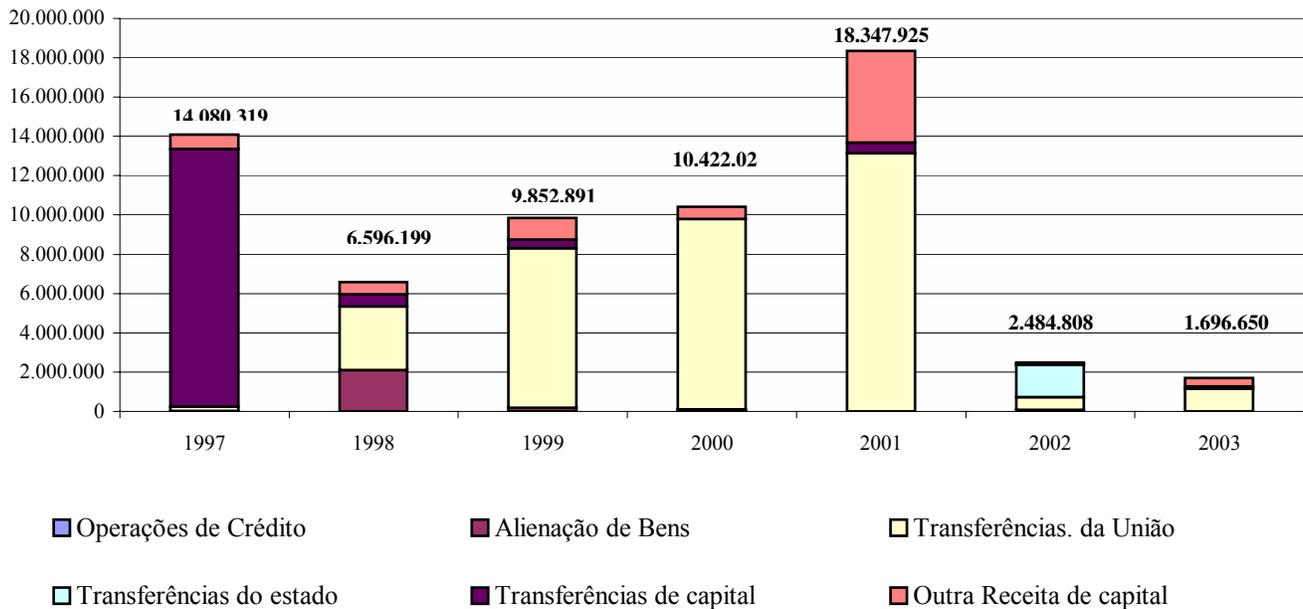
E, por fim, deve ser observado o comportamento do ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços⁹⁴. Os valores saem de pouco mais de R\$ 100 milhões em 1997, para mais de 350 milhões em 2003. O cálculo do ICMS a ser repassado aos municípios da federação considera duas variáveis prioritárias: a primeira corresponde ao montante de imposto arrecadado pelo município (que requer controle e fiscalização precisos); já a segunda recai sobre a redistribuição, que tem como intuito diminuir as desigualdades e atender aos municípios mais pobres.

5.2.3 – Receita de Capital

As receitas de capital são pouco significativas nos **Municípios do Petróleo**. Isto porque, com o incremento dos *Royalties* e *Participações Especiais*, as necessidades de recursos oriundos de outras fontes que não do próprio municípios, ou a eles de direito, tornaram-se pouco necessárias. O Gráfico abaixo dimensiona o volume de recursos.

⁹⁴ Nessa distribuição, os municípios que possuem grandes arrecadações e são mais ricos recebem menos, em detrimento dos municípios que possuem menores arrecadações e, portanto, são mais pobres. Fonte: OUERJ (2005)

Gráfico 5.7: Transferências de Capital, 1997-2003 (em R\$)
Elaboração Própria (Fonte: TCE-RJ)



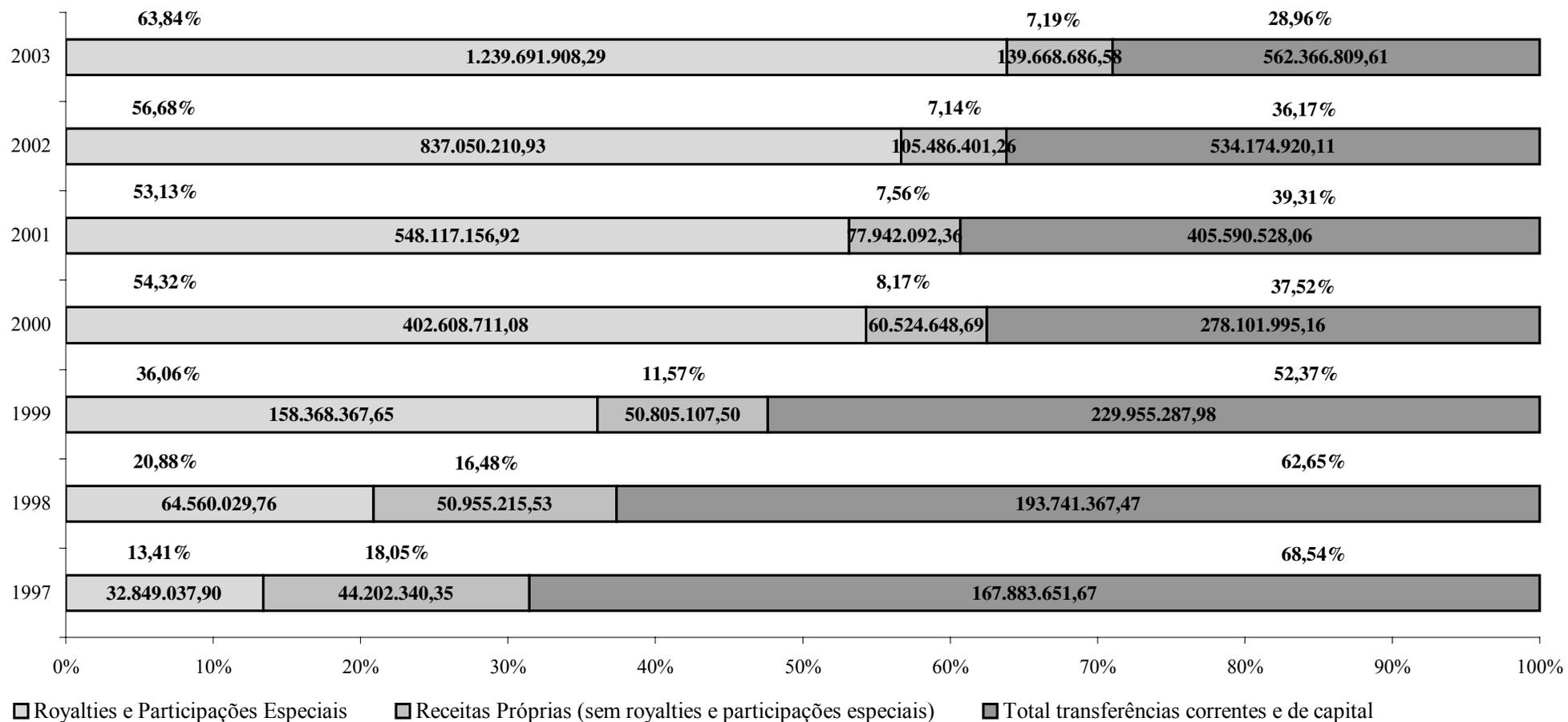
O comportamento das receitas de capital é aleatório, de acordo com os dados apresentados na série estudada. Rio das Ostras, por exemplo, efetuou lançamentos em transferência de Capital (no valor de R\$ 40.000,00 em 1997), em alienação de bens (no valor de R\$ 13.145,95 em 2003) e em outras receitas de capital (no valor de R\$ 21.116,32 em 2003), totalizando pouco mais de R\$ 74 mil. Esses valores são pouco relevantes para um município que realizou despesas de mais de R\$ 328 milhões, para o ano de 2003, conforme tabela em anexo. Entretanto, é importante destacar a pouca alteração do patrimônio dos municípios e a aquisição de empréstimos.

5.3 – Royalties e Participações Especiais

Concentrando aproximadamente 80% de todas as reservas de petróleo do Brasil, a Bacia de Campos faz dos **Municípios do Petróleo** os maiores recebedores de *Royalties e Participações Especiais* no país.

No início da economia do petróleo na Bacia de Campos, os *Royalties* e as *Participações Especiais* constituíam pequena parcela das receitas municipais. Porém, devido às alterações nas regras de distribuição (mostradas anteriormente) e à ampliação nos volumes ocorrido nos últimos anos, a importância das rendas minerais na composição das receitas correntes municipais apresentou um crescimento significativo. (Honorato, 2005; Serra & Leal, 2003; Oliveira, 2003). A importância das rendas minerais na economia dos **Municípios do Petróleo** é apresentada no gráfico a seguir:

Gráfico 5.8: Composição das receitas dos Municípios do Petróleo, 1997/2003 (em %)
Elaboração Própria (Fonte: TCE/RJ)



Analisando apenas os royalties e as participações especiais, observa-se que, em 1997, eles eram inferiores percentualmente às “demais” receitas próprias, totalizando apenas 13,41% do montante. Para o ano de 2003, esta relação se altera com as rendas minerais, correspondendo a 63,84% do montante. Já em termos financeiros, os **Municípios do Petróleo** saem de pouco menos de R\$ 39 milhões em 1997, para mais de R\$ 1 bilhão e 200 milhões em 2003. Isso significa um aumento em mais de 37 vezes em relação ao ano base de 1997. Desta forma, as rendas minerais passaram a ocupar um espaço cada vez mais importante no orçamento público dos **Municípios do Petróleo**. Já as receitas próprias sem as rendas minerais, que representavam em 1997 18,05% do total, passaram a representar 7,19% para o ano de 2003 (isto é, menos da metade do que representava 7 anos antes). Vale a ressalva de que, entre as demais receitas próprias, está incluso o efeito-renda gerado pela economia do petróleo. Convém observar que a receita dos **Municípios do Petróleo** sai de menos de R\$ 100 milhões para mais de R\$ 1 bilhão de reais ao longo da série abordada.

Outro ponto a ser ponderado na análise das rendas minerais nos **Municípios do Petróleo** refere-se ao aumento da importância das Participações Especiais em relação aos *Royalties*. Em apenas 4 anos, as *Participações Especiais* ampliam de 20% para quase 30%, do volume das rendas minerais. Nesse ritmo, em 3 ou 4 anos, as participações especiais podem alcançar um nível de importância nas finanças municipais próximo a dos *Royalties*. O observado nos números do TCE-RJ, é um crescimento cada vez mais significativo das *Participações Especiais*, no repasse das rendas minerais. Se os *Royalties* duram um período de tempo específico, variando entre 20 e 25 anos cada campo, as *Participações Especiais* variam mais ainda, pois incidem sobre a produtividade, e não da produção, dos poços de petróleo.

5.3.1 – O grau de dependência acerca dos *Royalties* do petróleo

O indicador de participação dos recursos provenientes dos *Royalties* e *Participações Especiais* nas receitas correntes líquidas (PRrpe), para os nove **Municípios do Petróleo**, foi calculado para avaliar a relação das receitas correntes líquidas dos Municípios em relação aos recursos provenientes dos *Royalties* e *Participações Especiais*, a fim de mensurar o peso das rendas minerais municipais no financiamento corrente dos governos, em consonância com a

metodologia do Índice de Qualidade dos Municípios – Sustentabilidade Fiscal, da Fundação CIDE (2002)⁹⁵.

Os critérios metodológicos utilizados para a análise do PRrpe são:

- Valores de PRrpe entre 0,00 e 0,25: índice baixo de dependência em relação aos *Royalties* – baixa vulnerabilidade;
- Valores de PRrpe entre 0,251 e 0,50: índice Búzio de dependência em relação aos *Royalties* – média vulnerabilidade;
- Valores de PRrpe entre 0,501 e 1,00: índice alto de dependência em relação aos *Royalties* – alta vulnerabilidade.

A tabela 5.5 ilustra os resultados alcançados pelos os **Municípios do Petróleo**, individualmente:

Tabela 5.5: PRrpe – Indicador de participação dos recursos provenientes dos *Royalties* e *Participações Especiais* nas receitas correntes líquidas, 1997-2003

Municípios	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Média	Ranking
Armação de Búzios	0,18	0,08	0,36	0,41	0,41	0,51	0,57	0,36	6°
Cabo Frio	0,07	0,15	0,06	0,30	0,30	0,40	0,46	0,25	9°
Campos dos Goytacazes	0,09	0,26	0,37	0,57	0,56	0,59	0,70	0,45	3°
Carapebus	0,11	0,23	0,45	0,54	0,52	0,53	0,59	0,42	5°
Casimiro de Abreu	0,21	0,20	0,31	0,38	0,36	0,43	0,49	0,34	7°
Macaé	0,19	0,20	0,40	0,56	0,53	0,57	0,59	0,43	4°
Quissamã	0,20	0,25	0,50	0,61	0,53	0,52	0,56	0,45	2°
Rio das Ostras	0,27	0,26	0,54	0,77	0,76	0,78	0,80	0,59	1°
São João da Barra	0,03	0,06	0,30	0,44	0,43	0,14	0,57	0,28	8°

Elaboração Própria, Fonte: TCE-RJ e CIDE

⁹⁵ O cálculo obedece a seguinte fórmula: $PRrpe = [(Royalties + Participações Especiais) / (\sum \text{receitas tributárias} + \text{receitas de contribuições} + \text{receitas patrimoniais} + \text{receitas industriais} + \text{receitas agropecuárias} + \text{receitas serviços} + \text{receitas de transferências correntes} + \text{outras receitas correntes})]$

Na tabela 5.5 pode ser observado que Armação de Búzios possui baixa vulnerabilidade em relação aos *Royalties* até 1998, não sofrendo impacto tão forte em suas finanças públicas. No ano de 1999, Armação de Búzios atinge vulnerabilidade média, e, em 2002, a alta vulnerabilidade, com índice de 0,51. No ano de 2003, a situação se agrava, com o índice alcançando 0,57. Armação de Búzios é o 6º Município do Petróleo que possui maior PRrpe médio.

Na tabela 5.5 pode ser observado que Cabo Frio possui baixa vulnerabilidade em relação aos *Royalties* até 1999, não sofrendo impacto tão forte em suas finanças públicas com o fim da economia do petróleo. No ano de 2000, Cabo Frio atinge vulnerabilidade média. O maior PRrpe de Cabo Frio, ao longo da série, é no ano de 2003, com 0,46. No entanto, seguindo a tendência é provável que em pouco tempo Cabo Frio entre na zona de alta vulnerabilidade. Cabo Frio é o 9º Município do Petróleo de maior PRrpe médio, isto é, o de menor vulnerabilidade entre os **Municípios do Petróleo**.

Na tabela 5.5 pode ser observado que Campos dos Goytacazes com uma forte tendência de aumentos constantes nos índices de PRrpe. Este município apresentou baixa vulnerabilidade apenas no primeiro ano da série, em 1997. Nos anos de 1998 e 1999, o município atingiu a vulnerabilidade média, porém crescente com PRrpe, ano-a-ano (0,26 e 0,37, respectivamente). No ano de 2000, Campos dos Goytacazes atingiu alta vulnerabilidade, onde persistiu até o final da série, em 2003, com índice altíssimo de 0,70. Em relação à média de PRrpe e o comportamento do índice no Gráfico , Campos dos Goytacazes é apenas o 3º Município do Petróleo em vulnerabilidade.

A tabela 5.5 demonstra que a baixa vulnerabilidade de Carapebus em relação aos *Royalties* até 1998. No ano de 1999, o município atingiu vulnerabilidade média com índice de 0,45. Em 2000, o município alcançou vulnerabilidade alta, com 0,54. Isso se mantém relativamente constante, com PRrpe de 0,52, em 2001, 0,53, em 2002, e 0,59, em 2003. Carapebus é o 5º Município do Petróleo de maior PRrpe médio.

A tabela 5.5 demonstra Casimiro de Abreu, em nenhum momento na série estudada, com vulnerabilidade alta. Nos anos de 1997 e 1998, sua vulnerabilidade foi baixa, com o PRrpe

atingindo 0,21 e 0,20, respectivamente. No ano de 1999, o município conseguiu vulnerabilidade média no valor de 0,31. A tendência era de crescimento, pois Casimiro de Abreu apresentou para os anos de 2000, 2001, 2002 e 2003, os seguintes valores de PRrpe: 0,38; 0,36; 0,43; e por fim, 0,49. O Município de Casimiro de Abreu margeia o limite de vulnerabilidade alta, o que o coloca, em relação à média de PRrpe e ao comportamento do índice, na 7ª posição entre os **Municípios do Petróleo** em vulnerabilidade.

A tabela 5.5 também mostra Macaé, esteve apenas nos anos de 1997 e 1998, com PRrpe de baixa vulnerabilidade, com os respectivos índices de 0,19 e 0,20. No ano de 1999, Macaé tocou vulnerabilidade média, com PRrpe de 0,40. Nos anos seguintes, Macaé apresentou PRrpe's de alta vulnerabilidade, com índices de 0,56 (2000), 0,53 (2001), 0,57 (2002) e 0,59 (2003). Todavia, em relação à média de PRrpe e ao comportamento do índice, Macaé é apenas o 4º Município do Petróleo em vulnerabilidade. Macaé é quem recebe o maior contingente de empresas e serviços relativos à economia do petróleo e, conseqüentemente, o efeito-renda gerado pela economia do petróleo, presumindo, que o município depende de um grau ainda maior em relação aos demais⁹⁶.

Na tabela 5.5 pode ser observada a importância da economia do petróleo para o Município de Quissamã. Para os anos de 1997 e 1998, o PRrpe do Município foi de baixa vulnerabilidade, com os respectivos índices de 0,20 e 0,25. Já em 1999, o município apresentou o PRrpe alto, no valor de 0,50, isto que dizer, que o município saiu da vulnerabilidade baixa diretamente para a alta, onde permaneceu nos anos seguintes – 0,61 (2000), 0,53 (2001), 0,52 (2002) e 0,56 (2003). Em relação à média de PRrpe e ao comportamento do índice no Gráfico, Quissamã é o 2º Município do Petróleo com maior vulnerabilidade.

Rio das Ostras já inicia o recebimento de rendas minerais, como sendo um município de média vulnerabilidade. Nos anos de 1997 e 1998, o PRrpe do Município foi de 0,27 e 0,26. No ano seguinte, em 1999, Rio das Ostras alcançou a alta vulnerabilidade, com PRrpe de 0,54. Os anos seguintes ampliaram o quadro de dependência: 0,77 em 2000, 0,76 em 2001, 0,78 em 2002,

⁹⁶ O foco do trabalho não é o Município de Macaé, isoladamente, e sim apresentar a relação entre rendas minerais e o **Fundo Público**. Porém, para maiores informações sobre o efeito-renda em Macaé, sugiro visitar o home-page do Boletim *Royalties*, Petróleo e Região (www.royaltiesdopetroleo.com.br) .

e, 0,80 em 2003. Com o PRrpe de 0,80, o município de Rio das Ostras é altamente dependente das rendas minerais, ainda mais considerando que os números são crescentes em relação a anos anteriores. Isso faz de Rio das Ostras, em relação à média de PRrpe e ao comportamento do índice no gráfico, o 1º **Município do Petróleo** em vulnerabilidade financeira..

Na tabela 5.5 pode ser observado São João da Barra, apenas no ano de 2003, obteve alto índice de vulnerabilidade. São João da Barra, iniciou o recebimento de rendas minerais, com índice de PRrpe baixíssimo (0,03, em 1997, e 0,06, em 1998). No ano de 1999, São João da Barra alcançou o nível médio de PRrpe, onde permaneceu até 2002. Dos **Municípios do Petróleo**, São João da Barra, perde em vulnerabilidade financeira apenas para Cabo Frio (o 9º), sendo o 8º em relação à média de PRrpe e ao comportamento do índice no gráfico.

Capítulo 6

Análise das Despesas dos Municípios da Zona Principal de Produção do Petróleo

Este capítulo tem por objetivo discutir as despesas efetuadas pelos **Municípios do Petróleo** e alguns pontos de sua eficácia. Nesta parte do trabalho, serão discutidas as despesas por função de gastos⁹⁷, não apenas no quesito contábil, mas realizando cruzamentos com outras informações

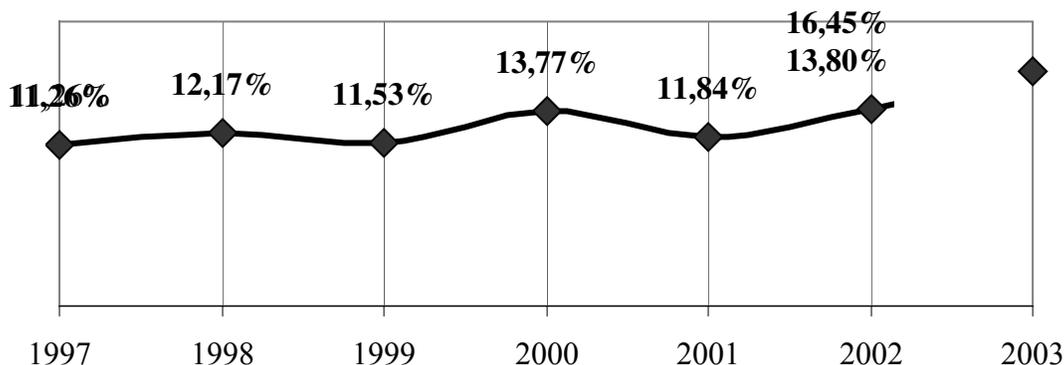
⁹⁷ **Nota Metodológica:** Neste capítulo, cabe a ressalva que a análise é feita por função, em virtude dos dados repassados pelo TCE-RJ. Em trabalho efetuado para o OUERJ, foram solicitados aos nove **Municípios do Petróleo**, seus orçamentos municipais, desde o ano de 1997 até o ano de 2003. Cabe o registro de que, nem as Câmaras Municipais, nem as Prefeituras, disponibilizaram o material. Primeiramente, através de home-pages institucionais dos municípios, constavam apenas pontos turísticos e informações sobre as ações dos prefeitos e seus secretários. Em seguida, a equipe visitou os municípios e novamente não conseguiu os dados solicitados. Ressalta-se o caso do Município de Macaé, onde foi solicitado o envio de um pedido formal de documentação, inclusive com detalhamento dos objetivos da pesquisa. O pedido foi protocolado a cerca de um ano e, até agora, o OUERJ não obteve resposta. Cabe destacar que o poder público tem por obrigação tornar pública este tipo de informação, conforme descrito no “Art. 37º da Constituição Federal exigindo ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvas as hipóteses previstas em Lei”. Para dar maior embasamento na premissa de transparência na gestão pública, o Art. 5º, que dispõe sobre as garantias e direitos fundamentais, ressalta que: *“Pelo inciso LX, a publicidade dos atos processuais só será restrita quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem; A todos, é assegurado o acesso à informação sendo que, em algumas hipóteses, pode-se resguardar o sigilo a fonte se necessário ao exercício profissional, conforme verificado no inciso XIV; Sob pena de responsabilidade é garantido a todos o direito de receber, dos órgãos públicos, informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas as hipóteses onde o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, de acordo com o inciso XXXIII; Quando se tratar de informações relativas a pessoas, o inciso LXXII trata de tal com garantia pelo hábeas data”*. Já a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) obriga a administração pública a prestar contas acerca dos gastos, planos, Leis, pareceres e relatórios *“Parágrafo único: A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.”* Quanto à aplicabilidade a LRF, afirma em seu Art. 28, que: *“São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.”*

relevantes sobre os temas das despesas no âmbito da administração pública e sua relação com o **Fundo Público**.

6.1 Habitação e Urbanismo

As funções públicas de habitação e urbanismo compõem uma única modalidade de despesa nos orçamentos municipais. Todavia, nos **Municípios do Petróleo**, houve conveniência de considerá-las de forma única, em consonância com as modificações demográficas regionais. Analisando dados das despesas por função realizadas pelos **Municípios do Petróleo**, nas rubricas habitação e urbanismo, tem-se o seguinte comportamento:

Gráfico 6.1: Participação das rubricas habitação e urbanismo nas despesas totais 1997/2003 (em %)
Elaboração Própria (Fonte: TCE-RJ)



A ONU, através de sua Agência, UN-HABITAT, exprime com maestria a necessidade de transparência na gestão pública em seu documento intitulado *As Sete Normas para a Governança Urbana* (2004), ao afirmar que:

“A responsabilidade das autoridades locais para com os seus cidadãos é fundamental para uma gestão urbana eficiente. Não pode haver lugar para a corrupção dentro da gestão das cidades. A corrupção aumenta a pobreza urbana e arruína a credibilidade da governança local. As leis e as políticas públicas tem de ser aplicadas de forma transparente e previsível. As autoridades locais eleitas e nomeadas, e os servidores públicos devem dar o exemplo da mais alta ética pessoal e profissional. Igualmente, uma participação pró-ativa da cidadania é um elemento chave para a promoção de transparência e responsabilidade.”

Com o embasamento jurídico apresentado e a corroboração da ONU, deveria ser fácil o acesso de qualquer pessoa, empresa, universidade, etc, às informações relativas às administrações públicas municipais. Porém, isso não ocorreu e o trabalho em questão teve de ser baseado apenas nas informações fornecidas pelo TCE-RJ.

A ampliação da importância das rubricas habitação e urbanismo, no total da distribuição das despesas municipais, demonstram preocupação do poder público local com a situação demográfica anteriormente apresentada. No gráfico, observa-se uma evolução percentual nos gastos. Em 1997, 11,26% das receitas foram utilizadas em habitação e urbanismo. Já em 2003, nota-se um aumento percentual relevante, passando o montante dos gastos para 16,45% do total das receitas. Em valores, os gastos efetuados pelos **Municípios do Petróleo** saíram de pouco mais de R\$ 29 milhões para mais de R\$ 341 milhões – um crescimento na ordem de 1.165,03% (um gasto médio anual de R\$ 430,32 por habitante).

Estes valores apresentam-se bastante significativos, visto a crescente demanda por habitação e urbanismo, consequência do crescimento demográfico provocado pela economia do petróleo.

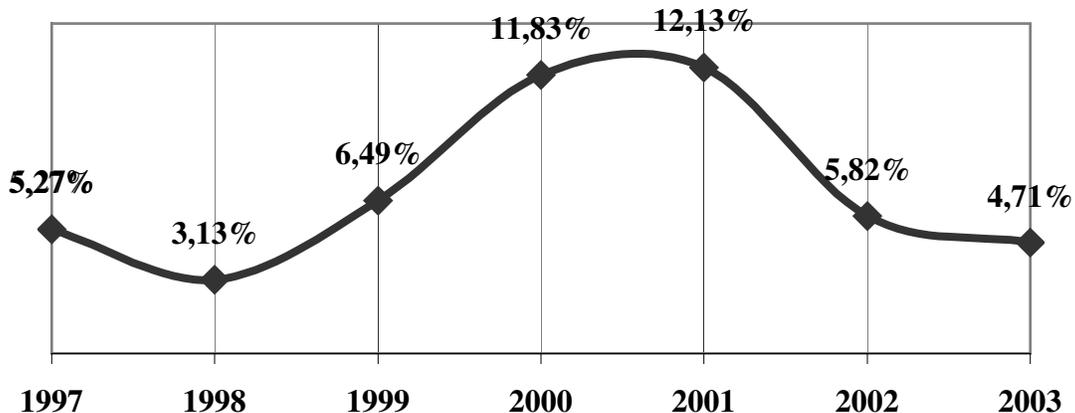
6.2 Transportes

Histórica e constitucionalmente, é de conhecimento geral caber aos municípios o transporte urbano de sua população. Porém, esta atividade tendeu a ser explorada por empresas privadas, através de concessão de serviço público outorgada pela prefeitura. Como forma de estimular a melhoria da qualidade da mão-de-obra e da escolaridade de seus moradores, municípios pequenos do Brasil, que não possuíam em suas cidades ensino superior, diversos, financiam o transporte para seus moradores irem a universidade. Outra forma de utilização é o deslocamento da população para hospitais e demais unidades de assistência social e de saúde, existente em outros municípios, através do transporte fornecido pelas prefeituras.

Quissamã é um caso. Para levar seus moradores para estudarem em cidades próximas como Macaé e Campos dos Goytacazes, a prefeitura fornece transporte gratuito, e de hora em hora. O gráfico a seguir mostra a rubrica transporte nas despesas totais entre 1997 e 2003:

**Gráfico 6.2: Participação da rubrica transporte nas despesas totais
1997/2003 (Em %)**

Elaboração Própria (Fonte: TCE-RJ)



No gráfico 6.2, pode ser observado aleatoriedade percentual no comportamento dos gastos na rubrica transporte. Observa-se que, no ano da eleição municipal (2000), e no de primeiro mandato (2001), foram gastos de mais de 12% do total das receitas neste tipo de despesa, um valor proporcional acima dos outros anos da série. Na análise por valores absolutos, observa-se que os investimentos em transportes nos **Municípios do Petróleo** saem do montante de R\$ 9.488.794,00 em 1997, para R\$ 84.429.047,00 em 2000 (um crescimento de 789,78%) e R\$ 115.101.125,00 em 2001 (um crescimento de 1.113,02%). Após este período de eleições, os valores decaem para R\$ 76.658.548,00 em 2002 e R\$ 97.691.507,00 em 2003.

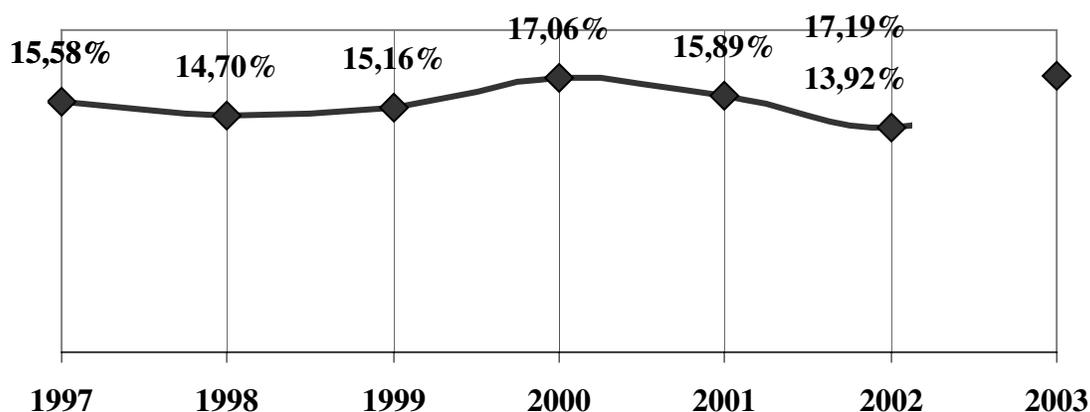
6.3 Saúde e Saneamento

Nesta rubrica, os itens saúde e saneamento são analisados conjuntamente. Isto porque, apesar de conceitualmente distintas, para prestação de contas das prefeituras junto ao TCE-RJ, ambas podem ser alocadas em um único lançamento.

Convém ressaltar que saneamento, grosseiramente, responde por abastecimento de água e esgoto⁹⁸. No Estado do Rio de Janeiro, a legislação transformou, em serviço público estadual, o abastecimento das redes de água e de esgoto através da CEDAE. Não existem impedimentos legais que proíbam as prefeituras locais de construir suas próprias redes e as conecte a CEDAE, como o caso de Niterói (Águas de Niterói). Como consequência, não são apresentados os investimentos realizados em saneamento, visto que, em grande parte dos municípios, quando não em sua totalidade, os investimentos são realizados pela própria CEDAE como agente detentor da concessão, ou financiados por órgãos ou instâncias da União. Para efeito de análise, o trabalho em questão considera a destinação de verbas para saneamento público de maneira geral, como sendo de responsabilidade da concessionária. Assim, todos os investimentos desta rubrica são considerados para a área de saúde.

Percentualmente, os investimentos na saúde possuem uma constância. No entanto é importante ressaltar que a Emenda constitucional nº 29 de 13 de dezembro de 2000 afirma que todos os municípios devem aplicar 15% do produto da arrecadação dos impostos e das transferências, em ações destinadas a serviços públicos de saúde (MF, 2005). O Gráfico apresenta a proporcionalidade dos investimentos.

Gráfico 6.3: Participação da rubrica saúde e saneamento nas despesas totais 1997/2003 (Em %)
Elaboração Própria (Fonte: TCE-RJ)



⁹⁸ No item sobre habitação, o trabalho analisa os itens água e esgoto mais no âmbito das residências individuais. Neste item, a análise é relativa ao saneamento público e a rede geral de água e tratamento de esgoto.

Analisando o gráfico 6.3, pôde ser observado, para o ano de 2000, uma participação próxima a 18%, num um montante de R\$ 121.758.164,00. O gráfico nos faz observar ainda outro dado importante. Mesmo com a obrigação legal existente após 2000⁹⁹, no ano de 2002, os municípios alcançaram apenas 13,92% dos investimentos em saúde. Casimiro de Abreu com 10,47% (R\$ 5.685.602,00 de um total de R\$ 54.313.100,00) e Campos dos Goytacazes, principal municípios da região, com 6,20% (R\$ 28.505.176,00 para despesas totais de R\$ 459.777.787,00) foram os responsáveis pelo descumprimento da legislação.

O caso do Município de Campos dos Goytacazes, também acompanhado por Casimiro de Abreu, de não cumprimento na emenda constitucional, baseia-se numa interpretação da TCE-RJ de que os *Royalties* e *Participações Especiais*, para este tipo de análise das finanças públicas, não fazem parte das receitas próprias. Isso significa que os Municípios teriam cumprido o preceito constitucional. Todavia, ações impetradas pelo MP, principalmente o de Campos dos Goytacazes, apresentam outra interpretação jurídica, considerando tanto os *Royalties*, quanto às *Participações Especiais*, como sendo parte das receitas próprias dos municípios.

Os demais **Municípios do Petróleo** apresentaram a seguinte distribuição percentual para o ano de 2002: São João da barra (24,90%), Rio das Ostras (16,12%), Quissamã (25,13%), Macaé (16,44%), Carapebus (28,29%), Cabo Frio (15,51%) e Armação de Búzios (21,66%). Casimiro de Abreu (10,47%).

6.4 Assistência e Previdência Social

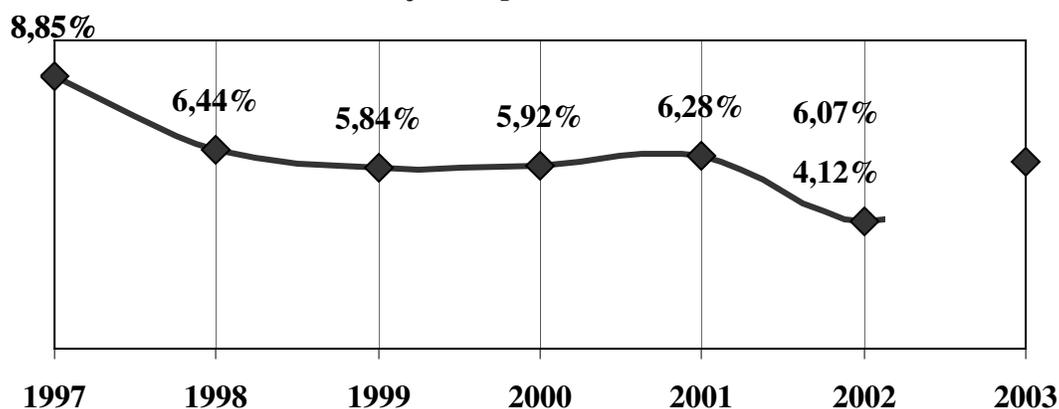
Nessa rubrica são analisados dois itens distintos, mas que o TCE-RJ analisa conjuntamente. O primeiro item é a assistência social. Esta responde pelos serviços assistenciais prestados aos seus municípios, tais como ações de combate à fome e à miséria, programas de desenvolvimento comunitário, programas de atendimentos a jovens e idosos, dentre outros. O segundo item responde pelos termos de assistência e previdência dos servidores públicos. Desde da promulgação da Lei nº 0717/1998, os municípios foram obrigados a criar institutos ou fundos

⁹⁹ No ano de 1998, os **Municípios do Petróleo** investiram apenas 14,93% em saúde, porém a Emenda Constitucional nº 29 de 13 de dezembro de 2000 ainda não estava em vigor.

próprios de previdência social, desvinculados dos serviços de saúde, inclusive dos serviços de saúde que visam diretamente atender aos servidores públicos, foram desvinculados dos institutos de previdência.

Os municípios foram obrigados a separar as receitas dos institutos de previdência, das contas totais do Tesouro Municipal, compondo assim, um fundo próprio entre município e seus servidores. Cada ente contribui com 50% do total. Para se adaptarem a nova legislação, os municípios repassam diretamente aos institutos criados os respectivos recursos a eles destinados, não mais os contabilizando como investimento em assistência e previdência social. Porém, as planilhas com os relatórios de despesas, fornecido pelo TCE-RJ, não apresenta este tipo de diferenciação, dificultando a análise correta e detalhada da destinação real dos valores.

Gráfico 6.4: Participação da rubrica assistência e previdência social nas despesas totais 1997/2003 (Em %)
Elaboração Própria (Fonte: TCE-RJ)



Observe o gráfico 6.4. Mesmo com as ressalvas feitas anteriormente, constata-se um declínio nítido dos investimentos em assistência e previdência social ao longo da série estudada. De um montante de 9% do total das despesas, em 1997, o gráfico apresenta pouco mais de 4% para o ano 2002. Tem-se em 2002, menos da metade percentual dos investimentos realizados em 1997.

Os gastos em assistência e previdência social são muito pouco expressivos em comparação com o crescimento das receitas realizadas. Ainda mais considerando que o lançamento da rubrica é conjunta e existem os problemas com as migrações e as favelizações, que ampliam naturalmente a demanda por assistência social.

Porém, mesmo com a diminuição proporcional, os montantes de recursos não são pouco expressivos. Os valores gastos pelos **Municípios do Petróleo** para o ano de 1997, foram de R\$ 23.019.953,00, e em 2003, passaram para R\$ 125.910.103,00, um aumento de 544,25%. Um volume bastante relevante, mais que não acompanha a evolução no volume das receitas realizadas.

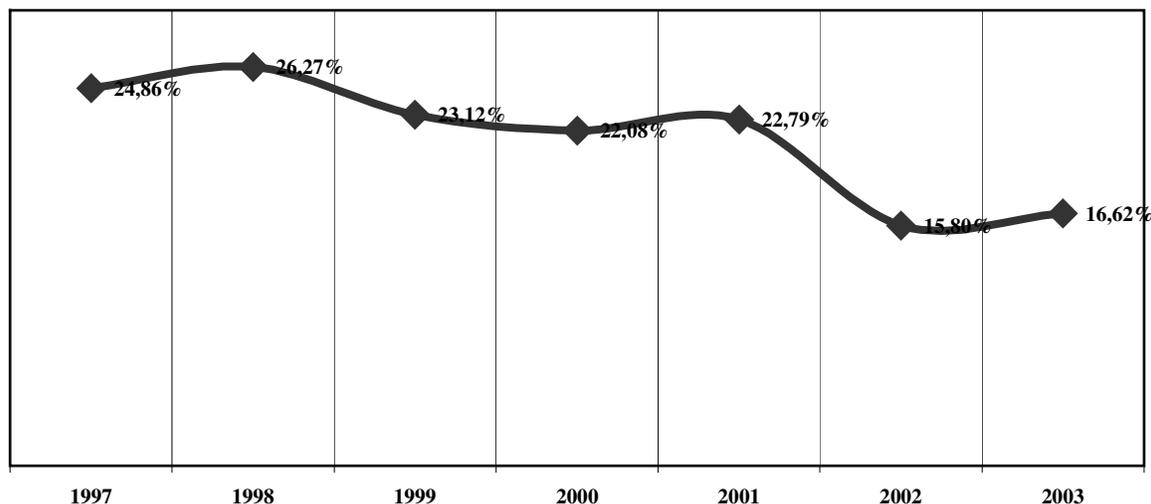
6.5 Educação e Cultura

Esta rubrica é de grande importância na análise quanto aos gastos efetuados pelas gestões públicas dos **Municípios do Petróleo**, visto o caráter de perpetuidade que o desenvolvimento educacional proporciona. A análise de dados é dificultada em decorrência das despesas em educação aparecem agregadas as de cultura. Isso gera um desequilíbrio na precisão da análise, visto que, um gasto por parte do poder público municipal, em um show de algum músico, será agrupado no mesmo lançamento de um investimento na informatização de uma nova escola, por exemplo. Portanto, assim como em itens anteriores, duas áreas de análise diferentes são alocadas na mesma rubrica¹⁰⁰.

O gráfico 6.5 apresenta os gastos realizados percentualmente em educação e cultura, proporcionalmente:

¹⁰⁰ Educação é o ato de “*aperfeiçoamento das atividades humanas; desenvolvimento intelectual, saber*”. Cultura é “*conjunto dos padrões de comportamento, das crenças, das instituições e de outros valores morais e materiais; característicos de uma sociedade*”. (Priberam, 2005)

Gráfico 6.5: Participação da rubrica educação e cultura nas despesas totais 1997/2003 (Em %)
Elaboração Própria (Fonte: TCE-RJ)



Observa-se o declínio da participação proporcional da rubrica educação e da cultura, no montante das despesas realizadas. Se no ano de 1998, esta rubrica chegou a representar 26,27% do montante das despesas totais dos **Municípios do Petróleo**, no ano de 2003, este valor representou apenas 16,62%. Este dado é bastante curioso devido ao fato de grande parte da mão-de-obra qualificada e de alto valor agregado empregada na economia do petróleo, ser oriunda de outras regiões do país, ou até mesmo do mundo. Provoca estranheza os objetivos da região no quesito educação e cultura, e a posição que os **Municípios do Petróleo** querem que sua população nativa ocupe, perante as exigências de qualificação que a dinâmica de mercado demanda. Investimentos em educação seriam uma das alternativas da população local de inserção na economia do petróleo e de disputa por bons empregos.

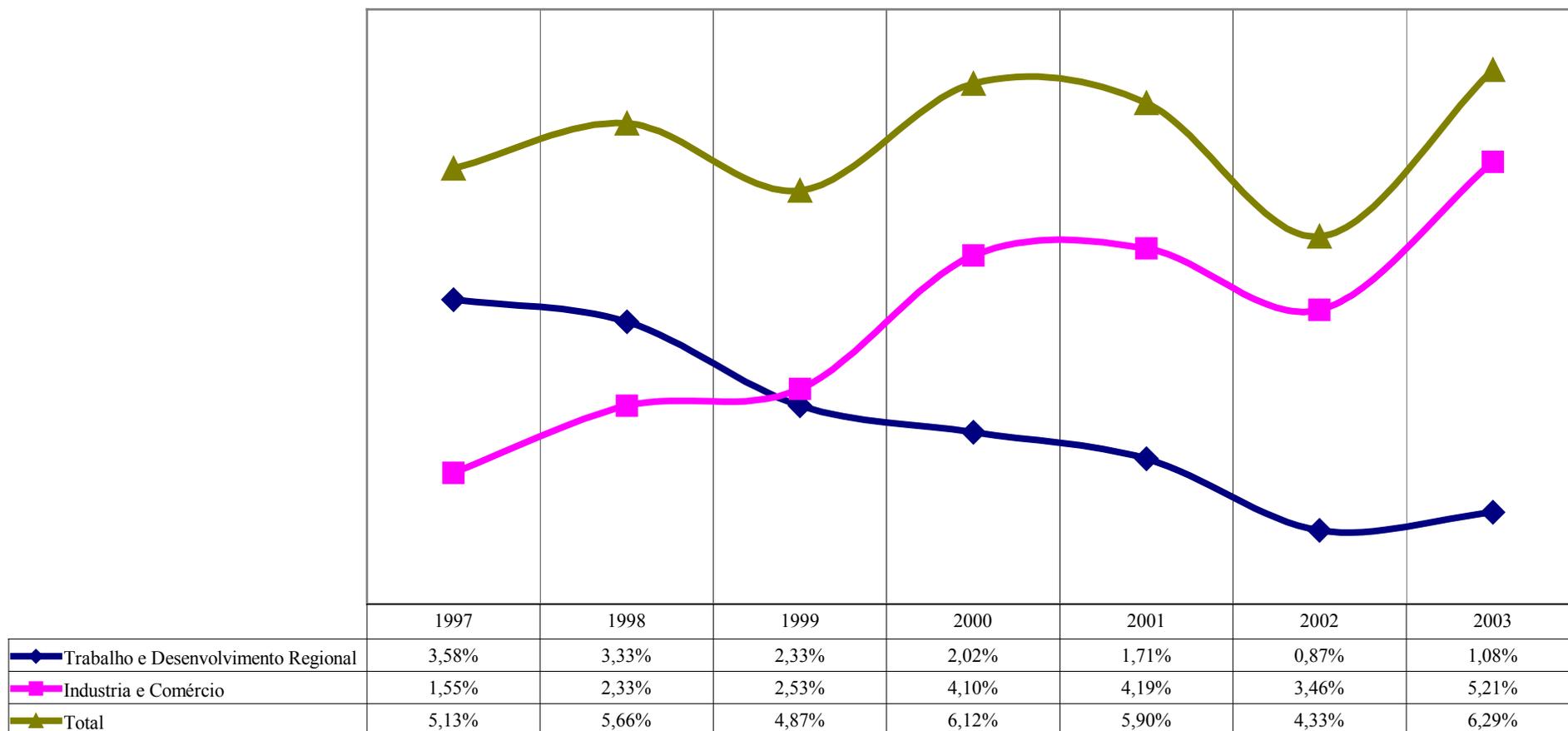
Segundo dados do TCE-RJ (2005), no ano de 1998 foram gastos R\$ 79.762.520,00. Já no ano de 2003, foram gastos R\$ 344.769842,00. Apesar do aumento significativo, o mesmo não foi proporcional. A sustentabilidade, em longo prazo, requer uma mão-de-obra qualificada. Até porque, vale lembrar que, segundo dados do Censo 2000, a região possui 73.199 analfabetos, o que representa 9,23% do total de sua população.

Um item a ser mencionado é relativo ao excesso de gastos públicos na realização de shows e eventos, que nada tem a ver com o desenvolvimento sustentável e a economia do petróleo. Segundo a Organização Não-Governamental (ONG's) Cidade 21 e a Revista Isto é, especializada na análise das despesas públicas do Município de Campos dos Goytacazes, a cidade realizou ao longo do ano de 2002, 751 shows e eventos. Em 2003, foram mais 740. Apenas nos primeiros quatro meses de 2004, 423 shows e eventos, a um custo médio de R\$ 20.000,00. Portanto, entre o período de janeiro de 2002 e abril de 2004, foram gastos pelo município montantes na ordem de R\$ 38,2 milhões, para pagar 1940 shows e eventos. (Cidade 21, 2004; Isto é, 2004)

6.6 Trabalho e Desenvolvimento Econômico, Agricultura, Indústria, Comércio e Serviços: Rubricas de Geração de Renda e Emprego e Desenvolvimento Sustentável.

A área de trabalho e desenvolvimento econômico, somadas as rubricas de agricultura, indústria, comércio e serviços, compõe a parcela das despesas destinadas a: geração de emprego e renda, desenvolvimento sustentável, diversificação da economia local, ampliação da rede de negócios, implantação de novas empresas, dentre outros. Inicialmente, as rubricas serão analisadas em separado, para logo em seguida serem prontamente agrupadas, com vistas a gerar um melhor olhar quanto aos novos vetores de geração de empregos e desenvolvimento sustentável.

Gráfico 6.6: Participação das rubricas de geração de renda, emprego e desenvolvimento nas receitas totais, 1997/2003 (em %)
 Elaboração Própria (Fonte: TCE-RJ)



No período compreendido entre os anos de 1997 a 2003, a participação percentual das despesas realizadas na rubricas emprego e desenvolvimento econômico decaíram abruptamente, como mostrado no gráfico anterior. Em termos de valores, os recursos saíram de R\$ 9.315.11,24, para R\$ 22.396.614,22, um crescimento de 240,43%, contra 797,87% das receitas totais. Isso representa uma acentuada perda de importância da rubrica emprego e desenvolvimento econômico, nas gestões dos **Municípios do Petróleo**.

Os investimentos dos **Municípios do Petróleo** nas rubricas agricultura, indústria, comércio e serviços, aumentaram de 1,55% em 1997, para um total de 5,21% em 2003, em relação ao volume das receitas totais. Em números, isso significa um crescimento de R\$ 4.023.078,00, em 1997, para R\$ 108.030.541,00 em 2003, isto é, um aumento de 2.585%. Vale lembrar que os municípios de São João da Barra, Campos dos Goytacazes, Quissamã, Carapebus, Casimiro de Abreu são predominantemente agrícolas e que Cabo Frio, Macaé, Búzios, Rio das Ostras, além de Campos, tem seu forte no setor de serviços e comércio.

Analisadas em conjunto, devido ao papel que possuem na preparação, no desenvolvimento, na sustentabilidade e no fomento, da economia pós-petróleo, pode-se observar para o ano de 2003, apenas 6,29% no total dos gastos públicos. Houve um aumento percentual em relação ao montante total das receitas, quando analisada a série completa. Porém, para os **Municípios do Petróleo**, que recebem *Royalties* e *Participações Especiais* sob a forma de renda mineral, a meta esperada deveria ser a de priorizar novos vetores econômicos e a geração de renda e emprego, com vistas a preparar a economia e a sociedade para o pós-petróleo.

Excluindo-se iniciativas no setor de turismo, através da realização de shows e eventos, relatada na rubrica educação e cultura, em cidades com vocação para tal, como Armação de Búzios, Cabo Frio e Rio das Ostras, pouco foi investido de fato na melhora clara dos serviços e na melhoria de infra-estrutura necessárias para o desenvolvimento. Cidades como Macaé (apesar de ser o centro da logística do petróleo), Cabo Frio, Rio das Ostras, Armação de Búzios e Casimiro de Abreu, apesar de tradição histórica na agricultura e na fruticultura (mesmo de baixa produtividade), foram excluídas do projeto FRUTIFICAR do Governo do Estado (projeto que estimula a implantação e o crescimento da fruticultura visando o abastecimento ao mercado

interno e a produção de sucos e sub-produtos para a exportação), visto a abrangência do projeto, a opção dos mesmos pela não exploração destas atividades e o pouco engajamento dos municípios.

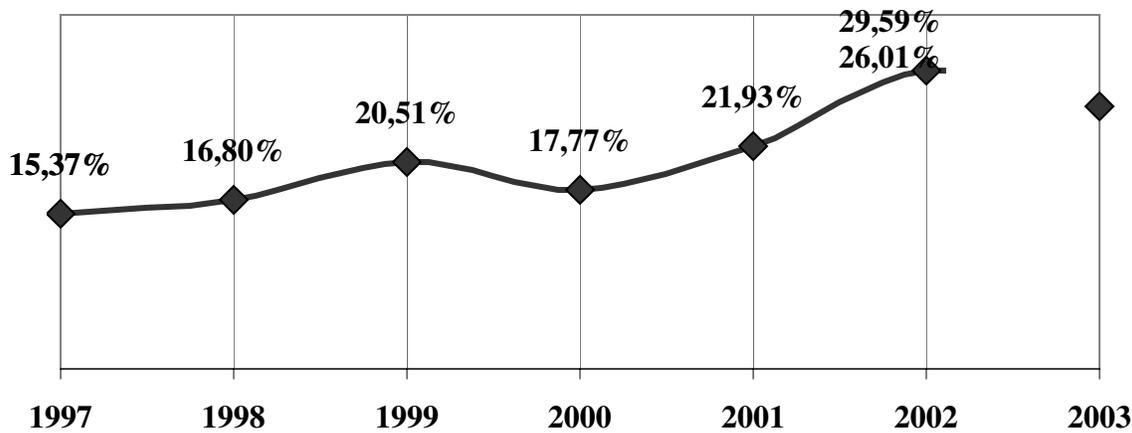
Os recursos dos *Royalties e Participações Especiais*, que deveriam ser gastos em sua maioria na recuperação da agricultura tradicional local, na segmentação produtiva, na atração de novas empresas e desenvolvimento de novos negócios não relacionados diretamente a economia do petróleo, na criação de infra-estrutura, no desenvolvimento de novas formas de energia sustentáveis, nos seus sistemas de informações e dados, dentre outras, como o claro objetivo de geração de novos empregos e no desenvolvimento sustentável local, representadas nas rubricas analisadas. Mesmo em Campos dos Goytacazes, secular produtor de cana-de-açúcar (possível substituto energético do petróleo), pouco atuado no sentido de modernizar e dinamizar o setor. O município optou pelo investimento no setor de serviços e educacional, com formação de estrutura de apoio a indústria do petróleo.

A diferença do que é gasto e o que poderia (ou deveria) ser gasto, representa um acentuado aumento nas possibilidades de sustentabilidade de longo prazo para os **Municípios do Petróleo**. A finalidade inicial do repasse dos *Royalties e Participações Especiais* aos municípios é distorcida e a possibilidade de sustentabilidade posta de lado em detrimento a outros gastos públicos.

6.7 Administração e Planejamento

Esta rubrica aborda os gastos executados pela administração direta e pelo planejamento da atividade do gestor público. Essa rubrica apresenta um grande problema: a não desagregação das despesas realizadas com pessoal e as de custeio da máquina pública. Nesse sentido, perde-se grande parte das possibilidades de análise quando aos gastos da administração direta. Porém, o seu comportamento, serve de referencial para como vem se comportando sua composição em relação as despesas totais ao longo dos períodos.

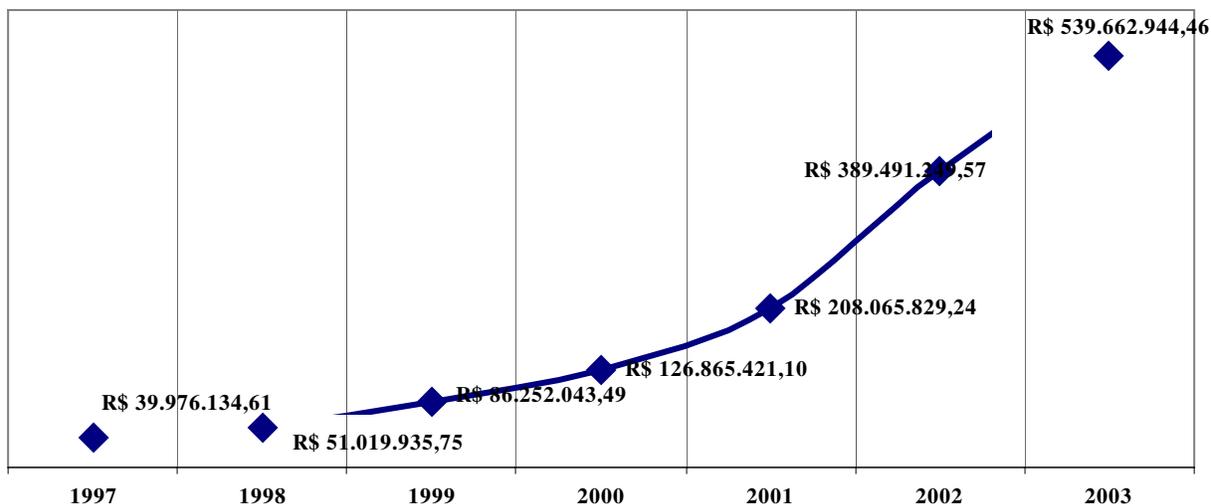
Gráfico 6.7: Participação na rubrica administração pública e planejamento nas despesas totais 1997/2003 (em %)
Elaboração Própria (Fonte: TCE-RJ)



No gráfico pôde ser observado o comportamento das despesas realizadas na rubrica administração. De uma participação total de pouco mais de 15% em 1997, este montante sobe para 26,01% em 2003. Outro ponto que pôde ser claramente observado no gráfico, o aumento nos gastos nesta rubrica no ano de 1999. O montante sai de 16,80% em 1998, para 20,51% em 1999. Este ano é pré-eleitoral. Em valores, isso representa uma ampliação dos gastos em R\$ 35.232.108,00, em apenas um ano, ao aumentarem de R\$ 51.019.936,00, em 1998, para R\$ 86.252.043,00, em 1999.

Excetuando-se o ano de 2000, onde a LRF restringiu os gastos dos gestores públicos em ano de eleições, os demais anos representaram aumentos significativos nas despesas dessa rubrica. No gráfico abaixo, são apresentados os gastos nessa rubrica, ao longo da série e em reais.

**Gráfico 6.8: Gasto da rubrica administração pública e planejamento nas despesas totais
1997/2003 (em R\$)
Elaboração Própria (Fonte: TCE-RJ)**



Observe que os gastos em administração pública, saíram de pouco mais de R\$ 39 milhões em 1997, para R\$ 539.662.944,00 em 2003. Um aumento de 1.249,96% em apenas sete anos. Uma preocupação recai sobre o fato de que esta rubrica não é uma atividade fim da gestão. Isto é, grande parte (quando não totalidade) dos gastos, não se materializa em nenhum novo serviço ou ação direta que melhore o cotidiano do município e de seus moradores. Esta rubrica mantém somente a máquina pública em funcionamento.

A evolução destes números da rubrica administração pública são altos, principalmente se considerado que, ao fim do petróleo, parte considerável destas receitas próprias oriundas dos *Royalties* e *Participações Especiais*, não existirão, tornando extremamente complicado a sustentação da máquina pública. Os gastos nessa rubrica não deveriam considerar recursos sazonais, pois ampliam os riscos de colapso no sistema após o fim do petróleo.

6.8 Legislativo

A participação total da rubrica Legislativo nas despesas realizadas dos municípios, foi regulamentada pela Emenda Constitucional nº 25 de 24/02/2000. O seu Art. 29-A determina que o total da despesa do Poder Legislativo Municipal tem de acompanhar os seguintes critérios:

- Municípios com população entre 300.001 e 500.000 habitantes, 6% da receita. Apenas Campos dos Goytacazes se enquadra;
- Municípios com população entre 100.001 e 300.000 habitantes, 7% da receita. Enquadram-se, Macaé e Cabo Frio;
- Municípios com população com 100.000 ou menos habitantes, 8% da receita. Se enquadram: Armação de Búzios, Casimiro de Abreu, Carapebus, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra.

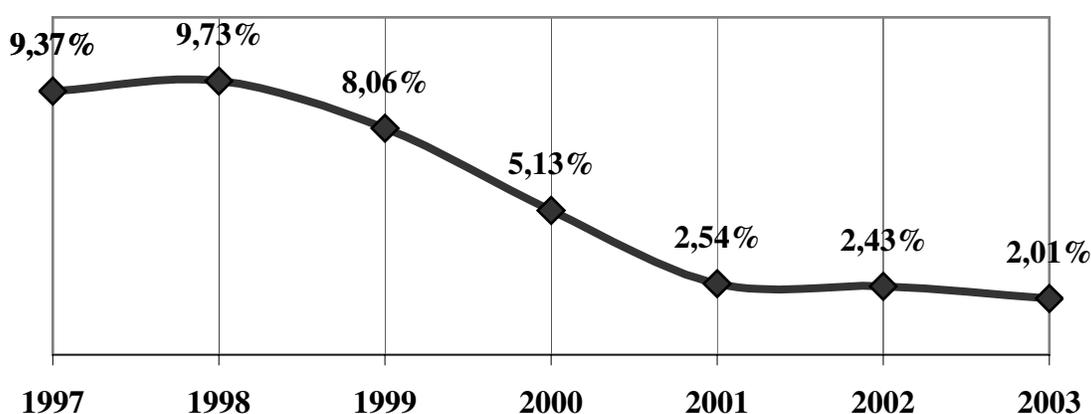
Em estudo recente, o TCE-RJ, ao ser consultado sobre o melhor entendimento acerca da base de cálculo na qual deveria incidir a despesa para a análise dos gastos na rubrica legislativo, se manifestou da seguinte forma:

“Pelo que se observa, as transferências previstas nos artigos 153, §5º, e nos Arts. 158 e 159, referem-se apenas a impostos, não havendo qualquer referência a outras transferências, tais como convênios (SUS, merenda escolar, salário-educação, etc), Royalties, Participações Especiais e os recursos recebidos do FUNDEF. Portanto, esses recursos não são considerados na base de cálculo para os gastos do legislativo municipal.” (TCE-RJ; 2004; p.6)

A emenda constitucional em seu texto, determina ainda que o gasto total com pessoal, incluindo o salário dos vereadores, não poderá ultrapassar 70% do montante da dotação a que tiver direito a câmara municipal. Assim, como está presente na constituição, com regras claras e concisas, é praticamente impossível a transgressão, configurando crime de responsabilidade fiscal

para o gestor público, conforme a LRF. Muitas câmaras municipais consideram o limite dos repasses como uma espécie de cota-parte, cabendo ao executivo repassar diretamente, sem levar em consideração o número de vereadores e os gastos da casa. Isso faz com que municípios pequenos e com poucos vereadores, mais com grandes fontes de arrecadação (como Quissamã, por exemplo), receberam altos montantes de dinheiro.

**Gráfico 6.9: Participação da rubrica legislativo nas despesas totais
1997/2003 (em %)**
Elaboração Própria (Fonte: TCE-RJ)



Como pode ser observado no gráfico 6.9, os gastos na rubrica legislativo, decaíram. De um montante de 9,37% em 1997, este número passou para 2,01% em 2003. Grande parte desta diminuição, deve-se ao fato do parecer do TCE-RJ, sobre como incidem as despesas para análise do teto legal de gastos do legislativo.

Outro ponto a ser destacado, é a redução do número de vereadores das câmaras municipais dos **Municípios do Petróleo**¹⁰¹.

¹⁰¹ A constituição de 1988 foi quem determinou a relação de números de vereadores que cada município deveria ter. Porém, como a determinação era feita por faixas de vereadores por municípios e calculadas pelos próprios, muitos utilizaram-se do teto máximo para sua faixa. A alteração na legislação e a atuação do Ministério Público, fez com que no mandato para o quadriênio 2005/2009, muitas câmaras de vereadores decrescessem em números de membros.

Tabela 6.1: Número de vereadores dos **Municípios do Petróleo**, por mandato

Município	Número de vereadores / mandato	
	1996/2000	2000/2004
Armação de Búzios	9	9
Cabo Frio	17	12
Campos dos Goytacazes	21	17
Casimiro de Abreu	13	9
Macaé	21	12
Quissamã	9	9
Rio das Ostras	9	9
São João da Barra	15	9
Total	114	86

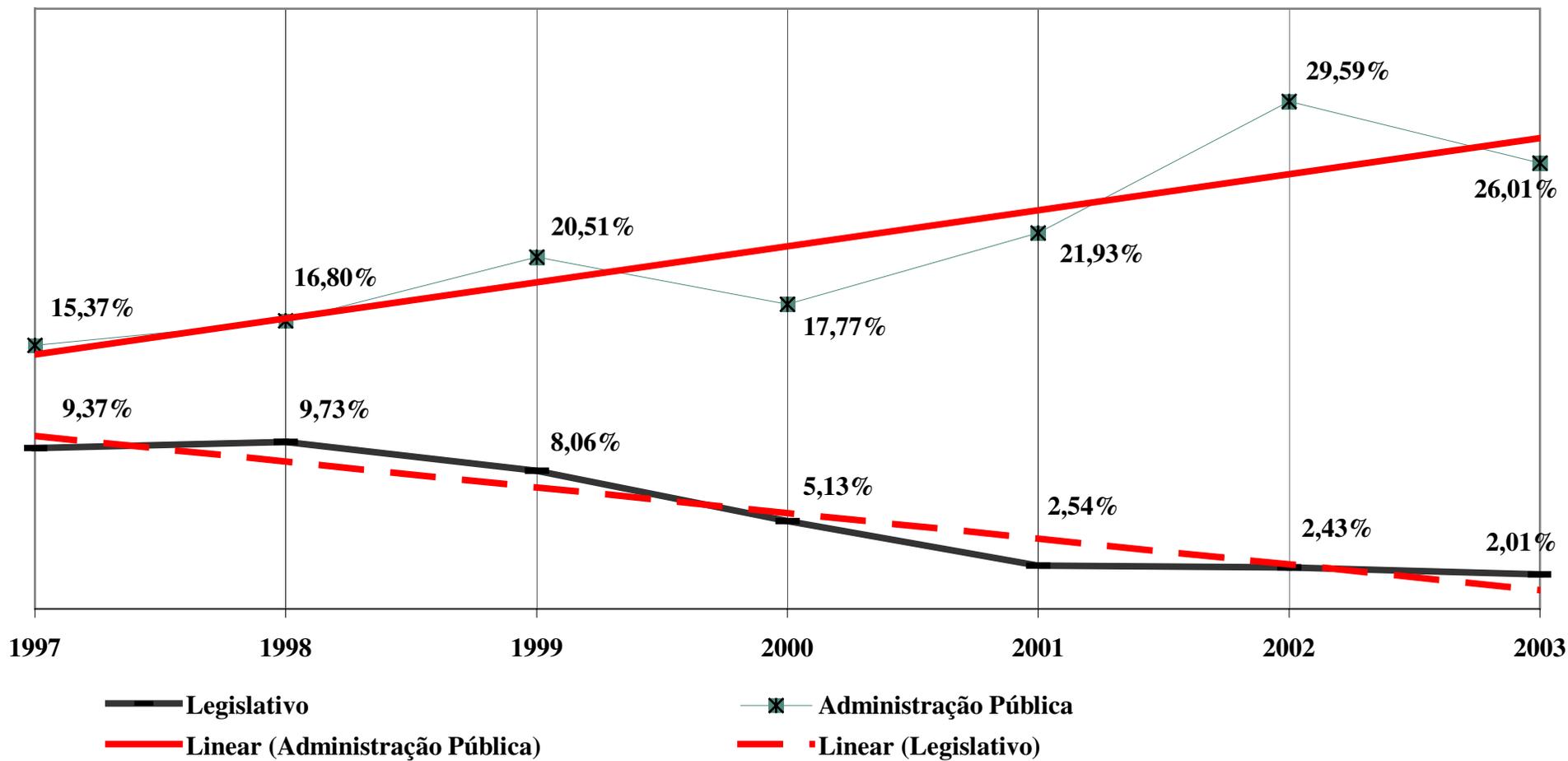
Fonte: elaboração própria (TCE-RJ)

Na tabela 6.1 pode-se observar um decréscimo no número de vereadores nos municípios de: Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Casimiro de Abreu, Macaé e São João da Barra. Apenas os municípios de Armação de Búzios, Quissamã e Rio das Ostras, permaneceram com o número de vereadores inalterado, num total de 9 por município. O número total de vereadores reduziu-se na região de 114 para 86.

Em termos financeiros (TCE-RJ, 2005), os vereadores do exercício (2000/2004) gastaram em média, para o ano de 2000, o valor de R\$ 35.507,23 mensais, ano de 2001 o valor de R\$ 23.310,45 mensais, ano de 2002 o valor de R\$ 30.939,60 mensais e ano de 2003 o valor de R\$ 40.348,75 mensais. Apesar da redução de gastos mensais por vereador, ter decaído entre os anos de 2000 e 2001, em virtude do parecer do TCE-RJ, os volumes de recursos voltaram a crescer. Isso porque, o efeito-renda gerado pelo aumento dos valores da base tributária, amplia o volume de recursos que pode, legalmente, ser paga na rubrica legislativo.

Um estudo realizado por Mendes (2004), para o ano de, acerca dos gastos *per capita* do Legislativo dos **Municípios do Petróleo**, concluiu que os municípios do Estado do Rio de Janeiro, gastaram, em média, R\$ 23,53 com vereador por habitante. Quissamã, por exemplo, gastou, em média, R\$ 246,05 por habitante, mais de 10 vezes a média do estado. Macaé (R\$ 67,19), Carapebus (R\$ 106,63) e Rio das Ostras (R\$ 79,79), são outros municípios onde as despesas dos vereadores representam mais que o dobro da média estadual. (Mendes, 2004)

Gráfico 6.10: Comparação entre as rubricas administração direta e legislativo e suas linhas de tendência, 1997-2003
 Elaboração Própria (Fonte: TCE-RJ)

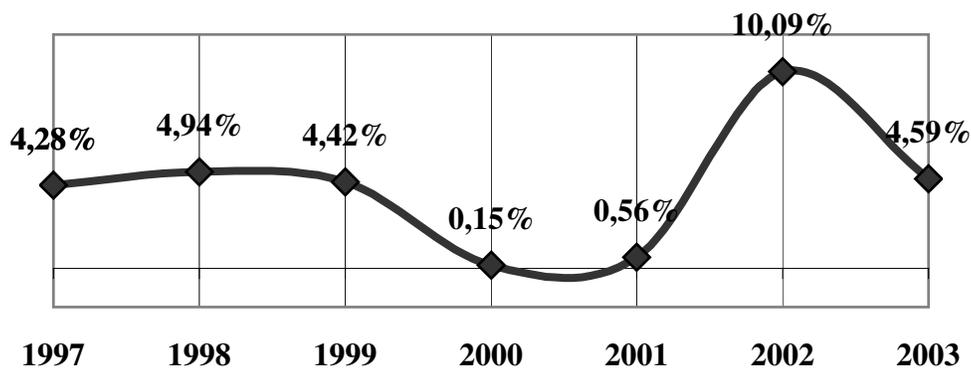


Observa-se a relação das despesas do legislativo com as despesas da administração pública direta. O gráfico 6.10 apresenta os gastos efeturados nestas rubricas em relação as despesas e as suas respectivas curvas de tendência lineares. Observa-se a diminuição proporcional da participação da rubrica legislativo devido a exigência legal, foi acompanhado de um crescimento na rubrica de administração direta do poder executivo. Essa correlação, pode estar representando que os valores antes executados pelo próprio legislativo, passam a ser efetuados pela administração direta, via negociação política entre câmara e prefeitura. Esta tese, confirmada informalmente por líderes políticos e sociais da região¹⁰², afirma que o inchaço do poder executivo dos municípios, é consequência, dentre outras motivações, do controle do legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional nº 29 e do parecer do TCE-RJ.

6.8 Outras¹⁰³

A análise da rubrica outras é bastante interessante. O que seria outras dentro das finanças públicas? Projetos híbridos e que envolvem várias funções? Ou simplesmente, dinheiro não orçado e que aparece nos resultados das receitas totais ao final do exercício, sendo gasto assim, de forma aleatória pelo gestor público do executivo. Porque outras merece tamanho destaque?

Gráfico 6.11: Participação da rubrica outras despesas nas despesas totais 1997/2003 (em %)
Elaboração Própria (Fonte: TCE-RJ)



¹⁰² **Nota Metodológica:** no ato da elaboração do trabalho, alguns líderes de movimentos sociais e políticos da região, foram consultados acerca desta correlação. Muitos confirmaram, porém, não autorizaram que seus nomes e entrevistas, constassem oficialmente no trabalho em questão.

¹⁰³ Os gastos em comunicação encontra-se presente em outras, devido a insignificância dos seus valores.

Observe o gráfico 6.11. Excetuando-se o biênio 2000/2001, onde a LRF exige forte controle em relação a gastos do gestor público, visto o receio de realização de projetos que tenham por objetivo as eleições, a rubrica outras apresenta um índice alto de variação, tendo inclusive no ano de 2002, alcançado 10% das despesas realizadas.

A rubrica outras, possibilita ao gestor público a liberdade de atuação, visto os recursos não encontram-se alocados em nenhuma função específica no orçamento aprovado na Câmara dos vereadores, duas hipóteses podem justificar o fato. A primeira hipótese, é a de que os gestores públicos não estão orçando adequadamente suas receitas, visto uma margem de 10% de erro, ser algo bastante elevado, sejam nas finanças públicas, sejam em qualquer empresa privada. A primeira motivação representa uma falta de preparo do poder executivo na análise e formulação de seu orçamento. A segunda hipótese, pode responder pelo sub dimensionamento das receitas, principalmente as oriundas de *Royalties* e *Participações Especiais*, com o claro objetivo de possibilitar ao executivo municipal um volume de recursos não atrelado (ou não “*carimbado*”, para utilizar a linguagem corrente), a nenhuma função aprovada pela Câmara dos Vereadores do Município e pelo TCE-RJ.

Qualquer uma das duas hipóteses resulta, como dito, numa maior liberdade por parte do poder executivo, no manuseio dos recursos desta rubrica, que não deixa claro aos entes sociais a sua destinação específica.

Capítulo 7

Conclusões

Com a entrada em vigor da Lei do Petróleo, em 1997, e o conseqüente aumento da importância da extração de petróleo na economia brasileira, as rendas minerais passaram a desempenhar um importante papel nas finanças públicas de maneira geral. Conseqüentemente, os receptores destes benefícios sofreram uma verdadeira metamorfose.

Nas condições de mercado e sociedade, a exploração e a utilização das diversas fontes de energia, torna-se uma necessidade. Nesse contexto, o petróleo e o gás natural, talvez sejam os de maiores impactos, sejam eles sobre a natureza e o meio ambiente, sejam eles econômicos e sociais. Os aspectos relativos à natureza e ao meio ambiente não são o foco do trabalho em questão, e, portanto, não serão aqui, por nós, analisados. Os aspectos econômicos e sociais constituem o foco da análise desta Dissertação. Os **Municípios do Petróleo** receberam ao longo dos anos que se seguiram à promulgação da Lei do Petróleo de 1997, um volume de recursos bastante expressivo, refletindo o crescimento da indústria do petróleo no Brasil, principalmente na Bacia de Campos.

A União, o fundo especial e a ANP, como descrito ao longo do trabalho, apresentam, de maneira geral, destinação clara dos seus recursos conforme determinado pela legislação. Os Estados da Federação, apesar de não possuírem prescrita em lei, utilizam, de maneira geral, seus recursos no pagamento de dívidas (o que desonera financeiramente as gerações futuras) e em desenvolvimento, ciência e tecnologia (através de fundações e secretarias específicas).

Nos municípios, em via de regra, situação é diferente. A análise dos **Municípios do Petróleo**, objeto da dissertação em questão, apresentou as seguintes questões:

- A legislação não atrela os gastos dos municípios a determinadas rubricas;
- A legislação não determina o responsável legal pela fiscalização. Dessa forma, existe instabilidade e incerteza quanto ao agente responsável, suas atribuições, critérios e as formas como a sociedade civil pode estar interagindo;
- A participação das rendas minerais nas receitas desses municípios aumenta de forma acintosa. A maioria dos **Municípios do Petróleo** é altamente dependente desta receita para a suas despesas correntes;
- Os impostos da base tributária ligados diretamente à indústria do petróleo (ISS, por exemplo), estão aumentando sua participação na composição da base tributária municipal;
- Impostos estratégicos para a sustentabilidade de longo prazo (IPTU, por exemplo), estão perdendo significativa importância econômica;
- A rubrica de administração pública cresce acentuadamente ao longo da série. Observa-se ainda uma correlação entre a diminuição proporcional da rubrica legislativo e o aumento nos gastos com administração pública, no total das receitas totais;
- Algumas rubricas tiveram variações significativas, coincidentes com o calendário eleitoral, como o caso de transportes e saúde;
- A rubrica outras despesas apresentou imprevisibilidade nos gastos, com valores que variaram muito de um exercício para o outro;

- A forma de agrupamento de algumas rubricas dificulta a análise e o controle social;
- Os gastos com habitação e urbanismo estão sendo insuficientes para atender às demandas da região;
- As rubricas orçamentárias responsáveis pela geração de emprego e pelo desenvolvimento sustentável recebem um volume reduzido de investimentos em relação ao total geral das receitas. Cabe a ressalva que, a justificativa de distribuição das rendas minerais para os municípios deve-se ao fato da necessidade de criação de estruturas produtivas e de qualidade de vida com o intuito de preparar a economia e a sociedade local para o período pós-petróleo.

Segundo a análise do autor, as questões apresentadas prejudicam o desenvolvimento dos **Municípios do Petróleo** da seguinte maneira:

- O “boom” do petróleo aumenta as expectativas e os desejos de gastar – a promessa de riqueza amplia os horizontes dos governos, afetando o modo como eles se comportam, com planos e idéias grandiosas, mas também molda as reações das pessoas. A ética do trabalho é desrespeitada, e a produtividade tende a cair;
- Os governos municipais aumentam drasticamente as despesas públicas, baseados em projeções de receitas irreais e finitas;
- A qualidade da despesa pública é diminuída e os *rent-seeking* são encorajados – a abundância nos recursos do petróleo, nutre investimentos excessivos e imprudentes e conduz também para a má distribuição de bens, a um declínio da produtividade e a corrupção em massa;
- Os municípios do petróleo tendem a realizar grandes obras que comprometem a administração pública por vários períodos;

- A volatilidade dos preços do petróleo impede o crescimento, a distribuição e o alívio da pobreza – a volatilidade dos preços do petróleo dificulta extremamente o planejamento, atrapalhando diversos itens passíveis de investimento, tais como: distribuição de rendimentos, atendimento escolar e alívio da pobreza;
- O excesso de recursos petrolíferos encoraja a perda do controle fiscal;
- Os investimentos realizados em atividades produtivas pelo poder público, ou em infra-estrutura, tendem a ser em benefício da indústria do petróleo;
- Atividades produtivas não-petrolíferas, como a indústria e a agricultura, são adversamente afetadas pelo setor petrolífero (síndrome holandesa);
- As rendas minerais substituem fluxos de rendimentos mais estáveis e sustentáveis.

Dessa forma, a dissertação aponta as seguintes conclusões acerca do assunto discutido:

- Existem problemas teóricos na distribuição e na utilização das rendas minerais recebidas pelos **Municípios do Petróleo**: o caráter incompleto do **Fundo Público**. O **Fundo Público** relativo as rendas minerais da Bacia de Campos é incompleto, devido a duas características centrais presentes na teoria e não atendidas pelos **Municípios do Petróleo**: a) o caráter político-democrático, inclusive com total transparência de informações; e b), a destinação clara e definida dos recursos que compõem o fundo, isto é, onde são gastos, de que forma e por quem. Diferentemente dos outros entes receptores de rendas minerais, os **Municípios do Petróleo**, não apresentam destinação aparente, seja escrita em lei, seja de fato. Quando a fiscalização era da alçada do TCU e não do TCE-RJ, como descrito no capítulo três, os recursos tinham de ser gastos “*exclusivamente em energia*,

pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico”¹⁰⁴;

- Os municípios recebem rendas minerais indiretamente, via aumento da base tributária;
- A ampliação no nível de renda é uma variável importante para o desenvolvimento econômico e social, porém não é a única. O desenvolvimento está intimamente ligado à desigualdade existente entre os distintos agentes econômicos. As rendas minerais *per se*, não geram o desenvolvimento de seus receptores, mais sim como elas são distribuídas e as destinações a elas dadas;
- É essencial a participação de toda a sociedade. É importante que as pessoas tenham liberdade para a construção e a atuação social. (Sen, 2001: p.53). O desenvolvimento está atrelado aos sujeitos que compõe e constroem o meio. A democracia, a liberdade política e os mecanismos anti-corrupção, são elementos cruciais na construção do sujeito em relação ao meio. A pouca existência, ou até inexistência, de ferramentas de controle social, fazem com que as análises e os estudos realizados, sobre a utilização das rendas minerais pela sociedade civil, torne-se inviável ou ineficiente. Sem pressão social adequada e eficiente, os resultados gerados nos **Municípios do Petróleo**, não podem ser mensurados adequadamente. Assim, corre-se o risco do dinheiro ser utilizado para outros fins, que não o de preparar a sociedade local e sua economia para a era pós-petróleo, como pôde ser observado na análise das despesas;
- Os **Municípios do Petróleo** do Estado do Rio de Janeiro, se assemelham ao Ornitorrinco¹⁰⁵, descrito por Oliveira (2001): “*Como é o ornitorrinco? Uma*

¹⁰⁴ Não cabe aqui na dissertação concordar ou não se os recursos devem ser utilizados apenas com estas finalidades descritas. O importante é ressaltar que, neste caso, **existe finalidade clara, estável e transparente**, independente de correta ou não.

¹⁰⁵ “*É uma verdadeira charada ambulante. Tem quatro patas, um bico e dentes quando é pequeno. É peludo, mas as patas dianteiras são como asas. As traseiras têm esporões venenosos. Bota ovos, choca-os e depois amamenta os*

estrutura de serviços muito diversificada numa ponta, quando ligada aos estratos de altas rendas, a rigor, mais ostensivamente perdulários que sofisticados; noutra, extremamente primitiva, ligada exatamente ao consumo dos estratos mais pobres” (Oliveira, 2001: p. 132, 133). A lógica desigual do Ornitorrinco não permite que acréscimos de renda gerem o desenvolvimento econômico e o bem-estar social, como conseqüência das etapas da lógica utilitarista. O “*ótimo de pareto*” - também conhecido como “*eficiência econômica*” - analisa o desenvolvimento apenas no espaço das utilidades, deixando de lado as considerações distributivas relativas à utilidade, aos bens públicos¹⁰⁶ e ao **Fundo Público**. Outras considerações são importantes na avaliação do êxito das pessoas e da sociedade. “*A Utilidade [ou o acréscimo de renda] não representa adequadamente o Bem-Estar*” (Sen, 1988; p.63) As rendas minerais, não significam melhorias por si só. A participação democrática é fundamental.

Com base nas conclusões apresentadas, a dissertação apresenta as seguintes sugestões:

- A criação de um fundo para a administração dos recursos recebidos pelos **Municípios do Petróleo**, seja ele de caráter local, seja ele municipal;
- O fundo deve ter administração independente;
- Os governos devem remover obstáculos à revelação e a monitorização dos recursos utilizados;

filhotes. É o ornitorrinco. Durante um século após sua descoberta, os cientistas quebraram a cabeça pensando em um modo de classificá-lo como um mamífero numa ordem especial, a dos Monotremados. O ornitorrinco vive na Austrália e na Tasmânia, às margens dos rios e banhados.” Fonte: <http://www.saudeanimal.com.br/curio9.htm>. O Ornitorrinco é um animal extremamente curioso e bastante estudado. Daí a comparação do autor. O animal apresenta duas realidades distintas: suas características o aproximam tanto de um mamífero, quanto de um ovíparo.

¹⁰⁶ A análise acerca dos bens públicos, onde o consumo de um agente não reduz o consumo do outro (exceto em caso de saturação), é visto por Sen, como um problema teórico. Na nota de rodapé (9), na página 52, Sen, ressalta o problema teórico e coloca que apenas “*recentemente, o ‘Teorema Fundamental da Economia do Bem-Estar’ foi ampliado para abranger também os bens públicos*” (Sen, 1988:52). Porém, Sen (1988: 54)) ressalta que em casos de necessidade de grandes distribuições sociais e radicais de propriedade, “*os movimentos em direção a otimalidade social global exigiram mecanismos mistos de um tempo não abrangido no ‘Teorema Fundamental’*”.

- Os governos devem colaborar, e estimular, com grupos de cidadãos da sociedade civil a monitorar a gestão e distribuição da riqueza petrolífera. Além disso, incluir o desenvolvimento de sistemas de supervisão das receitas que envolvam o governo a sociedade civil na gestão e repartição das receitas do petróleo.;
- Publicar resultados de auditorias independentes e regulares dos gastos das rendas minerais;
- Atribuir receitas de petróleo a setores sociais prioritários, como educação, saúde, meio ambiente e desenvolvimento econômico;
- Realização de diagnósticos das necessidades, e relacioná-las com as características da sociedade local, e depois determinar as metas e estratégias de intervenção;
- Realização de planejamentos estratégicos esporádicos, com a participação da sociedade civil, para a determinação de onde serão alocados os recursos.

Como sugestão para futuros trabalhos, sugiro simular o funcionamento do fundo dos **Municípios do Petróleo** supondo como seria administrado e por quanto tempo poderiam perdurar os recursos, bem como linhas de investimentos a serem abordadas. Outro estudo interessante sobre o tema, seria a análise dos valores capturados pelos **Municípios do Petróleo** via efeito-renda.

Referências Bibliográficas

Alexandre, Mário Jesiel de Oliveira, “O Georritimo do Cavalo-de-pau nos Municípios da àrea do Petróleo Potiguar: a relação entre Royalties e a dinâmica socioeconômica”, Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Humanas, Departamento de Geografia, Natal, Rio Grande do Norte, 2003.

Andrade, Rogério Pereira, “Expectativas, Incerteza e Instabilidade no Capitalismo: uma abordagem a partir de Keynes”, Revista de Economia Política, vol. 7, nº 2, abril-junho de 1987.

Andrade, Rogério Pereira, “Expectativas, Incerteza e Instabilidade no Capitalismo: uma abordagem a partir de Keynes”, Revista de Economia Política, vol. 7, nº 2, abril-junho de 1987.

Anefalos, Lílian Cristina, Guilhoto, Joaquim J. M, “Estrutura do Mercado Brasileiro de Flores e Plantas Ornamentais”, II Encontro de Estudos Regionais e Urbanos, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 25 e 26/10/2002.

ANP, “Nota Técnica SPG/ANP nº 01, Conceito de Instalações Marítimas e Terrestres de Embarque ou Desembarque de Petróleo ou de Gás Natural para Efeito de Distribuição de Royalties”, Superintendência de Controle de Participações Governamentais, Superintendência de Desenvolvimento e Produção, Brasília, 2001.

ANP, “Participações Governamentais na Lei do Petróleo. Superintendência de Estudos Estratégicos”, Revista Conjuntura e Informação, nº 10, abril-maio, 2000.

ANP, “Petróleo e Desenvolvimento Municipal, O Impacto dos Royalties do Petróleo nas Finanças e nas Condições Socioeconômicas dos Estados e Municípios Beneficiados – Relatório de Pesquisa Quantitativa: Estados e Municípios do Rio de Janeiro”, Realização: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), Fundação Universitária José Bonifácio da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FUJB/UFRJ) e Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), 2003.

Araújo, Faber Paganotto, “Migrantes Recentes em Macaé: de onde vem, para onde vão”, Boletim, Petróleo, *Royalties* e Região, Ano III, nº 10, dezembro de 2005.

Assad, Luís Tadeu, “Tradição – Modernidade – Sustentabilidade, Icapuí-CE: Os desafios do desenvolvimento de uma comunidade diante do imperativo da sustentabilidade”, Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 2002.

Associação Brasileira das Agências de Viagens (ABAV), www.abav.com.br/, 10 de outubro de 2005.

Bain, J, “Barriens to New Competition”, Cambridge (Mass): Harvard University Press. 1956.

Barbosa, Décio Hamilton (coord.), “Guia dos Royalties do Petróleo e do Gás Natural”, Agência Nacional do Petróleo (ANP), Superintendência de Controle das Participações Governamentais, RJ, 2000.

Beting, Joelmir, Artigo, in: O Globo, 17 de Agosto de 2003, 2º edição, pág. 43.

Bôa Nova, Antonio Carlos, “Energia e Classes Sociais no Brasil”, São Paulo: Ed. Loyola, 1985.

Borges, Eliane Lobato Peixoto & Altamiro, José da Silva (Coord. Técnica), “Utilização de Royalties do Petróleo na Promoção do Desenvolvimento Local”, Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio as Pequenas e Médias Empresas). http://www.sebrae.com.br/br/npublish/gt_petroleo.asp, setembro de 2005.

Branco, Marcelo Castelo, “Uma Viagem pela Legislação dos Royalties – Mudanças e Impactos”, Revista de Economia Fluminense, Fundação CIDE, Ano 1, nº 2, Outubro de 2004.

Brandão, Gildo Marçal, “Problemas de la Teria Política a partir de América Latina. In: Borón, Atilio (org.). Filosofia Política Contemporânea: controvérsias sobre civilización, império y ciudadanía”, Buenos Aires, Argentina: Consejo Latioamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 1º ed., 2002.

Brandão, Gildo Marçal, “Problemas de la Teria Política a partir de América Latina”, In: Borón, Atilio (org.). Filosofia Política Contemporânea: controvérsias sobre civilización, império y ciudadanía. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latioamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 1º ed., 2002.

Brenner, Robert, “O Boom e a Bolha: os EUA na economia mundial”, Rio de Janeiro: Record, 2003.

Bunker, S, “Staples, Links and Poles in the Constrution of Regional Development Theories”, Sociological Forum, 4(4), 1989.

Caçador, Sávio Bertochi, “O Impacto dos Royalties do Petróleo na Economia e nas Finanças Públicas do Espírito Santo e de seus Municípios”, Boletim Petróleo, *Royalties & Região*, Universidade Cândido Mendes, Mestrado das Cidades, Campos dos Goytacazes, RJ, Ano II, nº 8, junho, 2005

Cano, Wilson, “Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970”, São Paulo: Global, São Paulo, Campinas: UNICAMP, Campinas, SP, 1985.

Cano, Wilson, “Raízes da Concentração Industrial em São Paulo”, São Paulo: T.A.C., 1983.

Cardoso de Mello, João Manoel, “O capitalismo Tardio”, 8ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.

Cardoso, Ciro F. & Brignolli, Hector P, “História Econômica da América Latina”, São Paulo: Graal, 1984.

Cardoso, FH. & Falleto, E, “Dependency and Development in Latin América”, Berkeley, University of California Press, 1970.

Carneiro, Ricardo, org., “Os Clássicos da Economia: Volume 1”, Ed. Ática, São Paulo, 1997.

Carneiro, Ricardo, org.. “Os Clássicos da Economia: Volume 2”, Ed. Ática, São Paulo, 1997.

Carvalho Filho, José dos Santos, “Manual de Direito Administrativo” 8º edição, Ampliada e Atualizada, Ed. Lúmen Júris, RJ, 2001.

Castro, Antonio O. (Coord.). “Impactos Sociais do Desenvolvimento da Atividade de Exploração e Produção de Petróleo nas Regiões das Baixadas Litorâneas e do Norte Fluminense.” Projeto CTPetro – Tendências Tecnológicas, Nota Técnica 11. Rio de Janeiro, 2003.

Catholic Relief Services (CRS). “O Fundo do Barril – O ‘Boom’ do Petróleo em África e os Pobres”. Relatório Técnico. Capturado em: http://www.catholicrelief.org/get_involved/advocacy/policy_and_strategic_issues/oil_report_full_port.pdf. Junho de 2003.

Cavalcante, Luiz Ricardo Mattos Teixeira, “Produção Teórica em Economia Regional: uma Proposta de Sistematização”. Núcleo de pós-graduação em Administração (NPGA), Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, Bahia, 2002.

Centro de Informação e Dados do Rio de Janeiro (CIDE), Índice de qualidade dos municípios (IQM) – sustentabilidade fiscal, junho de 2002.

Centro de Informação e Dados do Rio de Janeiro (CIDE). Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro. 2002, 2003 e 2004.

Chauí, Marilena, entrevista da Agência Brasil, capturada em: http://virtualbooks.terra.com.br/cultura/Entrevia_111103_Marilena_Chau.html, novembro de 2005.

Chomsky, Noam, “A Guerra Fria: Realidade e Fantasia, In: Contendo a Democracia”, Rio de Janeiro: Record, 2003, pp. 23-95.

Clapham, J. H., “Economic Develop of France and Germany, 1815-1914”. Ed. Cambridge University, 4ª edição, Cambridge, 1961.

Demant, Peter, “O Mundo Muçulmano”, São Paulo: Contexto, 2003, pp. 336-367.

Deutscher, Isaac, “Mitos da Guerra Fria, Revolução e Repressão”, Rio de Janeiro: Zahar, 1965, pp. 15-28.

Dobb, Maurice “Studies in the Development of Capitalism”, Londres, 1946.

Dos Santos, Sergio Honorato, “Fiscalização dos Royalties do Petróleo – de quem é a competência, afinal?”, Boletim Petróleo, Royalties & Região, Universidade Cândido Mendes, Mestrado das Cidades, Campos dos Goytacazes, RJ, Ano I, nº 2, dezembro, 2003

Dos Santos, Sergio Honorato. Royalties do Petróleo – Legislação atual apresenta deficiências quanto à aplicação. Boletim Petróleo, Royalties & Região, Universidade Cândido Mendes, Mestrado das Cidades, Campos dos Goytacazes, RJ, Ano II, nº 6, dezembro, 2004

Drummond, José Augusto. Environment, Society and Development: na Assessment of the Natural Resource Economy of the State of Amapá (Brazil). University of Wisconsin, Madison, EUA, 1999.

Drummond, José Augusto. Natureza Rica, Povos Pobres? – Questões conceituais e analíticas sobre o papel dos recursos naturais na prosperidade contemporânea. Revista Ambiente e Sociedade, Ano V, Nº3, Rio de Janeiro, Brasil, 2002.

Economist Intelligence Unit (EIU). Gabon and Equatorial Guinea Country Report. Janeiro de 2003.

Eichengreen, Barry, & Sachs, Jeffrey. Exchange Rates and Economic Recovery in the 1930s. Journal of Economic History, dezembro de 1985.

Engels, Friedrich. A Dialética da Natureza. 6º edição, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979.

Fioni, Ronaldo. Teoria da Regulação Econômica: estado atual e perspectivas futuras. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, capturado em: http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/teoria_da_regulacao_economica.pdf, 2005.

FMI. Gabon: An Opening for Juniors. Africa Energy Intelligence, nº 333, 6 de Novembro de 2002.

Foladori, Guilherme. Limites do Desenvolvimento Sustentável. tradução; Marise Manoel, Ed.Unicamp, Campinas, 2001.

Freitas, Adriana Gomes. Novo Instrumento de Política Científica e Tecnológica no Setor Petrolífero Nacional: a experiência do CT-Petro. Capturado em: <http://comciencia.br/reportagens/petroleo/pet22.shtml>, setembro de 2005.

Freudenburg, W & Gramling, R. Linked to What? Economic Linkages in an Extractive Economy. *Society and Natural resources*, 11, p. 569-586, 1998.

Freudenburg, W & Gramling, R. *Oil in Troubled Waters*. Albany, New York, State University of New York Press, 1994.

Freudenburg, W. Addictive Economies: Extractive Industries and Vulnerable Localities in a Changing World Economy. *Rural Ecology*, 57 (3), 1992.

Friedman, M. e Shwartz, A. *A Monetary History in the United States, 1867-1960*. National Bureau of Economic Research. Princeton: Princeton University Press, 1963.

Fudenberg, Drew e Levine, David K. *The Theory of Learning in Games*. Cambridge (EUA): MIT Press, 1998.

Fudenberg, Drew e Tirole, Jean. *Game Theory*. Cambridge (EUA): MIT Press, 1991.

Furtado, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 6ª edição, 1964.

Furtado, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 15ª edição, 1977.

Galbraith, John Keneth. *Uma Viagem pelo Tempo Econômico*. São Paulo, Pioneira, 1994.

Guerra, S. M. & Honorato, F. F.. Energia e Economia Política nos Séculos XIX e XX: A Consolidação da Indústria do Petróleo no Brasil. IX Congreso a Sociedad Latinoamericana de Estudios sobre America Latina y el Caribe (SOLAR), Universidade do Estado do Rio de Janeiro(UERJ), Rio de Janeiro, Novembro de 2004 (b)

Guerra, S. M. G. & Honorato, F. A Lei do Petróleo e a Renda Petrolífera no Brasil. Congresso Brasileiro de Energia, junho de 2004 (a).

Gurgel, G. A Trajetória da Petrobras: desafios atuais e futuros. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Mecânica, Departamento de Engenharia, Brasil, São Paulo, Campinas, 1995.

Haddad, Eduardo Amaral, Perobelli, Fernando Salgueiro. Mudança Estrutural na Economia Brasileira no período de 1985-1996: uma análise insumo produto. Texto para discussão nº 15, Núcleo de Pesquisas Econômicas, Faculdade de Economia e Administração, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, Minas Gerais, 2002.

Halliday, Fred Conflito Intersistêmico: O Caso da Guerra Fria, Repensando as Relações Internacionais, Porto Alegre: UFRGS, 1988, pp. 187-206.

Halliday, Fred. A Guerra Fria e seu Fim: Conseqüências para a Teoria das Relações Internacionais, Contexto Internacional, v. 27, (1), 1994, pp. 53-73.

Hewings, Geoffrey J. D. Conferência: Intersectoral Relations, Modelization and Interpretation of Interdependencies and Dynamics ok Modern Economies. Catedrático da University of Illinois e Director de Regional Economics Applications Laboratory do Federal Reserve Bank of Chicago. Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG), Universidade Técnica de Lisboa (Portugal), 2002.

Hirschman, Albert O. A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples. in: Nash, M (ed.) Essays on Economic Development and Cultural Change in Honor of Burt Hoselitz, Chicado, University of Chicago Press, 1977.

Hirschman, Albert O. The Strategy of Economic Develepment. New Raven, Connecticut, Yale University Press, 1958.

Hobsbawn, Erick. Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo. ed. Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1968.

Hobsbawn, Erick. Era dos Extremos: O breve século XX – 1914-1991. ed. Companhia das Letras, São Paulo, 1998.

Honorato, Cezar. O **Fundo Público** e as Relações entre Estado e Cidadania. III Congresso Internacional História Debates, Santiago de Compostela, julho de 2004.

Honorato, F. Riqueza y Exclusión: el impacto de las regalías petroleras en la expansión de la miseria en la región Norte Fluminense. Programa de pesquisa: La Economía Política de la Pobreza en América latina y el Caribe. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) e do Comparative Research Programme on Poverty (CROP), Buenos Aires, 2003.

Honorato, F., Honorato, C. Será que é justo? Os municípios, a Lei do petróleo e os Royalties. Revista de Economia Fluminense, Fundação CIDE, Ano 1, nº 2, Outubro de 2004.

Honorato, Sérgio. 'Royalties' do Petróleo à Luz do Direito Positivo. Rio de Janeiro: Adcoas, 2001.

Huerta, Arturo. La Política Neoliberal de Estabilizacion Economica en México: limites y alternativas. México: Diana, 1994.

Huerta, Arturo. La Política Neoliberal de Estabilizacion Economica en México: limites y alternativas. México: Diana, 1994.

Huntington, Samuel P. O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial. Tradução: M. H. C. Côrtes, Rio de Janeiro: Objetiva, 2000, pp. 134-329.

Istoé, Revista, 5 de Maio de 2004, Nº 1804.

Jackson, Peter. Welfare Economics. Em Maloney, John (org.). What's New Economics. Manchester (Reino Unido): Manchester University Press, 1992.

Kahn, Alfred E. The Economics of Regulations: principles and institutions. New York (EUA): John Wiley & Sons, 1970.

Kalecki, M. Theory of Economic Dynamic. Londres: Allen & Unwin, 1954.

Keynes, John Maynard. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. Coleção: Os Economistas, Ed. Nova Cultural, 3º edição, São Paulo, 1988.

Keynes, John Maynard. As Conseqüências Econômicas da Paz. Coleção: Os Clássicos do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

Kindleberger, Charles. The World in Depression 1929-1939. Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 1973.

Kozlov, G., Andreev, N., Kovaliova, A., Kuzmenko, D., Mantsev, V., Morozov, A., Mrachkovskaya, I., Ryndina, M., Shirinski, I., e, Vorobiova, M.; Traducido del ruso por Vladov, L., "Economía Política, Capitalismo: Progresso da Teoria Marxista-Leninista", Academia de Ciências da URSS, Ed. Progresso, Moscú, URSS, 1977.

Kuttner R. Everything for Sales. The Virtues and Limits of Markets. Ed. Alfred Knopf, New York, 1997.

Laboratório Interdisciplinar de Meio-Ambiente – LIMA/COPPE/UFRJ. Avaliação Ambiental Estratégica para o Setor de Petróleo e Gás Natural no Sul da Bahia. Relatório Executivo, Coordenação Geral: Prof. Emílio Lebre Rovere, Rio de Janeiro, 2003.

Laboratório Interdisciplinar de Meio-Ambiente – LIMA/COPPE/UFRJ. Tendências Tecnológicas da Indústria de O&G Ditadas por Condicionantes Regulatórios Ambientais. Projeto CTPetro – Tendências Tecnológicas, Nota Técnica 11. Rio de Janeiro, 2003.

Leal, José Augustinho Anachoreta & Serra, Rodrigo Valente. A Experiência do Alaska. Boletim Petróleo, Royalties & Região, Universidade Cândido Mendes, Mestrado das Cidades, Campos dos Goytacazes, RJ, Ano I, nº 2, dezembro, 2003

Leal, José Augustinho Anachoreta & Serra, Rodrigo Valente. Petróleo, Royalties e Região. Boletim Petróleo, Royalties & Região, Universidade Cândido Mendes, Mestrado das Cidades, Campos dos Goytacazes, RJ, Ano I, nº 1, setembro, 2003

Ledyard, John O. Market Failure. em Eatwell J., Milgate, M. e Newman, P. The New Palgrave: a dictionary of economics. Londres (Reino Unido): Macmillan, 1987.

Lelart, Michel, L'Ê Système Monétaire International. Paris: La Découverte, 1991.

Lênin, Vladimir Illitch. O Desenvolvimento do Capitalismo na Rússia: o processo de formação do mercado interno para a grande indústria. Coleção Os Economistas, Ed. Nova Cultural, 3ª edição, São Paulo, 1988.

Lessa, Carlos. 15 Anos de Política Econômica. São Paulo: Brasiliense, 1981.

List, Georg Friedrich. Sistema Nacional de Economia Política. Coleção Os Economistas, Ed. Nova Cultural, 3º edição, São Paulo, 1988.

Longo, Carlos Alberto, & Toster, RobertoLuiz. Economia do Setor Público. São Paulo: Atlas, 1993.

Luce, R. D. e Raiffa, H. Games and Decisions (Introduction and Critical Survey). Denver (EUA): Dover Pub, 1957.

Luxemburgo, Rosa. A Acumulação do Capital: contribuição ao estudo econômico do imperialismo. Coleção Os Economistas, Ed. Nova Cultural, 3º edição, São Paulo, 1988.

Macedo e Silva, Antonio Carlos. Macroeconomia sem Equilíbrio. Petrópolis, RJ: Vozes; Campinas, SP: FECAMP, 1999.

Mandell, Ernst. O capitalismo tardio. Ed. Abril Cultural, São Paulo, 1982.

Mankiw, N. Gregory, Introdução a Economia: princípios de micro e macroeconomia. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001

Mann, R. et alii. The Technological Level of Soviet Industry. New Haven (Connecticut): Yale University Press, 1977.

Marczewski, J. Y a-t-il eu un “take off” en France”. Cahiers de L’I. S. E. A., nº 111, março de 1961.

Marx, Karl. O Capital: crítica da economia política. Os Economistas, Tradução: Regis Barbosa e Flávio R. Kothe, 3º edição, São Paulo, editora Nova Cultura, 1988.

- Mason, Stephen F. Historia de Las Ciencias: 4. La Ciencia del Siglo XIX. Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1986.
- Matta, Roberto Augusto da. Reflexões sobre Cidadania. Fórum de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento de Niterói, Niterói, 2000.
- Mendes, Marcos. A Prudência Fiscal Elege um Prefeito. Boletim Petróleo, Royalties e Região, Ano I, nº 3, março de 2004.
- Menezello, Maria D'Assunção Costa. Comentários à lei do Petróleo: Lei Federal nº 9.478, de 6-8-1997. São Paulo: Atlas, 2000.
- Menezes, Vitor. De Volta Para o TCU. Boletim Petróleo, Royalties & Região, Universidade Cândido Mendes, Mestrado das Cidades, Campos dos Goytacazes, RJ, Ano II, nº 8, junho, 2005
- Montibeller-Filho, Gilberto. O mito do Desenvolvimento Sustentável: Meio Ambiente e Custos Sociais no Moderno Sistema Produtor de Mercadorias. Ed. UFSC, Florianópolis, 2001.
- Nanni, Sara. Royalties de petróleo: recursos para a sustentabilidade ou instrumento de barganha política? Capturado em: <http://comciencia.br/reportagens/petroleo/pet22.shtml>, setembro de 2005.
- Napolioni, Cláudio. Smith, Ricardo e Marx: Considerações sobre a História do Pensamento Econômico. tradução: José Fernandes Dias, Rio de Janeiro, Ed. Graal, 1985, 4º edição.
- Navarro, Carlos Alberto Scherer. Royalties do Petróleo, Estudo de Caso de Campos dos Goytacazes. Dissertação de Mestrado, Universidade Cândido Mendes, Mestrado em Economia Empresarial, Rio de Janeiro, 2003.

Niveau, Maurice. História dos Fatos Econômicos Contemporâneos. Tradução Octávio Mendes Cajado, Ed. Difusão Européia do Livro, Paris, 1969.

Nova, Antonio Carlos Boa. Energia e Classes Sociais no Brasi. Ed. Loyola, São Paulo, 1985.

Nurske, R. L'Expérience Monétaire Internationale – Enseignements de la Période d'entre lês deux Guerres. Genebra: SDN, 1944.

O'Connor, Harvey. O Petróleo em Crise. Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1962.

Oliveira, Francisco de. A Economia da Dependência Imperfeita. Rio de Janeiro: Graal, 3ª edição, 1977.

Oliveira, Francisco. A Navegação Venturosa – Ensaio sobre Celso Furtado. Rio de Janeiro: Ed. BoiTempo, 2003.

Oliveira, Francisco. Crítica a Razão Dualista e O Ornitorrinco. Rio de Janeiro: Boi Tempo, 2003.

Oliveira, Luciana Corrêa. A Importância dos Royalties de Petróleo e da Participação Especial para as Finanças do Estado do Rio de Janeiro e Municípios Fluminenses. Boletim Conjuntura e Informação, Agência Nacional do Petróleo, Superintendência de Estudos Estratégicos, nº 21, fevereiro/abril de 2003

ONU. As Sete Normas para a Governança Urbana. Capturado em: <http://www.unhabitat-rolac.org/anexo%5C160220041114356.doc>, em: dezembro de 2004.

ONU. Relatório de Desenvolvimento Humano 2004 – Liberdade Cultural num Mundo Diversificado. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Lisboa (Portugal): Serviço de Recursos Editoriais Ltda. 2004

Pacheco, Carlos Augusto Goes. Efeitos Socioeconômicos dos Royalties do Petróleo no Desenvolvimento Econômico. Boletim Petróleo, Royalties & Região, Universidade Cândido Mendes, Mestrado das Cidades, Campos dos Goytacazes, RJ, Ano II, nº 7, março, 2005.

Parré, José Luiz, Guilhoto, Joaquim J. M. O Agronegócio das Regiões Norte e Nordeste do Brasil. Revista Econômica do Nordeste, Vol. 32, nº 1, p. 68-94, jan-mar, Ceará, Fortaleza, 2001.

Penalva, Ângela moulin S. Economia, Espaço e Sociedade no Rio de Janeiro. Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1ª Edição, Rio de Janeiro, 2003.

Petrobras, Relatórios Anuais, 1999, 2000, 2001 e 2002.

Piquet, Rosélia. Mudanças Econômicas e Novo Recorte Regional no Norte Fluminense. X Encontro Nacional da ANPUR, Belo Horizonte, Minas Gerais, 26 a 30 de maio de 2003

Polanyi, Karl. A Grande Transformação: As Origens de Nossa Época. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 289.

Pontifícia Universidade Católica (PUC-RJ). Engenharia Elétrica Avalia Luz no Campo. Jornal da PUC, maio/junho, 2002.

Portes, Alejandro e Bach, Robert L. Latin Journey: Cuban and Mexican Immigrants in the United States. Berkeley (EUA): University of California, 1985.

Pourtier, Roland. Le Gabon. Paris: Karthala, 1989.

Prebisch, R. International Trade and Payments in an Era of Coexistence – Commercial Policy in the Underdeveloped Countries. *American Economic Review- Papers and Proceedings*, 49 (2), 1959, p. 251-273.

Prebisch, R. *The Economic Development of Latin América and its Principal Problems*. New York, United Nations, 1950

Quesnay, F., Máximas Gerais do Governo Econômico de Um Reino Agrícola. in “Smith, Ricardo e Marx: Considerações sobre a História do Pensamento Econômico”; Ed. Graal, Rio de Janeiro, 1985, 4ª edição.

Quintella, Sergio F. Os Royalties de Petróleo e a Economia do Estado do Rio de Janeiro. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), setembro de 2000.

Revista Exame. Melhores Cidades para se fazer Negócios. Editora Abril, 2004.

Ricardo, David. *Princípios de Economia, Política e Tributação*. Coleção Os Economistas, São Paulo: Nova Cultural, 1988.

Rifkin, Jeremy. *A Economia do Hidrogênio*. São Paulo: Ed. M.Books, 2003.

Rodríguez, Octavio. *Teoria do Subdesenvolvimento do Cepal*. Ed. Forense-Universitária, Rio de Janeiro, 1981.

Rosenschein, J. e Zlotkin, G. *Rules of Encounter, Designing Conventions for Automated Negotiation Among Computers*. Cambridge (EUA): The MIT Press, 1994.

Rostow, W. W. *British Economy of the Nineteenth Century*. Ed. Oxford University, Oxford, 1948.

Sachs, Ignacy. Desenvolvimento Includente e Trabalho Decente para Todos. documento preparado para a Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização, Oficina Internacional del Trabajo, Escritório Brasil, Rio de Janeiro, Outubro de 2002.

Sachs, Jeffrey D., Larrain, B. Felipe. Macroeconomia. São Paulo: Makron Books, 1995.

Sachs, Jeffrey, Warner, Andres. Natural Resource Abundance and Economic Growth. Development Discussion Paper. Nº 517. Cambridge: Harvard Institute for International Development. 1995.

Sader, Emir, & Ceceña, Ana Esther (org.). A Guerra Infinita: hegemonia e terror mundial. Petrópolis, RJ: Vozes; Rio de Janeiro: Laboratório de Políticas Públicas (LPP); Buenos Aires: CLACSO, 2002.

Sader, Emir. Século XX, Uma Bibliografia Não-Autorizada: O Século do Imperialismo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000, Cap. 2, O Século do Imperialismo, pp. 25-40.

Schechtman, Rafael, Barbosa, Décio Hamilton, Gutman, José, Gallier, Carlos A. J. Participações Governamentais na Nova Lei do Petróleo. Instituto Brasileiro de Petróleo, Rio Oil e Gás Expo and Conference, 16-19 outubro, 2000.

Scheiber, Norma. Where the Oil Is. New York Times Magazine. P. 26-28, 10 de novembro de 2002

Sen, Amartya. Desenvolvimento Como Liberdade. Tradução: Laura Teixeira Motta, Ed. Companhia das Letras, São Paulo, 2000.

Sen, Amartya. Desigualdade Reexaminada. Tradução: Ricardo Doninelli Mendes, Ed. Record, São Paulo e Rio de Janeiro, 2001.

Sen, Amartya. Sobre Ética e Economia. 3º reimpressão, Tradução: Laura Teixeira Motta, Revisão Técnica: Ricardo Doninelli Mendes, Ed. Companhia das Letras, São Paulo, 1999.

Shumpeter, Joseph. A Teoria do Desenvolvimento Econômico: Uma Investigação Sobre Lucros, Capital, Crédito, Juro e o Ciclo Econômico. Os Economistas, Tradução: Maria Sílvia Possas, Ed. Nova Cultural, 1988.

Silva, Antonio Carlos Macedo. Macroeconomia sem Equilíbrio. Ed. Vozes e Fecamp, Petrópolis e Campinas, 1999.

Silverstein, Ken. Oil Boom Enriches African Ruler. Los Angeles Times, 20 de Janeiro de 2003.

Simões, Rodrigo. Métodos de análise Regional e Urbana: Diagnósticos Aplicados ao Planejamento. texto para discussão nº 259, Codeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2005.

Singer, P. Interpretação do Brasil: uma experiência histórica do desenvolvimento. In: Fausto, B. (Org.). História Geral da Civilização Brasileira. São Paulo: Bertrand Brasil, 1995.

Siqueira, Cláudia. Bacia de Campos não Para de Crescer – Implantação de novos projetos garante a entrada em operação de pelo menos 13 unidades e a interligação de mais de duas centenas de poços na Bacia de Campos. Revista Brasil Energia, capturado em: <http://www.dep.fem.unicamp.br/boletim/BE17/artigo1.htm>, em: novembro de 2005.

Smith, Adam. A Riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. Vol. I, II, e III, Coleção Os Economistas, Ed. Nova Cultural, 3º edição, São Paulo, 1988.

Stigler, George J. The Theory of Economic Regulation. em Stigler George J. (ed.). Chicago Studies in Political Economy. Chicago (EUA): The University of Chicago Press, 1988.

Stiglitz, Joseph E. A Globalização e seus Malefícios: A promessa não-cumprida de Benefícios Globais. São Paulo: Futura, 2002.

Tavares, Maria da Conceição. Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 2ª Edição, 1973.

Tavares, Walkyria M. Leitão. Os Fundos Setoriais de Ciência e Tecnologia e seu Impacto sobre o Setor. Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, Brasília, junho de 2005.

Teixeira, N. G. Os Bancos de Desenvolvimento no Brasil. Rio de Janeiro: ABDE, Cebrae, BNDE, 1979.

Temin, Peter. Lessons from the Great Depression. Cambridge, MA: The MIT Press, 1989.

Thomas, José Eduardo (Org.). Fundamentos de Engenharia de Petróleo. 2º edição, Rio de Janeiro: Interciência; Petrobras, 2004.

Torres, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 11 º Edição, Ed. Renovar, Rio de Janeiro, 2004.

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), Câmaras Municipais – Despesas Realizadas no Exercício de 2003, Rio de Janeiro, 2004.

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Estudos Sócio-Econômicos 2004 – Armação de Búzios. Secretaria Geral de Planejamento, Rio de Janeiro: Coordenadoria de Comunicação Social, Imprensa e Editoração, 2004a.

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Estudos Sócio-Econômicos 2004 – Cabo Frio. Secretaria Geral de Planejamento, Rio de Janeiro: Coordenadoria de Comunicação Social, Imprensa e Editoração, 2004b.

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Estudos Sócio-Econômicos 2004 – Campos dos Goytacazes. Secretaria Geral de Planejamento, Rio de Janeiro: Coordenadoria de Comunicação Social, Imprensa e Editoração, 2004c.

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Estudos Sócio-Econômicos 2004 – Carapebus. Secretaria Geral de Planejamento, Rio de Janeiro: Coordenadoria de Comunicação Social, Imprensa e Editoração, 2004d.

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Estudos Sócio-Econômicos 2004 – Casemiro de Abreu. Secretaria Geral de Planejamento, Rio de Janeiro: Coordenadoria de Comunicação Social, Imprensa e Editoração, 2004e.

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Estudos Sócio-Econômicos 2004 – Macaé. Secretaria Geral de Planejamento, Rio de Janeiro: Coordenadoria de Comunicação Social, Imprensa e Editoração, 2004f.

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Estudos Sócio-Econômicos 2004 – Quissamã. Secretaria Geral de Planejamento, Rio de Janeiro: Coordenadoria de Comunicação Social, Imprensa e Editoração, 2004g.

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Estudos Sócio-Econômicos 2004 – Rio das Ostras. Secretaria Geral de Planejamento, Rio de Janeiro: Coordenadoria de Comunicação Social, Imprensa e Editoração, 2004i.

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Estudos Sócio-Econômicos 2004 – São João da Barra. Secretaria Geral de Planejamento, Rio de Janeiro: Coordenadoria de Comunicação Social, Imprensa e Editoração, 2004j.

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). limites dos Subsídios dos Vereadores e das Despesas com Legislativo. Rio de Janeiro, TCE/RJ, 2004.

Tribunal do Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Perfil Sócio-Econômico do Estado do Rio de Janeiro. Secretaria Geral de Planejamento, 2º trimestre de 2005.

UN Integrated Regional Information Network. Nigéria: Focus on Shift Towards “offshore oil production. Lagos, 4 de julho de 2002.

Varian, Hal R. Microeconomia – Princípios Básicos. 2ª edição, Rio de Janeiro: Campus, 1997.

Vermulm, Roberto. Os Planos de Desenvolvimento no Brasil. Dissertação de Mestrado, Departamento de Economia, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília (UNB), 1985.

Vizentini, Paulo G. Fagundes. A Guerra Fria. In: O Século XX: o Tempo das Crises, Revoluções, Facismos e Guerras, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, v. II, pp. 197-225.

Wallerstein, Immanuel. A Guerra Fria e o Terceiro Mundo: os bons e os velhos tempos? Após o Liberalismo: em busca da reconstrução do mundo, Petrópolis: Vozes, 2002, pp. 19-33.

Wood, Ellen M. Democracia contra o Capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2003

Site Cidade 21, www.cidade21.org.br, junho de 2004.

Site da Agência Nacional do Petróleo (ANP), <http://www.anp.gov.br/>, janeiro de 2005.

Site da Câmara dos Deputados, www.camara.gov.br/, dezembro de 2005.

Site da Embaixada da Noruega, <http://www.noruega.org.br/policy/news/oilfordevelopment.htm>, junho de 2006.

Site da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), www.finep.gov.br/legislacao/lei_9478_06_08_1997.asp, fevereiro de 2004.

Site da Fundação CIDE, www.cide.rj.gov.br, junho de 2005.

Site da Petrobras, www.Petrobras.com.br, março de 2005.

Site da Secretaria de Planejamento, Controle e Gestão do Estado do Rio de Janeiro, <http://www.controle.rj.gov.br>, janeiro de 2005.

Site do Estado de São Paulo, http://www.dep.fem.unicamp.br/boletim/BE40/ago_13_6.htm, novembro de 2005.

Site do IBGE. Notas Metodológicas sobre nupcialidade e fecundidade. Capturado em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/nupcialidade_fecundidade/notas.pdf. dezembro de 2005.

Site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), www.ibge.gov.br/, fevereiro de 2004.

Site do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), <http://www.mct.gov.br/>, dezembro de 2005.

Site do Ministério da Fazenda (MF), <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Emendas/emenda0292000.htm>, janeiro de 2005.

Site do Priberam. Dicionário de Língua Portuguesa On-Line.: <http://www.priberam.pt/dlpo/dlpo.aspx>. dezembro de 2005.

Site do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), <http://www.pnud.org.br/home/>, junho de 2006.

Site do Rio Virtual, <http://geocities.yahoo.com.br/riovirtual2004/campos.htm>, dezembro de 2005.

Site do Sistema Nacional de Indicadores Urbanos, Ministério das Cidades, <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=section&id=49&menupid=287&menutp=cidades>, agosto de 2005.

Site do Worldbank, <http://www.worldbank.org/ogsimppact/cpoverviewsp.htm>, novembro de 2004.

Anexos

Tabelas e Quadros

Quadro: Estimativa dos Anos de Incidência do Pagamento da Participação Especial		
Reserva (milhões de BOE)	Off-shore < 400m	Off-shore > 400m
50	Sem PE	Sem PE
100	Sem PE	Sem PE
250	Ano 5/7 até 15*	Ano 5/7 até 13
500	Ano 5/7 até 16	Ano 5/7 até 16
1000	Sem PE	Ano 4/6 até 18
2000	Sem PE	Ano 4/6 até 22

*Significa que o primeiro ano de incidência da PE poderá ser o 5º, o 6º ou o 7º, o que vai depender do CAPEX adotado no projeto; quanto maior for o CAPEX, maior o tempo em que o projeto levará para gerar resultado financeiro positivo e, portanto, mais distante se dará à incidência de Participação Especial.

Fonte: Schechtman et al, 2000

Tabela: Produto Interno Bruto, por setor, segundo as Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro* - 2003 (1 000 R\$)

Regiões de Governo	PIB, por setor																Imputação instituições financeiras	PIB a preços básicos	PIB a preços básicos (Em%)	Impostos sobre produtos	PIB a preços de mercado	PIB a preços de mercado (Em%)	
	Agropecuária	Extração de petróleo	Extração de outros minerais	Indústria de transformação	Comércio atacadista	Comércio varejista	Construção Civil	Serviços industriais de utilidade pública	Transportes	Comunicações	Instituições financeiras	Administração pública	Aluguéis	Prestação de Serviços	Total dos setores	Total dos setores (Em%)							
Estado	338 325	37 339 432	136 190	34 339 776	6 578 398	5 981 720	11 200 654	8 444 755	3 669 046	5 229 668	7 312 261	16 291 933	19 289 428	45 802 202	209 213 787	100,00%	- 5 890 228	203 323 559	100,00%	16 882 630	220 206 189	100,00%	
Bacia de Campos	-	37 339 432	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	37 339 432	17,88%	- 1 052 948	36 346 484	17,88%	-	36 346 484	16,51%	
Região Metropolitana	45 174		50 689	22 934 811	5 656 187	4 804 449	8 638 535	5 487 144	7 881 715	4 466 805	7 272 041	14 851 942	14 282 734	38 838 701	135 271 047	64,66%	- 3 808 436	131 462 611	64,66%	14 050 640	145 513 250	66,08%	
Região Noroeste Fluminense	139 786		9 104	171 501	23 654	52 799	159 703	97 812	43 856	37 003	53 497	98 518	395 247	111 439	1 333 979	0,67%	- 39 246	1 354 733	0,67%	139 749	1 494 482	0,68%	
Região Norte Fluminense	204 377		25 844	730 432	304 635	244 861	434 806	676 039	339 463	143 893	146 118	232 043	941 406	2 199 812	6 623 727	3,17%	- 186 485	6 437 242	3,17%	819 338	7 257 181	3,30%	
Região Serrana	242 122		14 819	859 891	78 216	300 872	596 782	392 349	147 793	171 878	135 889	235 683	999 817	1 095 415	5 271 525	2,52%	- 148 415	5 123 110	2,52%	657 071	5 780 181	2,62%	
Região das Baixadas Litorâneas	60 324		14 752	418 118	29 602	166 334	476 598	276 619	203 491	159 645	88 014	333 645	915 068	737 886	3 880 697	1,85%	- 109 258	3 771 439	1,85%	357 334	4 128 773	1,87%	
Região do Médio Paraíba	156 777		5 740	8 951 078	160 880	254 522	422 455	828 287	630 724	159 201	137 442	323 858	1 054 549	1 713 673	14 799 181	7,07%	- 416 489	14 376 692	7,07%	517 696	14 894 388	6,76%	
Região Centro-Sul Fluminense	81 105		1 750	178 690	39 904	78 767	240 507	105 611	135 304	39 176	38 862	68 422	339 518	187 778	1 535 394	0,73%	- 43 228	1 492 167	0,73%	143 770	1 635 936	0,74%	
Região da Costa Verde	8 660		13 492	35 257	285 319	78 516	231 209	580 893	286 699	58 067	40 398	147 824	361 035	917 436	3 044 804	1,46%	- 85 724	2 959 081	1,46%	196 433	3 155 513	1,43%	
Total dos Setores, em (%)	0,45%	17,88%	0,07%	16,41%	3,14%	2,86%	5,35%	4,04%	4,62%	2,50%	3,78%	7,79%	3,22%	21,89%	100,00%								

*Para maiores informações sobre as regiões de governo do Estado do Rio de Janeiro, ver: CIDE (2005)

Fontes: Elaboração Própria, com base em dados de CIDE (2005)

Tabela: Consolidação das Participações Governamentais de 1999 a 2004, em R\$ 1.000,00

Item de Receita	Ano												Total (de 1999 a 2004)	% em relação ao total das contribuições, 2004
	1999	% em relação ao total das contribuições, 1999	2000	% em relação ao total das contribuições, 2000	2001	% em relação ao total das contribuições, 2001	2002	% em relação ao total das contribuições, 2002	2003	% em relação ao total das contribuições, 2003	2004	% em relação ao total das contribuições, 2004		
Royalties	983.599,40	73,72%	1.867.752,30	48,35%	2.303.290,30	48,67%	3.183.984,90	54,07%	4.396.376,80	45,96%	5.060.882,90	45,52%	17.795.886,60	48,75%
Estados	330.443,60	24,77%	623.286,60	16,14%	762.478,10	16,1%	1.020.959,80	17,34%	1.413.174,40	14,77%	1.618.743,50	14,56%	5.769.086,00	15,80%
AL	5.206,20	0,39%	3.462,90	0,24%	11.741,80	0,25%	14.398,00	0,24%	23.036,60	0,24%	29.052,60	0,26%	92.898,10	0,25%
AM	20.274,20	1,52%	48.561,20	1,26%	59.678,60	1,26%	70.308,20	1,19%	90.479,80	0,95%	113.977,90	1,03%	403.279,90	1,10%
BA	33.953,90	2,54%	58.856,50	1,52%	70.989,40	1,50%	77.688,60	1,32%	114.992,90	1,20%	129.685,80	1,17%	486.167,10	1,33%
CE	4.266,60	0,32%	6.687,80	0,17%	8.578,80	0,18%	9.356,90	0,16%	14.163,80	0,15%	13.734,70	0,12%	56.778,60	0,16%
ES	7.446,40	0,56%	13.918,70	0,36%	24.346,90	0,51%	31.131,30	0,53%	59.278,60	0,62%	51.674,20	0,46%	187.796,10	0,51%
PR	1.019,40	0,08%	2.150,80	0,06%	1.496,40	0,03%	660,00	0,01%	3.016,80	0,03%	7.502,60	0,07%	15.846,00	0,04%
RJ	190.040,60	14,24%	367.806,40	9,52%	461.457,80	9,75%	671.656,00	11,41%	907.744,20	9,49%	1.041.661,40	9,37%	3.640.366,40	9,97%
PN	49.697,90	3,72%	85.150,40	2,20%	90.133,80	1,90%	103.435,40	1,76%	140.946,10	1,47%	163.848,00	1,47%	633.211,60	1,73%
SC	3,80	0,00%	52,80	0,00%	39,70	0,00%	18,50	0,00%	-	-	-	-	14,80	0,00%
SE	16.446,30	1,23%	28.799,70	0,75%	31.831,20	0,67%	39.809,90	0,68%	55.525,60	0,58%	63.658,90	0,57%	236.071,60	0,65%
SP	2.088,30	0,16%	1.839,40	0,05%	2.183,70	0,05%	2.487,00	0,04%	4.000,00	0,04%	3.947,40	0,04%	16.555,80	0,05%
Municípios	327.440,00	24,54%	622.860,50	16,12%	769.298,10	16,26%	1.070.435,60	18,18%	1.474.618,20	15,42%	1.700.445,90	15,29%	5.965.098,30	16,34%
AL	2.934,30	0,22%	4.989,00	0,13%	5.981,60	0,13%	14.096,40	0,24%	20.183,60	0,21%	23.376,40	0,21%	71.561,30	0,20%
AM	7.513,80	0,56%	16.577,10	0,43%	20.265,50	0,43%	24.839,00	0,42%	37.782,30	0,39%	48.232,30	0,43%	155.210,00	0,43%
AP	-	-	-	-	-	-	112,90	0,00%	188,80	0,00%	189,40	0,00%	491,10	0,00%
BA	18.720,10	1,40%	31.334,30	0,81%	39.031,70	0,82%	54.191,80	0,92%	79.643,90	0,83%	87.800,10	0,79%	310.721,90	0,85%
CE	4.831,50	0,36%	3.098,20	0,24%	11.632,70	0,25%	12.004,80	0,20%	19.363,00	0,20%	19.650,60	0,18%	76.580,80	0,21%
ES	7.617,70	0,57%	14.132,40	0,37%	19.668,40	0,42%	28.453,20	0,48%	52.078,30	0,54%	61.201,40	0,55%	183.151,40	0,50%
MG	1.764,00	0,13%	3.365,50	0,09%	4.147,60	0,09%	603,30	0,01%	1.770,80	0,02%	4.210,90	0,04%	15.862,10	0,04%
PA	-	-	-	-	-	-	640,00	0,01%	1.069,70	0,01%	1.073,40	0,01%	2.783,10	0,01%
PB	939,90	0,07%	1.792,60	0,05%	2.205,80	0,05%	320,20	0,01%	-	-	-	-	5.258,50	0,01%
PE	5.639,70	0,42%	10.755,70	0,28%	13.234,70	0,28%	1.921,20	0,03%	343,20	0,00%	10.669,50	0,10%	42.564,00	0,12%
PR	1.939,20	0,15%	3.943,50	0,10%	3.702,20	0,08%	980,30	0,02%	1.978,20	0,02%	8.541,10	0,08%	21.084,50	0,06%
RJ	206.707,70	15,49%	397.058,90	10,28%	497.353,50	10,51%	740.207,10	12,57%	997.787,30	10,43%	1.138.916,70	10,24%	3.978.031,20	10,90%
RN	26.429,20	1,98%	43.778,40	1,13%	47.434,90	1,00%	67.217,20	1,14%	97.010,60	1,01%	112.259,00	1,01%	394.129,30	1,08%
RS	4.621,00	0,35%	8.856,80	0,23%	10.434,00	0,22%	11.171,20	0,19%	16.624,20	0,17%	20.632,60	0,19%	72.339,80	0,20%
SC	3.815,80	0,29%	6.272,80	0,16%	8.180,90	0,17%	16.191,90	0,27%	20.811,90	0,22%	21.156,70	0,19%	76.430,00	0,21%
SE	13.590,40	1,02%	20.395,00	0,54%	22.161,80	0,47%	40.395,30	0,69%	54.024,00	0,56%	58.720,30	0,53%	209.886,80	0,57%
SP	20.375,70	1,53%	49.910,30	1,29%	63.862,80	1,35%	57.089,80	0,97%	73.958,40	0,77%	83.815,50	0,75%	349.012,50	0,96%
TOTAL DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS	657.883,60	49,31%	1.246.147,10	32,26%	1.531.776,20	32,37%	2.091.395,40	35,52%	2.887.792,60	30,19%	3.319.189,40	29,85%	11.734.184,30	32,15%
Ciência e Tecnologia	120.240,10	9,01%	228.430,00	5,91%	282.407,30	5,97%	391.572,80	6,65%	644.705,10	6,74%	753.896,90	6,78%	2.421.252,20	6,63%
Ministério da Defesa	137.006,60	10,27%	262.117,30	6,79%	326.070,80	6,89%	467.344,50	7,94%	541.526,50	5,66%	619.054,80	5,57%	2.353.120,50	6,45%
TOTAL DA UNIÃO	257.246,70	19,28%	490.547,30	12,70%	608.478,10	12,86%	858.917,30	14,59%	1.186.231,60	12,40%	1.372.951,70	12,35%	4.774.372,70	13,08%
Fundo Especial	68.469,10	5,13%	131.057,90	3,39%	163.036,00	3,44%	233.672,20	3,97%	322.352,60	3,37%	368.741,80	3,32%	1.287.329,60	3,53%
Participação Especial	-	-	1.454.233,20	37,65%	1.722.047,40	36,39%	2.510.181,40	42,63%	4.997.435,12	52,24%	5.271.976,90	47,42%	15.955.874,02	43,71%
Estados	-	-	415.495,20	10,76%	688.819,00	14,55%	1.004.072,50	17,05%	1.998.974,22	20,90%	2.108.790,70	18,97%	6.216.151,62	17,03%
AM	-	-	-	-	-	-	6.374,70	0,1%	21.765,00	0,23%	26.908,00	0,24%	60.034,90	0,16%
BA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.356,10	0,04%	4.356,10	0,01%
ES	-	-	-	-	97,40	0,00%	2.067,80	0,04%	8.379,90	0,09%	11.272,70	0,10%	21.817,80	0,06%
RJ	-	-	415.495,20	10,76%	682.945,90	14,43%	995.630,00	16,91%	1.961.297,00	20,50%	2.044.674,10	18,39%	5.684.547,00	15,57%
PN	-	-	-	-	788,50	0,02%	-	-	7.532,32	0,08%	21.527,20	0,19%	29.848,02	0,08%
SE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	52,60	0,00%	52,60	0,00%	
Municípios	-	-	519.369,00	13,45%	172.204,70	3,64%	251.018,20	4,26%	499.743,50	5,22%	527.197,70	4,74%	1.969.533,10	5,40%
AM	-	-	-	-	1.246,80	0,03%	1.593,60	0,03%	5.441,20	0,06%	6.727,00	0,06%	15.008,60	0,04%
BA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.089,00	0,01%	1.089,00	0,00%	
RJ	-	-	103.873,80	2,69%	24,40	0,00%	517,00	0,01%	2.095,00	0,02%	2.818,20	0,03%	109.328,40	0,30%
RJ	-	-	415.495,20	10,76%	170.736,30	3,61%	248.907,60	4,23%	490.324,30	5,13%	511.168,50	4,60%	1.836.631,90	5,03%
PN	-	-	-	-	197,20	0,00%	-	-	1.883,00	0,02%	5.381,80	0,05%	7.264,80	0,02%
SE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
TOTAL DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS	-	-	934.864,20	24,20%	861.023,70	18,19%	1.255.090,70	21,31%	2.498.717,72	26,12%	2.635.988,50	23,71%	8.185.684,72	22,43%
Minas e Energia	-	-	415.495,20	10,76%	688.819,00	14,55%	1.004.072,50	17,05%	1.998.974,00	20,90%	2.108.790,80	18,97%	6.216.151,50	17,03%
Meio Ambiente	-	-	103.873,80	2,69%	172.204,70	3,64%	251.018,20	4,26%	499.743,40	5,22%	527.197,70	4,74%	1.954.037,80	5,26%
TOTAL DA UNIÃO	-	-	519.369,00	13,45%	861.023,70	18,19%	1.255.090,70	21,31%	2.498.717,40	26,12%	2.635.988,50	23,71%	7.770.189,30	21,29%
Taxa de Ocupação ou Retenção de Área	28.957,30	2,17%	72.517,50	1,88%	112.329,00	2,37%	101.757,80	1,73%	144.375,70	1,51%	120.544,10	1,08%	580.481,40	1,59%
Bônus de Assinatura	321.656,30	24,11%	468.259,00	12,12%	594.944,00	12,57%	92.378,00	1,57%	27.448,50	0,29%	665.196,00	5,98%	2.169.881,80	5,94%
Total das Participações	1.334.213,00	100,00%	3.862.762,00	100,00%	4.732.610,70	100,00%	5.888.302,10	100,00%	9.565.636,12	100,00%	11.118.599,90	100,00%	36.502.123,82	100,00%

OBS:

1- os itens em vermelho, tiveram variações negativas no período;

2- Os locais onde não existirem valores, não possuem variações na coluna seguinte, visto não possuir um parâmetro de cálculo, dentro da metodologia utilizada (variação em %, entre o ano base e o ano seguinte);

Fonte: Elaboração Própria, com base em dados da ANP (2005).

Tabela - Totalização das receitas e das despesas realizadas dos Municípios do Petróleo , em R\$ (1997/2003)							
Item	Ano						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Despesas realizadas, por função							
Legislativa	24.366.098	29.538.866	33.893.078	36.643.457	24.056.382	31.929.672	41.639.911
Administração Planejamento	39.976.135	51.019.936	86.252.043	126.865.421	208.065.829	389.491.250	539.662.944
Agricultura	2.196.797	5.361.435	6.669.207	17.221.960	20.884.021	28.404.105	47.589.555
Comunicação	5.872	0	7.806	7.583	1.335.161	1.523.368	1.537.321
Desenvolvimento Regional	41.400	519.967	0	1.108.340	11.400	0	0
Educação e Cultura	64.659.719	79.762.520	97.225.383	157.603.004	216.270.324	208.038.395	344.769.842
Habitação e Urbanismo	29.293.129	36.941.472	48.500.799	98.321.010	112.382.943	181.599.376	341.273.261
Indústria, Comércio e Serviços	1.826.281	1.723.575	3.986.142	12.052.025	18.835.177	17.168.586	60.440.986
Saúde e Saneamento	40.510.374	44.635.072	63.758.015	121.758.164	150.807.904	183.195.436	356.653.994
Trabalho	9.315.211	10.097.567	9.815.000	14.443.629	16.225.343	11.417.617	22.396.614
Assistência e Previdência	23.019.953	19.543.555	24.566.078	42.284.506	59.617.709	54.180.643	125.910.103
Transportes	13.714.496	9.488.794	27.299.458	84.429.047	115.101.125	76.658.548	97.691.507
Outras	11.122.619	14.995.767	18.595.183	1.101.896	5.320.531	132.805.665	95.275.099
Total das despesas realizadas	260.048.084	303.628.526	420.568.192	713.840.042	948.913.848	1.316.412.661	2.074.841.139
Receitas realizadas, por origem							
Receitas Próprias	77.051.378	115.515.245	209.173.475	463.133.360	626.059.249	942.536.612	1.379.360.595
<i>Royalties e Participações Especiais</i>	32.849.038	64.560.030	158.368.368	402.608.711	548.117.157	837.050.211	1.239.691.908
IPU	16.636.303	19.827.751	19.376.965	21.206.036	23.364.569	24.953.270	32.011.469
ITBI	3.635.832	4.082.551	4.872.124	5.823.461	6.820.424	8.781.166	9.944.242
ISS	18.210.709	21.306.265	20.802.159	27.615.305	40.675.753	59.038.851	86.279.154
Taxas	5.719.496	5.738.649	5.745.251	5.879.846	7.081.346	12.713.115	11.433.822
Contribuição de Melhorias	0	0	8.608	0	0	0	0
Transferências da União	43.009.681	44.751.684	49.352.763	56.117.383	68.017.716	101.761.800	91.721.369
FPM	25.414.778	26.304.189	31.019.220	35.036.022	44.227.564	53.752.862	52.662.867
IRRF	1.774.598	3.164.202	4.544.749	4.426.842	5.833.647	9.024.658	14.122.635
ITR	41.079	282.748	244.081	267.157	239.708	403.096	413.867
ICMS Exportação	247.915	1.029.161	640.022	3.383.803	4.713.435	6.053.499	3.340.849
Outras	15.531.311	13.971.384	12.904.691	13.003.560	13.003.363	32.527.685	21.181.152
Transferências do Estado	110.793.651	142.393.484	170.749.633	211.562.587	319.224.887	429.928.312	468.948.790
ICMS	103.494.358	101.348.419	120.192.560	150.712.088	242.677.604	338.988.310	358.186.643
IPVA	6.307.232	6.309.812	6.766.845	10.027.281	12.411.725	14.853.447	17.083.580
IPI	793.545	583.956	614.150	680.943	1.208.519	2.151.037	4.105.842
FUNDEF	0	33.038.092	41.867.535	48.989.540	58.965.026	70.467.081	80.532.854
Outras	198.516	1.113.205	1.308.544	1.152.735	3.962.013	3.468.437	9.039.872
Transferências de capital	14.080.319	6.596.199	9.852.891	10.422.025	18.347.925	2.484.808	1.696.650
Operações de Crédito	0	0	0	48.108	0	0	0
Alienação de Bens	31.200	2.098.500	189.773	62.208	0	74.779	13.145
Transferências da União	224.382	3.238.430	8.109.835	9.695.818	13.135.435	660.572	1.144.116
Transferências do Estado	0	0	11.538	0	0	1.628.175	101.236
Transferências de Capital	13.096.117	625.165	431.411	0	558.206	69.000	0
Outra Receita de capital	728.620	634.103	1.110.335	615.891	4.654.284	52.282	438.154
Total das receitas realizadas	244.935.030	309.256.613	439.128.763	741.235.355	1.031.649.777	1.476.711.532	1.941.727.404

Elaboração Própria (Fonte: TCE-RJ)