

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM PLANEJAMENTO REGIONAL
E GESTÃO DE CIDADES
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE
CIDADES

Nilton Costa Filho

A MALDIÇÃO DO PETRÓLEO: A DIFÍCIL SINCRONIA ENTRE RENDAS
PETROLÍFERAS E DESENVOLVIMENTO NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE
KENNEDY/ES

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
Abril de 2016

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM PLANEJAMENTO REGIONAL
E GESTÃO DE CIDADES
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE
CIDADES

Nilton Costa Filho

A MALDIÇÃO DO PETRÓLEO: A DIFÍCIL SINCRONIA ENTRE RENDAS
PETROLÍFERAS E DESENVOLVIMENTO NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE
KENNEDY/ES

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado
Profissional em Planejamento Regional e Gestão de Cidades
da Universidade Cândido Mendes – Campos dos
Goytacazes/RJ para obtenção do grau de MESTRE EM
PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES.

Orientador: Prof. José Luís Vianna da Cruz, Dsc.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
Abril de 2016

FICHA CATALOGRÁFICA

C837m Costa Filho, Nilton.

A maldição do petróleo: a difícil sincronia entre rendas petrolíferas e desenvolvimento no Município de Presidente Kennedy/ES./ Nilton Costa Filho. – 2016.

103 f.; il.

Orientador: José Luís Vianna da Cruz.

Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades– Universidade Candido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2016.

Bibliografia: f. 89 - 96.

1. Desenvolvimento regional – Presidente Kennedy, ES (Município). 2. Royalties do petróleo – Presidente Kennedy, ES (Município). 3. Políticas sociais – Presidente Kennedy, ES (Município). Universidade Candido Mendes – Campos. II. Título.

CDU: 711.2/4 (815.2P)

NILTON COSTA FILHO

A MALDIÇÃO DO PETRÓLEO: A DIFÍCIL SINCRONIA ENTRE RENDAS
PETROLÍFERAS E DESENVOLVIMENTO NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE
KENNEDY/ES

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado
Profissional em Planejamento Regional e Gestão de Cidades
da Universidade Cândido Mendes – Campos dos
Goytacazes/RJ para obtenção do grau de MESTRE EM
PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES.

Aprovado em: 28 de abril de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof. José Luís Vianna da Cruz, DSc. - Orientador.
Universidade Candido Mendes.

Prof^a. Denise Cunha Tavares Terra, DSc .
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro.

Prof. Rodrigo Anido Lira, DSc
Universidade Candido Mendes.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
2016

Dedico esta obra aos meus pais e, em especial, ao Héricke, por toda compreensão, dedicação e paciência, tendo acompanhado e sentido toda a evolução do estudo, principalmente nos momentos de aflição, angústia, ansiedade e ausência.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela saúde e saber durante minha vida e, em especial, nessa fase.

À minha família pela força, paciência e compreensão de sempre, aplaudindo as minhas decisões mesmo sem muito entender.

Aos meus colegas, funcionários, professores, mestres e doutores do programa de pós-graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Cândido Mendes, por toda companhia, alegrias, tristezas, contribuições e ensinamentos que levarei para o resto da vida.

Não menos importante, aos meus amigos, alunos e colegas de trabalho que, por muitas vezes, sentiram a minha aflição e principalmente ausência, mas que contribuíram para a realização dessa obra.

Enfim, a todos, muito obrigado!

RESUMO

A MALDIÇÃO DO PETRÓLEO: A DIFÍCIL SINCRONIA ENTRE RENDAS PETROLÍFERAS E DESENVOLVIMENTO NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY/ES

Com o pacto federativo sacramentado pela Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a ter papel de destaque no Brasil. Com autonomia na gestão das políticas públicas urbanas de forma mais autônoma e com poder de decisão em setores como saúde, educação e infraestrutura, seu papel na promoção de bem estar para a população se tornou primordial. Para isso, faz-se necessária a captação e utilização adequada dos recursos orçamentários e financeiros, influenciando no padrão do serviço prestado e também nos indicadores de qualidade de vida. Porém, o que se nota em muitos municípios é uma disparidade entre a arrecadação de recursos, no caso em especial, *royalties* e participação especial, decorrentes da exploração de petróleo, e melhoria na qualidade de vida da população, refletindo negativamente em indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Como destaque, por ter nos últimos anos a maior receita corrente *per capita*, o município de Presidente Kennedy é o escolhido como estudo por apresentar algumas distorções entre arrecadação e desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE: *Royalties*. Participação Especial. Políticas Sociais. Presidente Kennedy, ES (Município). Desenvolvimento.

ABSTRACT

THE OIL CURSE: THE DIFFICULT TIMING OIL INCOMES AND DEVELOPMENT IN THE MUNICIPALITY OF PRESIDENTE KENNEDY/ES

As federal pact was sealed by Constitution of 1988, municipalities had a highlighted role in Brazil's federation. With management autonomy of public policies and decision power in departments as health, education and infrastructure, its role in promoting wellness became featured. To succeed in this agenda, it's necessary to obtain financial resources for proper utilization, which will influence the quality of public services and also in life quality indicators. However, what's seen in many municipalities is a great discrepancy between tax revenues, especially considering the royalties and special participation from oil extraction, and increase of population's life quality, reflecting badly in indicators as Human Development Index (IDH). As feature, for having the biggest per capita income in the last years, the municipality of Presidente Kennedy was chosen for this research to exhibit distortions between tax revenue and development.

KEYWORDS: Royalties. Special Participation. Social Politics. Presidente Kennedy (municipal district). Development.

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1:	Distribuição da produção de combustíveis	49
Figura 2:	Instalações Operacionais do Espírito Santo	52
Figura 3:	Histórico exploratório de petróleo no Espírito Santo	53
Figura 4:	Produção de Gás Natural	53
Figura 5:	Produção de Petróleo	54
Figura 6:	Evolução dos custos de extração no Brasil (US\$/barril) em 2009	57
Figura 7:	Visão Geral do Parque das Baleias/Pré-sal do Espírito Santo	58
Figura 8:	Microrregião Polo do Município de Cachoeiro do Itapemirim/ES	62
Figura 9:	Faixas de Desenvolvimento Humano Municipal	72
Figura 10:	Investimento por aluno e resultado do IDEB – 2013	77
Figura 11:	Projeto do Porto Central	85
Gráfico 1:	Arrecadação de Royalties e Participações Especiais pelo Espírito Santo (valores correntes)	54
Gráfico 2:	Evolução do IDHM de Presidente Kennedy/ES	73

LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	Unidade de Operações do Espírito Santo (UO-ES)	51
Tabela 2:	<i>Royalties</i> + Participações especiais recebidos pelos principais municípios arrecadadores em valores correntes (mil reais) e em percentual (2000 e 2012)	55
Tabela 3:	Maiores beneficiários de <i>royalties</i> e participação especial em 2011, em reais	59
Tabela 4:	Maiores beneficiários de <i>royalties</i> e participação especial em 2009, per capita	60
Tabela 5:	15 municípios que mais arrecadam <i>royalties</i> e participação especial no Espírito Santo, em valores reais, em 2012	64
Tabela 6:	15 municípios que mais arrecadam <i>royalties</i> e participação especial no Espírito Santo, per capita, em 2012	65
Tabela 7:	Receita orçamentária do município de Presidente Kennedy/ES (1999 a 2011)	68
Tabela 8:	Evolução populacional em Presidente Kennedy/ES (1991 a 2010)	68
Tabela 9:	<i>Royalties</i> + Participações especiais per capita em valores correntes	69
Tabela 10:	Arrecadação de <i>royalties</i> e Participação especial em valores correntes em 2013	70
Tabela 11:	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Presidente Kennedy/ES	72
Tabela 12:	Taxa de analfabetismo em Presidente Kennedy/ES, população acima de 15 anos	74
Tabela 13:	Ranking municipal pela taxa de analfabetismo	74
Tabela 14:	População em domicílio com banheiro e água encanada em Presidente Kennedy/ES	74
Tabela 15:	Pobreza extrema em Presidente Kennedy/ES	74

Tabela 16:	Número mensal de benefícios sociais pagos pelo programa Bolsa Família – Presidente Kennedy/ES	75
Tabela 17:	Unidades de saúde ligadas ao Sistema Único de Saúde em Presidente Kennedy- 2009	79
Tabela 18:	Despesa de custeio municipal com Pessoal (1999 – 2011)	80
Tabela 19:	Rendimento médio mensal do emprego formal, segundo atividade – 2007	81
Tabela 20:	Distribuição setorial de massa salarial - 2007	81
Tabela 21:	Receita orçamentária do Município de Presidente Kennedy/ES	82
Tabela 22:	Taxa de informalidade, Brasil, Espírito Santo e Presidente Kennedy (2010)	83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível
CNP – Conselho Nacional do Petróleo
CNPE – Conselho Nacional de Política Energética
CTN – Código Tributário Nacional
DAPE – Demonstrativo da Apuração da Participação Especial
FPE – Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FS – Fundo Social
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IBOVESPA – Índice da Bolsa de Valores de São Paulo
ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-vivos
IR – Imposto de Renda
ISS – Imposto sobre serviços
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Projeto de Lei
PLC – Projeto de Lei da Câmara
PLS – Projeto de Lei do Senado
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PRODES/PK – Programa de Desenvolvimento do Ensino Superior
RAIS – Relação anual de informações sociais
RE – Recurso Extraordinário
STF – Supremo Tribunal Federal
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
TJES – Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo

SUMÁRIO

1:	INTRODUÇÃO	16
2:	A CONSTITUIÇÃO FEDERATIVA DO BRASIL E A LEI DO PETRÓLEO	22
2.1:	PACTO FEDERATIVO E <i>ROYALTIES</i>	25
2.2:	OS RECURSOS PROVENIENTES DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS	28
2.3:	O RECEBIMENTO DE <i>ROYALTIES</i> PELO ENTE MUNICIPAL E SUA APLICAÇÃO À LUZ DA LEI DO PETRÓLEO	29
2.3.1:	Histórico da (s) Lei (s) do Petróleo	30
3:	A MALDIÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS OU DOENÇA HOLANDESA (<i>DUTCH DISEASE</i>)	36
3.1:	A PREGUIÇA FISCAL	39
3.2:	MALDIÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS?	40
4:	O PETRÓLEO COMO PATRIMÔNIO NACIONAL	47
4.1:	O ESPÍRITO SANTO NO CENÁRIO NACIONAL DO PETRÓLEO	50
4.2:	O SURGIMENTO DO PRÉ-SAL NO ESPÍRITO SANTO	55
4.3:	O PETRÓLEO E O PRÉ-SAL NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY/ES	58
5:	A INFLUÊNCIA DAS RENDAS PETROLÍFERAS NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY/ES	61
5.1:	A EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E POPULACIONAL NO MUNICÍPIO PRÉ E PÓS RECEBIMENTO DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS	67
5.2:	OS VALORES ARRECADADOS PELO MUNICÍPIO À TÍTULO DE PARTICIPAÇÃO GOVERNAMENTAL	70
5.3:	OS INVESTIMENTOS E DISTRIBUIÇÃO DOS <i>ROYALTIES</i> NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY/ES	71

5.4:	A APLICAÇÃO DOS <i>ROYALTIES</i> EM PRESIDENTE KENNEDY/ES	76
6:	CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
7:	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	89
	ANEXO 1: LEI ESTADUAL N. 8.308/2006	97
	ANEXO 2: MUNICÍPIOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E NÚMEROS DA ARRECADAÇÃO DE <i>ROYALTIES</i> EM 2015	101

1: INTRODUÇÃO

A autonomia político-administrativa dos municípios brasileiros ficou consolidada na Constituição de 1988, sendo elevada ao patamar de princípio constitucional da autonomia, insculpido no artigo 18¹, onde trata da organização político-administrativa dentro da República Federativa do Brasil.

Essa independência também trouxe responsabilidades, especialmente quanto a garantia dos direitos fundamentais sociais dispostos no art. 6º da mesma Constituição, como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e infância e assistência aos desamparados, principalmente nas camadas mais pobres da população. Tudo isso em prol de uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento nacional, erradicando a pobreza, a marginalização e reduzindo as desigualdades sociais e regionais, no intuito de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação, conforme também previsto no artigo 3º da Carta Magna.

Mas, para o município fazer a sua parte, há necessidade de independência financeira suficiente para efetivação desses direitos constitucionais fundamentais e, no caso brasileiro, há uma fonte abundante de recursos que podem e devem ser utilizados para realização e concretização dos direitos sociais fundamentais, conhecido como participações governamentais, no caso em especial, *royalties* e participação especial, decorrentes da exploração de hidrocarbonetos e petróleo, definidos pela Lei n. 9.478/1997, também conhecida como Lei do Petróleo.

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.com.br>. Acesso em 01 mai. 2016: Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Pela Lei, os *royalties* constituem em uma alíquota mensal de até 10% (dez por cento) incidente sobre o valor da produção mensal de petróleo ou gás natural do campo produtor; já a participação especial, valor cobrado de campos com alta rentabilidade ou grande volume de produção, corresponde a compensação financeira extraordinária devida trimestralmente pelos concessionários das atividades de produção de petróleo e gás natural, podendo a alíquota variar de 10% (dez por cento) a 40% (quarenta por cento), de acordo com o volume de produção, localização do campo e anos de produção, de acordo com o Decreto n. 2.705, de 03 de agosto de 1998.

São considerados municípios aptos a receber esses recursos petrolíferos aqueles que forem produtores locais (*onshore*) ou confrontantes de bacias petrolíferas marítimas (*offshore*) e impactados direta ou indiretamente pela produção de petróleo ou gás, ou mesmo ambos, em seu território.

Toda exploração de hidrocarbonetos, por óbvio, gera impactos e externalidades negativas como a poluição ambiental e densidade demográfica (migratória) em virtude da oferta e procura de mão de obra. A redistribuição de *royalties* pela União principalmente aos municípios produtores é uma forma de compensar essas externalidades.

A natureza jurídica dos *royalties* é controversa, principalmente na atualidade, onde Estados produtores e não produtores travam uma guerra judicial no Supremo Tribunal Federal (STF) para novas discussões sobre a repartição dessas receitas entre todos os Estados, produtores ou não. A dúvida surgiu porque os recursos minerais são bens da União, expresso na Constituição Federal, no artigo 20, V e IX, sendo assim, deveriam também ser partilhados entre os outros entes da federação, sendo considerado então uma compensação pecuniária em virtude da exploração de um bem Federal.

Não obstante, o STF posicionou entendimento que essas participações governamentais não são tributos, ressaltando a característica compensatória (indenizatória) aos Estados e Municípios produtores, a fim de se reconhecer como receita patrimonial, sendo assim posicionado pelo Ministro Sepúlveda, no Recurso Extraordinário (RE) 228.800-5, publicado em 25 de janeiro de 2001, considerado compensação financeira não ligada a exploração dos recursos naturais em si, mas aos transtornos que gera, finalizando dizendo ainda: “a exploração de recursos minerais e de potenciais de energia elétrica é atividade potencialmente geradora de

um sem número de problemas para os entes públicos, especialmente para os municípios onde se situam as minas e as represas”.

Portanto, os municípios receptores de *royalties* devem usar esses recursos em prol da comunidade local, minimizando os impactos negativos, promovendo o desenvolvimento da cidade para desfrutar dos benefícios advindos da boa aplicação desses recursos e também promovendo a justiça intergeracional.

A expansão arrecadatória e expressiva desses recursos governamentais pelos municípios ficou evidente após 1999, pelo fato da Lei do Petróleo definir os valores dos *royalties* e participação especial com base em cotações internacionais (dólar) barril de petróleo e gás, apresentando considerável alta no mercado internacional ao longo da última década.

Com a abertura da fronteira exploratória do pré-sal pela Petrobrás em novembro 2007, os municípios arrecadadores ampliaram ainda mais essas rendas petrolíferas, gerando inclusive forte pressão para adaptação do marco regulatório às novas condições exploratórias, alterando o desenho de distribuição interfederativo dos benefícios governamentais para um número maior de localidades, mesmo não exploradas, sendo então sugerida emendas à legislação, sendo a mais relevante e importante a Emenda 387/09, conhecida como “Emenda Ibsen”, gerando perda parcial aos atuais beneficiados em proveito dos outros municípios não arrecadadores.

Essa emenda foi vetada em 22 de dezembro de 2010 pelo então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, sancionando a Lei 12.351, que cria o marco regulatório para extração e refino do petróleo do pré-sal, mas vetando o artigo 64 que trata exatamente da Emenda Ibsen. Após muita discussão, em 30 de novembro de 2012, a atual Presidente da República Dilma Vana Roussef sanciona a Lei 12.734, determinando novas regras para distribuição dos *royalties* entre os entes da Federação e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração dos recursos em regime de partilha, vetando do texto legislativo à repartição dos campos já explorados, atendendo reivindicações dos Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo. Esse veto acabou sendo rejeitado pelo Congresso Nacional, fazendo com que fosse promulgada, na íntegra, a Lei. No entanto, os dispositivos que tratam desse novo critério (arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; § 2º do art. 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei Federal n. 9.478/97) foram suspensos por decisão monocrática da Ministra do STF Cármen Lúcia Antunes Rocha na Medida

Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.917 Distrito Federal (ADI 4917), publicada em 20 de março de 2013. Essa Ação ainda está pendente de julgamento final. Assim, dos 5570 municípios brasileiros, continuam beneficiários reais 985 municípios, de 17 Estados brasileiros (MIRANDA, ROCHA, 2012).

A disponibilidade de rendas petrolíferas nos orçamentos municipais a partir da Lei do Petróleo trouxe consigo esperança e também preocupações quanto ao uso desses recursos, em especial seus efeitos socioeconômicos nas localidades beneficiárias, afetando principalmente comportamento de prefeituras e governantes ao usufruí-los e refletindo nos indicadores de desenvolvimento de políticas sociais.

Este trabalho está voltado exatamente ao objeto das arrecadações municipais dos recursos provenientes do petróleo, focando o município de Presidente Kennedy, localizado na região sul espírito-santense, considerado o maior arrecadador do Estado e um dos maiores do Brasil, em decorrência das explorações petrolíferas no Campo de Jubarte, pertencente à Bacia de Campos.

O foco de estudo está no fato do Estado do Espírito Santo ser considerado o segundo maior produtor de petróleo em âmbito nacional, perdendo apenas para o Rio de Janeiro, sendo destaque na arrecadação municipal Presidente Kennedy, que a partir de 2010, em virtude das arrecadações governamentais, sobressaiu como o detentor do maior PIB *per capita* do país, decorrente exatamente da exploração de hidrocarbonetos em águas oceânicas, segundo dados da Agência Nacional do Petróleo (ANP), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O objetivo principal deste trabalho é investigar se as transferência de recursos originários da exploração do petróleo e gás natural têm interferido na eficiência ou ineficiência administrativa pública municipal por meio dos indicadores sociais de desenvolvimento humano. A hipótese estudada é de que o aumento de recursos dos *royalties* do petróleo e gás natural têm contribuído de forma tímida para o melhoramento desses indicadores sociais, tendo em vista as diretrizes legais de sua aplicação, caracterizando potenciais desperdícios de recursos para custeio da máquina pública, pagamento de pessoal e outros eventos afins, induzindo também a um potencial relaxamento de esforço fiscal e a gastos administrativos consideráveis.

Para cumprimento do objetivo, busca-se verificar e demonstrar por meio de indicadores quantitativos de desenvolvimento humano a melhoria da qualidade de

vida da população no município de Presidente Kennedy/ES. Comparação das receitas correntes por habitante (renda *per capita*) e índice de desenvolvimento humano (IDH) com os serviços públicos oferecidos de competência e atribuição local, tendo como finalidade avaliar qual o impacto das rendas petrolíferas na eficiência dos indicadores sociais.

Será levada em consideração a arrecadação orçamentária de Presidente Kennedy, os programas sociais, sua destinação em prol da sociedade local e os índices ligados ao IDH, sendo relevante o estudo, levantamento de dados e possíveis diagnósticos dos fatores, atores políticos e sociais, principalmente por haver uma perspectiva de ampliação das rendas petrolíferas devido às explorações no pré-sal e a discussão entre aumento na arrecadação e eficiência na aplicação dos recursos, medida por indicadores sociais.

Quanto ao método da pesquisa, optou-se, na fase de investigação, pela revisão literária, análises de dados secundários fornecidos pela ANP, IBGE, PNUD, STN e *InfoRoyalties* – UCAM. Ainda, foram utilizadas Teses e Dissertações sobre o assunto disponibilizadas no Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), bibliotecas físicas e virtuais do Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes, das faculdades do Norte Fluminense, do Espírito Santo e de São Paulo e também do Boletim Petróleo, Royalties e Região, vinculado ao Mestrado Profissional em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Cândido Mendes.

A dissertação está dividida em quatro capítulos. Inicia-se com uma abordagem acerca da Constituição Federativa do Brasil e a Lei do Petróleo, demonstrando um histórico da legislação nacional sobre petróleo, traçando seus principais aspectos para se chegar à legislação hoje vigente.

No terceiro capítulo, a abordagem é a questão da maldição dos recursos naturais, ocorrendo quando uma ascensão em exportações causa uma apreciação na taxa de câmbio de um país, que por sua vez reduz a competitividade internacional tanto no setor agrícola, quanto de indústrias de base, reduzindo o mercado empregatício nesses setores. A abordagem referente à maldição no presente trabalho está relacionada a fatores institucionais que desviam a finalidade dos recursos, estimulados pela abundância das rendas provenientes destes. Ainda, é abordado a preguiça fiscal gerada em alguns setores fazendários. Ao final do capítulo, é questionado se os recursos naturais são realmente uma maldição,

apresentando algumas práticas que deram certo e estão em prol da justiça intergeracional.

Já no quarto capítulo, analisa-se a exploração do petróleo no Brasil e no Espírito Santo, abordando também o surgimento da camada pré-sal, a qual propicia um aumento significativo das receitas provenientes dos *royalties* e, conseqüentemente, refletindo no orçamento do Estado e dos municípios, tornando-se necessária e significativa também essa abordagem, principalmente após o ano de 2005.

Por fim, no quinto capítulo, dá-se início mais pontual a análise do orçamento do município de Presidente Kennedy e os impactos decorrentes da arrecadação de *royalties* e participação especial, demonstrando valores arrecadados no município, sempre que possível, comparado com Espírito Santo, Rio de Janeiro e Brasil, principalmente nos anos de 2000 a 2015, visando demonstrar a aplicação e destinação dos recursos em áreas sociais, para não se cair no paradoxo de querer implementar direitos sociais sem recursos orçamentários suficientes para tal. Após esse panorama é demonstrada a problemática decorrente da omissão legislativa acerca do tema referente à aplicação dos *royalties* e o exemplo adotado pelo Estado do Espírito Santo com a criação do Fundo para a Redução das Desigualdades Regionais, Lei Estadual n. 8.308/2006.

Nas considerações finais há um breve retrospecto do trabalho com ênfase nos dados colhidos no decorrer da pesquisa e alguns questionamentos quanto a eficácia da Lei do Petróleo para o desenvolvimento da justiça intergeracional no Brasil, podendo promover um debate sobre melhores formas de aproveitamento e destinação dos *royalties* do petróleo, no universo acadêmico, nas empresas ligadas ao setor petrolífero ou mesmo na administração pública.

O foco da obra é o Estado do Espírito Santo e o município de Presidente Kennedy, entes federados pouco estudados, comparados ao Estado e municípios do Rio de Janeiro, e de extrema relevância ao cenário nacional do petróleo, principalmente no momento atual onde se discute um novo marco regulatório para a distribuição das participações governamentais. Mesmo tendo essa abordagem, a fim de delimitar o tema, os estudos podem ser aplicados a outras localidades de exploração e produção petrolífera, tendo em vista que grande parte das características territoriais e a forma de aplicação e destinação dos recursos petrolíferos são as mesmas em todo território nacional.

2: A CONSTITUIÇÃO FEDERATIVA DO BRASIL E A LEI DO PETRÓLEO

A Constituição Federal estabelece em seu artigo 20, IX¹, ser bens da União os recursos minerais, inclusive os do subsolo. Ainda, os artigos 176² e 177³ estabelecem que as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto de lavra, bem como constituindo monopólio da União a

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.com.br>. Acesso em 01 mai. 2016: Art. 20. São bens da União: IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

² Ibid. Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra. § 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995); § 2º - É assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei; § 3º A autorização de pesquisa será sempre por prazo determinado, e as autorizações e concessões previstas neste artigo não poderão ser cedidas ou transferidas, total ou parcialmente, sem prévia anuência do poder concedente. § 4º Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento do potencial de energia renovável de capacidade reduzida.

³ Ibid. Art. 177. Constituem monopólio da União: I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal.

pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos.

Por essa interpretação constitucional, existem três regras básicas do regime jurídico dos bens pertencentes à União, sendo o primeiro referente à propriedade (art. 20,IX); o segundo em relação à exploração (art. 176) e o terceiro em relação às atividades relacionadas a exploração de petróleo e gás natural (art.177).

Em todos os casos a Carta Magna estabelece o domínio exclusivo da União, sendo esse o entendimento de Celso de Bastos (BASTOS, 1990) quando diz que “as jazidas petrolíferas compõem a dominialidade pública. São bens públicos que integram o patrimônio da União”.

No ensinamento de Di Pietro, (1999), os bens públicos podem ser classificados como de uso comum do povo, de uso especial dominicais, concluindo que

o critério dessa classificação é o da destinação ou afetação dos bens: os da primeira categoria são destinados, por natureza ou por lei, ao uso coletivo; os da segunda da Administração, para consecução de seus objetivos, como os imóveis onde estão instalados as repartições públicas, os bens móveis utilizados na realização dos serviços públicos (veículos oficiais, materiais de consumo, navios de guerra, as terras dos silvícolas, os mercados municipais, os teatros públicos, os cemitérios públicos; os da terceira não têm destinação pública definida, razão pela qual podem ser aplicados pelo poder público, para obtenção de renda; é o caso das terras devolutas, dos terrenos de marinha, dos imóveis não utilizados pela Administração, dos bens móveis que se tornem inservíveis (PIETRO, 1999, p. 518).

Sem maiores discussões, as jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos são bens públicos de uso especial, uma vez que têm uma destinação pública definida pela constituição que é a exploração e aproveitamento de seus potenciais, bem como, no seu aspecto jurídico, são do domínio público estatal.

Assim, a União é a titular do domínio dos recursos minerais, incluídos aí o petróleo e o gás natural, podendo a União, a seu critério, manter o domínio do sistema de pesquisa e lavra ou contratar empresas estatais ou privadas, sob regime de permissão.

Desde a criação da Petrobras, pela Lei 2.004, de 03 de outubro de 1953, o mercado do petróleo e gás natural no Brasil era influenciado por um único agente de intervenção monopolista, perdurando até a regulamentação da Emenda

Constitucional 09/1995 e posteriormente pela Lei 9.478, de 06 de agosto de 1997, dispondo sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, instituindo o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo, mais conhecida como a Lei do Petróleo.

Com a flexibilização do monopólio, baseada na Constituição e agora com a nova Lei do Petróleo, permitiu-se o aporte de recursos privados a um setor cuja viabilidade econômica de crescimento estava limitada pelas insuficiências dos recursos públicos, possibilitando assim o melhor desenvolvimento das atividades de exploração e produção do petróleo e gás natural, em direção à autossuficiência energética de uma das mais importantes indústrias do setor de infraestrutura nacional.

O ingresso de empresas privadas nas atividades petrolíferas foi regulamentada por um modelo de concessão, de características privadas, mas com contornos de direito público, na medida em que observa e respeita preceitos infra e constitucionais, com atuação do Estado (União) como agente econômico (empresário) e tendo natureza de contrato econômico e não administrativo, porém com inserções de normas de direito público (OLIVEIRA, 2006).

Por esta razão, a União mantém o domínio soberano sobre as reservas minerais, transferindo às concessionárias a exploração, desenvolvimento e produção petrolífera, tendo também, por Lei, a função de definir a política energética do país, por meio do Conselho Nacional de Política Energética, e regulatória, por meio da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Um importante aspecto desse novo modelo implantado pela Lei do Petróleo, principalmente pelos altos valores econômicos movimentados, é a forma de remuneração imposta às concessionárias petrolíferas, exigindo destas o pagamento de tributos e participações governamentais, conhecidos como *Royalty*.

E é justamente em relação a essas participações governamentais que reside o objeto principal do presente estudo, mais precisamente quanto à forma de aplicação destas receitas, cuja importância ultrapassa barreiras arrecadatórias, por se tratar de compensação financeira pela exploração de recursos finitos e de uma indústria com sérios impactos ambientais.

2.1: PACTO FEDERATIVO E *ROYALTIES*

Embora as polêmicas sobre as discussões referentes à (re) distribuição das rendas petrolíferas no Brasil, intimamente ligadas ao pacto federativo, as análises aqui apresentadas serão feitas à luz da Constituição e dos preceitos ainda existentes e assegurados aos Estados e Municípios.

A Constituição de 1988 assegura aos entes federados e aos Municípios produtores (*onshore*) ou confrontantes dos poços de petróleo (*offshore*) participação ou compensação na exploração de petróleo e gás natural, além de recursos hídricos e minerais. Além disso, é assegurada uma regra especial quanto ao ICMS, não incidindo nas operações interestaduais, ao contrário das outras mercadorias e serviços, cabendo toda a receita da atividade petrolífera ao Estado produtor.

O texto constitucional traduz o anseio pela descentralização compartilhada pelas forças democráticas predominantes, dispondo que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito. Quanto à organização político-administrativa, compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, conforme preceitua os artigos 1º e 18 da Constituição.

Esse modelo foi pensado em benefício dos Estados e, principalmente, dos Municípios, transformando-os em entes federados, passando a ter atribuições na prestação de serviços públicos, bem como competência tributária.

Apesar de grande parte da arrecadação tributária ainda se concentrar na União, a Carta Magna fixou competência tributária aos Estados, Distrito Federal e Municípios para instituição e arrecadação de tributos e contribuições, explicitando as medidas do federalismo.

Após a promulgação da Constituição (1988) houve um singelo processo de descentralização dos recursos, além da competência para tributar, transferindo aos Estados e Municípios a expansão dessa competência tributária, compartilhada pela União.

A Constituição permitiu a expansão dos recursos do Governo Federal por meio de contribuições sociais não partilhadas, cujo objetivo seria o financiamento das políticas sociais, como por exemplo, a CPMF. Ao mesmo tempo que se deu o crescimento das contribuições sociais, o Governo Federal reforçou o caixa da União com outras fontes, como o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)

Como forma de controle e importante ferramenta jurídica para manter as finanças públicas brasileiras em ordem, em 2000 é promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar n. 101/2000, contribuindo para mudança do comportamento fiscal no Brasil, tendo por objetivo garantir a disciplina fiscal em todos os níveis de governo, sendo mais significativas para os Estados e Municípios, inclusive na alocação de receitas (ALMEIDA, 2005).

A LRF vincula receitas dos Estados e Municípios a programas sociais específicos que trazem limitações à autonomia desses entes, exigindo gasto mínimo, por exemplo, com educação (18% para Estados e 25% para Municípios) e saúde (12% para Estados e 15% para Municípios).

Fazendo uma vinculação histórica do federalismo brasileiro com a exploração de petróleo, entre 2007 a 2010 a arrecadação da União cresceu em termos reais 25,9%, transferindo aos Estados e Municípios 15,3% do PIB. Parte dessa arrecadação é decorrente de *royalties* e participação especial, distribuídos a estes entes.

A Petrobras é empresa estatal da União, sendo beneficiária de regime tributário especial e capitalizada por meio de cessão onerosa, revertida em *royalties* e participação especial. Esses incentivos foram fatores que contribuíram para o crescimento significativo do lucro líquido da estatal que, em 2002, era de 13,5 bilhões, saltando para 35,2 bilhões, em 2010, tendo a carga tributária diminuída de 2,95% para 2,3% do PIB (PETROBRAS, 2015).

Porém, nesse primeiro trimestre de 2016, segundo próprios dados da Petrobrás (2016), a Estatal apresentou prejuízo de 1,2 bilhões, em função de maiores despesas com juros e variações cambiais negativas, redução de 7% da produção de petróleo e gás, queda de 8% na venda de derivados no mercado interno, aumento dos custos e gastos com ociosidade de equipamentos, principalmente sondas. O endividamento bruto acumulado da Petrobras nesse trimestre foi de R\$ 450 bilhões.

Como forma de participação e transferência de recursos da esfera federal para as instâncias subnacionais formadas pelos Estados e Municípios, foram criados os Fundos de Participações dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM). Esses fundos representam o primeiro sistema de transferência intergovernamental de recursos da União para os demais entes da federação, sendo fixados os primeiros critérios pelo Código Tributário Nacional – CTN, Lei n. 5.172 de 1966.

Em 1988, com a Constituição Federal, em seu artigo 159⁴, determinou a criação do FPE e do FPM, com recursos do Imposto de Renda - IR e do Imposto sobre produtos industrializados (IPI), devendo os critérios de rateio serem estabelecidos por Lei Complementar.

A Lei Complementar surgiu em 1989, sob o n. 62 (LC n. 62/1989), porém, limitou-se a fixar coeficientes de participação para cada Estado. De acordo com a própria Lei, os coeficientes de participação dos Estados e do Distrito Federal no FPE deveriam ser aplicados até 1991, devendo após essa data serem fixados por Lei própria, com base no censo de 1990. Até hoje, porém, não há essa Lei, sendo ainda os critérios de rateio estabelecidos por norma complementar, tendo sua última alteração ocorrido por meio de uma nova Lei Complementar de n. 143 de 2013, modificando a primeira e revogando dispositivos do CTN, por conta de incongruências existentes e declaradas inconstitucionais pelo STF.

Os Estados possuem competência para cobrar ICMS, tributo que gera a maior arrecadação do país, correspondendo, em 2013, a 7,04% do PIB e 20,87% da receita tributária nacional, segundo dados do Ministério da Fazenda. O ICMS é a principal fonte de receita em vários Estados, como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, respectivamente, primeiro, segundo e terceiro no patamar arrecadatório.

⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.com.br>. Acesso em 01 mai. 2016: Art. 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer; d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico, prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. § 1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I. § 2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido. § 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II. § 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

Porém, como regra geral, ICMS não incide sobre operações que destinam a outros Estados petróleo, lubrificantes líquidos e gasosos e energia elétrica, como, por exemplo, ocorre no Rio de Janeiro e Espírito Santo, ficando estes Estados privados da receita de ICMS. Para compensar essa perda do imposto de competência estadual, o artigo 20, § 1^o⁵, da Constituição assegura justamente aos Estados e Municípios produtores de petróleo e de energia elétrica participação nos resultados da respectiva exploração, sendo traduzidas exatamente em *royalties* e participação especial.

2.2: OS RECURSOS PROVENIENTES DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS

Toda exploração de bens naturais da União, localizados em terra ou mar, explorados por meio de concessões às empresas nacionais ou estrangeiras, públicas ou privadas, está atrelada à participação nos resultados da exploração ou a uma compensação financeira por essa exploração, mais conhecida como *royalties*.

No caso da exploração de petróleo e gás natural, a Lei do Petróleo instituiu cinco meios de cobrança para os contratos de concessão, denominadas participações governamentais: i) bônus de assinatura; ii) *royalties*; iii) participação especial iv) taxa de ocupação ou retenção da área, impondo como obrigatório, independente dos demais, o pagamento de *royalties* e ocupação ou retenção de área, conforme estipulado no artigo 45 e parágrafos⁶.

⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.com.br>. Acesso em 01 mai. 2016: Art. 20. São bens da União: § 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

⁶ Art. 45. O contrato de concessão disporá sobre as seguintes participações governamentais, previstas no edital de licitação:

I - bônus de assinatura;

II - *royalties*;

III - participação especial;

IV - pagamento pela ocupação ou retenção de área.

§ 1º As participações governamentais constantes dos incisos II e IV serão obrigatórias.

§ 2º As receitas provenientes das participações governamentais definidas no caput, alocadas para órgãos da administração pública federal, de acordo com o disposto nesta Lei, serão mantidas na Conta Única do Governo Federal, enquanto não forem destinadas para as respectivas programações.

§ 3º O superávit financeiro dos órgãos da administração pública federal referidos no parágrafo anterior, apurado em balanço de cada exercício financeiro, será transferido ao Tesouro Nacional.

O bônus de assinatura é o preço pago pelo vencedor do leilão de licitação do campo a ser explorado, sendo gerenciado pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), criado pela mesma Lei para servir como agência reguladora das atividades que integram as indústrias de petróleo, gás natural e de biocombustíveis no Brasil. A ANP é uma autarquia federal vinculada ao Ministério das Minas e Energia, responsável pela execução da política nacional para o setor.

Os *royalties* constituem uma taxa de 10% incidente sobre o valor de produção das empresas sob concessão, calculada com base em preços internacionais (dólar) do petróleo. A Lei do Petróleo assegura *royalties* aos órgãos da União e aos Estados e Municípios produtores, sendo uma retribuição a fim de compensar os ônus e riscos decorrentes da atividade exploratória, seja em terra ou em mar (BARROSO, 2011).

A participação especial é uma cobrança fiscal extra sobre os projetos de grande produtividade ou rentabilidade, incidindo trimestralmente sobre o lucro do campo, deduzidos os *royalties*, os investimentos na exploração, custos operacionais, depreciação e os tributos incidentes (BRASIL, 2015). A ANP edita Portarias próprias (10 e 102) estabelecendo critérios e procedimentos para apuração do montante devido a título de participação especial e detalhamento das deduções permitidas, sendo, o mais conhecido, chamado de Demonstrativo da Apuração da Participação Especial (DAPE).

Já a taxa de ocupação ou retenção da área é, como o próprio nome diz, taxa a ser paga uma vez ao ano, baseada na área concedida à empresa concessionária para exploração mineral, representando uma espécie de aluguel tendo como base o Km² da área ocupada ou restrita para produção, estabelecida por meios próprios no contrato de concessão.

Essas participações governamentais são importantes por conta da atividade de extração de petróleo gerar impactos ou externalidades negativas como adensamento populacional e poluição ambiental. Servem aos municípios produtores como forma de compensação desses impactos negativos, devendo ser revertidas em prol da sociedade, não somente no campo social, mas também no ambiental, advindas pela boa aplicação desses recursos.

2.3: O RECEBIMENTO DE *ROYALTIES* PELO ENTE MUNICIPAL E SUA APLICAÇÃO À LUZ DA LEI DO PETRÓLEO

O recebimento de *royalties* pelos municípios é em função da divisão tributária do federalismo fiscal, traçado pela Constituição Federal e também pela Lei do Petróleo. Os *royalties* são destinados, como apresentado alhures, ao fluxo de pagamentos ao proprietário de um bem ambiental não renovável (material ou imaterial) que o cede para exploração e uso comercial (SERRA, 2013).

No Brasil, segundo Serra (2013), sendo os recursos minerais de titularidade da União, este é o proprietário do bem mineral e merecedor dos *royalties*, podendo repartir ou não com os Estados e Municípios seguindo alguns critérios pré definidos.

A lógica de haver distribuição de *royalties* aos municípios é por motivação política, ou seja, fugindo do conceito de *royalty*. De uma forma mais dinâmica, a extensão dos *royalties* à produção *offshore*, realizada no período pré Constituição de 1988, com a redemocratização política e descentralização fiscal, seguiu parâmetros políticos, sem maiores estudos quanto à real função dos *royalties*, simplesmente igualando produção *onshore* a *offshore*.

Mas, havendo essa conquista pelos municípios, ressalvadas as críticas quanto a isso, a manutenção do pagamento dos *royalties* aos municípios dever ter como propósito de prover os governos locais dos recursos necessários para financiar investimentos que gerem riqueza alternativa para substituir a riqueza exaurível, ou seja, a oriunda de recursos naturais não renováveis, como é o caso do petróleo (PIQUET, 2012).

Por conta disso, o melhor caminho para o uso das rendas provenientes do petróleo – participações governamentais – é aquele em prol da diversidade de produção nas localidades produtoras e em sua região, com a finalidade de garantir a permanência da capacidade de promoção de uma dinâmica desenvolvimentista.

2.3.1: Histórico da (s) Lei (s) do Petróleo

Como já narrado, o pagamento de *royalties* aos municípios produtores é resultado do pacto federativo, sendo um instrumento fiscal compensatório e sensível às especificidades dos impactos da atividade petrolífera sobre o local.

No Brasil, o pagamento de compensações financeiras por exploração petrolífera veio a ser instituída pela Lei 2004, de 03 de outubro de 1953, cujos objetivos principais eram atribuir função ao extinto Conselho Nacional do Petróleo – CNP e criar a Petróleo Brasileira S/A – Petrobras.

Nessa primeira Lei, o artigo 27 determinava que a Petrobras e suas empresas subsidiárias deveriam pagar trimestralmente uma indenização correspondente a 5% da produção de petróleo ou gás natural aos Estados e Territórios onde houvesse exploração. Além disso, deveria ser repassado pelas empresas aos Estados, trimestralmente, 20% dos valores recebidos de forma proporcional ao volume de petróleo e gás produzido, que deveriam ser (re) distribuídos aos Municípios:

Art. 27. A Sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar aos Estados e Territórios onde fizerem a lavra de petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás, indenização correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás. § 1º Os valores do óleo e do xisto betuminoso serão fixados pelo Conselho Nacional do Petróleo. § 2º Será efetuado trimestralmente o pagamento de que trata este artigo. § 3º Os Estados e Territórios distribuirão 20% (vinte por cento) do que receberem, proporcionalmente aos Municípios, segundo a produção de óleo de cada um deles devendo este pagamento ser efetuado trimestralmente. § 4º Os Estados, Territórios e Municípios deverão aplicar os recursos fixados neste artigo, preferentemente, na produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias (BRASIL, 1953).

Pela leitura do artigo, verifica-se que Lei utiliza a expressão *indenização* ao invés de *royalties*, que somente passou a ser introduzido em 1997, com a edição da Lei do Petróleo vigente. Ainda, os municípios produtores são considerados beneficiários indiretos das participações governamentais, ou seja, ficavam atrelados ao Estado que era o responsável pela redistribuição do percentual devido aos municípios. Essa condição do ente municipal foi alterada quatro anos após a publicação da Lei 2004/53, tendo a redação do artigo 27 esmiuçado melhor a participação de cada ente, passando a receber diretamente da Petrobras.

Art. 27. A sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar indenização correspondente a 4% (quatro por cento) sobre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás aos Estados e Territórios onde fizerem a lavra do petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás, de indenização de 1% (um por cento) aos Municípios onde fizerem a mesma lavra ou extração. § 1º Os valores do óleo e do xisto betuminoso serão fixados pelo Conselho Nacional do Petróleo. § 2º Será efetuado trimestralmente o pagamento de que trata este artigo. § 3º Os Estados, Territórios e Municípios deverão

aplicar os recursos fixados neste artigo, preferentemente, na produção da energia elétrica e na pavimentação de rodovias (BRASIL, 1953).

A partir da década de 1970, com a descoberta de reservas de petróleo na Bacia de Campos e conseqüente exploração e produção em alto mar, fez-se necessária a criação de instrumentos jurídicos para cobrança de *royalties* também sobre a produção *offshore*, tendo em vista só existir legislação para produção de óleo e gás em terra.

Por conta disso, em 27 de dezembro 1985, por meio da Lei 7.453, a produção de petróleo e gás extraídos pelas plataformas continentais passou a se sujeitar ao pagamento de indenizações (*royalties*), modificando novamente o artigo 27 da Lei 2004, incluindo novos parágrafos, um deles vetado:

Art. 27 - A Sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar indenização correspondente a 4% (quatro por cento) aos Estados ou Territórios e 1% (um por cento) aos Municípios, sobre o valor do óleo, do xisto betuminoso e do gás extraídos de suas respectivas áreas, onde se fizer a lavra do petróleo. § 1º - Os valores de que trata este artigo serão fixados pelo Conselho Nacional do Petróleo. § 2º - O pagamento da indenização devida será efetuado trimestralmente. § 3º - Os Estados, Territórios e Municípios deverão aplicar os recursos previstos neste artigo, preferentemente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio-ambiente e saneamento básico. § 4º - É também devida a indenização aos Estados, Territórios e Municípios confrontantes, quando o óleo, o xisto betuminoso e o gás forem extraídos da plataforma continental, nos mesmos 5% (cinco por cento) fixados no caput deste artigo, sendo 1,5% (um e meio por cento) aos Estados e Territórios; 1,5% (um e meio por cento) aos Municípios e suas respectivas áreas geoeconômicas, 1% (um por cento) ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas, e 1% (um por cento) para constituir um Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios. § 5º - (VETADO). § 6º - Os Estados, Territórios e Municípios centrais, em cujos lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres se fizer a exploração de petróleo, xisto betuminoso ou gás, farão jus à indenização prevista no *caput* deste artigo (BRASIL, 1953).

Com essa nova redação, foi mantido o mesmo sistema de divisão dos *royalties*, seja para produção *onshore* ou *offshore*, com alíquota de 5%, incluindo também como beneficiários o Ministério da Marinha, as respectivas áreas geoeconômicas dos Municípios confrontantes e o Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios brasileiros.

Para melhor definir essas questões técnicas referentes aos conceitos sobre região geoeconômica e também sobre a extensão dos limites territoriais dos Estados

e Municípios confrontantes com os poços em alto mar, é sancionada a Lei 7.525, de 22 de julho de 1986, estabelecendo normas complementares para execução das distribuições das indenizações (*royalties*) dispostas no art. 27 da Lei 2.004/1953, cabendo ao Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE) definir as áreas geoeconômicas, incluídos os Estados e Municípios, a serem indenizados.

Em 28 de dezembro de 1989, o quadro de distribuição das indenizações petrolíferas é novamente reformulado e reorganizado pela Lei 7.990, modificando mais uma vez o artigo 27 da Lei 2.004/1953, para incluir os Municípios como beneficiários da produção terrestre, embarque ou desembarque de petróleo ou gás natural (*onshore*) e da instalação e produção marítima de petróleo ou gás natural (*offshore*), diminuindo a parcela destinada ao Fundo Especial.

§ 4o É também devida a compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios confrontantes, quando o óleo, o xisto betuminoso e o gás forem extraídos da plataforma continental nos mesmos 5% (cinco por cento) fixados no caput deste artigo, sendo 1,5% (um e meio por cento) aos Estados e Distrito Federal e 0,5% (meio por cento) aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque; 1,5% (um e meio por cento) aos Municípios produtores e suas respectivas áreas geoeconômicas; 1% (um por cento) ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas de 0,5% (meio por cento) para constituir um fundo especial a ser distribuído entre os Estados, Territórios e Municípios (BRASIL, 1953).

Por fim, o Decreto 01/1991 vem apenas regulamentar o pagamento das indenizações (*royalties*) instituídos pela Lei n. 7.990/1989, sem modificações, disciplinando as formas e percentuais de pagamento nas atividades *onshore* e *offshore*.

A mudança significativa na legislação sobre os *royalties* ocorreu em 06 de agosto de 1997, com a publicação da Lei 9.478, atualmente conhecida como Lei do Petróleo. Foi por ela consolidado a abertura do mercado de exploração e produção do petróleo à iniciativa privada, antes de exclusividade da Petrobras. Com essa abertura e nova Lei, foram geradas outras fontes pagadoras de *royalties*.

Além disso, foi instituída a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível (ANP), órgão regulador da indústria do petróleo e seus derivados, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, e o Conselho Nacional de Política

Energética (CNPE), com atribuição de propor ao Presidente da República as políticas nacionais energéticas.

A Lei do Petróleo trouxe inovações e grandes impactos à indústria petrolífera nacional, refletindo significativamente nas arrecadações financeiras referentes à atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural, principalmente *royalties* e participação especial.

Como narrado e já classificado alhures, a Lei do Petróleo cria quatro formas de participações governamentais, explicitado de vez o termo *royalties*, e elevando a sua alíquota para até 10%, a ser determinada pela ANP, sendo o mínimo de 5%, conforme mencionado no artigo 47 da Lei:

Art. 47. Os royalties serão pagos mensalmente, em moeda nacional, a partir da data de início da produção comercial de cada campo, em montante correspondente a dez por cento da produção de petróleo ou gás natural. § 1º Tendo em conta os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes, a ANP poderá prever, no edital de licitação correspondente, a redução do valor dos royalties estabelecido no caput deste artigo para um montante correspondente a, no mínimo, cinco por cento da produção. § 2º Os critérios para o cálculo do valor dos royalties serão estabelecidos por decreto do Presidente da República, em função dos preços de mercado do petróleo, gás natural ou condensado, das especificações do produto e da localização do campo. § 3º A queima de gás em flares, em prejuízo de sua comercialização, e a perda de produto ocorrida sob a responsabilidade do concessionário serão incluídas no volume total da produção a ser computada para cálculo dos *royalties* devidos (BRASIL, 1997).

O artigo 49 determina parte da distribuição dos *royalties* de exploração e produção *onshore* e *offshore*, referentes à alíquota excedente acima de 5%, para os municípios produtores ou que estão na região geoeconômica.

Art. 49. A parcela do valor do *royalty* que exceder a cinco por cento da produção terá a seguinte distribuição: I - quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres: [...] b) quinze por cento aos Municípios onde ocorrer a produção; c) sete inteiros e cinco décimos por cento aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP; [...] II - quando a lavra ocorrer na plataforma continental: [...] b) 17% (dezessete por cento) para os Municípios confrontantes e respectivas áreas geoeconômicas, conforme definido nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986; c) 3% (três por cento) para os Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, na forma e critério estabelecidos pela ANP; [...] (BRASIL, 1997)

Com esse levantamento histórico é possível perceber a evolução da legislação sobre recebimento de *royalties*, estando concentrado nas mãos dos Estados e Municípios produtores, mesmo havendo nos últimos anos uma leve tendência de descentralização dessa receita em virtude da lei 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que criou o Fundo Social (FS), tendo a finalidade de erradicar a pobreza e fomentar o desenvolvimento social e regional do país, bem como a discussão do novo regime de partilha do pré-sal, que pode pulverizar essas rendas petrolíferas para os demais Estados e Municípios da federação.

Em 30 de novembro de 2012, a atual Presidente da República Dilma Vana Rousseff sanciona a Lei 12.734, determinando novas regras para distribuição dos *royalties* entre os entes da Federação e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração dos recursos em regime de partilha, vetando do texto legislativo à repartição dos campos já explorados, atendendo reivindicações dos Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo. Esse veto acabou sendo rejeitado pelo Congresso Nacional, fazendo com que fosse promulgada, na íntegra, a Lei. No entanto, os dispositivos que tratam desse novo critério (arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; § 2º do art. 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei Federal n. 9.478/97) foram suspensos por decisão monocrática da Ministra do STF Cármen Lúcia Antunes Rocha na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.917 Distrito Federal (ADI 4917), publicada em 20 de março de 2013. Essa Ação ainda está pendente de julgamento final.

Quanto à aplicação dos *royalties* e participação especial, a dedução que se faz é de que a repartição dessas receitas são destinadas a prover os governos municipais e estaduais dos recursos necessários ao atendimento das demandas extraordinárias por serviços públicos.

Por óbvio, o recebimento desses recursos pelos entes estaduais e municipais aumentam a receita tributária, somando as arrecadações provenientes, por exemplo, de ICMS, no caso dos Estados, ou Imposto sobre serviço de qualquer natureza – ISS, no caso dos Municípios. Os recursos petrolíferos tem como sentido a promoção de investimentos que geram riquezas alternativas para substituir a riqueza mineral exaustiva, promovendo justiça e equidade intergeracional. Para isso, acredita-se que o melhor mecanismo de gestão das receitas provenientes de *royalties* seja em prol

da diversificação produtiva da região ou localidade, com finalidade de garantir a permanência e promoção do desenvolvimento.

Sobre as regras de aplicação dos recursos, a Lei do Petróleo não impõe vedações aos Estados e Municípios para parcela acima de 5% e para a participação especial, vedando apenas a aplicação para pagamento de dívidas, com exceção das dívidas com a União e suas entidades (Lei 10.195/2001), e de salários dos funcionários do quadro permanente e efetivos (concursados), impedimento imposto pela Lei 7.990/1989.

Além disso, como os Estados produtores não arrecadam ICMS referente às atividades petrolíferas, os *royalties* funcionam como uma compensação tributária, sem contar a destinação dessas receitas para compensação dos impactos territoriais gerados pelo adensamento populacional atraídos pelas atividades petrolíferas (mobilidade urbana, infraestrutura, saúde, educação, moradia, etc.).

3: A MALDIÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS OU DOENÇA HOLANDESA (DUTCH DISEASE)

Iniciando este capítulo, antes de tudo, é prudente conceituar os termos que serão utilizados a partir de agora: “maldição dos recursos naturais” ou “doença holandesa (*Dutch Disease*)”. Estes termos surgiram em virtude do declínio do setor industrial que utilizava como fonte de matéria prima a exploração de recursos naturais. Segundo Amorim (2013), em 1977 a revista *The Economist* utilizou o termo para descrever o processo de declínio pelo qual passava o setor industrial na Holanda após a descoberta de grandes fontes de gás natural.

Com a exploração do gás natural, nos anos de 1960-70, a Holanda passou a exportar gás em grandes proporções, o que provocou uma maciça entrada de recursos decorrentes da exportação. Como efeito dessa entrada de moeda estrangeira ocorreu a valorização da moeda local. Essa valorização cambial atingiu diretamente o setor industrial, afetando sua competitividade externa, deixando de lado a indústria dos produtos tradicionais ou mesmo aqueles praticados na Holanda, estimulando a importação de produtos e levando a uma crise industrial interna (doméstica), tornando o país dependente das receitas provenientes da exploração dos recursos naturais (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Como não houve fatores que revertessem esse processo de dependência de receitas provenientes do gás natural, a estrutura industrial e produtiva ficou reprimida, sucateada, restando apenas aquelas com menores encadeamentos com o resto da economia, como, por exemplo, a indústria de alimentos, tornando-se a descoberta do recurso natural uma “maldição”, mesmo sendo esperada como uma bênção ao país. Assim, todo processo de desindustrialização por essa maldição, apelidada de doença holandesa, sempre tem uma conotação negativa.

Na América Latina, fenômeno semelhante atingiu economias especializadas como na exportação de carne da Argentina, a lã uruguaia, o nitrato e o cobre chileno, o petróleo venezuelano, o estanho boliviano e os minérios peruanos. A descoberta de recursos naturais em abundância e valorizado no mercado externo pode elevar consideravelmente as exportações específicas de certos bens, e o fluxo determinar a apreciação da taxa cambial, ocasionando a perda da competitividade das demais produções e industrialização para exportação, tornando-se fortemente dependente da receita de um bem finito ou sensível a fatores econômicos externos.

Quanto ao petróleo, uma das questões cruciais na exploração e produção desse recurso natural é exatamente não se deixar vitimar ou contaminar pela doença holandesa, como ocorrido com países pertencentes a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), ficando altamente dependentes das rendas petrolíferas a ponto de negligenciar os demais setores econômicos, especialmente os manufaturados, rendendo-se ao desperdício com bens de consumo supérfluos e deixando de investir e consolidar no desenvolvimento sustentável, promotor da justiça intergeracional. Por essa leitura, pode-se definir a doença holandesa como uma especialização produtiva de um país, possuindo ou não certo grau de industrialização, concentrada em recursos naturais não renováveis.

No Brasil, é difícil pensar em doença holandesa em virtude da diversidade econômica do país, tendo ainda grande potencial de crescimento interno e líder mundial em alguns setores econômicos relevantes, como na exportação de minério de ferro, aço, soja e derivados, automóveis, cana de açúcar, aviões, etc. O PIB ainda é influenciado, na ordem, pelos setores de serviço, indústria, impostos e agropecuário.

Segundo a Petrobrás (2015), a participação do segmento de petróleo e gás natural no PIB brasileiro saltou de 3%, em 2000, para 12%, em 2010, e 13%, em 2014, sofrendo queda de 2 a 2,5 pontos percentuais em 2015 em virtude da crise do petróleo. Essa queda também é decorrente dos cortes dos investimentos ocasionados pelas imprudentes operações nos últimos anos e a esquema de corrupção investigado pela Operação Lava Jato. Mesmo assim, há de se destacar que os principais responsáveis pela evolução percentual foram os investimentos na produção de petróleo e gás natural e as perspectivas decorrentes da descoberta do pré-sal.

Como explanado por Serra (2011), a indagação que havia era sobre o que esse novo cenário representa para o desenvolvimento de médio e longo prazo brasileiro? Apontando estar a resposta vinculada a uma postura ideológica sobre a noção de desenvolvimento.

Continuando, o mesmo autor menciona que a importância econômica do setor do petróleo e gás para o desenvolvimento econômico do país dependerá da capacidade de evitar o risco da posição de grande exportador aguçando o fenômeno da maldição dos recursos naturais ou doença holandesa.

Não há de se esquecer que são obrigatórios os investimentos das rendas petrolíferas (*royalties* e participações especiais) no desenvolvimento de atividades sustentáveis, principalmente pelo fato do petróleo e gás serem bens ambientais finitos, devendo as políticas de distribuição e aplicação das rendas públicas originais dessa atividade para a promoção da justiça intergeracional, comprometida com a construção de uma biocivilização e com o desenvolvimento de fontes de energia renováveis (SACHS, 2008).

Mesmo sendo pequena a probabilidade de uma doença holandesa a nível nacional no Brasil, há hipóteses dessa doença acometer regiões brasileiras, como Rio de Janeiro e Espírito Santo, respectivamente, primeiro e segundo lugar em arrecadação de participações governamentais. Após crise de 2008 o Brasil e as demais regiões vem passando por um processo de desindustrialização, sofrendo uma perda substancial na competitividade na fabricação de manufaturados nos últimos dez anos, influenciado por fatores internos e externos.

No caso do Espírito Santo, de acordo com Corrêa, Rocha e Morandi (2012), assim como o Brasil, o Estado possui diversos desafios para o desenvolvimento do setor industrial. Alguns desses desafios se processam por conta das características históricas de industrialização no Estado, o que será demonstrado no decorrer dessa obra.

3.1: A PREGUIÇA FISCAL

Estados e Municípios com orçamentos milionários sofrem com o paradoxo desafio da abundância. Desafio esse manifestado no descompasso entre a capacidade de planejar os gastos e o ritmo crescente das receitas. Muita das vezes, no intuito de não incomodar os contribuintes locais, eleitores dos gestores, na

medida que os municípios passam a receber rendas petrolíferas (*royalties* e participação especial), cobrem suas necessidades tributárias com essas receitas, maquiando uma gestão sem críticas, sustentada pela cooptação dos organismos políticos da sociedade (PIQUET, SERRA, 2007).

No caso da indústria do petróleo, os municípios recebem como contrapartida o benefício dos *royalties* e participação especial, devendo ser aplicado nos serviços públicos, equipamentos urbanos, políticas sociais, geração de emprego e renda, em conjunto com o lapso temporal da atividade ou a finitude do recurso natural.

Em virtude de alguns municípios serem fortemente abastecidos com rendas petrolíferas decorrentes dos *royalties* e da participação especial, surge no Brasil o termo, capitaneado principalmente por Rodrigo Serra, “municípios petrorrentistas”⁷, considerados ricos em comparação a média dos municípios do mesmo porte, porém nem sempre alocadas as receitas adicionais decorrentes das rendas petrolíferas na resolução de problemas sociais advindos dos impactos causados pela atividade petrolífera.

O que se percebe é uma preguiça fiscal nos governos locais, tornando-se altamente dependentes dos *royalties* e participação especial e sem esforço de arrecadação das receitas de outras fontes fiscais ou arrecadatórias de sua competência. Estes municípios enfrentam o que Piquet e Serra (2007) chamam de “o desafio da abundância” relacionado à questão da aplicabilidade e gestão desses recursos nas diversificadas políticas dos municípios.

É o que acontece, por exemplo, na região norte fluminense, com município de Campos dos Goytacazes, com receita bilionária advinda dos *royalties* do petróleo e capacidade de contemplar e gerir diversos campos da política pública, como educação, mas que não consegue um patamar de qualidade e dignidade para os munícipes, amargando índices ruins de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), como um dos piores do Estado, colocando numa situação de incongruência em relação ao seu poder econômico (LIRA, OLIVEIRA, 2015).

No Espírito Santo, as receitas petrolíferas se acenderam a partir de 2000, saltando o volume de *royalties* recebidos pelas prefeituras capixabas de R\$ 10,3

⁷ Autores como Tânia Moreira Braga, Rodrigo Serra e Denise Cunha Tavares Terra, no artigo *Sobrefinanciamento e desenvolvimento institucional nos municípios petro-rentistas da Bacia de Campos*, definem os municípios da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo – OMPETRO (São João da Barra, Campos dos Goytacazes, Quissamã, Carapebus, Macaé, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu, Armação de Búzios e Cabo Frio) como “petro-rentistas” por considerar: “que vivem das rendas petrolíferas” (BRAGA, SERRA, TERRA, 2007).

milhões, em 2000, para R\$ 194,5 milhões – a preços de 2000, corrigidos pelo IPCA em 2009, tendo uma expansão, no período, de 177,6% ao ano (CAÇADOR, MONTE, 2013)

No que concerne aos municípios capixabas, segundo a ANP (2014), os dez municípios que mais recebem *royalties*, em ordem decrescente, são Presidente Kennedy, Itapemirim, Linhares, Marataízes, São Mateus, Aracruz, Anchieta, Serra, Vitória e Vila Velha. Em linhas gerais, nota-se uma forte dependência dos recursos financeiros petrolíferos, comparados com a receita total dos municípios, com algumas raras exceções, tendo em vista o foco em outras atividades ou serviços. Todavia, conforme será demonstrado nesta dissertação, cidades como Presidente Kennedy, Itapemirim, Linhares, Marataízes e São Mateus estão empregando os recursos arrecadados de forma inadequada, ocasionando uma preguiça fiscal, bem como, conseqüentemente, ausência da justiça intergeracional.

3.2: MALDIÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS?

Casos de países com abundantes recursos naturais, como os Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha no século XIX, parecem mostrar ou seguir na contramão dos outros países afetados pela maldição dos recursos naturais. Brunnschweiler (2008 *apud* CRUZ, RIBEIRO, 2009), afirma que a presença de instituições de boa qualidade transformaria a abundância dos recursos (naturais) em “benção”, e não em maldição. Experiências norueguesas, canadenses e australianas na criação de fundos permanentes, com intuito de destinar receitas para formação de estoque de riquezas em proveito da geração atual e das futuras, podem ser indicativo de como usar de forma coerente os frutos provenientes da exploração dos recursos naturais.

No caso Brasil, as descobertas do pré-sal abrem excepcionais oportunidades para que o país não passe por maldição ou mesmo se contamine com a doença holandesa. Mas, tomando como base a compensação financeira dos entes federados pela exploração ou utilização dos recursos naturais e minerais, os economistas constataam uma forte concentração dos recursos em poucos municípios brasileiros, gerando os já discutidos “municípios petrolrentistas” (PIQUET, SERRA, 2007).

Casos empíricos sobre o tema, como de Postalli (2007) e Gobetti (2008), mostram evidências que os recursos recebidos não têm gerado retornos às localidades beneficiadas pelos recursos provenientes das rendas petrolíferas, não promovendo crescimento e a justiça intergeracional, no sentido de criar oportunidades ou compensar as gerações futuras, na forma de poupança ou investimentos, pela exploração dos recursos finitos presentes.

Torna-se urgente o debate amplo sobre a alocação dos recursos provenientes da exploração e produção do petróleo, *royalties* e participação especial, para que não se caia na maldição dos recursos naturais ou doença holandesa. As rendas provenientes dos recursos nunca podem ser consideradas por si só uma maldição, mas sim, se assim se considerar, uma benção, devendo haver um aprofundamento das discussões envolvendo a criação das instituições, seus gestores, que realmente visem beneficiar as gerações futuras pelo uso dos recursos não-renováveis, devendo ser um dos caminhos a serem percorridos, principalmente agora com a possibilidade de um redesenho do rateio dos *royalties* e demais participações governamentais.

Tomando como exemplo, Islândia, Canadá, Noruega, Estados Unidos, Austrália e Botsuana, são países que possuem uma abundância de recursos naturais e possuem excelentes IDHs, tendo Botsuana, país rico em diamantes, apresentado em 2005 a maior taxa de crescimento do PIB *per capita* (CRUZ, RIBEIRO, 2009).

Autores como John Hardwick (1977 *apud*, CARVALHO, 2008) e Serra (2011), indicam que a fundamental aplicação dos *royalties* é para a realização da justiça intergeracional. O direcionamento desses recursos devem pautar pela diversificação produtiva e em investimentos sociais, como em infraestrutura, educação e saúde, dando condições de sustentabilidade econômica às gerações futuras.

Nesse sentido, os *royalties* devem ser um instrumento de promoção de políticas públicas que garantam a equidade intergeracional, conceito este ligado intrinsecamente ao de justiça social: dar às futuras gerações as mesmas condições de sustentabilidade que foram dadas às atuais. Nada mais natural, portanto, que os recursos oriundos dos *royalties* sejam aplicados na diversificação da economia local como forma de permitir à sociedade outras fontes de renda quando da extinção do petróleo (SERRA, PATRÃO, 2003).

Seguindo a noção de justiça intergeracional, pode-se observar experiências internacionais na criação de fundos permanentes, que teriam, entre outros, o intuito de transformar riquezas minerais esgotáveis em um estoque permanente de riquezas para as gerações futuras, como o da Noruega (destinados à estabilização de receitas e ao pagamento de pensões e aposentadorias), do Alaska (Estados Unidos), com distribuição incondicional aos habitantes dos dividendos do fundo, e de Botsuana, para estabilização de receitas, entre outros.

A Noruega, por exemplo, país nórdico com área de 385.155 km² e uma população total de 4,737 milhões de habitantes, possuía em 2005 o segundo maior IDH no mundo. Seu PIB atingiu 286,3 bilhões de euros em 2007, resultando num PIB *per capita* anual de 60.819 euros. A Noruega é o terceiro maior exportador de petróleo e seus níveis impressionantes de desenvolvimento humano sugerem que o país certamente conseguiu escapar da maldição dos recursos naturais. O petróleo começou a ser explorado no país no início da década de 1970. Foi criada uma empresa estatal para a exploração do petróleo. Segundo a OCDE (2007), a participação do Estado na companhia em 2006 era de 70,6%. Ainda que haja a exploração privada, a concessão de licenças para a exploração do petróleo segue uma sistemática bastante peculiar de atuação cooperativa das empresas. As receitas provenientes do petróleo permitiram que o país pudesse aliar um sistema de bem-estar social com elevados superávits fiscais. Em 1990, foi criado um fundo denominado *Government Permament Fund*, com os objetivos explícitos de estabilizar as receitas do governo e financiar pensões, dado o rápido envelhecimento da população (CRUZ; RIBEIRO, 2009).

No Alaska (Estados Unidos), maior estado americano em área (1.717.854 km²), com uma população de 626,9 mil habitantes em 2000 (segundo o *US Bureau of Census*), o PIB atingiu US\$ 27,034 bilhões naquele ano, resultado de um PIB *per capita* de US\$ 43.123. A particularidade do caso do Alaska é que os direitos de propriedade sobre o solo estão a favor de um governo subnacional e não para o Governo Central. O grande desafio enfrentado pelo estado do Alaska era como empregar o excesso de receita proveniente das rendas petrolíferas, que após amplo debate, decidiu-se aplicar na infraestrutura.

Porém, no caso do Alaska, a percepção de que os recursos não estavam sendo bem geridos e alocados, produzindo poucos efeitos, culminou na proposta de criação de um fundo permanente, denominado *Alaska Permanent Fund*, em 1976,

lembrando que a exploração no estado iniciou-se em 1969. Esse fundo se deu por emenda constitucional, após plebiscito, sendo mantido com mínimo de 25% da totalidade das receitas sobre o petróleo do estado e os rendimentos só podem ser alocados a partir de uma lei orçamentária.

Segundo o guia do *Alaska Permanent Fund* de 2005, os argumentos para criação do fundo foram: a) criação de uma base de investimentos, garantindo renda futura, quando se esgotarem as reservas naturais; b) impedir gastos excessivos dos legisladores, evitando ciclos eleitorais nos gastos ou mesmo malversação dos recursos provenientes do petróleo e c) gerar uma fonte de riqueza para as gerações futuras, ou seja, transformar recursos não renováveis em riqueza renovável e disponível para todos (ALASKA, 2005).

No Brasil, com a Lei n. 12.351 de dezembro de 2010, foi criado o Fundo Social – FS, tendo sua definição e objetivos traçados pelos artigos 47 e 48⁸. Esse fundo, de natureza contábil e financeira, é vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos de desenvolvimento social e regional, por meio de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia, meio ambiente e mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

⁸ BRASIL, Lei n. 9.478, de 06 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.com.br>. Acesso em 01 mai. 2016: Art. 47. É criado o Fundo Social - FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento:

I - da educação;

II - da cultura;

III - do esporte;

IV - da saúde pública;

V - da ciência e tecnologia;

VI - do meio ambiente; e

VII - de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

§ 1o Os programas e projetos de que trata o caput observarão o plano plurianual - PPA, a lei de diretrizes orçamentárias - LDO e as respectivas dotações consignadas na lei orçamentária anual - LOA.

Art. 48. O FS tem por objetivos:

I - constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União;

II - oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma prevista no art. 47; e

III - mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis.

Parágrafo único. É vedado ao FS, direta ou indiretamente, conceder garantias.

Quanto aos objetivos, o FS prima: i) a constituição de uma poupança de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União, ii) oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, e iii) mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações geradas pelas atividades de produção e exploração do petróleo e demais recursos não renováveis.

Desde a criação do FS pelo Projeto de Lei n. 5.940/2009, vinha expresso em seus motivos ser o fundo um instrumento essencial para maximizar os benefícios das receitas oriundas das atividades petrolíferas na área do pré-sal e em áreas estratégicas, em função da natureza distinta destas em relação às demais receitas governamentais (BRASIL, 2009).

Praticamente são transcritos os conceitos e objetivos dos Fundos de investimentos sociais de outros países, prevendo: i) à finitude da exploração de um recurso não renovável; ii) à sua volatilidade, uma vez que as receitas petrolíferas dependem decisivamente dos preços de mercado do petróleo, seus derivados, e do gás natural; e iii) ao fato de implicar o ingresso ao País de grandes volumes de moeda estrangeira.

Como forma de minimização desses impactos, devem os governos atuarem de modo a evitar que somente a geração atual usufrua dos benefícios da exploração de recursos finitos, sendo necessário que a riqueza do petróleo seja transformada em ativo cujo usufruto possa ser estendido no tempo, mesmo com o esgotamento do recurso natural.

Quanto à volatilidade, os governos devem evitar que a oscilação dos preços do petróleo reflita nas condições de financiamento das despesas públicas, prejudicando a alocação eficiente dos recursos públicos. Por fim, deve o governo evitar a entrada no País de grande volume de moeda estrangeira que conduza a uma tendência de apreciação cambial, reduzindo a competitividade dos produtos nacionais e provocando atrofia de outros setores da economia, aqui tratada como a maldição dos recursos naturais ou doença holandesa.

Os recursos do FS se constituem de parcela do valor do bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção, da parcela dos *royalties* dos contratos de partilha de produção que couber à União, da receita advinda da comercialização do petróleo e do gás natural da União, dos resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades e de outros recursos que lhe sejam destinados na Lei Orçamentária Anual.

A gestão financeira do FS deve ser executada por um Comitê Gestor e contar com a participação do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento e do Banco Central do Brasil, com a responsabilidade de assegurar sua sustentabilidade financeira intertemporal, tendo este Comitê as seguintes atribuições:

O Comitê terá como atribuições definir, entre outros elementos, o nível máximo anual das alocações de recursos do fundo para suas finalidades e objetivos; a rentabilidade mínima esperada; o tipo e nível de risco que poderá ser assumido na realização dos investimentos; os percentuais, mínimo e máximo, de recursos a serem investidos no exterior para assegurar a estabilidade cambial e a diversificação e rentabilidade dos investimentos; a capitalização mínima a ser atingida antes de qualquer transferência para as finalidades e objetivos previstos no projeto; e a regra de prudência, que deverá assegurar fluxo regular de recursos para projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e de tecnologia e da sustentabilidade ambiental (BRASIL, 2009)

A União tem participação como cotista única de fundo de investimento específico para a preservação dos recursos oriundo do petróleo, a ser constituído por instituição financeira federal, tendo natureza privada, patrimônio próprio e com obrigações próprias. A flexibilidade na aplicação dos recursos possibilita a obtenção de rendimentos compatíveis com os objetivos a longo prazo do fundo.

A descoberta do pré-sal cria uma nova experiência para o Brasil na sua história de exploração e produção de petróleo. De acordo com Serra (2013), desde a conquista da autossuficiência, o país não parou de descobrir novos reservatórios que garantirão sua condição de exportador. O FS, estabelecido para o financiamento da persecução dos objetivos da República Federativa do Brasil, direciona a maior parcela dos rendimentos para a União, haja vista a Constituição estabelecer assim o monopólio deste setor, e propõe a divisão equânime dos royalties com a produção de petróleo entre todos os estados e municípios da federação.

Ainda nas percepções de Serra (2013), a conclusão é de que ao promover a igualdade de distribuição entre os estados federados e ao fortalecer o setor petrolífero nacional, o FS poderá a longo prazo diminuir as desigualdades sociais e promover a sustentabilidade das presentes e futuras gerações, evitando assim a maldição.

4: O PETRÓLEO COMO PATRIMÔNIO NACIONAL

Na segunda metade dos anos 1940, quando os rumos econômicos brasileiros estavam no centro das discussões, houve a necessidade de criação de uma companhia estatal encarregada da exploração de petróleo no Brasil, tendo sido um dos tópicos constantes dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Tendo como mentor o presidente Getúlio Vargas, incentivado por políticos, militares e civis dos diversos segmentos da sociedade, surge a Petrobras, inaugurando também uma perspectiva acerca do nacional e consolidando o modo de pensar sobre o que é o Brasil (MOREIRA, 2003).

Desde a descoberta do petróleo em Lobato, na Bahia, na década de 1930, as atividades ligadas à sua exploração e produção vieram ao encontro da busca de reafirmação da nacionalidade e um desejo de desenvolvimento da economia brasileira. Pelo Decreto Lei n. 395, de 29 de abril de 1938, assinado por Getúlio Vargas, ficou criado o Conselho Nacional do Petróleo com a finalidade de avaliar a viabilidade e necessidade da exploração do petróleo, tendo também o papel de controlar a produção, refino e distribuição do produto. Esse decreto colocou o Brasil no controle exclusivo das atividades petrolíferas, desde a sua pesquisa até a sua comercialização, afastando a possibilidade de exploração por empresas norte-americanas, enraizando a campanha “O petróleo é nosso!” (FARIAS, 2003).

Com a criação da Petrobras, em 03 de outubro de 1953, por meio da Lei 2004, tiveram início as atividades de exploração e produção do petróleo, necessitando quase em sua totalidade de mão de obra e equipamentos importados e especializados, o que era inconveniente a uma empresa estatal. Por conta disso, houve a necessidade de desenvolvimento de um plano de nacionalização do corpo

técnico e dos suprimentos de bens e serviços da Petrobrás, mediante investimentos, treinamento e capacitação de pessoal por meio de parceria com universidades e escolas técnicas.

Com essas parcerias, a Estatal passou a inovar no *upstream* e *downstream*⁹, desenvolvendo capacidade de impulsionar seus próprios conceitos e sistemas de produção *offshore*. Os investimentos em novas tecnologias nacionais, entre os anos 1950 e final dos anos 1980, passaram de 10% para 90% pela Petrobras, tudo em busca de uma produção menos dependente da importação de tecnologia e produtos, tendo como ilustração a fabricação e montagem das plataformas fixas de produção *offshore* localizadas na Bacia de Campos, no Rio de Janeiro.

Esse processo de nacionalização da produção de petróleo consolidou o Brasil e o seu parque industrial petrolífero, garantindo a Petrobras segurança no suprimento de tecnologia e serviços necessários e ligados à produção petrolífera, diminuindo a dependência externa. Com isso, a Petrobras passou a ter destaque entre as companhias petrolíferas internacionais, principalmente em se tratando de exploração em águas profundas (RAPPEL, 2003).

Com o avanço da tecnologia e aprimoramento da produção, a Petrobras atualmente atua em quatro áreas: exploração e produção; abastecimento; gás e energia; e mercado internacional, contando ainda com cinco empresas subsidiárias: Gáspetro – gás natural e importado; Petroquímica – indústria petroquímica; BR – distribuidora de derivados de petróleo; Braspetro – exploração, produção e prestação de serviços técnicos e administrativos no exterior; e Transpetro – transporte marítimo de petróleo.

Mesmo com desenvolvimento nacionalista, a Petrobras atua internacionalmente em atividades de: compra e venda de petróleo, tecnologias, equipamentos, materiais e serviços; operações financeiras; recrutamento de pessoal especializado; fretamento de navios. Além disso, a empresa estatal está presente em países como Angola, Argentina, Bolívia, Colômbia, Estados Unidos e Nigéria, com escritórios em Nova York e no Japão. Sua atuação tem destaque internacional, principalmente pelos investimentos em tecnologia, rendendo destaque quanto às descobertas e exploração de petróleo em águas profundas entre 1984 e 1993,

⁹ *Upstream* refere-se às atividades de exploração e produção do petróleo. *Downstream* são as atividades de refino, transporte, distribuição e petroquímica básica (COSTA, 2010).

alcançando o prêmio de segundo maior volume descoberto e a primeira empresa em perfurações de poços no mundo (MORAIS, 2013).

O petróleo no Brasil ocupa importante papel na produção de energia primária e também matriz energética. Segundo a ANP (2014), como o principal meio de transporte no país é o rodoviário, o diesel é o produto de maior demanda, com 49,2%. Os maquinários, trens de carga e demais frotas agrícolas empregam óleo diesel como combustível, justificando também esse percentual. A gasolina participa de 32,1% e o etanol com 14,1%, figura 1. O petróleo brasileiro é considerado pesado, produzindo mais nafta, gasolina, óleo combustível e menos óleo diesel, necessitando haver importação de petróleo leve para maior produção de diesel.

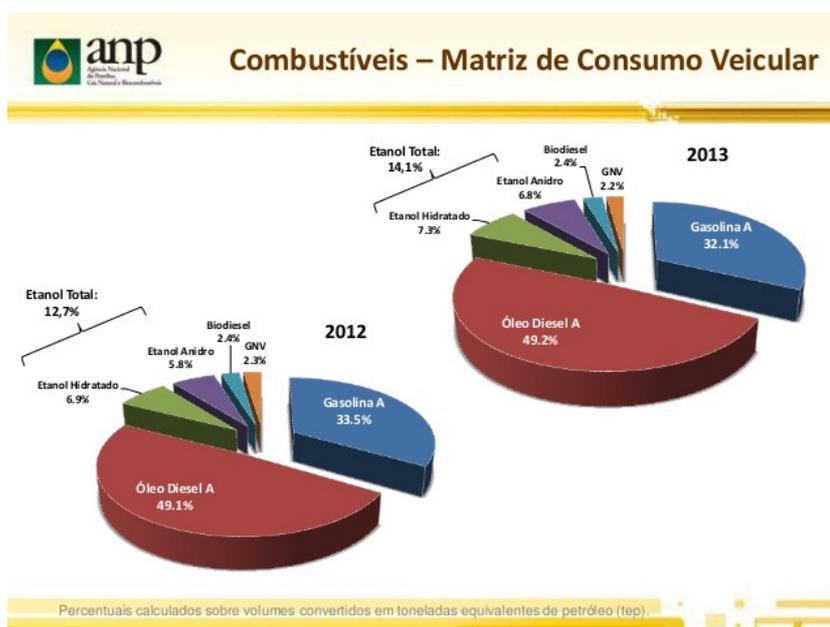


Figura 1: Distribuição da produção de combustíveis – matriz de consumo veicular
 Fonte: IX Seminário de avaliação do mercado de derivado de petróleo e Biocombustíveis (ANP)(Março de 2014)

Em vista do aumento de demanda nos últimos anos, a Petrobras tem intensificado explorações de novas jazidas, seguindo a tendência internacional, com foco no desenvolvimento da indústria, independentemente do crescimento e consequências nos territórios onde abrigam suas atividades. Os resultados dessas novas explorações foram positivos para a Petrobras, com descobertas de jazidas e recorde na produção *offshore*, tendo destaque a Bacia de Campos em 2008, ano com uma das maiores arrecadações de *royalties* e participação especial.

Embora os resultados sejam vantajosos à estatal, o mesmo não pode-se dizer das consequências locais, especialmente aos municípios ligados à Bacia, revelando um paradoxo entre grandes investimentos e o desenvolvimento socioeconômico municipal.

Na última década o crescimento do setor petrolífero brasileiro vem ganhando destaque no cenário econômico nacional, adquirindo responsabilidade pelo maior montante de investimentos com participação direta da Petrobras. Como destaca Piquet (2004), há também a participação dos subsetores como prospecção sísmica, perfuração de poços, fabricação e montagem de plataformas *offshores*, construção de bases portuárias de apoio logístico à produção no mar e expansão das redes de dutovias para óleo, gás, e derivados, os quais deverão contar com maiores investimentos e logísticas. Esses investimentos injetados pela indústria do petróleo são tamanhos, equiparados também aos impactos sobre o território, modificando as atividades socioeconômicas, o ambiente, explicitando também uma consequente desigualdade social.

4.1: O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO NO CENÁRIO NACIONAL DO PETRÓLEO

O Estado do Espírito Santo é o segundo maior produtor de petróleo e gás natural do Brasil, perdendo apenas para o Estado do Rio de Janeiro, considerado, segundo dados da ANP (2014), a maior província petrolífera do país. A exploração petrolífera no Espírito Santo tem como característica principal a diversidade. Há a ocorrência de diversos tipos de hidrocarbonetos em terra, desde gás até óleo extrapesados.

As pesquisas e exploração de petróleo iniciaram-se, em terra (*onshore*), em 1958, mas somente na década de 1970 houve a intensificação exploratória, a partir da descoberta dos campos de Fazenda Cedro, em 1972, e Lagoa Parada, em 1979, ambos campos terrestres. Depois disso, já nos anos 1990, foram registradas importantes descobertas, como Fazenda Alegre, Inhambu, Cancã e Jacutinga. (PETROBRAS, 2015).

Na produção marítima (*offshore*), o grande potencial é para óleo e gás, destacando-se os campos de Camarupim, Canapu e Peroá, cuja produção de gás é importante para o mercado nacional. A primeira produção em águas rasas teve início

em 1978, com o campo de Cação, e a primeira descoberta em águas profundas foi o campo de Golfinho, em 2002, com óleo leve e gás associado. Em 2008, com a descoberta de petróleo na camada de pré-sal, iniciou-se a produção de petróleo no Parque das Baleias.

A tabela 1 e figura 2 trazem as Unidades de Operação do Espírito Santo gerida pela Petrobras, apontando as onze frentes de produção de petróleo, classificadas em seus respectivos campos como flutuantes (*offshore*) e fixa (*onshore*).

Tabela 1: Unidade de Operações do Espírito Santo (UO-ES)

UO-ES	CAMPOS	TIPO	UF
FPSO Capixaba (CAPX)	Cachalote / Baleia Franca	Flutuante	ES
FPSO Cidade de Vitória (CVIX)	Golfinho / Canapu	Flutuante	ES
FPSO Cidade de Anchieta (CDAN)	Baleia Azul	Flutuante	ES
Petrobras XXXVIII (P-34)	Jubarte	Flutuante	ES
Plataforma de Cação 2 (PCA2)	Cação	Fixa	ES
Plataforma de Cação 3 (PCA3)	Cação	Fixa	ES
Petrobras LVII (P-57)	Jubarte	Flutuante	ES
Plataforma de Peroá (PPER)	Peroá	Fixa	ES
Seillean (SEILL)	Cachalote	Flutuante	ES
FPSO Cidade São Mateus (CDSM)	Camarupim / Camarupim Norte	Flutuante	ES
FPSO Espírito Santo (FPES)	Abalone / Ostra / Argonauta	Flutuante	ES

Fonte: Petrobras (2015)



Figura 2: Instalações Operacionais do Espírito Santo
Fonte: Petrobras (2015)

Dados da ANP (2013), mostram que a produção de gás natural em território capixaba em 2000 era de 317 milhões de m³, cerca de 2,4% da produção de gás natural no Brasil. Em 2009 o Espírito Santo alcançou a marca de 1,1 bilhões de m³ produzidos, representando 5,1% da produção nacional, tendo uma média anual de 23,9% no crescimento, superando a expansão carioca (8,3%) e a nacional (5,9%). Esse crescimento, segundo Caçador e Monte (2013), é por conta da inauguração em 2006 da Plataforma de Peroá e da Unidade de Tratamento de Gás de Cacimbas.

Segundo ainda os dados fornecidos pela ANP (2013), a produção de petróleo no Espírito Santo passou a ter destaque a partir de 2009, tendo o Estado atingido o montante de produção de 35,9 milhões de barris, representando 5,9% da produção do Rio de Janeiro e 5,8% da produção brasileira. Com o início da produção em águas profundas no campo de Jubarte, em 2002, e no campo de Golfinho, em 2006, o aumento da produção capixaba se desloca do carioca e da nacional na produção de gás e óleo, refletindo diretamente na distribuição de *royalties* para os municípios,

aumentando significativamente, conforme demonstrado pelas figuras 3, 4 e 5 abaixo (CAÇADOR, MONTE, 2013).

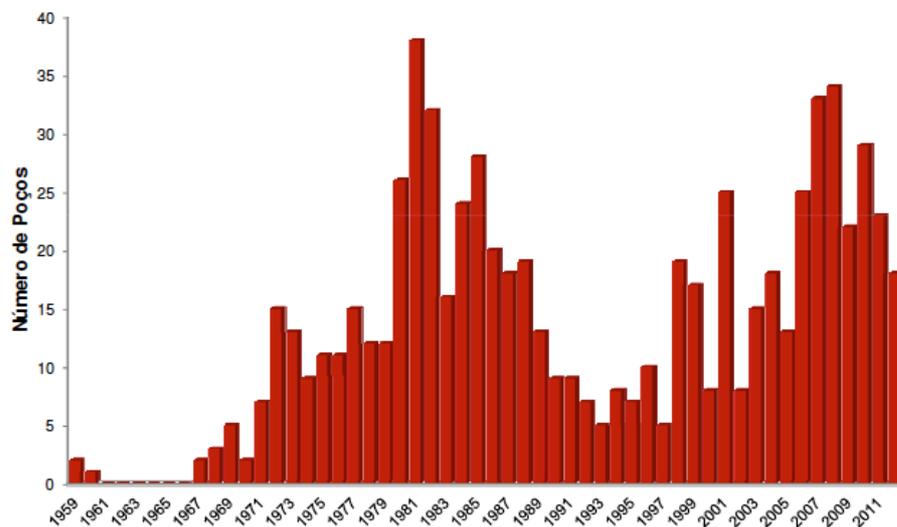


Figura 3: Histórico exploratório de petróleo no Espírito Santo
Fonte: ANP – VI Fórum Capixaba de Energia (2013)

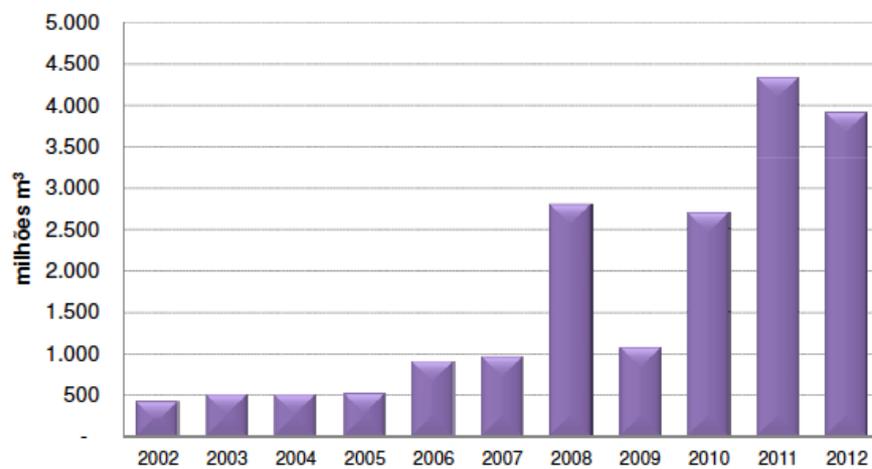


Figura 4: Produção de Gás Natural
Fonte: ANP – VI Fórum Capixaba de Energia (2013)

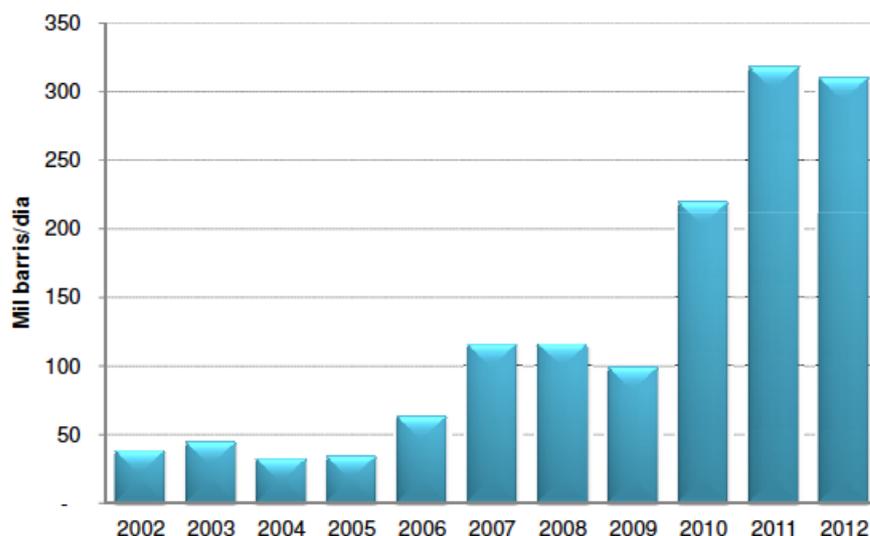


Figura 5: Produção de Petróleo
 Fonte: ANP – VI Fórum Capixaba de Energia (2013)

Pela leitura do gráfico 1, os recursos petrolíferos arrecadados pelo Estado do Espírito Santo, em valores correntes, passaram de R\$ 13 milhões, em 2000, para 1,6 bilhões em 2012, tendo uma variação negativa nos anos seguintes, em virtude da queda do preço do barril de petróleo. Apesar disso, seguindo ainda o raciocínio de Caçador e Monte (2013), as rendas petrolíferas destinadas ao Espírito Santo cresceram numa média anual (2000-2009) de 134%, superior ao aumento da produção de gás e óleo. Essa expansão também é superior ao percentual de 46,5% e 57,6% do Rio de Janeiro e do Brasil, respectivamente.

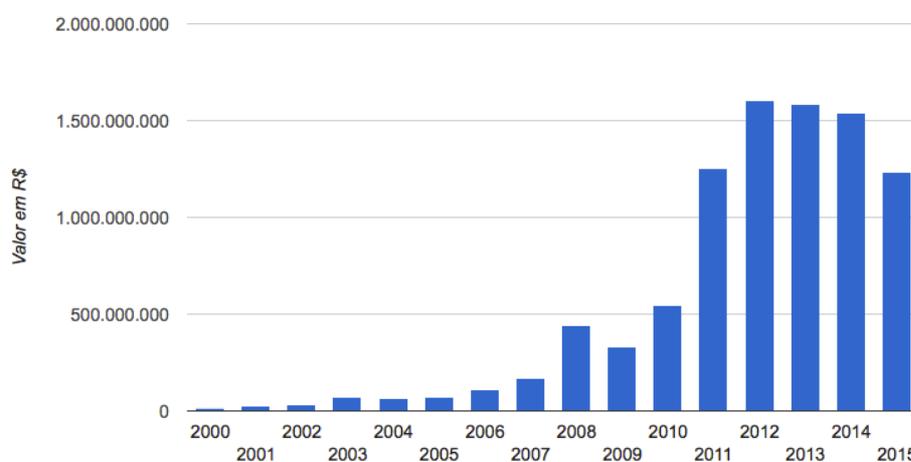


Gráfico 1: Arrecadação de Royalties e Participações Especiais pelo Espírito Santo (valores correntes)
 Fonte: InfoRoyalties, a partir de Agência Nacional do Petróleo.

Finalizando, a tabela 2 apresenta os valores de *royalties* e participação especial recebidos pelos municípios capixabas em 2000 e 2012, explicitando a diversificação na distribuição desses recursos entre os municípios. Como destaque, foram selecionados os principais arrecadadores: Linhares, Presidente Kennedy e São Mateus, que, juntos, concentraram, em 2012, 43,07% do total das rendas petrolíferas recebidas pelas setenta e oito cidades capixabas.

Tabela 2: Royalties + Participações especiais recebidos pelos principais municípios arrecadadores em valores correntes (mil reais) e em percentual (2000 e 2012)

BENEFICIÁRIO	2000 (R\$ mil)	PARTICIPAÇÃO 2000 (%)	2012 (R\$ mil)	PARTICIPAÇÃO 2012 (%)
Linhares	4.684	45,16	111.312	12,14
Pres. Kennedy	458	4,42	223.513	24,38
São Mateus	2.651	25,56	42.768	4,66
Vitória	1.808	17,43	17.333	1,89
Total dos 78 municípios	10.370	100	916.750	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do *InfoRoyalties* e ANP

A justificativa para utilização dos anos 2000 e 2012 reside no fato da produção petrolífera capixaba passar a ganhar destaque nacional depois de 2004, quando iniciada a produção nos grandes poços. Em decorrência disso, os *royalties* distribuídos aos municípios confrontantes passaram a ter substancial crescimento a partir de 2005, tendo seu ápice em 2012 e 2013.

4.2: O SURGIMENTO DO PRÉ-SAL NO ESPÍRITO SANTO

A descoberta de petróleo na camada do pré-sal deu-se em 2006, no campo de Lula, localizada na Bacia de Santos. Porém, a primeira produção de óleo originário desta camada ocorreu a partir de 2008, no campo de Jubarte, na região denominada Parque das Baleias, localizado no litoral sul do Espírito Santo, no extremo norte da Bacia de Campos. Graças a essa nova fonte petrolífera, o Estado capixaba passa a ocupar o segundo lugar nacional na exploração e produção de petróleo. Na região do Parque das Baleias, também foram descobertos os campos

de Cachalote, Baleia Azul, Baleia Franca e Baleia Anã, onde já foram perfurados seis poços na camada pré-sal.

Não há como negar o surgimento de uma corrente positiva de valorização do Espírito Santo, passando a ter destaque nacional, remodelando as incertezas em torno de uma perspectiva de mudança decorrente dos investimentos e arrecadação financeira vinda do petróleo e transformadas em *royalties* e outras participações governamentais. Ao se contaminar por essa perspectiva justa de riqueza, acompanhada da esperança de desenvolvimento, há uma crença de mudança econômica, de valorização da sociedade capixaba nunca antes vista, tomando viés de nobreza ou de pertencer a uma sociedade promissora, projetando um novo Espírito Santo, uma nova era.

Há de se destacar que antes da exploração comercial do petróleo na camada de pré-sal, o fato da existência de petróleo nesta camada já trazia visibilidade e importância ao Estado do Espírito Santo. Tanto é assim, que a novidade incitou rebuliços e discussões acaloradas no Congresso Nacional, chegando a retardar e impedir as explorações na camada do pré-sal. O estereótipo do Espírito Santo de ser o “primo pobre” dos outros Estados da região sudeste, quase sempre à sombra dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, por castigo da história, parecia agora estar mudando (MACHADO, 2011).

Segundo dados da Petrobras (BARBASSA, 2008), o volume recuperável das descobertas, feitas em reservatórios do pré-sal, localizados nos campos de óleo pesado do Parque das Baleias (Baleia Franca, Baleia Azul e Jubarte) somam 2 bilhões de barris de petróleo equivalentes. As reservas totais do Parque, inclusos os reservatórios acima da camada de sal, somam 3,5 bilhões de barris.

A principal vantagem dessa região é que a camada de sal é menos espessa que no *cluster* da Bacia de Santos, chegando a ter apenas 200 metros de espessura. Além disso os reservatórios são menos profundos e mais próximos da costa, a 80 Km.

No Brasil, os desafios na exploração dessas áreas pré-sal, apesar de promissora, estão nos riscos comerciais. Na fase inicial de exploração os custos de extração de petróleo e gás natural nessa camada devem ser maiores que os da camada pós-sal, cuja tecnologia é plenamente conhecida e dominada pela Petrobras.

O custo médio de extração de petróleo pela Petrobras, em 2008, era de aproximadamente US\$ 10 por barril, excluídas as participações governamentais. Admitindo-se que na camada pré-sal o custo de extração seja 50% maior que o atual, o custo, então, é de US\$ 15 por barril. A figura 6 mostra o custo médio da Petrobras em 2009 para extração de petróleo, com e sem participação governamental.

Vale lembrar que o barril do petróleo, em junho de 2008 era US\$ 139,83, contra os atuais US\$ 37,28 (dezembro de 2015), tendo uma variação média durante todo o período de 90,25%, segundo Índices da Bolsa de Valores de São Paulo – IBOVESPA. Essa elevação dos preços a partir de 2008, fez com que houvesse um grande aumento na arrecadação das participações governamentais, principalmente em razão da elevação dos preços do barril de petróleo e o custo da extração da Petrobras, aumentando de US\$ 16 para US\$ 31 por barril, inclusos os *royalties* e participação especial.



Figura 6: Evolução dos custos de extração no Brasil (US\$/barril) em 2009
Fonte: Petrobrás (2009)

Com o pré-sal, surge a oportunidade do Brasil tornar-se exportador de petróleo e de outros derivados petroquímicos, firmando-se como importante centro de bens e serviços no Atlântico sul do setor petrolífero. Essa descoberta representa um novo marco na história da indústria petrolífera brasileira e principalmente para o

Espírito Santo, por estar no seu litoral parte da camada que se estende até o litoral de Santa Catarina.

No Parque das Baleias, localizado no litoral capixaba, conforme demonstrado pela figura 7, perfurações e testes apontam quatro poços na camada pré-sal, todos eles representando alta produtividade, inclusive já estando um desses poços, o 1-ESS-103A, produzindo mais de 18 mil barris de petróleo por dia, sendo escoado para a plataforma P-34, instalada no campo de Jubarte, litoral sul do Estado, elevando mais uma vez o Espírito Santo no cenário petrolífero nacional (PETROBRAS, 2015).

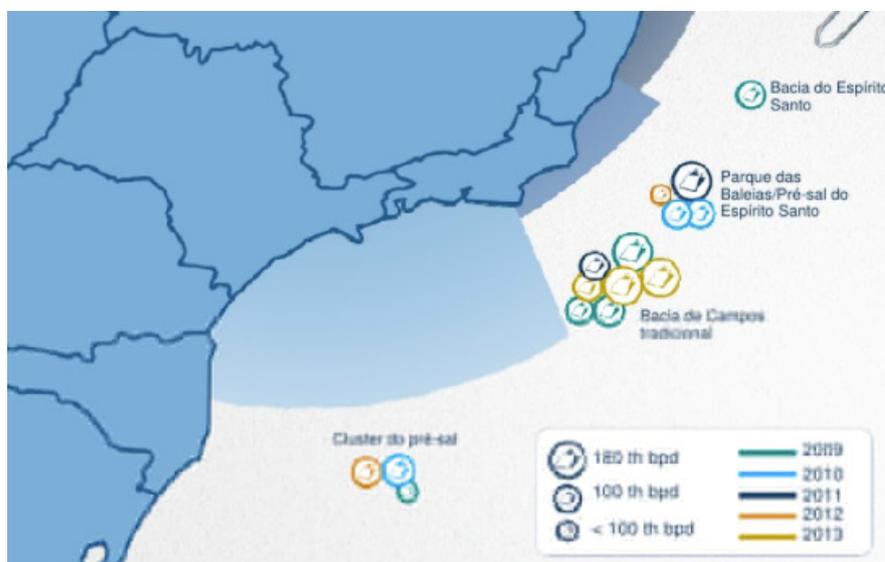


Figura 7: Visão Geral do Parque das Baleias/Pré-sal do Espírito Santo
Fonte: PETROBRAS – Plano Estratégico – (2009 - 2013)

4.3: O PETRÓLEO E O PRÉ-SAL NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY/ES

Pelo atual critério de distribuição de *royalties* introduzidas pela Lei do Petróleo, deixando de lado as polêmicas que pairam sobre as regras de rateio, concentram-se os recursos em municípios produtores, limítrofes ou afetados pelas atividades de produção e distribuição. A nova fronteira exploratória do pré-sal, amparado pelo marco regulatório instituído pela Lei do Petróleo, tem ocasionado elevação substancial no volume de receitas governamentais nos Estados e Municípios, gerando indicadores sociais de desenvolvimento relativos à educação, saúde, renda e emprego.

No Espírito Santo, como a maior parte da produção nacional de petróleo se realiza na Bacia de Campos, os maiores beneficiados de receitas de *royalties* e participação especial são os municípios que fazem fronteira com os poços localizados na Bacia de Campos, tendo como destaque os municípios de Presidente Kennedy e Itapemirim que, a partir de 2009, em virtude da alta arrecadação e dependência, passam a ser considerados municípios “petrorrentistas”. Devido à crescente produção na Bacia de Campos, esses municípios tem se beneficiado diretamente da distribuição dos *royalties* e alcançando o patamar de maiores arrecadadores do país em 2011, tanto em valores correntes, quanto em valores *per capita*, conforme demonstram as tabelas 3 e 4.

Tabela 3: Maiores beneficiários de *royalties* e participação especial em 2011, em reais

Unidade Federativa	Beneficiários	Valores correntes
RJ	Campos dos Goytacazes	R\$ 1.235.611.249,66
RJ	Macaé	R\$ 482.234.671,56
RJ	Rio das Ostras	R\$ 330.362.222,53
RJ	São João da Barra	R\$ 251.514.604,99
RJ	Cabo Frio	R\$ 245.857.232,03
ES	Presidente Kennedy	R\$ 208.228.438,59
ES	Itapemirim	R\$ 118.525.364,80
RJ	Casimiro de Abreu	R\$ 99.712.705,18
ES	Linhares	R\$ 95.315.277,45
RJ	Quissamã	R\$ 94.410.013,75

Fonte: *InfoRoyalties*, a partir de Agência Nacional do Petróleo e IBGE

Tabela 4: Maiores beneficiários de *royalties* e participação especial em 2009, *per capita*

Unidade Federativa	Beneficiários	Valores correntes
ES	Presidente Kennedy	R\$ 20.186,95
RJ	São João da Barra	R\$ 7.675,85
RJ	Quissamã	R\$ 4.663,60
ES	Itapemirim	R\$ 3.824,88
RJ	Rio das Ostras	R\$ 3.123,79
RJ	Casimiro de Abreu	R\$ 2.818,89
RJ	Campos dos Goytacazes	R\$ 2.665,57
RJ	Carapebus	R\$ 2.607,42
RJ	Armação de Buzios	R\$ 2.354,37
RJ	Macaé	R\$ 2.332,48

Fonte: *InfoRoyalties*, a partir de Agência Nacional do Petróleo e IBGE

No caso de Presidente Kennedy, com a descoberta do pré-sal e aumento da produção a partir de 2009, a expressividade dos recursos advindos da exploração petrolífera e o impacto nas finanças da prefeitura despertam atenção e preocupação quanto ao uso dessas rendas. Como a legislação procura restringir a aplicação dos recursos apenas ao uso para pagamentos de dívidas, exceto com a União, e folha de pessoal, o que se espera é que os recursos sejam destinados essencialmente à melhoria das condições sociais e da infraestrutura da cidade. Outra grande preocupação é com a maldição dos recursos naturais, causada pela ineficiência na aplicação das rendas, comprometendo o bem estar futuro da população, sem contar que, nas palavras de Mehlum (*apud* POSTALI, NISHIJIMA, 2011), tais recursos podem dar margem ao desperdício e até mesmo à corrupção.

5. A INFLUÊNCIA DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY/ES

O município de Presidente Kennedy está localizado no extremo sul do Estado do Espírito Santo, próximo aos municípios de Cachoeiro de Itapemirim, (considerado polo sul) Marataízes e Itapemirim, fazendo divisa com o Estado do Rio de Janeiro, figura 8. O município de Presidente Kennedy foi emancipado em 1964, sendo desmembrado de Itapemirim. Inicialmente seu nome seria Batalha, mas, em homenagem ao Presidente norte americano John Fitzgerald Kennedy, assassinado em 1963, foi sugerida e prestada homenagem ao político norte americano.



Figura 8: Microrregião Polo do Município de Cachoeiro do Itapemirim/ES
Fonte: Instituto Jones dos Santos Neves (2015)

Dados do IBGE (2015) apontam uma população de 11.309 habitantes, distribuídos num território de 584,366 Km², considerado por isso um município de pequeno porte. Seu histórico econômico é baseado na pecuária, pelo cultivo de mandioca, maracujá, cana de açúcar, mamão, tendo destaque também na produção de leite, sendo o maior produtor leiteiro do Estado do Espírito Santo.

A partir de 2003, com a exploração de petróleo em poços continentais (*offshore*) limítrofes ao município, confrontante ao Parque das Baleias, na Bacia de Campos, o município passou a ser reconhecido como produtor de petróleo e

principalmente como um dos maiores beneficiários de *royalties* e participação especial provenientes da indústria petroquímica.

Com essa exploração e produção de hidrocarbonetos em águas limítrofes ao território municipal, Presidente Kennedy passa a ser o maior produtor de petróleo do Espírito Santo, elevando o Estado, conforme demonstrado nos capítulos anteriores, ao segundo maior em exploração e produção de petróleo do Brasil, perdendo apenas para o Rio de Janeiro. Em consequência disso, Presidente Kennedy passa a ser o maior arrecadador de *royalties* e participação especial do Estado e o maior em renda *per capita* do país.

Apesar de poucas pesquisas e estudos sobre as rendas petrolíferas e seus impactos no município de Presidente Kennedy, Caçador (2005) debateu o caso de seis municípios capixabas que mais receberam participações governamentais entre os anos de 2000 a 2003, estando incluso Presidente Kennedy. Pelos estudos, já naquela época, nota-se uma dependência orçamentária dos recursos provenientes dos *royalties* do petróleo. Desse modo, segundo o autor, mostra-se perigosa essa dependência, pois caso o município sofra uma queda abrupta nas participações governamentais, as suas finanças podem ficar seriamente comprometidas. Os impactos provenientes de *royalties* e participação especial, em 2010, sobre a receita do município, somam 80% do orçamento, o maior impacto dentre todos os municípios brasileiros (FREIRE, MAGENTA, 2011).

Dessa forma, como intuito maior desta obra, faz-se necessário repensar e analisar os impactos provocados pelas participações governamentais no município de Presidente Kennedy no seu desenvolvimento e crescimento de seu produto interno bruto *per capita*, principalmente nos últimos anos com a descoberta, exploração e produção de petróleo no pré-sal. Vale destacar que Presidente Kennedy se difere dos outros municípios capixabas como grande beneficiário de participações governamentais, em valores reais e em valores *per capita*, por ser confrontante de poços de petróleo (*offshore*), não havendo exploração ou produção em território (*onshore*), tabelas 5 e 6.

Seguindo Postali (2007), em análises similares quanto à arrecadação e investimento dos *royalties*, há necessidade de uma investigação específica sobre a realidade de cada município, com base nas características heterogêneas de cada localidade capixaba. O maior intuito a pensar é que estes recursos servem em prol de uma melhor qualidade de vida da população local, devendo sempre atender a

ideia de desenvolvimento sustentável e responsável, permitindo as futuras gerações usufruir da renda de um bem finito talvez não alcançável.

Tabela 5: 15 municípios que mais arrecadam *royalties* e participação especial no Espírito Santo, em valores reais, em 2012

ANO	BENEFICIÁRIO (UF)	ROYALTIES e PARTICIPAÇÃO ESPECIAL
2012	PRESIDENTE KENNEDY/ES	R\$ 223.513.609,88
	ITAPEMIRIM/ES	R\$ 171.659.343,84
	LINHARES/ES	R\$ 111.312.698,16
	ANCHIETA/ES	R\$ 53.409.715,08
	MARATAÍZES/ES	R\$ 51.895.161,58
	SAO MATEUS/ES	R\$ 42.768.732,72
	ARACRUZ/ES	R\$ 34.515.133,81
	SERRA/ES	R\$ 22.151.016,99
	VITÓRIA/ES	R\$ 17.333.046,46
	VILA VELHA/ES	R\$ 16.925.614,29
	PIÚMA/ES	R\$ 15.376.071,63
	FUNDÃO/ES	R\$ 12.112.139,71
	JAGUARÉ/ES	R\$ 10.378.898,39
	CONCEIÇÃO DA BARRA/ES	R\$ 3.923.763,10
	CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM/ES	R\$ 3.292.440,46

Fonte: Inforoyalties (2015)

Tabela 6: 15 municípios que mais arrecadam *royalties* e participação especial no Espírito Santo, *per capita*, em 2012

ANO	BENEFICIÁRIO (UF)	ROYALTIES e PARTICIPAÇÃO ESPECIAL
2012	PRESIDENTE KENNEDY/ES	R\$ 21.668,79
	ITAPEMIRIM/ES	R\$ 5.539,54
	ANCHIETA/ES	R\$ 2.235,28
	MARATAÍZES/ES	R\$ 1.519,76
	PIÚMA/ES	R\$ 848,43
	LINHARES/ES	R\$ 788,03
	FUNDÃO/ES	R\$ 711,31
	ARACRUZ/ES	R\$ 422,22
	JAGUARÉ/ES	R\$ 419,89
	SÃO MATEUS/ES	R\$ 392,13
	DIVINO DE SÃO LOURENÇO/ES	R\$ 364,61
	MUCURICI/ES	R\$ 290,24
	DORES DO RIO PRETO/ES	R\$ 257,26
	PONTO BELO/ES	R\$ 235,88
	ALTO RIO NOVO/ES	R\$ 225,42

Fonte: *Inforoyalties (2015)*.

No Espírito Santo, o fato de municípios considerados não produtores (*onshore* ou *offshore*) receberem *royalties*, como é o caso, de Cachoeiro de Itapemirim e Dores do Rio Preto, está no fato da Lei n. 8.308, de 12 de junho de 2006, sancionada pelo Governador do Estado do Espírito Santo, Paulo Cesar Hartung Gomes, destinar parte da renda dos *royalties* do Estado a esses municípios. Esta Lei criou o Fundo para a Redução das Desigualdades Regionais (Anexo 1), estabelecendo no seu artigo 2º a transferência de 30% do produto da arrecadação estadual provenientes dos *royalties* aos municípios, obedecidas algumas exigências legais:

Art. 2º O Estado transferirá aos municípios 30% (trinta por cento) do produto da arrecadação proveniente da compensação financeira dos "royalties" do petróleo e do gás natural, recebidos em virtude do disposto no artigo 48 da Lei Federal nº 9.478, de 06.8.1997, conforme apurado pela Agência Nacional do Petróleo (ESPÍRITO SANTO, 2006).

Essa Lei, pioneira no Brasil, tem o objetivo principal de diminuir a concentração de rendas entre os municípios considerados “petrorrentistas” e repassar àqueles que não seriam beneficiados pelos *royalties* por não haver exploração e produção de petróleo em seu território. Assim, a Lei beneficia 69 dos 78 municípios do Estado do Espírito Santo (Anexo 2), levando em conta a população, o percentual de repasse de ICMS e a condição de não ser grande receptor de *royalties*, conforme estabelecido nos incisos III e IV do art. 2º da Lei:

Art. 2º. III - serão excluídos os municípios que no exercício financeiro imediatamente anterior ao da apuração do Índice de Participação de cada município no Fundo (IP) tenham obtido receitas provenientes de compensações financeiras por meio de “royalties” da produção de petróleo superior a 2% (dois por cento) do total do valor repassado diretamente aos municípios do Estado, de acordo com a Lei Federal nº 9.478/97; e IV - serão excluídos os municípios que no exercício financeiro a que se refere o Índice de Participação de cada município no Fundo (IP) tenham o índice de participação na cota-parte do ICMS superior a 10% (dez por cento) (ESPÍRITO SANTO, 2006).

Mesmo com a Lei, os *royalties* ainda estão concentrados em poucos municípios, como Presidente Kennedy, Itapemirim e Linhares, respectivamente, os maiores arrecadadores do Espírito Santo. Segundo dados do *InfoRoyalties*, enquanto Presidente Kennedy recebe, em valores *per capita* corrente, R\$ 21.668,79, Cariacica, localizado na Região Metropolitana da Grande Vitória, com 381.802 habitantes (IBGE, 2015), recebe apenas R\$ 9,44, *per capita*, da arrecadação estadual.

Como forma de controle, os valores repassados do Fundo estadual aos municípios tem como aplicação exclusiva investimentos ligados ao saneamento básico, destinação final de resíduos sólidos, educação (ensino fundamental e atendimento à educação infantil), saúde, habitação para população de baixa renda, drenagem, pavimentação de ruas, construção de centros integrados de assistência social e geração de emprego e renda, conforme disposto no art. 3º:

Art. 3º Os recursos repassados aos municípios deverão ser depositados em conta específica e serão aplicados exclusivamente em investimentos, inclusive os respectivos rendimentos financeiros das disponibilidades, visando: I - universalização dos serviços de saneamento básico; II - destinação final de resíduos sólidos; III - universalização do ensino fundamental e atendimento à educação infantil; IV - atendimento à saúde; V - construção de habitação para

população de baixa renda; VI - drenagem e pavimentação de vias urbanas; VII - construção de centros integrados de assistência social; VIII - formação profissional; IX - transportes; X - segurança; XI - inclusão digital; e XII - geração de emprego e renda (ESPÍRITO SANTO, 2006).

Municípios que não participam do Fundo (Aracruz, Conceição da Barra, Itapemirim, Jaguaré, Linhares, Presidente Kennedy, São Mateus, Serra e Vitória), por já receberem *royalties* e outras receitas, também devem dispor em suas agendas de investimentos as metas traçadas pela Lei, visando o desenvolvimento local e a conseqüente diminuição das desigualdades sociais regionais e principalmente a não dependência dos recursos provenientes do petróleo, que, como sabe-se, são finitos.

5.1: A EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E POPULACIONAL NO MUNICÍPIO PRÉ E PÓS RECEBIMENTO DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS

Conforme demonstrado no decorrer desta obra e neste capítulo, atualmente o município de Presidente Kennedy tem sua maior fonte ligada a arrecadação governamental, na forma de *royalties* e participação especial, porém, nem sempre foi assim. Durante décadas os atrativos econômicos do município eram os setores agropecuário, produção florestal, pesca e aquicultura, sendo estes a base orçamentária do município durante muitos anos. Com as descobertas de petróleo em mar, nos limites territoriais do município, os *royalties* passaram a interferir positivamente nas finanças do município.

A partir de 2000, a arrecadação do município cresceu vertiginosamente motivada pelo constante progresso das atividades petrolíferas e a elevação dos preços do petróleo e do gás natural a partir de 2005. Segundo Caçador (2006), de 2000 a 2005, o crescimento expressivo no montante total destinado aos municípios capixabas teve uma variação média anual de 30%, permanecendo 93% do total arrecadado a título de *royalties* nas mãos de sete municípios: Aracruz, Conceição da Barra, Itapemirim, Jaguaré, Linhares, Presidente Kennedy e São Mateus. Numa análise mais restrita, a tabela 7 mostra a evolução orçamentária do município de Presidente Kennedy a partir de 1999, motivada principalmente pelas rendas petrolíferas.

Tabela 7: Evolução orçamentária do município de Presidente Kennedy/ES (1999 a 2011)

Ano	Receita Orçamentária
1999	R\$ 4.526.937,02
2000	R\$ 5.340.066,05
2001	R\$ 7.051.736,91
2002	R\$ 7.622.723,00
2003	R\$ 11.446.772,61
2004	R\$ 21.149.888,76
2005	R\$ 23.705.211,77
2006	R\$ 24.719.983,51
2007	R\$ 33.050.212,89
2008	R\$ 96.136.391,59
2009	R\$ 98.511.657,52
2010	R\$ 141.009.091,17
2011	R\$ 224.396.283,35

Fonte: IPEADATA (2015)

Analisando o lado da evolução populacional, mesmo com significativa arrecadação, presumindo haver maior demanda e atrativos por trabalho (mão de obra e serviços), a tabela 8 apresenta um crescimento populacional tímido no período de 1991 a 2000. Comparado ao Estado do Espírito Santo e ao Brasil, Presidente Kennedy cresceu 9% nas duas décadas e 0,07% nos últimos anos, diferentemente dos outros entes (Espírito Santo e Brasil), que, respectivamente, cresceram 30% no período e 4% ao ano. Em consequência desse baixo crescimento populacional, houve no município uma concentração de renda *per capita*.

Tabela 8: Evolução populacional em Presidente Kennedy/ES (1991 a 2010)

Ano	Presidente Kennedy	Espírito Santo	Brasil
1991	9.433	2.600.618	146.825.475
1996	9.546	2.790.206	156.032.944
2000	9.555	3.097.232	169.799.170
2007	10.307	3.351.669	183.987.291
2010	10.314	3.514.952	190.755.799
% período	9%	35%	30%
% ano	0,07%	4,87%	3,68%

Fonte: IBGE: Censo Demográfico 1991, Contagem Populacional 1996, Censo Demográfico 2000, Contagem Populacional 2007 e Censo Demográfico 2010.

Do lado inverso ao tímido crescimento populacional, a tabela 9 aponta que a arrecadação de *royalties* e participação especial seguiram valores crescentes contínuos, justificando o aumento da renda *per capita* do município. Em 1999, a renda era de R\$ 14,04, saltando para R\$ 1.154,37, em 2005, R\$ 9.537,77, em 2010, e R\$ 24.790,84, em 2013, ampliando significativamente a capacidade de investimentos em prol dos serviços sociais à população e ao desenvolvimento do município.

Tabela 9: *Royalties* + Participações especiais *per capita* em valores correntes

Beneficiário / Estado	Ano	População	Valor Corrente	Valor Per capita
Presidente Kennedy/ Espírito Santo	1999	9.489	R\$ 133.240,65	R\$ 14,04
	2000	9.602	R\$ 458.020,27	R\$ 47,70
	2001	9.717	R\$ 680.018,69	R\$ 69,98
	2002	9.832	R\$ 186.727,01	R\$ 18,99
	2003	9.949	R\$ 4.657.951,22	R\$ 468,18
	2004	10.068	R\$ 12.799.863,39	R\$ 1.271,34
	2005	10.188	R\$ 11.760.770,70	R\$ 1.154,37
	2006	10.309	R\$ 12.151.246,64	R\$ 1.178,70
	2007	10.432	R\$ 19.903.616,82	R\$ 1.907,94
	2008	10.556	R\$ 79.201.582,39	R\$ 7.502,99
	2009	10.682	R\$ 79.188.705,44	R\$ 7.413,28
	2010	10.315	R\$ 98.382.095,17	R\$ 9.537,77
	2011	10.315	R\$ 208.228.438,59	R\$ 20.186,95
	2012	10.315	R\$ 223.513.609,88	R\$ 21.668,79
	2013	10.315	R\$ 255.717.500,96	R\$ 24.790,84
2014	10.315	R\$ 247.559.196,93	R\$ 23.999,92	

Fonte: *InfoRoyalties*, a partir de Agência Nacional do Petróleo e IBGE. A partir de 2010 as projeções demográficas serão as do IBGE.

De forma contrária, analisando os investimentos, sobretudo as chamadas despesas de capital, o município apresenta dados não animadores, revelando que Presidente Kennedy não está sendo capaz de incrementar investimentos que atendam as demandas sociais do município ou a qualidade necessária para o desenvolvimento socioeconômico.

5.2 OS VALORES ARRECADADOS PELO MUNICÍPIO À TÍTULO DE PARTICIPAÇÃO GOVERNAMENTAL

Quanto a arrecadação de *royalties* e participação especial, com início das explorações e produção de petróleo e gás, o município passa a ser contemplado com receitas oriundas dessas rendas petrolíferas, injetando recursos financeiros significativos no município. A título de ilustração, a tabela 10 demonstra os valores arrecadados pelo Estado do Espírito Santo e o município de Presidente Kennedy apenas no ano de 2013, período de maior arrecadação no município, concentrando só em Presidente Kennedy 16,16% da arrecadação total de *royalties* e participação especial do Estado.

Tabela 10: Arrecadação de *royalties* e Participação especial em valores correntes em 2013

BENEFICIÁRIO	Ano	<i>Royalties</i> (mil Reais)	Part. Especiais (mil Reais)	<i>Royalties</i> + PE (mil Reais)
ESPIRITO SANTO	2013	R\$ 732.467	R\$ 849.149	R\$ 1.581.616
PRESIDENTE KENNEDY	2013	R\$ 124.638	R\$ 131.078	R\$ 255.717
% ARRECADADO PELO MUNICÍPIO		17.01%	15.43%	16.16%

Fonte: InfoRoyalties, a partir de Agência Nacional do Petróleo.

Vale lembrar, conforme exposto alhures, que há no Espírito Santo Lei Estadual n. 8.308/2006 que destina 30% dos *royalties* arrecadados ao Fundo para Redução das Desigualdades Regionais, redistribuído às cidades que não são originalmente beneficiárias de *royalties*.

Como fator histórico de arrecadação, Presidente Kennedy é contemplado por *royalties* e participação especial desde 1999, passando a ser um dos maiores do Brasil a partir de 2008, ante a descoberta de petróleo na camada pré-sal na Bacia de Campos. Logo, em 2010, o município passa a ser o maior beneficiário e arrecadador em valores absolutos no Espírito Santo e um dos maiores do Brasil. A partir de 2013, a cidade aparece como a maior renda *per capita*, tendo atingido segundo dados da ANP, IBGE e PNUD (2013), média de receita corrente (2003-2013) de R\$ 13.370,49, bem superior a média dos outros municípios arrecadadores que foi, no mesmo período, de R\$ 6 mil, provando haver receitas suficientes para investimentos em serviços públicos de qualidade (COELHO; CROZATTI; SILVA, 2015).

5.3: OS INVESTIMENTOS E DISTRIBUIÇÃO DOS *ROYALTIES* NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY/ES

Municípios beneficiários de *royalties*, devem investir esses recursos preferencialmente nas áreas de educação, saúde, saneamento básico, infraestrutura, ciência e tecnologia e diversificação da produção, em prol da justiça intergeracional. Ainda, a Lei prevê a destinação desses recursos para a amenização dos impactos negativos ocasionados pelas atividades petrolíferas no território municipal, melhorando os serviços básicos do município e sua prestação. Em outros termos, tendo em vista a finitude do petróleo, há necessidade de investimentos nos setores públicos estratégicos com vista ao futuro da economia petrolífera (CAÇADOR, GRASSI, 2006).

Entretanto, essa ideia de justiça intergeracional ou biocivilização (SACHS, 2008), parece não ser bem seguida pelos administradores dos Estados e principalmente dos municípios brasileiros que arrecadam *royalties*. Pelo que se percebe, essa riqueza não está sendo transformada em desenvolvimento socioeconômico de forma consistente, deixando de lado a garantia das futuras gerações de não serem prejudicadas pela ausência de recursos naturais explorados hoje.

No caso específico, do modo já exposto, o município de Presidente Kennedy é arrecadador de *royalties* desde 2000, atingindo recordes a partir de 2005, passando a ser considerado o maior beneficiário do Espírito Santo e um dos maiores do Brasil. Porém, os maiores questionamentos são os motivos ou dificuldades que impedem a gestão pública de aplicar plenamente os *royalties* em prol da sociedade kennedense. Mesmo com considerável arrecadação, dados do censo e outros indicadores de 2010 apresentam distorções entre os recursos de *royalties* e melhorias dos serviços públicos e desenvolvimento socioeconômico.

Os problemas enfrentados pelo município de Presidente Kennedy parecem não ser diferentes dos outros municípios considerados “petrorrentistas”, principalmente os localizados na região norte fluminense (Campos dos Goytacazes, Macaé, Rio das Ostras, Cabo Frio, Quissamã, Casimiro de Abreu, Armação de Búzios, São João da Barra e Carapebus). O que salta aos olhos é o fato do município ser considerado pequeno, sem evolução populacional significativa, com arrecadação *per capita* acima da média nacional e não conseguir apresentar

indicadores sociais satisfatórios, nem mesmo para serviços considerados essenciais.

Os dados do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM de Presidente Kennedy de 2010, conforme tabela 11 e figura 9, apontam nível de desenvolvimento médio, abaixo do nacional e regional, mesmo considerando as arrecadações e investimentos dos *royalties* no município. Há de considerar ter havido uma evolução no IDHM, gráfico 2, saindo de 0,369, em 1991, para 0,657, em 2010, porém, abaixo dos índices regional (de 0,493 para 0,727), ocupando o município o 2.964^a posição entre os 5.565 municípios brasileiros, recebedores ou não de *royalties*.

Tabela 11: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Presidente Kennedy/ES

IDHM (2010)	
Brasil	0,727
Espírito Santo	0,74
Presidente Kennedy	0,657

Fonte: PNUD – Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013)

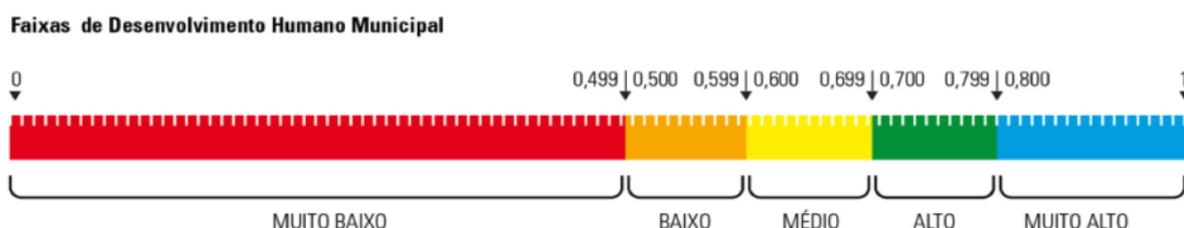


Figura 9: Faixas de Desenvolvimento Humano Municipal
Fonte: PNUD – Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013)

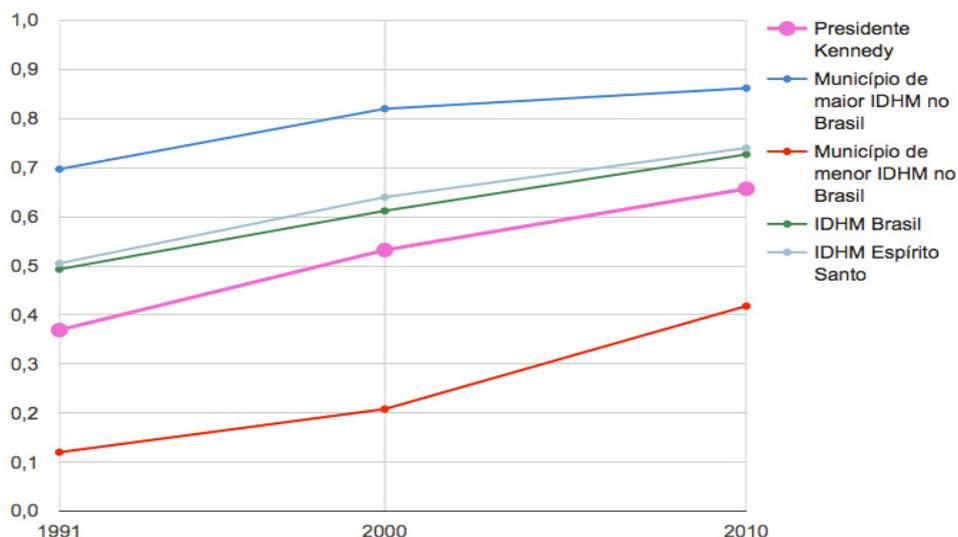


Gráfico 2: Evolução do IDHM de Presidente Kennedy/ES
Fonte: PNUD – Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Mesmo estando há quase duas décadas recebendo *royalties* do petróleo, os índices de desenvolvimento humano do município de Presidente Kennedy são abaixo do nacional. A renda *per capita* média do município apesar de crescer 94,12% nos últimos vinte anos, a proporção de pessoas pobres, com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 140,00 (a preço de 2010), ainda é considerada elevada, estando em 20,53% da população (PNUD, 2013).

A taxa de analfabetismo da população do município acima de 15 anos, tabela 12, no ano de 2010 é de 17,09%, contra 24,17%, em 2000, e 29,62%, em 1991, perdendo para a média nacional que é de 9,37%, em 2010, 12,84%, em 2000, e 19,33%, em 1991. Assim, Presidente Kennedy ainda amarga considerável percentual de analfabetos, apresentando índices próximos aos de 1991 do Brasil.

A nível regional, Presidente Kennedy está na 14^a colocação dos setenta e oito municípios com maior taxa de analfabetismo na faixa dos 15 ou mais anos, tendo como referência o ano de 2010, conforme tabela 13, perdendo para municípios como Vitória, Vila Velha, Serra e Cachoeiro de Itapemirim, respectivamente, primeiro, segundo e terceiro melhores colocados.

Quanto ao saneamento, tabela 14, ainda quase 15% das famílias tem suas residências sem esgoto tratado e/ou a céu aberto. A pobreza extrema (pessoas com renda domiciliar *per capita* menor que R\$ 70,00/mês) atinge 7,60% da população, tabela 15, e 1.247 famílias recebem auxílio do governo por meio do Programa Bolsa Família, dados de 2012, conforme tabela 16.

Tabela 12: Taxa de analfabetismo em Presidente Kennedy/ES, população acima de 15 anos

Ano	Presidente Kennedy	Brasil
2010	17,09%	9,37%
2000	24,17%	12,84%
1991	29,62%	19,33%

Fonte: PNUD – Atlas do Desenvolvimento humano no Brasil

Tabela 13: Ranking municipal pela taxa de analfabetismo

Ano	Ranking Nacional	Ranking Estadual
2010	2.144 ^o	14 ^o
2000	1.968 ^o	5 ^o

Fonte: PNUD – Atlas do Desenvolvimento humano no Brasil

Tabela 14: População em domicílio com banheiro e água encanada em Presidente Kennedy/ES

Ano	Presidente Kennedy	Brasil
2010	87,16%	94,91%
2000	76,72%	77,77%
1991	66,97%	50,66%

Fonte: PNUD – Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Tabela 15: Pobreza extrema em Presidente Kennedy/ES

Ano	Presidente Kennedy	Brasil
2010	7,60%	6,62%
2000	22,13%	12,48%
1991	22,13%	18,64%

Fonte: PNUD – Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Tabela 16: Número mensal de benefícios sociais pagos pelo programa Bolsa Família – Presidente Kennedy/ES

Ano	Número de benefícios
2012	1.247
2011	1.178
2010	1.043
2009	1.136
2008	1.235

Fonte: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – Assistência Social

Pelos índices apontados, não é difícil notar que os recursos dos *royalties* não estão sendo revertidos de maneira produtiva em prol de políticas públicas de qualidade e benefício social, não acompanhando a crescente evolução das cifras provenientes dos *royalties* do petróleo, as quais deveriam estar sendo aplicadas na melhoria ou qualificação dos serviços públicos ou minorar as deficiências sociais.

Quase duas décadas de recebimento de *royalties*, com orçamento plenamente alimentado pelas receitas petrolíferas, não se percebe efeitos positivos ou esperados nos indicadores sociais de qualidade de vida da população, apresentando índices abaixo do nacional e estadual ou mesmo comparado com municípios que não tem em suas receitas significativos montantes decorrentes de *royalties* do petróleo.

O esperado seria que os indicadores fossem positivos e que produzisse variações significativas. Porém, ao contrário disso, o fato do município ser beneficiário de rendas petrolíferas não é sinônimo de avanço nas áreas sociais ligadas à saúde, à educação, à infraestrutura básica, ao emprego e renda. Os resultados apontam que os privilégios orçamentários do município não têm produzido justiça social por meio de acesso igualitário aos sistemas de saúde, habitação, educação, emprego e renda, deixando transparecer que a municipalidade, por meio de sua gestão, não tem se dedicado à qualidade e melhoria de vida da população com vista ao preparo de pessoal qualificado para assumir a oferta de trabalho regional em torno da indústria do petróleo e do futuro, diminuindo a dependência orçamentária dos *royalties* e, assim, gerando justiça intergeracional e sustentabilidade.

5.4: APLICAÇÃO DOS *ROYALTIES* EM PRESIDENTE KENNEDY/ES

Em função do montante crescente de recursos provenientes dos *royalties* e sua importância para o desenvolvimento social da região, estudos, por exemplo, como de Leal e Serra (2002), apontam a aplicação das receitas de *royalties* em investimentos setoriais (educação, infraestrutura e saúde), superiores a média regional, mas inferior ao montante recebido, refletindo negativamente no IDHM.

Nessa mesma linha, Costa Nova (2005), examinando indicadores de alguns municípios baianos que receberam significativos valores de *royalties*, mesmo com essa condição orçamentária favorável, as cidades não expandiram seus investimentos e indicadores sociais significativamente, comparados aos municípios que não têm direito a esses recursos. Trazendo para o Espírito Santo, é exatamente esse o caso do município de Presidente Kennedy.

Segundo dados da própria prefeitura, apresentados à Comissão de Petróleo e Gás da Assembleia Legislativa do Espírito Santo (ALES, 2015), em 25 de maio de 2015¹⁰, Presidente Kennedy tem em caixa mais de R\$ 981 milhões provenientes exclusivamente dos *royalties* do petróleo, sendo investido R\$ 300 milhões em áreas da saúde, educação e habitação, sendo que R\$ 120 milhões foram destinados somente para obras e infraestrutura, como água e esgoto e drenagem. A prefeitura ainda investiu em programas de bolsa de estudo, transporte escolar, investimentos na área da saúde, aquisição de leitos e consultas médicas especializadas para a população.

No campo da infraestrutura, a Prefeitura tem investido no calçamento de ruas com drenagem pluvial e rede coletora de água e esgoto, construção de 220 casas populares, obras de saneamento com perspectiva de cobrir 80% do território municipal, no intuito de atrair investimentos e melhorias para a cidade.

Quanto à educação, seguindo ainda os dados da própria prefeitura, foram investidos entre 2013 a 2015 mais de R\$ 50 milhões para reforma de 12 escolas rurais, construção de 02 creches, aumento e capacitação de professores e concessão de bolsas técnicas e universitárias. Somente no ano de 2011, Presidente Kennedy investiu R\$ 43 milhões em educação. Em comparação ao município de Alfredo Chaves, localizado na região Serrana do Estado do Espírito Santo, o

¹⁰ Diário Oficial do Poder Legislativo do Estado do Espírito Santo, Ano XLIX – Vitória-ES, segunda-feira, 01 de junho de 2015 – n. 7767 – 132 páginas, pag. 109.

investimento em educação neste município foi de R\$ 8 milhões, porém, liderou o *ranking* do IDEB do Espírito Santo no ano. A constatação que se faz é que recursos financeiros sozinhos não são suficientes, devendo também haver uma dimensão organizacional das escolas e estabelecer políticas pedagógicas de formação e qualificação dos professores.

Mesmo considerando Presidente Kennedy a cidade que mais investiu por aluno em 2013 (15,4 mil por aluno) e a maior renda *per capita* desde 2010 por conta dos *royalties* do petróleo, obteve apenas o 32º lugar no IDEB do Espírito Santo, figura 10, sendo justificado pelo secretário de Estado da Educação, Haroldo Corrêa Rocha, em entrevista ao jornal A GAZETA¹¹, que o contexto social tem grande influência nas cidades, havendo três grande determinantes na evolução do aprendizado: um é a escola, o outro a família e outro é o nível socioeconômico. Continuando, ele explica que Presidente Kennedy tem uma economia baseada na mandioca, abacaxi, gado, maracujá e cana de açúcar, não trazendo nível social elevado. Concluindo, menciona que os *royalties* do petróleo deixam o poder público mais rico, mas não mudam a condição das famílias, devendo os investimentos serem feitos de maneira equitativa e equilibrada.

INVESTIMENTO POR ALUNO X RESULTADO DO IDEB (2013)

As 10 cidades capixabas que mais gastaram por aluno + cidades da Grande Vitória e seus resultados no Ideb

GASTO POR ALUNO (R\$)			IDEB			
Posição	Município		ANOS INICIAIS		ANOS FINAIS	
			Posição	Nota	Posição	Nota
1º	Presidente Kennedy	15685,4	32º	5,6	N/D	N/D
2º	Anchieta	12248,55	41º	5,2	53º	3,4
3º	Divino de São Lourenço	8468,85	N/D	N/D	N/D	N/D
4º	Vitória	7300,84	55º	5	29º	4,2
5º	Itapemirim	7223,72	65º	4,7	38º	3,8
6º	Santa Leopoldina	7101,6	N/D	N/D	N/D	N/D
7º	Governador Lindenberg	6566,41	N/D	N/D	N/D	N/D
8º	Mucurici	6519,61	51º	5	32º	4
9º	Dores do Rio Preto	6504,36	72º	4,2	14º	4,6
10º	Santa Maria de Jetibá	6314,45	10º	6	N/D	N/D
49º	Vila Velha	4943,42	47º	5,2	47º	3,7
61º	Serra	4555,38	69º	4,5	46º	3,7
65º	Cariacica	4456,27	56º	4,9	55º	3,3
72º	Viana	3983,29	54º	5	61º	3

Fonte: Ministério da Educação e Revista Finanças dos Municípios 2013 Acesso Consultoria

N/D= Não divulgado

OS MELHORES IDEBS DO ESTADO

ANOS INICIAIS				
Ideb			Gasto por aluno (R\$)	
Posição	Município	Nota	Posição	Gasto por aluno (R\$)
1º	Itaguaçu	6,5	15º	6089,23
2º	Domingos Martins	6,3	48º	5007,4
3º	Mariândia	6,2	25º	5900,32
4º	Vila Pavão	6,2	50º	4890,77
5º	Alfredo Chaves	6,1	38º	5413,57

ANOS FINAIS				
Ideb			Gasto por aluno (R\$)	
Posição	Município	Nota	Posição	Gasto por aluno (R\$)
1º	Domingos Martins	6,0	48º	5007,4
2º	Itarana	5,8	17º	6063,55
3º	Itaguaçu	5,3	15º	6089,23
4º	Apiacá	5,1	77º	...
5º	Marechal Floriano	5,1	63º	4526,99

A Gazeta | Editoria de Arte | Genildo

Figura 10: Investimento por aluno e resultado do IDEB – 2013

Fonte: Jornal A GAZETA de 29/09/2015 pelos dados do Ministério da Educação

¹¹ LYRIO, Elton. Educação: gastos maiores com alunos não garantem melhores notas. **Jornal A Gazeta**, 28 set. 2015. Disponível em: <http://www.gazetaonline.com.br/_conteudo/2015/09/noticias/cidades/3910070-educacao-gastos-maiores-com-alunos-nao-garantem-melhores-notas.html>. Acesso em: 23 abr. 2016.

Na área da saúde, foram destinados R\$ 35 milhões para construção de três unidades básicas de saúde, atendimento ambulatoriais, fornecimento de medicamentos e construção de um centro de especialidade, porém, o município ainda não possui um hospital próprio, conforme demonstrado na tabela 17.

Há de se destacar que Presidente Kennedy/ES não possui programas sociais de melhoria da qualidade de vida da população e redução das desigualdades sociais, como, por exemplo, ocorre no município de Campos dos Goytacazes, com o Cheque Cidadão Municipal, Transporte a R\$ 1,00, Renda Mínima, Aluguel Social, defeso que são custeados com recursos dos *royalties* repassados ao governo municipal e contemplando munícipes que se encaixam nos programas.

Como destaque, o município instituiu em 2005, por meio da Lei municipal 638, de 05 de maio, o Programa de Desenvolvimento do Ensino Superior – PRODES/PK¹², com objetivo de incentivar e viabilizar aos cidadãos o ingresso no ensino superior, por meio de bolsas de estudos concedidas pelo município. Os critérios essenciais de concessão do benefício são: comprovação de residência no município, a pelo menos 05 anos, e disponibilidade de curso no próprio município ou por meio de convênio com instituições ligadas à Secretaria Municipal de Educação, sendo a maioria das faculdades localizadas no município de Cachoeiro de Itapemirim/ES. Em 2014, o programa beneficiou 680 alunos, sendo investidos 5 milhões, segundo dados da própria Prefeitura (PRESIDENTE KENNEDY, 2015).

¹² PRESIDENTE KENNEDY (MUNICÍPIO). Lei nº 638, de 05 de maio de 2005. Institui o Programa de Desenvolvimento do Ensino Superior no Município de Presidente Kennedy e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/image/L6382005.pdf>>. Acesso em 01 mai. 2016.

Tabela 17: Unidades de saúde ligadas ao Sistema Único de Saúde em Presidente Kennedy- 2009

Número de estabelecimentos por tipo de prestador segundo tipo de estabelecimento					
Tipo de estabelecimento	Dez/2009				Total
	Público	Filantropico	Privado	Sindicato	
Central de Regulação de Serviços de Saúde	-	-	-	-	-
Centro de Atenção Hemoterápica e ou Hematológica	-	-	-	-	-
Centro de Atenção Psicossocial	-	-	-	-	-
Centro de Apoio a Saúde da Família	-	-	-	-	-
Centro de Parto Normal	-	-	-	-	-
Centro de Saúde/Unidade Básica de Saúde	7	-	-	-	7
Clinica Especializada/Ambulatório Especializado	-	-	-	-	-
Consultório Isolado	-	-	-	-	-
Cooperativa	-	-	-	-	-
Farmácia Medic Excepcional e Prog Farmácia Popular	-	-	-	-	-
Hospital Dia	-	-	-	-	-
Hospital Especializado	-	-	-	-	-
Hospital Geral	-	-	-	-	-
Laboratório Central de Saúde Pública - LACEN	-	-	-	-	-
Policlínica	-	-	-	-	-
Posto de Saúde	-	-	-	-	-
Pronto Socorro Especializado	1	-	-	-	1
Pronto Socorro Geral	-	-	-	-	-
Secretaria de Saúde	-	-	-	-	-
Unid Mista - atend 24h: atenção básica, intern/urg	-	-	-	-	-
Unidade de Atenção à Saúde Indígena	-	-	-	-	-
Unidade de Serviço de Apoio de Diagnose e Terapia	-	-	-	-	-
Unidade de Vigilância em Saúde	-	-	-	-	-
Unidade Móvel Fluvial	-	-	-	-	-
Unidade Móvel Pré Hospitalar - Urgência/Emergência	-	-	-	-	-
Unidade Móvel Terrestre	1	-	-	-	1
Tipo de estabelecimento não informado	-	-	-	-	-
Total	9	-	-	-	9

Fonte: CNES. Situação da base de dados nacional em 10/04/2010.

Nota: Número total de estabelecimentos, prestando ou não serviços ao SUS

Fonte: Elaborado pelo Autor (2015).

De outro giro, o que se nota também no município é a crescente destinação dos *royalties* ao pagamento da despesa com custeio de pessoal, tabela 18. Em 1999, o custo com pessoal era de 2 milhões, saltando, em 2011, para 35 milhões, significando um aumento de mais de 1.000%. Esse aumento representa um impacto de 42,44% do orçamento municipal, estando no limite do percentual estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, considerando também o pagamento dos inativos. O custo médio por servidor é de R\$ 24.637,56, equiparando-se ao nacional que é de R\$ 24.614,63, mesmo tratando-se de um município considerado de pequeno porte.

Tabela 18: Despesa de custeio municipal com Pessoal (1999 – 2011)

Ano	Custo com pessoal
2011	R\$ 35.995.471,17
2010	R\$ 27.009.364,31
2009	R\$ 21.244.534,32
2008	R\$ 15.805.790,35
2007	R\$ 12.137.186,21
2006	R\$ 9.501.404,32
2005	R\$ 7.653.216,76
2004	R\$ 5.061.838,42
2003	R\$ 4.686.608,68
2002	R\$ 3.415.952,00
2001	R\$ 4.581.645,77
2000	R\$ 2.538.413,89
1999	R\$ 2.156.434,30

Fonte: IPEADATA (2015).

No que se refere ao mercado de trabalho e renda, dados do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) de 2007 demonstram o rendimento médio mensal do emprego formal, segundo cada atividade, tabela 19, sendo destaque as atividades ligadas a Eletricidade e gás, com rendimento médio de R\$ 3.834,05, e de Atividades financeiras ligadas ao petróleo, com rendimento médio de R\$ 3.166,77. A distribuição setorial da massa salarial, tabela 20, demonstra que 76,41% dos trabalhadores do município estão na administração pública; enquanto 7,92% na agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura; 0,52 na indústria extrativas; 6,01% no comércio e 3,15% nas atividades financeiras. Apesar das restrições legislativas quanto à destinação dos *royalties* ao pagamento de pessoal efetivo, nota-se que a distribuição setorial concentra-se na administração pública e ao pagamento de vencimentos dos funcionários públicos efetivos, contratados, temporários e comissionados.

Tabela 19: Rendimento médio mensal do emprego formal, segundo atividade (2007).

ATIVIDADE (SEÇÃO CNAE 2.0)	RENDIMENTO MÉDIO MENSAL EM R\$
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	433,28
Indústrias extrativas	520,99
Indústria de transformação	249,26
Eletricidade e gás	3.834,05
Construção	568,51
Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	492,29
Transporte, armazenagem e correio	523,41
Alojamento e alimentação	316,25
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	3.166,77
Atividades profissionais, científicas e técnicas	514,92
Atividades administrativas e serviços complementares	528,33
Administração pública, defesa e seguridade social	889,49
Educação	799,99
Arte, cultura, esporte e recreação	606,66
Outras atividades de serviços	665,65

Fonte: Elaborado pelo Autor (2015).

Tabela 20: Distribuição setorial de massa salarial - 2007

Atividades	%
Total	100
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	7,92
Indústrias extrativas	0,52
Indústrias de transformação	0,67
Eletricidade e gás	0,76
Construção	0,45
Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	6,01
Transporte, armazenagem e correio	2,7
Alojamento e alimentação	0,19
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	3,15
Atividades profissionais, científicas e técnicas	0,31
Atividades administrativas e serviços complementares	0,16
Administração pública, defesa e seguridade social	76,41
Educação	0,16
Artes, cultura, esporte e recreação	0,06
Outras atividades de serviços	0,53

Fontes: MTE/RAIS – Elaboração: Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN, 2015)

Pela receita orçamentária do município de Presidente Kenedy, em 2013, nota-se um impacto significativo em decorrência das arrecadações referentes aos *royalties* do petróleo, representando 87,44% da arrecadação, e, provavelmente por isso, influencia uma preguiça fiscal na arrecadação de impostos próprios como em IPTU e ISS, tabela 21. Indicadores apontam relação positiva e significativa para o orçamento do município, não havendo dúvidas serem as rendas petrolíferas importantes e bem vindas, mas podem estar gerando ineficácia técnica na coleta de impostos, indicando uma pré-disposição negativa à arrecadação de tributos próprios, o que deveria ser inverso ou acompanhar o ritmo de crescimento dos *royalties*, evitando assim a maldição dos recursos naturais.

Tabela 21: Receita orçamentária do Município de Presidente Kennedy/ES

Discriminação	Ano	Valor corrente (mil Reais)	Percentual (%)
Receita orçamentária (total)	2013	308.593	100%
Receita tributária	2013	2.780	0,90%
IPTU	2013	412	0,13%
ISS	2013	892	0,28%
ITBI	2013	114	0,03
ICMS	2013	6.599	2,13
IPVA	2013	517	0,13
Transferências correntes	2013	269.862	87,44%

Fonte: IBGE – Finanças Públicas (2013)

Indicadores sociais têm mostrado que as rendas do petróleo não produziram impactos significativos no município. A taxa de informalidade ainda é considerada alta em comparação ao Brasil e ao Espírito Santo. Pelos microdados do IBGE (2010), o município possui taxa de informalidade de 43%, contra 35,2% do Brasil e 33,6% do Espírito Santo, conforme tabela 22.

Tabela 22: Taxa de informalidade, Brasil, Espírito Santo e Presidente Kennedy (2010)

UNIDADE GEOGRÁFICA	TAXA DE INFORMALIDADE (%)
Brasil	35,2
Espírito Santo	33,6
Presidente Kennedy	43,0

Fonte: Microdados do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

Os indicadores estatísticos em Presidente Kennedy são semelhantes aos dos outros municípios considerados “petrorrentistas” onde o que se nota é um impacto significativo nas receitas do município, ausência de diversificação da arrecadação tributária, aumento no quadro de servidores públicos contratados, designados temporariamente ou mesmo comissionados e uma redução do esforço fiscal.

Esses índices apontam também que os *royalties* não afetaram significativamente o desenvolvimento social do município de Presidente Kennedy, havendo necessidade de se repensar as estratégias de crescimento e desenvolvimento do município em prol da justiça intergeracional. De acordo com Pessoa (2010), os *royalties* devem seguir dois caminhos básicos de uso: i) os *royalties* são uma riqueza e devem ser tratados como tal, devendo o poder público ter cautela ao decidir empregar a renda petrolífera em um programa específico; ii) embora os estudos apontam que as rendas não sejam efetivamente empregadas visando o social, não podendo ser isso afirmado aos municípios do Espírito Santo, mas, de qualquer forma, há o entendimento de que a transparência constitui o mecanismo mais poderoso para combater essas consequências desagradáveis da abundância dos recursos naturais, devendo as instituições elevarem o controle social sobre as rendas petrolíferas.

Ainda, conforme Queiroz e Postali (2010), os municípios devem entender a natureza econômica dos *royalties* em seus orçamentos. Basicamente, as rendas municipais são compostas por tributos próprios, arrecadados pela administração, pagos pelos munícipes e também de outras transferências efetuadas em decorrência ao pacto federativo pelas outras esferas de governo. As evidências empíricas sugerem que municípios arrecadadores de *royalties* preferem substituir suas arrecadações próprias pelas transferências da União e dos Estados, deixando o gestor de “incomodar” seus munícipes (eleitores) na cobrança de impostos,

concedendo isenções ou praticando ineficiência técnica na arrecadação, gerando a chamada “preguiça-fiscal”.

No caso de Presidente Kennedy, pelo histórico da última década, os mecanismos de política econômica aplicados pelo município, mostram que a arrecadação de *royalties* criaram nas últimas eleições vantagens aos gestores e nas suas reeleições, mesmo acompanhadas de escândalos de desvio de verbas dos *royalties* por meio de superfaturamentos de obras.

Em 2012, por meio de decisão proferida nos autos da Ação Civil Pública n. 0014162-58.2012.8.08.0041, promovida pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo, o ex-chefe do poder executivo Aluizio Carlos Correa, ficou proibido de exercer cargos públicos por prazo indeterminado, bem como teve seus bens bloqueados e o sigilo fiscal quebrado, por ser suspeito de ter transferido, de forma ilegal, recursos oriundos de *royalties* para contas bancárias destinadas ao pagamento de vencimentos de servidores efetivos e comissionados, com base na Lei de Improbidade Administrativa.

No mesmo ano, o município era administrado por um interventor estadual, desde o dia 05 de julho de 2012, quando o Pleno do Tribunal de Justiça do Espírito Santo – TJES aprovou o pedido de intervenção formulado pelo Ministério Público Estadual tendo em vista as irregularidades levantadas na chamada “Operação Lee Oswald”. O interventor Lourival Lima do Nascimento foi quem deu ao Ministério Público as informações sobre desvio de recursos dos *royalties*, prejudicando setores estruturantes do município, levando também ao afastamento do então prefeito Reginaldo Quintas (PTB). Esse afastamento o impediu de disputar as eleições municipais de 2012, sendo então substituído pela candidatura da sua sobrinha, atual prefeita, Amanda Quinta Rangel (antes PTB e agora PSDB), porém sem destaque na administração municipal.

Finalizando, conforme investigado por Carnicelli e Postali (2012), os *royalties* transferidos a Presidente Kennedy levaram a prefeitura ao aumento de funcionários públicos, impactando a folha de pagamento do município aos limites impostos pela LRF. O que se nota é já haver uma dependência do município às receitas dos *royalties*, sem refletir crescimento nos investimentos de desenvolvimento social (despesas de capital). Dessa forma, pode-se concluir que os *royalties* em Presidente Kennedy não contribuíram significativamente para a melhoria da qualidade de

indicadores de desenvolvimento da cidade, havendo suspeitas de más aplicações ou desvios.

Alternativa e esperança que há em Presidente Kennedy quanto ao desenvolvimento econômico, renda e trabalho é a perspectiva de instalação e operação do Porto Central¹³, um projeto de complexo portuário industrial *greenfield* em desenvolvimento em uma área de 2.000 hectares inserido em um amplo distrito industrial. O porto estará habilitado a receber navios de grande calado, como o Valemax e VLCC (*Very Large Crude Oil Carrier*), figura 11.



Figura 11: Projeto do Porto Central

Fonte: Disponível em: <<http://www.portocentral.com.br/pb/o-projeto>>. Acesso em: 12 jan 2015.

O porto tem característica de multiuso, onde irá comportar uma estrutura condominial de grandes empresas dos setores de petróleo e gás, mineração, agrícola, de apoio à indústria *offshore*, assim como estaleiro e terminal de contêiner e carga geral como veículos, produtos siderúrgicos, coque de petróleo para cimenteiras, soja e fertilizantes, carvão, GNL, rochas ornamentais, etc. Inicialmente, a previsão de começo das obras era para 2016, mas por questões ambientais, legais, logísticas e também pela crise do petróleo dos últimos anos, a previsão agora é para início das obras em 2018 ou 2019, tema para um outro trabalho.

¹³ PORTO CENTRAL. Disponível em: <<http://www.portocentral.com.br/pb/>>. Acesso em 01 mai. 2016.

6: CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes da conclusão, a reflexão proposta por esta dissertação é o que vem expresso desde o título, induzindo ao questionamento se os recursos provenientes da exploração de hidrocarbonetos – *royalties* e participação especial – são uma benção ou uma maldição?

Apesar de muitos autores utilizarem a expressão maldição dos recursos naturais ou mesmo comparada a doença holandesa, ocorrida na década de 1960 nos Países Baixos, sendo motivo de apreensão, desconfortos e até discursos políticos inflamados, esses recursos não podem ser encarados simplesmente como maldição. Pelo contrário, os recursos provenientes da participação governamental são uma verdadeira benção, dádiva à população e ao desenvolvimento local e regional. A escolha do título é apenas no intuito de chamar a atenção e à reflexão do leitor.

O erro que se comete é achar que os índices negativos ou crises orçamentárias são reflexos das oscilações do mercado petrolífero, vivendo seus altos e baixos momentos, sendo que os verdadeiros causadores desses desconfortos estão ligados ao governo, gestores do recurso. Apesar da legislação não ser clara quanto à aplicação dos *royalties* e participação especial, a fiscalização nem sempre é eficiente, e a falta de transparência nas contas públicas do país, em conjunto, pode ser consideradas facilitadora dos desvios e más aplicações desses recursos em prol da justiça intergeracional. Isso deixa espaço para que governantes utilizem de forma equivocada ou de má-fé os recursos provenientes da exploração dos hidrocarbonetos em obras ou programas que nem sempre são os principais anseios sociais.

Numa aplicação mais específica, nota-se que em Presidente Kennedy/ES, mesmo com uma arrecadação expressiva de *royalties* e participação especial, indicadores sociais ligados ao desenvolvimento humano do município apresentam aumentos ou melhorias, porém não podendo ainda se afirmar que os *royalties* tem contribuído de forma positiva para o desenvolvimento da cidade na mesma medida que a arrecadação.

Talvez por motivos eleitorais, administradores do município têm utilizado os recursos de maneira inapropriada ou desvirtuando a sua verdadeira função, comprometendo a arrecadação com despesas destinadas à folha de pagamento de pessoal contratado, sem compromisso com investimentos ou com o desenvolvimento de programas sociais e econômico a médio e longo prazo, visando sempre a independência econômica e arrecadação própria.

Conclui-se, portanto, que há uma falta de preparo dos governantes ou mesmo interesses obscuros (má-fé), atingindo diretamente a população por meio de fatores e agentes que ao invés de dar a verdadeira roupagem aos recursos, tornam-se verdadeiros facilitadores para que os *royalties* arrecadados não sejam investidos na busca do desenvolvimento, fazendo necessária algumas intervenções para que os recursos naturais sejam considerados apenas uma dádiva em prol da sociedade e não uma maldição.

Para isso, a legislação precisa ser forte no sentido de motivar os gestores públicos ao investimento dos *royalties* na busca do desenvolvimento socioeconômico e no sentido da justiça intergeracional, fazendo-se necessária uma discussão sistemática da legislação, ficando especificadas as formas restritivas e de responsabilidade de utilização dos recursos governamentais, no incentivo às atividades de capacitação e inovação tecnológica, deixando a população menos dependente de programas de assistência e recursos provenientes da exploração do petróleo.

Outra medida é a de fiscalização, tanto pelos órgãos públicos, como ANP e Ministério Público, e também pela sociedade civil organizada, passando a ser mais presente, ativa e principalmente punitiva, não apenas no sentido de resolver os problemas inerentes à aplicação dos *royalties*, mas também na distribuição e equilíbrio fiscal e econômico.

Além disso, a participação popular, por meio dos movimentos sociais, cobrando dos políticos postura proba e aplicação adequada dos recursos, é

essencial para acompanhamento e fiscalização dos governantes no trato da coisa pública. Tanto no caso de Presidente Kennedy, como em muitos outros, faz-se necessário um acompanhamento contínuo pela população, principalmente àqueles beneficiados e menos favorecidos, constatando e acompanhando se os investimentos realmente estão impulsionando o desenvolvimento e igualdade social ou, de modo contrário, indo a destino que não dizem respeito a investimentos e ao desenvolvimento socioeconômico, que podem ser facilmente percebidos por meio de indicadores oficiais, como IDH local.

7: REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS (ANP). **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://anp.gov.br>>. Acesso em 20 fev. 2016.

_____. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://anp.gov.br>>. Acesso em 20 fev. 2016.

_____. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS (ANP). Disponível em: <<http://anp.gov.br>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

ALASKA: **An Alaskan's guide to the permanent fund**: 2005. Alaska: APFC Mission, 2009. Disponível em: <<http://www.apfc.org/home/Media/publications/2009AlaskansGuide.pdf>>. Acesso em: 12 jan.2015.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100004>. Acesso em: 12 jan. 2015.

AMORIM, Andressa Silva de. Novo Marco regulatório de exploração e produção de petróleo. **Revista Brasileira de Direito Constitucional (RBDC)**, São Paulo, n, p.179-190, jan-jun, 2013. Disponível em <<http://www.esdc.com.br/seer>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

BARBASSA, Almir Guilherme. **Fato relevante**: descoberta de grandes volumes de óleo leve no pré-sal do Espírito Santo. Rio de Janeiro: Petrobras, 2008. Disponível em: < <http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/comunicados-e-fatos-relevantes/fato>

relevante-descoberta-de-grandes-volumes-de-oleo-leve-no-pre-sal-do-espirito-santo>. Acesso em: 12 jan. 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Federalismo, isonomia e segurança jurídica: inconstitucionalidade das alterações na distribuição de royalties de petróleo.** parecer. Disponível em: <http://www.luisbarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/royalties_do_petroleo.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2015.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. Comentários à constituição do Brasil. v. 3. São Paulo: Saraiva, 7, 1990.

BRAGA, Tânia Moreira; SERRA, Rodrigo; TERRA, Denise Cunha Tavares. Sobrefinanciamento e desenvolvimento institucional nos municípios petro-rentistas da Bacia de Campos. In: PIQUET, Rosélia (org), SERRA, Rodrigo (org). **Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância.** Rio de Janeiro: Garamond, 2007, p. 171-197.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=2433> >. Acesso em: 20 dez. 2015.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 06 abr 2015.

_____. **Decreto n. 2.705, de 03 de outubro de 1998.** Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2705.htm>. Acesso em 27 mai. 2016.

_____. **Lei n. 2004, de 03 de outubro de 1953.** Dispõe sobre a política do petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L2004.htm>. Acesso em 06 abr 2015.

_____. **Lei n. 9.478, de 06 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo: institui o conselho nacional de política energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm>. Acesso em 06 abr 2015.

_____. _____. **PL 5.940, de 31 de agosto de 2009:** cria o Fundo Social (FS) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0DE5F30B1C360B9606C553BD87C1E3D8.proposicoesWeb2?codteor=686066&filename=Tramitacao-PL+5940/2009>. Acesso em 30 nov. 2015.

_____. _____. **Lei n 12.858, de 09 de setembro de 2013.** Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal: altera a Lei n.7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm. Acesso em: 06 abr. 2015.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI n. 4917 MC/DF.** medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adi4917liminar.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

CAÇADOR, Sávio Bertochi; GRASSI, Robson Antonio. Royalties do petróleo e o desenvolvimento socioeconômico: o caso do Espírito Santo. **Revista Economia-Ensaio**, Uberlândia, v. 20, n. 2 e v. 21, n.1; p. 167-198, jul.-dez. 2006. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/view/1557>>. Acesso em: 12 nov 2015.

_____; MONTE, Edson Zambon. Impactos das rendas petrolíferas no crescimento econômico dos municípios no Espírito Santo. **Revista Economia**, v.39, n. 1; p. 129-148, jan.-abr. . 2013.

CARNICELLI, L.; POSTALI, F. A. S. Royalties do petróleo e emprego público nos municípios brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA (ANPEC), 40, 2012, 11-14 dez., Porto de Galinhas, PE. **Anais...** Porto Alegre: ANPEC, 2013.

CARVALHO, Flávia Caheté Lopes. **Aspectos éticos da exploração do petróleo: os royalties e a questão intergeracional.** 2008. 158 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético) -. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://ppe.ufrj.br/pppe/production/tesis/flavialopes.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

COELHO, Fernando de Souza; CROZATTI, Jaime; SILVA, Victor Corrêa. **Para onde vai o dinheiro público?** Casos de discrepância entre receita corrente per capita e desenvolvimento municipal no Brasil. São Paulo: EACH-USP, 2015, Relatório síntese da pesquisa. 51 f. Disponível em:

<<http://each.uspnet.usp.br/imprensa/relatorioreportagem.pdf>>. Acesso em: 12 nov 2015.

CORREA, H. Rocha; MORANDI, A. **Cafeicultura e grande indústria**. 2 ed. Vitória (ES): Espírito Santo em Ação, 2012.

COSTA NOVA, L. **Análise do impacto social de receitas provenientes de royalties do petróleo em municípios do Estado da Bahia**. 2005. Dissertação. Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

CRUZ, Bruno de Oliveira; RIBEIRO, Márcio Bruno. Sobre Maldições e Bênçãos: é possível gerir recursos naturais de forma sustentável. **Uma análise sobre os royalties e as compensações financeiras no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

ESPÍRITO SANTO (ESTADO). **Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo**. Disponível em <<http://www.al.es.gov.br>>. Acesso em 10 nov. 2015.

_____. **Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN)**. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

_____. **Lei Estadual n. 8.308, de 12 de junho de 2006**. Cria o Fundo para a Redução das Desigualdades Regionais e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Espírito Santo. Disponível em <<http://www.al.es.gov.br>>. Acesso em 10 mai. 2016.

FARIAS, Lindbergh. **Royalties do petróleo: as regras do jogo: para discutir sabendo**. Rio de Janeiro: Agir, 2011.

FARIAS, Paula. Nacionalismo e participação popular na campanha “O petróleo é nosso”. In: PIQUET, R. (Org.). **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 13-36.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Rendas do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 231-269, 2008. Disponível em: <http://www.bndespar.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3009.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2015.

GUTMAN, José. Participação governamentais: passado, presente e futuro. In: PIQUET, Rosélia (org), SERRA, Rodrigo (org). **Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007, p. 35-76.

HARTWICK, John M. Intergeneration equity and the investing of rents from exhaustible resources. **The American Economic Review**, v. 67, n.5, p. 972-975, dez, 1977. Disponível em: <<http://fiesta.bren.ucsb.edu/~costello/research/BajaGroup/Urciaga/Hartwick1.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2015.

LEAL, José Agostinho Anachoreta; SERRA, Rodrigo Valente. Notas sobre os fundamentos econômicos da distribuição espacial dos royalties petrolíferos no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA, 30, 2002, 10-13 dez. Nova Friburgo-RJ.

LIRA, Rodrigo Anido; OLIVEIRA, Jércia Trindade de. A participação do conselho municipal de educação na política de educação do município de Campos dos Goytacazes. In: Congresso Nacional de Programas Educativos para Jovens, Adultos e Idosos, 1, 2015, 20-23 maio, Campos dos Goytacazes-RJ. **Anais...** Rio de Janeiro: CONPEJA, 2016. p. 52-56.

MACHADO, Marcos Roberto. **O discurso fundador e a identidade capixaba: o advento do pré-sal no Espírito Santo**. 2011. 137 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Linguísticos) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2011.

MENDONÇA, Mônica Lemos de. **Títulos uniformes em legislação**. 1993. 98 f. Monografia (Graduação em Biblioteconomia) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) Rio de Janeiro, 1993.

MIRANDA, Elis de Araújo; ROCHA, Elisabeth Soares. Cidades do Petróleo no Brasil: *royalties*, cultura e planejamento. **Políticas Culturais em Revista**, v. 4, n. 2, 2012. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/viewArticle/5600>>. Acesso em 27 abr. 2016.

MORAIS, José Mauro de. **Petróleo em águas profundas: uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore**, Brasília: IPEA: Petrobras, 2013.

MOREIRA, Regina da Luz. FGV/CPDOC (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil). Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/Petrobras50anos>, 2003. Acesso em 20 abr. 2016.

NISHIJIMA, Marislei; POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. Distribuição das rendas do petróleo e indicadores de desenvolvimento municipal no Brasil nos anos 2000. **Revista Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 463-485, abr.-jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612011000200010&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em: 12 jan. 2015.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2 (118), p. 219-232, abr.-jun. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v30n2/03.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

PESSÔA, S. A. O uso da renda petrolífera pelo Estado do Espírito Santo. In: VESCOVI, A. P. V. J. (org); BONELLI, R. (org.). **Espírito Santo: instituições, desenvolvimento e inclusão social**. Vitória, ES: Instituto Jones dos Santos Neves, 2010. p. 269-292.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo : Atlas, 1999.

PIQUET, Rosélia. **Impactos de um setor de alta tecnologia em uma região brasileira: o norte fluminense na era do petróleo**. In: Colóquio sobre Transformaciones Territoriales - Nuevas visiones en el início del siglo XXI, 5, 2004, La Plata, Argentina. **Anais...** 2004. Buenos Aires, Argentina: Facultad de Arquitectura y Urbanismo de La Universidad Nacional de La Plata Calle. Disponível em <<http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php?cod=4>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

_____. O lugar do regional na indústria do petróleo. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, n. 1, p. 51-63, 2013. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/viewFile/1905/1868>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. **Efeitos da distribuição de royalties do petróleo sobre o crescimento dos Municípios no Brasil**. São Paulo: USP, 2007. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A072.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

PRESIDENTE KENNEDY (Município). **Poder Executivo de Presidente Kennedy**. Disponível em <<http://www.presidentekennedy.es.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

QUEIROZ, Carlos Roberto Alves de; POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. Rendas do petróleo e eficiência tributária dos municípios brasileiros. **Revista Economia e Tecnologia**, v. 6, n. 3, 2010. Disponível em: <<http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/22%20Capa/Carlos%20Roberto%20de%20Queiroz%20-%20Fernando%20Postali.pdf>>. Acesso em: 12 jan.2015.

RAPPEL, Eduardo. Oportunidades e desafios no parque nacional de fornecedores de bens e serviços para o setor de petróleo e gás. In: PIQUET, R. (org.). **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 95-121.

SACHS, Ignacy. **A terceira grande transição: da era petrolífera para a biocivilização**. Envolverde/IPS, v. 7, n. 08, 2008.

_____, Ignacy . **Tecnologia atual permite criação de "biocivilização"**. Disponível em: <<http://www.inovacaotecnologica.com.br>>. Acesso em: 03 abr. 2016.

SERRA, Rodrigo Valente. Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governo locais. In: PIQUET, Rosélia (org), _____ (org). **Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007, p. 77-108.

_____, Rodrigo Valente. O novo marco regulatório do setor petrolífero brasileiro: Dádiva ou maldição. In: PIQUET Rosélia (org). **Mar de riquezas, Terras de contrastes: o petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, FAPERJ, p. 141-160, 2011.

_____; PATRÃO, Carla. Impropriedade dos critérios de distribuição dos royalties no Brasil. In: PIQUET, Rosélia (org), _____ (org). **Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 185-216.

_____; Rodrigo Valente. O sequestro das rendas petrolíferas pelo poder local: a gênese das quase sortudas regiões produtoras. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 1, p. 101-114, 2011. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/download/173/157>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

_____; Rodrigo Valente. Desdobramento espacial da exploração e produção de petróleo no Brasil: em busca de um nexos para a distribuição dos royalties entre os Municípios. In: ENCONTROS NACIONAIS DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 10, 2013, maio, Belo Horizonte, MG. **Anais...** Belo Horizonte-MG: ANPUR, 2014. Disponível em: < <http://www.anpur.org.br/anaisAbrir/62/1/anais-do-x-ena> >. Acesso em: 12 jan. 2015.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES. Inforoyalties. Disponível em: <<http://www.inforoyalties.ucam-campos.br/>>. Acesso em: 01 jan. 2016.

ANEXO 1: LEI ESTADUAL N. 8.308/2006**LEI Nº 8.308**

Cria o Fundo para a Redução das Desigualdades Regionais e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Faço saber que a Assembléia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criado, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o Fundo para a Redução das Desigualdades Regionais, com o objetivo de transferir aos municípios parcela dos recursos da compensação financeira repassada ao Estado pelo resultado da exploração do petróleo e do gás natural.

Art. 2º O Estado transferirá aos municípios 30% (trinta por cento) do produto da arrecadação proveniente da compensação financeira dos "royalties" do petróleo e do gás natural, recebidos em virtude do disposto no artigo 48 da Lei Federal nº 9.478, de 06.8.1997, conforme apurado pela Agência Nacional do Petróleo.

Parágrafo único. As cotas dos municípios no Fundo, para cada exercício financeiro, serão apuradas segundo as fórmulas e os critérios abaixo relacionados:

I - $(FP) i = \frac{1}{licms i} \times Ipop i$, onde:

a) (FP) é o Fator de Participação de cada município no Fundo;

b) (i) é o Município;

c) (licms) é o índice do município na distribuição da cota-parte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, referente ao mesmo exercício financeiro de que trata o Índice de Participação (IP); e

d) (Ipop) é o índice percentual de participação do município na população do Estado, conforme últimos dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

II - $(IP)_i = \left(\frac{FP_i}{\sum FP} \times 0,80 \right) + (Ipop_i \times 0,20)$, onde:

a) (IP) é o Índice de Participação de cada município no Fundo;

b) (i) é o Município;

c) (FP) é o Fator de Participação de cada município no Fundo;

d) ($\sum FP$) é a soma de todos os fatores de participação; e

e) (Ipop) é o índice percentual de participação do município na população do Estado, conforme últimos dados publicados pelo IBGE;

III - serão excluídos os municípios que no exercício financeiro imediatamente anterior ao da apuração do Índice de Participação de cada município no Fundo (IP) tenham obtido receitas provenientes de compensações financeiras por meio de “royalties” da produção de petróleo superior a 2% (dois por cento) do total do valor repassado diretamente aos municípios do Estado, de acordo com a Lei Federal nº 9.478/97; e

IV - serão excluídos os municípios que no exercício financeiro a que se refere o Índice de Participação de cada município no Fundo (IP) tenham o índice de participação na cota-parte do ICMS superior a 10% (dez por cento).

Art. 3º Os recursos repassados aos municípios deverão ser depositados em conta específica e serão aplicados exclusivamente em investimentos, inclusive os respectivos rendimentos financeiros das disponibilidades, visando:

I - universalização dos serviços de saneamento básico;

II - destinação final de resíduos sólidos;

III - universalização do ensino fundamental e atendimento à educação infantil;

IV - atendimento à saúde;

V - construção de habitação para população de baixa renda;

VI - drenagem e pavimentação de vias urbanas;

VII - construção de centros integrados de assistência social;

VIII - formação profissional;

IX - transportes;

X - segurança;

XI - inclusão digital; e

XII - geração de emprego e renda.

Art. 4º O Poder Executivo publicará para cada exercício financeiro decreto com o Índice de Participação (IP) correspondente a cada município.

Art. 5º Até o 2º (segundo) dia útil da semana seguinte ao recebimento do repasse dos recursos de que trata o artigo 2º desta Lei, o estabelecimento oficial de crédito entregará, a cada município, mediante crédito em conta individual, a parcela que a este pertencer.

Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a:

I - praticar os atos regulamentares e regimentais decorrentes das disposições desta Lei;

II - promover as modificações que se fizerem necessárias ao cumprimento do disposto nesta Lei, na Lei do Plano Plurianual 2004-2007 e na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2006 e abrir créditos adicionais necessários ao cumprimento desta Lei no orçamento para o exercício de 2006.

Art. 7º Somente se efetivará o repasse dos recursos aos municípios, previstos nesta Lei, após constituição de Conselhos de Fiscalização e Acompanhamento.

§ 1º O Conselho será composto da seguinte forma:

I - 2 (dois) representantes escolhidos em comum acordo pela sociedade civil organizada;

II - 3 (três) representantes do Poder Executivo Municipal;

III - 1 (um) representante da subseção da OAB.

§ 2º São atribuições do Conselho:

I - fiscalizar a aplicação dos recursos;

II - realizar avaliações semestrais sobre aplicação dos recursos;

III - definir aplicabilidade dos recursos em consonância com o artigo 3º desta Lei;

IV - enviar relatório sobre aplicação dos recursos e avaliação, nos meses de julho e novembro de cada ano, ao legislativo municipal e estadual.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio da Fonte Grande, em Vitória, 12 de junho 2006.

PAULO CESAR HARTUNG GOMES
Governador do Estado

(Publicado no DOE – 12.06.2006)
Este texto não substitui publicado DOE.

ANEXO 2: MUNICÍPIOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E NÚMEROS DA ARRECAÇÃO DE *ROYALTIES* EM 2015

BENEFICIÁRIOS (ES)	ANO	VALOR
PRESIDENTE KENNEDY	2015	R\$ 118.595.381,15
ITAPEMIRIM	2015	R\$ 91.174.024,73
LINHARES	2015	R\$ 81.333.675,30
MARATAÍZES	2015	R\$ 52.782.369,03
SÃO MATEUS	2015	R\$ 30.592.554,39
ARACRUZ	2015	R\$ 26.426.323,68
ANCHIETA	2015	R\$ 23.650.818,74
SERRA	2015	R\$ 20.908.313,58
VITÓRIA	2015	R\$ 17.526.575,12
VILA VELHA	2015	R\$ 13.782.926,26
PIÚMA	2015	R\$ 13.475.554,52
FUNDÃO	2015	R\$ 9.805.689,55
JAGUARÉ	2015	R\$ 5.439.610,70
VIANA	2015	R\$ 5.307.723,50
CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM	2015	R\$ 2.929.295,07
CARIACICA	2015	R\$ 2.929.295,07
CONCEIÇÃO DA BARRA	2015	R\$ 2.859.473,46
COLATINA	2015	R\$ 2.709.597,92
GUARAPARI	2015	R\$ 2.709.597,92
BARRA DE SÃO FRANCISCO	2015	R\$ 2.270.203,65
NOVA VENÉCIA	2015	R\$ 2.270.203,65
CASTELO	2015	R\$ 2.123.738,91
SANTA MARIA DE JETIBA	2015	R\$ 2.123.738,91
AFONSO CLÁUDIO	2015	R\$ 2.050.506,51

ALEGRE	2015	R\$ 2.050.506,51
BAIXO GUANDU	2015	R\$ 2.050.506,51
DOMINGOS MARTINS	2015	R\$ 2.050.506,51
SÃO GABRIEL DA PALHA	2015	R\$ 2.050.506,51
GUACUI	2015	R\$ 1.977.274,13
IÚNA	2015	R\$ 1.977.274,13
MIMOSO DO SUL	2015	R\$ 1.977.274,13
ECOPORANGA	2015	R\$ 1.904.041,77
IBATIBA	2015	R\$ 1.904.041,77
PANCAS	2015	R\$ 1.904.041,77
PEDRO CANÁRIO	2015	R\$ 1.904.041,77
PINHEIROS	2015	R\$ 1.904.041,77
SANTA TERESA	2015	R\$ 1.904.041,77
SOORETAMA	2015	R\$ 1.904.041,77
VENDA NOVA DO IMIGRANTE	2015	R\$ 1.904.041,77
MUNIZ FREIRE	2015	R\$ 1.830.809,36
VARGEM ALTA	2015	R\$ 1.830.809,36
MONTANHA	2015	R\$ 1.757.577,00
RIO BANANAL	2015	R\$ 1.757.577,00
ITAGUAÇU	2015	R\$ 1.684.344,59
JOÃO NEIVA	2015	R\$ 1.684.344,59
MARECHAL FLORIANO	2015	R\$ 1.684.344,59
MUQUI	2015	R\$ 1.684.344,59
ALFREDO CHAVES	2015	R\$ 1.611.112,22
ICONHA	2015	R\$ 1.611.112,22
MANTENÓPOLIS	2015	R\$ 1.611.112,22
SANTA LEOPOLDINA	2015	R\$ 1.611.112,22
VILA VALÉRIO	2015	R\$ 1.611.112,22
ÁGUA DOCE DO NORTE	2015	R\$ 1.537.879,86
BREJETUBA	2015	R\$ 1.537.879,86
CONCEIÇÃO DO CASTELO	2015	R\$ 1.537.879,86
GOVERNADOR LINDENBERG	2015	R\$ 1.537.879,86
IBIRACU	2015	R\$ 1.537.879,86
IRUPI	2015	R\$ 1.537.879,86
ITARANA	2015	R\$ 1.537.879,86
JERÔNIMO MONTEIRO	2015	R\$ 1.537.879,86
LARANJA DA TERRA	2015	R\$ 1.537.879,86

MARILÂNDIA	2015	R\$ 1.537.879,86
RIO NOVO DO SUL	2015	R\$ 1.537.879,86
SÃO JOSÉ DO CALÇADO	2015	R\$ 1.537.879,86
SÃO ROQUE DO CANAÃ	2015	R\$ 1.537.879,86
BOA ESPERANCA	2015	R\$ 1.515.105,66
ÁGUIA BRANCA	2015	R\$ 1.464.647,46
ALTO RIO NOVO	2015	R\$ 1.464.647,46
APIACÁ	2015	R\$ 1.464.647,46
ATÍLIO VIVACQUA	2015	R\$ 1.464.647,46
BOM JESUS DO NORTE	2015	R\$ 1.464.647,46
DIVINO DE SÃO LOURENÇO	2015	R\$ 1.464.647,46
DORES DO RIO PRETO	2015	R\$ 1.464.647,46
IBITIRAMA	2015	R\$ 1.464.647,46
MUCURICI	2015	R\$ 1.464.647,46
PONTO BELO	2015	R\$ 1.464.647,46
SÃO DOMINGOS DO NORTE	2015	R\$ 1.464.647,46
VILA PAVÃO	2015	R\$ 1.464.647,46

Fonte: InfoRoyalties, a partir da Agência Nacional do Petróleo