

DESENVOLVIMENTO E GERENCIAMENTO DAS TRANSFORMAÇÕES SOCIOTERRITORIAIS: OS DESAFIOS DA GESTÃO E DO PLANEJAMENTO NA ESCALA LOCAL

Irenice Aparecida Nunes de Sousa Deodato¹

Valdir Júnio dos Santos²

ST4. Reorganização do território regional: a rede urbana, as mudanças na hierarquia e na estrutura interna às cidades. Infraestrutura logística e seu papel nas mudanças territoriais.

RESUMO

A descoberta de petróleo na Bacia de Campos alterou sobremaneira a configuração sócio-política-administrativa e econômica da Região Norte Fluminense no Estado do Rio de Janeiro ao mesmo tempo que lançou novas bases à perspectiva de desenvolvimento na região. Nesse contexto, vinculado ao fato da Constituição de 1988 ter permitido maior autonomia administrativa e financeira a estados e municípios, o presente artigo tem como objetivo analisar a composição dos gastos públicos sociais e orçamentários do período de 1999 a 2016 (analisando o período da abundância, estabilidade e queda nas taxas de recebimento) no município de Quissamã. Nesse cenário, esse município apresenta-se como um dos grandes beneficiários das rendas do petróleo, visto que, na década de 1990, a “febre emancipatória” que acometeu o estado do Rio de Janeiro também aportou nesse município, já com a abertura orçamentária e administrativa advinda da Constituição Federal. Os resultados da pesquisa apontam que, apesar do município ser altamente dependente dessas rendas, também depende de outras fontes de recursos para dinamizar o seu desenvolvimento socioeconômico e a construção de padrões mais justos de redistribuição de acesso a bens e recursos públicos.

Palavras-Chave: Orçamento. Rendas petrolíferas. Justiça Intergeracional.

ABSTRACT

The discovery of oil in the Campos Basin has greatly altered the socio-political-administrative and economic configuration of the North Fluminense region in the State of Rio de Janeiro, while at the same time laying new foundations for the

¹ Mestre em Planejamento Regional e Gestão da Cidade, UCAM Campos – RJ.

² Professor do Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade, UCAM – Campos/RJ

development prospect in the region. In this context, due to the fact that the Constitution of 1988 allowed for greater administrative and financial autonomy for states and municipalities, this article aims to analyze the composition of public social and budgetary expenditures from the period 1999 to 2016 (analyzing the period of the abundance, stability and fall in rates of receipt) in the municipality of Quissamã. In this scenario, this municipality presents itself as one of the great beneficiaries of oil revenues, since in the 1990s the "emancipatory fever" that affected the state of Rio de Janeiro also contributed to this municipality, already with the budgetary and administrative opening coming from the Federal Constitution. The results of the research indicate that although the municipality is highly dependent on these incomes, it also depends on other sources of resources to boost its socioeconomic development, and the construction of fairer patterns of redistribution of access to public goods and resources

Keywords: Budget. Oil Rents. Intergenerational Justice.

INTRODUÇÃO

Muitos estudos teóricos e empíricos buscam compreender a dinâmica dos gastos públicos, porém são unânimes em apontar que não existe uma composição perfeita na esfera da aplicação que assegure um desenvolvimento adequado. A literatura que analisa a relação entre o tamanho do governo e o crescimento econômico deixa em segundo plano a composição dos gastos públicos e a consequência na taxa de crescimento de um país.

É perceptível que o efeito dos gastos públicos na economia é uma preocupação recorrente, principalmente frente ao questionamento de como esses gastos impactam no crescimento econômico assim como sua potencialidade produtiva. O debate contemporâneo da expansão dos gastos públicos tem como princípio a diferenciação de entendimento frente às estratégias governamentais na elaboração de políticas públicas que visam potencializar o bem-estar dos cidadãos. O cenário sociopolítico criado sedimenta-se na perspectiva diferencial em que grupos de beneficiários tendem a dar apoio político ao governo e seus programas de transferência de renda, enquanto os que financiam essa redistribuição tendem a pressionar o governo para que ocorra a redução dos tributos ocasionando uma ação política de elevados custos.

Para Mendes (2013, p.153), a grande maioria dos autores que discute o problema do gasto público no Brasil não considera nenhuma relação entre despesa pública e demanda social levando em conta apenas o problema macroeconômico e esquecendo-se do microeconômico, que é justamente a demanda social. E acentua

que a maneira mais adequada para compreender a demanda coletiva é por via de indicadores de “características socioeconômicas locais relacionando-os ao comportamento do gasto público”. Com isso, a evolução dos gastos públicos seguiria o comportamento da demanda social representada por bens e serviços públicos de acordo com a realidade econômica territorial específica. Anteriormente à década de 1990, o Brasil detinha uma política de intensa participação dos governos nos investimentos em infraestrutura, porém, a partir das reformas liberais no início da década, dentre outras medidas, o Estado foi obrigado, em um curto período de tempo, a ajustar o equilíbrio orçamentário entre receitas e gastos, ocasionando a diminuição da participação do setor público na infraestrutura pública do País, visto que os gastos com seguridade social aumentaram vertiginosamente (SILVA e SANTOLIN, 2012).

Já Arretche e Vazquez (2009) salientam que o Brasil é uma federação descentralizada possuindo um alto grau de autonomia devido à transferência de responsabilidades da execução de um grande conjunto de políticas públicas aos governos subnacionais. O desempenho destas competências é afetado pela regulação e supervisão do governo federal, realidade associada a um modelo concentrador de autoridade. Para as autoras, as políticas centrais de bem-estar dos cidadãos brasileiros estão sob a competência dos governos municipais.

Com a promulgação da Constituição de 1988, foram criados significativos rearranjos das relações federativas, traduzindo na redistribuição de competências tributárias, na redistribuição dos poderes, e principalmente de recursos entre esferas governamentais, o que consideravelmente ampliou as transferências constitucionais para essas esferas, alterando a repartição do “bolo” tributário e, com isso, fortalecendo a capacidade de financiamento de gastos e abrindo, assim, novas perspectivas para a redução da dependência de cobertura das políticas sociais pelo governo federal.

Recentemente, o papel dos gastos públicos no crescimento econômico provém das teorias relacionadas ao crescimento endógeno, em que a política fiscal, as mudanças tecnológicas e o crescimento populacional são variáveis importantes inseridas num modelo capaz de acionar um diferencial de crescimento capaz de prolongar o período de convergência entre a renda per capita dos países (CÂNDIDO JÚNIOR, 2001). Essa afirmação é complementada por Rezende (1997) no sentido

de que a expansão dos gastos públicos influencia a elevação do bem-estar dos cidadãos, porém impõem pesados custos sobre determinados grupos que arcam com esses custos e que o desenho institucional passa a ser um componente importante no sentido de regular a ação política e que esses gastos refletem as preferências dos atores sociais. Diferentemente desse cenário, está o município de Quissamã, visto que possui um orçamento vantajoso em relação a vários outros municípios de mesmo porte e que não há a necessidade de repassar esses custos aos cidadãos.

Partindo desse pensamento, pode-se perfazer que o maior problema são os acessos aos recursos. Devido a um processo de descentralização desordenado, muitos entes públicos dependem de transferências para arcar com suas despesas e estas muitas vezes são efetuadas considerando a posição política, o prestígio e a vinculação partidária, associados a interesses eleitoreiros e clientelistas. Logo, propor, formular e participar da gestão de alternativas de políticas públicas é um grande desafio para a sociedade civil devido à forma de alocação dos recursos públicos (TEIXEIRA, 2002). Porém, ao que tudo indica, Quissamã não faz parte dessa desigualdade e possui capacidade orçamentária e financeira para arcar com seus gastos públicos. Essa teoria aborda o fato de que, com a descentralização, tende a criar competição política e fiscal entre os governos locais e, provavelmente, uma diminuição nos gastos públicos, porém, como impacto positivo, haveria a expansão das demandas por participação e inclusão nas políticas públicas.

O ENIGMA “DESENVOLVIMENTO”: PRINCÍPIOS

O conceito de desenvolvimento não é único e tampouco se esgota na ideia de desenvolvimento econômico, visto que muitas vezes este parece ser sumarizado na conjugação genérica de crescimento econômico alinhado aos debates do Produto Interno Bruto (PIB), Produto Nacional Bruto (PNB) ou renda per capita. Desse modo, o debate nessa seara fica restrito apenas ao aspecto quantitativo, sendo muito incompleto tomar o desenvolvimento econômico como sinônimo de desenvolvimento (SOUZA, 1997, p.14). Quando se pensa no bem-estar dos indivíduos, não resta dúvida de que existem muitas dimensões a serem solucionadas do que somente a questão monetária (SEN, 1999).

Uma das grandes questões colocadas na sociedade brasileira é o desenvolvimento nacional. Isso demonstra que, para compreender o sentido nesse processo, no caso brasileiro, faz-se necessário atentar para as especificidades históricas da realidade relacionada com “a forma histórica pela qual os homens lutam socialmente pelo destino do mundo em que vivem” (FERNANDES, 2008, p.146). A concepção de desenvolvimento está, então, relacionada com “mudanças que constituem o meio fundamental de preservação do equilíbrio social” (Fernandes, 2008, p.147), indicando que o desenvolvimento não pode ser pensado como um problema isolado de determinada sociedade, mas relacional em que está intimamente ligado aos interesses, à política e às potencialidades econômicas das nações dominantes, surgidos em função da expansão do capitalismo comercial e financeiro.

Para Sen (1999), o desenvolvimento não é traduzido como uma “fórmula”, mas sim como elemento de “eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente”. Dessa forma, o conceito de desenvolvimento está atrelado à “expansão das liberdades” reais que as pessoas desfrutam, sendo estas bases constitutivas do bem-estar dos indivíduos em sociedade. Porém esse conceito de desenvolvimento é até um pouco ilusório, visto que a liberdade é pensada como poder, autonomia e autodeterminação, em que o crescimento do PNB (Produto Nacional Bruto) ou das rendas individuais são apenas meios para a expansão das liberdades desfrutadas pela sociedade (SEN, 1999, p.17).

Furtado (1961) corrobora com a ideia de que a teoria do desenvolvimento econômico não cabe dentro das categorias de análise econômica, já que a mesma não pode explicar a dinâmica das mudanças sociais, senão de maneira limitada; porém a análise econômica é capaz de identificar alguns mecanismos do processo de desenvolvimento econômico.

Em meio a essa linha de pensamento, a ideia de desenvolvimento econômico perde força, e entra em cena o debate do crescimento impregnando o conceito com dimensões qualitativas para suprir a satisfação do bem-estar e da qualidade de vida.

Dessa forma, para Furtado (1961), o debate do subdesenvolvimento articula-se, de modo endógeno, ao processo histórico autônomo, e não a uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram o

desenvolvimento. Portanto, o subdesenvolvimento é um fenômeno específico que requer um esforço de teorização autônomo e um olhar atento sobre os países da América Latina impactados pela crise de 1930 e tiveram cortadas suas expectativas de exportação. Uma via de desenvolvimento possível foi a industrialização substitutiva com forte intervenção do Estado.

Nesse sentido, entende-se que a relevância do governo no desenvolvimento está relacionada à capacidade de incentivos para a acumulação dos determinantes do crescimento econômico. Essa interferência estatal está intimamente ligada ao fato de que, no início da década de 1980, ocorreu a adoção de políticas neoliberais, culminando na revisão do papel do Estado (Pochmann, 2010). Já, para Sen (1999), a liberdade é o ponto central para o processo de desenvolvimento e “também tem de ser amplamente aberta às pessoas da sociedade”, assim como o dever do Estado está apenas no mínimo e que esse mínimo deve ser elaborado de maneira eficiente e participativa, para que diferentes segmentos da sociedade tenham a possibilidade de imprimir uma agenda pública eficiente.

O pensamento de Sen (1999) diz que, para uma boa política pública, é necessária uma importante discussão em defesa do livre mercado captado por meio das políticas neoliberais. Nesse contexto, pode-se perceber que o Estado aparece com uma tendência monopolística, já que controla as possibilidades de poupança e de investimentos por medidas fiscais, cambiais e monetárias. Porém não se configura como um capitalismo estatal e sim como a expansão das forças produtivas, cabendo-lhe também o papel de criar, expandir e preservar as economias externas e exercer atividades destinadas a eliminar focos de crises e levar a sociedade ao desenvolvimento ordenado (IANNI, 1988).

É nítido que esse novo modelo estatal estava direcionando suas forças para formas de incentivos à acumulação do capital (Santos, 2017), e essa preocupação está presente na política econômica adotada na fase de aceleração da expansão industrial do Brasil³. Assim, o Estado é visto como um agente político e econômico capacitado em conduzir projetos de desenvolvimento⁴, tendo como objetivos não

³ Nesse período, o Brasil apresentava como plataforma desenvolvimentista um programa de substituição das importações, com objetivo de fazê-lo um país industrial e desenvolvido. “Iniciadas no período varguista, numa verdadeira confluência para a conjuntura ideológica do Plano de Metas alinhado ao projeto político de incluir de vez o Brasil nas rotas da globalização” (Santos, 2017, p.238).

⁴ A partir dos anos de 1950, os grandes projetos de investimentos em diversas áreas estavam sob o controle do Estado brasileiro permitindo uma forma de integração regional (Vainer, 2007, p.11).

apenas a expansão do produto e do emprego, mas também a busca para a superação dos desequilíbrios espaciais (PIQUET, 2007).

Para Furtado (1961), o desenvolvimento está atrelado à ideologia do “desenvolvimento nacional” na medida em que exige um processo de diferenciação nacional no quadro da economia mundial, e que, para haver desenvolvimento, é necessário individualizar-se e ter autonomia na capacidade de decisão, sem a qual não pode haver uma autêntica política de desenvolvimento. Nesse contexto, o Estado é o centro das decisões, ficando com o papel básico na consecução do projeto de desenvolvimento nacional. Essa aceção já era notada no projeto varguista quando este estabeleceu “como estratégia a articulação do enfrentamento político da pobreza e do trabalho” (SANTOS, 2017).

Oliveira (2001) aponta que pensar desenvolvimento local como “qualidade ou âncora da cidadania” é um perigo, visto que, em muitas versões, é o nome do público e não o estatal que estaria posto como um “paradigma alternativo à sociedade plagada de conflitos por todos os lados”, porém articular as dimensões somente na cidadania estaria fadado ao fracasso. A difícil definição do desenvolvimento local esteve amolgada à dicotomia de que “tudo é desenvolvimento local, então nada é desenvolvimento local”. Dessa forma, devemos estar atentos à análise de que o global não é apenas a soma dos poderes locais e que “tudo isto nos leva a colocar que a potencialidade do local está além dele; a potencialidade da cidade, no capitalismo globalizado” (OLIVEIRA, 2001, p.27).

Brandão (2014) reitera a crítica no sentido da bipolaridade “local – global” como escala única (monoescalar) para projetar o desenvolvimento, própria de uma formulação neoliberal. Esse autor analisa a dimensão espacial do subdesenvolvimento para reafirmar a importância das escalas intermediárias entre o local e o global e considera que a diversidade, a multiculturalidade, a própria extensão territorial brasileira, comumente considerada um entrave para o desenvolvimento brasileiro, ao contrário, pode significar um grande potencial para a retomada. E contextualiza que:

[...] o espaço local e regional tudo poderia, dependendo de sua vontade de autoimpulso. A capacidade do local de fundar e coordenar ações cooperativas e reflexões coletivas, baseada nas relações de reciprocidade entre os membros da comunidade local. Em escala global, a exacerbação do desenvolvimento desigual nas diversas nações e blocos de nações tem levado a crescentes diagnósticos e intervenções públicas compensatórias do processo reconcentrador (BRANDÃO, 2014, p.46).

Corroborando com essa ideia, que “abandona-se a perspectiva do desenvolvimento nacional”, Piquet (2007) complementa que:

O nacional dá lugar ao local, e a *gestão* substitui o *planejamento*. Enquanto antes o debate se centrava em torno de questões sobre as desigualdades inter-regionais, sobre as carências de equipamentos urbanos de uso coletivo e sobre a racionalização do uso do solo, agora a questão regional – urbana remete ao campo da competitividade. Entra em moda o planejamento estratégico – inspirado e baseado no planejamento estratégico empresarial – no qual se advoga que as cidades devem ser administradas como se fossem empresas: todas competindo entre si para atrair investimentos ou turistas (PIQUET 2007, p.27).

Nesse cenário, Furtado, em 1961, já enfatizava a questão do desenvolvimento ao afirmar que uma “autêntica política de desenvolvimento” apoiada na industrialização encontraria grandes dificuldades, uma vez que prevaleciam no País velhas ideologias e que, por conseguinte, essa ideia de desenvolvimento sem o aumento da inflação, com um menor custo social estaria descartada.

Cano *apud* Brandão (2014) discorda do pensamento de que o desenvolvimento esteja vinculado à industrialização e contextualiza que a imobilidade da política de desenvolvimento foi causada pelo neoliberalismo e que isso tem tido uma alta aceitação passiva, devido ao conformismo da burocracia e da classe política.

É devido a esse “pensamento único”, que invadiu o debate do desenvolvimento territorial, regional, urbano e local, que teria ocorrido o fim das escalas entre o local e o global. Foi mediante esse pensamento localista que o planejamento tornou-se altamente estratégico no momento em que converge para a elaboração de políticas públicas que foram implementadas nessa concepção teórica e analítica. Assim, desenvolvimento é diferente de crescimento econômico, implicando considerar no mesmo contexto o desenvolvimento produtivo e o desenvolvimento social (BRANDÃO, 2014).

A INSERÇÃO DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NO NORTE FLUMINENSE

A Região Norte Fluminense apresentou períodos áureos e decadentes, ocasionando, assim, a estagnação de sua economia, conforme relatam Piquet, Tavares, Monteiro (2017):

Verifica-se, contudo, que, nos anos 1970, a região perdeu a posição de grande produtora, em decorrência, entre outros fatores, da criação, em 1975, do Programa Nacional do Alcool (Proálcool) - política adotada pelo governo brasileiro para fazer frente à brusca alta dos preços internacionais do petróleo, que abalou o mundo em 1973, no que ficou conhecido como “primeiro choque do petróleo”. Os produtores da região não acompanharam as mudanças tecnológicas modernizadoras que foram adotadas pelos principais empresários do setor no plano nacional, graças aos generosos financiamentos então concedidos pelo governo federal para que o parque industrial brasileiro fosse modernizado e estruturado (PIQUET, TAVARES, MONTEIRO, 2017, p.136).

Com a descoberta de petróleo na Bacia de Campos, em 1974, em plena crise mundial do petróleo, no auge do regime ditatorial brasileiro, começaram a crescer as especulações e a grandeza dessa descoberta, que parecia indicar o prenúncio de um grande futuro para a região (CRESPO, 2003), visto que as atividades petrolíferas estavam sendo inseridas em uma região marcada pela produção da cana de açúcar e pecuária bovina em franco declínio. Esse cenário desembocou em transformações rápidas e radicais na organização do território (PIQUET, 2012).

Sobre os impactos Piquet, Tavares, Monteiro (2017, p.202) salientam que empreendimentos de grande porte, como a atividade petrolífera, acabam provocando “fracos encadeamentos nos demais setores produtivos” criando barreiras irradiadoras ao desenvolvimento regional. Dessa forma, os impactos da atividade petrolífera extrapolam a delimitação geográfica de sua atuação imediata (FERNANDES, TAVARES, CAMPOS, 2012). Já Silva Neto (2006) pontua que a principal mudança ocorrida no Norte Fluminense, com a instalação da indústria do petróleo, decorre do fato de o município de Macaé ter se transformado no principal polo econômico e gerador de empregos da região. Contudo, as regras para rateio das rendas petrolíferas criaram para a região um conjunto de municípios denominados “novos ricos”, devido às elevadas receitas auferidas.

A Região Norte Fluminense é composta por nove municípios, sendo eles: Campos dos Goytacazes, Carapebus, Macaé, Quissamã e São João da Barra (que estão localizados na denominada Zona de Produção Principalⁱ da Bacia de Campos), Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, São Fidélis e São Francisco de Itabapoana (que estão localizados na denominada Zona de Produção Limítrofeⁱⁱ da Bacia de Campos). Essa configuração demonstra que cinco dos municípios tem uma maior participação no rateio final dos royalties, e que os demais implicam em um baixo repasse e com a inexistência de recebimento de participações especiais.

O quadro 1 apresenta os percentuais adotados para a distribuição e pagamento dos royalties, sobre a produção na plataforma continental, que é o contexto em que está inserida a Região Norte Fluminense.

Quadro 1- Percentual dos royalties para os municípios com produção na plataforma continental.

| Royalties até 5 % | Royalties excedentes a 5 % |
|--|--|
| 20% estados confrontantes | 20% para os estados confrontantes |
| 17% municípios confrontantes | 17% para os municípios confrontantes e |
| 3% para os municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos | 3% para os municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos |
| 20% para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre estados e Distrito Federal | 20% para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre estados e Distrito Federal |
| 20% para constituição de fundo especial a ser distribuído entre os municípios | 20% para constituição de fundo especial a ser distribuído entre os municípios |
| 20% para a União, a ser destinado ao Fundo Social | 20% para a União, a ser destinado ao Fundo Social |

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei 9.478 de 1997 e alterações.

Conforme demonstrado no quadro 1 e apresentado na tabela 1, os municípios pertencentes à zona de produção principal, além de receberem os royalties até 5%, recebem também o excedente a 5%. Quissamã aparece em terceiro lugar, com um recebimento acumulado, de janeiro a julho de 2017, no valor de R\$ 32.354.474,97 perdendo apenas para os maiores recebedores, que são Macaé (R\$ 225.451.852,58) e Campos dos Goytacazes (202.869.781,62). Já o município de São João da Barra apresentou um montante recebido de R\$ 47.399.095,80, sendo que esses valores não contemplam as participações especiais. “Essas novas modalidades de receitas arrefecem a pressão sobre os serviços públicos e equipamentos urbanos, bem como possibilitam a reversão das mesmas em políticas sociais e de geração de emprego e renda” (GIVIZIEZ e OLIVEIRA, 2003).

**Tabela 1- Recebimentos de royalties pelos municípios do Norte Fluminense – julho de 2017
(Milhões)**

| BENEFICIÁRIOS | | VALOR (R\$) | | | |
|--------------------------------|----|---------------|---------------------------|---------------|----------------|
| | | Royalties | Royalties excedentes a 5% | Total | Acumulado |
| | | até 5% | | | em 2017 |
| MACAE-RJ | RJ | 25.599.122,67 | 7.992.115,45 | 33.591.238,12 | 225.451.852,58 |
| CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ | RJ | 3.453.894,18 | 24.732.486,83 | 28.186.381,01 | 202.869.781,62 |
| SAO JOAO DA BARRA-RJ | RJ | 2.368.679,57 | 4.176.288,63 | 6.544.968,20 | 47.399.095,80 |
| QUISSAMÃ-RJ | RJ | 2.123.643,74 | 2.498.310,30 | 4.621.954,04 | 32.354.474,97 |
| CARAPEBUS-RJ | RJ | 1.796.929,32 | 373.828,48 | 2.170.757,80 | 15.301.111,35 |
| SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA-RJ | RJ | 631.965,46 | - | 631.965,46 | 4.385.691,64 |
| SÃO FIDELIS-RJ | RJ | 611.579,47 | - | 611.579,47 | 4.244.213,26 |
| CONCEICAO DE MACABU-RJ | RJ | 530.035,55 | - | 530.035,55 | 3.678.317,69 |
| CARDOSO MOREIRA-RJ | RJ | 448.491,60 | - | 448.491,60 | 3.112.423,75 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANP (2017).

Esses municípios com expressivos aportes de recursos, provenientes das atividades petrolíferas, apresentam-se completamente diferenciados da realidade brasileira ou até mesmo do restante do estado do Rio de Janeiro, sendo atrelados ao dia a dia com a abundância temporária de recursos, já que o petróleo é um recurso finito, com o intuito de promoverem “níveis mais elevados de condições de vida antes de ocorrerem possíveis alterações prejudiciais os seus interesses” (SERRA e TERRA, 2006).

Existe também o pagamento das participações especiais sobre a receita líquida de campos petrolíferos em que conste um expressivo volume de produção. Essa modalidade de pagamento apresenta critérios próprios de distribuição. Tanto para a distribuição dos royalties como das participações especiais, os critérios de distribuição seguem os estabelecidos pelo IBGE (criou o conceito de área geoeconômica), que é a base para definição de área produtora e área confrontante. Esses critérios são direcionados aos estados e municípios. No quadro 2, demonstramos os percentuais adotados para o pagamento das participações especiais sobre a produção petrolífera.

Quadro 2- Percentual da participação especial para os municípios com produção na plataforma continental.

| Participação Especial-Lei 9478 de 1997 |
|--|
| 42% para a União, a ser destinado ao Fundo Social. |
| 34% para o estado onde ocorrer a produção em terra ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção. |
| 5% para o município onde ocorrer a produção em terra ou confrontante com a plataforma continental. |
| 9,5% para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre estados e o Distrito Federal. |
| 9,5% para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre os municípios. |

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei 9.478 de 1997 e alterações.

Faz-se necessário acrescentar que a atividade da indústria do petróleo na Bacia de Campos, especificamente nos municípios pertencentes à Região Norte Fluminense, produziu impactos na configuração econômica e social e lançou novos desafios às administrações públicas locais principalmente no campo das políticas públicas que alicerçam o bem-estar social.

VALORES RECEBIDOS PELO MUNICÍPIO DE QUISSAMÃ PROVENIENTES DAS RENDAS PETROLÍFERAS

Desde a década de 1970, a atividade petrolífera na Bacia de Campos alterou sobremaneira a configuração econômica regional. Assim, é mister relatar que, desde o processo no qual ocorreu a colonização do Norte Fluminense até a vinda da indústria petrolífera, a principal atividade econômica dessa região era a indústria açucareira. Com a chegada da indústria do petróleo, essa configuração foi alterada, tanto economicamente quanto socialmente, visto que as receitas provenientes das rendas petrolíferas (royalties e participações especiais) têm injetado significativos recursos financeiros nos municípios.

Remontando o histórico de arrecadação, o município de Quissamã recebe royalties e participação especial desde ano de 1999, logo após a edição da Lei do Petróleo, passando a ter o maior PIB per capita da Região Norte Fluminense em 2013.

Tabela 2- Arrecadação de royalties e participação especial em valores correntes de 1999-2016 (Milhões).

| Ano | Royalties + PE Rio de Janeiro | Royalties + PE Quissamã |
|--------------|--|------------------------------------|
| 1999 | 254.040.687,39 | 15.900.697,84 |
| 2000 | 906.980.569,40 | 32.271.214,42 |
| 2001 | 1.096.716.770,29 | 33.598.003,95 |
| 2002 | 2.032.752.876,77 | 48.529.278,63 |
| 2003 | 2.797.885.702,20 | 63.064.726,98 |
| 2004 | 3.280.531.928,85 | 66.083.508,29 |
| 2005 | 4.076.261.003,70 | 72.982.583,90 |
| 2006 | 5.103.986.235,00 | 91.565.639,24 |
| 2007 | 4.473.574.661,97 | 124.388.669,93 |
| 2008 | 6.585.271.650,44 | 146.649.730,18 |
| 2009 | 5.772.400.501,35 | 90.969.685,66 |
| 2010 | 5.767.425.074,22 | 90.508.817,62 |
| 2011 | 7.311.314.622,26 | 94.410.013,75 |
| 2012 | 8.417.928.052,25 | 106.949.297,46 |
| 2013 | 8.229.013.792,99 | 94.737.917,01 |
| 2014 | 8.194.875.491,77 | 95.103.720,48 |
| 2015 | 4.864.219.346,38 | 54.621.192,70 |
| 2016 | 3.841.249.429,93 | 40.089.495,04 |
| Total | 83.006.428.397,16 | 1.362.424.193,08 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INFO ROYALTIES

A tabela 2 demonstra os valores arrecadados pelo município no período de 1999 a 2016. Essas rendas petrolíferas, conforme descritos no artigo 20 §1º da Constituição Federal de 1988, não são identificadas como tributos e nem como repasses da União aos municípios; são tratadas como compensações financeiras oriundas da exploração de jazidas de óleo e gás. Porém, trazendo à realidade econômica municipal, são recursos financeiros que adentram os cofres públicos mensalmente, como é o caso dos royalties, e trimestralmente, como é o caso das participações especiais. É notório que o município de Quissamã não é um dos maiores recebedores de rendas petrolíferas do estado do Rio de Janeiro, visto que sua arrecadação anual não chega a 1% da arrecadação do estado.

A evolução orçamentária do município de Quissamã é fruto da “febre emancipatória” que acometeu o estado do Rio de Janeiro, com grande expressão na Região Norte Fluminense, no início dos anos 90. E foi fundamental para a economia do novo município a arrecadação de royalties e participações especiais, principalmente após a aprovação da Lei do Petróleo de 1997, já que as regras para o rateio das rendas petrolíferas baseiam-se em um determinismo geográfico, que

favorecem assim os municípios confrontantes com a bacia petrolífera, formando uma região petrorrentista altamente dependente dos royalties; ou seja, a região optou por um modelo de desenvolvimento congenitamente articulado à indústria do petróleo e ao seu modelo unisetorial (offshore) e viu-se frente à latente dificuldade em criar novas capilaridades para além do rentismo. Diante desse cenário, apresenta-se a evolução das receitas orçamentárias do município de Quissamã, no período de 1999 a 2016, no intuito de analisar o crescimento das receitas em confronto com o aumento da arrecadação das rendas petrolíferas.

Tabela 3 –Evolução das receitas orçamentárias do município de Quissamã 1999-2016 (Milhões).

| Ano | Receita Corrente Própria | Outras Receitas | Royalties + participação | Receitas Orçamentárias |
|--------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|
| 1999 | 565.783,06 | 14.321.110,73 | 15.900.697,84 | 30.787.591,63 |
| 2000 | 789.822,89 | 20.467.353,04 | 32.271.214,42 | 53.528.390,35 |
| 2001 | 1.697.172,76 | 34.493.496,44 | 33.598.003,95 | 69.788.673,15 |
| 2002 | 3.953.381,33 | 40.792.361,19 | 48.529.278,63 | 93.275.021,15 |
| 2003 | 7.626.272,24 | 50.154.053,35 | 63.064.726,98 | 120.845.052,57 |
| 2004 | 5.701.582,26 | 48.191.256,35 | 66.083.508,29 | 119.976.346,90 |
| 2005 | 5.549.678,04 | 44.046.608,89 | 72.982.583,90 | 122.578.870,83 |
| 2006 | 5.044.930,85 | 39.203.108,81 | 91.565.639,24 | 135.813.678,90 |
| 2007 | 7.158.039,09 | 56.078.672,08 | 124.388.669,93 | 187.625.381,10 |
| 2008 | 10.143.042,89 | 70.606.500,43 | 146.649.730,18 | 227.399.273,50 |
| 2009 | 5.453.055,94 | 72.533.298,01 | 90.969.685,66 | 168.956.039,61 |
| 2010 | 7.126.990,99 | 93.235.858,75 | 90.508.817,62 | 190.871.667,36 |
| 2011 | 11.614.723,75 | 106.583.610,51 | 94.410.013,75 | 212.608.348,01 |
| 2012 | 11.651.506,84 | 123.624.829,35 | 106.949.297,46 | 242.225.633,65 |
| 2013 | 9.376.711,00 | 167.133.995,83 | 94.737.917,01 | 271.248.623,84 |
| 2014 | ND | ND | 95.103.720,48 | ND |
| 2015 | 8.966.419,13 | 150.498.266,40 | 54.621.192,70 | 214.085.878,23 |
| 2016 | 11.060.604,76 | 137.054.327,04 | 40.089.495,04 | 188.204.426,84 |
| Total | 113.479.717,82 | 1.269.018.707,20 | 1.362.424.193,08 | 2.649.818.897,62 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FINBRA e do INFO ROYALTIES.

Ao analisar a tabela 3, fica evidenciado que o crescimento anual bastante acentuado do orçamento municipal deve-se, principalmente, às rendas provenientes do petróleo, e que, no ano de 2008, devido à alta do preço internacional do petróleo e conseqüentemente o aumento da arrecadação, essa dependência foi mais acentuada. Isso significa que, de todas as receitas que adentraram aos cofres municipais no referido ano, a grande maioria foi proveniente das rendas petrolíferas, demonstrando, assim, que o orçamento municipal é extremamente dependente dessas rendas.

É importante destacar que o significativo repasse de recursos de royalties e participações especiais não promoveu, em Quissamã, uma redução da dependência orçamentária. Essa afirmativa fica bem clara ao se analisar a comparação das receitas orçamentárias com as rendas petrolíferas, como pode ser observado na tabela 4, demonstrando que quanto maior a arrecadação dessas rendas maior a dependência orçamentária.

Tabela 4- Dependência Orçamentária das rendas petrolíferas (Milhões).

| Ano | Receitas Orçamentárias | Royalties + participação | % |
|--------------|-------------------------|--------------------------|--------------|
| 1999 | 30.787.591,63 | 15.900.697,84 | 51,65 |
| 2000 | 53.528.390,35 | 32.271.214,42 | 60,29 |
| 2001 | 69.788.673,15 | 33.598.003,95 | 48,14 |
| 2002 | 93.275.021,15 | 48.529.278,63 | 52,03 |
| 2003 | 120.845.052,57 | 63.064.726,98 | 52,19 |
| 2004 | 119.976.346,90 | 66.083.508,29 | 55,08 |
| 2005 | 122.578.870,83 | 72.982.583,90 | 59,54 |
| 2006 | 135.813.678,90 | 91.565.639,24 | 67,42 |
| 2007 | 187.625.381,10 | 124.388.669,93 | 66,30 |
| 2008 | 227.399.273,50 | 146.649.730,18 | 64,49 |
| 2009 | 168.956.039,61 | 90.969.685,66 | 53,84 |
| 2010 | 190.871.667,36 | 90.508.817,62 | 47,42 |
| 2011 | 212.608.348,01 | 94.410.013,75 | 44,41 |
| 2012 | 242.225.633,65 | 106.949.297,46 | 44,15 |
| 2013 | 271.248.623,84 | 94.737.917,01 | 34,93 |
| 2015 | 214.085.878,23 | 54.621.192,70 | 25,51 |
| 2016 | 188.204.426,84 | 40.089.495,04 | 21,30 |
| Total | 2.649.818.897,62 | 1.267.320.472,60 | 47,83 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FINBRA e do INFO ROYALTIES.

Analisando a tabela 4, é possível observar que, no ano de 2008, essa dependência atingiu o valor de 65%, muito influenciado pela arrecadação vultosa das rendas petrolíferas. Nesse cenário, percebe-se que as rendas petrolíferas apresentam-se como receitas expressivas nos orçamentos públicos, já que a legislação não vincula essas receitas aos desembolsos de despesas com pessoal e à amortização da dívida pública, permitindo aos municípios uma maior capacidade de promover políticas públicas que visem o bem comum da população. O grande desafio da dependência é o fato de que as receitas advindas da indústria do petróleo são de volumes incertos, pois:

[...] para fins de cálculo dos royalties e participações especiais poderá ser o preço real médio de venda ou o chamado preço mínimo fixado pela ANP, aplicando-se aquele que for maior. Para se calcular esse preço utiliza-se também como referência o preço do petróleo Brent utilizado no Reino

Unido. Outras variáveis são levadas em consideração para esse cálculo, como: teor de enxofre taxa de câmbio para o dólar (BARBOSA, 2001, p. 136-140).

Os dados observados na tabela 5 demonstram evidências consideráveis que essas rendas foram, durante muitos anos, a principal fonte de recursos do município, como no ano de 2007, quando 66% das receitas arrecadadas pelo município foram provenientes das transferências de royalties e participação especial pela União. Apenas ocorreu uma diminuição dessa relação de dependência a partir de 2013, em que foi evidenciada a queda da arrecadação, em decorrência da baixa no preço do petróleo no mercado internacional. Para Serra (2006) e Pacheco (2003), a queda na arrecadação, a partir de 2014, provenientes da crise enfrentada, é prenúncio de que esses municípios necessitam buscar formas de diversificação da economia, para que estejam preparados para um período de estagnação ou até mesmo do fim da produção de petróleo e gás natural nos campos de exploração.

Tabela 5- Peso das receitas correntes arrecadadas no período de 1999-2016.

| Ano | Tributárias | Patrimonial | Royalties | Contribuições | Outras | Transf. União | Transf. Estado |
|------|-------------|-------------|-----------|---------------|--------|---------------|----------------|
| 1999 | 1,7 | 0,1 | 49,6 | 0 | 0 | 7,4 | 41,2 |
| 2000 | 1,4 | 0,1 | 58,5 | 0 | 3,3 | 6,3 | 30,4 |
| 2001 | 1,4 | 1,1 | 51,5 | 0 | 3,1 | 7,2 | 36,2 |
| 2002 | 1,5 | 1,9 | 49,7 | 0 | 2,9 | 6,2 | 37,8 |
| 2003 | 1,7 | 3,5 | 54,5 | 0 | 1,3 | 5,1 | 33,9 |
| 2004 | 2,1 | 1,4 | 55,6 | 0 | 1,8 | 6,2 | 33,1 |
| 2005 | 2,2 | 1,4 | 62,8 | 0 | 1,7 | 6,3 | 25,6 |
| 2006 | 2,7 | 1 | 64,4 | 0 | 1,5 | 5,7 | 24,8 |
| 2007 | 3 | 0,8 | 66,8 | 0,2 | 5 | 4,2 | 20 |
| 2008 | 3,7 | 0,8 | 64,4 | 0,2 | 1,2 | 4,8 | 21,1 |
| 2009 | 2,8 | 0,4 | 56,2 | 0,3 | 2,4 | 6,9 | 31 |
| 2010 | 3,1 | 0,6 | 50,6 | 0,2 | 1,9 | 6,6 | 36,8 |
| 2011 | 4,3 | 1,2 | 46 | 0,2 | 1,9 | 7,2 | 39,2 |
| 2012 | 4,2 | 0,6 | 47,1 | 0,2 | 1,9 | 7,5 | 38,4 |
| 2013 | 3,3 | 0,5 | 42,2 | 0,2 | 1,7 | 7,6 | 44,4 |
| 2014 | 4,8 | 0,8 | 41 | 0,2 | 2,7 | 8,1 | 42,4 |
| 2015 | 3,4 | 0,9 | 33,1 | 0,4 | 1,7 | 10,5 | 50 |
| 2016 | 4,3 | 1,1 | 23,7 | 0,4 | 1,7 | 20,5 | 48,1 |

Fonte: Elaboração própria através de dados do FINBRA 1999-2016.

Percebe-se que o município não tem elevado o esforço em sua arrecadação própria, analisando, por exemplo, o ano de 2016, em que as receitas tributárias representavam 4,3% da receita corrente total arrecadada, o que é algo preocupante. Podemos observar que a relação da dependência das rendas petrolíferas, devido à

crise nesse setor, diminuiu, porém aumentou a relação de dependência das transferências que o Estado do Rio de Janeiro faz para o município; a título de exemplo, no ano de 2016, alcançou a ordem de 48,10%, significando que, do total das receitas arrecadadas pelo município, quase a metade foi proveniente de repasses do Estado das transferências constitucionais e legais. Cabe destacar que o Estado do Rio de Janeiro encontra-se em uma profunda crise, então, cabe ao município buscar um maior esforço tributário para, assim, garantir suas receitas e conseguir a consecução de suas políticas.

Tabela 6- Composição dos gastos públicos sociais 1999-2016 (Milhões)

| Ano | Assistência Social | Saúde | Saneamento | Educação | Cultura | Urbanismo | Habitação | Trabalho |
|------|-----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|
| 1999 | 3.216.110,03 | 4.078.210,50 | 0 | 4.876.767,84 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2000 | 5.252.506,03 | 10.480.578,72 | 0 | 10.845.620,63 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2001 | 8.023.546,46 | 12.925.624,47 | 0 | 11.984.712,33 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2002 | 3.893.813,93 | 18.545.566,25 | 4.216.877,13 | 13.502.645,49 | 419.970,02 | 5.731.482,00 | 1.220.919,52 | 849.714,74 |
| 2003 | 6.194.820,18 | 19.820.291,09 | 6.509.939,77 | 18.456.577,91 | 1.938.743,37 | 10.684.251,44 | 1.438.210,66 | 1.187.570,80 |
| 2004 | 8.079.315,26 | 23.723.863,12 | 4.329.993,76 | 21.527.529,71 | 1.392.480,65 | 10.862.774,78 | 2.340.254,52 | 1.199.763,83 |
| 2005 | 7.146.906,65 | 27.719.929,32 | 6.169.915,76 | 20.423.864,92 | 2.007.827,96 | 4.477.232,80 | 1.693.131,99 | 1.234.963,55 |
| 2006 | 10.457.275,23 | 28.953.498,78 | 9.920.462,88 | 22.818.112,57 | 5.851.833,50 | 8.878.874,23 | 0 | 1.476.647,36 |
| 2007 | 11.042.037,47 | 35.410.856,92 | 12.478.555,76 | 27.134.889,39 | 10.743.386,89 | 10.145.551,67 | 0 | 2.297.054,78 |
| 2008 | 15.763.790,41 | 44.630.293,17 | 14.790.999,23 | 31.230.511,20 | 10.467.321,42 | 29.514.985,58 | 0 | 3.117.236,02 |
| 2009 | 10.056.337,80 | 38.525.998,90 | 11.095.260,20 | 35.697.672,70 | 6.884.762,30 | 6.399.967,60 | 2.077.966,80 | 1.820.894,00 |
| 2010 | 8.869.661,00 | 40.340.490,80 | 3.614.815,60 | 35.549.392,60 | 6.917.827,30 | 12.632.454,20 | 2.550.828,40 | 2.114.318,00 |
| 2011 | 9.507.571,33 | 47.917.761,94 | 3.089.281,38 | 42.702.199,11 | 7.871.548,57 | 11.483.718,74 | 2.768.882,17 | 2.131.767,47 |
| 2012 | 11.883.798,06 | 50.134.914,19 | 5.461.687,46 | 46.946.228,14 | 9.263.982,34 | 18.418.561,77 | 3.769.430,15 | 2.695.266,85 |
| 2013 | 11.368.360,20 | 56.975.767,28 | 1.709.542,69 | 54.212.132,79 | 4.500.088,35 | 19.003.340,51 | 571.661,02 | 2.751.936,05 |
| 2015 | 9.336.137,73 | 54.831.876,15 | 1.007.459,66 | 54.448.786,65 | 1.202.038,62 | 19.828.989,85 | 123.830,65 | 2.118.943,19 |
| 2016 | 8.342.182,65 | 57.835.833,57 | 653.353,40 | 42.863.240,34 | 754.548,95 | 13.681.264,55 | 0 | 1.981.853,87 |
| | 131.942.007,90 | 545.366.941,48 | 85.048.144,68 | 467.513.783,52 | 70.216.360,24 | 181.743.449,72 | 18.555.115,88 | 26.977.930,51 |

Fonte: Elaboração própria a partir do FINBRA.

Ao efetuar a análise da tabela 6, percebe-se nitidamente que os maiores gastos no período analisado são os gastos com saúde, no valor de R\$ 545.366.941,48, e com educação, no valor de R\$ 467.513.783,52. Porém, muitos estudos revelam que à medida que as rendas petrolíferas começaram a ingressar nos orçamentos municipais, ocorreu uma tendência no aumento das despesas com custeio, que são justamente as necessárias à manutenção da máquina pública, tais como pagamento de pessoal, aquisição de materiais diversos e tudo o mais necessário para o bom funcionamento do órgão, e, por consequência, uma boa prestação de serviços à população (COSTA DA SILVA, 2012, p.16).

Através dessas informações, entende-se que o aumento das receitas, proporcionado pelo recebimento das rendas petrolíferas, altera as preferências de gastos dos Municípios, ao invés de com educação, se gasta mais com saúde. E à medida que o recebimento dessas rendas apresenta um aumento muito expressivo, o urbanismo passa a ser o item eleito para receber mais recursos entre as demais despesas sociais, no montante de R\$ 181.743.449,72, mais que a assistência, que foi da ordem de R\$ 131.942.007,90. Os demais setores sociais recebem poucos recursos em geral, sendo habitação e trabalho aqueles que menos recebem em todos os anos do período estudado.

Alinhado ao debate em defesa de uma aplicação dos royalties, que permita a manutenção das condições de vida e sustento para as gerações futuras, quando da finitude desses recursos, faz-se necessário levar em consideração as necessidades atuais da população e a maneira pela qual os entes públicos buscam cumprir essa premissa. No caso específico de Quissamã, podemos observar que, como não existe nenhum dispositivo legal obrigando a administração a utilizar as rendas petrolíferas nos setores sociais, os gastos são realizados de acordo com os interesses dos governos e seus respectivos períodos. Por exemplo, no exercício de 2016, ocorreram gastos na ordem de R\$ 13.661.264,50 em urbanismo e nada foi gasto com habitação.

Esses dados revelam a importância das rendas petrolíferas para o orçamento municipal de Quissamã, ao mesmo tempo em que expõem os dilemas e paradoxos que necessitam ser enfrentados para a solidificação de um desenvolvimento intergeracional qualificado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final da década de 1990, com a quebra do monopólio estatal sobre a exploração de petróleo e gás, o território brasileiro passou a ter uma nova configuração no que diz respeito às compensações financeiras devidas nas três esferas de Governo. Após 1997, ano da edição da Lei n. 9478, mais conhecida como “Lei do Petróleo”, lei esta que aumentou a alíquota pelo pagamento de royalties e criou as participações especiais, onde as receitas provenientes dessas rendas passaram a crescer de forma mais volumosas.

Nesse contexto, a Região Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro, que apresenta em sua composição quase a totalidade dos seus nove municípios como produtores, passou a receber volumes crescentes e significativos de recursos financeiros provenientes das rendas da indústria petrolífera. Os orçamentos desse conjunto de município apresentam somas volumosas e “invejáveis”, porém altamente dependente destas. Essa dependência demonstra a incapacidade destes municípios em aplicar esses recursos para a promoção da justiça intergeracional.

Relembrando os debates acerca de uma possível redistribuição das rendas da indústria do petróleo para os demais entes federados, no ano de 2009, não somente para a recente descoberta área do pré-sal, mas também para as áreas pagas através do regime de concessão, representando desta maneira, uma grande ameaça aos orçamentos públicos dos municípios pertencentes à zona de produção principal. E assim, seria inevitável um caos econômico e social e até mesmo a falência frente aos altos níveis de dependência desses recursos.

Conforme estabelecido na legislação, esses gastos serão efetuados com os valores arrecadados a título de receitas próprias, o que demonstra que o esforço da arrecadação tributária e das transferências que a União efetua, com exceção das rendas provenientes dos royalties, serão destinadas ao cumprimento desses limites, o que pode ocasionar a inviabilidade de gastos em outras áreas.

Observa-se que a perspectiva da justiça intergeracional não foi cumprida, já que os recursos dos royalties não desempenham efetivamente sua função, apesar da evidência das melhorias no município ao longo do período analisado.

Cabe destacar que, apesar da Constituição Federal de 1988 ter conferido aos municípios uma maior autonomia através do processo de descentralização, o pacto federativo estabelecido vem sendo modificado, tornando, com isso, a atuação dos municípios mais engessada.

Através da análise das receitas próprias, foi possível constatar que o município não possui um esforço tributário em arrecadar as receitas estabelecidas pela Constituição Federal. Em relação às receitas arrecadadas pelo município, essas representavam apenas 3.36%, o que significa dizer que, caso somente tivesse arrecadado essas receitas, não haveria condições de promover o bem-estar da coletividade.

Através dos dados coletados ao longo do período analisado, foi possível verificar que ações foram implementadas para uma melhor arrecadação, porém não podemos deixar de destacar as dificuldades impostas à arrecadação das receitas próprias, como a complexidade e os custos para efetuar os levantamentos necessários para identificar o contribuinte, visto que o IPTU, por exemplo, tem como fato gerador o imóvel e, para tanto, o mesmo precisa estar cadastrado na Secretaria de Fazenda Municipal, e é bem sabido que nem todos os contribuintes possuem seus imóveis regularizados, o que demanda uma maior fiscalização e, proporcionalmente, mais custos com pessoal.

Contudo, é mister ressaltar que, a partir de 2013, com a crise no setor petrolífero, influenciado pela queda do preço internacional do petróleo, queda da produção, escândalos na Petrobras, a dependência em relação a essas rendas foi diminuindo, porém o Estado passou a ser o maior provedor do município. Foi possível observar que, apesar do município ser dependente para a execução de seu orçamento das rendas provenientes do petróleo, somente essas rendas não foram capazes de promover o bem-estar social no município de Quissamã, visto que indicadores sociais ligados ao desenvolvimento humano apresentaram melhorias, porém não foi possível afirmar que esse fato tem relação com o recebimento das rendas petrolíferas. Contudo, Serra (2006) destaca que os recursos provenientes da exploração das rendas petrolíferas sejam utilizados na busca por fonte alternativa de energia, a preservação do meio ambiente e a formação do capital humano, pelo fato de se tratar de um recurso natural finito e que as gerações futuras deveriam ser compensadas pelo seu uso hoje.

Conclui-se que, como a legislação é muito branda em relação à aplicação dos recursos provenientes das rendas petrolíferas, a saída está nos mecanismos de transparência e de controle social eficiente para que os investimentos assegurem políticas públicas de cunho intergeracional, de maneira que a dependência dos recursos provenientes do petróleo fosse minimizada ao longo dos anos.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T. S.; VAZQUEZ, D. Descentralização, instituições políticas e autonomia: padrões de gasto dos governos locais no Brasil. In: Congress OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 2009, Rio de Janeiro.

BARBOSA, Décio H. (coord.). **Guia dos Royalties do Petróleo e do Gás Natural**. Rio de Janeiro: ANP, 2001. 156 p.

CÂNDIDO JUNIOR, José Oswaldo. Os gastos públicos no Brasil são produtivos? **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 23, p. 233-260, jun. 2001.

FERNANDES, Joseane de Souza; TAVARES, Denise Cunha; CAMPOS, Mauro Macedo. Mobilidade populacional e as novas espacialidades urbanas: municípios da OMPETRO, Rio de Janeiro (2000-2010). **Revista EURE**, Chile, Santiago, v. 41, n. 123, p. 53-80, maio 2015.

GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves; OLIVEIRA, Elzira Lúcia. A pobreza e a riqueza nas cidades do petróleo. In: PIQUET, Rosélia ; SERRA, Rodrigo. **Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 139-168, 2007.

PIQUET, Rosélia. Petróleo e Desenvolvimento regional no Brasil. In: Monié. F.; Binsztok, Jacob (Org.). **Geografia e Geopolítica do Petróleo**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.

PIQUET, Rosélia; TAVARES, Érica; MONTEIRO, João. Perfil do emprego nos setores açucareiro e petrolífero do Norte Fluminense no período de 1970 a 2000. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 132, v. 38, p. 131-148, abr.- jun. 2017.

REZENDE, F. C. Descentralização, Gastos Públicos e Preferências Alocativas dos Governos Locais no Brasil (1980-1994). **Dados**, Revista de Ciências Sociais, v. 40, n.3, p. 413-440, 1997.

_____. Fatores Políticos e Institucionais nas Teorias Contemporâneas sobre a Expansão dos Gastos Públicos. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2, p. 274-289, 2006.

SILVA, J. C. G.; SANTOLIN, R. S. Gastos Públicos e Crescimento Econômico Recente nos Estados Brasileiros. **Revista Economia e Tecnologia (RET)**, v. 8, p. 19-38, 2012.

SILVA, M. S. Teoria do Federalismo Fiscal: notas sobre as contribuições e Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, v. 15, n. 1, p. 117-137, jan.-abr. 2005.

SILVA NETO, Romeu. Indústria e desenvolvimento na região Norte Fluminense: crescimento econômico e o problema da extrema heterogeneidade econômico-regional no Estado do Rio de Janeiro. In: CARVALHO, Ailton Mota de; TOTTI, Maria Eugenia Ferreira (Org). **Formação Histórica e Econômica do Norte Fluminense**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

TEIXEIRA. E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **AATR- BA**, 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 02 out. 2016.

ⁱ Zona de Produção Principal: conformada pelos municípios confrontantes e os municípios onde estiverem localizados três ou mais instalações dos seguintes tipos: instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, excluindo os dutos; instalações relacionadas às atividades de apoio à exploração, produção e ao escoamento de petróleo e gás natural, tais como: portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, almoxarifados, armazéns e escritórios; (Art. 4. da Lei 7525 de 1986).

ⁱⁱ Zona Limítrofe (a de produção principal): conformada pelos municípios contíguos aos municípios que integram a Zona de Produção Principal, bem como os municípios que sofram as consequências sociais ou econômicas da produção ou exploração do petróleo e do gás natural (Art. 4. Da Lei 7.525 de 1986).