

O impacto das rendas do petróleo na qualidade de vida dos municípios produtores do estado do Rio de Janeiro (1997-2009)

Cezar Teixeira Honorato*

Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil

Resumo

O artigo discute o impacto da distribuição dos royalties do petróleo no Brasil, com foco nos municípios produtores do Rio de Janeiro. Recentemente, tem havido críticas severas na mídia e no Congresso Nacional sobre o uso desses recursos, argumentando que muitos gestores municipais não têm gerido esses fundos de maneira adequada, o que vai contra os princípios originais da legislação dos royalties. Utilizando-se prioritariamente os dados do TCE-RJ, discutimos o impacto da entrada de vultosos recursos nos 9 municípios que compunham a região produtora de petróleo no Estado do Rio de Janeiro naquele momento e as formas de utilização de tais recursos no período 1997/2009. Finalmente, visando dar ao leitor uma visão do impacto destes recursos na realidade local no período elencado, escolhemos o desempenho educacional das respectivas redes de ensino.

Palavras-chave: petróleo; royalties; economia; Rio de Janeiro; Petrobrás.

El impacto de los ingresos del petróleo en la calidad de vida en los municipios productores de petróleo en el estado de Río de Janeiro (1997-2009)

Resumen

El artículo analiza el impacto de la distribución de los royalties del petróleo en Brasil, centrándose en los municipios productores de Río de Janeiro. Recientemente, ha habido duras críticas en los medios de comunicación y en el Congreso Nacional sobre el uso de estos recursos, argumentando que muchos gestores municipales no han administrado estos fondos adecuadamente, lo que va en contra de los principios originales de la legislación de regalías. Utilizando principalmente datos del Tribunal de Cuentas del Estado de Río de Janeiro, discutimos el impacto de la entrada de grandes sumas de dinero en los nueve municipios que componían la región productora de petróleo en el estado de Río de Janeiro en ese momento y las formas en que se utilizaron estos fondos en el período 1997/2009. Por último, para dar al lector una idea del impacto de estos recursos en la realidad local en el período en cuestión, elegimos el desempeño educativo de las respectivas redes de enseñanza.

Palabras clave: petróleo; regalías; economía; Río de Janeiro; Petrobrás.

* Possui doutorado em História Econômica pela Universidade de São Paulo. Professor titular de História Econômico-Social da Universidade Federal Fluminense. *E-mail:* cezarhonorato@id.uff.br.

<http://lattes.cnpq.br/1850505747754574>. <https://orcid.org/0000-0003-4212-7395>

Recebido em 16 de junho e aprovado para publicação em 21 de julho de 2024.



The impact of oil revenues on the quality of life in oil-producing municipalities in the state of Rio de Janeiro (1997-2009)

Abstract

The article discusses the impact of the distribution of oil royalties in Brazil, focusing on the producing municipalities of Rio de Janeiro. Recently, there has been severe criticism in the media and in the National Congress about the use of these resources, arguing that many municipal managers have not managed these funds properly, which goes against the original principles of the royalties legislation. Primarily using data from the Rio de Janeiro State Court of Auditors, we discuss the impact of the influx of large sums of money on the nine municipalities that made up the oil-producing region in the state of Rio de Janeiro at the time and the ways in which these funds were used in the period 1997/2009. Finally, in order to give the reader an idea of the impact of these resources on the local reality in the period in question, we chose the educational performance of the respective education networks.

Keywords: oil; royalties; economy; Rio de Janeiro; Petrobrás.

L'impact des revenus pétroliers sur la qualité de vie dans les municipalités pétrolières de l'État de Rio de Janeiro (1997-2009)

Résumé

L'article examine l'impact de la distribution des redevances pétrolières au Brésil, en se concentrant sur les municipalités productrices de Rio de Janeiro. Récemment, l'utilisation de ces ressources a fait l'objet de critiques sévères dans les médias et au Congrès national, arguant que de nombreux gestionnaires municipaux n'ont pas géré ces fonds correctement, ce qui va à l'encontre des principes initiaux de la législation sur les redevances. En utilisant principalement les données de la Cour des comptes de l'État de Rio de Janeiro, nous examinons l'impact de l'afflux d'importantes sommes d'argent sur les neuf municipalités qui composaient la région pétrolière de l'État de Rio de Janeiro à l'époque et la manière dont ces fonds ont été utilisés au cours de la période 1997/2009. Enfin, pour donner au lecteur une idée de l'impact de ces ressources sur la réalité locale au cours de la période en question, nous avons choisi la performance éducative des réseaux éducatifs respectifs.

Mots clés : pétrole ; royalties ; économie ; Rio de Janeiro ; Petrobrás.

石油收入对里约热内卢州产油城市生活质量的影响 (1997-2009)

摘要

本文讨论了巴西石油收入分配对产油城市的影响，重点关注里约热内卢州的产油城市的石油资源使用税这笔收入对城市发展的影响。最近一段时期，巴西媒体和国会对产油州的石油资源税的使用提出了严厉批评，认为许多产油城市的管理者没有妥善管理和使用这些资金，这违背了巴西关于设立资源使用税的立法初衷。作者主要利用里约热内卢州审计院的数据，讨论里约热内卢州石油产区的九个城市的石油收入使用情况及其对当地居民生活的影响。本文的分析数据来自 1997/2009 年期间，各个产油市的资源使用税的管理和使用的财务报告和审计报告。为了让读者了解这些资源税对 9 城市居民生活的影响，我们比较分析了这些城市利用石油收入投资基础教育所取得的经验，它们的成败与得失。

关键词：石油；资源使用税；经济；里约热内卢；巴西石油公司

Die Auswirkungen der Öleinnahmen auf die Lebensqualität in den ölproduzierenden Gemeinden im Bundesstaat Rio de Janeiro (1997-2009)

Zusammenfassung

Der Artikel erörtert die Auswirkungen der Verteilung der Öleinnahmen in Brasilien, wobei der Schwerpunkt auf den ölproduzierenden Gemeinden von Rio de Janeiro liegt. In letzter Zeit wurde in den Medien und im Nationalkongress heftige Kritik an der Verwendung dieser Mittel laut, da viele kommunale Verwalter diese Mittel nicht ordnungsgemäß verwaltet haben, was den ursprünglichen Grundsätzen der

Lizenzgebührengesetzgebung zuwiderläuft. Vor allem anhand von Daten des Rechnungshofs des Bundesstaates Rio de Janeiro wird erörtert, wie sich der Zufluss großer Geldsummen auf die neun Gemeinden der damaligen Ölförderregion im Bundesstaat Rio de Janeiro auswirkte und wie diese Mittel im Zeitraum 1997/2009 verwendet wurden. Um dem Leser eine Vorstellung von den Auswirkungen dieser Mittel auf die lokale Realität im fraglichen Zeitraum zu vermitteln, haben wir schließlich die Bildungsleistung der jeweiligen Bildungsnetze ausgewählt.

Stichworte: Öl; Lizenzgebühren; Wirtschaft; Rio de Janeiro; Petrobrás.

Nos últimos anos, vemos um grande bombardeio da mídia brasileira e no Congresso Nacional condenando a o modelo de distribuição dos royalties e demais rendas oriundas da exploração do petróleo e do gás para os estados e municípios produtores de petróleo, com destaque para o estado do Rio de Janeiro.

Uma das mais fortes argumentações diz respeito a forma como os gestores municipais, principalmente, vem gastando esses vultosos recursos, pois, deste modo, não estariam atendendo aos princípios que regeram a lei dos royalties à época de sua promulgação.

Este artigo objetiva retomar os termos do estudo por mim coordenado intitulado *Análise comparativa da gestão de recursos públicos da região dos municípios produtores de petróleo do Estado do Rio de Janeiro*, publicado em 2005 pelo Observatório Urbano Estado do Rio de Janeiro em parceria com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT) (Honorato, 2005).

A escolha sobre o recorte cronológico prende-se ao fato de ser este período – 1997-2009 - os primeiros anos de implantação da chamada Lei do Petróleo (Brasil, 1997) que amplia a legislação anterior, especialmente a lei 7.880 (Brasil, 1989) e passa a garantir aos municípios produtores do petróleo com royalties e Participações Especiais e demais receitas oriundas de leilão de outorga.

O ano de 1999 por termos, por um lado, uma série bem expressiva de dados e, por outro, pois após essa data, outros municípios também passaram a receber por atividades *off-shore*, além de novos campos de petróleo terem sido descobertos.

De outro modo, o período em apreço está diretamente relacionado aos municípios que estavam identificados então como sendo aqueles que estavam na zona principal de produção da Bacia de Campos. Mais ainda, o período compreende o monopólio de extração de petróleo pela Petrobras e que ainda não estava sendo explorado o chamado pré-sal, descoberto pela Petrobras em 1996 e somente em 1909 começou a ser explorando de forma não comercial em 2008 entrou em produção comercial.

Os royalties representam uma das mais antigas formas de remuneração por utilização de recursos escassos e não-renováveis, para o estudo em questão, do petróleo e gás natural.

No caso brasileiro entendem-se royalties, como compensações financeiras pagas pelos concessionários do campo de petróleo – cujos contratos estão na etapa de produção de petróleo ou gás natural, incluindo-se 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 (Brasil, 1997).

Além dos royalties, *stricto sensu*, o Brasil possui mais três formas de remuneração pela extração de petróleo e gás natural. Pagamento pela ocupação ou retenção da área, o bônus de assinatura e as participações especiais. As duas primeiras, são pagas diretamente a Agência Nacional de Petróleo (ANP), de acordo com o orçamento da mesma e em conformidade com a Lei do Petróleo (Brasil, 1997), com seu excedente sendo destinado ao Tesouro Nacional.

Já as participações especiais foram instituídas pelo artigo 50 da Lei nº 9.478 (Brasil, 1997). Nela constava, de maneira geral, que campos com alta rentabilidade ou um grande volume de produção, pagariam um adicional, além dos royalties, a governo federal, estados e municípios beneficiados.

Convém reafirmar que o princípio fundante da existência dos royalties é o de gerar recursos para que as zonas produtoras, por um lado, possam gerar novas possibilidades econômico-sociais para garantir que ao término da produção do petróleo, tenha como sobreviver; por outro lado, possibilitar a ação rápida dos poderes constituídos para atuar em caso de acidentes de todos os tipos, inclusive, ambientais.

Deste modo, somente prescrutando a forma como a Região arrecadava e alocava os seus recursos ao longo de um período, podemos extrair lições para o futuro. Como a nossa perspectiva maior era perceber tendências mais gerais na gestão pública exatamente por isso, buscamos não identificar o campo de forças políticas e eleitorais dos Municípios e dos seus gestores.

Visando ter-se termos de comparação, neste artigo buscamos utilizar as fontes do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (2009, 2010), atualmente disponibilizado em www.tce-rj.gov.br.

Tal opção metodológica já era motivo de explicitação no estudo anterior, por se tratar de uma fonte com alto grau de confiabilidade, quer pela origem da informação, quer pela comprovação processual de sua ocorrência. Mais ainda, os estudos e dados disponibilizados pelo TCE-RJ para os municípios da região em apreço, são passíveis de comparação com os demais municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Seguindo o mesmo princípio, utilizou-se os dados presentes na série dos Estudos Socioeconômicos dos Municípios Fluminenses onde cada realidade municipal é analisada em

“per si”, além da Análise Comparativa dos Municípios Fluminenses, que se trata de um estudo mais global e comparativo considerando os 90 municípios considerados pelo TCE-RJ.

Após coletar-se os dados de cada um dos 9 municípios identificados como pertencentes a região produtora de petróleo - Armação dos Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra -, buscou-se agregar os dados considerando a região com o um todo. Trata-se de uma Região “construída” especificamente para este trabalho, tendo como pressuposto o fato de os 9 Municípios serem considerados produtores de petróleo e comporem a principal área de influência geopolítica-econômica do setor no país, além de manterem uma contiguidade territorial.

Evidentemente, essa opção metodológica nos remete ao problema de diluir as diferenças locais. Isto não é pouco se considerarmos a diferença de porte econômico e social de Campos dos Goytacazes ou Macaé, por exemplo, de Carapebus ou Quissamã. Contudo, como a nossa opção foi de perceber o processo mais amplo pelo qual passa a região como um todo, em relação aos resultados do estudo anterior, acreditamos que as possíveis distorções sejam compensadas por uma visão mais ampla.

Para efeito deste artigo, buscando analisar com mais cuidado a questão das receitas dos municípios e elegemos o impacto do aumento dessas receitas no desenvolvimento da educação por ser esta um dos objetivos na legislação referida como forma de “alavancar” o desenvolvimento regional.

Convém ressaltar as dificuldades que um pesquisador encontra ao buscar informações municipais disponibilizadas pelo poder local. Os dados referentes aos orçamentos municipais e contas públicas não se encontram disponíveis na internet com clareza, precisão e atualização, apesar da legislação assim o obrigar.

Aliás, tal questão merece ser enfatizada: a falta de informações confiáveis e de fácil acesso aos pesquisadores e a sociedade civil como um todo. O princípio da transparência – elemento fundamental da Boa Governança – não foi seguido pelos gestores municipais da Região.

A região

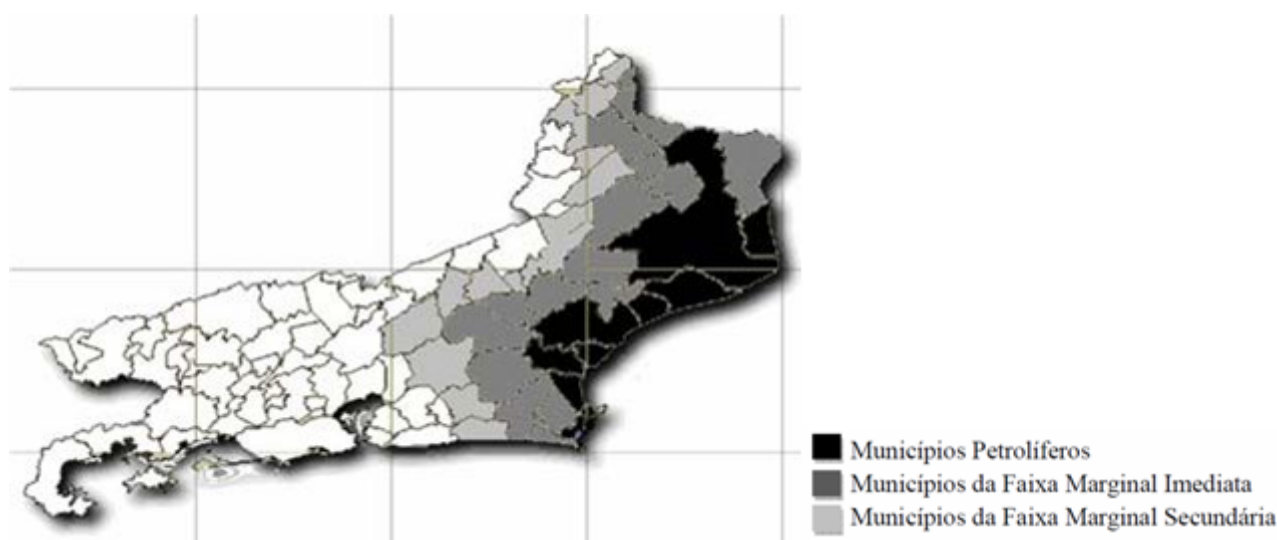
De acordo com a Lei nº 2.004 (Brasil, 1953, art. 27), com nova redação através da lei 7.453 (Brasil, 1985), A região dos Municípios Produtores de Petróleo do Estado do Rio de Janeiro entre 1987 e 2009 compreende os Municípios de Armação dos Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das

Ostras e São João da Barra, localizados tanto na Região Norte, quanto na Baixada Litorânea do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com a projeção da extensão dos limites territoriais na plataforma continental.

Trata-se de uma região com uma área de 7.921,6 Km², representando, portanto 18,1% de todo o território fluminense, na qual se distribui uma população de 793.075 habitantes em 2000 (5,52% da população do Estado do Rio de Janeiro), sendo 545.948 eleitores.

Historicamente, trata-se de uma região agrícola, com predomínio da atividade sucroalcooleira se considerarmos os municípios de Carapebus e Quissamã; de agropecuária diversificada – inclusive com alguma produção de cana-de-açúcar – como Casimiro de Abreu e São João da Barra; municípios de grande presença turística como Armação dos Búzios, Cabo Frio e Rio da Ostras; e, finalmente, Campos dos Goytacazes e Macaé que apresentam historicamente um mix dessas várias atividades, além de ser um centro comercial regional importante.

Mapa 1 – Estado do Rio de Janeiro com destaque para os Municípios produtores de petróleo



Fonte: arquivo do autor.

Por se tratar da região maior produtora de petróleo e gás do Brasil, os municípios ora em destaque, que se encontravam em franca decadência econômica devido a crise agônica da agropecuária fluminense, passaram a ter a possibilidade de um novo ciclo de crescimento econômico e desenvolvimento econômico-social face a magnitude de recursos provenientes da renda mineral que foram aportados nas municipalidades.

Os royalties e participações especiais no Brasil

No caso brasileiro, entende-se por *royalties* as compensações financeiras pagas pelos concessionários do campo de petróleo – cujos contratos estão na etapa de produção de petróleo ou gás natural, incluindo-se 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:

Segundo a Lei do Petróleo [...] entende-se como “campo de petróleo ou de gás natural como uma área produtora de petróleo e/ou gás natural, a partir de um reservatório contínuo ou de mais de um reservatório, a profundidades variáveis, abrangendo instalações e equipamentos destinados à produção. O conceito de campo de petróleo e gás natural considera aspectos geológicos, econômicos e de engenharia”. Cada campo de petróleo é delimitado por uma área geográfica e sua operação é regida por um contrato de concessão celebrado entre a Agência Nacional de Petróleo (ANP) e a concessionária atuante na área (ANP, 2001 *apud* Honorato, 2005, p. 43).

A “Participação Especial” foi criada pelo art. 50, da Lei nº 9.478 (Brasil, 1997). Este artigo estabelecia um pagamento adicional para poços de petróleo que possuíssem alta rentabilidade ou um grande volume de produção. De acordo com o artigo 50 da Lei nº 9.478 (Brasil, 1997, art. 50, § 1º), o cálculo de seu pagamento, se dará através da receita bruta do poço, “deduzidos os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor”.

Para efeito deste pequeno artigo consideramos o conjunto de receitas provenientes dos *royalties*, participações especiais, assinaturas e demais recursos oriundos da exploração do petróleo e gás, como se fora *royalties* ou renda petróleo visando facilitar o leitor. Urge lembrar que no estudo de 2005 as receitas encontram-se devidamente separadas e explicitadas nas tabelas.

Receita de royalties e participações especiais

O aumento da exploração de petróleo e gás na plataforma continental da região que compõem os municípios fluminenses produtores de petróleo, vem ascendente desde o final da década de 1990, sendo responsável pelo expressivo aumento da produção petrolífera brasileira. Não é por outra razão que a cota-parte dos *royalties* e demais receitas provenientes de sua exploração é crescente e impacta diretamente na arrecadação das administrações municipais.

Observando a tabela ao lado, podemos perceber que os 9 municípios fluminenses produtores de petróleo receberam no ano de 1997 o equivalente a U\$230.138.494,21, ao câmbio da época e, 11 anos depois, a receita atingiu U\$1.112.905.027,93, embora esta receita de 2009 apresentasse um decréscimo em relação ano anterior de aproximadamente 24% em decorrência da sobrevalorização do real frente ao dólar, moeda utilizada como

base para cálculo das participações governamentais. Tal consideração explica a diminuição da receita do ano de 2009 em relação ao de 2008.

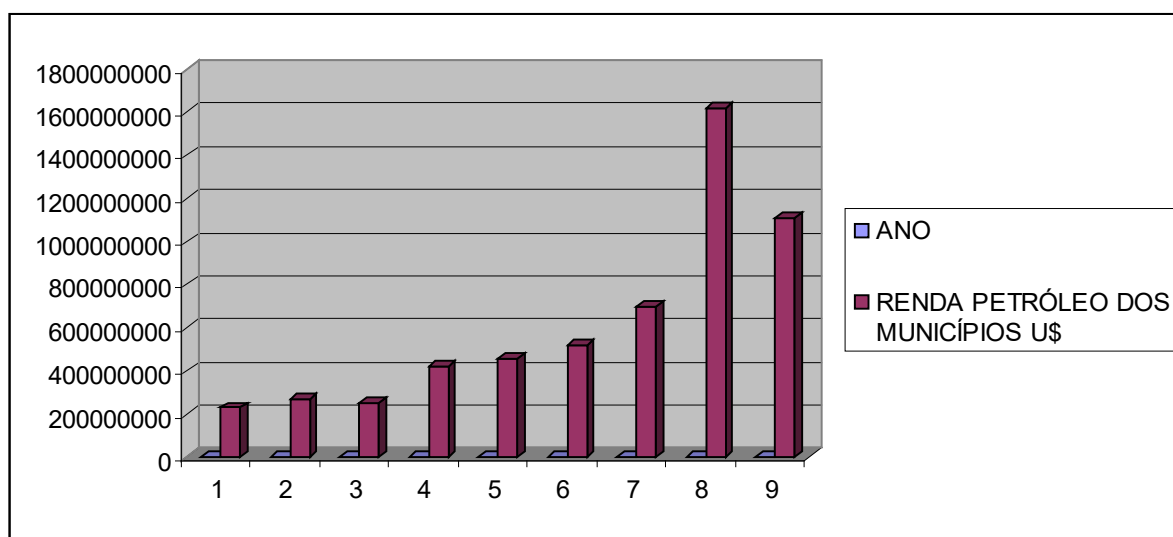
Tabela 1: Obs.: câmbio à época - BCB

| Ano | Renda petróleo dos municípios U\$ |
|------|--------------------------------------|
| 1997 | \$230.138.494,21 |
| 1998 | \$268.975.079,76 |
| 1999 | \$251.937.134,20 |
| 2000 | \$420.911.593,05 |
| 2001 | \$455.148.662,84 |
| 2002 | \$520.501.492,53 |
| 2003 | \$699.468.267,44 |
| 2008 | \$1.620.250.000,00 |
| 2009 | \$1.112.905.027,93 |

Fonte: TCE-RJ

Demonstrando de uma outra forma, podemos perceber o salto de receita - fruto do aumento da exploração de petróleo e gás da Bacia de Campos – entre o ano de 2003 (fim do período anteriormente estudado) e 2008/2009.

Gráfico 1: Renda petróleo dos Municípios U\$



Fonte: TCE-RJ

Podemos notar com mais atenção o comportamento da receita dos royalties na região no biênio 2008/2009 se atentarmos para a cota-parte de cada município no período reproduzida abaixo:

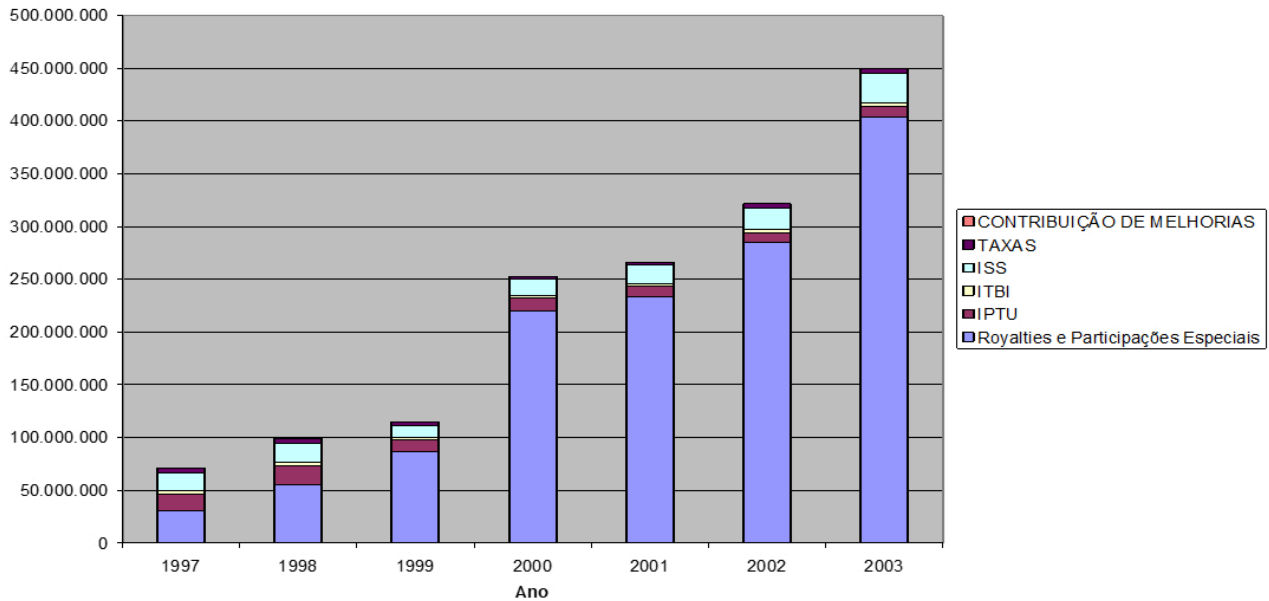
Tabela 2: Receita dos royalties – 2008/2009

| 2008 | | 2009 | | ANO |
|-------------------------|----------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|
| 1,70000 | | 1,79000 | | |
| R\$ | US\$ | R\$ | US\$ | MUNICÍPIO |
| 1.193.126.000,00 | 701.838.823,53 | 887.200.000,00 | 495.642.458,10 | Campos dos Goytacazes |
| 36.905.000,00 | 21.708.823,53 | 22.900.000,00 | 12.793.296,09 | Carapebus |
| 517.468.000,00 | 304.392.941,18 | 367.300.000,00 | 205.195.530,73 | Macaé |
| 155.244.000,00 | 91.320.000,00 | 94.700.000,00 | 52.905.027,93 | Quissamã |
| 149.134.000,00 | 87.725.882,35 | 159.700.000,00 | 89.217.877,09 | São João da Barra |
| 66.495.000,00 | 39.114.705,88 | 41.600.000,00 | 23.240.223,46 | Armação dos Búzios |
| 205.686.000,00 | 120.991.764,71 | 128.900.000,00 | 72.011.173,18 | Cabo Frio |
| 344.516.000,00 | 202.656.470,59 | 233.900.000,00 | 130.670.391,06 | Rio das Ostras |
| 85.851.000,00 | 50.500.588,24 | 55.900.000,00 | 31.229.050,28 | Casimiro de Abreu |
| 2.754.425.000,00 | 905,00 | 1.992.100.000,00 | 1.112.905.027,93 | TOTAL |

Fonte: TCE-RJ

Reafirmando, temos que o município de Campos dos Goytacazes lidera com folga a recepção destes recursos, apesar do decréscimo da receita em 2009, com uma receita proveniente da renda mineral atingindo a cifra de **R\$1.193.126.000,00**, fruto da conversão de **U\$701.838.823,53** a que tinha direito.

Há que se notar que a inserção de recursos desta magnitude a cada ano, possibilitaria às administrações municipais alavancarem o crescimento econômico alternativo a indústria do petróleo, a preservação e recuperação ambiental, o desenvolvimento social, enfim, a melhoria da qualidade de vida da população atualmente e no futuro.

Gráfico 2: Receitas próprias, em US\$ (1997/2003)

Fonte: TCE-RJ

Obviamente, um aporte de recursos de tal magnitude numa mesma e pequena região em tão pouco espaço de tempo, seria para alavancar qualquer projeto de desenvolvimento que se pensasse, desde que as políticas públicas apontassem nesta direção. Se, em 2005, analisando os dados 1997/2003, já questionávamos acerca do impacto desses recursos no desenvolvimento regional ou da qualidade de vida de sua população, com o aumento brutal da arrecadação, buscamos rever a sua aplicação.

No Estudo de 2005, apontávamos que:

Independentemente de utilizarmos as receitas é marcante e a participação das demais fontes de receita é razoavelmente constante. O diferencial está nominal em reais ou em valor real, em dólar, o crescimento da receita dos royalties, insistimos, na participação cada vez mais crescente dos Royalties e, em menor escala, das Transferências do Estado que retratam, em grande parte, o impacto da extração mineral (Honorato, 2005, p. 27).

Ao observarmos o comportamento da receita da Região ao longo do período 1997/2003, pudemos perceber a brutal dependência aos recursos dos royalties e participações especiais na composição das Receitas Próprias, visto um crescimento que podemos considerar como baixo dos tributos como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), que poderiam garantir uma maior saúde financeira dos Municípios. O crescimento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) retrata muito mais o efeito multiplicador das atividades derivadas do petróleo, do que de uma política deliberada de melhoria da arrecadação própria.

Quando consideramos os dados 2008 e 2009, chegamos as mesmas conclusões pois que a dependência média dos municípios com relação a receita dos royalties atingiu 48,78%. Mais ainda, São João da Barra, Campos dos Goytacazes, Rio das Ostras e Quissamã apresentam uma dependência superior a 50% de seus orçamentos com relação a renda petróleo!

Tabela 3: Dependência dos Royalties.

| MUNICÍPIO | DEPENDÊNCIA DOS ROYALTIES | |
|-----------------------|---------------------------|--|
| | % | |
| Campos dos Goytacazes | 62,00% | |
| Carapebus | 44,00% | |
| Macaé | 33,00% | |
| Quissamã | 56,00% | |
| São João da Barra | 74,00% | |
| Arnação dos Búzios | 38,00% | |
| Cabo Frio | 34,00% | |
| Rio das Ostras | 59,00% | |
| Casimiro de Abreu | 39,00% | |
| MÉDIA | 48,78 | |

Fonte: TCE-RJ.

De forma ilustrativa, convém observarmos o estudo realizado pela Fundação CIDE/RJ acerca da autonomia financeira dos Municípios fluminenses. Neste estudo, temos que em 1999, Municípios como Quissamã (1,9%), Carapebus (1,3%), Casimiro de Abreu (3,2%), São João da Barra (3,9%) e Rio das Ostras (8,7%) tinham os índices de autonomia financeira muito baixa, expressa entre parêntesis.

Somente Macaé (15,8%) e Campos de Goytacazes (13,5%) apresentam alguma autonomia em caso de ocorrer a interrupção do repasse de royalties e do ICMS referente à extração petrolífera. Logo, mesmo nestes dois últimos casos, no cenário de esgotamento da exploração economicamente viável de hidrocarboneto, a crise seria terrível com reflexos imediatos e profundos para a qualidade de vida da população.

Tabela 4: Autonomia de receita própria (2009)

| MUNICÍPIO | AUTONOMIA DE RECEITA PRÓPRIA (2009) |
|-----------------------|-------------------------------------|
| Campos dos Goytacazes | 6,70% |
| Carapebus | 1,50% |
| Macaé | 33,90% |
| Quissamã | 1,90% |
| São João da Barra | 5,60% |
| Arnação dos Búzios | 18,10% |
| Cabo Frio | 14,00% |
| Rio das Ostras | 10,80% |
| Casimiro de Abreu | 14,00% |
| MÉDIA | 11,83 |

Fonte: TCE-RJ.

Se em 2009 houve uma relativa melhora com relação a autonomia financeira dos municípios da região, com destaque para Macaé (33,9%). Mesmo Campos dos Goytacazes (6,7%), o maior arrecadador de royalties, não conseguiu implementar um novo ciclo de desenvolvimento econômico alternativo ao petróleo que garantisse um aumento de sua autonomia de receita. Isto sem falar em Carapebus (1,5%) e Quissamã (1,9%).

Enquanto na média histórica do período 1997-2003 o percentual médio de dependência de transferências da União e do Estado, incluindo os Royalties, era de 88,5% da receita, em 2009, o percentual médio diminuiu para 82,56%, que, ressalve-se, foi impactada pela queda da arrecadação de receita proveniente dos hidrocarbonetos em 2008/09 (pagos em 2009), de acordo com a conjuntura de crise anteriormente explicada.

Mais ainda, como os municípios de Macaé, Rio das Ostras e Cabo Frio tiveram uma forte expansão do setor imobiliário, houve um aumento da receita de IPTU e de ITBI no intervalo dos últimos 5 anos, ocorreu um aumento das receitas de IPTU e de ITBI – receitas próprias municipais -, o que minorou em termos, a dependência em relação às transferências federais e estaduais, incluindo neste caso os royalties.

Tabela 5: Receita de transferências

| MUNICÍPIO | RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS |
|-----------------------|---------------------------|
| Campos dos Goytacazes | 84% |
| Carapebus | 96% |
| Macaé | 62% |
| Quissamã | 95% |
| São João da Barra | 93% |
| Armação dos Búzios | 78% |
| Cabo Frio | 77% |
| Rio das Ostras | 81% |
| Casimiro de Abreu | 77% |
| MÉDIA | 82,56 |

Fonte: TCE-RJ.

Realmente merece sempre pontuar a não ocorrência de um ciclo virtuoso de desenvolvimento na região considerada que permita gerar alternativas de geração de negócios, renda e emprego nos municípios que seja alternativo a exploração petrolífera, recurso finito. O quadro anterior demonstra a total dependência das transferências estaduais e federais para compor as receitas municipais

Análise de algumas despesas dos municípios da região:

Como os objetivos deste artigo são modestos, buscamos apontar como indícios para a discussão acerca da boa aplicação da renda mineral na melhoria da qualidade de vida dos munícipes da região, buscamos apontar brevemente o grau de comprometimento das receitas municipais com os gastos de custeio (folha de pagamentos, manutenção etc.).

Tal indicador é importante para que possamos perceber a destinação dos recursos públicos. Toda gestão municipal necessita de garantir um quadro de servidores bem remunerados para garantir a execução dos serviços privativos do poder público. Ao mesmo tempo, garantir a manutenção dos seus serviços. Contudo, um alto grau de comprometimento da receita municipal representa duas coisas: a) a utilização da administração pública como forma de atender, via empreguismo e cargos comissionados, a interesses políticos específicos e não do bem comum; e, b) diminui a capacidade de investimentos que melhora a qualidade de vida da população como um todo através de

obras urbanas variadas, melhoria na educação, na saúde, na assistência social, etc., além de fomentar novas atividades econômicas

Tabela 6: Relação custeio x receita

| MUNICÍPIO | RELAÇÃO CUSTEIO X RECEITA | |
|-----------------------|---------------------------|--------------|
| | (2003) | (2009) |
| Campos dos Goytacazes | 76,00% | 74,00% |
| Carapebus | 92,00% | 106,00% |
| Macaé | 76,00% | 77,00% |
| Quissamã | 74,00% | 96,00% |
| São João da Barra | 71,00% | 78,00% |
| Arnação dos Búzios | 78,00% | 98,00% |
| Cabo Frio | 70,00% | 93,00% |
| Rio das Ostras | 46,00% | 85,00% |
| Casimiro de Abreu | 89,00% | 83,00% |
| MÉDIA | 56,00 | 87,78 |

Fonte: TCE-RJ, elaboração própria

Ao analisáramos o quadro acima, podemos perceber que o grau de comprometimento das receitas municipais com o custeio saltou de 56% em 2003 para 87,78%, embora a receita dos royalties, como já vimos anteriormente, tenha aumentado exponencialmente no mesmo período.

Mesmo recebendo algo próximo a um bilhão e duzentos mil reais em 2008, a administração municipal de Campos dos Goytacazes – o que menos compromete receita com custeio - conseguiu comprometer 74% de sua receita com a conta custeio! E, o que dizer de Carapebus que gasta de custeio mais do que arrecada ao longo do ano, incluindo transferências várias, royalties, receitas próprias etc.?

Tabela 7: Investimento per capita x receita - 2009

| 2009 | | | |
|-----------------------|---------------------------------|-----------------|---------------------------|
| MUNICÍPIO | INVESTIMENTOS PER CAPITA R\$ | % DA RECEITA | RECEITA PER CAPITA R\$ |
| Campos dos Goytacazes | 356,19 | 11 | 3280,05 |
| Carapebus | 82,52 | 2 | 4374,76 |
| Macaé | 902,92 | 16 | 5726,8 |
| Quissamã | 598,76 | 7 | 8499,65 |
| São João da Barra | 3673,06 | 52 | 7069,96 |
| Armação dos Búzios | 163,77 | 4 | 3813,18 |
| Cabo Frio | 99,41 | 5 | 2020,42 |
| Rio das Ostras | 507,65 | 12 | 4098,3 |
| Casimiro de Abreu | 198,95 | 4 | 4670,45 |
| MÉDIA | 731,47 | 12,56 | 4839,29 |

Fonte: TCE-RJ

Os dados expostos na tabela acima, precisam ser observados com atenção: afinal, o investimento do município de São João da Barra em 2009 na ordem de 52% de sua receita pode ser considerado atípico, visto que no ano anterior investiu R\$ 1265,86 per capita, o que equivalia a 19% do total de sua receita. Ressalve-se ainda que, em grande parte estes investimentos objetivaram atrair para o município o complexo do Porto do Açú.

Seguindo esse raciocínio, recalculamos a tabela acima excluindo São João da Barra. Neste caso, a média dos investimentos municipais fica em 6,78%, o que equivale a R\$ 323,35 per capita, de um montante de receita per capita de R\$ 4.053,73. Trata-se de um nível de investimento muito abaixo dos demais municípios fluminenses que, inclusive recebem uma cota-parte de royalties muito pequena.

E por que isso? Advogamos que a razão primacial do baixo índice de investimentos está na destinação da maior parte de seus recursos, inclusive dos royalties e participações especiais para cobrir o custeio das administrações municipais, conforme a tabela anterior.

Agora, como antes, não temos dúvida em afirmar que

O que mais impressionou a equipe ao longo da pesquisa foi o volume de gastos realizados na função Administração e Planejamento. Isto porque, trata-se de uma função que contempla as atividades de manutenção da máquina pública e, portanto, atividade-meio. Salvo melhor juízo, pelos dados, podemos afirmar que ocorreu um “inchamento” da burocracia nos vários Municípios estudados (Honorato, 2005)

O baixo investimento na geração de emprego e renda e no desenvolvimento de novas atividades econômicas demonstra a falta de um projeto de desenvolvimento claro para a Região e/ou para cada município individualmente, para além da extração do

petróleo. Mesmo nos Municípios vocacionados ao turismo, como Armação dos Búzios e Cabo Frio, de acordo com os dados de despesa, não demonstram uma clara preocupação em canalizar recursos para o fomento desta atividade.

Ao contrário, começam a sofrer com a falta de investimentos em saneamento, habitação e urbanização, elementos hoje considerados internacionalmente como capazes de, a longo prazo, diminuir o fluxo turístico de maior renda – inclusive internacional – pela perda da balneabilidade de suas praias e do aumento da degradação urbana. Isto, sem considerar o rápido processo de favelização que vem ocorrendo em Macaé, Campos dos Goytacazes e Rio das Ostras.

Com relação aos investimentos na melhoria da saúde dos seus munícipes, não encontramos elementos que garantam um aporte mais qualificado na área por parte dos gestores. Uma das formas de melhorar o quadro dos serviços públicos de saúde municipal seria a assinatura de um Pacto de Gestão de Saúde.

De todos os municípios da região, apenas Campos dos Goytacazes assinou o Pacto de Gestão da Saúde proposto pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro visando a melhoria da gestão da saúde local e a implementação definitiva e com qualidade do Sistema Único de Saúde. Os demais, ao não assinarem tal Pacto, deixam de garantir investimentos qualitativos na saúde. Afinal,

A formulação desse pacto facilita a identificação de situações essenciais tanto para o gestor do sistema, como para os trabalhadores da saúde e, claro, para o usuário da rede. O aspecto mais relevante da arquitetura do pacto de gestão é a que permite identificar critérios de necessidades para o bom funcionamento do sistema. É só no âmbito de um “pacto” que é possível, realmente, perceber, prever e administrar o risco à saúde individual e coletiva. Os determinantes sociais e a visão positiva da saúde emergem com mais eficácia na lógica de um “pacto” e não da gestão por instância de poder, ainda que integradas. É preciso deixar bem claro que não existe o doente federal, estadual, municipal ou comunitário. Existe o cidadão que está exercendo o direito constitucional de ter acesso à saúde, que o sistema único deve oferecer (Trevisan; Junqueira, 2007, p. 893)

A perda de recursos derivados da má qualidade dos sistemas educacionais municipais da Região, merece, ainda, atenção. O índice de ineficiência escolar atinge algo em torno de 47% dos alunos. Como os dados das despesas aparecem por função e, neste caso, agrupando Educação e Cultura, a opção metodológica foi no sentido de agregar todo o gasto como se fora somente em Educação, no que pese o fato dos Municípios gastarem muito dos seus recursos em shows. Independentemente disso, teríamos uma perda da ordem US\$ 15.216.534,35 por ano pelo sistema, devido à ineficiência escolar.

Embora não tenhamos neste momento os dados para o cálculo da ineficiência escolar, podemos contar hoje com os dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Tabela 8: IDEB - ensino fundamental - Rede Municipal

| MUNICÍPIO | MÉDIA DAS SÉRIES | MÉDIA DAS SÉRIES |
|-----------------------|------------------|------------------|
| | INICIAIS | FINAIS |
| Campos dos Goytacazes | 3,3 | 3,1 |
| Carapebus | 4,1 | 3,6 |
| Macaé | 5 | 3,7 |
| Quissamã | 4,3 | 3,8 |
| São João da Barra | 3,3 | 3,6 |
| Armação dos Búzios | 4,5 | 3,6 |
| Cabo Frio | 4,6 | 4 |
| Rio das Ostras | 5,3 | 4,7 |
| Casimiro de Abreu | 4,8 | 3,7 |
| MÉDIA | 4,36 | 3,76 |

Fonte: TCE-RJ.

Observemos que o mesmo IDEB considerando os resultados do Estado do Rio de Janeiro como um todo, apontou para as médias 4,7 para as séries iniciais e 3,8 para as séries finais. Ora, no caso das primeiras séries, a média regional ficou abaixo da estadual, sendo que Campos dos Goytacazes e São João da Barra, muito abaixo.

No caso das séries finais, também temos uma média abaixo da estadual, sendo que, mais uma vez o sistema educacional do município de Campos dos Goytacazes apresenta uma performance muito abaixo da estadual, demonstrando a pouca preocupação na utilização dos recursos da renda petróleo na alavancagem do seu sistema educacional. Em caso contrário, encontramos o sistema educacional de Rio das Ostras que teve uma avaliação muito acima dos demais sistemas do Estado do Rio de Janeiro.

Exatamente pelas questões anteriormente elencadas, somos partícipes da opinião manifesta no estudo realizado pelo Instituto Nacional de Tecnologia:

No que toca ao impacto social do desenvolvimento da indústria do petróleo [...] pode-se dizer que, de uma forma que engloba todos os municípios, as seguintes tendências foram identificadas: o mal-gastar os recursos públicos disponíveis em função da falta de planejamento e da ausência de controles e amarrações institucionais e sociais dos orçamentos municipais; no 'epicentro' do impacto (Macaé e, secundariamente, Rio das Ostras) crescimento urbano acelerado e desordenado, especulação imobiliária, favelização, pressão contínua sobre a infraestrutura de serviços públicos; subaproveitamento local das oportunidades de emprego e renda que são gerados pelos investimentos da indústria do petróleo e pelos royalties; baixa participação das empresas do petróleo no que diz respeito aos aspectos de responsabilidade social não relacionados ao meio-ambiente; o não investimento hoje em projetos que preparem os municípios para um futuro sem a riqueza do petróleo (ou sem os royalties) (PROJETO CTPETRO, 2003, p. 29).

Não por coincidência, podemos observar um fenômeno análogo na Região dos Municípios Produtores de Petróleo. Raras são as regiões do mundo que podem dispor de um montante tão vultoso de recursos como a por nós enfocada. Também rara é a oportunidade histórica desta mesma região de alterar construir o seu futuro diferentemente do que foi o seu passado.

Finalmente, não somos defensores das propostas hoje colocadas no plano político nacional de dividir os recursos dos royalties e demais rendas do petróleo por todos os estados e municípios do Brasil, conforme alguns políticos por populismo, interesses vários ou má-fé, defendem no Congresso Nacional.

Não! A renda mineral existe para remunerar a exploração de um bem finito, que gera inúmeros e seríssimos impactos econômicos, sociais e ambientais no presente, além de garantir um desenvolvimento econômico-social para as futuras gerações impactadas pela sua exploração.

Se, como já demonstrávamos em 2005 – reafirmado nos dias de hoje – ocorre uma gestão temerária dos seus recursos pelos governos locais, a solução não está na distribuição generalizada destes recursos, pois somente teríamos mais municípios gastando mal e menos recursos.

O que advogamos é a efetiva atuação dos órgãos de controle - Tribunais de Contas, legislativos e Judiciário -, além de um controle efetivo por parte da sociedade civil sobre a utilização de tais recursos a favor de toda a sociedade.

Como citar este artigo:

ABNT

HONORATO, Cezar Teixeira. O impacto das rendas do petróleo na qualidade de vida dos municípios produtores do estado do Rio de Janeiro (1997-2009). *Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, Niterói, v. 16, n. 3, p. 443-461, set.-dez. 2024. <https://doi.org/10.15175/1984-2503-202416307>

APA

Honorato, C. T. (2024). O impacto das rendas do petróleo na qualidade de vida dos municípios produtores do estado do Rio de Janeiro (1997-2009). *Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, 16(3), 443-461. <https://doi.org/10.15175/1984-2503-202416307>

Copyright:

Copyright © 2024 Honorato, C. T. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença Creative Commons Atribuição que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.

Copyright © 2024 Honorato, C. T. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.

Editora responsável pelo processo de avaliação:

Gizlene Neder

Referências

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953*. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. 1953. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l2004.htm. Acesso em: 24 set. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985*. Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterada pela Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957, que "dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima e dá outras providências". 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7453.htm. Acesso em: 29 set. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 7.880, de 16 de novembro de 1989*. Autoriza o Poder Executivo a abrir ao Orçamento Fiscal da União créditos adicionais até o limite de NCz\$ 42.759.506.000,00, e dá outras providências. 1989. Disponível em: <https://bit.ly/4dqUgbp>. Acesso em: 27 set. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997*. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. 1997. Disponível em: <https://bit.ly/3Bnniv4>. Acesso em: 27 set. 2024.

HONORATO, Cezar Teixeira (Coord.). *Análise comparativa da gestão de recursos públicos da região dos municípios produtores de petróleo do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UERJ/UN-HABITAT, 2005. Disponível em: https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/03/analise_comparativa_da_gestao.pdf. Acesso em: 29 set. 2024.

PROJETO CTPETRO Tendências Tecnológicas. Impactos Sociais do Desenvolvimento da Atividade de Exploração e Produção de Petróleo nas Regiões das Baixadas Litorâneas e do Norte Fluminense. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Tecnologia, 2003. Disponível em: <https://bit.ly/3TL9mkY>. Acesso em: 27 set. 2024.

TREVISAN, Leonardo Nelmi; JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates. Construindo o "pacto de gestão" no SUS: da descentralização tutelada à gestão em rede. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 12, n. 4, p. 893-902, 2007. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232007000400011>

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Estudos Socioeconômicos dos Municípios 2009*. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Estudos Socioeconômicos dos Municípios 2010*. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2010.