



IBP1317_06

**AS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS E
DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL: O CASO DO MUNICÍPIO
DE MACAÉ**
Alexandre Scherman Rocha

Copyright 2006, Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás - IBP

Este Trabalho Técnico foi preparado para apresentação na *Rio Oil & Gas Expo and Conference 2006*, realizada no período de 11 a 14 de setembro de 2006, no Rio de Janeiro. Este Trabalho Técnico foi selecionado para apresentação pelo Comitê Técnico do evento, seguindo as informações contidas na sinopse submetida pelo autor. O conteúdo do Trabalho Técnico, como apresentado, não foi revisado pelo IBP. Os organizadores não irão traduzir ou corrigir os textos recebidos. O material conforme, apresentado, não necessariamente reflete as opiniões do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás, seus Associados e Representantes. É de conhecimento e aprovação do(s) autor(es) que este Trabalho Técnico seja publicado nos Anais da *Rio Oil & Gas Expo and Conference 2006*.

Resumo

As participações governamentais previstas na legislação são mecanismos que possuem origens em fatos e fundamentos diversos, o que gerou, e ainda gera, discussão nos meios acadêmicos e em debates políticos, não tanto mais no que diz respeito à sua natureza jurídica, mas no que tange à distribuição espacial que esta especial fonte de recurso gera para estados e municípios beneficiários destas importantes fontes de receita. Em paralelo, o desenvolvimento de uma atividade econômica baseada na produção de um bem natural – petróleo e gás natural – caracterizado por ser finito e não-renovável, somado ao capital intensivo aplicado por esta impactante atividade econômica que é a exploração e produção de tais recursos naturais, e de onde nasce a obrigatoriedade do pagamento de participações governamentais, torna matéria de primeira ordem o seu debate mais profundo, tendo em vista que sujeito a interesses políticos, como se denota pelos inúmeros projetos de lei em trâmite nas Casas Legislativas e que tratam do tema de maneira, muitas vezes, completamente antagônica. Deste modo, a discussão em torno do papel de Macaé, que hoje é reconhecidamente a capital do petróleo brasileiro, graças a sua importância como cidade que oferece todo o apoio para o desenvolvimento da exploração e produção de petróleo na Bacia de Campos, é de grande importância inclusive para orientar outros municípios envolvidos nesta atividade econômica.

Abstract

The government take foreseen in the legislation is a mechanism originated in several facts and foundations, which has generated in the past, and still is generating, discussions in the academic area and in political debates, not much due to its legal nature, but because of the space distribution that this special source of resource generates to States and counties beneficiaries of these important source of revenue. In parallel, the development of an economic activity based on the production of a good - mineral resource oil and natural gas – which by its nature is finite and not-renewable, added up to the intensive capital applied by this impacting economic activity which is the exploration and production of such natural resources, and from where it originates the mandatory payment for the governmental participation, imposes as a first-rate issue its deeper debate taking into consideration the political concerns as shown by the several laws in course at the Legislative Houses that handles the subject, many times, in a completely antagonic way. In this way, the discussion around Macaé role, that today is recognized as the "capital of the Brazilian oil", thanks to its importance, as a city that offers all the support for the exploration development and oil production in the Bacia de Campos, has great importance also to guide other cities involved in this economic activity.

1. Introdução

O presente trabalho traz a tona o debate sobre as participações governamentais procurando enriquece-lo com dados concretos obtidos em pesquisa realizada no Município de Macaé, tem como escopo principal proporcionar debate mais aprofundado sobre a questão, sobretudo para salvaguardar diversos outros municípios que, mais cedo ou mais tarde, darão suporte a produção de petróleo e gás natural quando as diversas bacias sedimentares brasileiras estiverem produzindo esta riqueza natural, porém impactante como sói acontecer neste tipo de atividade.

¹ Coordenador Geral da Câmara de Desenvolvimento Econômico e Social de Macaé – CDES-MACAÉ,

Entretanto trataremos especificamente da questão dos *royalties* do petróleo por ser este, ao lado das participações especiais, que acabam por beneficiar os estados, municípios e demais órgãos da administração pública face à destinação que lhe foi dada por lei. Portanto, ao tratarmos dos *royalties* entenda-se também tratar das “participações especiais” exceto quando estas sejam explicitamente assim indicadas, mesmo critério usado quando falamos em “petróleo” para os assuntos que englobem também o gás natural.

2. Participações Governamentais na Indústria do Petróleo

As participações governamentais estão previstas na Lei do Petróleo (Lei 9.478/97, Seção VI do Capítulo V) e se constituem em remuneração paga pelo pretenso concessionário, como acontece no caso do bônus de assinatura, ou pelo mesmo no caso de sucesso na sua empreitada de produzir petróleo ou gás natural. São divididas em quatro espécies, consoante se infere do artigo 45 e incisos da Lei do Petróleo: (i) bônus de assinatura; (ii) *royalties*; (iii) participação especial; e (iv) pagamento pela ocupação ou retenção da área.

Como já dito, nos ocuparemos de tratar dos *royalties*, instituto que de certa maneira, numa visão leiga ou generalista, engloba a participação especial, já que ambas têm como fonte à produção de petróleo e gás natural, sendo que esta se aplica aos campos que ultrapassem o volume de produção ou a rentabilidade esperada e informada pelo concessionário. Porém, vale destacar que as demais participações governamentais possuem conceitos de fácil compreensão expostos na Lei do Petróleo e no Decreto das Participações Governamentais (Decreto 2.705/98), para onde pedimos vênha para remeter o leitor.

2.1 *Royalties*: natureza jurídica e aspectos relevantes

Os *royalties* do petróleo têm como norma fundamental à própria Constituição Federal que no §1º do art. 20 assegura, no caso de exploração e produção de petróleo, (i) participação no resultado; e (ii) compensação financeira por esta exploração (*melhor seria ter falado em produção posto que esta sim é que gera o pagamento de compensação financeira*). De início criou-se uma celeuma quanto à natureza jurídica dos *royalties* havendo quem sustentasse ter a mesma natureza jurídica tributária e outra corrente que sustentava ser uma indenização, sendo certo que esta última nos parece majoritária, até os dias de hoje. Estamos mesmo com a corrente majoritária que tem na indenização o fato gerador da remuneração dos *royalties* pelo simples fato de que o art. 21 da Constituição Federal está inserido no Capítulo destinado a tratar dos bens “Da União”, donde se conclui que a remuneração sob comento é uma contrapartida pelo uso de tal bem, tendo, portanto, nítida natureza patrimonial.

Porém, algumas questões precisam melhor ficar esclarecidas e carece de maior indagação, como, por exemplo, o fato de que o §1º do art. 20 da CF/88 determinar que os Estados, Distrito Federal e Municípios, excluindo a União, serem os beneficiários da remuneração a título de (i) participação no resultado; e (ii) compensação financeira por esta exploração, posto que são institutos com características próprias e, ainda, por obviamente causar espécie a verdadeira proprietária do bem, que é a União, não figurar como beneficiária das aludidas remunerações.

Com efeito, não há que se confundir “participação nos resultados” com “compensação financeira”, sendo àquela uma associação aos benefícios, como acontece no caso da participação especial, daí que tal se aplica sobre o lucro da concessão e busca capturar rendas diferenciais (extraordinárias); e esta diz respeito a uma recomposição, o que faz pressupor um prejuízo experimentado, como acontece no caso dos *royalties*. Portanto, temos que no caso dos *royalties* propriamente ditos, o que há é uma recomposição em virtude do uso de um bem público. Mas, será só isto?

Esta compensação financeira, a par de remunerar a União pelo uso de um bem que lhe pertence, também possui outras conotações, tão ou mais importantes. O Ministro Nelson Jobim, por exemplo, ao compor julgamento proferido pelo Colendo Tribunal Pleno do Egrégio Supremo Tribunal Federal, nos autos do mandado de segurança nº 24.312-1/DF, expressou o entendimento, baseado no histórico da própria criação desta compensação financeira, da qual fez parte diretamente, no sentido de que se tratava de uma recomposição destinada a satisfazer as perdas que os estados, e, por conseguinte, os municípios, teriam pela não incidência de ICMS “sobre operações que se destinassem a outros estados – petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos, gasosos e derivados e energia elétrica –, ou seja, tirou-se da origem a incidência do ICMS”... “Assim, decidiu-se da seguinte forma: tira-se o ICMS da origem e dá aos estados uma compensação financeira pela perda dessa receita. Aí, criou-se o §1º do art. 20, dizendo”.

Porém, há mais. A atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural é altamente impactante, tanto em termos ambientais como em termos sócio-econômicos, na medida que toda a atividade implica num sem número de serviços de várias espécies, desde os mais pesados, como logística de armazenamento e transporte dos pesados *risers*,

passando pelo manuseio e comercialização de diversos produtos químicos utilizados em larga escala na produção de hidrocarbonetos, até o abastecimento hoteleiro de uma plataforma de petróleo, tudo tendo como base uma determinada localidade que suporta, mais do que se beneficia, de todo este aparato.

Por último e com lugar de destaque, outra característica desta indústria é que o petróleo é um recurso natural, entretanto finito e não-renovável, e ainda sem substituo a sua altura. Estes indicativos nos levam necessariamente a ter que observar que o ciclo de exploração e produção de petróleo de um determinado campo tende a zerar. É certo que toda atividade econômica traz consigo o risco do fracasso seja por forças endógenas seja por forças exógenas, mas em se tratando de um recurso natural finito e não-renovável, o risco se torna certeza. A estagnação, o declínio e o fechamento dos campos de petróleo são inevitáveis.

Portanto, tem os *royalties* especial função de servir como uma compensação financeira que visa proporcionar condições de se implementar um desenvolvimento sustentável no município impactado por esta indústria. Este desenvolvimento sustentável, entretanto, vai mais além do que garantir perfeita harmonia entre a sociedade e o meio-ambiente, senão que se preocupa em criar oportunidades para o surgimento de economias outras que garantam (justiça intergeracional), no mínimo, a manutenção do desenvolvimento econômico ocasionado pela atividade petrolífera quando esta se findar.

O prejuízo então compensado financeiramente tem o condão de minorar uma situação futura, porém certa de ocorrer, e que quando experimentada certamente atingirá os interesses de toda a sociedade que experimentou o seu crescimento, evitando assim que o esvaziamento financeiro, populacional e de infra-estrutura não crie na região cidades fantasmas como ocorrido em experiência até mesmo internacional.

Neste passo é que o Constituinte optou em transferir os recursos das participações governamentais aos Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme estabelecido no §1º do art. 20 da Constituição Federal, ou seja, mesmo que tais recursos pertençam a União originariamente, nada impede que sejam transferidos para os entes que bem quiser, sobretudo por força da política de descentralização fiscal que optou por uma sistemática de repartição das receitas tributárias.

2.2 A Bacia de Campos

A Bacia de Campos engloba uma porção que se estende do Estado do Espírito Santo até a Arraial do Cabo no Estado do Rio de Janeiro e tem uma área de cerca de 100mil Km² e lâmina d'água de 3000 m; possui 512 campos de petróleo, mais de mil poços de petróleo sob 37 plataformas e é responsável por cerca de 95% (noventa e cinco por cento) da produção marítima de petróleo e por 82% (oitenta e dois por cento) da produção nacional de petróleo.

De acordo com os conceitos de municípios produtores confrontantes, a Bacia de Campos congrega 09 (nove) Municípios: Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, São João da Barra.

Para análise do desenvolvimento econômico como processo complexo de alterações sociais através do qual a sociedade produz maior quantidade e variedade de bens e serviços capazes de satisfazer necessidades humanas com qualidade, procuraremos fazer uma pequena análise do ordenamento social estabelecido pelos Municípios limítrofes a Macaé, quais sejam, Quissamã e Rio das Ostras (ao Norte e ao Sul, respectivamente) que, por uma razão ou por outra, construíram o espaço onde mais se identifica as transformações impingidas pela lógica dos agentes públicos e privados que praticam ações sejam sociais sejam econômicas.

O Município de Quissamã possui uma população de cerca de 13 mil habitantes, divididos quase que meio a meio entre o espaço territorial urbano e rural. Sua economia advém da agricultura, principalmente cana-de-açúcar, e agora também pelo desenvolvimento da cultura do coco, tendo uma receita orçamentária *per capita* de R\$ 5.106,00/hab (base:2001) e recebeu mais de R\$50 milhões em 2005 através de repasse dos *royalties*. Interessante, entretanto, é o fato de que Quissamã não está totalmente satisfeito com tais números e, a exemplos dos demais Municípios vizinhos, lançou recentemente sua Zona Especial de Negócios, que dividida em três segmentos e situada numa área de 200 mil metros quadrados - com possibilidade de chegar a 800 mil metros quadrados – e contando com investimentos da Prefeitura da ordem de R\$ 2,4 milhões, procura também atrair empresas que atuam na área petrolífera.

O Município de Rio das Ostras também usa a mesma estratégia, um pouco mais adiantada, onde investe principalmente em lazer, mas sem perder a opção de se incluir como eventual Município receptor de empresas atuantes na indústria do petróleo e, para tanto, lançou também a sua Zona Especial de Negócios, exata e estrategicamente

localizado no limite da sua divisa com o Município de Macaé, e que, com benefícios públicos, já atraiu cerca de 73 empresas para sua área industrial. Esta Zona Especial de Negócios fica mais ou menos a 15 minutos do centro de Macaé, formando um corredor industrial que começa no limite final do território de Rio das Ostras e se estende por todo o litoral de Macaé.

Em Macaé o panorama muda de figura, a começar pela própria história da instalação da indústria do petróleo – então monopolizada pela PETROBRAS, que se deu no início da década de 70. A escolha do município macaense para receber a PETROBRAS por si só traduz fato importante para um real entendimento da natureza do *royalty* no sentido de se configurar verdadeira compensação financeira, já que se baseou em critérios técnicos fundamentados na teoria clássica de localização, onde o papel da distância disciplina vários modelos que envolvem interações espaciais. A “disciplina da distância” neste caso teve como parâmetros à relação de Macaé com o edifício-sede da Petrobrás, que fica 150Km mais perto que o litoral campista. A questão das condições ambientais também foi fator preponderante já que o pequeno porto na época pesqueiro, localizado na enseada de Imbetiba (Macaé), oferecia melhores condições que o mar bravo do Farol de São Tomé.

Ao chegar a Macaé esta indústria do petróleo encontrou uma cidade frágil, já que pertencente à parte mais pobre do Estado do Rio de Janeiro e que tinha numa decadente economia agropecuária, praticada por grandes oligopólios rurais, sua base de desenvolvimento. Macaé foi erigida à condição de vila e 29 de julho de 1813, denominada Vila de São João Batista de Macaé, iniciando seu desenvolvimento no comércio de escravos e após servindo de porta de entrada e saída do Norte Fluminense, beneficiada inclusive com a construção do canal Macaé-Campos (1844/1848), cuja obra trabalharam cerca de 10mil escravos. O canal Macaé-Campos deu origem ao primeiro ciclo econômico de Macaé já que sua ligação com o Rio Paraíba do Sul possibilitou a conquista de novos mercados para seus produtos derivados principalmente da cana-de-açúcar. O segundo ciclo econômico foi o plantio de café, já em 1895. O terceiro ciclo econômico apresenta a instalação da PETROBRAS em seu espaço territorial como um marco, sendo certo que hoje vivemos em pleno quarto ciclo econômico, com a abertura do mercado e a conseqüente mudança na aplicação e distribuição espacial dos *royalties* do petróleo.

Conforme demonstraremos a seguir com dados, o Município de Macaé apresenta números significativos e revelam certas dicotomias e angustias que traduzem um sem número de indagações e aflições do povo macaense pelo futuro reservado para a sua “Princesinha do Atlântico”.

Com um orçamento de cerca de R\$ 700 milhões (setecentos milhões de reais), metade dos quais recebidos a título de participação governamental, Macaé tem hoje instalada cerca de 6000 (seis mil) empresas, sendo que mais de 3400 (três mil e quatrocentas) ligadas diretamente a indústria do petróleo. Aliás, difícil dizer exatamente o que na verdade significa empresas ligadas diretamente à atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural, haja vista que não fosse esta atividade não haveria, por exemplo, a pujança da rede hoteleira que se encontra em Macaé.

Porém, Macaé não tinha, e ainda não tem, uma infra-estrutura preparada para suportar esta tamanha mudança em seu perfil social, econômico e de desenvolvimento. Ademais, é importante ter em conta que as receitas advindas da produção de petróleo são novas (datam de menos de 10 [dez] anos), porém os reclamos e necessidades sociais são antigos e se acumularam durante décadas. O resultado é que parcela importante dos *royalties* são usados para satisfazer estes reclamos advindos de uma pressão social por uma infra-estrutura urbana e de serviços públicos que precisam de imediata atenção (reclamos sociais). Ou seja, os *royalties* estão sendo direcionados para fazer o que não se fez no passado e ainda manter o presente, pouco sobrando para o futuro.

A Prefeitura de Macaé está verdadeiramente empenhada em desenvolver o Município de forma sustentada e com foco no futuro, e quanto a isto faz bem lembrar algumas estratégias adotados pelo Chefe do Executivo e também por uma gama de representantes do Legislativo Municipal. Já em época de campanha assistimos pessoalmente o então candidato e atual Prefeito Riverton Mussi visitar diversas sociedades civis organizadas e com elas se comprometer que seu corpo de Secretários seria escolhido através de uma lista a ser encaminhada por cada uma destas ONG's afeita à pasta e que assim foi efetivamente feito.

Portanto, o critério técnico aplicado à escolha, com certeza despertou um maior esforço do Poder Público para atingir suas metas, bem como possibilitou que a sociedade civil tenha no executivo um representante capaz de ser um canal de comunicação entre o público e o privado, de modo a socializar as decisões e práticas da gestão municipal.

Paralelamente, os administradores públicos de Macaé vivem a procura de informação e experiências de sucesso para implementar na localidade os seus melhores resultados, bem como se identifica um movimento de internacionalização do Município que busca, através de visitas e celebração de convênios, se inserir em diversos mercados, tais como: Reino Unido, China e Angola.

Ocorre que, Macaé não é só bônus e possui dados alarmantes. Segundo o Ministério da Saúde Macaé ostenta a triste 16ª posição no *ranking* das cidades mais violentas do País, registrando um aumento de 86% (oitenta e seis por cento) no número de homicídios (conforme divulgado no Jornal O Debate de 27 de novembro de 2005), provavelmente alavancado pela triplicação dos seus habitantes no espaço dos últimos trinta anos. Ainda na questão de segurança pública, Macaé possui o maior número de mortes violentas.

Um exemplo bastante significativo para caracterizar a flutuação da população macaense é a rede hoteleira que funciona no pico durante a semana, sendo que nos finais de semana e feriados a cidade muda de feição e os hotéis ficam com espaços ociosos a espera do retorno dos mais de 40 mil empregados que trabalham na indústria, mas que aqui somente vêm a trabalho, em sua grande maioria. Ou seja, o final de semana se recente do esvaziamento populacional, quando, o comércio local poderia estar usufruindo as riquezas desta indústria, mas que desaparecem junto com os diversos idiomas e sotaques estrangeiros que simbolizam esta indústria.

Por outro lado, é sabida que uma das características mais marcantes da indústria do petróleo é a ubiqüidade do seu capital, revelando pouco adiantar o anuncio dos altos investimentos privados se este capital, via de regra, se dissolve pela remessa para diversas outras localidades, não entrando no veio da ordem social e econômica local. Deste modo, de nada adianta, em termos de ônus, por exemplo, o Porto de Imbetiba registrar uma média de 430 atracações de embarcações, um movimento de 230 mil toneladas de carga por mês, a impressionante marca de 5.400 (cinco mil e quatrocentos) caminhões, com até 60 toneladas, por ano, circulando por suas estreitas ruas do centro da cidade, se o produto de todo este serviço muitas vezes se reduz ao pagamento de salários e de alguns poucos impostos.

No que tange a infra-estrutura, temos também que apontar alguns dados reveladores. O Hospital Municipal de Macaé, por exemplo, recentemente entregue a população, cuja obra consumiu em torno de R\$ 50 milhões, hoje possui um custo anual maior que este valor, fato ocasionado inclusive pela demanda crescente das populações vizinhas pelos seus serviços. Ou seja, a cada ano que passa a Prefeitura de Macaé gasta com o pleno funcionamento do Hospital Municipal o montante que seria capaz de construir um outro igual e ainda com sobras!

A educação no Município também merece levantamento de alguns dados, começando pelo projeto em andamento da construção de Pólo Universitário, com custo estimado de pouco mais de R\$ 9.000.000,00 (nove milhões de reais) inclusive com a implementação da Universidade Municipal de Macaé, pioneira no estado do Rio de Janeiro. Enquanto estas iniciativas não acontecem o Município segue custeando o transporte de Universitários para os demais centros de ensinos localizados nas cidades vizinhas o que lhe consome mais R\$ 6.800.000,00 (seis milhões e oitocentos mil reais) anuais. Em janeiro de 2005, se matricularam no ensino básico a cargo da municipalidade, cerca de 5.000 (cinco mil) novos alunos, que se somaram aos mais 1.800 (mil e oitocentos) novos alunos matriculados em Julho do mesmo ano. Com os mais 7.000 (sete mil) novos alunos matriculados no início deste ano, a Prefeitura se viu obrigada a construir mais 88 (oitenta e oito) salas de aula distribuídas nas suas mais de 100 (cem) escolas destinadas aos quase 40.000 (quarenta mil) alunos desta rede.

As questões do transporte e pavimentação de ruas também merecem destaque. O transporte, como de resto aconteceu por quase todo o Brasil, foi tomado por transporte alternativo praticado irregularmente, que competiam com os ônibus municipais e por pesados caminhões que transitam nas estreitas ruas da cidade. Coube então planejar modelo de transporte baseado em experiência de outras regiões, tendo a Prefeitura investido na construção de vias expressas e de 07 (sete) novos terminais para implementar o transporte integrado com intenção de desafogar o trânsito já caótico nos horários de pico.

Por tudo isto é que entendemos que a distribuição espacial dos *royalties* necessita de uma maior discussão sobre suas características, sobretudo para dar uma dimensão real da sua importância e papel da sua economia, suprimindo sua deficiência ocasionada pelo papel secundário que teve face à grandiosidade que o tema “quebra do monopólio do petróleo” usufruiu no cenário que alterou todo o ordenamento legal desta indústria.

2.3 A distribuição espacial dos Royalties

O presente tópico buscará apresentar tão-somente a forma pela qual se dá a distribuição espacial dos royalties aos entes da Federação beneficiados por este pagamento. Para tanto relembremos que estamos posicionados no sentido de que os *royalties* são espécie de compensação financeira que busca possibilitar que economias envolvidas por este mecanismo possam se manter quando exaurir a produção de petróleo e gás natural que ensejaram o seu recebimento.

Portanto, não se discutirá nem se analisará a evolução da legislação atual senão para gizar um único fator essencial para esta análise: o conceito de Estados e Municípios produtores. Outrossim, a análise que se propões gira em torno do recebimento desta compensação financeira aplicada pela produção de petróleo e gás natural na Bacia de Campos, portanto, trata-se de analisar a distribuição destes pagamentos pela produção de hidrocarbonetos *offshore*.

Porém, deve ser destacado que esta distribuição espacial tem em conta duas legislações aplicáveis a espécie já que a Lei do Petróleo a par de revogar as anteriores legislações que tratavam da indústria do petróleo, manteve expressamente a distribuição de parcela dos *royalties* tal como se dava por obediência aos ditames da Lei 7.990/89. Explica-se: A Lei 7.990/89 previa o pagamento de *royalties* na proporção de 5% (cinco por cento) e trazia no seu bojo a forma pela qual dar-se-ia esta distribuição de riqueza. Porém, a Lei do Petróleo, em seu artigo 47, aumentou a alíquota para 10% (dez por cento) e, ainda, estabeleceu duas formas distintas para a distribuição espacial dos *royalties* em que (i) na forma do art. 48 manteve os critérios então estabelecidos pela Lei 7.990/89 para a parcela de 5% (cinco por cento) e (ii) introduziu uma nova forma de distribuição especial especificada no art. 49 do mesmo diploma legal para a segunda parcela de 5% (cinco por cento) do total de 10% (dez por cento) disposto em Lei.

Ocorre que ambas as formas de distribuição partem de um critério estabelecido pela Lei 7.990/89, regulamentada pelo Decreto 01/91, baseado no conceito de região geoeconômica e da extensão dos limites territoriais dos estados e municípios litorâneos. Desta forma, é que Macaé, Município litorâneo localizado no Norte-Fluminense do Estado do Rio de Janeiro, confrontante à Bacia de Campos, recebe valores diferenciados pela produção de petróleo e gás natural, no montante de R\$165.200.000,00 (cento e sessenta e cinco milhões e duzentos mil reais) para a parcela distribuída na forma da Lei 7.990/89 e de R\$ 99.600.000,00 (noventa e nove milhões e seiscentos mil reais) para a parcela superior a 5% (cinco por cento) e distribuída na forma estabelecida pela Lei do Petróleo.

Desta forma logo se vê que o critério utilizado pelo legislador não mantém uma coerência, posto que faz os beneficiários serem compensados por critérios distintos, mas que geram consequência danosa para os Municípios de igual forma, já que os impactos sofridos pela produção de petróleo são os mesmos e os valores recebidos diferem por uma imposição legal que não traz lógica em sua metodologia. Há ainda que se ressaltar que estes expressivos valores estão sujeito a toda uma sorte de fatores externos, mas que influem diretamente na arrecadação, sendo o primeiro deles o fato de que o pagamento de compensação financeira leva em conta o volume da produção de hidrocarbonetos aferida no “ponto de medição” do poço produtor – portanto diante de uma produção elevada por força da busca da anunciada auto-suficiência, o segundo é que o petróleo produzido será valorado através de uma cesta composta pela variação cambial e o preço do petróleo no mercado internacional.

Voltando a questão dos municípios produtores, tal como definido pelo IBGE, deve ser esclarecido que este critério estabelece que o limite territorial dos estados e municípios com os poços produtores parte de um critério puramente físico que se baseia em um critério fixado pela natureza geográfica de tais entes, dos quais de suas extremidades partem dois pares de retas, uma ortogonal e outra paralela, que projetam o município para além do seu território ao encontro da plataforma continental. Por este critério pode um poço de petróleo se encontrar na dianteira de um determinado município, mas que por tal critério outro seja considerado município produtor em relação ao mesmo. Por outro lado, no que tange as linhas paralelas, este critério também não nos parece o mais apropriado, já que pode, como acontece, o município ser considerado produtor por este critério sem sofrer qualquer impacto por esta produção por não possuir em seu espaçamento qualquer atividade de apoio à exploração e produção de petróleo e ainda por este poço se localizar a mais de 100Km da costa terrestre.

Portanto é fácil se perceber que o critério estabelecido pela legislação é distorcido porque baseado em critérios objetivos sem, contudo, levar em consideração critérios subjetivos relativos aos beneficiários que podem sofrer maior ou menor impacto pela exploração e produção de petróleo e gás natural, este sim o verdadeiro aspecto que deveria nortear esta distribuição espacial, ou seja, baseada em efetivos critérios identificados pelo concreto impacto econômico suportado (daí o sentido desta compensação financeira). Esta fragilidade do critério é fácil de se perceber pelo seguinte exemplo: o Município de São João da Barra por tal critério objetivo era considerado, em 2001, município produtor, graças às operações do campo de Roncador. Porém, como o fatídico acidente envolvendo a Plataforma P-36, o

município deixou de ser produtor sofrendo uma diminuição na sua arrecadação de participação governamental da ordem de 67% (sessenta e sete por cento).

Outro dado importante é a monografia desenvolvida por Carlos Augusto Góes Pacheco e chancelada pela Agência Nacional do Petróleo (*in* A aplicação e o impacto dos royalties do petróleo no desenvolvimento econômico dos municípios confrontantes da Bacia de Campos) onde o autor demonstra que os critérios utilizados pelo IBGE na definição das linhas ortogonais e paralelas para estabelecer o conceito de município produtor acabaram por beneficiar municípios com populações menores e menores impactos industriais, *in verbis*: “Isto demonstra que os impactos dos *royalties* e participações especiais são mais significativos em localidades com população menores, como Quissamã e Carapebus, revelando a necessidade de melhor raciocínio para sua repartição, como, por exemplo, critérios socioeconômicos”.

Por último cabe apresentar alguns dados significativos que demonstram que Macaé é efetivamente o município que recebe o maior impacto ocasionado pela exploração e produção de petróleo e gás natural na Bacia de Campos: Macaé é o único município que possui instalações relacionadas diretamente com a produção de hidrocarboneto, seja relacionada à produção de petróleo e/ou gás natural, para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento. Macaé é também o único município do Norte-Fluminense que possui instalações de apoio a esta atividade tais como: ferrovia, porto, aeroporto, heliporto, oficinas de manutenção, almoxarifados, armazéns e escritórios (*in* Guia dos Royalties do Petróleo e Gás Natural, Agência Nacional do Petróleo, 2001).

3. Considerações Finais

Por todo o exposto é possível concluir que os *royalties* de petróleo e gás natural são uma espécie de compensação financeira devida pela atividade econômica desenvolvida e que se baseia em um recurso natural, finito e não-renovável e tem como principal meta prover à região impactada de um mecanismo que lhe possibilite empreender um desenvolvimento sustentável, este entendido como fomento ao desenvolvimento de uma diversificação econômica capaz de sustentar este desenvolvimento econômico proporcionado pela atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural, num esforço de afastar a possibilidade real do surgimento de verdadeiras cidades fantasmas como e quando não só o recurso natural se exaurir, mas também quando se iniciar a queda de sua produção que tende chegar ao fim, desta forma possibilitando concretizar uma justiça intergeracional.

Assim sendo se faz necessário um amplo debate sobre a questão, tendo a Bacia de Campos, por ser a mais desenvolvida, como pano de fundo e o município de Macaé como norte a ser seguido, sobretudo por não se ter notícia da existência de um debate aprofundado sobre a questão, que se limitou a vir a reboque de um assunto muito mais amplo e emblemático que foi a quebra do monopólio do exercício da atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural.

A proposição deste debate aprofundado tem como meta esclarecer e raciocinar sobre os critérios utilizados para a distribuição espacial desta importante participação governamental, sobretudo no que tange a definição de estados e municípios produtores, que, baseados num determinismo físico empregado pelo IBGE, se distanciam da realidade socioeconômica experimentada por cada um dos seus beneficiários, além de fundamentar os diversos projetos de lei que estão em pauta no Poder Legislativo e que pretendem de uma forma ou de outra trazer destinações diversas a esta distribuição espacial, sem, contudo, focalizar este impacto sentido pela região que efetivamente recebe toda a logística necessária para o desenvolvimento desta indústria.

Este anunciado debate pode ganhar força se inserido nos diversos movimentos existentes, tais como perante a Organização dos Municípios Produtores de Petróleo – OMPETRO da Bacia de Campos, cuja criação se deu exatamente com o objetivo de através da cooperação intermunicipal, trocar informações, bem como para traçar políticas regionais e que hoje vem ganhando status nacional com a criação de outras OMPETRO's, tais como a do Rio Grande do Norte, cuja liderança mais uma vez tem o município de Macaé na ponta, já que liderada pelo Chefe do seu Poder Executivo, com vistas à criação de uma entidade denominada de COMPETRO. Igualmente se pode dizer da OMPETRO, organismo formado por vereadores dos municípios produtores de petróleo e gás natural da Bacia de Campos que busca defender os interesses de suas respectivas populações e que tem também o município de Macaé como seu precursor.

7. Agradecimentos

Gostaríamos de agradecer a Prefeitura de Macaé que, através do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDEC, da Secretaria de Fazenda e da Secretaria de Obras, nos recebeu para reuniões e não se furtou à apresentar os diversos dados aqui apresentados, colaborando intensamente para o melhor entendimento e apresentação deste trabalho, que longe de ser conclusivo, até mesmo em razão das regras impostas para sua elaboração, pretende apenas provocar o debate da questão.

8. Referências

Pacheco, Carlos Augusto Góes. A aplicação e o impacto dos royalties do petróleo e gás natural no desenvolvimento econômico dos municípios confrontantes da Bacia de Campos, monografia de bacharelado, UFRJ, agosto de 2003

Piquet, Rosélia (organização). Petróleo, *Royalties* e Região. Editora Garamond, 2003.

Guerra, S.M.G. e Honorato, F., A Lei do Petróleo e a renda petrolífera no Brasil, UNICAMP

Valente, Rodrigo Serra. Desdobramento espacial da exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil: em busca de um nexo para distribuição dos *royalties* entre municípios. Trabalho apresentado no X Encontro Nacional da ANPUR, 2003

Revista Carta Capital fevereiro de 2006

Projeto CTPETRO NT 13. Impactos sociais do desenvolvimento da atividade de exploração e produção de petróleo nas regiões Baixadas Litorâneas e do Norte Fluminense - janeiro de 2003.