

**UFRRJ**

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS - PPGDT**

**DISSERTAÇÃO**

**Marco Regulatório pra quem?**

Um estudo sobre o Pré-Sal e o desenvolvimento regional dos municípios da  
Ompetro-RJ

**Elis de Oliveira Pinheiro**

**SEROPÉDICA  
2018**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS - PPGDT**

**MARCO REGULATÓRIO PRA QUEM?  
UM ESTUDO SOBRE O PRÉ-SAL E O DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL DOS MUNICÍPIOS DA OMPETRO-RJ**

**ELIS DE OLIVEIRA PINHEIRO**

*Sob a Orientação do Professor*  
**Robson Dias da Silva**

*Sob a Coorientação do Professor*  
**Gustavo Assed Ferreira**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas**, no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de Concentração Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

Seropédica, RJ  
Maio de 2018

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

P654m Pinheiro, Elis de Oliveira, 1985-  
MARCO REGULATÓRIO PRA QUEM? UM ESTUDO SOBRE O PRÉ  
SAL E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL DOS MUNICÍPIOS DA OMPETRO-  
RJ / Elis de Oliveira Pinheiro. - 2018.  
95 f.: il.

Orientador: Robson Dias da Silva.  
Coorientador: Gustavo Assed Ferreira.  
Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal  
Rural do Rio de Janeiro, Desenvolvimento Territorial  
e Políticas Públicas, 2018.

1. Regulação. 2. Desenvolvimento Regional. 3.  
Petróleo. I. Silva, Robson Dias da, 1976-, orient.  
II. Ferreira, Gustavo Assed, 1972-, coorient. III  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.  
Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas. IV.  
Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ELIS DE OLIVEIRA PINHEIRO**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de MESTRE, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, área de concentração Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM: **24/05/2018**

---

Prof. Dr. Robson Dias da Silva – PPGDT/UFRRJ  
(Orientador)

---

Profa. Dra. Claudiana Guedes de Jesus - UFRRJ

---

Prof. Dr. Juan Vicente Bachiller Cabria - UFF

---

Prof. Dr. Gustavo Assed Ferreira – USP  
(Coorientador)

Dedico essa Dissertação aos meus pais, Mário e Dilcenir, meus primeiros incentivadores na busca pelo conhecimento.

## AGRADECIMENTOS

Escrever essa dissertação definitivamente não foi fácil. Só Deus, meus pais e meu noivo sabem como foi essa trajetória.

Agradeço a Deus pela companhia constante, e por me surpreender em vários momentos com pensamentos e ideias, que eu me julgava incapaz de desenvolver.

Agradeço aos meus pais, Mário e Dilcenir, por acreditarem nos meus sonhos e sempre me fazerem lembrar que eu mereço estar onde estou. Agradeço por todo o investimento, por chorarem comigo, por lutarem a minha luta, lembrando que sempre será pouca toda gratidão, porque “você não existem”.

Agradeço ao meu futuro esposo, Thiago, meu companheiro de luta, pela entrega e apoio incondicional, pelos debates que me ajudaram muito a desenvolver a dissertação, pela elaboração das tabelas no excel, por saber me amar mesmo nos dias mais difíceis de escrita, pela admiração profissional, tão rara numa sociedade machista. Muito obrigada, meu amor!

Agradeço ao suporte emocional da minha psicóloga Luciana que esteve nos bastidores, mas foi essencial para adquirir autoconfiança.

Agradeço à Cabine de Estudos, espaço onde pude desenvolver grande parte da dissertação, num bairro completamente desprovido de ambiente adequado para o pesquisador acadêmico.

Ingressar no mestrado na área de Planejamento Urbano Regional e Desenvolvimento, depois de 8 anos de graduada em Direito, foi um grande desafio e ao mesmo tempo a melhor coisa que me ocorreu nos últimos dois anos.

Agradeço ao PPGDT pelo ambiente acolhedor, tão aberto ao debate de ideias, fui muito feliz nesse período.

Agradeço à minha Turma PPGDT 2016, aprendi muito com cada um de vocês.

Agradeço à Karine, Patrícia, Jade, Nathália e Grazielle pela parceria, pela amizade construída no mestrado e pela generosidade de compartilhar tanto conhecimento.

Agradeço ao meu orientador, Robson, que desde o início apostou na minha pesquisa, e deu todo o suporte necessário para concretizar a dissertação. Além disso, me fez descobrir novos conhecimentos. Espero não decepcioná-lo.

Agradeço ao coorientador, Gustavo, pela contribuição jurídica e por acreditar na minha pesquisa.

Por fim, agradeço à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, que além de encher meus olhos a cada aula, de tão bela, investiu financeiramente nas minhas produções acadêmicas, e apesar de todos os problemas de uma universidade pública me fez acreditar na força do estudo.

“O fogo me queimou, mas me aqueceu. A luz que me cegou me fez ver Deus. Minh'alma se fartousem água e pão. A mãe da esperança é a provação”

A Partida e o Norte

## RESUMO

PINHEIRO, Elis de Oliveira. **Marco Regulatório pra quem? Um estudo sobre o Pré-Sal e o desenvolvimento regional dos municípios da Ompetro-RJ.** 95 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas). Instituto Multidisciplinar; Instituto de Ciências Humanas e Sociais e Instituto de Tecnologia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2018.

Essa dissertação procura analisar o atual marco regulatório da indústria do petróleo brasileira, e se ele contempla o desenvolvimento regional das cidades petrolíferas, buscando demonstrar a falta que faz uma regulação específica, adequada ao objeto social e ao desenvolvimento regional. Tais cidades, embora apresentem um desempenho econômico impressionante, não tem conseguido elevar os ganhos sociais no mesmo patamar. O estudo aborda a evolução do arcabouço legal e institucional da indústria petrolífera brasileira, o desenvolvimento regional, durante as duas últimas décadas, dos municípios integrantes da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo – Ompetro, situada no estado do Rio de Janeiro, na Bacia de Campos. A pesquisa procura também trazer o cenário internacional para enriquecer a discussão, e auxiliar na formulação de políticas públicas de aproveitamento dos *royalties*, além de aprofundar a proposta pioneira de regulação do desenvolvimento regional.

**Palavras-chave:** Regulação; Desenvolvimento Regional; Petróleo.



## ABSTRACT

PINHEIRO, Elis de Oliveira. **Regulatory framework for whom? A study on the Pre-Salt and the regional development of the municipalities of Ompetro-RJ.** 95 p. Dissertation (Masters in Territorial Development and Public Policies). Multidisciplinary Institute; Institute of Human and Social Sciences and Institute of Technology, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2018.

This dissertation seeks to analyze the current regulatory framework of the Brazilian oil industry, and if it contemplates the regional development of the oil cities, seeking to demonstrate the lack that makes a specific regulation, adequate to the social object and regional development. These cities, while showing impressive economic performance, have not been able to raise social gains to the same level. The study deals with the evolution of the legal and institutional framework of the Brazilian oil industry, the regional development during the last two decades of the municipalities of the Organization of Petroleum Producing Municipalities - Ompetro, located in the state of Rio de Janeiro, in the Campos Basin . The research also seeks to bring the international scenario to enrich the discussion, and help in the formulation of public policies for the exploitation of royalties, as well as to deepen the pioneering proposal of regional development regulation.

**Key words:** Regulation; Regional Development; Oil Production.

## **LISTA DE SIGLAS**

ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis

APE - Área de Pesquisas Econômicas

BIP - Banco de Imagens da Petrobras

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEDPEN - Centro de Estudos e Defesa do Petróleo da Economia Nacional

CENPES - Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello da Petrobras

CNP - Conselho Nacional do Petróleo

CEPERJ - Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro

COMPERJ - Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro

FMI - Fundo Monetário Internacional

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBP - Instituto Brasileiro de Petróleo

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

OMPETRO - Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e Limítrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos

OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo

PIB - Produto Interno Bruto

PROMINP - Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Página do fundo norueguês na internet .....	29
Figura 2. Mapa de investimentos do Fundo norueguês espalhados pelo mundo em 2018 .....	30
Figura 3. Retrato das novas territorialidades impostas pelo mercado global em contraste com as antigas do local, na Foz do Rio Macaé .....	34
Figura 4. Imagem captada pela NASA da área do vazamento de óleo do campo do Frade, na Bacia de Campos, destacando a macha no oceano – Reprodução .....	35
Figura 5. O Presidente Getúlio Vargas com as mãos sujas de óleo, um ano antes da criação da Petrobras em 1952 .....	39
Figura 6. Em 1968, no campo de Guaricema, em Sergipe, a 80 m de profundidade .....	40
Figura 7. Extração do primeiro óleo na Bacia de Campos, na década de 1970. ....	40
Figura 8. Dimensão da profundidade das explorações no pré-sal .....	43
Figura 9. Dimensão da profundidade das explorações no pré-sal .....	44
Figura 10. O Presidente Lula no início da produção comercial de óleo do pré-sal no campo de Baleia Franca/ES, em 2008 .....	44
Figura 11. Corte de cana nas terras da Usina Santo Antônio em Campos dos Goytacazes. Década de 1950 .....	50
Figura 12. Usina Cupim em Campos dos Goytacazes. Década de 1960.....	50
Figura 13. Placa na entrada da cidade de Macaé” .....	51
Figura 14. Mapa das Mesorregiões do estado do Rio de Janeiro .....	56
Figura 15. Mapa dos municípios das regiões Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas e os municípios componentes da Ompetro .....	56
Figura 16. Manifestantes tomam a Avenida Rio Branco em defesa dos royalties .....	59
Figura 17. População, artistas e políticos se unem em ato para pedir: “Veta, Dilma” .....	59
Figura 18. Manifestantes levam placas dizendo: “Se o impacto é nosso, os royalties também” ..	60
Figura 19. Mapa do percentual das receitas oriundas de fontes externas no estado do Rio de Janeiro .....	72
Figura 20. Mapa da porcentagem da urbanização de vias públicas no estado do Rio de Janeiro .....	74
Figura 21. Mapa do salário médio mensal dos trabalhadores formais no estado do Rio de Janeiro .....	76

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1. Produção nacional no consumo doméstico total (Em %) .....	45
Quadro 2. Comparação sintética entre o modelo de concessão pura, de antes do pré-sal e o regime de partilha, depois do pré-sal .....	79
Quadro 3. Comparação entre a redação original e a modificação na Lei do pré-sal sobre a obrigação da Petrobras na exploração nos blocos de pré-sal .....	80

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1. Os 10 maiores beneficiários do Brasil em 2002 (em R\$).....	54
Tabela 2. Os 15 Maiores Municípios Beneficiários de royalties em 2015 (em R\$*) ..	62
Tabela 3. Os 15 Maiores Municípios Beneficiários de royalties em 2015 (em R\$*) ..	63
Tabela 4. Principais dados dos municípios da Ompetro .....	70
Tabela 5. Dados econômicos relacionados transferências intergovernamentais da Ompetro..	71
Tabela 6. Dados derivados do PIB dos municípios da Ompetro e número de empresas atuantes.....	72
Tabela 7. Dados relacionados à infraestrutura e pobreza dos municípios da Ompetro.....	73
Tabela 8. Dados de trabalho e educação da região da Ompetro.....	75

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Maiores reservas de petróleo provadas em 2016 .....	18
Gráfico 2. Maiores produtores de petróleo no mundo em 2016.....	19
Gráfico 3. Maiores consumidores de petróleo e gás no mundo em 2015.....	21
Gráfico 4. Evolução do preço médio do barril de petróleo (US\$/Barril)..	64
Gráfico 5. Indicadores de correlação entre rendas de petróleo e investimento público..	65
Gráfico 6. Percentual das receitas de petróleo destinadas para investimento público..	66

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>CAPÍTULO I – REVISÃO TEÓRICO CONCEITUAL</b> .....	16
1.1 Recursos Naturais E Desenvolvimento: Maldição Ou Bênção? .....	16
1.2 <i>Royalties</i> : Conceito, Formas De Aproveitamento E A Legislação Brasileira.....	23
1.3 Rendas Petrolíferas: Experiência Internacional .....	28
1.4 Região Ganhadora/Perdedora .....	34
<b>CAPÍTULO II - O PETRÓLEO NO BRASIL: DA FORMAÇÃO DO SETOR AO PRÉ-SAL</b> .....	38
2.1 A Formação Da Indústria Do Petróleo No Brasil: .....	38
2.2 Mudanças Recentes Na Indústria De Petróleo Do Brasil: Da Nova Lei Do Petróleo À Descoberta Do Pré-Sal .....	41
<b>CAPÍTULO III - O PETRÓLEO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NOS MUNICÍPIOS DA OMPETRO</b> .....	49
3.1 Perfil Socioeconômico da Região Antes do Petróleo .....	49
3.2 Da Quebra Do Monopólio Ao Pré-Sal - 1997/2007 .....	53
3.3 Pré-Sal, Disputa Federativa Pela Partilha Dos <i>Royalties</i> : 2007- 2017 .....	57
3.4 OMPETRO: Região Perdedora ou Ganhadora? .....	69
<b>CAPÍTULO IV - MARCO REGULATÓRIO: ALGUNS APONTAMENTOS AO DESAFIO FLUMINENSE</b> .....	78
4.1 O Atual Marco Regulatório – Lei Do Pré-Sal - 12.351/2010 .....	78
4.2 Definição De Marco Regulatório .....	81
4.3 Abrangência Do Atual Marco Regulatório .....	82
4.4 Características Do Marco Regulatório .....	83
4.5 Como Essa Regulação Deveria Ser Pensada .....	83
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	87
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	90

## INTRODUÇÃO

Durante as últimas duas décadas, as regiões produtoras de petróleo vêm passando por transformações em função do impacto das atividades petrolíferas nelas instaladas. Nos municípios que compõem a Bacia de Campos, é possível identificar sinais de que o desenvolvimento socioeconômico não tem acompanhado a revolução que a indústria do petróleo vem causando a esse território, em termos de mobilização de recursos financeiros.

Algumas camadas sociais foram mais beneficiadas pelo efeito do petróleo do que outras, sobretudo em relação ao acesso de bens e serviços, cenário que acentuou as diferenças sociais. Diante disso, são levantados questionamentos quanto ao desperdício por esses municípios dos potenciais e recursos auferidos em função principalmente da arrecadação dos *royalties* do petróleo e do aquecimento da dinâmica econômica local.

A Bacia de Campos representa a principal área petrolífera em exploração no Brasil, e abrange cerca de 100 mil quilômetros quadrados e estende-se do estado do Espírito Santo, nas imediações da cidade de Vitória, até Cabo Frio, no litoral norte do estado do Rio de Janeiro.

Em 1989, o Rio de Janeiro já era responsável por 57,8% da produção nacional, e atualmente, a produção da Bacia de Campos equivale a 80% da produção nacional do petróleo, tendo o Produto Interno Bruto – PIB da Bacia de Campos sido estimado em cerca de 18 milhões de dólares.

O sucesso na exploração de poços de pré-sal<sup>1</sup>, e a sua alta rentabilidade modificaram o marco regulatório do setor para que contemplasse melhor o interesse nacional no sentido de autorizar maior participação nos resultados por parte da União, especialmente através dos *royalties*, dispondo de maior domínio da riqueza potencial e evidentemente em proveito da sociedade.

Todavia, a queda dos preços da *commodity* em 2014, desencadeou um efeito imediato de diminuição do valor dos *royalties*, ou seja, a queda da cotação do petróleo e o encolhimento do valor dos *royalties* reduzem as perspectivas para investimentos econômicos e sociais nas regiões produtoras e não produtoras do petróleo, mas, sobretudo nas regiões produtoras que recebem diretamente todos os efeitos nocivos da exploração.

Portanto, a discussão do desenvolvimento das regiões do petróleo não deveria se vincular somente ao produto da lavra da exploração do petróleo, sob o risco de estimular uma relação de dependência fundada em incertezas e fatores que mesmo previsíveis são inevitáveis, sem falar na finitude dos recursos naturais envolvidos.

Preende-se, para tanto, pensar novos arranjos institucionais pautados não somente pelos interesses do Estado, mas pelos interesses da sociedade civil e demais atores sociais, como por exemplo, a construção de uma entidade que agregue todos os interesses e articule a estratégia macroeconômica do novo desenvolvimentismo.

Novos rumos contribuiriam para o fortalecimento da regulação do desenvolvimento e o planejamento de um cenário favorável às regiões do petróleo, que atualmente evidenciam o paradoxo de possuir expressivo Produto Interno Bruto – PIB, proporcionado pela indústria do petróleo, contudo, revelam um desenvolvimento econômico e social desigual e excludente.

O objetivo desse trabalho é mostrar como a ausência de um marco regulatório para o desenvolvimento socioeconômico dos municípios da Organização dos Municípios Produtores do Petróleo – OMPETRO tem atuado como variável determinante para o baixo uso dos

---

<sup>1</sup> De acordo com o ex Presidente da Petrobras, José Sérgio Gabrielli a camada pré-sal tem baixo risco exploratório o qual “se mede por sucesso de poços pioneiros, que no pré-sal é de 87%. No mundo esse número é de 20% a 25%. Por isso, numericamente, o risco exploratório é baixo”, íntegra da entrevista disponível no link <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,risco-exploratorio-no-pre-sal-e-baixo-diz-gabrielli,80353e>



potenciais e recursos do petróleo em promoção do melhor bem viver local. Os municípios integrantes da Ompetro são os municípios produtores de petróleo e gás da Bacia de Campos<sup>2</sup> (definidos pelas Leis 7.990/89 e 9.478/97), bem como os municípios limítrofes da zona de produção principal da mesma bacia. Tais municípios estão situados no estado do Rio de Janeiro, e pertencem às mesorregiões de governo do Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas, e Região Metropolitana. Onze municípios pertencem à Organização: Armação dos Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Rio das Ostras, Quissamã e São João da Barra e, mais recentemente, incorporado em 2006, Niterói e Arraial do Cabo.

O trabalho busca estudar a importância e o papel desempenhado pelo arcabouço institucional e legal *existente* na indústria do petróleo em benefício do desenvolvimento social e econômico dos municípios produtores, bem como pretende analisar eventuais falhas nas políticas públicas pró-desenvolvimento, constantes no atual marco regulatório, identificar omissões nessa regulação, que deveriam estar contidas em um marco regulatório próprio para o desenvolvimento regional.

Os objetivos específicos são:

Primeiramente, elaborar revisão teórico conceitual sobre a institucionalidade e o marco regulatório da indústria de petróleo no Brasil, depois, analisar o desenvolvimento produtivo das regiões do município da Ompetro no pós Lei do petróleo 1997 e por último, discutir em que medida o marco regulatório vigente contribui ou não para o desenvolvimento socioeconômico dos municípios da Ompetro, identificando fragilidades e oportunidades que a produção do pré-sal pode oferecer.

A problemática da dissertação pode ser definida com as seguintes indagações: O marco regulatório que existe hoje tem contribuído para o desenvolvimento social dos municípios que integram a Ompetro? No que a regulação tem se mostrado insuficiente para o desenvolvimento desse território?

Considerando que o marco regulatório consiste no conjunto de normas, leis e diretrizes sobre determinado segmento, elaborado pelo Estado e/ou entidades de interesse público, pretende-se apurar se, no âmbito do setor de energia brasileiro, existe a preocupação, no sentido de normatizar o desenvolvimento das regiões do petróleo, ou se tem priorizado, através da regulação técnica, o interesse econômico nacional e internacional da atividade de extração e produção de petróleo e gás.

Essa é uma das hipóteses a ser demonstrado na dissertação, tendo como ponto de observação as características do escopo institucional da Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis - ANP. Trata-se do órgão regulador das atividades que integram as indústrias de petróleo e gás natural e de biocombustíveis no Brasil, responsável por executar a política nacional para o setor, com foco na garantia do abastecimento de combustíveis e na defesa dos interesses dos consumidores.

A dissertação procurará responder se, no âmbito da política nacional de desenvolvimento de exploração e produção petrolífera, se verificam políticas públicas ou propostas consistentes voltadas ao desenvolvimento regional dos produtores, considerando o escopo institucional da ANP e de outros órgãos e instituições regulatórias. Tais órgãos foram projetados para atender ao interesse público nacional, de inserir o Brasil como um dos principais *players* na economia global. Sendo assim, procurar-se-á demonstrar se existem instituições capacitadas para promover o desenvolvimento socioeconômico dos territórios do petróleo, e se existe um arcabouço jurídico relevante que legitime tais ações ou se há a necessidade da criação de futuras instituições.

---

<sup>2</sup> Informações extraída da História da Ompetro, link disponível em <http://www.ompetro.org.br/index.php/institucional/historia-da-ompetro>

Com relação aos aspectos metodológicos, a pesquisa demandará métodos histórico e estrutural, sendo de extrema relevância o levantamento bibliográfico, que incluirá fontes nacionais e internacionais que pesquisem exploração e produção de petróleo e o desenvolvimento regional e urbano, assim como formas de regulação mais apropriadas para cidades petrolíferas de países em condições de subdesenvolvimento.

A dissertação trabalhou literaturas de autores referência nos temas abordados, como Michael Ross, para tratar da maldição dos recursos naturais; Rodrigo Serra, que aprofunda o aproveitamento das rendas petrolíferas; Celso Furtado, no que tange o desenvolvimento de países periféricos ricos em recursos naturais; Viera Filho e Albert Fishlow, que relatam detalhadamente a evolução da indústria do petróleo no Brasil; Roselia Piquet, que aborda o desenvolvimento regional dos municípios da Ompetro; Dani Rodrik e Carlos Brandão que apontam caminhos e fragilidades para o desenvolvimento e Maurício Tolmasquim, estudioso dos marcos regulatórios da indústria de petróleo pelo mundo.

Também será realizada a análise e tratamento de indicadores econômicos e sociais, divulgados por institutos nacionais, que servirão de fundamento empírico e quantitativo às demandas de ordem teóricas e conceituais sobre o tema da pesquisa. As fontes para os dados levantados foram: IBGE cidades, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social, Portal DeepAsk, Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro – CEPERJ, Portal Transparência do Governo do Estado do Rio de Janeiro e Instituto Brasileiro de Petróleo – IBP.

A dissertação se divide em quatro capítulos:

No Capítulo I será realizada revisão teórico conceitual, primeiramente de recursos naturais e desenvolvimento e se essa relação nos países periféricos representa maldição ou bênção; em seguida, *royalties*, seu conceito, formas de aproveitamento para o desenvolvimento, o tratamento pela legislação brasileira e perspectivas para o Brasil; as principais experiências quanto ao uso das rendas petrolíferas, especialmente de países que lograram êxito na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico, como é o caso da Noruega. Pretende-se identificar problemáticas do petróleo, comum a todos os países produtores, e especialmente em países com características econômicas e sociais parecidas com o Brasil. E por último, a conceituação teórica de regiões perdedoras/ganhadoras.

O Capítulo II trata da evolução do arcabouço institucional da indústria de petróleo no Brasil, que será narrado através das leis que foram surgindo. O primeiro momento relevante decorre da criação da Petrobras em 1953 até a flexibilização do monopólio da exploração de petróleo e gás pela União, em 1997. Após, a quebra do monopólio até a descoberta do pré-sal, a indústria do petróleo brasileira amplia seus horizontes, modificando normas importantes que representaram uma ruptura com o modelo de exploração até então adotado. E a fase atual, iniciada após a descoberta da camada pré-sal, permitindo novos arranjos de negócios, proporcionados pelo novo regime de partilha, previsto na Lei do pré-sal de 2010.

O Capítulo III analisa o petróleo e desenvolvimento regional nos municípios da Ompetro: trajetórias e características de duas décadas: da flexibilização do monopólio até a descoberta do pré-sal - 1997/2007, período em que ocorre a criação da Ompetro, e a segunda década, de 2007 a 2017, marcada pela descoberta do pré-sal, da partilha dos *royalties* e pela expansão do capital e um virtuoso crescimento econômico do Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas, até o momento atual, após a volatilidade da *commodity*, decorrente de crises políticas e cambiais. O capítulo apresenta uma análise comparativa dos dados econômicos e sociais de cada cidade pertencente à Ompetro, e toda informação relevante, que definirá se a região da Ompetro pode ser considerada perdedora ou ganhadora, sob o vista do desenvolvimento regional.

O Capítulo IV, por último, tratará do núcleo da dissertação, que é uma análise crítica da regulação como fator de desenvolvimento regional: o que é, e o porquê da importância da

criação de um marco regulatório, e qual deveria ser seu formato. O capítulo apresenta um dos objetivos cruciais da dissertação, que é demonstrar a falta que uma regulação voltada ao desenvolvimento faz, especialmente no recente contexto de pressões políticas para internacionalizar ainda mais a exploração de petróleo e reduzir a obrigatoriedade da União na exploração de blocos do pré-sal.

E por fim, as Considerações Finais.

## CAPÍTULO I – REVISÃO TEÓRICO CONCEITUAL

Este capítulo fará uma abordagem conceitual teórica para complementar a compreensão do tema central.

Recursos naturais é o conceito chave para entender as disputas internacionais pelo petróleo e as relações de poder decorrente desse contexto. Alguns aspectos importantes são tratados nesse item, como a sua relação com desenvolvimento econômico, a questão da esgotabilidade do recurso mineral. Além disso, qual cenário, práticas econômicas e perfil socioeconômico podem resultar na dependência absoluta dos recursos naturais a ponto de provocar o fenômeno da “maldição dos recursos naturais”, e quais as implicações disso para o desenvolvimento de uma nação.

Em seguida o capítulo discorre sobre os *royalties*, como ele era compreendido originalmente e como ele é concebido nos dias atuais no setor mineral. Também fala das suas principais características, natureza jurídica, e aproveitamento dos *royalties*, as vantagens e desvantagens envolvidas, e qual a possibilidade que mais contribui para o desenvolvimento socioeconômico, gerando algumas reflexões sobre as práticas do mercado no segmento, assim como a atuação setor público no Brasil na regulação, na fiscalização e na arrecadação e aplicação do recurso.

Considera oportuno trazer brevemente as experiências internacionais quanto ao uso da riqueza auferida, instrumentos fiscais ou não de arrecadação, poupança, planejamentos e formas de garantir a sustentabilidade da riqueza obtida mediante as atuações do Estado e do mercado.

O conceito de regiões perdedoras/ganhadoras tem relevância neste capítulo, pois reúne traços que identificam uma região perdedora, que deixou de se beneficiar com a dinâmica econômica regional e quais características essa região deveria ter para se considerada ganhadora do ponto de vista do desenvolvimento regional.

### 1.1 Recursos Naturais E Desenvolvimento: Maldição Ou Bênção?

Não é porque tiramos o bilhete premiado que vamos sair por aí gastando o que não temos ainda. (...) Hoje, o Brasil está construindo um novo modelo de desenvolvimento.<sup>3</sup>(Lula, 2008)

Historicamente, o descobrimento de reservas em escala comercial de recursos naturais sempre projetou grandes perspectivas para o desenvolvimento econômico de uma nação, representando uma forte vantagem comparativa no mercado global. Esperava-se que a exploração de recursos naturais angariasse receitas capazes de transformar a realidade dos seus países.

Ross (2015, p. 20) recorda que nas décadas de 1950 a 1960, acreditava-se que a riqueza de recursos naturais ajudaria os países em desenvolvimento a superarem essa condição, isto é, a riqueza mineral em seu território garantiria um futuro desenvolvido. O contrário também era verdade, os países em desenvolvimento sem riqueza de recursos

---

<sup>3</sup> Íntegra da matéria noticiando o discurso do então presidente Lula sobre descoberta do pré-sal, disponível em [http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,MUL740180-9356,00-LULA+DIZ+QUE+PRESAL+E+BILHETE+PREMIADO+QUE+NAO+PODE+SER+DESPERDICADO.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL740180-9356,00-LULA+DIZ+QUE+PRESAL+E+BILHETE+PREMIADO+QUE+NAO+PODE+SER+DESPERDICADO.html)

naturais não teriam receitas suficientes para infraestrutura (escolas, estradas, hospitais, etc.), investimentos essenciais a um ambiente desenvolvido.

Segundo o autor supracitado, no caso do petróleo, até os anos 1970, os países produtores não contrastavam com resto do mundo:

(...) tinham aproximadamente a mesma probabilidade de ser governados por ditadores e de sofrer com guerras civis dos demais países, e o desenvolvimento econômico e as taxas de crescimento eram estáveis e bem acima da média mundial. (Ross, 2015, p. 25)

Até esse período, o mercado do petróleo era regido pelo capital privado, por grandes empresas, as “sete irmãs”, as quais controlavam em 85% do abastecimento mundial (Ross, 2015, p. 25; Lima, 2011, p. 21) e se articulavam para manter esse domínio. O choque do petróleo, na década de 1970, desencadeou um cenário de aumento da demanda, da volatilidade das receitas do petróleo, favorecendo a descoberta de novas fontes, e, por conseguinte, afetando controle das empresas dominantes, uma vez que quase todos os países exportadores de petróleo no mundo em desenvolvimento nacionalizaram suas indústrias de petróleo e, em seguida, criaram empresas estatais para geri-las. Como Ross (2015, p. 26) analisa, esses países ganharam maior controle sobre seus ativos.

A partir dos anos 1980, um problema econômico de difícil percepção afetou os países produtores de petróleo no mundo em desenvolvimento: seu crescimento estava semelhante aos outros países, mesmo possuindo a vantagem da riqueza em recurso natural. Ross (2015) define melhor essa problemática:

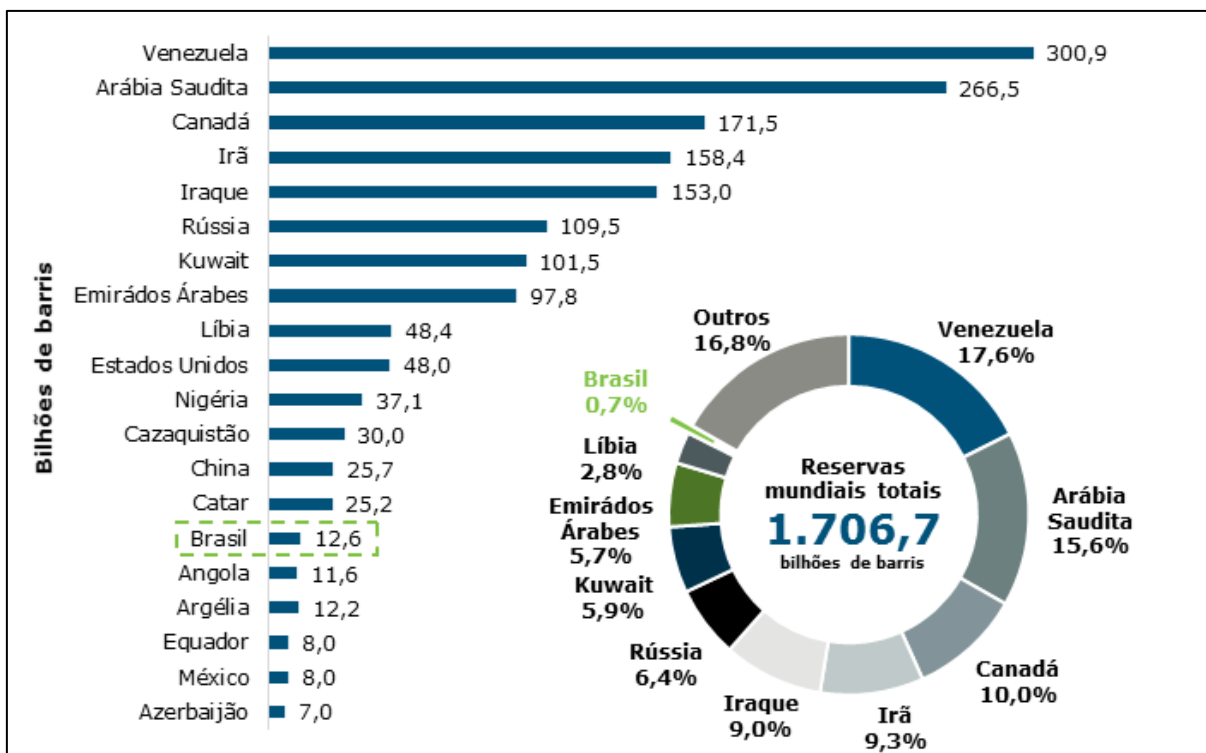
O verdadeiro problema não é o fato de o crescimento nos países produtores de petróleo ser lento, quando deveria ser normal, mas sim o fato de ele ser normal quando deveria ser mais rápido do que o normal dadas as enormes receitas que esses governos têm coletado. (Ross, 2015, p. 32)

Contudo, da mesma forma que eram grandes as expectativas depositadas nos recursos naturais como fonte de prosperidade econômica, a não redução da pobreza de renda dos países periféricos determinou o fenômeno da “maldição dos recursos naturais”, que irradia efeitos de ordem econômica, social, política e ambiental. Esse fenômeno passou a fazer parte da preocupação dos países possuidores desses recursos a partir dos anos 1990 (Laplane et al., 2014, p. 21), direcionando o debate para o binômio: riqueza proveniente da exploração dos recursos naturais/desenvolvimento econômico dos países.

No caso dos países produtores de petróleo, essa preocupação é maior ainda, posto que, entre os minerais, o petróleo responde por mais de 90% do comércio de minerais e por 14,2% do comércio de *commodities* do mundo, sendo o responsável pelos problemas mais graves para maioria desses países. Desta forma, percebe-se que “a maldição dos recursos é, predominantemente, uma maldição do petróleo” (Ross, 2015, p. 19, 21).

Visando dimensionar o problema, no gráfico 1, pode-se observar o *ranking* dos 20 países com as maiores reservas de petróleo no mundo, estando o Brasil na 15ª colocação, em 2016. De acordo com o IBP - Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás, reservas provadas dependem de análise geológica e estimativa comercial de desenvolvimento de reservatórios, com grau elevado de certeza.

Gráfico 1: Maiores reservas de petróleo provadas em 2016



Fonte: Instituto Brasileiro de Petróleo - IBP (2017)

Furtado (2013, p. 86) analisa que as economias primário-exportadoras de bens minerais sofrem a maioria dos efeitos da maldição dos recursos naturais, e que por mais que se internalize parte da renda mineral, existe a dificuldade dos países converterem essa concentração de riqueza para o desenvolvimento econômico:

Os efeitos negativos da maldição dos recursos minerais em economias exportadoras de bens minerais se manifestam pelo baixo nível de encadeamento das atividades do setor extrativo mineral com as demais atividades econômicas. O outro problema reside nas disfunções geradas pelo mau uso do gasto público financiado a partir dos impostos cobrados sobre a atividade mineral. (Furtado 2013, p. 86)

Isso porque os países de baixa e média renda são majoritariamente detentores da riqueza do petróleo, à frente dos países ricos e industrializados, criando o “paradoxo da abundância” (Furtado 2013, p. 86), que pode ser sintetizado na concomitância de grande volume de recurso mineral e um quadro de aumento/não redução da pobreza, pode ser definido também como os países com as necessidades mais urgentes, porém menos propensos a se beneficiar de sua própria riqueza geológica. (Ross, 2015, p. 20).

Vale ressaltar que a maldição dos recursos naturais foi temida pelos exportadores de petróleo desde a década de 1950, embora não com essa denominação. Celso Furtado já havia identificado as razões dos efeitos negativos da maldição quando analisou o caso da Venezuela:

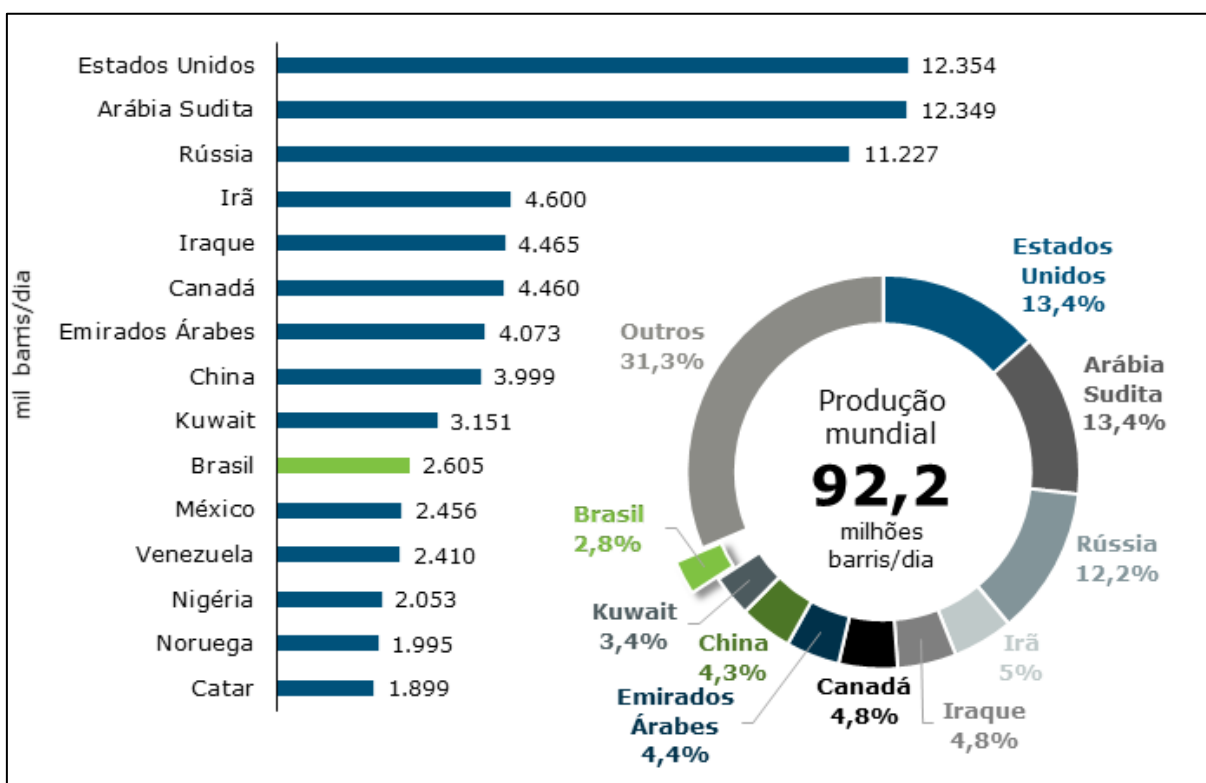
Elas (as razões) consistem na valorização da taxa de câmbio, no baixo volume de emprego gerado pela atividade mineral, e em gasto público com limitados impactos para a geração de atividades agrícolas e industriais. (Furtado, 1957, p. 57)

Contudo, de acordo com Ross (2015, p. 20), nem todos os países produtores de petróleo foram afetados pela maldição: Noruega, Canadá e a Grã-Bretanha souberam

aproveitar a riqueza natural “porque têm receitas elevadas, economias diversificadas e instituições democráticas sólidas, extraem muito petróleo com poucos efeitos nocivos.” Os Estados Unidos, na qualidade de maior produtor e o maior consumidor de petróleo do mundo, também não se enquadram nos efeitos negativos.

No gráfico 2 estão elencados os 15 maiores produtores de petróleo em 2016. Nesse ano, Brasil ocupou a décima colocação de maior produtor de petróleo no mundo, subindo duas posições, à frente de México e Venezuela, em relação ao ano anterior, passando a ser o maior produtor da América Latina. De acordo com estimativas do IBP, o pré-sal pode colocar o Brasil em posições mais altas nesse *ranking*.

Gráfico 2: Maiores produtores de petróleo no mundo em 2016



Fonte: Instituto Brasileiro de Petróleo - IBP (2017)

Com efeito, a abundância de recursos naturais constitui uma peça chave para as economias das suas nações, principalmente pela via da produção e exportação de *commodities*. Contudo, a volatilidade dos preços das *commodities* abala a estabilidade das receitas do petróleo, produzindo alguns efeitos, como explicam Laplane et al. (2014):

Quando os seus preços sobem, o resultado natural é o aumento das receitas dos governos, que podem, de acordo com as suas prioridades, reduzir os seus déficits orçamentários ou mesmo ampliar os seus gastos pró-cíclicos. Por outro lado, quando os preços das *commodities* sofrem uma diminuição, a situação oposta ocorre e a consequência mais provável é a de um maior déficit orçamentário. (Laplane et al., 2014, p. 24)

Como se depreende dessas palavras, é inevitável a nação ser moldada pelos seus ambientes naturais e se tornar aquilo que produz (Ross, 2015; Laplane et al., 2014). Só que os

países mais dependentes de recursos naturais se tornam mais vulneráveis à volatilidade dos preços das *commodities*, afetados, sobretudo, pela queda no mercado internacional, sendo os efeitos negativos da oscilação muito mais acentuados para aqueles.

Não é à toa que os autores condicionam as potencialidades da abundância dos recursos naturais para uma nação em desenvolvimento a uma estrutura econômica, essa, sim, relevante no seu desempenho econômico. Nesse sentido Rodrik (2011) explica que a especialização em *commodities* e matérias-primas traça para o país o destino de ficar imobilizado na periferia da economia mundial, isso é, ele ficará refém das flutuações dos preços mundiais e sofrerá sob a regra de um pequeno grupo das elites nacionais. Por outro lado, se a estratégia do país detentor de abundância mineral se der na direção da produção de manufaturas e outros produtos comercializáveis modernos, vislumbra-se sua convergência com os países centrais, havendo maior habilidade para suportar as oscilações nos mercados mundiais.

Todavia, essas estratégias nem sempre são recepcionadas pelos países centrais e pelas companhias petrolíferas transnacionais. Até que ponto essas potências econômicas possuem influência nos países ricos em petróleo, seja pressionando seus governos, seja buscando lucros extraordinários na exploração de petróleo, ou se aproveitando da tolerância dos governos com sua dinâmica? E quão decisiva é essa influência para a manutenção da maldição do petróleo nos países em desenvolvimento?

Sobre esse questionamento, Ross (2015, p. 22) pondera que países centrais tentam influenciar países produtores de petróleo, como o Irã, a Líbia, a Venezuela, a Rússia, o Sudão e a Birmânia, e nem por isso tais nações cedem às pressões dos países ocidentais, mesmo enfrentando os mesmos problemas de outros países ricos em petróleo mais submissos. Ocorre que os exemplos citados pelo autor são casos de países com perfil antidemocrático e, por isso, insubmissos a qualquer interferência que destoe dos propósitos dos seus governos autoritários. Sem falar que essa postura, de não sujeição ao capital estrangeiro, gera consequências dramáticas para a nação, o que pode significar que, a interferência das potências econômicas em países ricos em recursos naturais em desenvolvimento é uma condição inevitável (“ruim com eles, pior sem eles”), contribuindo, portanto, para o quadro da maldição do petróleo.

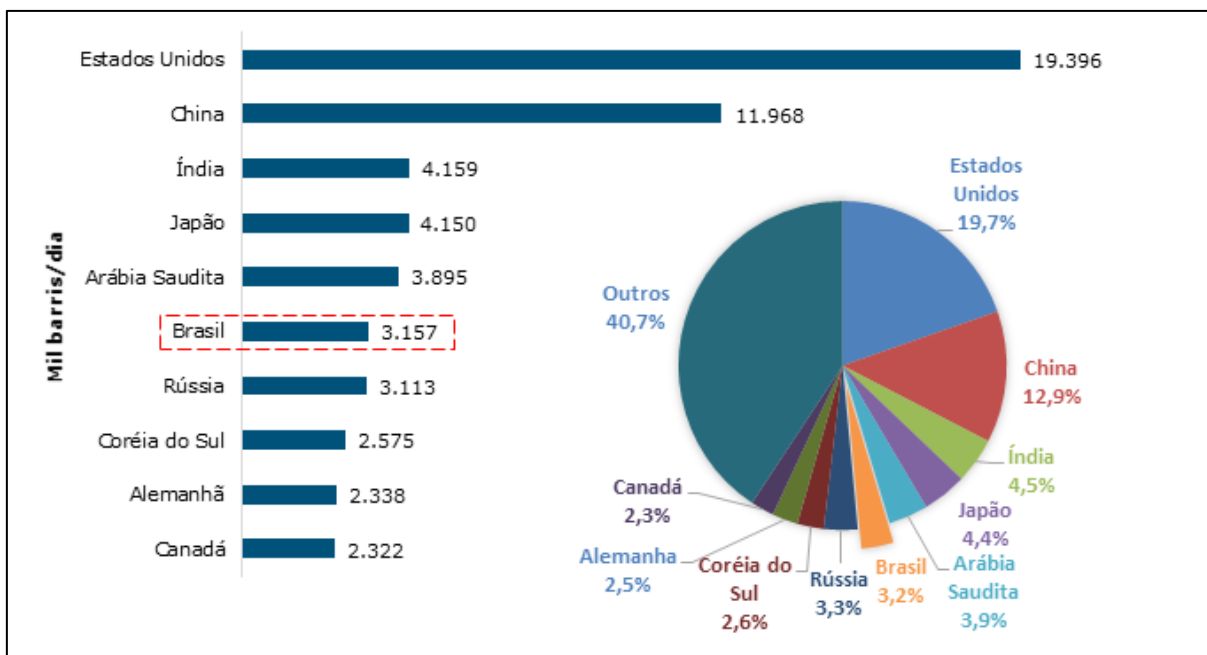
Uma evidência disso são os relatos de Ross (2015), de que a partir dos anos 2000, os Estados Unidos procuraram diversificar suas fontes de petróleo e reduzir sua dependência de países politicamente insubmissos do Oriente Médio: “Enquanto no período de 1976/1998 o número de países produtores de petróleo manteve-se relativamente estável, a partir de 1998 a 2006, o número de países produtores de petróleo sofreu aumento de 38 para 57, sendo quase todos de média e baixa renda.” (Ross, 2015, p. 28). Esse contexto aumentou preço de venda do barril de petróleo, que até 1999 era vendido por US\$ 10, subindo em 2008 para US\$ 145, fazendo com que os riscos de operar em países remotos ou mal administrados fossem dissipados diante dos benefícios de encontrar novas reservas.

À vista disso, os EUA, principal importador (à frente apenas de China e Índia), direcionaram suas buscas na África, Ásia e América Latina, e o Brasil estava dentre os países explorados. Estima-se o aumento da demanda global por petróleo e outros líquidos em 28%, nos próximos 25 anos (Ross, 2015, p. 21), e a manutenção do seu elevado valor por, no mínimo, três ou quatro décadas (Lima, 2011, p. 21). Diante dessas previsões, Lima (2011, p. 21) avalia que “quem controlar a apropriação de qualquer elo importante da cadeia desse recurso natural controlará parte desse poder”.

O gráfico 3 mostra os 10 maiores consumidores de petróleo e gás em 2015, sendo o Brasil o sexto maior consumidor. Apesar da expressiva posição brasileira, existe uma grande disparidade entre os Estados Unidos. Enquanto o Brasil representa 3,2% da demanda mundial, só os Estados Unidos representam 19,7%.

Gráfico 3: Maiores consumidores de petróleo e gás no mundo em 2015





Fonte: Instituto Brasileiro de Petróleo (2016)

Para atender às previsões, acredita-se que 16 novos países - a maioria dos países pobres e situados na África - devem entrar para o rol de exportadores. Isso permite que os efeitos da maldição alcancem outros países, ao invés de serem poupados. (Ross, 2015, p. 28).

Neste sentido, causa perplexidade o dado histórico fornecido por Ross (2015, p. 27) de que os países ricos registram probabilidade de 70% maior de produzir petróleo do que os países pobres, não porque possuam territórios geologicamente privilegiados, mas porque têm mais dinheiro para investir na localização e extração. Se os países ricos possuem superior capacidade produtiva, porque eles não suprem a crescente demanda, ao invés estenderem as fronteiras do petróleo depois do novo milênio, perfurando mais países de baixa renda?

Ferrola e Metri (2006) não respondem exatamente essa indagação, porém explicam a razão da submissão pelos países em desenvolvimento ao controle e domínio do comércio, do crédito e da tecnologia, que evoluíram sutilmente para a “nova forma de dominação mundial”:

Para tal, foi criado um arcabouço (...) de relações internacionais e de propaganda para exercer o domínio, chegando a esse processo à perfeição de levar o dominado à sensação incorreta de que, primeiro, não há dominação e não há fluxo de riqueza em um só sentido; em segundo lugar, há justiça e igualdade de oportunidades para todas as nações; e terceiro, se alguma nação é atrasada, é por culpa exclusiva dela. (Ferrola e Metri, 2006, p. 173).

Laplane et al., (2014, p. 9, 28) avaliam que, para que os países ricos em petróleo não sejam afetados pela maldição dos recursos naturais, depende da conjugação de fatores que leva a uma transformação estrutural na economia e uma melhoria de longo prazo no bem estar da população, como se verifica no caso dos países nórdicos, Canadá, Austrália, Chile e Botsuana. Contudo, apesar de alguns países periféricos terem obtido êxito, a capacidade de transformar a maldição dos recursos naturais em bênção nesses países é bem mais problemático, a exemplo de Guiné Equatorial, Nigéria, Angola e Venezuela.

Para além do cenário global, há outras posturas apontadas por Laplane et al., (2014), que favorecem a maldição dos recursos naturais, como o desperdício das rendas vultosas oriundas dos recursos auferidos, como é o caso da captura pelas elites do país em proveito

próprio, quando deveria ser canalizadas para as atividades produtivas, sendo considerada no caso da produção de petróleo uma prática rentista. O “uso” da máquina pública constitui outro elemento de desperdício das rendas dos recursos minerais, principalmente levando em conta que “o tamanho do setor público nos países produtores de petróleo é, em média, quase 50% maior do que nos países não produtores.”

A “explosão nas finanças do setor público” (Ross, 2015, p. 23) possibilita os governos de perfil autoritário manobram a instituição pública em favor dos seus interesses, se apropriando do dinheiro público em prol de volumosos investimentos em projetos de desenvolvimento que não atingem a capacidade esperada (Laplane et al., 2014). Essa apropriação de grandes quantias de dinheiro público permite mascarar a realidade sem que isso seja questionado pela oposição. Por outro lado, não se deve perder de vista que, de acordo Lima (2011, p. 25), com a ausência de controle público, os excedentes econômicos fluem quase que exclusivamente para os agentes do capital.

Ross (2015) também não atribui o volume dessas receitas nas mãos do setor público à única razão da maldição do petróleo, tendo em vista que muitos países desenvolvidos e democráticos europeus têm dimensões estatais maiores do que países produtores de petróleo. Dessa forma, a fonte de arrecadação influencia na forma de governar:

Países financiados pelo petróleo não são financiados pelos impostos taxados sobre seus cidadãos, mas pela venda dos ativos detidos pelo Estado, ou seja, pela riqueza petrolífera de seu país. (...) Quando os governos são financiados por meio de impostos, tornam-se mais limitados pelos seus cidadãos; quando financiados pelo petróleo, tornam-se menos suscetíveis à pressão pública. (Ross, 2015, p. 24)

Essas peculiaridades dos países produtores de petróleo indicam que a riqueza obtida do recurso mineral não garante grandes resultados para o desenvolvimento, e que mais renda nem sempre é melhor, se não houver fiscalização e transparência na procedência da renda e de como ela afeta a política de um país.

O ambiente desejável para corrigir o petrorrentismo e a autodestruição dos países possuidores de riquezas naturais, é aquele em que se existem instituições democráticas fortes, que produzem normas eficazes, limitadoras, fiscalizadoras do bom uso do dinheiro público, se tornando determinantes se a abundância dos recursos naturais é uma benção ou uma maldição (Laplane et al., 2014). Esse ambiente converge com a pesquisa central, pois a proposta de regulação do desenvolvimento regional das cidades petrolíferas depende de instituições democráticas para propiciar segurança jurídica ao ambiente da exploração do petróleo, sem descuidar da responsabilidade de garantir a sobrevivência e a qualidade do território explorado, como elucida Laplane et al.:

A exploração dos recursos naturais inflige custos não somente ao meio ambiente, como também às comunidades locais circunvizinhas a este tipo de atividade econômica. De fato, ambas as dimensões, ambiental e social, são aspectos importantes da discussão sobre a “maldição” dos recursos naturais. No que tange especificamente à primeira dimensão, os impactos ambientais gerados pelas atividades econômicas baseadas nos recursos naturais estão associados ao tipo de atividade exercida, ao tipo de tecnologia, à escala de produção, à capacidade de gerenciamento das atividades, à localização dos projetos de exploração, à geologia da região, à estrutura de governança e à capacidade institucional dos governos.

A mineração e a exploração de petróleo são atividades que têm um reconhecido potencial gerador de impactos sociais adversos, tais como a

saúde e a segurança dos trabalhadores e das populações da região; o reassentamento das populações locais, incluindo as populações indígenas; o intenso fluxo migratório para as cidades circunvizinhas aos projetos industriais; e a perda da terra e dos meios de vida dos habitantes da região. Todos esses exemplos são fontes de tensões e intensos conflitos sociais em que os direitos humanos muitas vezes não são respeitados e que são exacerbados pela ausência ou fragilidade dos governos nos seus diferentes níveis, sendo a falta de capacidade de gestão e negociação de suas autoridades um sério problema adicional. (Laplane et al., 2014, p. 26)

Outro fator que os autores do entendimento supratranscrito apontam como agravante da maldição dos recursos naturais é a falsa crença, pelos países ricos em recursos naturais, de que as riquezas são provenientes dos recursos naturais e não do capital humano, se traduzindo em estratégias que negligenciam a importância da educação no desempenho econômico das nações com abundância de recursos naturais, na medida em que os países ricos em recursos naturais são aqueles que, na média, investem menos em educação do que os outros países (Birdsall et. al, 2001).

Em síntese, sabendo que, nos próximos anos, a maior parte das novas fontes de petróleo do mundo virá de países em desenvolvimento, a superação dessa condição dependerá do controle do ritmo do processo de extração e produção, tal como de investimento em capital humano e recursos naturais de alta qualidade, visto que a financeirização do capital modificou as condições para superar o subdesenvolvimento, sendo necessários outros tipos de investimentos:

No passado, o capital era o principal fator de produção a limitar o desenvolvimento econômico. Mas essa situação mudou. Hoje, o capital pode ser obtido sem muitas dificuldades por meio do sistema financeiro, de modo que outros recursos tornaram-se fatores limitantes mais fundamentais: os recursos humanos e recursos naturais de alta qualidade. (Lima, 2011, p. 24)

Por fim, quando se fala em transparência da cadeia petrolífera, há que se incluir os países importadores de petróleo, tendo em vista que “a demanda voraz por combustíveis fósseis está na raiz da maldição dos recursos” (Ross, 2015, p. 32).

## **1.2 Royalties - Conceito, Formas De Aproveitamento E A Legislação Brasileira**

Serra (2005) explica que o termo *royalty* tem origem francesa, denominado *royalté*, ou *royauté* na escrita moderna, cujo sentido é aquilo que é digno ou próprio do rei, ou da realeza. O conceito moderno de *royalties* remete ao “fluxo de pagamentos ao proprietário de um ativo não renovável (material ou imaterial) que o cede para ser explorado, usado ou comercializado por outras empresas ou indivíduos.” (Serra, 2005, p. 17).

No caso específico da indústria de extração de recurso mineral, o pagamento de *royalties* é devido pela geração de lucro extraordinário, obtido através da extração que for mais produtiva. Neste sentido, Serra (2005, p. 26) analisa que a renda extraordinária deve ser entendida como residual, e não como um componente do custo de produção, a renda obtida na exploração do recurso mineral não é a mesma coisa que o preço da mercadoria.

No Brasil arrecada-se o *royalty* pelo ganho extra dos produtores, em razão ausência de concorrência, sendo, pois, um instrumento de articulação de imposições do Estado. (Dutra e Cecchi, 1998, p. 13).

Apesar de a renda só existir em determinada extração porque há outra de menor produtividade, o autor ressalta que o cálculo da alíquota do *royalty* não acompanha tanto essa distinção de produtividade, não estando condicionado à efetiva rentabilidade dos campos petrolíferos.

A pouca diferenciação de alíquotas para os *royalties* se encontra no regime de concessão, na Lei nº 9478/97<sup>4</sup>, e mesmo assim limitada entre 5% e 10%, de acordo com a exploração de cada campo petrolífero (Serra, 2005, p. 29). No regime de partilha de produção, em função do novo paradigma geológico, em 2012 a alíquota foi elevada para 15% do valor da produção<sup>5</sup>.

Neste aspecto da elevação da alíquota, cumpre observar que, embora reverta maior renda para o Estado brasileiro<sup>6</sup>, pode também provocar o efeito indesejado de inibir o ritmo de exploração, pela inviabilidade econômica de algumas jazidas para as concessionárias (Serra, 2005, p. 65).

*Royalties* comumente transmitem a ideia de tributo em razão da sua destinação pública, porém, convém entender como esse recurso é tratado pela ordem jurídica brasileira, tendo em vista que o tema estudado busca apurar as implicações legais relacionadas ao seu aproveitamento em benefício do desenvolvimento socioeconômico regional.

Os *royalties* possuem fundamento constitucional no art. 20, §1º<sup>7</sup>, sendo assegurada aos entes federados uma participação no resultado da exploração do petróleo ou compensação financeira por essa exploração. Desta forma, *royalties* não se confundem com tributo, sendo receita compensatória aos entes federados, União, estados e municípios, pela extração de recursos naturais em território brasileiro.<sup>8</sup>

De acordo com Gutman (2007, p. 32), para os *royalties* serem considerados tributos eles deveriam estar elencados no capítulo I (do Sistema Financeiro Nacional) do Título VI (da Tributação e Orçamento) da Constituição de 1988 (art.145 a 162). O rol de tributos é taxativo e por isso não há margem a interpretações extensivas a outro tipo de receita que não esteja previsto expressamente nesta listagem, a qual elenca somente as seguintes espécies tributárias: imposto, taxas, contribuições e empréstimos compulsórios, não estando, portanto, incluído no rol as compensações financeiras.

---

<sup>4</sup> Lei nº 9478/97 - 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.

<sup>5</sup> Lei nº 12.351/2010 - Art. 42. O regime de partilha de produção terá as seguintes receitas governamentais: (...) §1º Os *royalties*, com alíquota de 15% (quinze por cento) do valor da produção, correspondem à compensação financeira pela exploração do petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos líquidos de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, sendo vedado, em qualquer hipótese, seu ressarcimento ao contratado e sua inclusão no cálculo do custo em óleo.

<sup>6</sup> Lei nº 12.351/2010 - Art. 42. O regime de partilha de produção terá as seguintes receitas governamentais: (...) §1º Os *royalties*, com alíquota de 15% (quinze por cento) do valor da produção, correspondem à compensação financeira pela exploração do petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos líquidos de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, sendo vedado, em qualquer hipótese, seu ressarcimento ao contratado e sua inclusão no cálculo do custo em óleo.

<sup>7</sup> Constituição Federal - Art. 20, § 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.

<sup>8</sup> Constituição Federal - Art. 20. São bens da União:

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo.

Como mencionado no Capítulo I, a titularidade da riqueza extraída pertence à União, e o repasse obrigatório aos demais entes também é de sua competência. Já a elaboração de cálculos dos *royalties* e a arrecadação ficam a cargo do órgão regulador técnico, a ANP (Gutman, 2007, p. 32).

Vale ressaltar que embora para a legislação nacional os *royalties* não tenham natureza de tributo, Serra (2005, p. 20) observa que o recurso muitas vezes é tratado como uma imposição tributária, e mesmo que não seja correto inseri-lo no debate fiscal, acaba sendo analisado com frequência nos estudos sobre tributação no setor mineral.

No tocante à destinação dos *royalties*, pode-se dizer que não existe vinculação a um fim específico, como existe em outras receitas. Os *royalties* se caracterizam pela possibilidade de pluralidade de objetivos, escolhidos de acordo com as peculiaridades do país, pois o objetivo almejado pode ser avaliado como ideal ou terrível, dependendo, por exemplo, do tipo de *exploração (onshore ou offshore)*, de acordo com o impacto da atividade extrativa mineral proporcionada ao território.

Serra (2005) destaca cinco diferentes propósitos, que podem ou não ser conjugados, para a utilização dos *royalties* decorrentes da produção mineral:

- Como instrumento fiscal de captura pelo Estado de parte das rendas petrolíferas;
- Como fundo de compensação pela alienação do patrimônio público;
- Como mecanismo de internalização pelas companhias petrolíferas dos custos sociais associados ao segmento de E-P;
- Como recurso compensatório aos impactos territoriais de adensamento ocasionados pelas atividades de E-P;
- Como promotor de políticas de justiça intergeracional. (Serra, 2005, p. 9)

Cada um dos propósitos reflete vantagens e desvantagens, dependendo do regime fiscal adotado pelo país.

- Como instrumento fiscal de captura pelo Estado de parte das rendas petrolíferas:

Quanto ao primeiro propósito, o autor (2005, p. 30) analisa que a captura dos *royalties* para o Estado requer, antes, levar em consideração que a arrecadação dos *royalties* é condicionada, ou seja, só há incidência de *royalties* sobre o valor da produção se houver sucesso na exploração.

Contudo, conforme já mencionado, devido à alíquota fixa, os *royalties* não ficam condicionados à efetiva rentabilidade dos campos petrolíferos, evitando com isso o risco sonegação, pois a informação sobre maior ou menor produtividade pode ser adulterada pelo concessionário, tendo em vista a assimetria de informações.

No Brasil, no âmbito da produção mineral, existe a combinação de arrecadação condicional e incondicional, a primeira ocorre no caso de participações especiais, que incidem sobre as receitas líquidas da exploração mais rentável; e a segunda se verifica no bônus de assinatura, cuja arrecadação se dá no ato do contrato de concessão, independentemente do sucesso exploratório.

- Como fundo de compensação pela alienação do patrimônio público;

No segundo propósito para os *royalties*, Serra (2005, p. 34-35) explica que eles podem figurar como mecanismo compensatório à extração de recurso mineral não renovável, visando ampliar e conservar outras formas de patrimônio público. No entanto, o autor pondera que se a União, proprietária das jazidas de petróleo no Brasil, descentraliza e reparte os *royalties* com os demais entes, essa repartição deveria ocorrer de forma universal, sem seletividade de

alguns entes, como por exemplo, selecionando municípios por proximidade com campos de exploração.

As demais formas de utilização dos *royalties* descritas por Serra (2005) estão relacionadas à reparação das externalidades negativas, provocadas pelo setor de petróleo, seja reparando de forma difusa, sem individualizar qual ente será contemplado, seja voltada aos territórios locais em que se dá a exploração.

- Como mecanismo de internalização pelas companhias petrolíferas dos custos sociais associados ao segmento de E-P;

Verifica-se a intenção de atribuir ao ente privado o ônus dos custos das externalidades negativas decorrentes da exploração petrolífera. Ocorre que tais externalidades não poderiam ser reparadas pelas companhias petrolíferas diretamente, em razão do gigantismo e a complexidade das externalidades, o que dificulta até mesmo a sua mensuração. Por isso que o autor considera imprescindível a presença do setor público na reparação dessas externalidades, seja direta ou indiretamente.

A propósito, nem mesmo a vinculação exclusiva dos *royalties* às externalidades negativas seria capaz de combatê-las, nem os governos locais, que é um dos principais atores no desenvolvimento regional, demonstram habilidade na alocação de recursos orçamentários. Esse tipo de gasto exige a elaboração de projetos e, conseqüentemente, equipes dotadas de conhecimento técnico, o que não é muito comum na maioria das prefeituras (Ribeiro et. al, 2015, p. 8). Para além de depositar todas as esperanças nos *royalties*, ou no ente municipal, é necessário um conjunto de ações voltadas ao crescimento, à diversificação, poupança e gastos públicos eficazes (Barma et al., 2012).

- Como recurso compensatório aos impactos territoriais de adensamento ocasionados pelas atividades de E-P;

- Como promotor de políticas de justiça intergeracional.

Essas duas formas de atuação exigem a presença do Estado e por isso dialogam com proposta central do presente estudo, de planejar o desenvolvimento regional da Ompetro através de um marco regulatório específico, equilibrando a balança entre a atividade econômica e o desenvolvimento regional, para que o território explorado não se torne um ambiente incapaz de se desenvolver depois que a “era do petróleo” findar.

Na atuação direta do setor público o conserto das externalidade é realizado pelo Estado, mediante a regulação direta, na qual se estabelece normas proibitivas e limites na atividade petrolífera.

A atuação indireta estatal realiza o combate das externalidades através do mercado, promovendo ambientes institucionais de negociação, a concessão de subsídios governamentais para o desenvolvimento privado de tecnologias que inibam práticas na contra mão do desenvolvimento sustentável, assim como um regime fiscal que preveja multas e tributos que controle o avanço da degradação ambiental causada pela extração mineral.

Cumprir notar que na atuação indireta o setor público acaba construindo uma relação de parceria com o ente privado, na medida em que esse formato prioriza a permanência e continuidade da atividade econômica em seu território, desde que respeitados os limites pactuados. Portanto, do ponto de vista econômico, a regulação se mostra realista, por não afastar ou promover a fuga de investimentos do país no segmento petrolífero.

No Brasil os *royalties* não foram pensados para uma vinculação específica, e assim permaneceu por muitos anos. Depois da descoberta da camada pré-sal os *royalties* passaram a ser parcialmente destinados, através do Fundo Social<sup>9</sup>, instituído pela Lei do pré-sal. O FS

---

<sup>9</sup> Art. 49. Constituem recursos do FS:

I - parcela do valor do bônus de assinatura destinada ao FS pelos contratos de partilha de produção;

inaugurou novo ciclo do aproveitamento dos *royalties*, caracterizado pela atuação direta do setor público e pioneira no país de, assim como em outros países, reverter uma parcela da arrecadação para fins sociais, e para o desenvolvimento regional. Em 2016, o valor repassado ao Fundo Social representava quase 20% do valor total das participações governamentais, sobre a exploração de petróleo. Foi creditado no Fundo social, no ano 2017, até setembro, R\$ 6.229 bilhões<sup>10</sup>.

A aprovação da Lei nº 12.858/2013 também expressa o enfretamento das externalidades, quando destina para as áreas de educação e saúde uma parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo.

Outro ponto importante observado por Serra (2005, p. 46) é que se reputa equivocado justificar a arrecadação dos *royalties* pelo adensamento urbano provocado no local onde se dá a atividade industrial petrolífera, pois existe estrutura industrial de grande porte em outros segmentos produtivos e nem por isso todos os municípios e estados onde estão sediados tais projetos são compensados desta maneira.

Segundo o autor, a real razão que justifica para a compensação, melhorando a estrutura da comunidade localizadas nas regiões de petróleo, é a qualidade finita do adensamento urbano:

Sobre o território que atende à produção petrolífera são imobilizados capitais cuja função deixa de existir quando do esgotamento do petróleo. São estruturas industriais, equipamentos de infraestrutura terrestre e portuária, escritórios de serviços, que se cristalizam nestas regiões e que, muitas vezes, podem responder pela dinâmica de crescimento local ou regional. É somente a qualidade finita destes impactos territoriais, e não sua magnitude, que pode justificar a necessidade crucial de aplicação de parte dos recursos de royalties nas regiões produtoras.

(...)

É verdade que qualquer município ou região, seja qual for sua estrutura produtiva, corre o risco da obsolescência de seu estoque de capital, do esvaziamento econômico (por motivos endógenos ou exógenos), e não por isso são beneficiários dos royalties. Contudo, os estados e municípios atingidos pela atividade de exploração de um recurso não renovável, inexoravelmente, vivenciarão um período de fuga de capitais móveis e obsolescência do imobilizado. Este aspecto previsível dos movimentos de saída de capitais e de pessoas nos territórios que atendem à atividade de exploração de recursos não renováveis aponta para a justeza da aplicação de royalty nessas regiões. Ora, se uma região é intensamente impactada pela atividade petrolífera, maior será, de igual modo, seu esvaziamento econômico quando findarem as reservas. (Serra, 2005, p. 46)

Por isso que a principal função que se pode aproveitar dos *royalties* é a de promover políticas públicas de justiça intergeracional, uma vez que eles não se limitam à finalidade

---

II - parcela dos royalties que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos contratos de partilha de produção, na forma do regulamento;

III - receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, conforme definido em lei;

IV - os royalties e a participação especial das áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão destinados à administração direta da União, observado o disposto nos §§ 1o e 2o deste artigo;

V - os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e

VI - outros recursos destinados ao FS por lei.

<sup>10</sup> Informação disponível em <https://www.pressreader.com/brazil/valor-econ%C3%B4mico/20171127/281728384831809>

fiscal, pelo contrário, tais recursos podem ser aplicados pela vertente da regulação do ritmo de exploração de um recurso escasso, pela vertente de investimento no desenvolvimento científico e tecnológico do uso da riqueza mineral, para diversificação da malha energética renovável e produtiva, sempre visando compensar gerações futuras por não mais usufruírem do recurso mineral (Serra, p. 2005, p. 50).

O que se depreende das possibilidades de fruição dos *royalties* no Brasil é que eles poderiam ser mais bem aproveitados para o desenvolvimento regional. Em que pesem as significativas modificações legislativas para a redução das externalidades negativas, indaga-se se tem predominado a regulação “branda”, proveniente da atuação indireta do Estado.

Os dispositivos legais da mencionada Lei nº 12.858/2013, que destina *royalties* para educação e saúde, não são autoexecutáveis, na medida em que condicionam sua concretização à implementação de exigências, que não é compatível com o ritmo de exploração e com a finitude do recurso mineral. Diante desse cenário, será que existe tolerância excessiva por parte do setor público com as práticas do mercado nos territórios explorados? Pode-se dizer que o Estado participa, em certa medida, para a não redução das externalidades negativas na região em estudo? Quanto isso tem custado para o desenvolvimento socioeconômico da Ompetro?

### **1.3 Rendas Petrolíferas: Experiência Internacional**

Cada país detentor de grande quantidade de reservas de petróleo possui peculiaridades econômicas, sociais e políticas que direcionam o aproveitamento da renda gerada pela riqueza mineral. Neste subitem, longe de esgotar o tema, serão sintetizados alguns modelos regulatórios da indústria mundial do petróleo, principalmente formas de utilização das rendas petrolíferas – bem ou mal sucedidos – que sirvam de parâmetro para o caso brasileiro, sob o ponto de vista da formulação de um marco regulatório do desenvolvimento.

O modelo implantado na Noruega é considerado um caso paradigmático mundialmente, em que se promove um ambiente propício à negociação e à circulação de investimentos internacionais, sem deixar de inserir neste modelo de concessão os objetivos estratégicos da nação, previamente definidos. Resumidamente, o modelo norueguês combina concessão com parceria estatal (Tolmasquim, 2011, p. 212). Os princípios que norteiam a legislação e as políticas norueguesas, de acordo com o autor, são:

- i. O reconhecimento de que os recursos de petróleo pertencem à sociedade norueguesa e, por isso, têm que ser gerenciados para maximizar os benefícios para as gerações presentes e futuras;
- ii. A garantia da maior participação possível na criação de valor das atividades de petróleo em favor da sociedade norueguesa. (Tolmasquim, 2011, p. 226, 227)

A figura mais relevante, estando na vanguarda na gestão de recursos naturais não renováveis, é o fundo norueguês, o qual foi criado no intuito do país se defender de efeitos indesejados do forte influxo de capital estrangeiro (doença holandesa). Originalmente, o fundo denominava-se Fundo Petrolífero Estatal Norueguês, tendo sido renomeado para Fundo de Pensão Governamental Global (Serra, 2005, p. 133; Tolmasquim, 2011, p. 227).

De acordo com Serra (2005, p. 133, 134), os objetivos do fundo eram: 1- Garantia de estabilidade macroeconômica, principalmente nos momentos de alta do preço do petróleo, recolhendo excesso de divisas daquele grande país exportador, minimizando a pressão inflacionária. Nesse sentido, no período de queda do preço do petróleo, o fundo visava à estabilidade monetária, dando suporte ao Tesouro Público, evitando o endividamento; 2-



Poupança pública, constituída por depósitos anuais, no período de alta do petróleo e do aumento dos rendimentos. Esse segundo objetivo direciona atenção especial ao período futuro, em que se vislumbra o aumento de despesas com aposentadoria em concomitância com a queda das receitas petrolíferas. A figura 1 mostra a página da internet do Fundo norueguês, apresentando sua visão para o futuro.



Figura 1: página do fundo norueguês na internet  
Fonte: <https://www.nbim.no/en/>  
(2018)

Interessante notar o nível de consciência do país quanto à finitude do recurso mineral, por mais prósperos e bem geridos que se apresentem atualmente. Tolmasquim (2011, p. 212) avalia a grande capacidade do país de “ajustamento institucional, regulatório e fiscal” às tendências da indústria do petróleo, reequilibrando constantemente a relação “risco-recompensa”, sem deixar de promover um ambiente negocial atrativo. Observa-se na estratégia do Estado norueguês não só o perfil regulador e fiscalizador da atividade de exploração e produção de petróleo em seu território, como o perfil empreendedor, sob a atuação direta ou indireta, delegando poderes para atuar no mercado à empresa estatal de petróleo Statoil.

Um fato importante sobre o Fundo é que os seus investimentos são realizados no estrangeiro, “com a finalidade de esterilizar o excesso de rendas petrolíferas, no sentido de combater a inflação” (Serra, 2005, p. 135). A figura 2 mostra no mapa a quantidade de investimentos do Fundo espalhados pelo mundo:



Figura 2: Mapa de investimentos do Fundo norueguês espalhados pelo mundo em 2018  
 Fonte: <https://www.nbim.no/en/>  
 (2018)

Alguns dados históricos levantados por Serra (2005, p. 134) relatam que apesar do fundo norueguês ter sido criado em 1990, ele somente recebeu seu primeiro depósito em 1995. Até o ano de 2000 foram arrecadados cerca de US\$ 68 bilhões, equivalendo em 2003 a 50% do PIB do país, chegando, atualmente, ao PIB total. O Fundo transfere anualmente 4% do PIB ao orçamento nacional, e somente os seus juros podem ser empregados no orçamento do governo<sup>11</sup>.

Serra (2005) faz uma avaliação positiva das regras de funcionamento do fundo:

Este sucesso se deve não só ao preço elevado do petróleo durante os poucos anos de existência do fundo, mas também à prática prudente dos legisladores noruegueses. Prudência, propriamente dita, pois as regras do fundo são bastante flexíveis. (Serra, 2005, p. 134, 135)

Por último, vale ressaltar que os ganhos do governo na atividade petrolífera não decorrem somente da carga tributária geral e as participações governamentais específicas do setor de petróleo, mas também dos dividendos da Statoil, por ser acionista majoritário. Inclusive, a partir de 2006, o governo zerou as alíquotas das participações especiais e pagamento de área e *royalties*, referente a todos os campos de exploração (Tolmasquim, 2011, p. 227). Aliás, Essa estratégia denota oposição ao petrorrentismo, que estimula a dependência de rendas do petróleo, e que a Noruega tem lucrado atuando como Estado empreendedor e investidor o suficiente para abastecer o Fundo. Além disso, indica que o país supriu o Fundo com rendas petrolíferas por tempo determinado, e que se atualmente o Fundo não precisa mais desse aporte, acredita-se que ele tem cumprido seus objetivos, sem que o Estado norueguês dependa da renda petrolífera para preservar a justiça intergeracional.

<sup>11</sup> Informação disponível em <https://www.pressreader.com/brazil/valor-econ%C3%B4mico/20171127/281728384831809>

Cumpra, contudo, avaliar como esse modelo extremo de poupança, de utilizar somente os rendimentos dos ativos já acumulados, pode se compatibilizar com o perfil de países pobres, isto é, qual seria o ponto de equilíbrio entre atender às demandas urgentes e suprir as próximas gerações.

O Fundo Permanente do Alasca, criado em 1976, de acordo com Serra (2005, p. 127, 128) foi o primeiro modelo de fundo de petróleo, composto por correção monetária do fundo e da reintrodução de parte dos ganhos reais auferidos, estando elencado entre os maiores fundos de investimento mundiais e um dos mais rentáveis. Uma característica que chama atenção nesse fundo, é que ele contempla a participação social quanto às escolhas de utilização do fundo, inserindo os cidadãos na arena de debates públicos.

Originalmente as receitas do Fundo eram divididas da seguinte forma:

- 25% dos *royalties* dos campos descobertos antes de 1980; 50% para os campos descobertos depois de 1980;
- uma parcela dos rendimentos do fundo retornavam ao principal para cobrir o efeito inflacionário;
- o fundo poderia receber transferências (reinvestimentos) provenientes da *Earnings Reserve Account* (ERA), desde que aprovado pela legislatura. A ERA correspondia à soma das receitas anuais residuais do fundo, depois que os dividendos fossem pagos e o fundo compensado pela corrosão inflacionária.

A distribuição do Fundo era feita diretamente aos cidadãos, desde que comprovassem tempo de residência no Estado igual ou superior a seis meses, tendo sido distribuído, conforme dados fornecidos por Serra (2005, p. 129), até 2001, aproximadamente US\$ 11 bilhões para os cidadãos residentes no Alasca, US\$ 1.963,00 por cidadão. Em 2015, o valor já havia passado de US\$ 2.000,00.<sup>12</sup> Contudo, esse modelo sofre críticas pelo Fundo não possuir uma política de distribuição equitativa, baseado na renda de cada cidadão, proporcional entre ricos e pobres.

No Canadá, na província de Alberta, criou-se um fundo de petróleo, em 1976, na mesma época do que o Fundo do Alasca, e os *royalties* eram a sua principal fonte de arrecadação. Conforme explica Serra (2005, p. 130), o Fundo inicialmente possuía o objetivo de diversificar a economia, porém com o aumento do déficit fiscal, o Fundo acabou ampliando sua destinação, visando diminuir o nível de endividamento da província de Alberta e promover a qualidade de vida de seus cidadãos.

Em 1997 o Fundo foi reestruturado, fruto de pressão popular, devido à ausência de clareza de objetivos, tendo reforçado o principal propósito constituir uma poupança pública. A reestruturação do Fundo impediu que ele fosse utilizado para investimentos produtivos diretos e sociais, mas mesmo assim ao longo do tempo, evidenciou-se um avanço no processo de diminuição do patrimônio do Fundo (Serra, 2005, p. 132).

No tocante ao caso da Venezuela, segundo relata Tolmasquim (2011, p. 192), no final dos anos 1950, seguindo o fluxo mundial, a Venezuela instituiu nova política petrolífera de nacionalização da exploração e produção petrolífera, tendo criado uma empresa estatal, representante do Estado venezuelano na produção, no refino e no comércio de petróleo no mercado internacional. O objeto principal dessa nova fase era elevar a participação do Estado na renda petrolífera e de reduzir o poderio das grandes empresas internacionais do petróleo, tendo, inclusive, a Venezuela na década de 1960 se tornado um dos países-membros fundadores da OPEP (Tolmasquim, 2011, p. 200), instituição criada para influenciar na

---

<sup>12</sup> Informação disponível em [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/10/151003\\_alasca\\_presente\\_rm](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/10/151003_alasca_presente_rm)

negociação do preço do barril no mercado mundial, que até então era controlado pelos Estados Unidos<sup>13</sup>.

Na década de 1970, Celso Furtado lança apontamentos sobre a política econômica do país, e analisa o nível de liberdade de formulação de políticas pelo Estado, em meio ao cenário de abundância de recurso mineral, tendo em vista que “o mais importante não está na abundância de recursos e sim no grau de liberdade que existe para orientar sua utilização” (2008, p.120), não sendo, pois, a riqueza mineral causa suficiente para liquidar o subdesenvolvimento na Venezuela, não obstante ela abra uma perspectiva efetiva nessa direção. Nessa perspectiva, o autor segue discorrendo:

Atualmente, a ação do Estado Venezuelano está condicionada pelas exigências de uma estrutura econômica que em grande medida reflete a forma como foi utilizado o excedente petrolífero no último quarto século.

Pelo menos sobre um ponto básico existe hoje consenso: a inação ou omissão do Estado não constitui uma opção dado que o excedente petrolífero passa pelo tesouro público, a responsabilidade do estado é inescapável. E a medida em que ele aumenta cresce a margem de liberdade de ação. (Furtado, 2008, p. 120, 125)

Cumprido ressaltar a preocupação levantada pelo economista que há tanto tempo já apontava para um erro comum, em se tratando de abundância de recursos não renováveis, de supor que a superação do subdesenvolvimento viria automaticamente com a melhora dos preços de exportação do petróleo, quando na compreensão de Furtado, tende a ocorrer o contrário: a desorganização dos demais setores, resultado da baixa produtividade do sistema econômico da Venezuela, ainda mais “na ausência de uma vontade política orientada para a se reproduzir com suas características atuais de desequilíbrios setoriais e regionais e de forte marginalidade social.” Tal condição ampliaria a massa de subsídios destinados a amparar a população desempregada, e paralelamente crescerá o coeficiente de importações, particularmente no setor de bens de consumo duráveis. (Furtado, 2008, p. 122, 125).

O entendimento do autor ainda reverbera, sobretudo com relação à perspectiva para a superação do subdesenvolvimento. Tal condição tende a reproduzir-se qualquer que seja o ritmo de crescimento da economia. O único diferencial da Venezuela seria o abrupto crescimento das rendas petrolíferas, condição que abriu, nesse período, a possibilidade de modificar o perfil subdesenvolvido.

Mesmo a Venezuela em 1996 tendo ampliado a produção de petróleo para o investimento de capital externo, as rendas petrolíferas acabaram sendo capturadas por sucessivos governos internos autoritários. Nem sua liderança atual com a terceira maior reserva provada de petróleo, atrás apenas da Arábia Saudita e Canadá, livrou o país da condição de subdesenvolvimento. Uma das razões indicadas por Tolmasquim (2011, p. 210) seria as sucessivas alterações no marco regulatório da indústria do petróleo no país, que evidenciam dificuldades dos extratos sociopolíticos em traçar um arranjo institucional que seja atrativo ao investidor estrangeiro e simultaneamente contribua para promover o desenvolvimento socioeconômico da população.

Cabe finalizar com o trecho dos arquivos de Celso Furtado sobre perspectivas para desenvolvimento do país através do petróleo, na década de 1970:

Nos próximos dois decênios a Venezuela poderá ter saltado a barreira que separa subdesenvolvimento de desenvolvimento, sendo, quiçá o primeiro

---

<sup>13</sup> Informação disponível em <http://comunicacao.fflch.usp.br/node/1618>

país da América Latina a realizar essa façanha ou terá perdido sua chance histórica. (Furtado, 2008, p. 124)

Angola tem sido comparado com o caso brasileiro, por ser considerada, no momento atual, uma das principais fronteiras para atividades de petróleo no mundo, e também por possuir estruturas geológicas em águas profundas, bem similar com as reservas *offshore* do Brasil, características que colocam o país em concorrência com o Brasil pelo volume de investimentos estrangeiros (Tolmasquim, 2011, p. 67).

Algumas peculiaridades sobre Angola é que não existem pagamentos em *royalties* no âmbito da sua produção petrolífera, apesar de existir figura similar. Outro fato importante é que o país ingressou na OPEP em 2007, considerando que nenhum país ingressava há décadas (Tolmasquim, 2011, p. 76). O aumento no preço e na produção de petróleo, dos empréstimos externos com garantia do petróleo, inegavelmente indica que Estado Angolano se beneficiou com abundância de recursos financeiros. Rocha (2006, p. 18) considera essa gestão dinheiro pública muito permissiva, pois seleciona projetos duvidosos de investimento público sem a devida fiscalização. “Corre-se o risco de o “canteiro de obras”, em que o País se está a transformar, dar origem a empreendimentos de qualidade discutível, durabilidade reduzida, retorno econômico marginal e utilidade social duvidosa”.

Aliás, quando o preço do barril de petróleo caiu em 2014, o crescimento do PIB de Angola, que rondava os 7%, caiu para quase zero, denotando um elevado nível de dependência das receitas da indústria do petróleo<sup>14</sup> em razão da ausência da diversificação econômica. Na visão de Rocha (2006, p. 18), o petróleo angolano não beneficiou a generalidade da população, em particular os cerca de 70% de pobres, pois é preciso superar problemas estruturais:

Enquanto determinados fatores culturais não forem radicalmente alterados - tais como, o entendimento que as elites do poder político têm sobre o papel e a função do Estado, a corrupção endêmica, o tráfico de influências, a sistemática falta de transparência das instituições e os amiguismos -, tenho sérias reservas sobre a validade desta solução para os países africanos ao sul do Sara produtores de petróleo e de outras riquezas minerais, muito embora os casos do Botswana e da África do Sul sejam, invariavelmente, referidos como dois exemplos de comprovada boa gestão dos diamantes. (Rocha 2006, p. 17)

Estudiosos sobre a maldição do petróleo na África sustentam que a instituição de fundo de petróleo seja o caminho para a democratização das rendas petrolíferas e a diversificação produtiva, tendo essa recomendação sido reforçada aos demais países ricos em recursos naturais não renováveis pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional – FMI (Rocha, 2006, p. 17).

Enfim, buscou-se selecionar experiências com realidades distintas, porém todas muito interessantes para enriquecer o estudo de caso brasileiro. Um fato em comum a todos os casos é que os *royalties* não dominam o assunto quando se trata de rendas petrolíferas em prol do desenvolvimento socioeconômico, sendo ele mais uma alternativa como fonte de financiamento de políticas de promoção da justiça intergeracional.

O fundo de petróleo visando à diversificação produtiva e justiça intergeracional se mostrou interessante e benéfico, na maioria dos casos, se houver uma regulação bem estruturada, e coerente com o perfil socioeconômico do país.

---

<sup>14</sup> Informação disponível em <https://www.dn.pt/mundo/interior/o-gigante-do-petroleo-ainda-e-uma-promessa-por-cumprir-8721528.html>

## 1.4 Região Ganhadora/Perdedora

A presente pesquisa, depois das abordagens realizadas, dá suporte para diferenciação teórica de região ganhadora/perdedora, do ponto de vista do desenvolvimento. O conceito foi originalmente empregado por George Benko, no contexto da crise do fordismo. Enquanto a maioria dos lugares do centro do capitalismo suportavam os efeitos da crise, alguns locais, no entanto, não foram afetados, sendo caracterizados como regiões ganhadoras (Natal, 2013, p. 22).

Natal (2013, p. 22) faz uma releitura do conceito original de Benko, e define região ganhadora como aquela que consegue usufruir do dinamismo econômico, proporcionando melhores condições de vida para a população, gera empregos, busca construção/articulação de seus espaços e atividades, aproveitando os recursos naturais situados no seu território em favor do desenvolvimento regional. Ao contrário da região perdedora, que fica à margem das ondas de dinamização econômicas, não sendo beneficiada por adoção de políticas estaduais e também federais de desenvolvimento regional.

Em se tratando de regiões ricas em recurso mineral, projetava-se um desenvolvimento substantivo, que Brandão (2017, p. 66) conceitua como a articulação de crescimento com distribuição de renda, com mudança social, ou “um ciclo virtuoso entre consumo, investimento e produção ampliados e regionalizados”, trazendo fortes impactos especialmente para as regiões consideradas historicamente “perdedoras”.

Ocorre que essas regiões seguem a dinâmica da produção de *commodities*, sendo caracterizadas pela alta especialização em atividades extrativista. Os territórios petrolíferos possuem locacionalidade rígida, isto é, vantagens vinculadas ao ambiente local que impedem a transferência da produção do recurso para outros lugares, e em função disso, sofrem maior controle pelas potências econômicas, pois exercem controle de acesso a esses bens, redefinindo a natureza das relações sociais e de poder do local, revelando as relações de dominação e exploração existentes nos municípios da Ompetro, principalmente porque a produção não está destinada ao consumo direto dos produtores.

As figuras 3 e 4 retratam a paisagem modificada pelas territorialidades decorrentes da indústria do petróleo, e o vazamento de petróleo de um campo operado pela empresa americana Chevron no litoral norte fluminense em 2011:



Figura 3: Retrato das novas territorialidades impostas pelo mercado global em contraste com as antigas do local, na Foz do Rio Macaé.

Fonte: O Globo (2011)



Figura 4: Imagem captada pela NASA da área do vazamento de óleo do campo do Frade, na Bacia de Campos, destacando a macha no oceano – Reprodução.

Fonte: O Globo (2011)

Na visão de Porto-Gonçalves (2006), o agravante do modus operandi capitalista é que além de retirar os recursos naturais do território, retira o poder de definir o destino dos recursos locais. E essa retirada de poder traduz a forma contemporânea de desterritorialização, na medida em que são retirados, além dos recursos, os laços afetivos do local, bem como a identidade social do espaço, através de sua apropriação por atores externos.

Haesbaert (2004, p. 44) complementa que o discurso da desterritorialização aparece como parte integrante da ideologia neoliberal, especialmente na medida em que desvaloriza o poder "limitado" (territorialmente) do Estado e enaltece as virtudes da fluidez dos mercados. Nesta perspectiva, é possível observar que os territórios do petróleo vivenciam o que Santos (2005, p. 259) denominou de democracia do mercado: “O território é o suporte de redes que transportam regras e normas utilitárias, parciais, parcializadas, egoístas do ponto de vista dos atores hegemônicos.”

Na visão de Piquet (1990, p. 75) essa estrutura econômica “ao mesmo tempo em que desorganizam as estruturas sócio-produtivas preexistentes, são quase nulos seus efeitos indutores regionais, pois a cadeia produtiva na qual se inserem é nacional e/ou internacional.” Neste sentido, a dinâmica econômica regional interna sofre limitações estruturais no campo não só econômico, como territorial e ambiental. De acordo com Brandão (2017, p. 47) essas limitações decorrem da forma do aproveitamento dos bens minerais, “fundados em vantagens competitivas estáticas e absolutas, com pouca capacidade de diferenciação, pois padronizados e de processamento contínuo e em grande parte submetidos à definição da demanda e preços internacionais.” Outro fator que o autor identifica como limitação estrutural à dinâmica econômica interna são as vulnerabilidades do crescimento econômico inerentes à dependência da produção de *commodities*, cujos preços e níveis da demanda variam conforme o mercado internacional.

O protagonismo do mercado internacional na produção das *commodities* traz para as regiões ricas em recursos minerais grandes projetos de investimento, que se sobrepõem aos padrões de ocupação do território nacional (Piquet, 1990, p. 73). Isso significa dizer que todo o planejamento desses territórios se redefine de acordo com os interesses do capital estrangeiro e seus empreendimentos, que “são, desde a sua origem, muito mais segmentadas e socialmente excludentes (ou seletivas)”.

Brandão (2017) complementa essa visão:

Grande parte dos efeitos multiplicadores e aceleradores de expansão e massificação do consumo dos mercados domésticos, que poderiam ter transformado mais profundamente as estruturas regionais mais débeis acabaram ensejando a expansão da participação dos componentes importados, do exterior ou os ofertados pelas empresas localizadas no Brasil, mas extra-regionais.

Ou seja, ocorreram vazamentos de renda, pois essas regiões não desenvolveram ou desdobraram relações de inter-ramificações, inter-regionalidades e interurbanidades potentes. (Brandão 2017, p. 66).

O planejamento regional tradicional, neste contexto de internacionalização da região perde completamente seu espaço de articulação de interesses de agentes econômicos, setor público nacional, estadual e municipal, sem se esquecer do bem-estar da população local. Uma evidência da perda de espaço pelo planejamento regional para o capital estrangeiro são os recorrentes incentivos fiscais, concedidos aos empreendimentos, fruto de clientelismo paternal (Brandão, Fernandez, 2008), diminuindo recursos que poderiam ser convertidos ao território explorado, inclusive no intuito de reparar as externalidades negativas causadas pela exploração de recursos minerais.

A exclusão da administração pública local dos processos de tomada de decisão referentes a esses empreendimentos reflete um “planejamento regional” alheio às demandas locais. Não custa lembrar que a autonomia financeira e administrativa desses municípios, garantida pela Constituição de 1988, não se resume ao mero recebimento de repasses federais, nem de rendas da extração de recursos naturais. Na verdade, a autonomia municipal tem muito mais a ver com o protagonismo do poder local no processo de decisão de alocação de recursos públicos locais. Como Oliveira (2010, p. 174) explica, “é melhor que cada município, próximo de seus cidadãos, e conhecedor direto dos problemas de sua localidade, eleja as respectivas ações e políticas necessárias para satisfazer os interesses de sua população.”

Rolnik (2008) analisa a dificuldade da gestão do território municipal:

(...) o nosso território não foi jamais objeto de pactuação, ou seja, de estabelecimento de regras claras que incluem e dialogam com o conjunto de atores governamentais e não governamentais ali presentes e atuantes, e que consideram a especificidade sócio-econômica ambiental e cultural do espaço sobre o qual pretendem incidir. (Rolnik, 2008, p. 07-08)

Brandão (2017) analisa a importância de se estruturar um sistema nacional de investigações e avaliações de políticas territoriais, com alta capacitação no entendimento e no enfrentamento das nossas históricas mazelas socioespaciais:

Tais sistemas, de políticas e de pesquisas territoriais, deveriam ter por base a integração, a multidimensionalidade, a multiescalaridade e a transversalidade das políticas públicas no território, serem concebidos e implementados em múltiplas escalas espaciais e bem articular níveis de governo. Assim, a questão das especificidades de nosso pacto federativo deveria ser central nestas. (Brandão, 2017, p. 88)

O caso dos municípios produtores de petróleo ilustra bem esse conflito de interesses, e por isso vale trazer algumas observações acerca da sua autonomia. A autonomia municipal nesse cenário é influenciada pelas peculiaridades da riqueza mineral envolvida, da sua relevância para a nação, além de termos socioeconômicos e geográficos. Sendo assim, seria



equivocado considerar essas influências externas na autonomia como uma tendência ao esvaziamento da competência municipal. Na verdade, o que ocorre nas regiões petrolíferas é fragmentalismo funcional ao capital global (Brandão e Fernandez, 2008). Deve existir, portanto, cautela na interpretação do princípio da autonomia, pois sua generalização desconsidera singularidades do território.

O mercado internacional tende a utilizar a autonomia municipal, não para atender aos anseios da comunidade local, mas para eliminar barreiras ao capital internacional (Oliveira (2013, p. 290). Portanto, a autonomia tem sido utilizada equivocadamente: 1- Pelos grupos econômicos da indústria do petróleo, que operam em escalas supralocais estimulando territorialidades sem governo; 2- Pelos próprios municípios produtores - mesmo no caso dos municípios integrantes da região da Ompetro – pois disputam entre si rendas petrolíferas, fragmentando sua influência política.

Sobre a atuação dos empreendimentos, Piquet (1990, p. 75), ressalta que eles visam à atividade empresarial e à garantia das condições de seu pleno funcionamento. Algo diferente disso só ocorre quando esses empreendimentos têm seu patrimônio ameaçado, e por essa razão desenvolvem ações locais, mas no sentido de reduzir o nível de tensão social, apenas (Piquet 1990, p. 75).

Como já colocado no subitem de *royalties*, a responsabilidade social da empresa se circunscreve à atividade empresarial, não cabe à empresa nem a estatais o estabelecimento de políticas sociais e sim ao setor público. Silva e Bassi (2012) salientam a importância do papel do Estado na implementação de políticas públicas, sendo a forma legítima que ele dispõe para intervir nesse processo perverso, tendo capacidade de universalização, coerção e regulamentação e poder de adotar medidas e penalidades que assegurem sua governabilidade. Além disso, as autoras concordam com o fato de que o mercado não substitui o Estado e ambos necessitam de um governo societário.

Esse crescimento econômico, trazido pelos empreendimentos, visa atender aos objetivos de diversificação da região pela urbanização. De acordo com Burckley e Hanieh (2014, p. 158) o processo de desenvolvimento urbano é o ambiente adequado para as recentes agendas de diversificação do Estado, por meio de tendências dominantes, de liberalização, financiamento hipotecário, a internacionalização da propriedade e a privatização do processo de desenvolvimento.

Os autores acima mencionados relatam que em 2005 o governo da Arábia Saudita aprovou uma lei especial de gestão governamental segundo a qual 100% das empresas estrangeiras poderiam concorrer a contratos de desenvolvimento do governo, uma estratégia destinada a atrair novos incorporadores ao país para a falta de capacidade doméstica para realizar a vasta gama de projetos anunciados. Trata-se “urbanização-acumulação”, prática auxiliada pelo poder público nos processos de neoliberalização urbana na região.

Brandão (2017, p. 89, 90) analisa que essa dinâmica nas regiões brasileiras amplia cada vez mais a re-concentração espacial de riqueza, sobretudo no Sul-Sudeste e Litoral, através das “concessões privadas da infraestrutura e internacionalização no setor de prospecção de petróleo”. Ou seja, verifica-se nas regiões produtoras de petróleo apenas o reforço nos empreendimentos em andamento, reforçando capacidades e potencialidades já instaladas.

Assim, utilizam-se os recursos e a lei para perpetuar uma ordem social concentradora, dentro da lógica empresarial – a do lucro e da eficácia, projetos de “modernização excludente”. Desta forma, que desenvolvimento é este que, em lugar de incorporar, exclui? Esse desenvolvimento revelador do descompasso entre o rápido crescimento da economia e os modestos ganhos de bem-estar social (Piquet, 1990, p. 75, 76), se assemelha mais à conceituação de região ganhadora ou perdedora?

## **CAPÍTULO II – O PETRÓLEO NO BRASIL: DA FORMAÇÃO DO SETOR AO PRÉ-SAL**

Neste capítulo pretende-se contextualizar a evolução institucional e normativa da indústria do petróleo no Brasil, pontuando os fatores que motivaram a intensificação nas buscas por descoberta de petróleo, a criação de instituições que fortalecessem esse fim, a criação de campanhas de mobilização nacional, visando envolver a população na reivindicação.

Para além do quadro político econômico nacional, o capítulo traz o cenário internacional que favoreceu o aumento das pesquisas, ocasionando a necessidade de criação de novas instituições e normas adequadas ao novo momento. O incentivo à pesquisa aumentou os recursos para reinvestir em novas descobertas tecnológicas, sobretudo no contexto brasileiro, cujo maior volume de petróleo provinha de águas profundas. A descoberta da camada pré-sal inaugura esse novo momento da história brasileira trazendo ganhos econômicos não vistos antes e ampliando os horizontes, conforme será detalhado.

### **2.1 A Formação Da Indústria Do Petróleo No Brasil**

A indústria do petróleo brasileira começou a se destacar no primeiro Governo Vargas, a partir da década de 1930. Foi um período de profundas mudanças, como o aproveitamento econômico dos recursos naturais, instituindo o Código de Minas de 1934 que consolidou em um só documento todos os dispositivos de lei e regulamentos sobre a indústria mineral. Contudo, de acordo com Filho e Fishlow (2017, p. 203), as explorações pioneiras eram desempenhadas por empresas de pequeno porte, e devido às descobertas recentes do recurso mineral na América Latina, a exploração se intensificou no Brasil, porém, sem grandes resultados.

Em 1938 foi criado o Conselho Nacional do Petróleo – CNP, possibilitando a continuidade das buscas por campos de petróleo. As buscas resultaram na descoberta do primeiro campo em 1939, em Lobato, anônima localidade no subúrbio do município de Salvador, na Bahia. A descoberta comercial ocorreu em 1941, no município de Candeias, também no estado baiano.

Quase uma década depois, no contexto da extinção do Estado novo e o fim da segunda guerra mundial, em 1948, foi criado o Centro de Estudos e Defesa do Petróleo da Economia Nacional – CEDPEN, no intuito de articular agentes e dissolver a divergência quanto à natureza jurídica da empresa que realizaria a exploração dos campos de petróleo no Brasil, se deveria ser uma estatal brasileira ou empresas privadas, nacionais ou estrangeiras (Filho e Fishlow: 2017, p. 203).

Percebe-se neste momento que o petróleo era a esperança de elevar o país a um novo patamar, de amplitude internacional, que aumentasse seu poder de negociação, tendo em vista a possibilidade de autossuficiência proporcionada pelo recurso mineral. O petróleo simbolizava o poder que o Brasil ainda não possuía e precisava possuir para consolidar seu novo perfil nacionalista em direção ao progresso.

De acordo com Tolmasquim (2011), diferentemente das experiências internacionais da época, a nacionalização do setor do petróleo no Brasil não decorreu da descoberta de abundância do recurso e da conseqüente ameaça exploratória das empresas internacionais. Na verdade, havia a necessidade de se utilizar o petróleo para industrializar o país e desta forma

combater a ameaça potencial do capital estrangeiro, só que o recurso mineral até então não apresentava volume exploratório.

Esse período ficou marcado pela campanha “O petróleo é nosso”, em defesa do controle nacional sobre o petróleo, mobilizada por militares e políticos nacionalistas e organizada pelo CEDPEN, criado com o intuito de mobilizar a opinião pública (Piquet e Terra, 2011, p. 16, 17). Na figura 5, tem-se o registro histórico do momento do Presidente Getúlio Vargas com as mãos sujas de óleo, um ano antes da criação da Petrobras em 1952.



Figura 5: O Presidente Getúlio Vargas com as mãos sujas de óleo, um ano antes da criação da Petrobras em 1952

Fonte: Acervo O Globo

Mais adiante, tendo em vista as previsões de produção em quantidades comerciais, instituiu-se a Petrobras, em 1953, que iniciou a construção e consolidação da indústria moderna de petróleo no Brasil, sob uma formatação monopolista do Estado, tanto na produção de petróleo, como no refino, e no transporte, excetuando-se a distribuição de mercado.

Observou-se, contudo, um elevado custo de produção em virtude do alto risco exploratório, decorrente das descobertas pouco expressivas de petróleo em solo brasileiro, tendo sido este contexto norteador dos arranjos normativos da época, centralizado nas descobertas e produção do recurso mineral, não havendo preocupação com outras questões, como os possíveis impactos no território explorado.

Embora a estratégia inicial da Petrobras, de 1950 a 1970, de acordo com Filho e Fishlow (2017, p. 204), fosse de reduzir a dependência externa sobre as importações, os campos descobertos não foram suficientes para permitir isso, impulsionando a Companhia a direcionar investimentos da exploração da terra para a costa marítima, sobretudo após a

criação do Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello da Petrobras – CENPES, em 1966.

Após buscas ocorridas no recôncavo baiano, como relatam Filho e Fishlow (2017, p. 204), a primeira descoberta *offshore*, em costa marítima, se deu em 1968, no delta do rio São Francisco, a 80 metros de profundidade, no campo de Guaricema, o qual atestou a existência de óleo por baixo da plataforma continental, conforme se verifica na figura 6:



Figura 6 - Em 1968, no campo de Guaricema, em Sergipe, a 80 m de profundidade.

Fonte: Banco de Imagens da Petrobras (BIP)

Alguns anos depois, em 1971, a exploração direcionou-se à Bacia de Campos, como mostra o registro da figura 7:



Figura 7 - Extração do primeiro óleo na Bacia de Campos, na década de 1970.  
Fonte: Banco de Imagens da Petrobras (BIP)

Depois dessa primeira fase, reconhecida pelas descobertas e direcionamento da exploração à costa marítima, iniciou-se um novo momento da indústria do petróleo, a partir de 1974, conforme apontam os citados autores. A segunda fase é influenciada pela crise do petróleo, responsável pela redução mundial da oferta e o aumento dos preços internacionais, regulada principalmente pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP, criada desde 1960 (Lima, 2011, p. 21).

Já o segundo choque do petróleo, em 1979, originou-se pelos conflitos regionais no Oriente Médio, e, conforme analisam os autores Filho e Fishlow (2017), interferiu nas finanças públicas brasileiras pela relação do aumento do barril de petróleo com o aumento da taxa de juros americana.

Não obstante, a crise mundial do petróleo, ao longo da década de 1970, acelerou as pesquisas voltadas para a exploração *offshore* e o desenvolvimento de novas tecnologias, permitindo impactos positivos na exploração, em especial na Bacia de Campos, no campo Garoupa.

A década seguinte teve expressiva redução na dependência das importações, correspondendo à produção em 1985 a 31 milhões de m<sup>3</sup>, cerca de 50% da produção nacional no consumo interno, na análise de Filho e Fishlow (2017, p. 206 e 210). Além da questão das importações, a “onda de privatizações”, impulsionada pela implementação do Plano Nacional de Desestatização (Piquet e Terra, 2011) que vinha ocorrendo em outras instituições, impôs um perfil empresarial na Petrobras especialmente na pesquisa e na produtividade e, por conseguinte, ampliou as operações *offshore*, e a descoberta de novos campos gigantes em águas profundas, na década de 1990.

Todavia, o perfil empresarial da Petrobras gerou questionamentos quanto ao modelo monopolista de exploração de petróleo, também por influência das reformas liberalizantes no setor de energia, pela estagnação econômica nacional e a crise financeira do Estado brasileiro nas décadas de 1980 e 1990. Tolmasquim (2011, p. 253) avalia que já havia sido cumprido o papel original da Petrobras de “indústria nascente”, e que a Companhia estava em condições de igualdade para competir com outros agentes no mercado.

## **2.2 Mudanças Recentes na Indústria de Petróleo do Brasil: Da nova Lei do Petróleo à descoberta do Pré-Sal**

Em função do cenário de enfrentamento sociopolítico do exercício do monopólio da União em caráter exclusivo na exploração e produção de petróleo pela Petrobras, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 9/1995 que alterou o artigo 177<sup>15</sup> da Constituição da República, de 1988, reiterando o Monopólio da União sobre o Petróleo, flexibilizando, porém, sua exclusividade, liberando o ente federal para contratar com empresas estatais e privadas.

A Petrobras se transformou numa empresa de economia mista, e o Estado passou a ser o titular do capital majoritário, tendo, essa configuração, influenciado nas práticas comerciais e administrativas da Companhia, fazendo com que ela atuasse como se fosse empresa privada,

---

<sup>15</sup> Art. 177. Constituem monopólio da União:  
(...)

§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

como no caso de adoção de compra de insumos e equipamentos com base em critério de menor preço, independente da origem dos produtos, política tipicamente estatal, conforme aponta Cedro (2014, p. 108 e 109).

O autor ressalta que nessa fase, cerca da metade das aquisições de máquinas e equipamentos para a exploração de petróleo no Brasil tinha produção – e respectiva geração de empregos – no exterior, enfraquecendo a indústria brasileira.

Outra mudança relevante foi a criação da Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis - ANP, agência reguladora instituída para exercer função fiscalizadora e técnica da exploração de petróleo e gás no Brasil, modificação que atraiu inúmeros investidores privados. Instituiu-se também o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE (Lima, 2011, p. 19).

Assim, a Lei nº 9.478/1997, que regulamentou a Emenda Constitucional nº 9/95, transformou o marco regulatório do petróleo, possibilitando a reestruturação institucional, a abertura comercial verificada na exploração de novas fronteiras e o processo de abertura de rodada de licitações com a entrada de novos agentes do mercado. A Lei nº 9.478/1997 dispunha que a União para pesquisar e lavrar esses recursos naturais era obrigada a assinar contratos de concessão, e o produto e a lavra passou a ser propriedade do concessionário (Lima, 2011, p. 20).

Tolmasquim (2011) observa que a entrada de novos atores, reforçada pela agenda global neoliberal da década de 1990, impactou na gestão do petróleo e gás, tendo estimulado a dependência de capitais internacionais, tornando o petróleo uma *commodity* ferramenta de inclusão do Brasil no contexto produtivo globalizado.

De acordo com Cedro (2014, p. 109) o retorno de investimentos em solo brasileiro advindos da indústria do petróleo só se verificou anos à frente, pela implantação do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural - PROMINP, em 2003, promovido no início do governo do Partido dos Trabalhadores - PT. O programa buscava reverter recursos que gerassem riquezas e empregos no Brasil, caracterizando uma política pública de desenvolvimento da nação, pioneira no setor.

Por isso que Filho e Fishlow (2017, p. 211) identificam a terceira fase da indústria petrolífera brasileira pela autossuficiência, sobretudo quando a Petrobras encontra petróleo na camada pré-sal, a 5.000 m abaixo da superfície do oceano, no ano de 2006, no reservatório de Tupi, na Bacia de Campos, chegando a produção, nesse mesmo ano, a atingir quase 100 milhões m<sup>3</sup>.

A Estatal em novembro de 2007, então, anuncia que seus testes confirmam a existência de uma megajazida de petróleo na Bacia de Campos, na camada pré-sal, em águas de profundidade de 5.250 m e a 290 quilômetros da costa, alcançando novo feito mundial: romper nova barreira tecnológica em matéria de extração em águas profundas (Piquet e Terra, 2011, p. 28).

As figuras 8 e 9 ilustram a dimensão de profundidade das explorações da camada pré-sal:

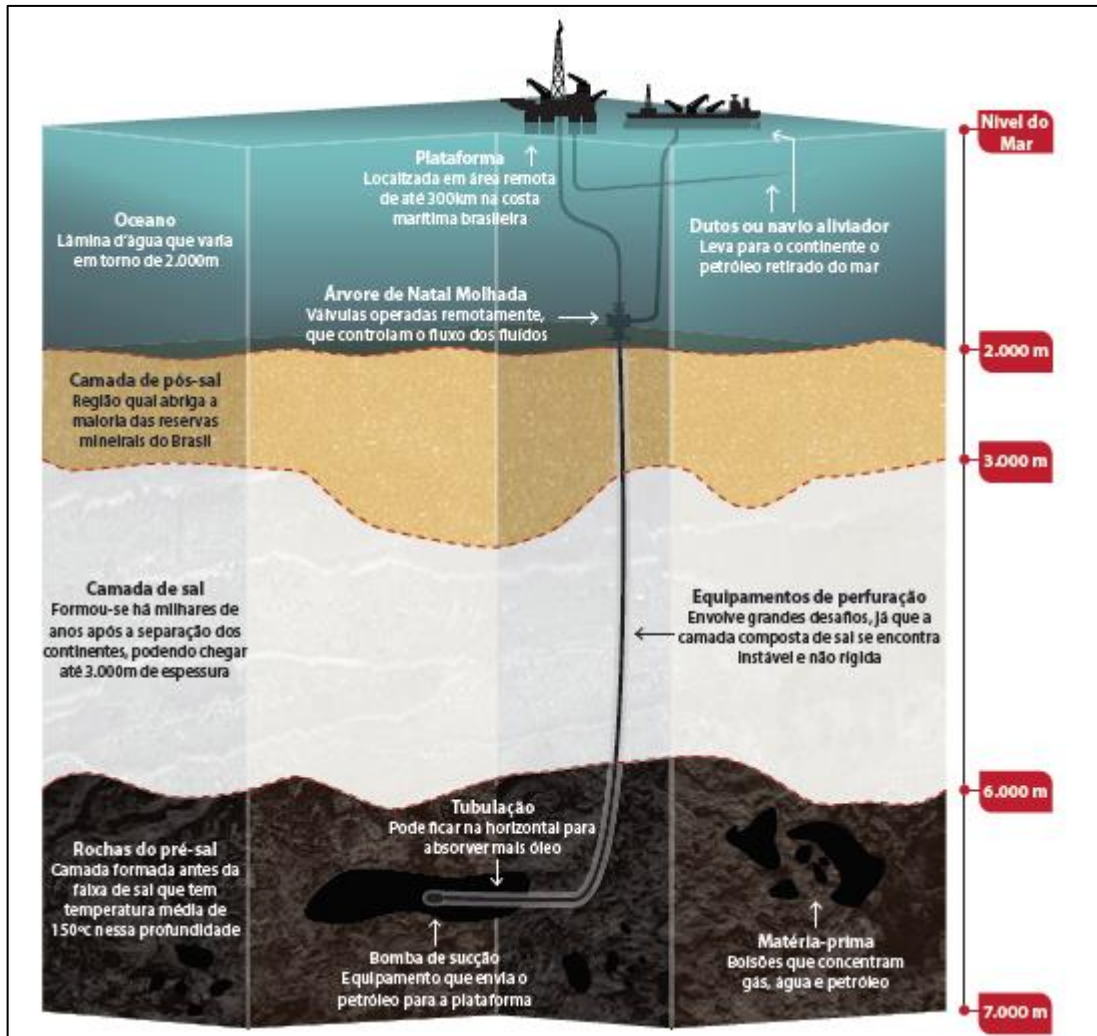


Figura 8: Dimensão da profundidade das explorações no pré-sal.  
 Fonte: Filho e Fishlow (2017, p. 14)

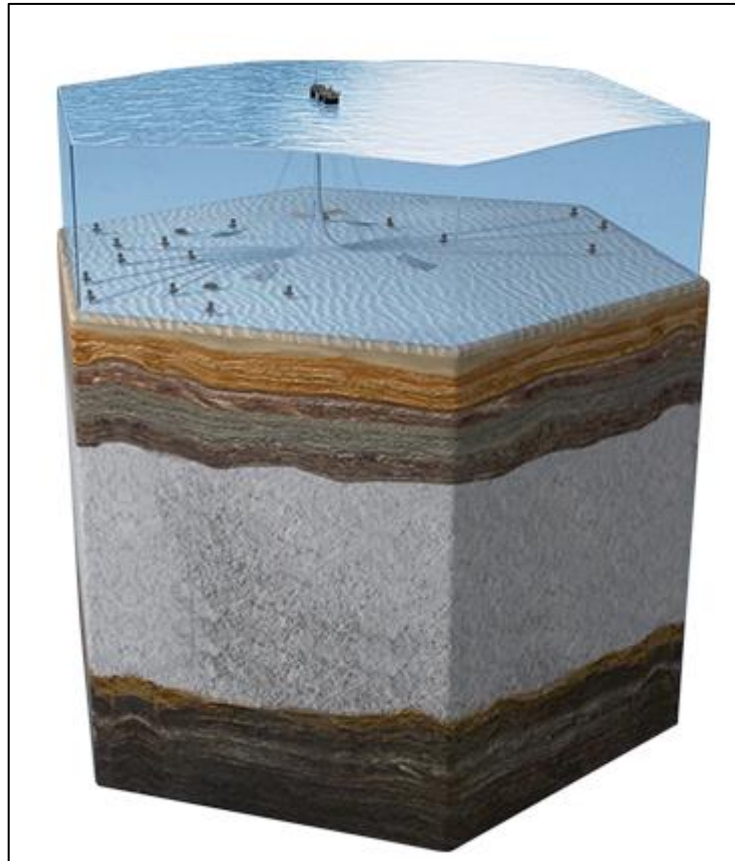


Figura 9: Dimensão da profundidade das explorações no pré-sal.  
Fonte: petrobras.com.br (2018)

Na Figura 10 o Presidente Lula repete o gesto do Presidente Getúlio Vargas, na primeira produção comercial de óleo no pré-sal, no campo de Baleia Franca/ES, em 2008:



Figura 10: O Presidente Lula no início da produção comercial de óleo do pré-sal no campo de Baleia Franca/ES, em 2008.  
Fonte: O Globo (2008)

O descobrimento da camada pré-sal exigiu um novo modelo regulatório, principalmente porque a Lei 9478/1997 foi elaborada em um contexto de escassez da



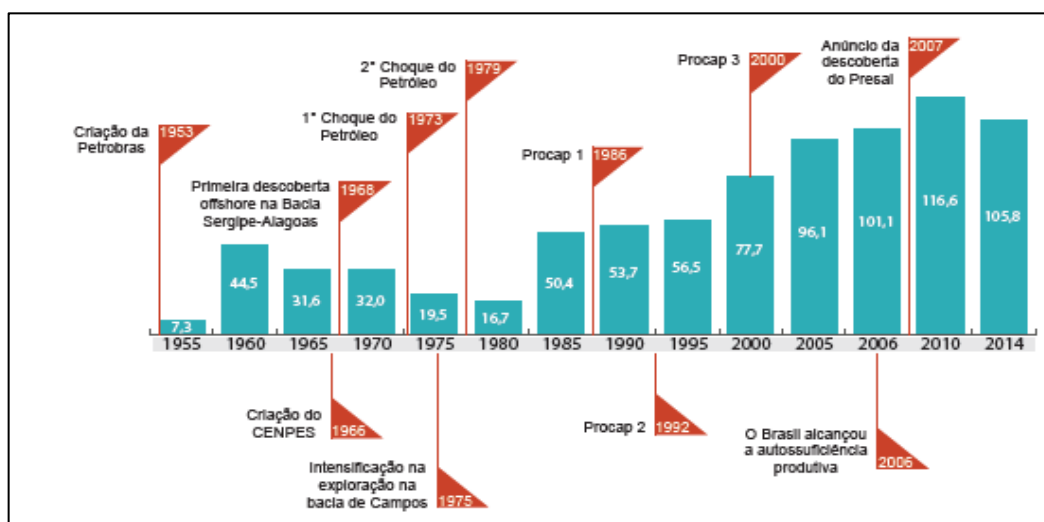
produção de petróleo, como explica Tolmasquim (2011, p. 282), dispendo somente do regime de concessão, muito limitado e inadequado para o “novo paradigma geológico” de exploração e produção de petróleo e gás natural, cujo cenário é de abundância do recurso natural em reserva nacional, fase que consolidou nova perspectiva para o Brasil com relação à sua participação no mercado mundial do petróleo.

Tendo em vista o baixo risco exploratório, que consiste em condições favoráveis para encontrar grande quantidade de óleo, e a alta rentabilidade do pré-sal, modificou-se o marco regulatório para que contemplasse melhor o interesse nacional no sentido de autorizar maior participação nos resultados por parte da União, especialmente através dos *royalties*, dispendo de maior domínio da riqueza potencial e evidentemente em proveito da sociedade.

Assim, o novo marco regulatório estabeleceu na Lei nº 12.351/2010 uma modalidade de contratação por partilha de produção, cuja principal vantagem consiste no maior controle de gestão das reservas de petróleo pela União.

O quadro 1 relaciona todas as fases da evolução da indústria do petróleo nacional, anteriormente comentadas, com a produção nacional e seus impactos em porcentual:

Quadro 1: Produção nacional no consumo doméstico total (Em %)



Fonte: Filho e Fishlow (2017, p. 222)

Dessa forma, os impactos relevantes depois da fase do pré-sal foram ampliados, o recurso mineral se tornou um novo caminho para o desenvolvimento socioeconômico do país. O pré-sal contribuiu para a ruptura com o modelo anterior, por meio de criação de novas instituições capacitadas e políticas públicas arrojadas que contemplassem as possibilidades decorrentes do novo padrão geológico. Os recursos líquidos seriam direcionados a um Fundo Social, instituído na nova Lei do pré-sal, como ocorre na Noruega, com a criação do “Fundo Global” de pensão do governo, como detalha Cedro (2014, p. 111).

O Fundo Social, vinculado à Presidência da República, constitui uma poupança pública de longo prazo, mediante as receitas arrecadadas pela União. Esse Fundo capitaneia recursos para o desenvolvimento social e regional na forma de programas e projetos de combate à pobreza, de melhoria da educação, cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia e meio ambiente, por meio de medidas de adaptação às mudanças climáticas.

Há também no escopo do Fundo Social o viés sustentável de minimizar as oscilações na cotação do recurso mineral. De acordo com Nazareth et al. (2011, p. 185), essa estratégia visa “mitigar flutuações de renda e de preços na economia nacional decorrentes das variações

da renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis”.

De acordo com o art. 49 da Lei do pré-sal - Lei nº 12.351/2010 - essa poupança pública é composta por I- parcelas do valor do bônus de assinatura<sup>16</sup> e dos *royalties* que cabem à União; II- receita de comercialização de petróleo e gás natural; III- os *royalties* e a participação especial das áreas localizadas no pré-sal cuja União administra e IV- resultados de aplicações financeiras.

O grande volume de receitas que precisava ser administrado demandou a criação de uma instituição exclusiva para esse fim, a PPSA - Pré-Sal Petróleo S.A., uma empresa pública 100% estatal e vinculada ao Ministério de Minas e Energia para gerir os contratos de partilha de produção e comercialização de Petróleo e Gás natural, assegurando os interesses do Estado, no sentido de preservar os objetivos estratégicos da nação com relação à exploração do pré-sal, conforme relata o autor.

Outra mudança do novo marco regulatório da exploração do pré-sal que Filho e Fishlow (2017, p. 224) assinalam se refere ao incentivo ao desenvolvimento da economia doméstica, inicialmente desfavorecida, para que tenha o direito de cobrar 25% acima dos competidores externos, viabilizando sua participação da produção de navios, plataformas de Petróleos, bem como outros insumos tecnológicos.

O regime de partilha de produção constituiu a principal transformação da indústria petrolífera brasileira, a “espinha dorsal” do novo marco regulatório (Nazareth et al., 2011, p. 185), pois o novo modelo preconizava que ao Estado seria mantida a propriedade do petróleo e gás produzidos, bem como a parte contratada e reembolsada pelos investimentos e as despesas a que incorrer, mediante recebimento de uma parcela do petróleo e gás extraído, conforme esclarece Cedro (2014, p. 111).

Assim, o Estado poderia optar por contratos diretos e exclusivos com a Petrobras para a produção na camada pré-sal ou ainda pela realização de leilões públicos com a participação de outras empresas, desde que fosse assegurada uma participação mínima de 30%<sup>17</sup> para a Petrobras em cada bloco licitado, assegurando a ela o *status* de “operadora”.

Isso possibilitaria à Estatal conduzir atividades de exploração e produção, provendo recursos tecnológicos, humanos e materiais, além do acesso a informações estratégicas e o controle de produção e custos, desenvolvendo novas tecnologias. Portanto, as decisões estratégicas sobre o uso, formação e absorção de recursos e tecnologia ficariam mantidas sob a gestão do Estado brasileiro.

Para além das mudanças de ordem fiscal e estratégicas de desenvolvimento industrial e tecnológico, Cedro (2014, p. 112) menciona o rompimento com o sistema anterior de políticas públicas do setor petrolífero, incluindo posturas em relação ao capital estrangeiro e o mercado global como também uma preocupação com a dimensão social, traçando um caminho inédito

---

<sup>16</sup> Bônus de assinatura corresponde ao pagamento ofertado na proposta para obtenção da concessão, tem seu valor mínimo estabelecido no edital e deve ser pago no ato da assinatura do contrato (Nazareth et al., 2001, p. 189). Trata-se de pagamento feito pela empresa na assinatura do contrato de exploração. Esse valor é definido durante o leilão em que se escolhe a concessionária. Em geral, vence o leilão a empresa que oferecer o maior valor e a que apresentar um plano de exploração mais satisfatório. O valor do bônus de assinatura é anual. Link disponível em <https://www.cartacapital.com.br/especiais/infraestrutura/partilha-ou-concessao-entenda-as-diferencas-entre-os-modelos-de-producao-7119.html>

<sup>17</sup> Vale ressaltar que foi aprovado pelo Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 4567/2016 que prevê adequação do regime jurídico de partilha dos *royalties* ao cenário atual, numa tendência à redução da participação estatal. A aprovação do projeto de lei e sanção pelo Presidente Temer expressa o novo momento político e econômico do país, pois, altera a Lei nº 12.351/2010 (Lei do pré-sal), para facultar à Petrobras o direito de preferência para atuar como operador e possuir participação mínima de 30% (trinta por cento) nos consórcios formados para exploração de blocos licitados no regime de partilha de produção.

na história da indústria de petróleo e gás no Brasil, fazendo com que o país não só aumentasse seu PIB, como também pudesse almejar superar a condição de subdesenvolvimento.

O discurso do então Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, em 2010, na época do anúncio da proposta de um novo modelo regulatório para a exploração das jazidas de petróleo e gás do pré-sal, expressa claramente o novo momento da história da indústria petrolífera nacional e vale a transcrição das diretrizes centrais:

Primeira: o petróleo e o gás pertencem ao povo e ao Estado, ou seja, a todo o povo brasileiro. E o modelo de exploração a ser adotado, num quadro de baixo risco exploratório e de grandes quantidades de petróleo, tem de assegurar que a maior parte da renda gerada permaneça nas mãos do povo brasileiro.

A segunda diretriz é de que o Brasil não quer e não vai se transformar num mero exportador de óleo cru. Ao contrário, vamos agregar valor ao petróleo aqui dentro, exportando derivados, como gasolina, óleo diesel e produtos petroquímicos, que valem muito mais. Vamos gerar empregos brasileiros e construir uma poderosa indústria fornecedora dos equipamentos e dos serviços necessários à exploração do pré-sal.

A terceira diretriz: não vamos nos deslumbrar e sair por aí, como novos ricos, torrando dinheiro em bobagens. O pré-sal é um passaporte para o futuro. Sua principal destinação deve ser a educação das novas gerações, a cultura, o meio ambiente, o combate à pobreza e uma aposta no conhecimento científico e tecnológico, por meio da inovação. Vamos investir seus recursos naquilo que temos de mais precioso e promissor: nossos filhos, nossos netos, nosso futuro.

(...)

Como no modelo de partilha a maior parte do petróleo, mesmo depois de extraído, continuará a pertencer ao Estado, ela controlará o processo de produção. Assim, ela poderá definir claramente o ritmo de extração, calibrando-o de acordo com os interesses nacionais, sem se subordinar às exigências do mercado. (Lula, 2010, p. 54-55)

Portanto, as expectativas eram as melhores. De acordo com Furtado (2013, p. 87), o Plano de Negócio da Petrobras previa que a produção operada pela empresa alcançasse a marca de 1 milhão de bbl/dia em 2017 e 2,1 milhões de bbl/dia em 2020, gerando entre 70 e 75 mil empregos em fornecedores da cadeia do petróleo e mais entre 32 e 36 mil empregos indiretos na cadeia produtiva.

O autor faz referência ao levantamento sobre o investimento produtivo no Brasil, realizado pela Área de Pesquisas Econômicas – APE, do Banco Nacional do Desenvolvimento - BNDES (2012), no qual se estima que o volume de investimento realizado na indústria do petróleo entre 2007 e 2010 correspondia a 51,6% de investimento total da indústria brasileira.

De acordo com Rappel (2011, p. 49), o país possui as bacias *offshore* em águas profundas mais rentáveis. Dos dez maiores campos em águas profundas no mundo, na primeira década de 2000, sete estão em águas brasileiras, ficando a Petrobras responsável por 22% da produção mundial de petróleo em águas profundas.

Contudo, não se deve desconsiderar os fatos que se sucederam após essa fase do novo marco regulatório e das melhores estimativas propagadas pelo Plano de Negócios da Petrobras. A Estatal, além de ter sido alvo de investigações decorrente de práticas ilícitas nas esferas administrativa, econômica, financeira e política, decorrente principalmente da Operação Lava Jato, da Polícia Federal, e até de outros países, também sofreu os efeitos da queda do preço do barril de petróleo, após contexto de guerra no Oriente Médio. Outras

práticas adotadas pela Companhia e pelos governos contribuíram para acentuar a crise nacional do setor, como será abordado nos capítulos posteriores.

Por fim, é importante ponderar que as recentes mudanças, iniciadas a partir da substituição do Presidente da República, em 2016, reordenaram a estrutura política do Poder Executivo Federal e de seu corpo técnico, revendo os assuntos estratégicos da nação, sendo a regulação da indústria do petróleo nacional um deles. Sendo assim, considerando que as mudanças ainda estão em curso, seus efeitos estão longe de cessar, dentre eles o natural estremecimento do setor petrolífero nacional, cuja extensão ainda não pode ser totalmente mensurada.

## **CAPÍTULO III - O PETRÓLEO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NOS MUNICÍPIOS DA OMPETRO**

O terceiro capítulo adentra ao território propriamente dito, abordando inicialmente o histórico econômico da região que antecedeu a chegada da indústria do petróleo. Vale ressaltar que pertencem à Ompetro os seguintes municípios: Armação dos Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Rio das Ostras, Quissamã e São João da Barra, Niterói e Arraial do Cabo.

Em seguida, nas duas próximas seções, o capítulo avança para o estudo dos impactos na região no contexto das duas últimas décadas, marcadas pela quebra do monopólio da exploração do petróleo e a descoberta do pré-sal. Considerou-se importante colocar a disputa federativa pela partilha dos *royalties* e a atuação política da Ompetro, se articulando para manter a hegemonia da região.

São apresentados os impactos nas cidades petrolíferas, e a mudança da dinâmica de cidades que no passado eram predominantemente rurais. Através de dados, e análises teóricas esboça-se os efeitos da modernização e as novas territorialidades.

Além dos efeitos da nova dinâmica econômica, o capítulo fala da influência de fatores econômicos e políticos no preço do barril de petróleo, reconfigurando as perspectivas e os investimentos projetados para a região. Nesse sentido o capítulo de encerra trazendo dados econômicos e sociais de cada município da Ompetro, visando analisar se a região soube aproveitar as ondas de dinâmismos econômicos proporcionadas pelo petróleo ou não.

### **3.1 Perfil Socioeconômico da Região Antes do Petróleo**

Antes de abordar a trajetória do desenvolvimento regional dos municípios da Ompetro nas últimas duas décadas, é importante mencionar o contexto mundial anterior que influenciou o processo de desenvolvimento via petróleo nacional. Segundo Monié (2003, p. 258), havia a estratégia do país de dominar não só a indústria petrolífera e para petrolífera, como também a cadeia de atividades das jazidas até os postos de gasolina, cuja renda serviria para financiar projetos industriais e de infraestrutura, que possibilitasse ao Brasil a capacidade superar o papel de produtor primário para os países centrais, postulando o direito ao desenvolvimento independente e aut centrado.

O período anterior à descoberta do petróleo na Bacia de Campos é marcado pela dependência dos municípios situados no Norte Fluminense da monocultura da cana de açúcar, tendo vivido tempos áureos nos séculos passados, até que sua economia estagnou, conforme reconta Fernandes (2007, p. 40).

Campos dos Goytacazes foi o município responsável por difundir o povoamento pela região, tendo sido sua primeira atividade econômica a criação de gado, depois a cana de açúcar, e o cultivo do café. A cidade exerceu o papel de pólo regional e se firmou como centro prestador de serviços qualificados para os demais municípios, principalmente no setor educacional, depois da chegada da indústria petrolífera (Piquet, 2003, p. 8).

As figuras 11 e 12 retratam o período da produção de monocultura da cana de açúcar na região:



Figura 11 - Corte de cana nas terras da Usina Santo Antônio em Campos dos Goytacazes. Década de 1950.

Fonte: Movimento Regional Por La Tierra (2017)



Figura 12 - Usina Cupim em Campos dos Goytacazes. Década de 1960.

Fonte: Movimento Regional Por La Tierra (2017)

Macaé se desenvolveu inicialmente pela atividade da cana de açúcar, depois café, pecuária e pesca, e figurou como acesso principal para a região. A atividade primária que preponderava em Macaé empregava 75% e 80% da população, responsável por apenas 18% do PIB municipal, na década de 1970 (Monié, 2003, p. 271).

Quissamã iniciou atividade econômica com criação de gado, e até o início da década de 1990 se desenvolveu principalmente pela atividade da cana de açúcar, impulsionada desde

a década de 1970, com o Programa Próálcool<sup>18</sup>; No município de Carapebus predominou também a cultura canavieira. Essas cidades até 1997 eram áreas pertencentes a usinas de açúcar e até a década de 1990 eram distritos de Macaé. A soma de suas populações urbanas não atingiam 15.000 habitantes, nos anos 2000 (Piquet, 2003, p. 8).

São João da Barra sediou no século XIX o principal porto escoadouro da produção de açúcar da região, que foi substituído após a construção do canal Macaé-Campos e a inauguração da ferrovia, que se tornou o principal veículo exportação da região (Fernandes, 2007, p. 41). Casimiro de Abreu, assim como São João da Barra, apresentou uma agricultura decadente até os anos 1990 (Piquet, 2003, p. 8).

Cabo Frio primeiramente se desenvolveu através da atividade extrativista da indústria salineira, e posteriormente, assim como Armação dos Búzios e Arraial do Cabo, desenvolveram uma dinâmica urbana determinada por um sofisticado turismo (Piquet, 2003, p. 8).

Como se pode constatar, o predomínio de atividade agrícola nas cidades estudadas, por décadas, e a dependência dessas atividades, gerou uma dinâmica econômica pautada na exportação de *commodities*. Inclusive, persistiram até pouco tempo as tradicionais atividades econômicas extrativistas da região (Monié, 2003, p. 263). A chegada da indústria do petróleo ampliou os horizontes para o Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas.

Conforme detalhado no capítulo anterior, os primeiros poços de petróleo se encontravam na Bahia e, por conta disso, Monié pontua (2003, p. 261) que, mesmo quando as operações de prospecção e exploração já ocorriam na Bacia de Campos, ainda sim continuavam vinculadas à região da Bahia. Somente nos anos 1970 que a Petrobras escolheu a cidade de Macaé para implantar uma base operacional autônoma.

Essa transformação que a cidade de Macaé vivenciou pôs o município no cenário nacional como a capital do petróleo, por ser responsável pelas principais atividades de extração de petróleo do estado, dotada do maior PIB per capita da região (Fernandes, 2007, p. 47), e presente entre as cidades de melhor nível de vida do estado (Piquet, 2003).

A figura 13 mostra uma fotografia da placa na estrada da cidade de Macaé, escrito “Macaé – Capital Nacional do Petróleo”.



<sup>18</sup> De acordo com Filho e Fishlow (2017, p. 71), o Programa Nacional do Álcool (Proálcool) foi criado em 1975, com o objetivo de substituir a gasolina (combustível fóssil) por álcool, reduzindo a dependência do petróleo e o déficit comercial.

Figura 13: Placa na entrada da cidade de Macaé.

Fonte: Jornal do Brasil (2015)

Por isso que Fernandes (2007, p. 31) observa que o estado do Rio de Janeiro, embora tenha sediado a Petrobras desde a sua fundação, começou a pesar na indústria petrolífera nacional somente após as primeiras descobertas na Bacia de Campos, em 1974, e o início da produção em Enchova, em 1977.

A escolha da cidade de Macaé para implantação de base operacional influenciou na organização do espaço decorrente dos fluxos migratórios em direção à cidade e à região Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas, depois da década de 1970.

Com relação a esse fluxo, Monié (2003) descreve que a redistribuição espacial da população em direção à Bacia de Campos se deu em três escalas:

Primeiro fluxo: migrações campo-cidade pela incapacidade de agricultura em fixar a população no campo. A migração alimenta um processo de urbanização mais intensa entre Cabo Frio e Macaé.

Segundo fluxo: de maior alcance espacial relativo à mão de obra oriunda de outras regiões do Brasil. Uma parte do fluxo já traz uma experiência do setor petrolífero de outras Bacias.

Terceiro fluxo: envolve profissionais de média e alta qualificação, que vem do resto do Brasil e do estrangeiro. (Monié, 2003, p. 264).

Piquet (2003) relembra que antes do início da exploração mineral, a região Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas permaneceram estagnadas e em processo de pauperização, constatado pela queda nos índices de produtividade e também pelo desemprego. Na visão de Monié (2003, p. 271), a chegada da Petrobras na cidade de Macaé em 1977, juntamente com empresas terciárias, significou uma “ruptura na formação da estrutura produtiva territorial local”, assim como se tornou a “salvação” do ponto de vista econômico para toda a região, segundo definiram Bellini e Stephan (2014, p. 5).

Monié (2003, p. 263) relata que esse divisor de águas “logo alcançou extensão regional que possibilitou vigoroso crescimento econômico para todos os municípios da Bacia de Campos na década de 80”, e os inseriu entre os municípios com os maiores PIBs do país.

Contudo, Piquet (2003, p. 6) pondera que até 1985 a produção de recursos minerais extraídos da plataforma continental não era sujeita ao pagamento de “indenizações”, ou seja, apenas as produções em terra eram indenizáveis. Isso significa que os municípios confrontantes com poços em exploração em alto mar só passaram a ser indenizados a partir de alteração legislativa<sup>19</sup>

Essa transformação do perfil produtivo foi mais intensa na zona litorânea, como resultado do dinamismo das atividades industriais e terciárias, cuja expansão contou com força demográfica, a qual, para Monié (2003), destoava do cenário de êxodo populacional, que vinha acontecendo anteriormente em função do declínio das atividades produtivas rurais.

Um dos fatos importantes que favoreceu tais transformações foi o regime militar instalado no país nesse período. Consoante relembra Piquet (2003, p. 6), a diretriz central durante o regime era “transformar o Brasil em uma potência emergente no final do século”, e, para tanto, era preciso prover a infraestrutura necessária, concentrando o poder de decisão no Estado. No empreendimento da atividade petrolífera, esse monopólio estatal era exercido pela Petrobras.

---

<sup>19</sup> Vide Lei n. 7.453/1985.



A prospecção, extração e produção de óleo e gás eram exclusividade da empresa estatal, o que significa dizer que os rumos da atividade econômica eram pautados pelo interesse nacional, sem levar em consideração os prováveis impactos locais (Piquet, 2003).

Não obstante a Petrobras tenha investido cerca de 20 bilhões de reais na Bacia de Campos, entre as décadas de 1970 a 1990, na compreensão de Monié (2003, p. 271), todo esse investimento não teve a finalidade de inseri-la num projeto de desenvolvimento regional de grande alcance, como foi o caso da Bahia, nos anos 1960 e 1970.

Mesmo anos depois, no início da década de 1990, ainda faltava muito investimento, não tinha sido instalado um complexo industrial e portuário na Bacia de Campos para a exploração de petróleo, e a região havia recebido somente equipamentos e serviços *offshore* e estabelecimentos industriais do setor para petrolíferos.

O volume de investimentos na Bacia de Campos só foi aumentando à medida que foram implementadas políticas de retração do Estado no mercado, e a agenda neoliberal se consolidou no país, criando novas formas de regulação de atividades econômicas, incluindo a produção de petróleo e gás (Monié, 2003).

O novo momento para a região decorreu da flexibilização do monopólio sobre a prospecção e exploração de petróleo em 1997, cujo marco regulatório foi mencionado no primeiro capítulo. Essa fase atraiu investimentos de origem nacional e estrangeira para o Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas, cerca de 2.500 empresas se instalaram em Macaé num período de 7 anos.

Monié (2003, p. 259) compara a Bacia de Campos nesse período a “ilhas de produtividade”, fenômeno de alteração da hierarquia urbana decorrente da atividade petrolífera, numa região que até bem pouco tempo era predominantemente rural. A produção petrolífera arquitetou espaços produtivos dinâmicos, permitindo que ocorresse a centralização das aglomerações que contém funções comerciais e serviços centrais, tradicionalmente situadas nas capitais regionais.

Ressalte-se também o trabalho imaterial local, focado na pesquisa e desenvolvimento da atividade petrolífera. Vislumbra-se na desconcentração das atividades de formação, estudos e pesquisas, a relativização de olhar marcado por uma visão “etnocêntrica” dos estudos realizados na capital, como se depreende das palavras de Vianna (2013):

O interior, aos poucos, ocupa lugar no palco, tanto na economia quanto na reflexão e na produção acadêmica sobre si próprio, sobre o estado e sobre a capital, com a contribuição de estudiosos do interior, que produzem a partir do interior e que vivem e trabalham no interior do estado. (Vianna, 2013, p. 04)

Com isso, promoveu-se a criação de milhares de empregos, diretos e indiretos, na indústria, no setor de serviços e no funcionalismo público, em virtude do aumento da arrecadação de rendas compensatórias, como apura Monié (2003, p. 272).

### **3.2 Da Quebra Do Monopólio Ao Pré-Sal - 1997/2007**

A capacidade de produção em águas continentais na Bacia de Campos aumentou bastante (Fernandes, 2007), principalmente depois da década de 1980, e após a quebra do monopólio da Petrobras em 1997. Tal fato, somado aos avanços das pesquisas, prospecção e exploração realizadas em águas profundas e muito profundas, propiciou o salto tecnológico

operado nas suas últimas décadas a partir do final dos anos 1990 e início do milênio, (Monié, 2003).

Silva e Matos (2016, p. 706) observam que a importância do setor para a economia fluminense só se tornou efetiva no final dos anos 1990, em razão do aumento da produção e de mudanças regulatórias das rendas compensatórias, que consistem em *royalties* e participações especiais, destinadas a entes federados.

Na compreensão de Monié (2003), a nova dinâmica e a crise das políticas tradicionais de planejamento regional contribuíram para desenhar uma nova trajetória político administrativa na Bacia de Campos, legitimada principalmente pela Constituição da República, de 1988. Piquet (2003) relembra que o desmembramento de antigos municípios ocorria conforme o crescimento de receita via *royalties*, possibilitado pela ampliação da autonomia administrativa municipal, garantida pela Lei Maior.

Conferiu-se também, a partir da Constituição, maior descentralização fiscal aos municípios, aumentando também volume de transferências intergovernamentais de receitas, oriundas de impostos de competência da União e estados, visando garantir a governabilidade municipal (Fernandez, 2007, p. 53).

Após a criação de 5 municípios, a partir de 1990, bem como a emancipação dos distritos Carapebus e Quissamã, ocorreu uma série de medidas de atração de empresas e atividades econômicas para esta região.

Os dados fornecidos por Piquet (2003, p. 7) na tabela 1 refletem a prosperidade fluminense, ao indicar que dos 10 municípios que mais receberam *royalties* no país em 2002, 8 estão localizados no estado do Rio de Janeiro Fluminense, mais precisamente, 4 pertenciam ao Norte Fluminense e 4 a Baixadas Litorâneas.

Tabela 1: Os 10 maiores beneficiários do Brasil em 2002 (em R\$)

UF	Município	Acumulado nos últimos 12 meses
RJ	Campos dos Goytacazes	117.773.922,43
RJ	Macaé	86.908.504,67
RJ	Rio das Ostras	49.512.021,85
RJ	Cabo Frio	31.332.639,42
RJ	Quissamã	27.534.728,24
AM	Coari	18.771.662,41
RJ	Armação dos Búzios	16.364.196,35
RJ	Casimiro de Abreu	14.857.021,08
RJ	Duque de Caxias	13.525.615,50
RJ	Carapebus	12.810.140,38

Fonte: Piquet (2003, p. 7), extraído da Agência Nacional do Petróleo – ANP  
*Royalties* creditados em 22/04/2002.  
Mês de competência: fevereiro/2002.

O desempenho da indústria na região foi tão expressivo que a produção fluminense que passou a ser responsável por cerca de 80% da produção nacional de Petróleo no início da primeira década do milênio. Para se ter uma noção, Piquet (2003, p. 7) avalia que “Caso a região fosse um país, poderia se tornar membro da OPEP, pois sua produção é pouco inferior

a da Líbia e maior que a da Argélia e do Qatar.” Tudo isso resultado do aumento da produção e compensações financeiras (Silva e Matos, 2016).

A participação da Bacia de Campos no PIB do estado do Rio de Janeiro também impressionou, visto que, entre 1999 e 2004, dobrou, passando de 10,89% para 18,96%, marca que representou a segunda maior participação no PIB estadual, perdendo apenas para a contribuição da região metropolitana, que caiu de 72% em 1999, para 62% em 2004, conforme apura Fernandes (2007, p. 27).

Deste modo, a competição entre os municípios fluminenses situados ou limítrofes à zona de produção de petróleo acirrou e abalou a cooperação entre eles, evidenciando que as transferências governamentais e arrecadações municipais eram muito inferiores em relação à arrecadação de *royalties*, conforme apura Fernandes (2007, p.51). O federalismo de cooperação entre União, estados e municípios, instituído pela Constituição vigente, não previu que agentes econômicos influenciariam tais municípios a competirem entre si, diluindo a integração regional e principalmente o poder de negociação enquanto poder local, perante o mercado global.

Sobre a competição entre municípios que auferem receitas petrolíferas, Piquet (2003) destaca:

Como os investidores investem onde é competitivo investir, resta aos lugares - regiões e cidades - competir entre si por estes investimentos e ganha força o discurso sobre o papel dos governos locais vistos como os agentes capazes de induzir, mobilizar, promover o crescimento econômico de seus próprios espaços. Entra em moda a chamada “teoria do desenvolvimento endógeno”, na qual a taxa de crescimento de um determinado país, região ou até mesmo de uma cidade, é considerada função da acumulação de capital físico, de capital humano e de conhecimentos que essa coletividade possa realizar. Postula-se que o crescimento deva ser gerado localmente, com base nas cidades, cabendo aos governos locais assegurar a oferta de equipamentos, baixar os custos tributários e conceder subsídios oferecendo um “ambiente adequado” ao capital de modo a que as empresas para aí se dirijam. (Piquet, 2003, p. 3)

É neste contexto que lideranças dos municípios Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas percebem que a “atuação isolada e um comportamento competitivo pouco lhes seriam útil” (Piquet, 2003, p. 2 e 8) e decidem criar a Organização dos Municípios Produtores<sup>20</sup> de Petróleo e Gás e Limítrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos – OMPETRO, em 26 de janeiro de 2001<sup>21</sup>, a qual redefine as alianças locais.

Assim, a Ompetro gera um novo recorte regional, o qual não reflete na íntegra a composição de nenhuma mesorregião de governo do estado do Rio de Janeiro. Dos 11 municípios integrantes da Organização, 5 pertencem ao Norte Fluminense, são eles: Campos dos Goytacazes, Carapebus, Macaé, Quissamã e São João da Barra. Outros 5 municípios fazem parte da região das Baixadas Litorâneas: Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Casimiro de Abreu e Rio das Ostras.

---

<sup>20</sup> Rosélia Piquet (2012, p. 60) faz uma crítica ao termo “produtores”, pois embora a nomenclatura tenha sido atribuída aos municípios da Ompetro por força de Lei, está sujeita a modificações por força política. “A rigor, nenhum poço, campo ou bacia pertence a nenhum estado ou município, pois a Constituição Federal Brasileira especifica que a plataforma continental é da União. Ou seja, não existe um direito natural de qualquer estado ou município sobre os *royalties* do petróleo.” Segundo a autora, talvez fosse mais adequado considera-los como “petro-rentistas”.

<sup>21</sup> Informação extraída da história da Ompetro, disponível em <http://www.ompetro.org.br/index.php/institucional/historia-da-ompetro>

E por fim, o município de Niterói, pertencente à região Metropolitana, que apesar de não integrar nenhuma das cidades mesorregiões, tem se consolidado como região-central da estrutura de logística para a indústria de petróleo fluminense, recebendo inclusive estruturas que antes estavam estabelecidas em Macaé (Silva e Matos, 2016, p. 720).

Nas figuras 14 e 15 estão delimitadas as mesorregiões de governo fluminense, e o mapa da Ompetro:



Figura 14: Mapa das Mesorregiões do estado do Rio de Janeiro  
Fonte: pibidgeouff.blogspot.com.br (2013)

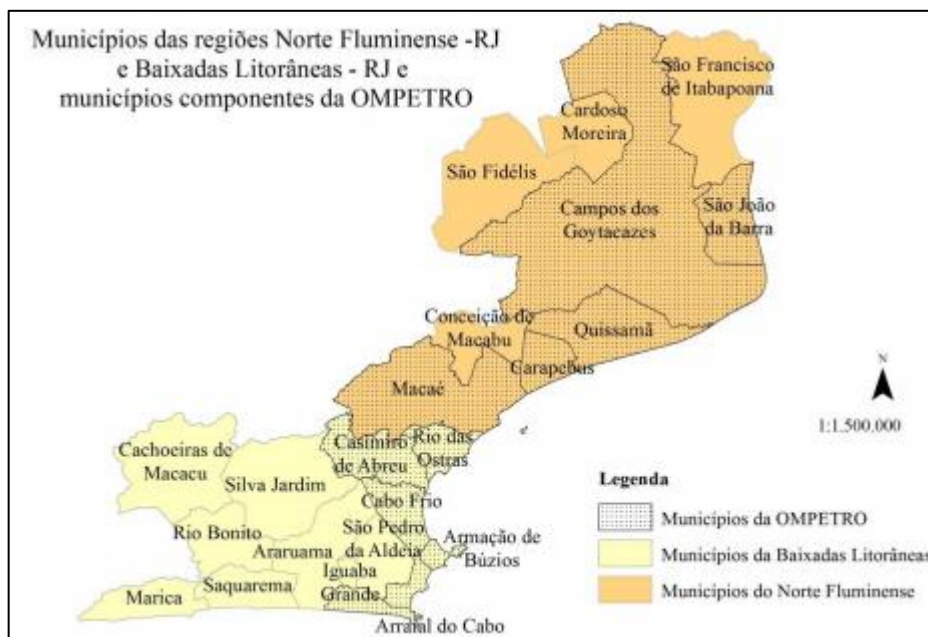


Figura15: Mapa dos municípios das regiões Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas e os municípios componentes da Ompetro

Fonte: Bellini e Stephan (2015, p. 48)

O recorte da Ompetro não poderia se limitar aos municípios da mesorregião Norte Fluminense, pois apesar de ter sido pioneira na atividade de exploração de petróleo na Bacia de Campos, a mesorregião das Baixadas Litorâneas se tornou também local de moradia de trabalhadores e área de instalação de empresas ligadas à atividade.

Vianna (2013, p. 14) observa que, historicamente, a região das Baixadas Litorâneas era uma “região de turismo e lazer, com atividades produtivas voltadas para o abastecimento do Grande Rio, como a agricultura e a indústria cerâmica”, mas após a implantação do complexo petrolífero, alguns dos seus municípios foram beneficiados com as rendas petrolíferas em função do que dispunha a Lei do Petróleo, de 1997<sup>22</sup>.

Assim, enquanto o Norte fluminense e Baixadas Litorâneas se estruturaram com base na atividade agrícola, a Ompetro foi constituída por municípios produtores e limítrofes de petróleo e gás, por motivação política. A nova “região” uniu municípios prósperos do Norte Fluminense e das Baixadas Litorâneas, cujo objetivo precípua era estabelecer um ‘diálogo de iguais’ no mundo do petróleo (Piquet, 2003, p. 14).

Assim, a Ompetro se mostrava cada vez mais atuante na nova fase do desenvolvimento regional da Bacia de Campos, a qual se destacava no cenário nacional e mundial como o “novo coração energético nacional e principal supridora de um sistema técnico-operacional moderno” (Monié, 2003, p. 262).

De acordo com Silva e Matos (2016), no início dos anos 2000, o estado do Rio de Janeiro respondia por pouco mais de 80,0% dos quase 450 milhões de barris equivalentes de petróleo produzidos pelo Brasil, mantendo seu prestígio depois da descoberta das reservas das camadas de pré-sal, conforme será apresentado na próxima seção.

### **3.3 Pré-Sal, Disputa Federativa Pela Partilha Dos *Royalties*: 2007- 2017**

A descoberta de óleo na camada pré-sal foi beneficiada por um cenário econômico muito favorável, de expansão dos preços internacionais do mercado de petróleo (Silva e Matos, 2016), efeito do “Boom das Commodities”<sup>23</sup>. No tocante à participação do setor petrolífero no PIB do estado do Rio de Janeiro, sua contribuição atingiu a marca de quase 1/4, cerca 26,0%, no início dos anos 2000, percentual que diminuía para 3,9% se não computasse a atividade da Bacia de Campos, de acordo com Silva (2012).

Com a exploração da camada brasileira de pré-sal, o país se transformou em um grande produtor e exportador de petróleo e gás, e o assunto deixou de ser uma demanda

---

<sup>22</sup> Lei nº 9.478/ 1997 - Art. 48. A parcela do valor dos *royalties*, previstos no contrato de concessão, que representar 5% (cinco por cento) da produção (...) será distribuída segundo os seguintes critérios: (Redação dada pela Lei nº 12.734, de 2012)

(...)

II - quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva: (Incluído pela Lei nº 12.734, de 2012)

(...)

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; (Incluída pela Lei nº 12.734, de 2012)

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; (Incluída pela Lei nº 12.734, de 2012)

<sup>23</sup> Conforme Silva e Matos (2016, p. 716), entre os anos 2000 e 2008, o preço do barril de petróleo no mercado internacional saltou da casa dos US\$ 30,0 para US\$ 140,0, um período de forte expansão dos preços das principais commodities minerais e agrícolas do mercado mundial, em especial do petróleo.

regional dos produtores, passando a ser uma preocupação amplamente nacional. Esse novo ciclo da indústria petrolífera nacional resultou em um novo marco regulatório que garantisse a continuidade da atividade econômica juntamente com a atuação do Estado na promoção do desenvolvimento da sociedade brasileira, dado que o pré-sal era considerado pelos governantes como o “passaporte para o futuro”.

Assim, a Lei nº 12/351/2010 instituiu o regime de partilha de produção e o já citado Fundo Social, como grande beneficiário da receita governamental na partilha da produção. Os *royalties*<sup>24</sup> – compensações financeiras de natureza indenizatória – no novo marco regulatório adquiriu posição de destaque, pela abundância do recurso mineral na camada pré-sal, figurando como a principal fonte de receita dessa atividade.

O rateio horizontal (Serra, 2011) dos *royalties*<sup>25</sup>, era a oportunidade que os estados e municípios produtores precisavam para investir em outras formas de riqueza que garantissem sua subsistência, independentemente da fonte energética em estudo, tendo em vista sua natureza poluente e não renovável.

Através do regime de partilha dos *royalties*, os estados e municípios produtores vislumbravam também a compensação pelo “aumento dos custos nos serviços básicos de educação e saúde, pela sobrecarga nos transportes, na demanda de infraestrutura, e outras mazelas urbanas, provocadas pelas atividades industriais em seu território.” (Piquet, 2012, p. 59).

Com a nova fase da abundância da produção do recurso mineral, a Lei do pré-sal nº 12.351/2010 foi alterada para instituir o rateio dos *royalties* entre os estados não produtores e Distrito Federal, fazendo com que o então governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, prefeito Eduardo Paes, aliados e adversários políticos e classe artística se mobilizassem junto com a população para uma passeata no Rio de Janeiro em 2012, reivindicando que a Presidente da República, Dilma Rousseff, vetasse o Projeto de Lei aprovado no Congresso Nacional.

As figuras 16, 17 e 18 mostram esse momento da passeata no Rio de Janeiro, na Avenida Rio Branco:

---

<sup>24</sup> No mesmo período em que a Petrobras iniciou suas atividades foi instituído os *royalties* na legislação brasileira, em 1953. Sua remuneração estava vinculada à exploração terrestre, passando a incidir sobre a produção marítima somente em 1969. Os *royalties* foram destinados exclusivamente à União até o advento da Constituição da República de 1988, a qual incentivou a autonomia dos municípios, fazendo com que o recurso começasse a fazer parte das receitas que a União aceita dividir entre os integrantes da federação (Piquet, 2012, p. 60)

<sup>25</sup> Rosélia Piquet adverte que a indenização dos *royalties* a rigor somente poderia beneficiar o município de Macaé, por ser o único município onde se realizam as atividades de apoio à extração de petróleo e gás.



Figura 16: Manifestantes tomam a Avenida Rio Branco em defesa dos *royalties*  
Fonte: O Globo (2012)



Figura 17: População, artistas e políticos se unem em ato para pedir: “Veta, Dilma”  
Fonte: Veja (2012)



Figura 18: Manifestantes levam placas dizendo: “Se o impacto é nosso, os *royalties* também”  
Fonte: borgespj.blogspot.com.br (2012)

Apesar de a Presidente ter vetado a partilha dos *royalties* dos estados produtores, referente aos contratos em vigor, no entanto, a divisão feita pelo Congresso Nacional para futuros contratos foi mantida. Por isso que a Ompetro também se articulou para impedir a desconcentração das rendas petrolíferas<sup>26</sup> e bloquear alterações no rateio dos na Lei do pré-sal nº 12.351/2010<sup>27</sup>.

Todavia, não obstante o presente estudo não seja voltado à complexa discussão da partilha dos *royalties*, sobre a qual nem mesmo o Supremo Tribunal Federal ainda se pronunciou em definitivo, a reivindicação dos estados não produtores torna oportuna a abordagem mais detalhada sobre o tipo de atividade petrolífera realizada na Bacia de Campos e sua subordinação ao “livre jogo das forças do mercado” (Piquet, 2003, p. 3), considerando a premissa de que “o capital pode mover-se a uma velocidade que guarda pouca relação com os tempos sociais ou os tempos políticos” (Coraggio, 1990, p. 60).

A análise às etapas da cadeia petrolífera executadas em território fluminense permite inferir que a “prosperidade” da região não decorre da sua diversidade e encadeamento com outros setores.

Um dado que ilustra bem isso é a quantidade de refinarias fluminenses, atualmente. Apenas 2 de 10 refinarias nacionais de derivados de petróleo estão no estado do Rio de Janeiro, a Refinaria de Duque de Caxias e Mangunhos, essa localizada na cidade do Rio, ou seja, longe da zona principal de produção de petróleo, e com atividades praticamente encerradas (Silva e Matos, 2016, p. 709).

Além disso, a etapa mais rentável da atividade petrolífera não se concentra em território fluminense:

---

<sup>26</sup> Informação extraída da História da Ompetro, disponível em <http://www.ompetro.org.br/index.php/institucional/historia-da-ompetro>

<sup>27</sup> A propósito, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4917/RJ foi impugnado, junto ao STF, dispositivos da Lei nº 12.734/2012 destinados ao estabelecimento de nova política de distribuição de *royalties* de petróleo entre os estados produtores e não produtores. A ação está pendente de julgamento definitivo, tendo sido deferida medida liminar, pela Exm<sup>a</sup> Ministra Relatora Cármen Lúcia Antunes da Rocha, suspendendo os efeitos das alterações normativas, isto é, por enquanto está mantida a partilha entre os municípios e estados produtores.



(...) a acentuada presença no cenário nacional da indústria do petróleo fluminense é concentrada na etapa *upstream* (montante) da cadeia petrolífera, ao passo que a parcela *downstream* (jusante) é relativamente frágil, onde residem as maiores possibilidades de diversificação e encadeamentos com outros setores, que impactem positivamente no desenvolvimento regional. (Silva e Matos, 2016, p. 708)

Os dados e características levantadas levam a concluir que a capacidade multiplicadora da indústria do petróleo se mostra limitada na Bacia de Campos, por ser região exportadora de bens minerais, ficando dissociada produtivamente do restante da economia (Furtado, 2013, p. 86). Por isso que seus empreendimentos possuem características de “enclaves”, em razão do grau de concentração e polarização que possuem (Piquet e Serra, 2007).

Torres et al., (2013, p. 33) consideram a indústria de produção de petróleo como a principal “ilha de crescimento econômico”, que apresenta expressivas taxas de crescimento do produto, do emprego e da produtividade. Contudo, o modelo ideal para as regiões produtoras, de acordo com Silva (2016), seria aquele em que a região usufrua dos efeitos da dinamização produtiva, e por essa razão era esperado que os estados não produtores reivindicassem parte do crescimento econômico da Bacia de Campos.

Contudo, não é esse o modelo observado nos municípios da Ompetro, posto que, segundo Torres et al., (2013, p. 33) ocorre uma fraca absorção de mão de obra pelos empreendimentos lá instalados, e “limitado efeito de encadeamento, principalmente por causa do vazamento que a importações de bens de capital e bens intermediários dessas indústrias representam.”

Nas cidades fluminenses predomina o perfil petrorrentista, com baixa participação da etapa manufatureira da cadeia do petróleo (Silva, 2016), modelo questionável, considerando que regras de partilha dos *royalties* podem sofrer modificações a qualquer tempo, ao sabor da orientação política que estiver “na situação” (Piquet, 2012).

De acordo com Piquet (2012), vem se fortalecendo entre os municípios que mais arrecadam *royalties* a hipótese do “paradoxal desafio da abundância”:

Um desafio que se manifesta, dentre outras formas no descompasso entre a capacidade de planejar o gasto e o ritmo crescente das receitas; na preguiça fiscal resultante da lógica tributária de não incomodar o contribuinte eleitor na medida em que as compensações petrolíferas cobrem as necessidades de gasto das prefeituras; na constituição de cidades “sem crítica”, devido ao poder amplo de cooptar os organismos políticos da sociedade civil. (Piquet, 2012, p. 61)

Como se pode verificar, o peso da atuação estatal é decisivo para desenhar os contornos de um modelo de desenvolvimento que não se limita à exploração de recurso mineral (Monié 2003, p. 260).

Todavia, em vista do que se tem observado, não é precipitado reconhecer que o crescimento econômico decorrente das atividades petrolíferas instaladas nas cidades da Ompetro não é direcionado para o desenvolvimento sustentável da região. Isso porque a internalização dos benefícios econômicos para a Bacia de Campos dependeria principalmente da atuação do Estado, de instituições paraestatais e autoridades federais, com sua capacidade de tributar os ganhos obtidos pelas empresas (Furtado, 2013, p. 86), só que ao contrário disso, “predomina o uso predatório do dinheiro público” (Piquet, 2012, p. 59).

A aplicação do “modelo ideal” demandaria investir em setores associados, ramos ligados a importantes complexos produtivos, como é o caso do setor químico e de equipamentos pesados, no intuito de “trazer a produção ‘para a terra’, multiplicando (e encadeada à) a riqueza offshore” (Silva e Matos, 2016, p. 709). Isso proporcionaria “o

adensamento urbano com maior integração entre a região produtora e sua vizinhança (Silva, 2016, p. 16)”.

Ademais, embora a arrecadação acabe sendo prejudicada pelas limitações na estrutura produtiva regional, ela possui importância na promoção do desenvolvimento dos municípios fluminenses, como aponta Silva (2016, p. 7).

Conforme se observa na tabela 2, o estado do Rio de Janeiro recebeu R\$ 2,3 bilhões relativos a *royalties*, em 2015, equivalendo a 57,1% do total repassado a todos os estados produtores do país. Quanto às participações especiais<sup>28</sup>, o estado concentrou 69,9% do total distribuído, liderando o cenário nacional do recebimento de *royalties* e de participações especiais, de acordo com o autor (2016, p. 7):

Tabela 2 - Os 15 Maiores Municípios Beneficiários de *royalties* em 2015 (em R\$\*)

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

<sup>28</sup> Participações Especiais não se confundem com *Royalties*. Participações Especiais é uma compensação financeira de natureza extraordinária devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural para campos de grande volume de produção, rateado entre União, estados/municípios produtores e municípios confrontantes, consoante legislação específica. *Royalties* é uma compensação financeira que visa à remuneração da sociedade pela exploração desses recursos não renováveis, paga à União pelas empresas que produzem petróleo e gás natural no território brasileiro.

Extraído da página eletrônica da ANP, disponível em <http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes>

**Total Municípios  
do Brasil****4.342.316.763    862.562.971    5.204.879.734    100**

Fonte: Silva (2016, p. 8), extraído da Agência Nacional do Petróleo - ANP (2016)

Esse período de “bonança” (Silva, 2012) repercutiu no aumento do PIB dos municípios que compõem a Ompetro. De acordo com o levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE<sup>29</sup>, entre os 100 municípios com maiores PIBs do país em 2014, 6 eram municípios da Ompetro: Campos dos Goytacazes (9°), Niterói (29°), Macaé (36°), Cabo Frio (46°) e Rio das Ostras (58°), São João da Barra (96°).

Não parou por aí os efeitos da arrecadação: apenas seis entre os 92 municípios fluminenses não receberam nenhum pagamento de *royalties*, no ano de 2015, e dos R\$ 4 bilhões arrecadados para municípios brasileiros, 67% foi reservado a cidades fluminenses. Além disso, dos quinze municípios que mais arrecadaram, oito estão em território fluminense. Por fim, 38,8% do montante arrecadado pelos municípios brasileiros pertenciam aos municípios situados no estado do Rio de Janeiro, sendo que a cidade de Campos dos Goytacazes arrecadou 10% do total (Silva, 2016, p. 8), como se depreende da análise da tabela 3

Tabela 3 - Os 15 Maiores Municípios Beneficiários de *royalties* em 2015 (em R\$\*)

Beneficiário	Estado	<i>Royalties</i>	% <i>Royalties</i> Brasil
Campos dos Goytacazes	Rio de Janeiro	631.856.471,3	12,4
Macaé	Rio de Janeiro	476.924.994,4	9,4
Rio das Ostras	Rio de Janeiro	186.873.468,2	3,7
Cabo Frio	Rio de Janeiro	181.836.092,9	3,6
Presidente Kennedy	Espírito Santo	127.418.204,0	2,5
São João da Barra	Rio de Janeiro	114.120.821,6	2,2
Linhares	Espírito Santo	111.312.698,2	2,2
Angra dos Reis	Rio de Janeiro	96.628.816,9	1,9
Itapemirim	Espírito Santo	94.492.335,7	1,9
Maricá	Rio de Janeiro	93.829.683,9	1,8
São Sebastião	São Paulo	93.084.014,7	1,8
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	92.895.449,6	1,8
Quissamã	Rio de Janeiro	91.638.268,8	1,8
Niterói	Rio de Janeiro	85.963.204,2	1,7
Guararema	São Paulo	80.865.361,7	1,6
Total Municípios Brasil		5.083.931.334,9	100,0

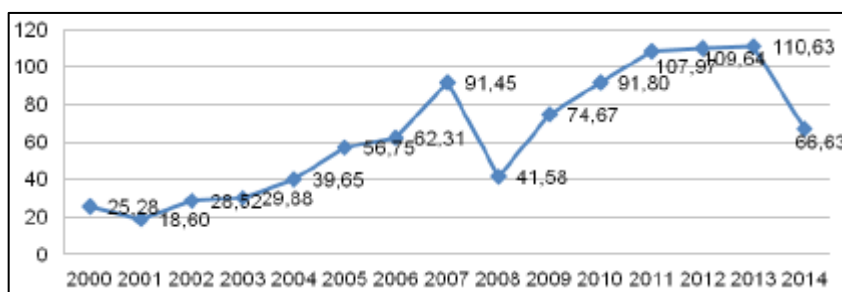
Fonte: Silva e Matos (2016, p. 7), extraído da Agência Nacional do Petróleo - ANP (2016)

<sup>29</sup> Íntegra dos dados disponível em [https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2014/default\\_xls.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2014/default_xls.shtm)

Contudo, a superarrecadação derivada da produção petrolífera em espaço fluminense foi obstada por algumas razões, que se chegou a temer que o estado do Rio de Janeiro pudesse ter sua liderança no setor de petróleo ameaçada. Uma das razões foi surgimento de novas áreas de produção, sediadas em São Paulo e Espírito Santo, já que a desconcentração de rendas para esses estados importou em perdas para os cofres públicos do estado do Rio de Janeiro e da região da Ompetro (Silva e Matos, 2016).

Outra razão para a redução da arrecadação foi o período do pós-fim do “boom das commodities”, a partir de 2009, quando a economia mundial sofreu consequências decorrentes de estratégias adotadas para se adaptar ao novo momento econômico, provocado pela expansão econômica chinesa. O gráfico 4 aponta na linha do tempo a evolução do preço médio do barril do petróleo e a sua queda brusca de 111 US\$ para 67 US\$:

Gráfico 4: Evolução do preço médio do barril de petróleo (US\$/Barril)



Fonte: Ribeiro et al., 2015, p. 8, com base em Investing.com (2015)

Na compreensão de Silva e Matos (2016), essa nova realidade internacional atingiu o estado do Rio de Janeiro e seus municípios produtores por duas vias:

- 1) a redução do ritmo expansivo da economia mundial e brasileira age no sentido de redução da demanda (e por conseguinte, da produção) por petróleo que associada aos níveis mais baixos dos preços internacionais explica a forte redução das compensações financeiras recebidas pelas regiões produtoras;
- 2) piorando o cenário, os baixos preços obrigam as empresas produtoras a novos cálculos e possíveis mudanças no ritmo de seus investimentos, afetando diretamente a geração de emprego e a massa salarial urbana desses espaços. Esse é o caso da Petrobrás que para além das dificuldades de ordem estritamente de mercado, se vê envolta a problemas decorrentes da operação lava-jato que, não se pode negar, põe em suspenso, no momento, vários planos de curto e médio prazo da empresa. (Silva e Matos, 2016, p. 717 e 718)

O crescimento da região observado até 2010, a partir de 2015 não se repetiu, porque as receitas encolheram 21,0 %, sendo os *royalties*, e participações especiais, as receitas mais afetadas, a ponto de, em um ano, a redução ter sido de mais de R\$ 2 bilhões, como revelam Silva e Matos (2016, p. 718), tudo isso reflexo do fim do boom das commodities, que provocou redução dos preços do petróleo e da demanda.

Desde então, o estado do Rio de Janeiro e municípios produtores passaram a se preocupar com a queda da arrecadação e a pensar formas de dar continuidade aos

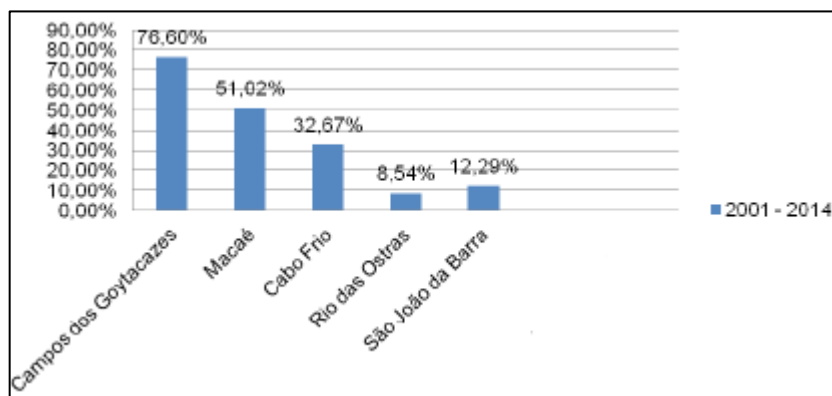
investimentos sociais e econômicos, bem como de cumprir compromissos financeiros, firmados em função da atividade petrolífera.

Os municípios fluminenses produtores e limítrofes sentiram falta de repasses financeiros às prefeituras e investimentos das empresas produtoras, bem como tiveram que suportar a recessão no mercado de trabalho, como ocorre, por exemplo, no município de Niterói, que apesar de não ser vizinho dos municípios produtores, está situado na zona de influência imediata do COMPERJ- Complexo Petroquímico do estado do Rio de Janeiro, fator que favorece bastante a dinâmica de seu mercado de trabalho (Silva e Matos, 2016, p. 720).

Verifica-se, então, que a volatilidade dos preços internacionais do petróleo influencia diretamente na destinação dos recursos provenientes dos *royalties*, pois o preço da *commodity* afeta o valor dos *royalties*, a principal fonte de receita destinada ao desenvolvimento local. Nesse sentido, a queda dos preços da *commodity*, por razões diversas, como crise econômica, guerras, resulta na diminuição do valor do lucro da exploração do recurso mineral.

A propósito, Ribeiro et al., (2015, p. 9, 10) apuraram o volume de aplicação das rendas petrolíferas em investimento público, nos principais municípios da Ompetro, no decorrer de 14 anos, de 2001 a 2014, estando, portanto, incluído o período da queda da arrecadação. O gráfico 5 demonstrou que Campos dos Goytacazes aplicou 76,6% do recurso em investimento público, Macaé 51,02%, enquanto os municípios de Cabo Frio, Rio das Ostras e São João da Barra revelaram dificuldade em alocar recursos para investimentos público.

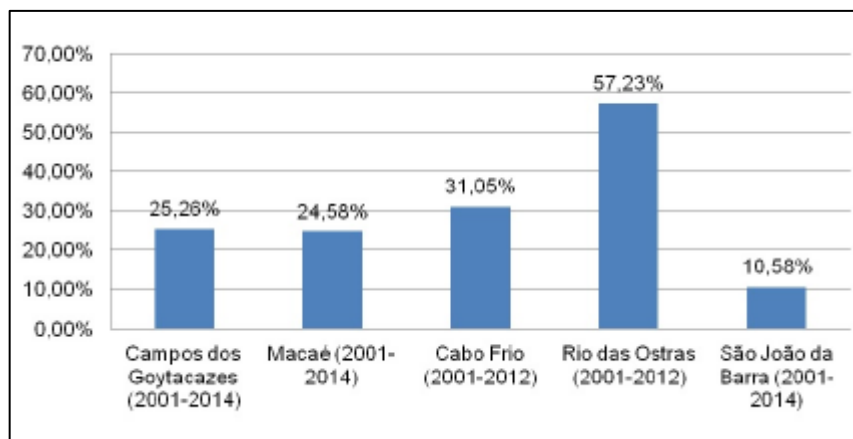
Gráfico 5: Indicadores de correlação entre rendas de petróleo e investimento público



Fonte: Ribeiro et al. (2015)

Já o gráfico 6 avalia o quanto de rendas petrolíferas esses municípios destinam para investimento público, no mesmo período analisado. Depreende-se que o município de Rio das Ostras ocupou a primeira posição, alocando 57,23% da arrecadação, depois Cabo Frio, 31,05% e Campos dos Goytacazes, com 25,26%.

Gráfico 6: Percentual das receitas de petróleo destinadas para investimento público



Fonte: Ribeiro et al. (2015)

Ribeiro et. al. concluem da análise comparativa dos gráficos, que mesmo no cenário econômico desfavorável de redução das rendas petrolíferas, se o município continua destinando quantia expressiva em custeio público, o investimento público não sofre redução. Portanto, nesse caso, a tendência é que ele não sofra impactos resultantes da diminuição orçamentária. Em contrapartida, os municípios que interrompem o investimento pela redução de receita, acabarão assumindo prejuízos em seu ambiente socioeconômico.

Desta forma, o tipo de gestão das rendas petrolíferas é importante para que fatores externos como a queda da cotação do petróleo e o encolhimento do valor dos *royalties*, não reduza as perspectivas para investimentos econômicos e sociais nas regiões produtoras e não produtoras do petróleo, sobretudo nas regiões produtoras, que recebem diretamente todos os efeitos nocivos da exploração. Por essa razão, a discussão sobre o desenvolvimento local das regiões do petróleo não deveria se vincular somente ao produto da lavra derivado da exploração do petróleo, sob o risco de estimular uma relação de dependência irresponsável, fundada em incertezas e fatores muitas vezes imprevisíveis e ou inevitáveis.

Portanto, embora a ascensão da indústria do petróleo na Bacia de Campos ao longo dos anos tenha criado expectativas para o desenvolvimento local e a redução de desigualdades sociais e regionais, o perfil rentista, que vem sendo replicado nos municípios produtores, não tem cooperado para esse fim, pelo menos não de forma prioritária e perene (Bellini e Stephan, 2014). Como foi colocado anteriormente, o Estado possui responsabilidade fundamental na condução no processo de consolidação do desenvolvimento, só que, na prática, o poder público prioriza criar condições de realização e reprodução da sociedade capitalista (Corrêa, 1993, p.26).

Isso significa que as ações estatais no setor de petróleo não refletem o comprometimento em reduzir das desigualdades regionais e sociais, como determina a Constituição da República<sup>30</sup>. No máximo, o Estado se limita a “administrar os conflitos de classes”, como explicam Bellini e Stephan (2014):

Esse papel do Estado permite que os espaços produtivos sejam moldados pela eficácia da produtividade, onde os investimentos e as políticas públicas, bem como a organização do território, estão direcionados às melhores condições produtivas para a acumulação de capital e não necessariamente para o desenvolvimento social e local. Harvey (2005) explica que mesmo

<sup>30</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

quando são realizadas políticas públicas em prol de melhorias sociais, elas somente cumprem a função de criar as condições mínimas para reprodução da força de trabalho e suprir a necessidade de mão-de-obra para o desenvolvimento capitalista. (Bellini e Stephan, 2014, p. 4747).

Embora os autores especializados na região reconheçam a melhoria nas condições de vida da população local, promovida pela modernização industrial, a inserção do país no mercado produtivo globalizado só evidencia que o Estado está subordinado às necessidades produtivas das empresas. Essa interferência do mercado atinge a composição dos orçamentos e a escolha dos gastos públicos, preterindo a população mais necessitada desse recurso.

Tais empresas implantam nas cidades em estudo uma cultura empresarial moderna, que produz mutação na paisagem local, onde “a usina de grande porte e poluente se torna rapidamente um marco essencial da paisagem urbana” (Monié, 2003, p. 258).

Monié (2003) ressalta também os impactos na geração de emprego e nas perspectivas de ascensão social para populações de baixa renda, que polarizam, em consequência, intensos fluxos migratórios para as principais cidades da Ompetro.

As empresas instaladas na região da Bacia de Campos interferem na estrutura do consumo, em novos hábitos culturais e práticas sociais, como a construção de shopping centers. Monié observa que “a vida cultural se emancipa progressivamente dos códigos e dos valores tradicionais impostos pela oligarquia agrária” (Monié, 2003, p. 268).

Outro ponto com relação às empresas situadas nas cidades do petróleo fluminense, é que embora elas atuem localmente, se organizam por interesses extralocais de países centrais. Milton Santos (2004) faz uma crítica às empresas transnacionais por esse efeito perverso da internacionalização do mercado, sendo instrumentos de concentração e acumulação, que respondem aos objetivos de utilizar a mão de obra barata dos países subdesenvolvidos para produzir a baixo custo produtos de exportação, além de elevar a taxa de lucros que desceram a um nível bastante baixo nos países usados para lucrar.

Além disso, o autor complementa que o Estado se internacionalizou não como a figura da Nação, para assegurar sua soberania: O Estado se tornou internacionalizado nas suas funções externas, quando ele alinha sua política econômica a um nível mundial, sendo a sua proliferação uma necessidade para expansão do imperialismo em sua fase atual, porque ele institucionaliza-se e facilita a penetração num ambiente interno que deveria ser independente do mercado global.

O padrão capitalista pelo qual o poder público tem se orientado na Bacia de Campos, atraindo investimentos e criando facilidades para operação de empresas hegemônicas, transforma os territórios do petróleo fluminense em cidades corporativas (Silva e Matos, 2016). Essas cidades se destacam pela especialização funcional que aumenta a migração de mão de obra.

Monié (2003) salienta que apesar do intenso fluxo de pessoas, a maior parte dessa migração é composta por força de trabalho que dispõe de pouca ou nenhuma qualificação, restringindo o acesso ao mercado de trabalho formal. Essa restrição contribuiu para o surgimento de novas dinâmicas da “segregação socioespacial”, pois os menos qualificados não residem na mesma localidade dos que possuem mais qualificação.

O excedente populacional, causado pela especialização funcional, formado por migrantes e nativos, não absorvidos pela indústria do petróleo, leva ao adensamento urbano não planejado, tendo em vista tratar-se de uma concentração de trabalhadores rurais nas periferias das cidades (Piquet, 2003).

Ademais o adensamento urbano, sem a devida contrapartida da infraestrutura e dos serviços produz “desordem urbana, na expansão da favelização, da pobreza e da miséria, do

desemprego e do subemprego, da exclusão social e, no limite, da violência e da penetração do crime organizado.” (Vianna, 2013, p. 22).

Monié (2003) analisa que, o crescimento urbano acelerado se ilustra pelo cenário de ocupação não planejada das beiras de estrada, de rios e de canais e lagoas, onde as condições de moradia e serviços públicos básicos, como iluminação, água, saneamento, tratamento de esgoto e resíduos sólidos são precários, restando poucas perspectivas de mobilidade social e espacial para a população mais pobre.

De acordo com o autor, essas externalidades fazem parte da “polarização demográfica”: de um lado, a cidade dos que trabalham nos bem sucedidos empreendimentos petrolíferos, e de outro, o resto da população, dividindo o espaço entre os incluídos e os excluídos das vantagens da indústria petrolífera.

Os melhores qualificados ocupam frequentemente novos bairros e exclusivos nas cidades onde trabalham ou se instalam em municípios que proporciona qualidade de vida, formando uma “elite de trabalhadores geralmente conectada a todas as escalas geográficas da produção do consumo, graças ao elevado grau de mobilidade propiciado pelo alto nível de renda dos residentes” (Monié, 2003, p. 267).

Buscou-se nesse capítulo relatar a trajetória do desenvolvimento regional fluminense nas duas últimas décadas, desenvolvimento que, cumpre salientar, ainda está passando por transformações, em vista dos fatores econômicos e políticos comentados. Foram demonstradas características de “enclave econômico” na região da Bacia de Campos, em virtude da extração do excedente regional pelos empreendimentos, e sua transferência ao centro hegemônico. Assim como se evidenciou o enclave social, pela nova estrutura social em torno da dinâmica econômica que não se integra à estrutura social regional preexistente (Piquet e Terra, 2011, p. 43).

Foi fundamental demonstrar como as regionalidades e territorialidades do estado do Rio de Janeiro são molduradas pelo que Piquet (2003) definiu como “quadro macro-institucional indefinido que favorece o surgimento de um regionalismo de corte globalista e neoliberal” (Piquet, 2003, p. 16). Portanto, o que se vê no horizonte do desenvolvimento regional da Bacia de Campos é a manutenção do *status quo*, do acirramento da concorrência entre as cidades da Ompetro, tendo em vista o não enfrentamento da questão da “prefeiturização da gestão das rendas petrolíferas” (Vianna, 2013, p. 304).

Não se verificará outro cenário na Bacia de Campos enquanto empresas transnacionais “atropelarem” as cidades em estudo com suas regras e necessidades, subjugando o planejamento urbano e regional às suas prioridades. Piquet e Terra (2011, p. 42) explicam que tais empresas se reportam diretamente à instância federal, dada a relevância nacional da atividade econômica, “deslocando a um plano subalterno as instâncias institucionais locais, que tendem a perder o controle político e administrativo”.

É por essa razão que Vianna (2013, p. 304) considera um equívoco, do ponto de vista estratégico, a escala da gestão local das rendas petrolíferas, pois o recurso mineral envolvido possui muito mais proveito e força política se pensado como riqueza nacional na solução dos problemas estruturais nacional. Além disso, a competição entre os municípios, estimulada pelo recebimento dos *royalties*, fragmenta e enfraquece a região, que poderia ser mais potente regionalmente.

Fica a indagação de como inserir e manter o objeto social num desenvolvimento regional tão pró-capital, submetido ao “livre jogo de forças do mercado”.



### 3.4 OMPETRO: Região Perdedora Ou Ganhadora?

Depois de discorrer sobre o desenvolvimento e impactos na região ao longo de duas décadas - desde a escassez da produção ao pré-sal - e após conceituação teórica de região perdedora e ganhadora, cabe analisar, através dos dados, se a região da Ompetro apresenta perfil de região ganhadora ou perdedora. Essa etapa da pesquisa se baseia na metodologia utilizada por Natal (2013) para verificar se a região soube aproveitar a onda de dinamismo econômico em prol do desenvolvimento econômico.

Natal no recorte da região serrana do estado do Rio de Janeiro lança mão principalmente de indicadores econômicos e fiscais. Como o presente estudo centraliza o desenvolvimento socioeconômico da Ompetro, considerou-se importante não analisar somente indicadores financeiros, mas complementar a análise com indicadores sociais. Outra razão para incorporar dados sociais é justamente a presença da atividade extrativista, uma peculiaridade da região, que naturalmente induz um potencial de maior dinamização econômica. A grande circulação de riqueza da indústria do petróleo nos municípios estudados pode levar a deduções muito positivas, mas não necessariamente fiéis à realidade.

O recorte temporal dos dados é o cenário contemporâneo da região, variando entre os anos de 2010 (último Censo brasileiro) até 2015. Cumpre salientar que não se pretende elaborar série histórica nesta seção, pois o desempenho anterior da região já foi retratado no capítulo II, inclusive o arrefecimento da região depois da queda do preço do barril de petróleo.

A análise se apresenta sob quatro eixos: primeiro eixo, contendo os principais dados de cada município, população, PIB, PIB per capita e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM. O segundo eixo inclui o repasse da quota parta municipal do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS e transferências externas, visando avaliar o nível de dependência de recursos externos no orçamento de cada município, quais recebem mais valores, qual município possui capacidade de se auto sustentar. O terceiro eixo avalia a riqueza gerada pelo próprio município, quais os setores econômicos têm peso na economia local, qual setor beira à irrelevância econômica e qual tem baixo dinamismo econômico. O quarto eixo analisa os indicadores sociais e se há alguma inconsistência ou descompasso em relação aos eixos anteriores. As fontes dos dados são: IBGE cidades<sup>31</sup>, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil<sup>32</sup>, Ministério do Desenvolvimento Social<sup>33</sup>, Deep ask<sup>34</sup>, Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro - CEPERJ<sup>35</sup> e Transparência do Governo do Estado do Rio de Janeiro<sup>36</sup>

---

<sup>31</sup> <https://cidades.ibge.gov.br>

<sup>32</sup> <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>

<sup>33</sup> <http://mds.gov.br/bolsafamilia> e <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/tabelas/index.php>

<sup>34</sup> <http://www.deepask.com/goes?page=Transferencia-ICMS-para-Municipios:-Veja-o-valor-da-verba-recebida-pelo-seu-municipio>

<sup>35</sup> <http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/pib/pib.html>

<sup>36</sup> <http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/faces/sitios-transparencia>

[navigation/menu\\_sitios\\_execucaoOrcamentaria/Execucao-Receitas?\\_afzLoop=3925872372356917&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC275649&\\_adf.ctrl-state=su1gdm6rk\\_214](http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/faces/sitios-transparencia/navigation/menu_sitios_execucaoOrcamentaria/Execucao-Receitas?_afzLoop=3925872372356917&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC275649&_adf.ctrl-state=su1gdm6rk_214)

Tabela 4: Principais dados dos municípios da Ompetro

**EIXO I – DADOS PRINCIPAIS**

OMPETRO	PIB 2015 (x 1000) R\$	Percentual Município / Estado	PIB	PIB Per Capita R\$ 2015	IDHM 2010	População 2010 e Pop. Estimada 2017
	20.849.841,36	3,27%		88.863,40	0,764	<b>206.728</b> 244.139
<b>Macaé</b>						
<b>Campos dos Goytacazes</b>	34.216.751,97	5,36%		70.700,15	0,716	<b>463.731</b> 490.288
<b>Carapebus</b>	537.607,79	0,08%		35.821,41	0,713	<b>13.359</b> 15.568
<b>Quissamã</b>	2.416.535	0,38%		106.455,30	0,704	<b>20.242</b> 23.535
<b>São João da Barra</b>	7.329.728,38	1,15%		211.946,00	0,671	<b>32.747</b> 35.174
<b>Cabo frio</b>	10.677.333,22	1,67%		51.222,27	0,735	<b>186.227</b> 216.030
<b>Arraial do cabo</b>	803.627,94	0,13%		27.618,93	0,733	<b>27.715</b> 29.304
<b>Armação dos Búzios</b>	2.295.254,65	0,36%		73.880,79	0,728	<b>27.560</b> 32.260
<b>Rio das Ostras</b>	8.635.755,26	1,35%		65.434,29	0,773	<b>105.676</b> 141.117
<b>Casimiro de Abreu</b>	1.962.379,49	0,31%		48.688,24	0,726	<b>35.347</b> 41.999
<b>Niterói</b>	25.718.732,54	4,03%		51.779,62	0,837	<b>487.562</b> 499.028
<b>ERJ</b>	638.095.000,00			39.827,00	0,761	<b>15.989.929</b> 16.718.956

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados extraídos do ultimo Censo IBGE e Atlas Brasil

Conforme demonstrado no decorrer do estudo, o indicador que mais dimensiona a contribuição da indústria petrolífera na região é o PIB dos seus municípios, que é tão elevado que, se comparado em relação PIB do estado, corresponderia à aproximadamente 1/5 do PIB estadual.

De acordo com o IBGE cidades, em 2010, seis municípios da Ompetro estavam entre os 17 maiores PIBs no ranking estadual:

**3º- Campos dos Goytacazes**

**4º - Niterói**

**5º- Macaé**

**9º- Cabo Frio**

**12º- Rio das Ostras**

**17º- São João da Barra**

30º - Quissamã

33º - Armação dos Búzios

39 - Casimiro de Abreu

54 - Arraial do Cabo

61º - Carapebus

Já o IDHM dos municípios da Ompetro é bem semelhante, em que pese à heterogeneidade dos municípios estudados. Cinco municípios não atingem nem o número de 40 mil habitantes, enquanto a população de Campos e Niterói é dez vezes maior. As únicas cidades que não apresentam IDHM semelhantes são Niterói, que é muito alto, e São João da Barra, que é médio. O PIB per capita de São João é o maior da região, embora não tenha proporcionado um desempenho superior no IDHM com relação principalmente à renda, verificada na tabela 4.

A circulação de riquezas nesses municípios, trazidas pela indústria do petróleo, pode indicar a razão da homogeneidade do IDH. Inclusive, a renda é a segunda dimensão que mais contribui para o IDHM, estando em primeiro lugar a longevidade e depois a educação. Diferente de Niterói, cujo índice é muito alto, mas é formado principalmente pela renda, depois longevidade, por último, educação, sendo o único município cuja renda é a dimensão que mais contribui para esse indicador.

Tabela 5: Dados econômicos relacionados transferências intergovernamentais da Ompetro

**EIXO II – DEPENDÊNCIA EXTERNA**

<b>OMPETRO</b>	<b>Receitas Oriundas De Fontes Externas (%) 2015</b>	<b>ICMS 2015</b>	<b>Transferências Constitucionais Da União 2013</b>
<b>Macaé</b>	47,90%	R\$ 355.796.561,25	R\$ 568.437.785,93
<b>Campos dos Goytacazes</b>	0%	R\$ 235.065.829,83	R\$ 1.369.026.245,98
<b>Carapebus</b>	93,00%	R\$ 24.524.302,34	R\$ 45.905.511,49
<b>Quissamã</b>	93,50%	R\$ 78.273.962,08	R\$ 107.575.563,27
<b>São João da Barra</b>	74,70%	R\$ 29.819.387,60	R\$ 241.277.497,17
<b>Cabo Frio</b>	0%	R\$ 88.680.555,32	R\$ 379.731.524,55
<b>Arraial do Cabo</b>	68,50%	R\$ 21.541.703,89	R\$ 55.958.308,25
<b>Armação dos Búzios</b>	70,60%	R\$ 23.224.167,45	R\$ 96.423.223,65
<b>Rio das Ostras</b>	61,40%	R\$ 71.027.142,30	R\$ 359.935.636,08
<b>Casimiro de Abreu</b>	73,70%	R\$ 45.295.491,53	R\$ 136.069.945,25
<b>Niterói</b>	44,40%	R\$ 210.292.002,70	R\$ 182.026.760,20
<b>ERJ</b>		R\$ 31.988.214.996,27	

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados extraídos do IBGE cidades, Ceperj e Deepask.

Percebe-se no segundo eixo que as receitas oriundas de transferências externas da Ompetro ultrapassam 70% em cinco municípios: Carapebus, Quissamã, São João da Barra, Armação dos Búzios e Casimiro de Abreu. Apenas Macaé e Niterói apresentam receitas externas menores que 50%. Inclusive, os municípios situados ao norte do estado, são os que apresentam níveis de receitas externas acima de 85,9% se comparado às demais regiões do estado, como se pode verificar na figura 19:

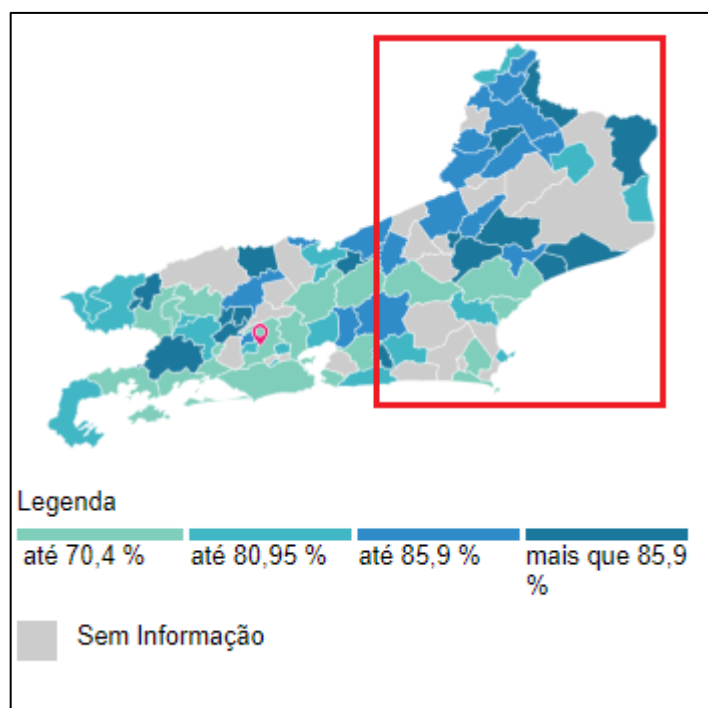


Figura 19: Mapa do percentual das receitas oriundas de fontes externas no estado do Rio de Janeiro  
Fonte: IBGE cidades (2015)

Neste sentido, de acordo com Natal (2013, p. 59), essas receitas decorrentes de transferências governamentais permitem, em larga medida, capturar/desvelar a incapacidade dos municípios em se auto sustentar. Outra constatação desses dados da Ompetro é a desigualdade dos ganhos econômicos entre seus municípios: Macaé, Campos, Niterói, lideram o ótimo desempenho, mas por outro lado, Casemiro de Abreu, Carapebus, apresentam uma atuação muito a aquém dos primeiros municípios ranqueados.

Todavia, cabe lembrar que, se Ompetro foi criada para “proporcionar um diálogo de iguais no mundo do petróleo”, era esperado que a sua criação, não só fortalecesse suas reivindicações, como também equilibrasse o desnível histórico entre esses municípios. Sendo assim, os indicadores econômicos mostram que o desenvolvimento regional da Ompetro é desigual e excludente.

Tabela 6: Dados derivados do PIB dos municípios da Ompetro e número de empresas atuantes.

### EIXO III – GERAÇÃO DE RIQUEZA

OMPETRO	Prim. PIB (X 1000) R\$	No (X 1000) R\$	Prim. (%) No PIB	Sec. No PIB (X 1000) R\$	Sec. (%) No PIB	Terc. No PIB (X 1000) R\$	Terc. (%) No PIB	Empresas Atuantes 2015
<b>Macaé</b>	49.199,13		0,24%	7.012.528,8	33,63%	7.777.600,35	37,30%	5.944
<b>Campos dos Goytacazes</b>	195.055,36		0,57%	18.227.086,43	53,27%	11.355.320,50	33,19%	10.064
<b>Carapebus</b>	8.248,41		1,53%	236.112,68	43,92%	146.489,59	27,25%	142
<b>Quissamã</b>	24.793,06		1,03%	1.449.279,73	59,97%	652.078,81	26,98%	355
<b>São João da Barra</b>	47.120,03		0,64%	4.209.694,09	57,43%	2.339.156,54	31,91%	790
<b>Cabo Frio</b>	31.836,80		0,30%	4.829.997,01	45,24%	3.870.967,29	36,25%	6.283

<b>Arraial do Cabo</b>	14.792,89	1,84%	230.464,43	28,68%	297.925,09	37,07%	676
<b>Armação dos Búzios</b>	8.402,63	0,37%	952.373,43	41,49%	980.343,51	42,71%	1.792
<b>Rio das Ostras</b>	9.516,11	0,11%	4.295.921,4	49,75%	2.853.215,30	33,04%	3.514
<b>Casimiro de Abreu</b>	9.832,23	0,50%	955.191,51	48,68%	624.401,85	31,82%	919
<b>Niterói</b>	16.635,67	0,06%	6.918.669,2	26,90%	12.858.589,0	50,00%	17884
<b>ERJ</b>	3.013.000,00	0,47%	131.275.000,00	20,57%	422.190.000,00	66,16%	435181

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados extraídos do IBGE cidades.

No eixo III, pretende-se avaliar a capacidade do município de gerar riqueza de acordo com a predominância de cada setor econômico. Natal (2013, p. 53) considera que os lugares dinâmicos da economia mundial capitalista se caracterizam pelo “peso” de seus setores secundários e recentemente pelos seus terciários. Portanto, os dados do setor primário indica uma participação inexpressiva no PIB municipal, não alcançando sequer a participação 2%. Já o setor secundário protagoniza no cenário econômico, seguido do setor terciário.

Tais dados apenas reforçam o que vem sendo relatado na pesquisa, que a indústria do petróleo elevou o desempenho de uma região que anteriormente apresentava um quadro de estagnação econômica, pela monocultura da cana de açúcar. Nesse sentido, esses dados induzem à conclusão de que os municípios da Ompetro são capazes de gerar riqueza. Só que uma análise mais descritiva seria mais interessante no caso de regiões de recursos não renováveis, verificando, por exemplo, se, existe diversificação no setor industrial, ou especialização? Qual o nível de encadeamento da atividade de petróleo com outras atividades? A mão de obra é realmente local ou passou a residir nessas cidades após a contratação?

Por isso que a metodologia de análise de dados dessa região implica necessariamente aferir se a estrutura econômica atual é capaz de garantir o desenvolvimento futuro, quando a riqueza se esgotar. Os dados deveriam dar conta de avaliar, por exemplo, como ficará o adensamento urbano provocado por essa atividade após o fim da era petróleo? Afinal, até que ponto os dados revelam que desenvolvimento econômico apresentado pela Ompetro é, de fato, um reflexo do desempenho das cidades ou somente um transbordamento de uma riqueza?

Tabela 7: Dados relacionados à infraestrutura e pobreza dos municípios da Ompetro

#### EIXO IV- INDICADORES SOCIAIS

##### PARTE 1 – URBANIZAÇÃO E POBREZA

OMPETRO	%Urbanização De Vias Púb. 2010	%Esgotamento Sanitário 2010	% Pop Em Domicílios Com Energia Elétrica 2010	% Pop Em Domicílios Com Coleta De Lixo 2010	% Vulneráveis À Pobreza 2010	% Pop Em Domicílios Com Banheiro E Água Encanada 2010
<b>Macaé</b>	50,10%	82,30%	99,91%	98,83%	17,17%	88,67%
<b>Campos dos Goytacazes</b>	34,20%	57,10%	99,81%	98,65%	35,04%	91,54%

<b>Carapebus</b>	23,70%	78,50%	99,62%	96,97%	24,25%	84,25%
<b>Quissamã</b>	71,60%	85,90%	99,93%	99,08%	33,80%	97,67%
<b>São João da Barra</b>	20,50%	37,30%	99,78%	98,93%	33,45%	96,95%
<b>Cabo Frio</b>	68,70%	82,30%	99,86%	99,13%	25,76%	87,62%
<b>Arraial do Cabo</b>	51,20%	91,10%	100,00%	99,79%	23,61%	93,31%
<b>Armação dos Búzios</b>	25,20%	89,60%	100,00%	98,55%	17,24%	96,31%
<b>Rio das Ostras</b>	60,70%	85,40%	99,90%	99,81%	17,08%	91,90%
<b>Casimiro de Abreu</b>	54,60%	74,70%	100,00%	99,87%	20,70%	98,58%
<b>Niterói</b>	58,80%	91,10%	99,98%	98,63%	11,59%	96,60%
<b>ERJ</b>			99,92%	97,59%	22,26%	94,73%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados extraídos do Atlas Brasil.

Já o eixo IV, parte 1, traz indicadores sociais voltados à urbanização e pobreza. Recapitulando a seção anterior, com a chegada dos empreendimentos do petróleo, o planejamento urbano foi reestruturado, visando atender às demandas da nova dinâmica econômica. Assim, depreende-se dos dados de urbanização, que o crescimento econômico exposto nos três primeiros eixos não se reproduziu com a mesma intensidade na infraestrutura local, nem na efetividade do direito à cidade. É claro que se comparar com a realidade dos municípios de outras regiões do estado, não há muita diferença entre eles, conforme se constata na figura 20:

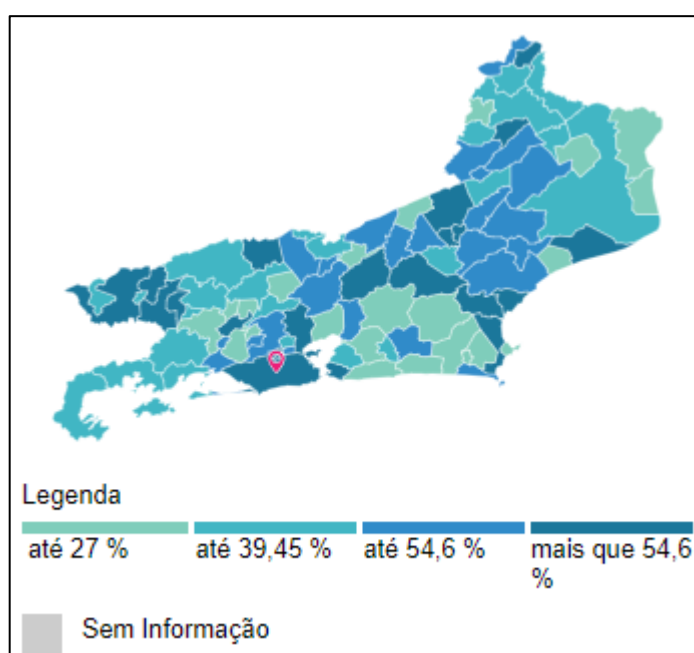


Figura 20: Mapa da porcentagem da urbanização de vias públicas no estado do Rio de Janeiro  
Fonte: IBGE cidades (2010)

Contudo, esperava-se que o petróleo garantisse condições de infraestrutura muito melhores para se viver. Como apontado por Ross (2015) na seção de recursos naturais, uma urbanização “normal” da Ompetro, semelhante às demais regiões fluminenses, revela na

verdade uma urbanização atrasada, dada as enormes receitas que os governos da Ompetro têm coletado.

No tocante à pobreza, os dados também não se mostraram tão favoráveis quanto os indicadores econômicos. Vale ressaltar que em alguns municípios, principalmente os menos prósperos, a vulnerabilidade à pobreza ultrapassa a normalidade, como é o caso de São João da Barra, que possui 32.747 habitantes e 33% deles estão vulneráveis à pobreza. Tendo em vista que o PIB per capita desse município é o maior da região, pode se inferir que existe concentração de renda, denotando que a riqueza existente produz mais concentração de riqueza e conseqüentemente mais pobreza. Outro apontamento importante, é que sete municípios apresentam vulnerabilidade à pobreza acima de 20%, sendo uma porcentagem alta considerando que a maioria dos municípios não chegam à 100 mil habitantes.

Chama atenção o índice de Campos, que, apesar de ser mais sujeita a externalidades negativas por ser muito populosa, apresenta um quadro de 35% de vulnerabilidade à pobreza, muito alto se comparado à Niterói, que é tão populosa quanto. Mais uma razão para reconhecer que a miséria, além de urbana (Natal, 2013), é a pior face da “maldição do petróleo”, e possivelmente o maior desafio das cidades petrolíferas fluminenses, atualmente.

Tabela 8: Dados de trabalho e educação da região da Ompetro

**EIXO IV- INDICADORES SOCIAIS**  
**PARTE 2 – TRABALHO E EDUCAÇÃO**

OMPETRO	Salário Médio Mensal Trabalho Formal (Sal. Min) 2015	Pop. Ocupada 2015	% De Pessoas De 18 Anos Ou Mais Sem Fundamental Completo E Em Ocupação Informal 2010	% da população beneficiada pelo Bolsa Família 2018	Taxa De Escolarização De 6 A 14 Anos De 2010	Matrículas No Ensino Fundamental 2015	Matrículas No Ensino Médio 2015	Nº De Estabelecimentos De Ensino Fundamental 2015
<b>Macaé</b>	7,5	62,70%	21,83%	10,06%	96,90%	32.622	8.079	100
<b>Campos dos Goytacazes</b>	2,6	22,50%	33,87%	19,51%	97,30%	70.112	15.571	329
<b>Carapebus</b>	2,2	15,30%	34,30%	18,95%	98,70%	1.859	401	12
<b>Quissamã</b>	3,0	16,90%	36,50%	18,82%	98,50%	3.260	919	12
<b>São João da Barra</b>	3,7	32,30%	45,16%	23,24%	97,50%	5.673	1.211	40
<b>Cabo Frio</b>	2,1	25,90%	29,63%	12,04%	96,90%	29.882	6.431	95
<b>Arraial do Cabo</b>	2,2	17,70%	29,19%	13,20%	99,20%	4.013	1094	13
<b>Armação dos Búzios</b>	2,1	47,90%	28,96%	11,26%	97,60%	5.870	1629	20
<b>Rio das Ostras</b>	3,9	25,40%	25,23%	12,98%	98,20%	21.002	4477	60
<b>Casimiro de Abreu</b>	2,3	20,00%	31,89%	13,27%	98,50%	6.097	1.992	25
<b>Niterói</b>	3,2	43,00%	14,66%	6,96%	97,00%	56066	19792	239

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados extraídos do IBGE cidades, Ministério do Desenvolvimento Social e Atlas Brasil.

O eixo IV parte 2 levanta indicadores sociais de trabalho e educação. Macaé lidera o ranking do maior salário médio mensal da região e no estado do Rio de Janeiro, de acordo com o IBGE cidades, com o impressionante número de 7,5 salários mínimos. Os demais municípios o salário-médio varia entre 2 a 3 salários. Como se visualiza na figura 21, o norte do estado mostra possuir maior concentração de salários mínimos, acima do padrão das regiões vizinhas, evidenciando a vantagem que o petróleo traz para a região, sobretudo para regiões distantes da capital.

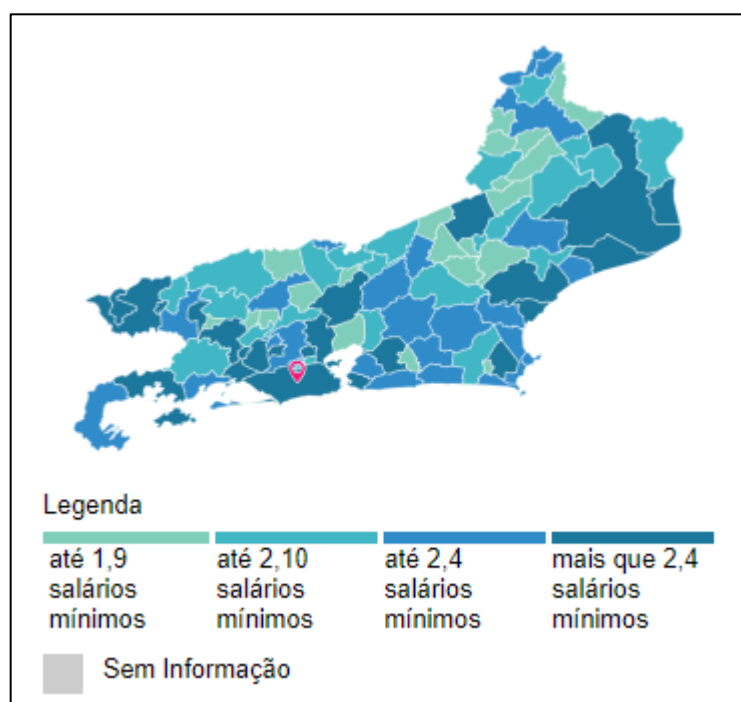


Figura 21: Mapa do salário médio mensal dos trabalhadores formais no estado do Rio de Janeiro  
Fonte: IBGE cidades (2015)

Os números da taxa de ocupação formal são inferiores se comparada à informal sem ensino fundamental, com exceção de Niterói e Macaé, o qual possui o segundo maior número de empresas atuantes da Ompetro, gerando emprego em massa, não só na indústria do petróleo, como em serviços, e administração pública. Campos, no entanto, apesar de possuir o maior número de empresas atuantes, apresenta um dos piores índices de ocupação formal, 22%, além de alta porcentagem de ocupação informal, 33%, reafirmando mais uma vez os efeitos da modernização excludente (Piquet 1990).

A porcentagem da população que recebe benefício do Programa Bolsa Família reforça o quanto a miséria e a pobreza são perpetuadas nas grandes cidades, e o quanto o petróleo ainda não foi capaz de equacionar esse problema. São João da Barra lidera esse ranking, 23% da sua população recebe bolsa família. Campos está na segunda colocação, cerca de 20% da população é contemplada pelo benefício, e mesmo sendo tão populoso quanto Niterói, esse apresenta uma porcentagem bem menor, de 7%.



No tocante à educação, os dados mostram um cenário aparentemente menos crítico, com altos índices de escolarização de 6 a 14 anos, números razoáveis de matrículas e estabelecimentos escolares para níveis estaduais. Não obstante, há que se reconhecer a necessidade de aprofundar a metodologia e avaliar a qualidade da educação, as condições de estudo, estrutura das escolas, qualificação e remuneração dos professores. Em outras palavras, deve-se avaliar se o dinamismo econômico da região está sendo aproveitado para investimento em capital humano, não para cumprimento de metas da educação, mas a população está sendo preparada para o futuro, ou seja, se existe capacitação suficiente para atuação em pesquisa e desenvolvimento, visando internalizar cada vez mais os benefícios do petróleo, principalmente no contexto da crescente era do conhecimento e da atividade econômica da imaterialidade. Deve-se apurar também se o capital intelectual mais qualificado deriva da educação da região ou é importado? Qual tem sido efetivo retorno do investimento em educação para a região do petróleo?

Atualmente, o grande diferencial de países desenvolvidos é o investimento na pesquisa de novas tecnologias, logo, o próximo passo para o desenvolvimento da região vai além de altos números em industrialização e o setor de serviços. O setor de pesquisa e desenvolvimento tem se mostrado essencial para transformar a riqueza do petróleo em uma riqueza intergeracional.

Diante dos dados expostos, o investimento empregado em educação na Ompetro é o bastante para superar a condição de subdesenvolvimento, e reverter as previsões da maldição do petróleo?

Em face de todos os dados levantados, conclui-se que os indicadores estudados são o marco inicial para obter a resposta desta seção, porém por necessitarem de análise mais profunda, podem esconder uma realidade do petróleo ainda mais desigual. Há que se lançar mão de outras metodologias para verificação de resultados mais específicos.

Responder se a Ompetro é região ganhadora ou perdedora através da análise de indicadores econômicos e sociais não é fácil. Apesar de a literatura utilizada ser categórica ao relatar o descompasso entre o desenvolvimento econômico e o social, bem como apontar inconsistências no desenvolvimento econômico, os indicadores nem sempre dão conta de revelar a realidade. Dizer que os dados refletem que a região viveu uma grande transformação econômica é reconhecer o óbvio. Para desmistificar tais dados é preciso enxergar além deles, isso é, além dos efeitos da abundância.

Portanto, de acordo com a análise realizada, pode-se dizer que a região da Ompetro é ganhadora do desenvolvimento econômico, apesar de não se ter podido precisar se esse desempenho continuará o mesmo quando as reservas de petróleo da Bacia de Campos se esgotarem. Pode-se concluir, ainda, que a Ompetro é região perdedora do desenvolvimento social, uma vez que ela tem se beneficiado muito pouco dos ganhos econômicos para a redistribuição de renda, redução da pobreza, a desigualdade social, efetividade do direito à cidade, e o bem viver local.

Em última análise, cumpre salientar que alguns dados foram coletados no ano de 2010, mesmo ano da Lei do pré-sal. Isso significa que é cedo para utilizar apenas indicadores para confirmar a hipótese central da pesquisa, de que e o marco regulatório da Lei do pré-sal favoreceu a exclusão social, Tal hipótese será investigada principalmente da própria leitura e interpretação sistemática da norma e do acompanhamento da eficácia das políticas públicas oriundas dessa regulação. Os dados também refletem o contexto do Censo IBGE 2010, anterior à queda do preço do barril de petróleo, e da deflagração da Operação Lava Jato.

O que se depreende dos modestos ganhos sociais da Ompetro, é que eles continuarão em descompasso com os ganhos econômicos, enquanto não houver uma regulação específica.

## **CAPÍTULO IV – MARCO REGULATÓRIO: ALGUNS APONTAMENTOS AO DESAFIO FLUMINENSE**

Na última seção da dissertação cabe estudar brevemente a definição de regulação, de marco regulatório, tal como a diferenciação das leis mais recentes que trataram da atividade petrolífera no Brasil. Esse panorama permite não só diferenciar o regime de concessão pura, da lei de 1997, do regime de partilha vigente na lei de 2010, como também investigar a hipótese levantada no início da pesquisa, isto é, se houve intenção do legislador e dos governantes em regular o desenvolvimento e qual modelo contribuiu mais para esse fim.

As subseções finais pretendem apresentar as perspectivas para o desenvolvimento através da regulação, e a relação histórica nem sempre harmoniosa do Direito com o desenvolvimento, e o que se pode extrair de proveitoso dessa interdisciplinaridade.

### **4.1 O Atual Marco Regulatório – Lei Do Pré-Sal - 12.351/2010**

Antes da análise do marco regulatório da indústria do petróleo brasileira, é importante reforçar que a Lei do pré-sal nº 12.351/2010 foi instituída para contemplar a realidade do pré-sal, que possuía uma dimensão geológica e produtividade muito maior e a Lei do petróleo nº 9.478/1997 não se mostrava adequada para tratá-la. A produção brasileira diária de petróleo no pré-sal passou da média de aproximadamente 41 mil barris por dia, em 2010, para o patamar de 1 milhão de barris por dia em meados de 2016. Um crescimento de quase 24 vezes.

Enquanto a produção do pós-sal em 1984 contava com 4.108 poços e 41 mil barris por dia, no pré-sal, a produção em 2016 chegou à exploração de 52 poços e 500 mil barris por dia. Outro dado importante, é que no início, a produção do pré-sal era custosa, devido à tecnologia empregada na extração, mas com o conhecimento acumulado e a inovação tecnológica isso mudou. O tempo médio de construção de poços marítimos em 2010 era de 310 dias, em 2015, 128 dias, e em 2016, 89 dias, fazendo com que o tempo de construção de poços de pré-sal tenha sido reduzido em 71% de 2010 para 2016, aumentando a eficiência dos projetos<sup>37</sup>.

Com esses dados, fica evidente que a evolução da produtividade do pré-sal não poderia ser desperdiçada pelos arranjos contratuais decorrentes do regime de concessão na Lei nº 9.478/1997. Nessa Lei, a União ficou obrigada a conceder as áreas a serem exploradas<sup>38</sup>, e com isso atribuiu a propriedade do petróleo ao concessionário, logo, o produto da lavra (lucro) passou a ser de propriedade do concessionário<sup>39</sup> (Lima, 2011, p. 20). Isso limitaria as possibilidades de lucro do pré-sal para a nação, sobretudo, para o atendimento do interesse público e destinação dessas riquezas voltadas para o desenvolvimento nacional e regional.

---

<sup>37</sup> Informações extraídas do portfólio da Petrobras, disponível em <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/pre-sal/>

<sup>38</sup> Lei nº 9.478/1997 - Art. 23. As atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural serão exercidas mediante contratos de concessão, precedidos de licitação, na forma estabelecida nesta Lei, ou sob o regime de partilha de produção nas áreas do pré-sal e nas áreas estratégicas, conforme legislação específica.

<sup>39</sup> Lei nº 9.478/1997 - Art. 26. A concessão implica, para o concessionário, a obrigação de explorar, por sua conta e risco e, em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade desses bens, após extraídos, com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes.

Já o regime de partilha de produção nacional, instituído na Lei do pré-sal nº 12.351/2010, de acordo com Lima (2011, p. 49, 50), inova em relação aos regimes de partilha de produção existentes no mundo. Nessa lei, não há um percentual mínimo do excedente em óleo que cabe ao Estado, como ocorre nos regimes de partilha de outros países. Além disso, o Estado não precisa ser investidor nem correr riscos<sup>40</sup>, pois apesar de a propriedade do petróleo ser estatal, ao mesmo tempo, permite-se que as empresas gerenciem e operem as instalações para produção de um determinado campo (Lima, p. 2011, p. 13).

Outro ponto relevante da Lei, é que o Estado detém a maior parte do excedente do petróleo, constituindo uma obrigação do Estado recebê-lo fisicamente e comercializá-lo. Por isso que se identifica neste último formato, de regulação da exploração do pré-sal, oportunidades, como a redução de externalidades negativas nas regiões produtoras.

Tolmasquim (2011, p. 294) salienta que o regime de concessão atual, da Lei nº 9.478/1997, permanece em vigor nas outras bacias petrolíferas fora do pré-sal e do pré-sal que já foram concedidas.

O quadro 2 sistematiza as diferenças dos citados marcos regulatórios:

Quadro 2: Comparação sintética entre o modelo de concessão pura, de antes do pré-sal e o regime de partilha, depois do pré-sal.

Modelo contratual	Implicações aos investidores contemplados na licitação	Implicações para a União	Principais efeitos
<p><b>Regime de concessão pura – Antes da descoberta da camada pré-sal (Lei nº 9478/1997)</b></p>	<p>Tornam-se proprietários do petróleo e gás natural provenientes da atividade da sua exploração e produção, que é o produto da lavra, consistente nos volumes de produção de petróleo e gás. Como contrapartida, firmam compromissos e obrigações contratuais, como o pagamento de participações governamentais e tributos.</p>	<p>Permanece com a titularidade das reservas de petróleo e gás em todo território nacional, bem como permanece com a propriedade do petróleo e gás natural no subsolo.</p>	<p>Estímulo à concorrência, incluindo novos agentes, privados e estrangeiros.</p> <p>Porém, não se mostrou adequado para o pré-sal já que cabe ao concessionário a totalidade dos riscos e do produto da lavra de sucesso e o pré-sal possui um risco exploratório baixo e altamente rentável, retirando da União a maior participação nos resultados e maior controle da riqueza potencial.</p>

<sup>40</sup> Lei nº 12.351/2010 - Art. 5º. A União não assumirá os riscos das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção decorrentes dos contratos de partilha de produção.

<b>Regime de partilha de produção – Destinados aos blocos do pré-sal e áreas estratégicas – (Lei nº 12.351/2010)</b>	Exerce por sua conta e risco a exploração avaliação, desenvolvimento e produção, porém reparte parcela da produção com a União.	Além da formatação já existente, a União, por intermédio de fundo específico, poderá participar dos investimentos nas atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção na área do pré-sal e em áreas estratégicas, caso em que assumirá os riscos correspondentes à sua participação.	Aumenta a maior participação da União nos resultados e maior controle da riqueza potencial, através da criação do Fundo Social, separando as receitas orçamentárias como fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional.
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaboração própria, a partir da redação das Leis nº Lei nº 9478/1997 e 12.351/2010

Todavia, em que pese o quadro comparativo detalhado demonstrando os benefícios para a nação através da Lei do pré-sal, o regime jurídico de partilha tem passado por alterações, numa tendência à redução da participação estatal e internacionalização maior da atividade petrolífera nacional. A alteração Lei do pré-sal nº 12.351/2010 torna facultativa à Petrobras o direito de preferência para atuar como operador e possuir participação mínima de 30% nos consórcios formados para exploração de blocos licitados, no regime de partilha de produção. O quadro 3 ajuda a perceber a diferença da redação original e a modificada:

Quadro 3: Comparação entre a redação original e a modificação na Lei do pré-sal sobre a obrigação da Petrobras na exploração nos blocos de pré-sal.

<b>REDAÇÃO ANTERIOR À ALTERAÇÃO LEGISLATIVA</b>	<b>REDAÇÃO POSTERIOR À ALTERAÇÃO LEGISLATIVA</b>
Art. 4º A Petrobras será a operadora de todos os blocos contratados sob o regime de partilha de produção, sendo-lhe assegurado, a este título, participação mínima no consórcio previsto no art. 20.	Art. 4º O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), considerando o interesse nacional, oferecerá à Petrobras a preferência para ser operador dos blocos a serem contratados sob o regime de partilha de produção. (Redação dada pela Lei nº 13.365, de 2016)

Fonte: Elaboração própria

Isso significa que a atuação do Brasil não será mais obrigatória, de permanecer como operadora de blocos que o país não considere estratégico. Apesar de, aparentemente, essa alteração visar evitar o risco de desperdícios de esforços em exploração estrategicamente menos vantajosa, a redação anterior conferia ao Estado mais opções de investimentos decorrentes da exploração dos blocos do pré-sal, e se adequa mais ao perfil de países em desenvolvimento.

Cabe salientar que essa modificação aumenta a participação do capital privado internacional, levando em conta o dinamismo do ambiente de negócios e empresarial (Tolmasquim, 2011). Contudo, coibir os excessos praticados pelo mercado na exploração dos blocos de pré-sal não constitui também um dever estratégico do Estado, sobretudo no contexto de desenvolvimento dos países periféricos?

Como Tolmasquim (2011) discorre:

O petróleo do pré-sal pode se tornar, ainda, em um contexto mais amplo, um elemento diferenciado de relações internacionais na negociação de acordos e defesa dos interesses do Brasil, devido ao papel estratégico do petróleo e seus aspectos geopolíticos. (Tolmasquim, 2011, p. 294)

Além disso, embora a recente desobrigação de exploração pela União pareça ser uma das soluções mais eficientes para conter o quadro crítico, poderia se pensar em outras medidas que não necessariamente reduzisse as possibilidades estratégicas do pré-sal para o Estado.

Daí a importância da regulação petrolífera nacional de manter o perfil do Estado como indutor de desenvolvimento, enfatizando sua relevância não só como mediador passivo do mercado internacional, mas também coibindo os excessos praticados pelo mercado pautado na dinâmica hegemônica, protegendo seus interesses nacionais:

A disponibilidade de recursos petrolíferos e energéticos se constitui em uma vantagem comparativa da economia brasileira e que deve se traduzir idealmente em ganhos de competitividade sistêmica e no aproveitamento da renda petrolífera para projetos que permitem garantir um patamar mais alto de desenvolvimento econômico e social. (Tolmasquim, 2011, p. 289)

As elucidações expostas sobre o direcionamento do atual marco regulatório, e suas modificações, se preocuparam em revelar a grandeza do pré-sal, sendo necessária uma regulação que corresponda ao seu potencial para o desenvolvimento da nação, e se Brasil não se apropriar do excedente econômico, outros países se apropriarão dos recursos do pré-sal brasileiro, uma das últimas grandes fronteiras mundiais do petróleo (Lima, 2011).

## **4.2 Definição De Marco Regulatório**

A definição de marco regulatório prescinde, primeiramente, do entendimento, em apertada síntese, do conceito de regulação estatal. Trata-se de uma forma de intervenção indireta do Estado na ordem econômica em detrimento da intervenção direta na economia, permitindo o equilíbrio do mercado, de acordo com o interesse público.

Aragão (2001) define regulação como

(...) conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionais, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da liberdade privada ou meramente indutiva, determina, controla, ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses em direções socialmente desejáveis. (Aragão, 2001, p. 74)

De acordo com Di Pietro (2009, p. 22), a regulação não se restringe a atividade econômica, podendo abranger outras áreas, sendo o eixo econômico uma das vertentes e por isso fala-se em regulação econômica e social, pois “a intervenção estatal no âmbito econômico corresponde sempre à promoção de valores sociais” (Justen Filho, 2008, p. 532). Sem falar que objeto da regulação em sentido amplo é sociedade como um todo, como resultado do necessário atendimento do interesse público (Ferreira, 2017, p. 117).

Isso revela pertinência para o tema em estudo, pois ele não se limita a analisar o marco regulatório da indústria do petróleo, mas qual o impacto dessa atividade no desenvolvimento regional da Ompetro. Na verdade, a regulação econômica é o eixo central da pesquisa, em razão do papel que a economia ocupa hoje na configuração do Estado, mas a pesquisa pretende ir além, e identificar na regulação econômica da atividade petrolífera o viés de desenvolvimento socioeconômico, e como seria a proposta de regulação do desenvolvimento das regiões produtoras. Além disso, é de se observar que o interesse público de um setor tão importante mundialmente, como o petrolífero, não se restringe à atividade empresarial, pois não só a ordenação de normas, mas a sua mutabilidade, são características essenciais da

regulação (Ferreira, 2017, p. 116). Nesse sentido, qual tem sido o interesse público da regulação indústria do petróleo?

As agências reguladoras são entidades pela qual o Estado atua indiretamente na economia, dispondo de normas técnicas para desenvolver suas atividades regulatórias (Aragão, 2001). Como mencionado no primeiro capítulo da pesquisa, a ANP foi instituída com o escopo de regular o mercado da indústria do petróleo, mas outras agências reguladoras vêm sendo instituídas, visando regular outros tipos de atividades, especialmente da ordem social, como, por exemplo, a ANA – Agência Nacional de Águas (Di Pietro, 2009, p. 26).

O marco regulatório é um instrumento jurídico da regulação estatal, que se caracteriza pelo conjunto de normas setoriais e técnicas, elaborada pelo próprio Estado e/ou instituições que o representem, caso das agências reguladoras, estabelecendo condutas, diretrizes, princípios, programas e objetivos da atividade regulada, podendo esse marco regulatório estar normatizado em um só documento legislativo e/ou desmembrado. A necessidade de um marco regulatório decorre da complexidade crescente dos mercados e da atividade econômica em si, e como explica Ferreira (2017):

(...) a regulação estatal passa por um contínuo processo de especialização setorial da própria atividade, e dos entes ou órgãos incumbidos de desenvolvê-la. A Administração Pública vive o desafio de ordenar esta complexa tarefa que, cada vez mais, é multifacetada, pois as redes normativas que vão se formando, devem cumprir com sua função tecnicista e específica, sem deixar de lado a sua necessária integração e adequação ao todo, ou seja, ao sistema jurídico em geral. (Ferreira, 2017, p. 120)

### 4.3 Abrangência Do Atual Marco Regulatório

Pretende-se nesta seção, identificar como a União, estados e municípios são contemplados, pela Lei do pré-sal nº 12.351/2010, seja de forma direta, através do recebimento de rendas petrolíferas, ou por meio de políticas públicas de desenvolvimento social e regional.

No tocante às rendas petrolíferas, os municípios são destinatários de *royalties* da produção de petróleo sob o regime de partilha de produção. Quando a produção ocorrer em terra, rios, lagos, ilhas lacustres ou fluviais, o repasse será de 10% para os municípios produtores, e 5% para os municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo. Quando a produção ocorrer na plataforma continental, no mar quando a produção ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva, será destinado 5% para os municípios confrontantes e 2% para os afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo. Os municípios também recebem porcentagem dos fundos especial e social.

Os estados também recebem *royalties* da produção de petróleo sob o regime de partilha de produção, sendo que, quando a produção ocorrer em terra, rios, lagos, ilhas lacustres ou fluviais, o repasse será de 20% para os estados produtores. A produção na plataforma continental, no mar quando a produção ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva, garante o repasse de 22% para os estados confrontantes. Além disso, os estados recebem parte dos fundos especial e social.

Depreende-se da Lei do pré-sal nº 12.351/2010, que a única referência feita aos estados e municípios foi no contexto de distribuição de rendas petrolíferas, tendo o marco regulatório se restringido a detalhar a partilha entre eles, fazendo diferenciação entre os produtores e confrontantes, não especificando critérios de gestão das rendas petrolíferas em

seus respectivos territórios, tampouco traçou diretrizes próprias para o planejamento urbano regional através dos recursos auferidos.

No que tange à União, nota-se que a Lei do pré-sal nº 12.351/2010 considera suas diversas funções, ora como ente federado, quando é destinatário da distribuição das rendas petrolíferas; ora como Estado empreendedor da atividade petrolífera, quando a União por intermédio de fundo específico participa dos investimentos nas atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção na área do pré-sal e em áreas estratégicas, assumindo, inclusive, os riscos correspondentes à sua participação; ora como ente soberano, representante dos interesses do Estado brasileiro, como proprietária do petróleo, por exemplo, quando cria o Fundo Social, pela Presidência da República, constituindo poupança pública de longo prazo com base nas suas receitas auferidas.

#### **4.4 Características Do Marco Regulatório**

Após analisar o marco regulatório sob a perspectiva dos entes federados, nota-se que ele ainda precisa de regulamentações por Decretos, Resoluções, Portarias e modelos de contratos, a fim de alcançar seus objetivos centrais, que conforme Tolmasquim (2011) são:

Sustentabilidade dos investimentos, (...) pelo novo paradigma geológico e a mais importante fronteira de exploração da indústria petrolífera mundial;

Repartição equilibrada da renda petrolífera com respeito aos parâmetros de risco-prêmio entre a União e as empresas contratadas, bem como no que concerne aos parâmetros de custos-benefícios entre os Estados e Municípios produtores e os demais entes da Federação na repartição das participações Governamentais;

Formulação de diretrizes que visem à extensão dos impactos econômicos da atividade petrolífera, os quais vão muito além do setor energético e envolvem a necessidade de articulação com as políticas macroeconômica, industrial, tecnológica, ambiental, externa etc. (...) uma vez que o adensamento da cadeia produtiva do petróleo no Brasil poderia expandir os benefícios socioeconômicos para além das fronteiras de influência econômica direta das províncias do pré-sal. (Tolmasquim, 2011, p. 289, 290).

Esses objetivos centrais do marco regulatório reitera o que vem sendo colocado ao longo deste trabalho, que ainda não há tratamento específico para o desenvolvimento socioeconômico das regiões petrolíferas, constituindo uma meta futura, que depende de conjuntura política e econômica favorável. A Lei do pré-sal, portanto, é voltada para a regulação da indústria do petróleo, se preocupando com seus desdobramentos, mas não se dedica a ir além e apontar estratégias para os desdobramentos provocados pela exploração do petróleo, e como se verificou ao longo do trabalho, essa lacuna traz consequências, demonstrando-se imperiosa a sua regulação.

#### **4.5 Como Essa Regulação Deveria Ser Pensada**

Antes de abordar o tema da última parte do capítulo, vale esclarecer que o presente trabalho indicará proposições preliminares, baseada nos principais autores do estudo, para a regulação do desenvolvimento de regiões petrolíferas, e ao invés de esgotar o tema, será o

ponto de partida para as próximas pesquisas, devido à complexidade do assunto, que demandaria atenção exclusiva.

O direito ao desenvolvimento é o fundamento jurídico para se concretizar regulação do desenvolvimento. Esse direito decorreu dos direitos da terceira dimensão, reflexos das necessidades históricas da atualidade e nos termos definidos por Silveira e Sanches:

(...) situa-se dentro do paradigma da solidariedade, no qual se pode falar na convergência de sujeitos como o poder público, o sujeito particular, as empresas e a coletividade como ao mesmo tempo sujeitos desses direitos e responsáveis pela sua proteção e concretização. (2016, p. 148):

Os autores enunciam que o direito ao desenvolvimento está inserido no postulado fundamental do direito humano que visa através da sua efetividade reunir aplicação plena dos direitos civis, políticos, direitos econômicos, sociais e culturais. A Declaração ao Direito ao Desenvolvimento, da Organização das Nações Unidas – ONU, proclamada em 1986, consolidou esse entendimento, elevando o direito ao desenvolvimento à categoria de inalienável, conforme assim dispõe no artigo 1º:

§1º O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

Para North (2007), o desenvolvimento é um processo de transformação da ordem social de um determinado país que enseje a transição de uma ordem social de acesso limitado para uma ordem social de acesso aberto. Ferreira (2006) identifica nessa definição um ponto fundamental: o desenvolvimento é um processo inserido em um espectro e pode no curso do tempo evoluir, permanecer estagnado ou mesmo retroceder.

E a contribuição do Direito nesse processo pode ser efetiva no sentido de concretizar políticas públicas através da regulação do desenvolvimento, e não é de hoje essa estreita relação entre o Direito e desenvolvimento, sendo pertinente trazer seu histórico até momento atual. Ferreira (2006) relata que o triunfo do constitucionalismo e do Estado de Direito no século XIX foram fundamentais para que a importância do Direito passasse a ser avaliada no processo de desenvolvimento. Apenas no século XX surgiu uma disciplina acadêmica para estudar a relação entre o direito e o desenvolvimento. Neste sentido, a década de 1960 marcou o início da defesa, pelas organizações internacionais, da adoção de reformas jurídicas que favorecessem a aceleração do processo de desenvolvimento.

Trubek (2009) identifica três visões principais de compreensão da relação do Direito e desenvolvimento, em ordem cronológica de surgimento, que foram reflexos das principais receitas reformistas econômicas:

(i) o Direito como um instrumento para promover o desenvolvimento, decorrente do pós-segunda guerra mundial, incentivado pela necessidade de reconstrução, pela autodeterminação dos povos e pelo triunfo do pensamento keynesiano e do Estado de bem-estar social (*welfare state*). Esse movimento pretendia se estender aos países subdesenvolvidos, embora na América Latina tenha sido duramente criticado pelos autores filiados à teoria da dependência, para os quais o transplante de tais estruturas significava, em verdade, entraves disfarçados ao desenvolvimento de países periféricos. Décadas depois, em 1970, esse movimento foi considerado exaurido pelos próprios autores, em virtude da modelo da superação do keynesiano e com o advento do modelo neoliberal, que eliminou o modelo



intervencionista do Estado, para dar lugar a novos tempos advindos depois do Consenso de Washington.

(ii) o Direito como barreira ao desenvolvimento econômico;

Essa visão ganhou força na década de 1990, e compreendia que o Direito podia ser um entrave ao desenvolvimento econômico, ou seja, os marcos normativos e regulatórios e a sua aplicação podem significar amarras que impedem a inovação tecnológica e que afastam o investimento. O marco regulatório da Lei do pré-sal apesar de ser de 2010, ainda expõe essa preocupação: de um lado, garante a atuação do Estado empreendedor e garantidor dos interesses estratégicos nacionais, mas de outro, revela o temor da fuga de investimentos estrangeiros, procurando no teor normativo sempre transparecer um ambiente seguro, confiável e atrativo para atividade petrolífera internacional.

Ferreira (2006) relembra a preocupação no Brasil com o impacto negativo do Direito, sobretudo, com a intervenção estatal na economia por meio das instituições formais jurídicas:

(...) fez com que a ênfase do discurso sobre Direito e desenvolvimento coincidissem com o discurso privatista e não intervencionista neoliberal, favorável, em última análise, à auto-regulação da economia. Sempre é bom lembrar que, para os neoclássicos, crescimento econômico é sinônimo de desenvolvimento, ainda que tal afirmação tenha sido desbaratada pelo argumento de Schumpeter há quase um século. (Ferreira, 2006 p.29)

Assim, como foi demonstrado, esse período reformista que alterou a relação do Direito e desenvolvimento é bastante recente, e ainda pode ser percebido nas normas regulatórias do Brasil da atividade econômica. O Estado figurou por anos nas normas regulatórias de atividade econômica, como uma espécie de árbitro de um jogo do mercado global, em que a ele cabia somente coibir excessos e manter a competitividade da atividade regulada, ainda que gerasse mais concentração de renda e desigualdade social no seu território. As últimas décadas, portanto, expressaram anos de descompromisso sistemático do Estado brasileiro, enquanto gestor público, com objeto social, sobrecarregando com isso o Poder Judiciário, com demandas que poderiam muito bem estar contempladas numa regulação apropriada.

(iii) o Direito como uma estrutura que facilite as decisões privadas.

O terceiro momento compreende o papel do Direito, na sua relação com o desenvolvimento, como uma estrutura que facilita as decisões privadas. A construção e o aprimoramento de regras jurídicas eficientes para regular a atividade econômica, mais complexa a cada momento, são ressaltadas por esta linha de análise. O aprimoramento das instituições formais, no sentido do pensamento de North, de cunho jurídico, com ênfase na preocupação em garantir efetiva proteção jurídica à propriedade e aos contratos é compreendido como uma forma de proteger a higidez dos mercados, facilitando o afluxo de investimento e a evolução da inovação tecnológica.

De acordo com Trubek, (2009), esta terceira onda concentra-se no desenvolvimento do Estado de Direito (*rule of law*) nos países emergentes, mantendo, contudo, características criticáveis, em função da manutenção do modelo ocidental (e idealizado) no qual o núcleo duro do Estado de Direito é um Judiciário independente que aplica regras neutras de forma objetiva e acredita que a criação de tal instituição alcançará, de forma direta e sem maiores problemas, um vasto leque de objetivos, desde o desenvolvimento do mercado até a atenuação da pobreza.

Ferreira (2006) observa que o principal problema observado das redefinições da relação entre o Direito e desenvolvimento reside na dicotomia que prevaleceu no debate:

(...) de um lado, o Direito como um instrumento de mudança de comportamentos para que o Estado promova a aceleração do processo de desenvolvimento, criando novas instituições que avancem na regulação econômica e social; e de outro lado, o Direito como uma estrutura neutra, que aceite, na prática, a desregulação e a auto-regulação, fruto de um Estado mínimo, que assim se compreenda. (Ferreira, 2006, p. 30)

Na visão do autor, atualmente, o debate sobre Direito e desenvolvimento parece evoluir para a aplicação de raciocínios pouco baseados em lógicas macroeconômicas, abandonando o debate entre keynesianismo e neoliberalismo. Os pesquisadores estão mais ocupados em encontrar os limites para a atuação do Estado por meio do Direito, observando, na prática, até em que ponto haverá mudanças efetivas econômicas e sociais por esta intervenção, sendo, portanto, inegável que o Direito é um aliado do desenvolvimento, e que mesmo não sendo ciência mais importante para superar a condição de subdesenvolvimento, é capaz de fornecer instrumentos eficazes, se associados a outros estudos interdisciplinares.

Como colocado no início da seção, as proposições ora expostas não têm a intenção de apresentar uma solução jurídica milagrosa para o desenvolvimento regional, mas acredita-se que a regulação do desenvolvimento pode dar um passo adiante, captando uma realidade social que não é retratada por indicadores econômicos. O pensamento de Sen (2010) caminha nessa direção mesma direção:

Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele. (SEN, 1999, p. 28).

É por essa razão também que é preciso que a regulação do desenvolvimento regional seja estruturada pelas dimensões econômica, social e ambiental, sob o viés da garantia da justiça intergeracional, anteriormente tratada. O direito ao desenvolvimento sob a perspectiva econômica deve se articular com uma política macroeconômica, industrial, tecnológica e de desenvolvimento que “compatibilize crescimento econômico com equidade social”, como enuncia Sicsú, Paula e Michel (2007, p. 508).

Na perspectiva social, apesar de da criação do Fundo Social, há que se ampliar o espaço normativo para o viés dedicado a redução da pobreza e desigualdade social, uma vez que a mera instituição de mecanismos de mitigação da exclusão social ainda não é suficiente para inibir os efeitos perversos da globalização dominante, ou da “globalização perversa” denominada por Santos (2001, p. 24), sobre os países periféricos. Por isso, é preciso pensar estruturas e instituições que tragam efetividade ao objeto social e que reduzam os contrastes socioeconômicos desses municípios.

Com relação à regulação pela dimensão ambiental, ela deve buscar concretizar compromissos assinados pelo Brasil em tratados internacionais preocupados com o aquecimento global, deve ratificar o compromisso de produzir e consumir o petróleo de forma consciente e preocupada com os ecossistemas, de modo que seja possível a autorreparação ou capacidade de adaptação, após o fim da era do petróleo.

Para encerrar, as proposições ora levantadas mostram que é apenas o começo de um longo estudo, que precisa de maior aprofundamento teórico para dar suporte ao tema núcleo da dissertação, mas o que já se pode inferir é que há fundamento teórico para a construção de um marco regulatório do desenvolvimento de regiões petrolíferas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta dissertação, procurou-se investigar se a regulação atual, prevista no marco regulatório, instituído depois do pré-sal, a Lei nº 12.351/2010, contempla o desenvolvimento socioeconômico das regiões produtoras de petróleo, dimensionando os efeitos da ausência de uma regulação específica do desenvolvimento regional da Ompetro – Organização dos Municípios Produtores de Petróleo, situados na Bacia de Campos, no estado do Rio de Janeiro.

Inicialmente, serviu de suporte teórico a evolução da indústria do petróleo brasileira, passando por seus marcos temporais, legais e institucionais, desde o cenário de escassez da produção de petróleo na década de 1930, na Bahia, sem grandes perspectivas de produções comerciais de petróleo, até a abundância decorrente da descoberta das reservas na camada pré-sal na Bacia de Campos, momento significativo na história do país. A partir daí, o Brasil alcançou números impressionantes em termos de produção, lucro, ganhos econômicos e tecnológicos, cenário que o colocou em destaque na produção internacional de petróleo, sendo referência mundial na exploração de petróleo em águas profundas e ultraprofundas.

Após relatar o cenário econômico nacional que se desencadeou pelo novo paradigma geológico, buscou-se analisar desenvolvimento das cidades integrantes da Ompetro, nas duas últimas décadas. Para isso, foi preciso contextualizar brevemente o quadro de estagnação econômica dos municípios em estudo, antes da produção comercial de petróleo. Municípios que no período colonial eram bastante dinâmicos pela atividade agrícola da monocultura da cana de açúcar, após o fim desse período se mostraram em dificuldade de retomar o crescimento passado.

Toda a trajetória do desenvolvimento dos municípios da Ompetro foi abordada, a migração por conta do aquecimento da dinâmica econômica, o adensamento urbano provocado ao longo dos anos, o aumento de empreendimentos interessados na produção, especulação imobiliária, o aumento da autonomia dos municípios instituído pela Constituição de 1988, que possibilitou emancipações e criação de novos municípios, muito motivadas pelas altas rendas do petróleo que passaram a circular na região e ser destinada aos governos locais.

Foi relatado o contexto histórico da criação da Ompetro, em 2001, fortalecendo a aliança de municípios das mesorregiões de governo do Norte Fluminense, Baixadas Litorâneas e 2006 a inclusão de Niterói, integrante da região metropolitana, vizinho da zona principal de produção, visando promover um diálogo de iguais no mundo do petróleo. Mostrou-se os efeitos advindos dessa nova região política, destacando-se sua atuação na articulação para bloquear alterações legislativas que incluíssem no rateio das receitas petrolíferas o Distrito Federal e estados não produtores.

Demonstrou-se através de dados expressivos a prosperidade da região especialmente após da descoberta do pré-sal, sendo inclusive comparada a um país da OPEP em ganhos econômicos. Outro fator que favoreceu o crescimento virtuoso foi o contexto internacional do boom das *commodities*. Diante das disputas federativas pelos *royalties*, foi oportuno avaliar o perfil de industrialização dessa região, e se o efeito positivo da abundância da riqueza mineral realmente estava sendo investida no desenvolvimento regional. Descobriu-se que a atividade de petróleo da região possuía o perfil de ilhas de produtividade econômica, cuja característica principal era a especialização funcional, sem grandes conexões ou encadeamento com outras atividades econômicas.

A queda do preço do barril de petróleo mundial e outros eventos econômicos internacionais revelaram não só a fragilidade do elo produtivo econômico da Ompetro, como também expôs uma gestão petrorrentista dos municípios, que colocou em cheque a dependência financeira de transferências externas e a incapacidade de alguns municípios de se

auto sustentar. Vale dizer que, embora a crise tenha afetado bastante a produção, a região se manteve na liderança nacional.

Os efeitos da urbanização alinhada com os empreendimentos transnacionais foram expostos, principalmente no tocante à desigualdade de moradia e condições de habitação, que alocou os melhores qualificados nos melhores locais e os sem qualificação em locais menos favorecidos, ficando muito clara a divisão entre a cidade planejada versus cidade livre. Tudo isso evidenciou a subordinação do planejamento e desenvolvimento regional à lógica do mercado e do capital estrangeiro, que está longe de recuar, se mostrando um desafio para a Ompetro.

A revisão teórica conceitual trouxe para o estudo o cenário internacional, inicialmente pela perspectiva dos recursos naturais, e o quanto historicamente se depositava expectativas sobre essa vantagem comparativa para o desenvolvimento econômico de uma nação. Contudo, isso não passou de uma mera expectativa para os países periféricos, sendo exceção àqueles que superaram a condição de subdesenvolvimento através dos recursos naturais. Razão pela qual se denominou como maldição do petróleo o cenário em que a riqueza mineral, não só não propiciou o desenvolvimento esperado, como em alguns casos acentuou a pobreza.

As razões para essa maldição incluem o aumento do consumo de petróleo de países centrais e o direcionamento para economias emergentes, como o Brasil, tendo em vista o perfil instável e antidemocrático dos países do Oriente Médio, de onde mais se exportava petróleo. Outra razão seriam a má gestão dos governos nacionais e ausência de transparência e instituições fiscalizadoras fortes democraticamente. Além disso, ponderou-se algumas contradições que não necessariamente colocam os países periféricos como os únicos responsáveis pela sua maldição.

Abordou-se sucintamente as principais formas de aproveitamento dos *royalties*. Algumas formas são aceitáveis no contexto regulatório brasileiro, como a reparação de externalidades negativas através do Estado, e a garantia da justiça intergeracional, como é o caso da criação do Fundo Social na Lei do pré-sal, uma poupança pública que reservará recursos para saúde, educação, cultura, esporte e desenvolvimento regional. Outras formas de aproveitamento se mostraram inviáveis no Brasil, pois centralizam a responsabilidade da reparação das externalidades negativas ao ente privado.

A regulação que aproveita os *royalties* através da parceria entre o ente público e o privado, apesar de não ser ideal, se mostrou realista e pertinente, visando atender aos interesses estratégicos da nação, sem promover a fuga de investimentos, que não é interessante para uma economia emergente.

As experiências internacionais para o aproveitamento das rendas petrolíferas trouxeram grandes inspirações, como a Noruega, e exemplos que não foram tão bem sucedidos. A Noruega, sem dúvidas, é o melhor exemplo, pois nos dias atuais já usufrui da renda do seu fundo de petróleo, podendo garantir a perpetuação dos benefícios do petróleo para as próximas gerações. A Venezuela na década de 1970 tinha grandes expectativas para superar o subdesenvolvimento através do petróleo, porém atualmente apresenta quadro econômico crítico, fruto da gestão antidemocrática, avessa a negociações com países centrais. Tais exemplos sem dúvida permite repensar estratégias para o Brasil. O caso da Angola é muito semelhante ao do Brasil, pelo tipo de produção de petróleo de ambas serem *offshore*, embora tenha se mostrado muito mais dependente da indústria do petróleo.

Por último, na revisão teórico conceitual, foi mostrada as características de uma região ganhadora/perdedora, sendo ganhadora aquela que aproveita as ondas de dinamismo econômico em prol do seu desenvolvimento. Nesse sentido, existem fatores que dificultam estruturalmente isso de ocorrer, como o planejamento urbano pensado na lógica do mercado e dos empreendimentos instalados, a prática clientelista, usando da autonomia municipal para

burlar uma regulação nacional, direcionando regras e recursos a seu favor, mediante a “prefeiturização” da gestão das rendas petrolíferas.

Após a conceituação teórica de região ganhadora/perdedora, foram trazidos indicadores econômicos e sociais que evidenciaram ao final que a região é ganhadora do desenvolvimento econômico, a despeito de não se mostrar preparada para o período pós fim do petróleo, e perdedora do desenvolvimento social por apresentar um desempenho a quem dos ganhos econômicos e do grande volume de riqueza que circula na região, o que pode significar que os dados muito econômicos muito positivos não derivam, necessariamente de um desenvolvimento planejado e endógeno, mas de um transbordamento de uma riqueza abundante. O estudo revelou, inclusive, a desigualdade entre os próprios municípios da Ompetro, na medida em que alguns municípios se beneficiaram muito mais com os ganhos econômicos do que outros, nos últimos anos.

O estudo finalizou a pesquisa conceituando regulação e marco regulatório, como uma forma de atuação indireta no estado na atividade econômica, através de normas, leis, diretrizes, compiladas no mesmo documento normativo ou não, fiscalizadas pelo Estado diretamente, ou pela ANP – Agência Nacional do petróleo, responsável pela regulação técnica da indústria do petróleo nacional e pela arrecadação e repasse das rendas petrolíferas.

Analisando efetivamente a Lei do pré-sal nº 12351/2010, percebeu-se muito claramente que não foi intenção do legislador regular o desenvolvimento regional das cidades petrolíferas, e que, ainda que a referida Lei dependa de outras normas para concretizá-la, elas pouco irão contemplar o desenvolvimento socioeconômico. A Lei do pré-sal cuidou principalmente de adequar a regulação ao pré-sal para um novo modelo de regime de partilha, em que a União pudesse se beneficiar não só como ente federado, mas como investidor. A despeito dessas novidades, a Lei já sofreu alterações na redação original que afasta a atuação estratégica do Estado na camada pré-sal, fruto de desdobramentos do cenário político nacional atual.

Por último, mas não menos importante, ficou demonstrado que é possível pensar uma regulação do desenvolvimento das regiões de petróleo, tendo sido colocado no breve estudo, a evolução histórica da relação do Direito e desenvolvimento, que avançou para atualmente encontrar os limites para a atuação do Estado por meio do Direito, observando, na prática, até em que ponto haverá mudanças efetivas econômicas e sociais por esta intervenção.

Para concluir esta dissertação, é preciso reconhecer a revolução trazida pela indústria do petróleo à região da Ompetro, sem deixar de observar a desigualdade social camuflada pelos altos indicadores econômicos da região, e apontar um caminho através da garantia de um instrumento normativo regulatório de desenvolvimento, para a inserção efetiva do objeto social na indústria do petróleo nacional.

## REFERÊNCIAS:

ARAGÃO, A. S. **O conceito jurídico de regulação da economia.** In: Revista de direito administrativo & constitucional. Curitiba: Juruá, n. 6, 2001. p. 59 – 74

BARMA, B; et al. **Rents to riches? The political economy of natural resource led development.** Washington DC: The World Bank, 2012.

BELLINI, J.H; STEPHAN, I. I. C. **O Reordenamento Territorial Nos Territórios Do Petróleo.** Disponível em <http://6cieta.org/arquivos-anais/eixo5/Juliana%20Higa%20Bellini,%20Italo%20Caixeiro%20Stephan.pdf>. Acesso em: 4 Maio 2018

BIRDSALL, N.; Et al. **Natural resources, human capital, and growth.** In: Auty, R. M. (Ed.) Resource abundance and economic growth. New York: Oxford University: 2001. Press, p. 57-75.

BRANDÃO, C. A. **Sistematização das principais Dinâmicas e Transformações Territoriais Recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial.** Brasília: Ipea, 2017.

BRANDÃO, C; FERNÁNDEZ, V. R.(Org.). **Escalas y políticas del desarrollo regional: contribuciones globales para una estrategia latinoamericana.** Buenos Aires: Miño y Dávila, 2008.

BUCKLEY, M; HANIEH, A. **Diversification by Urbanization: Tracing the Property Finance Nexus in Dubai and the Gulf.** In: International Journal of Urban and Regional Research. Volume 38.1 January 2014. P. 155–75

CEDRO, R. R. **A estratégia do pré-sal como política de desenvolvimento nacional.** In: Cadernos do Desenvolvimento do Rio de Janeiro, v. 9, n. 14, p.105-117, jan.-jun. 2014.

CORAGGIO, J. L. **Políticas de desarrollo local em Argentina: posibilidades, limitaciones y nuevos enfoques.** In: Ciclo de Conferencias. Bahia Blanca, dez. 1999.

CORRÊA, R. L. **O Espaço urbano.** 2ª ed. São Paulo: Editora Ática, 1993.

DI PIETRO, M. S. **Direito regulatório: Temas polêmicos.** Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Coord.). 2. ed. 1. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

DUTRA, L.E.; CECCHI, J. C. . **Petróleo, Preços e Tributos: experiência internacional e política energética nacional**. Rio de Janeiro: Editora Suma Econômica & Editora Tama, 1998.

FERNANDES, C. F. **A Evolução da Arrecadação de Royalties do Petróleo no Brasil e seu Impacto sobre o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro**. 2007. Monografia (Bacharelado em Economia) – Instituto de Economia, UFRJ, Rio de Janeiro. 2007.

FERREIRA, G. A. **Regulação econômica e o processo de desenvolvimento brasileiro**. In: *Novos Direitos - A interdisciplinariedade do direito na sociedade contemporânea*. OLIVEIRA, C. M. (Org.). São Carlos: CPOI/ UFScar, 2017. p. 111 – 123.

\_\_\_\_\_, G. A. . **Meio ambiente e OMC: parâmetros para uma relação jurídica**. Canoas: Editora da Ulbra, 2006.

FERROLLA, S. X; METRI, P. **Nem todo o petróleo é nosso**. São Paulo: Paz e terra, 2006.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FURTADO, A. T. **Pré-sal, Desenvolvimento Industrial e Inovação**. In: *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, v.34, n.125, p.79-100, jul./dez. 2013.

FURTADO, C. **Ensaio sobre a Venezuela: Subdesenvolvimento com abundância de divisas / Celso Furtado**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2008. (Arquivos Celso Furtado; v. 1).

GUTMAN, J. **Natureza jurídica dos royalties no Brasil**. PIQUET, R; CRUZ, J; VILANI, R. (Org.). *O desafio da abundância: 10 anos do Boletim Petróleo, royalties e região*. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2013. v. 1. p. 31-34.

HAESBAERT, R. **O mito da Desterritorialização: Do fim dos territórios à multi-territorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

LAPLANE, M; SILVA, A.L.G; SERRA, M. **Recursos naturais e desenvolvimento econômico**. In: Luiz G. de Mello Belluzzo, Cláudio R. Frischtak e Mariano Laplane (Org.). **Produção de Commodities e Desenvolvimento Econômico**. Campinas: UNICAMP. Instituto de Economia, 2014. P. 21-32.

LIMA, P. C. R. **Pré-sal, no novo marco legal e a capitalização da Petrobras**. Rio de Janeiro: Synergia, 2011.

LULA DA SILVA, L. I. **Presidente e o pré-sal**. In: BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social (org.). **Caderno Destaques: Ações e programas do governo federal**, vol. 2, n 4, p. 54-59. Brasília: SECOM/PR, 2009.

MONIÉ, F. **Petróleo, industrialização e organização do espaço regional**. In: PIQUET, Rosélia (Org.). **Petróleo, royalties e região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 257 a 285.

NARARETH, P. ; SALLES, J. ; QUINTANILHA, N. **O Rio de Janeiro e o pré-sal: o novo marco regulatório e os impactos nas finanças do estado e dos municípios**. In: PIQUET, R. (Org.) **Mar de riquezas, terras de contrastes**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011. p. 179-218

NATAL, J. **Desenvolvimento e políticas públicas na região serrana fluminense: uma região perdedora**. 1. Ed. – Rio de Janeiro: Memória Visual – Fotografia, Produção Editorial e Preservação de Acervos Ltda, 2013.

NORTH, D.C., WALLIS, J.J., WEBB, S.B., & WEINGAST, B.R. (2007). **Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development**. World Bank, Policy Research working paper In. WPS 4359. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1015978> / Acesso em: 5 de Maio 2018.

OLIVEIRA, F. **O Crescimento Urbano do Rio de Janeiro (2006-2016) posto a perder: a ausência de políticas territoriais e de ordenamento do território comprometendo a possibilidade de desenvolvimento**. In: Políticas Públicas: Interações e urbanidades. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

OLIVEIRA, T. **O Poder local e o federalismo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PIQUET, R. **Grandes projetos e tendências na ocupação do território: a modernização excludente**. In: Espaço e Debates, São Paulo, ano 10, n. 31, p. 82-9, quadrimestral. 1990.

\_\_\_\_\_(Org.), **Mar de riqueza, terras de contrastes: o petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X Faperj, 2011.

\_\_\_\_\_; CRUZ, J; VILANI, R. (Org.). **O desafio da abundância: 10 anos do Boletim Petróleo, royalties e região**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2013. v. 1.



\_\_\_\_\_ ; SERRA, R. **Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

\_\_\_\_\_ ; TERRA, D. **A roda da fortuna: a indústria do petróleo e seus efeitos multiplicadores no Brasil**. In: PIQUET, R. (Org.) *Mar de riquezas, terras de contrastes*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

\_\_\_\_\_. **Mudança econômica e novo recorte regional no Norte Fluminense**. Disponível em: [https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/03/novo\\_recorte\\_regional\\_do\\_norte\\_fluminense.pdf](https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/03/novo_recorte_regional_do_norte_fluminense.pdf). Acesso em: 4 Maio 2018

\_\_\_\_\_ (Org.) **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

PORTO-GONÇALVES, Carlos W. **A Globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

RAPPEL, E. . **A exploração econômica do pré-sal e impactos sobre a indústria brasileira de petróleo**. In: PIQUET, R. (Org.) *Mar de riquezas, terras de contrastes*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

RIBEIRO, C. R., CHAVEZ, J. R. A., PIMENTEL, V. **Os reflexos da queda das rendas do petróleo nos principais municípios da Bacia de Campos**. In: *Boletim Petróleo, Royalties e Região - Campos dos Goytacazes/RJ - Ano XIII, nº 47 – março / 2015*. p. 8-10.

ROCHA, A. **O Petróleo em África e em Angola Difícil Equação do Desenvolvimento**. In: *Latitudes, nº 28 – dezembro 2006*. p. 17-23.

RODRIK, D. **The globalization paradox: democracy and the future of the world economy**. New York: W. W. Norton, 2011.

ROLNIK, R. **Pactuar o território: desafio para a gestão de nossas cidades**. In: *Política local e as eleições de 2008*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, p. 61-69, 2008.

ROSS, M. **A Maldição do petróleo** – Porto Alegre: CDG, 2015.

SANTOS, M. **O retorno do território**. In: SANTOS, M. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: Edusp, 2005. p. 137-144.

\_\_\_\_\_, M. **Pensando o espaço do homem**. São Paulo: Edusp, 2004.

\_\_\_\_\_, M. **Por uma outra globalização do pensamento único à consciência universal**. 6. ed. São Paulo: Record, 2001.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERRA, R. V. **Contribuições para o debate acerca da repartição dos royalties petrolíferos**. 2005. Tese doutorado – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, SP. 2005.

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

SICSÚ, J; PAULA, L.F; MICHEL, R. **Porque novo-desenvolvimentismo?** Revista de Economia Política, v. 27 n. 4, 2007.

SILVA, C. L, BASSI, N. S. S. **Políticas públicas e desenvolvimento local**. In: **Políticas Públicas e desenvolvimento Local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2012.

SILVA, R. D. **Indústria e Desenvolvimento Regional no Rio de Janeiro (1990-2008)**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

SILVA, R. D; MATOS, M.V.M. **Petróleo e Desenvolvimento Regional: O Rio De Janeiro no Pós-Boom Das Commodities**. In: **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE - Ano XVIII – V. 2 - N. 34 - Agosto de 2016 - Salvador, BA – p. 704 – 722**.

TOLMASQUIM, M. T. **Marcos regulatórios da indústria mundial do petróleo/Maurício Tiomno, Helder Queiroz Junior (orgs.) – Rio de Janeiro: Synergia: EPE, 2011**.

TORRES, R.; CAVALIERI, H; HASENCLEVER, L. **O petróleo e os enclaves do desenvolvimento econômico fluminense**. In: **Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 8, n. 13, 2013**.

TRUBEK, D. M. **O Novo Direito e Desenvolvimento - Presente, Passado e Futuro**. RODRIGUEZ, J. R. (org.). São Paulo: Saraiva, 2009.

VIANNA, J. L.C. **Os desafios da construção do desenvolvimento no Estado do Rio de Janeiro.** In: **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n.2, julho/2013.

VIEIRA FILHO, J. E. R; FISHLOW, A. **O Petróleo é nosso?** In: **Agricultura e indústria no Brasil: inovação e competitividade** – Brasília: Ipea, 2017.

#### **Reportagens utilizadas:**

“RISCO EXPLORATÓRIO NO PRÉ-SAL É BAIXO”, DIZ GABRIELLI” Disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,risco-exploratorio-no-pre-sal-e-baixo-diz-gabrielli,80353e> / Acesso em: 4 de Maio 2018

“PARTILHA OU CONCESSÃO? ENTENDA AS DIFERENÇAS ENTRE OS MODELOS DE PRODUÇÃO” Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/especiais/infraestrutura/partilha-ou-concessao-entenda-as-diferencas-entre-os-modelos-de-producao-7119.html> / Acesso em: 4 de Maio 2018

“LULA DIZ QUE PRÉ-SAL É 'BILHETE PREMIADO' QUE NÃO PODE SER DESPERDIÇADO” Disponível em [http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,MUL740180-9356,00\\_LULA+DIZ+QUE+PRESAL+E+BILHETE+PREMIADO+QUE+NAO+PODE+SER+DES+ERDICADO.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL740180-9356,00_LULA+DIZ+QUE+PRESAL+E+BILHETE+PREMIADO+QUE+NAO+PODE+SER+DES+ERDICADO.html) / Acesso em: 4 de Maio 2018

“FUNDO SOCIAL DO PRÉ-SAL, ENTRE A BONANÇA E O PRESSÁGIO” Disponível em [https://www.pressreader.com/brazil/valor\\_econ%C3%B4mico/20171127/281728384831809](https://www.pressreader.com/brazil/valor_econ%C3%B4mico/20171127/281728384831809) / Acesso em: 4 de Maio 2018

“POR QUE MORADORES DO ALASCA GANHAM US\$ 2 MIL ANUAIS DE PRESENTE DO GOVERNO” Disponível em [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/10/151003\\_alasca\\_presente\\_rm/](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/10/151003_alasca_presente_rm/) Acesso em: 4 de Maio 2018

“VENEZUELA TORNA-SE A MAIOR RESERVA DE PETRÓLEO DO MUNDO” Disponível em <http://comunicacao.ffiich.usp.br/node/1618/> Acesso em: 4 de Maio 2018

“O GIGANTE DO PETRÓLEO AINDA É UMA PROMESSA POR CUMPRIR” Disponível em <https://www.dn.pt/mundo/interior/o-gigante-do-petroleo-ainda-e-uma-promessa-por-cumprir-8721528.html> / Acesso em: 4 de Maio