

ROYALTIES E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA REFLEXÃO SOBRE OS DESAFIOS DO RIO DE JANEIRO¹

Robson Dias da Silva

1 INTRODUÇÃO

O período conhecido por *boom* das *commodities* ensejou fortes efeitos sobre a dinâmica econômica e o desenvolvimento urbano-regional dos países da América Latina.² Concomitantemente à mais intensa entrada de divisas, as economias do subcontinente sofreram os efeitos do período marcado para a região pela inserção externa baseada na produção/exportação de produtos primários em maior grau que o observado em décadas anteriores, especialmente quando comparada aos anos referentes à industrialização por substituição de importações (Altomonte *et al.*, 2013; Redsur, 2014; Sinnott, Nash e De La Torre, 2010; Cepal, 2013, IMF, 2014). Algumas entre as dinâmicas territoriais mais expressivas – em termos de ritmo expansivo e inserção nas cadeias globais – foram aquelas marcadas por maior especialização produtiva orientada pela demanda externa (Carneiro, 2012; Bértola e Ocampo, 2010). Como efeito, o aprofundamento da especialização se mostrou determinante para o desempenho econômico da região, considerando as taxas de expansão do produto interno bruto (PIB) e do investimento direto estrangeiro, unicamente.

Nesse cenário, o caso brasileiro se mostrou um dos mais emblemáticos. O país, com sua ampla e diversificada matriz produtiva, esteve no rol das nações mais diretamente conectadas à dinâmica internacional, profundamente marcada pela expansão da economia chinesa, fonte principal para a compreensão da histórica trajetória de alta observada nos preços (e volume físico produzido mundialmente) das *commodities* (Pinto, 2013; Silva, 2013).

Pode-se afirmar que o Brasil foi um dos grandes beneficiados do período, quando levados em conta os indicadores relativos ao crescimento da produção doméstica e do comércio exterior, ainda que esse desempenho tenha ajudado a

1. Este capítulo traz resultados preliminares de pesquisa financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Edital Universal, entidade à qual o autor agradece o apoio recebido por ocasião da realização do trabalho. O autor agradece também ao colega Aristides Monteiro Neto pela atenciosa leitura crítica de versão anterior deste texto. Todos os erros e omissões são de inteira responsabilidade do autor.

2. Embora com ritmos e temporalidades distintos entre as diversas *commodities*, pode-se afirmar que o *boom* das *commodities* perdurou entre 2003 e 2013, ainda que de modo errático no pós-2008.

ocultar fragilidades estruturais históricas (e daquele momento em si) que respondem em alguma medida pelas dificuldades econômicas vivenciadas no pós-2014.

Do ponto de vista estritamente territorial, os rebatimentos foram claros, considerando que todas as regiões do país foram de alguma forma afetadas pela dinâmica proveniente do *boom* (Silva, 2013; Brandão e Siqueira, 2013). Da agropecuária do Centro-Oeste à extração de hidrocarbonetos no litoral do Sudeste, as atividades que comandaram o desempenho nacional durante o período tiveram sua trajetória determinada pelo vigor da demanda internacional por produtos básicos, alimentada pela fantástica dinâmica chinesa.

O bom momento vivido, entretanto, não impedia a observação dos limites e riscos inerentes ao país e seus espaços ainda que em um período de “bonança” (Silva, 2013). O crescimento da produção/exportação de *commodities* não somente ampliou a presença desses setores na estrutura produtiva nacional como também fomentou uma preocupação mais acentuada acerca dos caminhos que a maior especialização traria à economia brasileira em médio e longo prazo. Essa preocupação, ainda que de modo pouco sistematizada, se mostrava maior quanto às economias subnacionais, tendo em vista sua base produtivo-tributária mais restrita, bem como a ausência de instrumentos próprios da escala federal, em termos de promoção do investimento e regime macroeconômico (Cepal, 2013). Se, em escala nacional, a maior especialização trazia preocupação, o que não dizer das escalas menores, cada vez mais dependentes em relação aos investimentos orientados para o setor produtor de *commodity*?

Entre os exemplos subnacionais, o estado do Rio de Janeiro se apresenta como um dos de melhor acabamento. A sua dinâmica econômica (e a de diversos municípios seus) esteve profundamente atrelada aos caminhos da economia do petróleo em seu território, entendida não somente como a produção de óleo cru e gás natural em si mas também em relação a todos os investimentos a montante e a jusante, tais como armazenagem, transporte, refino e construção naval (Piquet, 2011; Silva, 2012; Jesus, 2016; Torres, Cavalieri e Hasenclever, 2013). É importante lembrar que, entre as mais importantes *commodities* transacionadas no mercado mundial, o petróleo se destacou em termos de recordes no nível dos preços, sustentando diferentes experiências nacionais/regionais pelo globo, assim como mobilizando uma gama de recursos em prol do desenvolvimento de novas tecnologias para a produção nas áreas já conhecidas e, também, a descoberta e incorporação de novas fronteiras de produção,³ especialmente no chamado Sul Global.

3. O aumento observado nos preços alargou a fronteira potencial de produção ao tornar economicamente viáveis bacias (já conhecidas ou não) com custo de produção maior, ou por conta da localização ou pelo tipo do óleo extraído, caso do pré-sal brasileiro e da Faixa do Orinoco, na Venezuela.

A produção de petróleo em território fluminense tem suas particularidades. Uma delas diz respeito à característica técnica, ou seja, ao fato de ser *offshore* (exploração na plataforma continental em águas consideradas profundas e ultraprofundas). Essa característica tem sido apontada como principal barreira à constituição de uma efetiva indústria do petróleo em território estadual, dado que as dificuldades de se trazer para a terra não são poucas. Em relação ao volume extraído em alto-mar, a etapa *downstream*⁴ da indústria do petróleo mundial tem pouco peso na estrutura produtiva fluminense, acarretando menor aproveitamento do potencial do setor em termos de geração de emprego e renda urbanos (Piquet, 2011; Silva, 2012).

Quase como a outra face da moeda, o campo das finanças se tornou um dos pilares de sustentação da chamada economia do petróleo no estado, em razão do papel que as compensações financeiras têm exercido nos cofres do estado e dos municípios de alguma forma impactados pelo setor. Como amplamente estudado, essas compensações – os *royalties* e as participações especiais – rapidamente se tornaram componente de grande importância para as finanças públicas locais, dotando a experiência estadual de quase todos os elementos que a literatura internacional elenca em termos de bênção e maldição dos recursos naturais (Silva, 2012; Serra, 2004; 2011).

Dentro dessa perspectiva, este capítulo objetiva apresentar o papel das rendas compensatórias na economia do estado do Rio de Janeiro e de seus municípios, chamando atenção para a mudança de trajetória observada com o fim da bonança. Busca-se contribuir para o debate nacional sobre o uso das compensações financeiras, recuperando a experiência fluminense e apontando algumas entre as principais questões sobre o desenvolvimento regional liderado por recursos naturais.

Para tanto, o texto se divide em duas partes principais: a primeira traz um panorama sobre a evolução das rendas compensatórias e da produção petrolífera fluminense dentro do cenário doméstico, associando as transformações no arcabouço da indústria de petróleo brasileira às mudanças observadas na economia internacional entre as décadas de 1990 e 2000, como elementos principais para a compreensão da trajetória contemporânea da economia fluminense (estado e municípios). A segunda parte elenca algumas questões e fundamentos para se repensar o caso fluminense a partir de uma lógica de desenvolvimento econômico e social nacional, buscando sublinhar as fragilidades do modelo, não como forma de esgotar o debate, mas a fim de oferecer caminhos para sua ampliação.

4. São as atividades de transporte e distribuição de produtos da indústria do petróleo, desde a refinaria até as empresas de distribuição ou até os pontos de venda ao consumidor final ou, ainda, até os estabelecimentos industriais.

2 O PAPEL DOS *ROYALTIES* NA ECONOMIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

As rendas extraordinárias auferidas por ocasião da exploração/produção de recursos naturais não renováveis têm se mostrado um dos pontos centrais no grande debate internacional sobre processos de desenvolvimento liderados ou baseados em recursos naturais (Altomonte e Sánchez, 2016; Sabaíni, Jimenez e Moran, 2015). Destaca-se que essa centralidade se expressa na necessidade de determinar o que e quanto os operadores do processo produtivo devem, bem como a quem e por quê. Por fim, quando e como esses recursos que serão pagos e utilizados se apresentam como a ponta de um *iceberg* de pesadas disputas.⁵

Em se tratando de regimes democráticos, essa sequência de questões reflete de antemão o fato de as rendas de caráter compensatório pela exploração/produção de recursos naturais estarem na arena da disputa social, e que esta, por seu turno, é determinada e delimitada por variáveis múltiplas que dependem do arranjo sócio-político-econômico de cada nação em dado tempo. Vale dizer: as decisões não são imutáveis e refletem as relações de força de uma época, aqui um dos pontos de maior desafio à questão.

Ainda que não sejam muitos os modelos de produção observados em escala global, eles apresentam diferenças que se justificam pela tentativa, caso a caso, de adaptação das condições institucionais e de produção à realidade nacional (Gobetti, 2011; Serra e Gobetti, 2012). Isso explica, em boa medida, as diversas nomenclaturas para rubricas⁶ que, em essência, representam uma mesma tentativa: a captura, via tributação, de lucro, renda extraordinária de um setor amplamente reconhecido pelos elevados ganhos e estrutura oligopolista.

Especificamente no caso brasileiro, essas rendas se tornaram parte central da dinâmica econômica e da composição fiscal das regiões produtoras de petróleo e, em razão das perspectivas de aumento da produção nacional – associada à época pela forte alta dos preços no mercado internacional –, também se tornaram objeto de intenso debate no ambiente federativo, infelizmente muito mais pela disputa em termos de sua partilha que pela reflexão sobre o seu efetivo uso pró-desenvolvimento nacional.

Em território nacional, os pagamentos devidos pelos concessionários por ocasião da exploração/produção de hidrocarbonetos variam conforme a natureza e a etapa do processo produtivo. Dado que, por força de lei, as riquezas encontradas no subsolo brasileiro pertençam à União, os concessionários da produção devem a ela o pagamento das rendas, partilhadas em seguida com outras esferas do

5. Para uma revisão sobre a economia política das rendas dos recursos naturais, ver Serra (2004).

6. Compensações financeiras, rendas extraordinárias e rendas compensatórias são algumas entre as diversas terminologias para o que se convencionou chamar genericamente de *royalties* do petróleo.

poder público e escalas subnacionais, conforme regras e critérios preestabelecidos (Gobetti, 2011).

No Brasil, as rendas compensatórias pela exploração de petróleo se dividem em quatro rubricas, cada qual com destinação e temporalidade de pagamento específicas, conforme apresentado a seguir.

- 1) Bônus de assinatura: o montante ofertado pelo licitante vencedor junto à proposta para obtenção da concessão de petróleo ou gás natural, não podendo ser inferior ao valor mínimo fixado em leilão pelo órgão regulador. Pago uma única vez, no momento de celebração do contrato de concessão.
- 2) Pagamento pela ocupação ou retenção da área: pago anualmente ao real proprietário da área como retribuição pelo uso e pela depreciação do ativo.
- 3) *Royalties*: compensação financeira devida pelos concessionários, recolhida mensalmente aos cofres da União, a responsável legal por sua partilha, conforme regras e critérios estabelecidos em lei.
- 4) Participações especiais: compensação financeira de caráter extraordinário, paga trimestralmente pelos concessionários por ocasião de excepcional volume de produção ou rentabilidade bem acima da média.

Conforme Gobetti (2011), o recolhimento dessas rendas só foi claramente estabelecido nos anos 1980, junto à promulgação da atual Constituição Federal. Ainda que sob certa dubiedade, em termos da propriedade dos recursos do subsolo e dos destinatários finais das futuras rendas, o texto já assegurava indenização às regiões produtoras e confrontantes, tanto em terra, quanto na plataforma continental.

Foi nos anos 1990, no entanto, que as mais importantes alterações no arcabouço institucional do setor petróleo brasileiro foram observadas, considerando a promulgação da Lei nº 2.004, de outubro de 1953, que, entre outras providências, criou a Petrobras e estabeleceu o monopólio estatal para todas as atividades relacionadas à exploração/produção de hidrocarbonetos no Brasil.

Primeiramente, a Emenda Constitucional de 9 de novembro de 1995 trouxe a flexibilização do monopólio estatal. Em seguida, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, regulamentou e tomou providências maiores em prol da organização produtiva e institucional do setor, entre as quais a criação de um órgão regulador, a Agência Nacional de Petróleo (ANP), em consonância com a ideia de que o Estado brasileiro deveria cada vez mais se aproximar do perfil regulador, se afastando, pois, do perfil produtor.

Com essa lei e a criação da ANP, o Estado atuaria na regulação do mercado e na celebração de contratos de concessão. Assim, aos concessionários das atividades

de exploração/produção (empresas privadas ou de economia mista) caberia o pagamento das chamadas compensações financeiras, além das demais obrigações tributárias devidas por qualquer empresa em território brasileiro. Contudo, foi com o Decreto nº 2.705, de 3 de agosto de 1998, que houve a regulamentação da metodologia de cálculo dessas rendas compensatórias, desde quando então a realidade fiscal de várias economias passou a sofrer os impactos provenientes da nova fonte de receita.

Como tributos *ad valorem*, os *royalties* (e participações especiais) são bem sensíveis às variações no total produzido, combinação essa do *quantum* físico extraído do subsolo e dos preços apresentados no mercado internacional em dado momento. Ou seja, a regulamentação dos valores devidos se deu pouco tempo antes do início da trajetória de forte ascensão dos preços das *commodities*. Em um período curto de tempo, o estado do Rio de Janeiro e alguns de seus municípios passaram a vivenciar as benesses e os dilemas da bonança dos recursos naturais.

A produção fluminense de petróleo está concentrada na porção setentrional do território estadual, na região da Bacia de Campos. Dos primeiros barris produzidos em meados da década de 1970, a pouco mais de 200 m de profundidade, à produção corrente, a mais de 7 mil metros da superfície, o estado do Rio de Janeiro se consolidou como principal província produtora do país, respondendo por 67% do total nacional (Silva, 2014). É marcante o protagonismo fluminense tanto em termos de produção e recebimento de rendas quanto em investimentos, ainda que estes sejam historicamente muito concentrados na etapa *upstream*, isto é, aquela que antecede o refino.

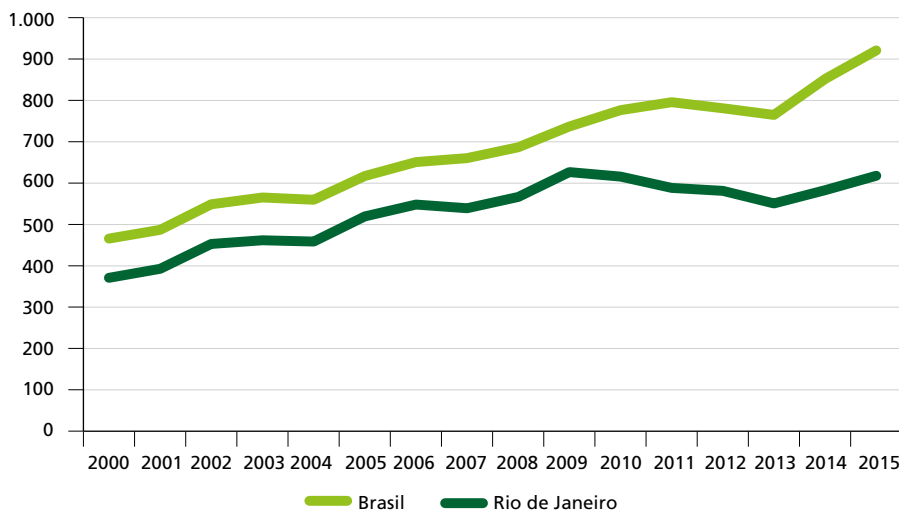
Entre 2000 e 2015, a produção brasileira de petróleo (em volumes físicos) cresceu 97,6%, trajetória acompanhada, em menor ritmo, pelo estado do Rio de Janeiro: no mesmo período, a produção na Bacia de Campos cresceu 66%, alcançando os 617 milhões de barris equivalentes de petróleo (BEP) (gráfico 1). Vale anotar, todavia, algumas mudanças importantes nas duas trajetórias.

Primeiramente, a produção fluminense cresceu fortemente até 2008-2009, a partir de quando apresenta certa redução, voltando a se recuperar mais recentemente, em 2013. Os números brasileiros, por sua vez, apontam redução apenas a partir de 2011 (indicativo de que a queda fluminense foi mitigada pela produção de outras regiões), com recuperação em 2013, em ritmo superior ao observado no caso fluminense. Isso explica porque, em menos de meia década, o estado deixou de responder por 85% da produção brasileira, passando a 65% desse valor.

Nos últimos anos, paralelo ao crescimento das rendas financeiras recebidas, o debate sobre o papel e as potencialidades do setor no desenvolvimento das regiões produtoras também se fortaleceu. Em diversas frentes, estudos foram realizados na tentativa de reflexão sobre as questões relativas ao binômio petróleo-região

(Araújo, 2001). De modo geral, as percepções sobre o tema buscavam enfatizar as peculiaridades do setor e da produção nacional, especialmente no que se refere à estrutura técnica da produção, ao grau de “arraste” e “indução” para outras atividades e, por fim, às compensações financeiras.

GRÁFICO 1
Produção de petróleo (2000-2015)
(Em %)



Fonte: ANP.

Assim, embora os impactos da atividade petrolífera fluminense tenham se apresentado limitados pela ausência de maiores encadeamentos pela estrutura produtiva regional, na forma de setores *downstream* (a fase logística, ou seja, o transporte dos produtos da refinaria até os locais de consumo), o papel das contribuições financeiras no estímulo e promoção do desenvolvimento deve ser observado, ainda que com certa reserva.

Não obstante serem reduzidos os efeitos sobre geração de emprego (capital intensiva), demandas industriais derivadas (fraco *downstream*) e recolhimento de impostos (imposto sobre circulação de mercadorias e serviços – ICMS – no destino) – quando cotejados ao potencial e ao total monetário mobilizado pela indústria de petróleo –, não se pode deixar de notar a alta importância dessa atividade no que concerne à capacidade fiscal do estado e dos municípios fluminenses.

O estado do Rio de Janeiro e seus municípios lideram o cenário nacional no que diz respeito ao recebimento de *royalties* e de participações especiais. Em 2015, o estado recebeu R\$ 2,3 bilhões (somente *royalties*), valor que correspondeu a 57,1% do total repassado aos estados produtores do país no ano (tabela 1). Espírito Santo (15,4%)

e São Paulo (10,0%) completaram a lista dos maiores beneficiários, indicando uma alta concentração desse recurso no Sudeste brasileiro.

Aos valores anteriores, todavia, devem ser adicionados aqueles referentes às chamadas participações especiais. Essa rubrica potencializa a primazia do Rio de Janeiro e demais estados do Sudeste, considerando as altas porcentagens também recebidas. O Rio de Janeiro, sozinho, concentrou 69,9% do total distribuído, enquanto as porcentagens de Espírito Santo e São Paulo ficaram na casa de 17,1% e 11,4%, respectivamente. Consideradas as duas rubricas, os três estados receberam mais de 90% do total repassado às Unidades da Federação (UFs) naquele ano.

TABELA 1
Royalties e participações especiais recebidos por estado (2015)
(Em R\$ 1 mil)

Estado	Royalties	Participações especiais	Total	Total (%)
Rio de Janeiro	2.308.763,5	2.985.883,1	5.294.646,6	63,8
Espírito Santo	62.782,4	733.786,1	1.358.568,5	16,4
São Paulo	405.523,6	489.870,0	895.393,6	10,8
Amazonas	164.328,3	36.510,9	200.839,2	2,4
Bahia	176.294,2	7.801,7	184.095,9	2,2
Rio Grande do Norte	175.939,1	4.567,3	180.506,4	2,2
Sergipe	97.724,5	979,1	98.703,6	1,2
Maranhão	32.805,8	3.141,6	35.947,4	0,4
Alagoas	27.547,5	-	27.547,5	0,3
Ceará	11.529,3	-	11.529,3	0,1
Paraná	5.405,1	-	5.405,1	0,1
Total	4.030.643,4	4.262.539,8	8.293.183,2	100,0

Fonte: ANP.

Cenário semelhante se observa quando o foco de análise é o montante destinado aos municípios brasileiros. Em 2015, apenas seis entre os 92 municípios fluminenses não receberam nenhum pagamento sob a rubrica de *royalties*. Nesse mesmo ano, segundo informe da ANP, aproximadamente 1.300 municípios brasileiros receberam algum repasse na forma de *royalties*.

Naquele ano, no total, esses municípios receberam R\$ 4 bilhões, distribuídos conforme critérios técnicos que contemplam, especialmente, a posição geográfica frente à região produtora. Aos municípios fluminenses coube 67% desse total, seguidos de longe pelos municípios capixabas (7%). Em termos de *ranking*, dos quinze maiores recebedores, oito são municípios fluminenses e respondem por 38,8% do total recebido pelos municípios brasileiros naquele ano, cabendo a Campos dos Goytacazes mais de 10% do total (tabela 2).

Não obstante esse cenário, marcado por acentuada concentração das rendas em território fluminense, dois pontos devem ser destacados, ambos relativos a mudanças importantes que se têm verificado em nível regional. O primeiro: apesar de ser evidente a primazia fluminense, é fato que está em curso um processo de desconcentração dessas rendas em desfavor do Rio de Janeiro pela incorporação de novas áreas de produção, em regiões localizadas especialmente em territórios paulista e capixaba.

TABELA 2
Os quinze municípios maiores beneficiários de royalties e participações especiais (2015)

Beneficiário	Estado	Royalties	Participações especiais	Royalties + participações especiais	Royalties + participações especiais (%)
Campos dos Goytacazes	Rio de Janeiro	406.073.704	212.329.468	618.403.172,2	11,9
Macaé	Rio de Janeiro	333.662.158	11.752.829,4	345.414.987,5	6,6
Maricá	Rio de Janeiro	141.826.001	143.908.191	285.734.192	5,5
Niterói	Rio de Janeiro	122.011.398	126.686.119	248.697.517,3	4,8
Ilhabela	São Paulo	156.947.745	82.824.491,8	239.772.236,8	4,6
Presidente Kennedy	Espírito Santo	118.595.381	69.202.634,8	187.798.015,9	3,6
São João da Barra	Rio de Janeiro	91.439.281,5	67.763.032,2	159.202.313,7	3,1
Rio das Ostras	Rio de Janeiro	112.420.401	25.791.888,4	138.212.289,7	2,7
Cabo Frio	Rio de Janeiro	112.673.237	15.737.070,3	128.410.307	2,5
Itapemirim	Espírito Santo	91.174.024,7	35.734.401,1	126.908.425,8	2,4
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	74.459.936,8	23.697.042,8	98.156.979,6	1,9
São Sebastião	São Paulo	83.660.505,8	0	83.660.505,84	1,6
Linhares	Espírito Santo	81.333.675,3	0	81.333.675,3	1,6
Caraguatatuba	São Paulo	78.193.326,6	16.216,03	78.209.542,62	1,5
Marataízes	Espírito Santo	52.782.369	10.929.555	63.711.924,02	1,2
Total municípios do Brasil		4.342.316.763	862.562.971	5.204.879.734	100,0

Fonte: ANP.

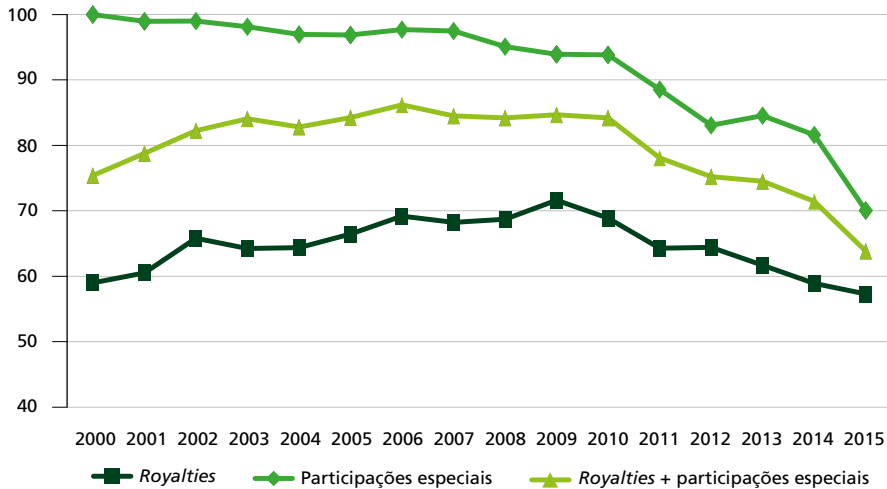
A preocupação expressa por Silva (2013), em relação aos riscos que a produção petrolífera poderia trazer ao reforçar a concentração econômica e as desigualdades regionais do país, parece ganhar importância, considerando que, mantidos os modelos e arcabouços atuais, bem como as projeções de produção, será a parcela mais rica do território nacional a mais beneficiada com as riquezas, em termos de rendas, da indústria petrolífera. A desconcentração da produção fluminense é um típico caso de “desconcentração concentrada”, que não somente abarca os dois estados mais ricos da federação como também age no sentido de reforçar o caráter litorâneo da urbanização e produção brasileira.

O segundo ponto: em paralelo à essa desconcentração, o Rio de Janeiro tem sofrido com perdas reais em razão da redução da produção em termos monetários e físicos. O fim do *boom* das *commodities* resultou na simultânea queda dos preços do petróleo e arrefecimento da demanda (interna e externa), por conta de todo o cenário crítico e de instabilidade vivenciado a partir de 2008 (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Estado do Rio de Janeiro: participação na distribuição de *royalties* e participações especiais (2000-2015)

(Em %)



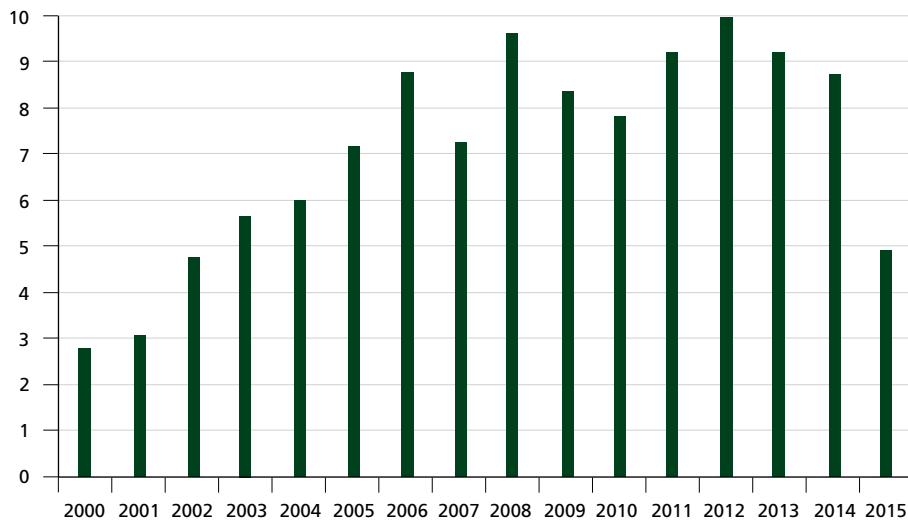
Fonte: ANP.

Nos últimos anos, os *royalties* e as participações especiais apresentaram perda de importância relativa dentro do conjunto distribuído às UFs. A título de ilustração, entre 2008 e 2015, a redução do montante recebido pelo estado do Rio de Janeiro na forma dessas rendas foi de 49%, sendo que entre 2014 e 2015 a porcentagem foi de 43%.

O mesmo se observa em termos das rendas destinadas aos municípios, embora a proeminência fluminense ainda seja marcante, tanto em termos de número de municípios beneficiários quanto nos montantes recebidos. Entretanto, observa-se abrupta queda, em valores reais, do total recebido pelos municípios fluminenses (41,2%), ao passo que para o conjunto nacional a redução foi bem menos drástica (7,1%).

GRÁFICO 3

Estado do Rio de Janeiro: *royalties* e participações especiais recebidos (2000-2015)
(Em R\$ bilhões)

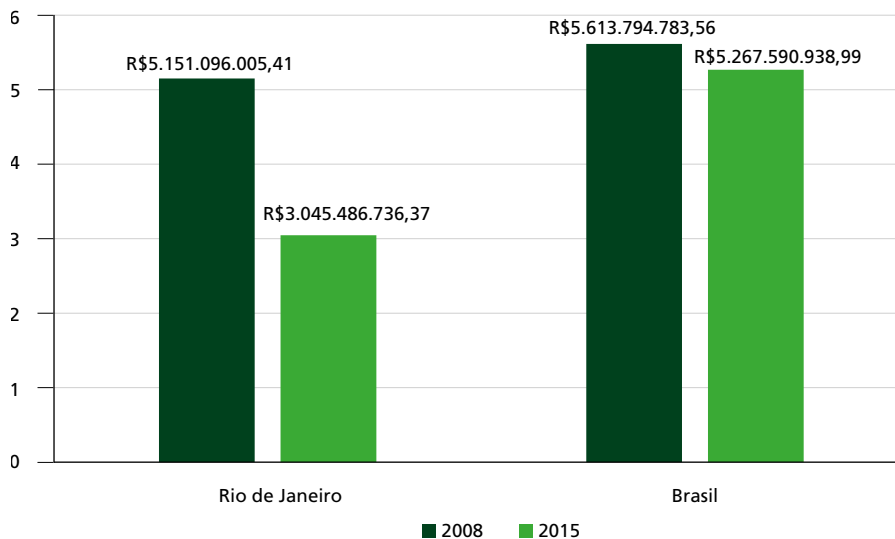


Fonte: ANP.

Obs.: Preços de 2015.

GRÁFICO 4

Royalties e participações especiais recebidos por municípios do estado do Rio de Janeiro e do Brasil (2008-2015)
(Em R\$ bilhões)



Fonte: ANP.

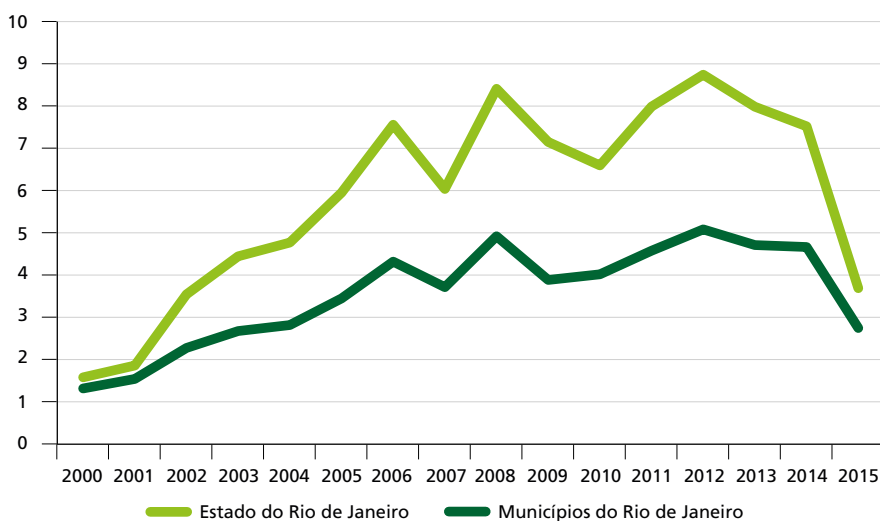
Obs.: Preços de 2015.

Essa acentuada queda explica, em boa parte, as severas dificuldades que o estado e os municípios fluminenses têm enfrentado nos últimos tempos, notadamente do ponto de vista fiscal. Tanto o governo estadual quanto os municípios produtores têm enfrentando cenário de profunda crise nas finanças públicas, explicitando não somente a dependência em relação às rendas compensatórias como a incapacidade regional de criar mecanismos mínimos que amortecem os efeitos do (sabido) fim do ciclo de bonança. Anteriormente, foi destacado que, em um curto intervalo de tempo, a região vivenciou as benesses e os dilemas da bonança dos recursos naturais; pelo observado até agora, mais curto ainda foi o tempo necessário para emergir dos desafios do pós-bonança.

Por exemplo, entre 2000 e 2015, o estado do Rio de Janeiro e seus municípios receberam, em valores totais, um montante superior a R\$ 122 bilhões, na forma de compensações financeiras que, por força de lei, são devidas pelos operadores (empresas produtoras) por ocasião da extração, com vistas não somente à mitigação/prevenção de impactos resultantes da atividade mas também, e especialmente, pelo fato de o estado não proceder cobrança de ICMS sobre a atividade.

A situação fluminense teve um primeiro momento de agravamento em finais da década de 2000, em razão da desaceleração e posterior crise internacional, o que levou os preços do petróleo à abrupta baixa no mercado internacional (gráfico 5). Entre 2000 e 2008, o preço do barril aumentou continuamente, chegando a ser comercializado a US\$ 138. Em 2009, no entanto, o valor médio foi da ordem de US\$ 40 o barril.

GRÁFICO 5
Estado do Rio de Janeiro e municípios fluminenses: compensações financeiras (2000-2015)
(Em R\$ milhões)



Fonte: ANP.

Ainda que tenha sido observada relativa recuperação no imediato pós-2009, chegando próximo a US\$ 100 o barril, a trajetória dos preços internacionais foi marcada por maior volatilidade, com observância de nova forte queda a partir de 2013, quando o preço do barril voltou ao patamar de US\$ 40. O cenário, no entanto, voltou a se agravar a partir de 2013, quando o volume das compensações financeiras se reduziu drasticamente, retornando a patamares vistos em meados da década anterior, com clara tendência de contínua queda.

Os impactos nas finanças do governo estadual, por exemplo, tornaram-se claros, como indicado a seguir. Em 2007, ano anterior à crise internacional, os *royalties* de petróleo correspondiam a aproximadamente 12% das receitas correntes estaduais, valor que foi reduzido para 6,1% em 2015 (tabela 3). A forte queda das receitas estaduais explica o crítico quadro das finanças públicas do estado do Rio de Janeiro, que, em 2015, fechou com um *deficit* da ordem de R\$ 4 bilhões. Não se pode esquecer que os municípios fluminenses também foram duramente afetados por esse cenário. O montante total destinado aos municípios fluminenses (todos), na forma de rendas compensatórias, caiu de R\$ 3,9 bilhões, em 2007, para R\$ 3 bilhões, em 2015.

TABELA 3
Rio de Janeiro: royalties e receitas correntes (2007 e 2015)
(Em R\$)

	2007	2015
Receitas correntes	36.071.249.000	54.883.379.592
Royalties de petróleo e gás natural	4.363.925.373	3.228.121.076
Compensação financeira de extração mineral	1.075.871	3.767.423
Compensação financeira de extração de recursos hídricos	5.650.890	5.280.272

Fonte: Secretaria Estadual de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro (Sefaz-RJ).

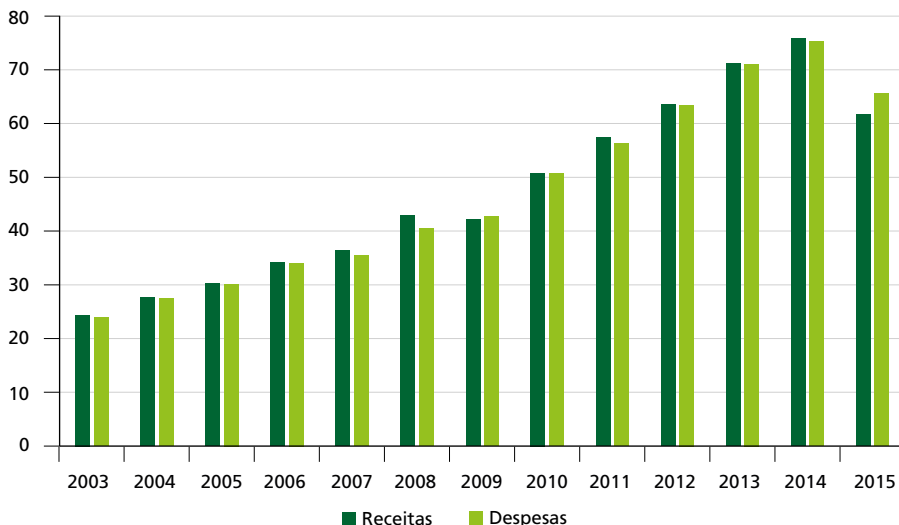
Importante observar que não apenas o volume mas também a velocidade da queda chamam atenção. A situação ganha contornos de verdadeiro drama em alguns municípios em que o perfil rentista tinha praticamente se consolidado, em termos de finanças públicas, e as despesas de custeio apresentam maior rigidez, depois de anos de expansão de compromissos por parte dos administradores.

Por fim, é importante ressaltar que os principais municípios produtores foram duramente atingidos não somente pela redução dos repasses compensatórios mas também pelos efeitos que a conjuntura política nacional tem trazido aos investimentos no setor petróleo, tendo, por certo, como maior exemplo a desestruturação observada no município fluminense de Itaboraí, em razão da paralisação das obras do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj).

GRÁFICO 6

Estado do Rio de Janeiro: evolução de receitas e despesas (2003-2015)

(Em R\$ milhões)



Fonte: Sefaz-RJ.

Obs.: Valores correntes.

3 (RE)PENSANDO O PAPEL DOS *ROYALTIES* E O DESENVOLVIMENTO NO RIO DE JANEIRO

O debate sobre o desenvolvimento liderado por recursos naturais não é propriamente um tema recente dentro da teoria econômica, com referências já nos pioneiros clássicos dos séculos XVIII e XIX.⁷ Todavia, saltos mais profundos em termos de compreensão da natureza da relação entre a exploração de recursos naturais, notadamente os não renováveis, e o grau de desenvolvimento de países e regiões só foram observados a partir da década de 1930.⁸ Não se pode negar que o ponto mais discutido nessa relação seja a chamada maldição dos recursos naturais e, dentro dela, a maldição do petróleo.

Em linhas gerais, essa maldição seria a manutenção de baixos níveis de desenvolvimento social e econômico em meio à ampla riqueza mineral de determinadas regiões. Desse modo, a melhor compreensão sobre os mecanismos que impedem que uma potencial bênção, em termos de riqueza, se converta em ampliada melhoria no bem-estar da população das regiões com grande dotação inicial de recursos não renováveis pautou vários estudos e, ainda, permanece

7. Adam Smith, em *A Riqueza das Nações*, publicado pela primeira vez em 1776, já chamava atenção para o potencial de riqueza e a divisão do trabalho entre a manufatura, as minas e a agricultura (Smith, 1996).

8. Sistematizações sobre o debate se encontram em Boianovsky (2013) e Reis (2012).

em investigação, embora com novas questões associadas às problemáticas e indagações tradicionais.

De maneira geral, uma estratégia de desenvolvimento baseada em recursos naturais não renováveis não pode prescindir de algumas reflexões, independentemente da orientação política do modelo adotado. Essas questões, interconectadas, se concentram na reflexão sobre o que se entende por desenvolvimento, seus caminhos e o futuro esperado para a região produtora. Nesse sentido, existe a preocupação com o aumento da produtividade geral do sistema econômico, a sustentabilidade ambiental e do próprio processo produtivo e, muito sensivelmente, com o futuro da atividade produtora, já que mudanças tecnológicas e do padrão de consumo da humanidade podem rapidamente tornar obsoletos usos e fins hoje socialmente atribuídos a produtos de origem mineral. Vale lembrar que um recurso natural não é, *a priori*, natural, uma vez que ele demanda e depende de chancela social, em outras palavras, que seu uso social incorra em um nível de demanda mínima para se manter todo o circuito produtivo a ele associado.

Especialmente nos países não desenvolvidos, o potencial dos recursos naturais é sempre apontado como uma janela de oportunidade para o desenvolvimento maior das forças produtivas e de elevação do bem-estar social, paralelamente à efetivação de processos de emparelhamento, com convergência de rendas, em direção às nações mais ricas. Observa-se, então, certa frustração referente a várias dessas experiências, considerando que nem de longe ocorre a efetivação desses desígnios, para o entendimento dos quais os diversos estudos aqui apontados contribuem, ainda que não haja resposta fechada sobre a problemática.

Muito possivelmente, do ponto de vista estritamente econômico, o maior debate ocorre em relação ao formato da estrutura produtiva do setor, em termos de maior abertura ao comércio exterior e ações de diversificação produtiva para além da troca ricardiana em escala global. Isso traz alguns desafios às escalas nacional e subnacionais.

Inicialmente, tanto a nação quanto os seus espaços se confrontam, em diversas medidas de intensidade, com os interesses de curto e longo prazo de poderosos representantes da indústria mundial. Destaca-se que à indústria de petróleo estão associadas várias mudanças e ações públicas e privadas de grande envergadura sobre as relações e a geopolítica internacional. Assim, em grande medida, os enfrentamentos entre os interesses nacionais, da nação ao mais local possível, podem se associar ou confrontar com interesses de grandes corporações, de poderio econômico e ação política em escala planetária. Não se faz difícil entender, portanto, que os debates sobre soberania, abertura de mercados e desregulação sejam tão presentes na discussão sobre recursos naturais não renováveis.

Decisões projetadas para serem *top-down* (de cima para baixo) se chocam muitas vezes com os interesses nacionais, bem como com os regionais e locais. A coordenação de interesses de curto prazo com objetivos de longo prazo se expressa em sérias dificuldades, não raro conflituosas e de difícil manejo político.

Sobre o caso fluminense, há que se chamar atenção para algumas questões. Como visto, os efeitos que a economia do petróleo mais claramente tem levado ao estado e aos municípios produtores são aqueles do campo das rendas, em detrimento do campo da produção, o que, de princípio, já merece destaque, considerando que em experiências nacionais marcadas pelo sucesso da estratégia do desenvolvimento baseado em recursos naturais há como característica a situação oposta. Ou seja, o lado da produção é o maior indutor do desenvolvimento econômico nas escalas subnacionais, ao passo que as rendas ficam de alguma forma concentradas em esferas governativas mais altas, capacitadas, em termos de conhecimento e instrumentos legais, ao uso das mesmas em face da maior potencialização do desenvolvimento nacional e da redução das desigualdades regionais.

Dentro de um modelo ideal, as regiões produtoras sofreriam os efeitos da dinamização produtiva a partir do maior encadeamento produtivo intersetorial, com ganhos ligados a investimentos em novas unidades e adensamento urbano, com maior integração entre a região produtora e sua vizinhança. Entretanto, dado que o caso da produção petrolífera no estado do Rio de Janeiro é marcado por baixo dinamismo dos setores relacionados ao *downstream*, tem-se o inverso: alta dependência estadual e de municípios produtores da etapa de exploração e produção *offshore*, incapazes de maiores saltos de acordo com os objetivos mencionados, tornando, naturalmente, as rendas financeiras o ponto central, do ponto de vista dos governos, de retorno da indústria petrolífera à dinâmica econômica regional.

Como sabido, em momentos de *boom* isso não se mostra um problema, aliás, até oculta dos mais desavisados as fragilidades do modelo e os desafios que da noite para o dia podem se apresentar ao conjunto social com o fim do ciclo expansivo. O caráter “petrorrentista” tem claramente se consolidado no caso dos municípios fluminenses produtores de petróleo, parte em face das facilidades (altos ganhos e rapidez) apresentadas durante o período do *boom*, parte pela própria incapacidade do país em assimilar, das experiências internacionais, os melhores caminhos e as melhores práticas de governança dos recursos naturais e do incentivo à diversificação produtiva a partir destes recursos.

É preciso enfatizar que as maiores possibilidades ao desenvolvimento socioeconômico regional advindas da produção petrolífera mundial não se apresentam no campo das rendas mas sim no campo da produção, onde as potencialidades de ganhos de produtividade, o incremento tecnológico e a geração de emprego são mais amplos, permitindo, inclusive, enxergar um cenário de desenvolvimento

das forças produtivas para além da produção do recurso que, como já destacado, não apenas é finito, mas têm certo grau de risco de ser substituído por outras tecnologias no futuro.

Além disso, a efetivação de uma verdadeira economia da produção petrolífera auxiliaria a reduzir o “petrorrentismo” e a instabilidade que isso traz, que é responsável pela grave crise pela qual passa todo o estado do Rio de Janeiro.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência observada nas regiões já beneficiárias e as perspectivas de ampliação do conjunto de regiões e municípios beneficiários – por conta da expansão da fronteira de produção ou por mudanças no arcabouço institucional – fazem da problemática alusiva ao uso dos *royalties* como instrumento de suporte ao desenvolvimento uma das questões mais urgentes da agenda regional brasileira. A constituição de políticas que consigam dar conta dos interesses/necessidades das regiões produtoras, assim como dos nacionais, é o maior desafio, considerando as dificuldades que o devido processo de construção traz dentro do ambiente federativo.

Pelo apresentado no trabalho, três questões devem ser destacadas. A primeira se refere ao equívoco de se considerar as rendas compensatórias a principal via pró-desenvolvimento regional originada da indústria de petróleo. Ainda que sejam muito consideráveis os montantes financeiros gerados, a experiência internacional sempre aponta que os exemplos de desenvolvimento regional e urbano mais inclusivos são aqueles que o perfil rentista foi sobreposto pelo perfil produtivo, em outras palavras, significa dizer que a ênfase deveria recair sobre ações de internalização e ampliação da rede produtiva, em direção a ramos correlatos, capazes de gerar maior volume de emprego, geração/incorporação de progresso técnico e, do ponto de vista fiscal, ampliar a base tributária das regiões produtoras. O Rio de Janeiro, embora tomadas algumas ações nesse sentido, ainda apresenta claro perfil “petrorrentista”, com baixa participação da etapa manufatureira da cadeia do petróleo.

A segunda questão trata da urgente necessidade de se pensar o desenvolvimento das regiões produtoras e o papel e o uso das rendas compensatórias nesse contexto. O volume financeiro recebido pode efetivamente se tornar uma bênção ou maldição conforme o uso social destinado a esses recursos. Há consenso de que a experiência fluminense tem sido marcada pelo mau uso desses recursos em termos de perspectiva para o desenvolvimento social de longo termo. Isso se deve não somente à baixa capacitação dos gestores públicos para o uso dos recursos, mas também pela clara incapacidade de se pensar arranjos institucionais efetivos que entendam as diversas escalas do desenvolvimento regional e urbano, de maneira que o uso desses recursos possa ter coordenação mínima entre os diferentes entes

subnacionais, visando à potencialização de ganhos sociais e ao compartilhamento de custos, muitos dos quais impossíveis de sustentação por um ente apenas.

Por fim, a terceira e mais urgente questão é a que se refere ao uso que a escala nacional fará das rendas compensatórias, considerando os objetivos de desenvolvimento de todo territorial do país juntamente à redução das desigualdades regionais. Os *royalties* deveriam ser instrumentos de redução da concentração de renda e não mais um fator de acentuação dos desequilíbrios regionais. Se, por um lado, as regiões produtoras merecem especial atenção por ocasião dos impactos que efetivamente sofrem, por outro, não se pode considerar razoável que uma espécie de determinismo geográfico conduza o debate sobre a divisão das rendas, se sobrepondo a necessidades e objetivos do conjunto da população brasileira.

REFERÊNCIAS

ALTOMONTE, Hugo *et al.* **Situação e tendências para uma agenda de desenvolvimento regional**. Santiago: Cepal/Unasul, 2013.

ALTOMONTE, Hugo; SÁNCHEZ, Ricardo. Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe. **Libros de la Cepal**, Santiago, n. 139, 2016.

ARAÚJO, João Lizardo. Indústria de petróleo e economia do Rio de Janeiro. *In*: FREIRE, Américo A.; SARMENTO, Carlos Eduardo; MOTTA, Marly Silva (Org.). **Um estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 249-282.

BÉRTOLA, Luis; OCAMPO, Jose. **Desarrollo, vaivenes y desigualdad: una historia económica de América Latina desde la independencia**. Madrid: Secretaría General Iberoamericana, 2010.

BOIANOVSKY, Mauro. Commodities, natural resources and growth: a study through the history of economics. *In*: YING, Ma; TRAUTWEIN, Hans-Michael (Ed.). **Thoughts on economic development in China**. New York: Routledge, 2013. p. 56-87.

BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

CARNEIRO, Ricardo. **Commodities, choques externos e crescimento: reflexões sobre a América Latina**. Santiago: Cepal, 2012. (Série Macroeconomía del Desarrollo).

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA. **Recursos naturales**. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Cepal, 2013.

GOBETTI, Sergio. Federalismo e rendas petrolíferas no Brasil e no mundo. *In*: PIQUET, Roselia (Org.). **Mar de riqueza, terras de contraste: o petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Regional economic outlook: Western hemisphere**. Washington: IMF, Apr. 2014.

JESUS, Claudiana. Labour in the Brazilian Shipbuilding Industry: a contribution to an analysis on the recovery period. *In*: VARELA, Raquel; MURPHY, Hugh; VAN DER LINDEN, Marcel (Org.). **Shipbuilding and ship repair workers around the word**. 1st ed. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016. v. 1. p. 545-560.

PINTO, Eduardo. **A dinâmica dos recursos naturais no Mercosul na década de 2000: efeito China, estrutura produtiva, comércio e investimento estrangeiro**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2013. (Texto para Discussão, n. 5).

PIQUET, Roselia (Org.). **Mar de riqueza, terras de contraste: o petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

REDSUR – RED SUDAMERICANA DE ECONOMIA APLICADA. **Subiendo la Escalera? Oportunidades, obstáculos y lecciones en torno al escalamiento de las cadenas de recursos naturales de América del Sur**. Montevideo: Red Sur, 2014.

REIS, Cristina. Desenvolvimento econômico liderado por recursos naturais: uma introdução teórico-crítica. **Informações Fipe**, p. 33-39, fev. 2012.

SABAÍNI, Juan; JIMENEZ, Juan; MORAN, Dalmiro. **El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y Caribe**. Santiago do Chile: Comissão Econômica para América Latina y Caribe, 2015.

SERRA, Rodrigo. **Contribuições para o debate acerca da repartição dos Royalties Petrolíferos no Brasil**. 2004. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

_____. O novo marco regulatório do setor petrolífero: dádiva ou maldição? *In*: PIQUET, Roselia (Org.). **Mar de riqueza, terras de contraste: o petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

SERRA, Rodrigo Valente; GOBETTI, Sérgio Wulff. Petróleo, royalties e desenvolvimento: Brasil e experiências internacionais. *In*: MONIÉ, F.; BINSZTOK, J. **Geografia e geopolítica do petróleo**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.

SILVA, Robson. **Indústria e desenvolvimento regional no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FGV Editora; Faperj, 2012.

_____. Petróleo e desenvolvimento regional no estado do Rio de Janeiro. *In*: PIQUET, Rosélia; CRUZ, José; VILANI, Rodrigo (Org.). **O desafio da abundância: 10 anos do Boletim Petróleo, royalties e região**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2013. v. 1. p. 1-200.

_____. Oil and regional development in Brazil: a study on challenges and opportunities. *In: LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION CONGRESS*, 2014, Chicago, Illinois. **Annals...** Chicago: Lasa, 2014.

SINNOTT, Emily; NASH, John; DE LA TORRE, Augusto. **Recursos naturais na América Latina**. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington: World Bank, 2010.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: uma investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril S.A. Cultural e Industrial, 1996.

TORRES, Ricardo; CAVALIERI, Henrique; HASENCLEVER, Lia. O petróleo e os enclaves do desenvolvimento econômico fluminense. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 13, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BACHA, Edmar; FISHLOW, Albert. The recent commodity price boom and Latin American growth: more than new bottles for old wine? *In: OCAMPO*, Antonio; ROS, Jaime (Ed.). **The Oxford handbook of Latin American economics**. New York: Oxford University Press, 2011.

CANUTO, Otaviano; CAVALLARI, Matheus. **Natural wealth**: is it inevitably a curse? *Bridges Africa Review*. 3rd ed. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development, July 2012. v. 1. 4-6 p.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA. **Cambio estructural para la igualdad**: una visión integrada del desarrollo. Santiago: Naciones Unidas, 2012.

FRANKEL, Jeffrey. The natural resource curse: a survey. *In: SHAFFER*; Brenda, ZIYADOV, Taleh (Org.). **Beyond the resource curse**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2012. p. 17-57.

MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014.

PÉREZ, Carlota. Dinamismo tecnológico e inclusão social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales. **Revista Cepal**, n. 100, p. 123-145, abr. 2010.

SILVA, Robson. Recursos naturais não renováveis e desenvolvimento regional: apontamentos para o caso brasileiro. *In: BRANDÃO*, Carlos (Org.). **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.