DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

um caminho para os recursos provenientes dos *royalties* do petróleo?



Adriana Lopes de Castro
Chefe de Gabinete da Presidência do TCE-RJ Especialista em Administração Pública
Manuel Trigo Ferreira
Coordenador-Geral da Coordenadoria de Orçamento do TCE-RJ
Especialista em Administração Pública
Regina Maria Themistocles Esperança
Inspetora-Geral de Controle Externo — 3ª Inspetoria de Controle Estadual do TCE-RJ
Especialista em Administração Pública

RESUMO: O presente trabalho teve por objetivo verificar se os recursos provenientes dos *royalties* do petróleo e do gás natural devem ser aplicados para o desenvolvimento sustentável, bem como por quais razões esse procedimento deve ser utilizado. Para tal, foram levantadas, primeiramente, as legislações a respeito dos *royalties* do petróleo e do gás natural, com vista a apurar as possibilidades e/ou limitações de sua aplicação para o desenvolvimento sustentável. Selecionados os oito municípios jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro maiores arrecadadores de *royalties*, procedemos à análise da evolução desta receita, nos últimos cinco anos (2002-2006), bem como o seu impacto nos respectivos orçamentos municipais. Posteriormente, examinamos as reflexões e conceitos sobre desenvolvimento sustentável, oferecendo, por fim, algumas recomendações e alertas aos municípios arrecadadores de *royalties*, principalmente em razão do elevado grau de dependência de seus orçamentos em relação a essa fonte de arrecadação.

ABSTRACT: The objective of the present work was to investigate if the resources coming from the royalties of oil and natural gas should be utilized for the sustainable development, as well as by what reasons this procedure should be utilized. To do so, first the legislation about royalties from oil and natural gas was collected, in order to find the possibilities and/or limitations of its use for the sustainable development. Once selected the eight largest royalties collectors, public officials over jurisdiction of the Court of Accounts, we proceeded with the analysis of the evolution of this revenue (royalties) in the last five years (2002-2006), as well as its impact in the corresponding municipal budgets. Later, we examined the concepts and reflections about sustainable development, and finally offered some recommendation and alerts to the cities collectors of royalties, mainly due to the high degree of dependence of their municipal budgets on this financial resource.

PALAVRAS-CHAVE: *royalties* do petróleo; desenvolvimento sustentável; participações governamentais.

KEYWORDS: oil royalties; sustainable development; government participation.

INTRODUÇÃO

Com o advento da Emenda Constitucional nº 09/95 e, por conseguinte, da Lei Federal nº 9.478/97 (Lei do Petróleo), que teve por objetivo a regulamentação da referida emenda, foram criadas três novas participações governamentais sobre a exploração e produção de petróleo e gás natural, quais sejam: o bônus de assinatura, o pagamento pela ocupação ou retenção de área e a participação especial. Por fim, ainda foi ampliada a alíquota dos *royalties* de 5% para 10%. Somam-se a essas questões as alterações introduzidas pelas Portarias nºs 155/98 e 206/00, editadas pela Agência Nacional do Petróleo — ANP, que estabeleceu os critérios para fixação do preço mínimo do petróleo, a ser adotado para fins do cálculo dos *royalties* (nos quais levou-se em consideração, dentre outros, a taxa de câmbio real/dólar): o aumento do preço do petróleo, o aumento do dólar frente o real e o aumento da produção nacional de petróleo.

Nos últimos dez anos (aproximadamente), a produção nacional de petróleo passou de 690 mil barris/dia (1995) para 1,6 milhões barris/dia (2005); o câmbio passou de R$ 1,17/US$ (1998) para R$ 2,28/US$ (2005); e o preço do petróleo Brent que era de US$ 11,91, em 1998, alcançou o valor de US$ 56,84 o barril em 2005 (ANP, 2007; Fernandes, 2007).

O Estado do Rio Janeiro se destaca neste contexto, tendo em vista ser o maior estado produtor do Brasil, sendo responsável por mais de 80% (Fernandes, 2007) da produção do país. Conseqüentemente, tanto o Estado do Rio de Janeiro quanto os municípios fluminenses, em especial os pertencentes à zona principal de produção (Bacia de Campos), são os maiores arrecadadores de *royalties* do país.

Sendo assim, considerando a relevância das importâncias envolvidas, as oscilações às quais estão sujeitas (alterações estas não previsíveis e/ou controláveis por parte do Poder Público Municipal - a alta do dólar, a desvalorização do real, a queda ou aumento do preço do barril do petróleo), e, por fim, que o petróleo e o gás natural são recursos naturais não renováveis e, portanto, finitos, nos traz a grande preocupação sobre de que modo tais recursos devem ser utilizados.

Preocupa-nos, principalmente, quando tais recursos naturais se esgotarem, tamanha é a dependência que os orçamentos do Estado e dos Municípios fluminenses apresentam em relação aos montantes provenientes dos *royalties*, podendo causar um colapso para estas regiões e suas populações.

Vem de encontro a essas reflexões um conceito novo e ainda pouco explorado profundamente, mas que a princípio traz a solução para a aplicação de recursos públicos *(royalties)* tão relevantes, porém finitos; traz a resposta para que estes orçamentos públicos contemplados com tais recursos não se tornem dependentes dos mesmos.

O desenvolvimento sustentável é o novo conceito que vem sendo discutido e construído ao longo da década passada e desta e nos remete a depreender que os investimentos devem ser realizados em algo que promova o desenvolvimento, e que este seja **sustentável** e não **sustentado**.

Nesse contexto, o estudo ora apresentado aborda as diversas conceituações sobre desenvolvimento sustentável, considerando, no entanto, que este é um conceito que ainda se encontra em construção e que não foram esgotadas as inúmeras reflexões a respeito, principalmente com relação ao adjetivo sustentabilidade.

No que se refere à análise das receitas provenientes dos *royalties*, este trabalho ficou restrito aos municípios que compõem a zona principal de produção de petróleo — Armação dos Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã e Rio das Ostras —, fazendo em seguida um levantamento do comportamento da receita destes municípios nos últimos cinco anos (2002-2006), período em que as receitas provenientes dos *royalties* apresentaram uma grande elevação, tornando-as relevantes, e, também, por serem estes os exercícios mais recentes para análise.

ANÁLISE DOS ASPECTOS JURÍDICOS DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO

O tema *royalties* foi tratado inicialmente em 1953, através da Lei n.º 2.004, de 03/10/53, que criou a Petróleo Brasileiro e estabeleceu o monopólio estatal sobre as atividades petrolíferas, fixando no seu artigo 27, §§ 4º e 6º, percentuais que seriam pagos a estados e municípios sobre o valor da produção terrestre de hidrocarbonetos. Após a produção terrestre, e com o início da produção marítima de petróleo e gás natural, a Lei n.º 7.453, de 27/12/85, estabeleceu, também, *royalties* sobre a extração dos campos marítimos.

Após a Constituição Federal ter assegurado, em seu artigo 20, § 1º, a participação no resultado da exploração de petróleo e gás natural, ou a compensação financeira pela exploração *(royalties)*, o Governo Federal, através da Lei n.º 7.990, de 28/12/89, instituiu, "para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, (...)".

O artigo 7º da citada Lei alterou o artigo 27 e seus §§ 4º e 6º da Lei n.º 2.004/53, introduzindo uma nova forma de distribuição dos *royalties*, incluindo no cálculo os municípios onde se localizem as instalações de embarque e desembarque de petróleo ou de gás natural.

O Decreto Federal n.º 1, de 11/01/91, além de regulamentar o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei n.º 7.990/89, regulamentou, também, o percentual de 25%, fixado no artigo 9º da Lei n.º 7.990/89, a ser distribuído aos municípios pelos estados, das suas parcelas referentes às compensações financeiras que lhes são atribuídas, observando-se os critérios de rateio definidos no artigo 158, inciso IV e parágrafo único, da Constituição Federal.

O monopólio estatal sobre as atividades petrolíferas criado em 1953 (Lei n.º 2.004, de 03/10/53) foi modificado por meio da Emenda Constitucional n.º 9, de 09/11/95, que permitiu à União contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades petrolíferas observadas as condições estabelecidas em lei.

Dessa forma, após a autorização emanada na Constituição Federal, foi editada a Lei n.º 9.478/97, que além de implantar a política energética nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo instituiu o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) — artigo 2º — e a Agência Nacional do Petróleo (ANP) — artigo 7º.

Com base no modelo imposto pela Lei n.º 9.478/97, lei esta que foi regulamentada pelo Decreto n.º 2.705, de 03/08/98, o Estado, ao criar a ANP — cuja finalidade é "promover a

regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo" (artigo 8º da Lei n.º 9.478, de 06/08/97) —, se tornou regulador das atividades de exploração e produção do petróleo, transferindo-as às empresas privadas por meio de contratos de concessão celebrados por meio da ANP.

O artigo 45 da Lei n.º 9.478/97 dispõe sobre as participações governamentais — pagamentos realizados pelos concessionários de atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural (conforme Decreto n.º 2.705, de 03/08/98) — que deverão estar previstas no edital de licitação para concessão da exploração e produção de petróleo, quais sejam:

> Bônus de assinatura;
> *Royalties;*
> Participação especial;
> Pagamento pela ocupação ou retenção da área.

Cabe mencionar que a referida lei alterou a alíquota básica dos *royalties* de 5% (Lei n.º 7.990/89) para 10%, podendo ser reduzida em função dos riscos geológicos, expectativas de produção e outros fatores pertinentes (artigo 47, § 1º).

Quanto à compensação financeira referente às participações especiais, o edital de licitação e posteriormente o contrato estabelecerão o seu pagamento (artigo 50), devendo ser aplicada uma alíquota progressiva sobre a receita bruta da produção de petróleo e gás natural, deduzidos os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor (artigo 50, § 1º).

Para finalizar, cabe ainda informar que a Lei do Petróleo — como é mais conhecida a Lei n.º 9.478/97 — dispõe em seu artigo 52 que também constará do contrato de concessão o pagamento aos proprietários das terras regularmente demarcadas de um percentual que varia entre 0,5% e 1% da produção do petróleo ou gás natural, a critério da ANP.

A EVOLUÇÃO DAS RECEITAS DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO E SEU IMPACTO NAS FINANÇAS MUNICIPAIS

Inicialmente, antes de analisarmos o impacto das receitas com *royalties* nas finanças municipais, entendemos que esses recursos deveriam ser considerados vinculados, embora a legislação federal somente imponha a vedação na sua aplicação (Lei n.º 7.990/89, artigo 8º, §§ 1º e 2º), sem estabelecer uma destinação específica dos recursos.

Nos últimos dez anos, as receitas provenientes dos recursos dos *royalties* apresentaram um expressivo aumento, tornado-as relevantes para as finanças de vários municípios fluminenses, principalmente os considerados pela legislação como produtores de petróleo, pertencentes à Zona de Produção Principal — municípios confrontantes com poços petrolíferos e aqueles com instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural e/ou instalações relacionadas às atividades de apoio à exploração, produção e ao escoamento, tais como portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, almoxarifados, armazéns e escritórios —: Armação dos Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra (PIQUET, 2003).

Destes municípios produtores de petróleo selecionamos os que têm a maior receita com as participações governamentais, ou simplesmente *royalties* (*royalties, royalties* excedentes, participações especiais e o montante distribuído

pelo Estado do Rio de Janeiro) — ficando de fora do nosso estudo apenas o município de São João da Barra —, com o objetivo de estabelecer o grau de dependência da arrecadação total desses municípios em relação aos *royalties* e, ainda, com relação ao montante realizado das despesas correntes e de capital, comparando-se com a arrecadação de *royalties*.

A tabela apresentada a seguir refere-se ao montante de *royalties* transferido entre os exercícios de 2002 a 2006 e da receita arrecadada entre os mesmos anos.

Tabela 1 - Grau de dependência dos municípios produtores de petróleo (Receita Arrecadada) em relação aos valores transferidos de participações governamentais

MUNICÍPIOS	ANOS	*ROYALTIES* (C)	RECEITA ARRECADADA (D)	% (C/D)
Armação dos Búzios	2002	27.545	56.276	48,9
Armação dos Búzios	2003	36.943	74.379	49,7
Armação dos Búzios	2004	35.540	75.127	47,3
Armação dos Búzios	2005	45.471	89.302	50,9
Armação dos Búzios	2006	56.369	106.025	53,2
Cabo Frio	2002	59.067	171.259	34,5
Cabo Frio	2003	91.214	216.249	42,2
Cabo Frio	2004	98.592	227.122	43,4
Cabo Frio	2005	146.162	293.464	49,8
Cabo Frio	2006	218.548	403.445	54,2
Campos dos Goytacazes	2002	306.357	524.123	58,5
Campos dos Goytacazes	2003	489.609	727.561	67,3
Campos dos Goytacazes	2004	530.121	759.447	69,8
Campos dos Goytacazes	2005	672.638	939.863	71,6
Campos dos Goytacazes	2006	847.870	1.248.054	67,9
Casimiro de Abreu	2002	26.080	59.075	44,1
Casimiro de Abreu	2003	33.618	69.774	48,2
Casimiro de Abreu	2004	32.117	70.303	45,7
Casimiro de Abreu	2005	52.703	91.027	57,9
Casimiro de Abreu	2006	83.966	133.411	62,9

continua

continuação

MUNICÍPIOS	ANOS	*ROYALTIES* (C)	RECEITA ARRECADADA (D)	% (CD)
Carapebus	2002	20.577	38.332	53,7
Carapebus	2003	24.789	42.469	58,4
Carapebus	2004	24.332	43.345	56,1
Carapebus	2005	28.211	47.580	59,3
Carapebus	2006	33.077	53.720	61,6
Macaé	2002	184.233	343.006	53,7
Macaé	2003	264.152	513.101	51,5
Macaé	2004	293.027	536.166	54,7
Macaé	2005	348.892	626.441	55,7
Macaé	2006	413.117	801.083	51,6
Quissamã	2002	47.669	93.275	51,1
Quissamã	2003	64.547	122.746	52,6
Quissamã	2004	66.615	119.976	55,5
Quissamã	2005	75.228	122.579	61,4
Quissamã	2006	85.042	135.814	62,6
Rio das Ostras	2002	138.449	213.248	64,9
Rio das Ostras	2003	209.155	328.889	63,6
Rio das Ostras	2004	213.789	320.745	66,7
Rio das Ostras	2005	263.516	359.542	73,3
Rio das Ostras	2006	319.129	438.367	72,8

(valores correntes em milhares de reais)

Fontes: *Royalties* dos exercícios 2002/2004 — Fundação CIDE.
Royalties dos exercícios 2005/2006 — Agência Nacional do Petróleo, exceto o montante distribuído pelo Estado do Rio de Janeiro, não disponível no *site* da ANP.
Receita Arrecadada 2002/2005 — Relatório de Estudos Sócioeconômicos da Secretaria-Geral de Planejamento do TCE-RJ.
Receita Arrecadada 2006 — Dados retirados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária Municipal disponível no *site* do TCE-RJ.

Através da análise da tabela, confirma-se a grande dependência dos municípios produtores de petróleo em relação aos valores transferidos de participações governamentais, em alguns casos essa dependência chega a mais de 70% da receita arrecadada, como em Rio das Ostras nos exercícios de 2005 e 2006 e Campos dos Goytacazes em 2005, em outros casos, a grande maioria ultrapassa 50%, como por exemplo Campos, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã e Rio das Ostras, em todos os exercícios pesquisados (2002 a 2006).

Essa simples análise já demonstra a situação delicada e perigosa pela qual esses municípios já se encontram, uma vez que esses recursos são naturais e não renováveis e, portanto, finitos. Mais preocupante é a análise que faremos a seguir utilizando as despesas realizadas (correntes e capital), a arrecadação dos *royalties* e a receita arrecadada sem os *royalties* nos exercícios de 2002 a 2006 (Tabela 2):

Tabela 2 - Grau de dependência dos municípios produtores de petróleo (Despesa Executada) em relação aos valores transferidos de participações governamentais

MUNICÍPIOS	ANOS	DESPESAS CORRENTES	DESPESAS DE CAPITAIS	*ROYALTIES*	RECEITA ARRECADADA S/ *ROYALTIES*
Armação dos Búzios	2002	43.490	7.474	27.545	28.731
Armação dos Búzios	2003	63.390	14.653	36.943	37.436
Armação dos Búzios	2004	68.444	21.121	35.540	39.587
Armação dos Búzios	2005	76.223	7.818	45.471	43.831
Armação dos Búzios	2006	94.509	11.461	56.369	49.656
Cabo Frio	2002	123.913	45.350	59.067	112.192
Cabo Frio	2003	151.821	60.233	91.214	125.035
Cabo Frio	2004	166.619	54.561	98.592	128.530
Cabo Frio	2005	243.029	41.536	146.162	147.302
Cabo Frio	2006	305.465	66.339	218.548	184.897
Campos dos Goytacazes	2002	334.374	125.404	306.357	217.766
Campos dos Goytacazes	2003	553.281	140.701	489.609	237.952
Campos dos Goytacazes	2004	694.520	120.837	530.121	229.326
Campos dos Goytacazes	2005	776.492	109.746	672.638	267.225
Campos dos Goytacazes	2006	816.966	200.630	847.870	400.184
Casimiro de Abreu	2002	44.448	9.865	26.080	32.995
Casimiro de Abreu	2003	64.029	7.416	33.618	36.156
Casimiro de Abreu	2004	66.439	4.629	32.117	38.186
Casimiro de Abreu	2005	75.396	7.279	52.703	38.324
Casimiro de Abreu	2006	107.087	23.984	83.966	49.445
Carapebus	2002	28.984	7.155	20.577	17.755
Carapebus	2003	38.919	10.918	24.789	17.680
Carapebus	2004	45.197	5.031	24.332	19.013
Carapebus	2005	38.759	3.728	28.211	19.369
Carapebus	2006	51.074	3.788	33.077	20.643

continua

continuação

MUNICÍPIOS	ANOS	DESPESAS CORRENTES	DESPESAS DE CAPITAIS	*ROYALTIES*	RECEITA ARRECADADA S/ *ROYALTIES*
Macaé	2002	200.382	52.622	184.233	158.773
Macaé	2003	344.408	167.151	264.152	248.949
Macaé	2004	365.735	211.669	293.027	243.139
Macaé	2005	504.130	117.354	348.892	277.549
Macaé	2006	659.756	101.307	413.117	387.966
Quissamã	2002	63.262	27.316	47.669	45.606
Quissamã	2003	89.772	33.181	64.547	58.199
Quissamã	2004	100.952	24.848	66.615	53.361
Quissamã	2005	106.746	10.873	75.228	47.351
Quissamã	2006	120.204	8.326	85.042	50.772
Rio das Ostras	2002	88.464	94.096	138.449	74.799
Rio das Ostras	2003	152.262	134.126	209.155	119.734
Rio das Ostras	2004	162.397	199.329	213.789	106.956
Rio das Ostras	2005	189.762	152.433	263.516	96.026
Rio das Ostras	2006	246.114	251.598	319.129	119.238

(valores correntes em milhares de reais)

Fontes: *Royalties* dos exercícios 2002/2004 — Fundação CIDE.
Royalties dos exercícios 2005/2006 — Agência Nacional do Petróleo, exceto o montante distribuído pelo Estado do Rio de Janeiro, não disponível no *site* da ANP.
Despesas Realizadas 2002/2005 — Relatório de Estudos Sócioeconômicos da Secretaria-Geral de Planejamento do TCE-RJ.
Despesas Realizadas 2006 — Dados retirados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária Municipal disponível no *site* do TCE-RJ.

Como podemos observar na análise da Tabela 2, todos os municípios produtores de petróleo, sem exceção, durante o período analisado (2002 a 2006) não tiveram condições de arcar com as suas despesas correntes (despesas para a manutenção diária da prefeitura e de todos os outros órgãos integrantes da estrutura municipal, como por exemplo as despesas com pessoal, material de consumo, serviços de terceiros etc.), mas apenas com as receitas municipais arrecadadas (IPTU, ISS, etc), excluídas dessas receitas os recursos dos *royalties*; o que mais uma vez demonstra a total dependência desses municípios — para o seu desenvolvimento — com relação aos recursos do petróleo.

O que será desses municípios quando o petróleo acabar? Os recursos dos *royalties* estão sendo aplicados em favor das gerações futuras, na implantação de uma nova infra-estrutura diversificada para a geração de emprego e renda?

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO

Com a Revolução Industrial pode-se dizer que se iniciou ou ao menos acelerou o caráter predatório do processo de civilização da humanidade (FURTADO, 1996), intensificado ainda mais após a II Guerra Mundial, quando os recursos naturais, em especial os não renováveis, empregados nas indústrias, eram utilizados indiscriminadamente, de forma esbanjadora.

Muito menos se pensava nos resíduos (gasoso, líquido e/ou sólido) que o processo de industrialização gerava ao seu final, tampouco nas conseqüências que os mesmos teriam ao serem lançados no meio ambiente. Imaginava-se que a própria natureza se incumbiria de absorvê-los. O conceito de desenvolvimento era identificado com progresso material, progresso tecnológico, riquezas materiais acumuladas, e pouco importava a que custo eram conseguidos.

Antes mesmo dos males que o lixo industrial produziu sobre o meio ambiente, recordamos como as fábricas "tratavam" seus operários. Esse tratamento vai desde os longos períodos de trabalho até o manuseio de substâncias tóxicas sem a menor preocupação do que poderia acarretar na saúde daqueles trabalhadores. Como dito antes, o que importava era o desenvolvimento econômico, ou melhor, o crescimento econômico.

Acrescenta-se a isso que esse crescimento econômico se apresentou para poucos, já que a maior parte da população mundial continuava (e continua) sem acesso às riquezas e tecnologias geradas por esse modelo econômico.

Foi neste cenário de crescimento econômico acelerado, provocando a degradação do meio ambiente e, mais, não trazendo os benefícios esperados à população em geral, que, em meados dos anos 60, um grupo de pessoas de diferentes países e de áreas distintas — economistas, pedagogos, humanistas, industriais, chefes de estado, cientistas, dentre outros — se reuniu em Roma, ficando, assim, conheci-



dos como o Clube de Roma.

Numa primeira análise se constatou que o planeta encontrava-se gravemente comprometido, pois a demanda por matérias-primas, por recursos naturais, bem como a geração de resíduos provenientes do imenso sistema de produção estariam incompatíveis com a capacidade de reposição de recursos naturais e de absorção dos resíduos dessa produção pelo planeta. (NASCIMENTO, 2002). A partir dessa constatação inicial, o Clube de Roma reuniu-se diversas vezes objetivando analisar a situação mundial e, por conseguinte, oferecer previsões e soluções para o futuro da humanidade.

Dos diversos relatórios elaborados por esse grupo de pessoas, destaca-se o intitulado "Limites do Crescimento" ("*The Limits to Growth*") de 1972, onde se entendeu que a atitude a se tomar era diminuir a produção, trazendo previsões nada animadoras à Humanidade se algo não fosse feito para frear esse crescimento econômico desgovernado.

Nasceu aí o conceito de crescimento econômico zero, o qual correlacionava diretamente crescimento econômico à degradação ambiental. Não se vislumbrava outra maneira de preservar o meio ambiente senão parando o desenvolvimento econômico. Essa proposta do Clube de Roma não foi aceita, mas serviu de alerta e fez com que o mundo começasse a se preocupar com as conseqüências que aquele modelo econômico estava trazendo ao planeta.

Foi também no ano de 1972 que a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou em Estocolmo, na Suécia, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, congregando mais de 110 países, entre eles o Brasil. Conhecida como Conferência de Estocolmo, se caracterizou pelo confronto de objetivos e perspectivas entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento.

De um lado estavam aqueles países que, através do desenvolvimento econômico, acumularam riquezas que trouxeram benefícios aos seus povos, mas também a preocupação com a devastação ambiental e a escassez dos recursos naturais, propondo, assim, a conservação, a prevenção. De outro, os países em desenvolvimento que num quadro de degradação social, de miséria, de falta de saneamento básico, de doenças, de falta de moradia para sua população almejavam o tão sonhado desenvolvimento econômico; a estes últimos, propor desaceleração era algo inconcebível.

De fato, nessa conjuntura, essas propostas não prosperaram, mas de qualquer forma uma semente foi plantada e as preocupações sobre o meio ambiente continuaram a ser discutidas.



Necessitava-se encontrar um ponto de equilíbrio entre o crescimento a qualquer custo e o crescimento zero, uma forma de se obter o desenvolvimento econômico sem acarretar a degradação do meio ambiente e, ao mesmo tempo, proporcionar qualidade de vida às pessoas.

Nesse desconforto com a situação em que se encontrava o planeta e sem uma solução para resolver os problemas sociais e ambientais, as Nações Unidas criaram uma Comissão presidida pela Senhora Gro Harlem Brundtland, da Noruega, que iniciou seus trabalhos em 1983. O fim se deu em 1987, com a elaboração do documento intitulado "Nosso Futuro Comum" *("Our Commom Future"),* conhecido também como Relatório de Brundtland, que demonstrava que a preocupação com a degradação ambiental não se revelava apenas na intenção de uma preservação do meio ambiente por si só, ou numa preservação deste em detrimento do desenvolvimento econômico; a questão era, ou melhor, é mais complexa, uma vez que a deterioração do meio ambiente impede o almejado desenvolvimento. A escassez de recursos naturais (matérias-primas das indústrias, alimento da população, etc.), provocada pela degradação ambiental, influencia diretamente no entrave do desenvolvimento econômico.

É nesse momento que surge pela primeira vez a expressão "desenvolvimento sustentável", apresentando-se como um novo modelo, no qual tanto os países desenvolvidos quanto os países em desenvolvimento possam se enquadrar, sem que estes últimos se sintam injustiçados.

Nesse novo contexto as Nações Unidas entenderam necessária a realização de uma Conferência Internacional para discutir os problemas ambientais, e assim foram convocadas as nações para a Eco/92. O Fórum Mundial ocorreu no Rio de Janeiro, em 1992, com o objetivo de discutir e propor meios de harmonizar dois objetivos: o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental.

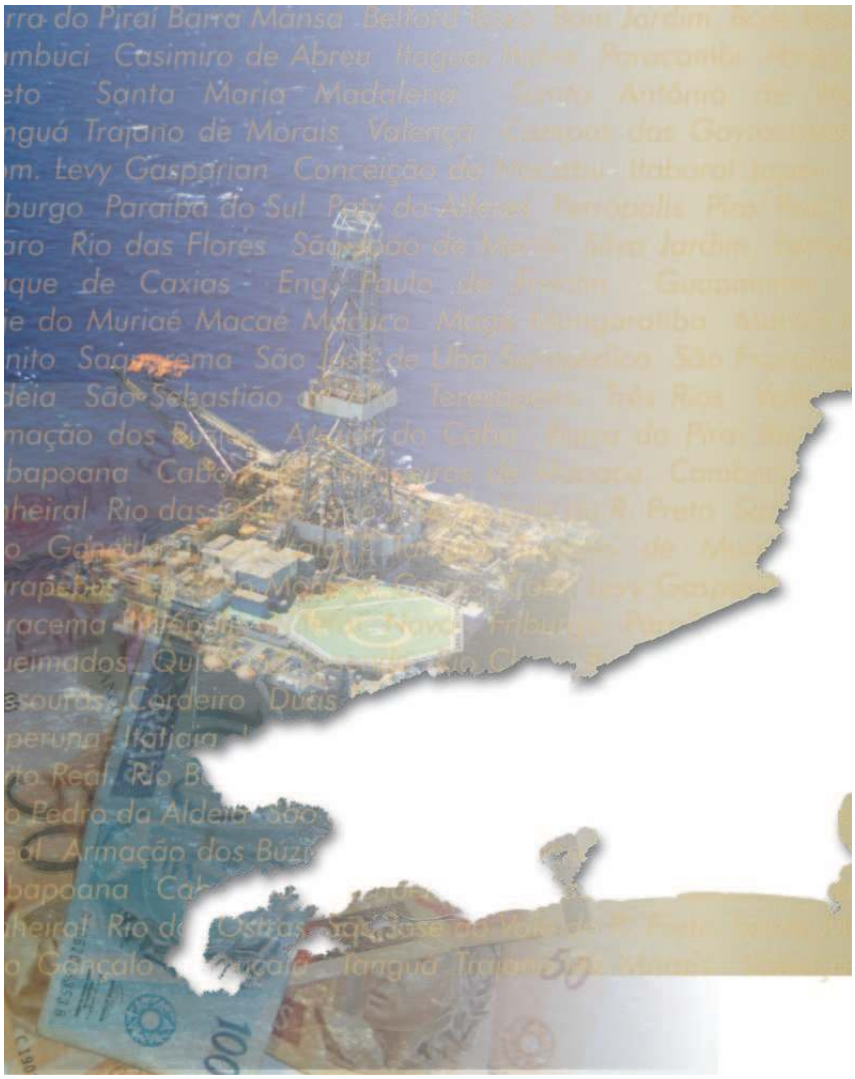
A definição mais aceita para desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender às necessidades das futuras gerações; ou seja, é o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro

REFLEXÕES SOBRE O CONCEITO

A definição mais aceita para desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender às necessidades das futuras gerações; ou seja, é o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro.

O crescimento econômico e populacional da humanidade nas últimas décadas tem se caracterizado pelo aumento das disparidades. Os países do Hemisfério Norte possuem um quinto da população do planeta, mas detêm quatro quintos dos rendimentos mundiais e consomem 70% da energia, 75% dos metais e 85% da produção de madeira mundial. Nesse quadro de desigualdades mundiais, se insere a discussão em torno da idéia de desenvolvimento sustentável.

A questão pode ser entendida como uma qualificação para o conceito de desenvolvimento

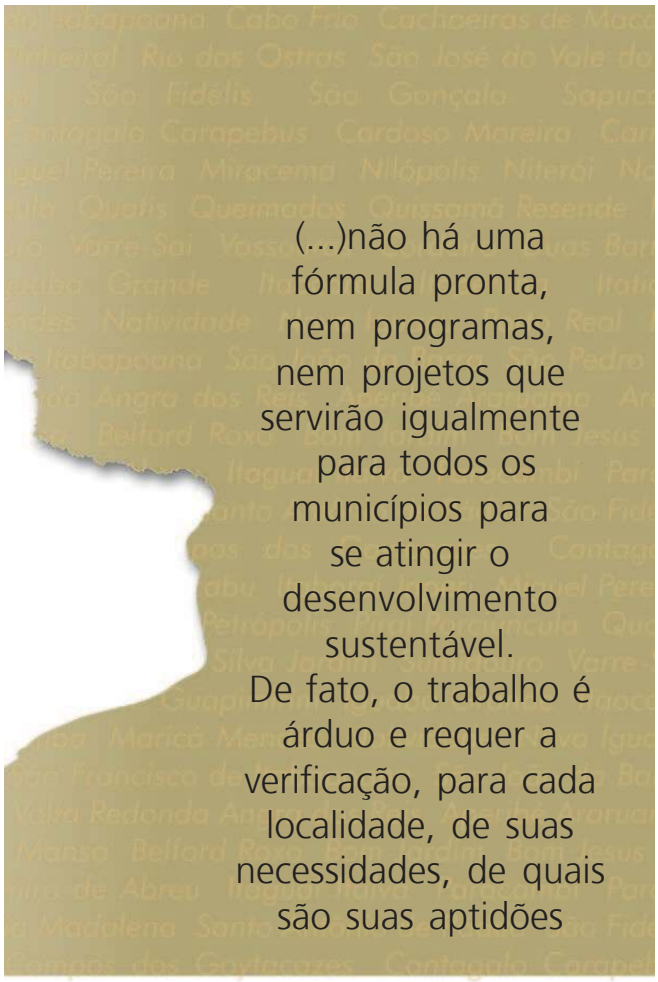


econômico, que passa a ser ampliado, incluindo outras variáveis para sua mensuração, tais como a preservação ambiental, qualidade de vida (IDH — Índice de Desenvolvimento Humano), quando antes era medido, somente, pelo PIB (Produto Interno Bruto). Dessa forma, a quantidade de riqueza (bens) produzida por uma Nação passa agora a ser evidenciada de forma a revelar melhor a qualidade de vida daquela população, e não somente sua capacidade de produção de bens e serviços.

O uso de recursos esgotáveis tem sido matriz de algumas discussões. Por exemplo, na opinião da economista Amyra El Khalili, presidente da ONG *Consultant, Trader and Adviser* (CTA), citada por Nanni (2002-2003), "Esses recursos deveriam ser usados em setores que não trazem retorno financeiro imediato, como o de pesquisas sobre energias renováveis", e explica que, embora os *royalties* e outros mecanismos de compensação financeira — como o ICMS Ecológico, multas e termos de ajuste de conduta pelo impacto causado em áreas de preservação ambiental — tenham sido criados para proporcionar melhorias ao meio ambiente, muito pouco tem sido feito para que se avance nesse sentido nos estados e municípios. "É preciso saber quem administra esses recursos e de que maneira eles são administrados", afirma Khalili, em reportagem de Nanni (2002-2003).

Nesse mesmo artigo, avalia-se que a melhor forma de proporcionar um destino seguro aos *royalties* de petróleo e gás natural seria aplicá-los em projetos de *commodities* ambientais. Assim, os recursos seriam aplicados diretamente em projetos que têm como objetivo a sustentabilidade econômica e ambiental, isto é, a geração de empregos e renda ao mesmo tempo em que se permite a preservação ambiental (NANNI, 2002-2003).

Muita controvérsia se travou em torno da operacionalidade dos conceitos envolvidos na idéia de sustentabilidade, entretanto a idéia de desenvolvimento sustentável tem tido sua interpretação cada vez mais ampliada, como instrumento de articulação de ações de caráter econômico, ambiental e social, vistas como indissociáveis.



A APLICAÇÃO DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

POSSIBILIDADES E LIMITES

Como já comentado neste trabalho, as legislações que tratam dos *royalties* do petróleo não estabelecem como estes devem ser aplicados, definindo apenas a proibição de utilização desses recursos em despesas com pessoal e dívidas (excetuando-se as dívidas com a União).

Revela-se, assim, uma principal fragilidade na questão do cenário legal para a utilização dos recursos provenientes dos *royalties* do petróleo (recursos finitos) e, por conseguinte, possíveis conseqüências desastrosas nas economias das regiões agraciadas com tais recursos, evidenciados pelo intenso grau de dependência dos orçamentos municipais em relação a essa fonte de recursos.

Dessa forma, há que se ter uma consciência cada vez mais clara dos problemas que ocorrerão se os referidos recursos não forem utilizados de forma que promovam a sustentabilidade e a independência dos orçamentos locais em relação aos *royalties*.

RECOMENDAÇÕES PARA OS MUNICÍPIOS ARRECADADORES

Como ressaltado na subseção anterior, um dos pontos principais para se alcançar o desenvolvimento sustentável é a participação social; sem levantar quais as necessidades e as vocações locais, não haverá sustentabilidade nos projetos implantados.

Dessa forma, não há uma fórmula pronta, nem programas, nem projetos que servirão igualmente para todos os municípios para se atingir o desenvolvimento sustentável. De fato, o trabalho é árduo e requer a verificação, para cada localidade, de suas necessidades, de quais são suas aptidões. E mais: sem um diálogo com a sociedade, sem a cumplicidade e comprometimento de todos (Poder Público, população, empresários, associações etc.) não se conseguirá tal objetivo.

No entanto, em que pese a peculiaridade que cada município possui, tem-se o consenso quanto a em quais ações de governo deve haver investimento para se obter a sustentabilidade.

Destaca-se, primeiramente, o investimento em saneamento básico (considerando também o tratamento e distribuição de água potável), que

visivelmente congrega todos os conceitos e princípios do desenvolvimento sustentável.

Outro investimento que se destaca como condicionante para o alcance do desenvolvimento sustentável é a melhoria da qualidade de ensino. Ressalta-se, no entanto, que esse tipo de gasto (ensino) não se encontra contemplado na legislação em vigor. Tal fato se justifica em razão de os gastos com ensino se concentrarem em despesas de caráter contínuo e permanente — despesas com pessoal (professores). Com tais características, de fato, os gastos com ensino (permanente) não se compatibilizam com um financiamento por meio de recursos finitos — *royalties*.

Por outro turno, dada a importância da qualidade de ensino para o desenvolvimento sustentável e, considerando que este deve ser perseguido por todos, independentemente da origem dos recursos que venham compor seus orçamentos, vale sempre recomendar o investimento em educação, utilizando-se, para isso, outras fontes de recursos (receita tributária, dentre outras) que não os *royalties*.

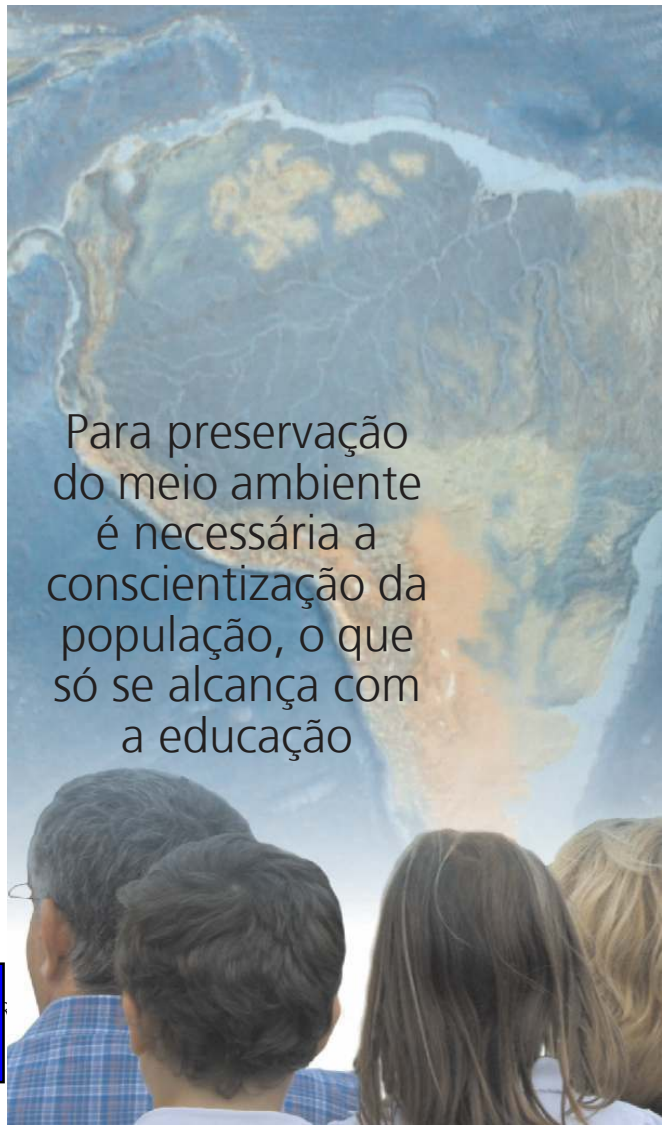
Ou melhor, considerando que os municípios que recebem *royalties* devem investir em políticas públicas que levem ao desenvolvimento sustentável — de forma, inclusive, preventiva, para que, quando findado o recurso natural petróleo e, por conseguinte, os *royalties*, não ocorra a "falência" do município —, a aplicação de recursos municipais em ensino é de extrema relevância.

A educação se mostra importante para sustentabilidade sobre vários aspectos. Como já destacado, a participação social se apresenta como uma condicionante para o desenvolvimento sustentável, e, para haver uma participação efetiva e legítima da população local, esta necessita ser bem instruída, preparada para dialogar com o poder público e com as entidades privadas.

Para preservação do meio ambiente é necessária a conscientização da população, o que só se alcança com a educação. Sendo assim, os municípios arrecadadores de *royalties* devem investir em educação com recursos municipais provenientes de outras fontes de recursos, de forma a complementar os investimentos para o alcance do desenvolvimento sustentável.

Por fim, a título de exemplo de como cada localidade deve buscar quais são suas necessidades e, por conseguinte, aplicar os recursos provenientes dos *royalties* de forma sustentável, trazemos à baila o caso da Noruega.

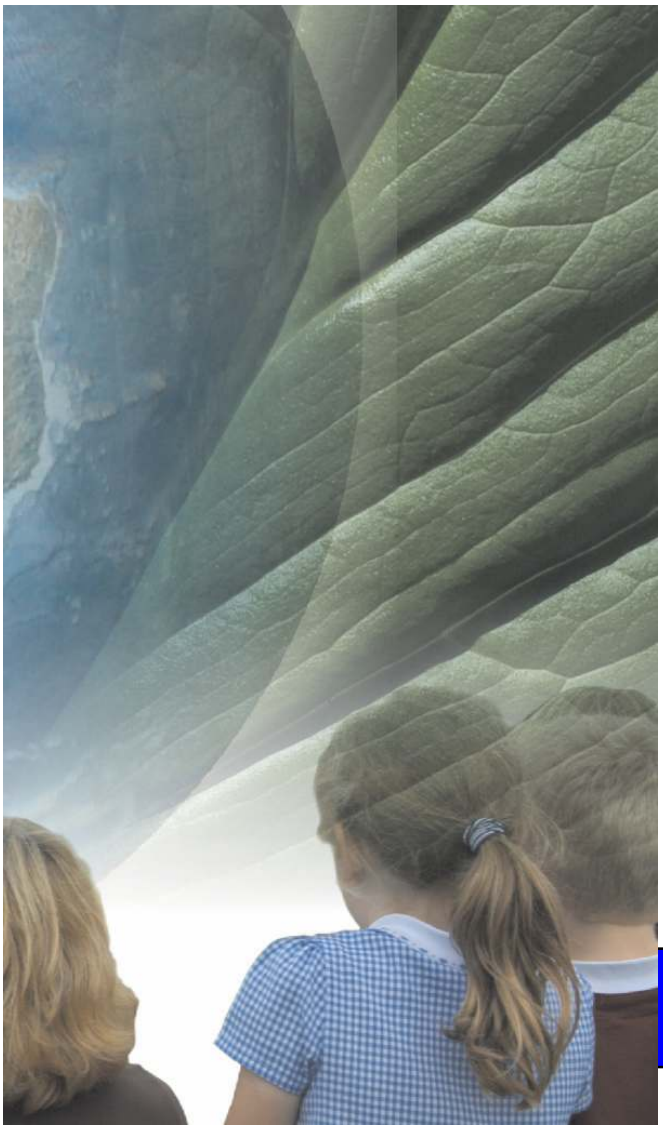
A Noruega é um dos maiores produtores de petróleo do mundo, sendo o terceiro maior exportador de petróleo do planeta (*site* oficial da Noruega no Brasil). Dada a magnitude dos



recursos envolvidos, bem como o seu término futuramente, o Governo da Noruega começou a se preocupar com tal questão.

Sendo assim, em 1990 o Governo norueguês criou o *Norwegian Government Petroleum Fund*, conhecido como Fundo do Petróleo, objetivando contrair os efeitos do declínio das receitas e amortecer os efeitos nocivos das grandes flutuações do preço do petróleo (Eriksen, 2006; Skancke, 2006).

Nesse fundo é alocado o que eles chamam de superávit do orçamento (ou lucros gerados pela extração do petróleo). Esse superávit só começou a ocorrer em 1995, sendo, então, a aplicação no Fundo iniciada em 1996 (ERIKSEN, 2006; SKANCKE, 2006).



Posteriormente, foi constatado que no futuro um grande déficit iria ocorrer com relação à previdência, devido ao aumento da expectativa de vida (necessidade local), dessa forma, em 2006, o referido fundo foi renomeado para *Government Pension Fund*, tendo por finalidade, agora, financiar futuramente o pagamento das pensões (ERIKSEN, 2006; SKANCKE, 2006).

Nota-se que o tratamento dado pelo Governo da Noruega aos recursos oriundos do petróleo é exatamente o aqui desenvolvido neste trabalho, e que, ao nosso ver, não poderia ser outro, dada as particularidades dos *royalties* de petróleo.

A criação do Fundo do Petróleo é uma excelente representação de Desenvolvimento Sustentável — suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações.

Os recursos naturais em si (petróleo e gás natural) e, por conseguinte, os *royalties* oriundos dos mesmos, por serem finitos, não serão usufruídos pelas gerações futuras e estas ainda poderão sofrer com as conseqüências que a utilização destes recursos naturais podem acarretar ao meio ambiente (poluição, aquecimento global, etc.).

Dessa forma, nada parece mais sustentável do que proceder a uma poupança desses recursos financeiros para as gerações futuras suprirem suas necessidades.

CONCLUSÃO

Tendo em vista todas as implicações apresentadas para a conceituação de desenvolvimento sustentável, entendemos que seu pilar fundamental é o conceito de gestão social, pois só será possível atingir esse patamar de crescimento se pudermos estabelecer uma sólida aliança entre os diversos setores da sociedade, que definirão no diálogo entre as forças vivas da economia regional os rumos do desenvolvimento sustentável — lastreados pela contribuição acadêmica, aqui entendida como uma das forças vivas da economia.

A trama resultante dessas interações é que forjará tal desenvolvimento. A diversificação da matriz de insumos para o desenvolvimento de uma certa região é um dos pressupostos do desenvolvimento sustentável, a criação de uma espécie de portfólio de alavancas, capazes de impulsionar o crescimento da economia de forma multidirecional também. Entretanto, é no pilar da responsabilidade social da participação dos setores da economia na discussão dos seus rumos que se inscreve a diferença do conceito de sustentabilidade, não há sustentabilidade sem responsabilidade social. A concretização das diversas possibilidades de crescimento serão definidas na convergência da historicidade de cada região e de sua capacidade de formar esse diálogo, sedimento do desenvolvimento sustentável.

De acordo com o exposto neste trabalho, constata-se que os investimentos públicos municipais (despesa de capital) ficam bem aquém dos valores gastos na manutenção da máquina administrativa (despesas correntes).

Nesse quadro é que se insere a importância da destinação dos recursos municipais fluminenses nas próximas décadas: por um lado, a expressiva parcela de sua receita proveniente dos recursos do petróleo, esgotáveis; e, por outro lado, a carência extrema de investimentos em infra-estrutura capazes de levar esses municípios a um patamar diferente em termos de desenvolvimento econômico e qualidade de vida.

Assim, a escolha correta na utilização dos recursos do petróleo é o grande divisor de águas, uma oportunidade que cabe ao gestor municipal saber utilizar; daí, sua enorme responsabilidade perante as futuras gerações.

O desafio cresce na medida em que se consideram as carências acumuladas em períodos de baixo crescimento econômico verificado na região (Fernandes, 2007). Dessa forma, somente um pacto entre os atores econômicos regionais, os gestores municipais e os técnicos da Administração Pública pode fazer frente ao problema da utilização desses vultosos recursos em um espaço delimitado de tempo.

A responsabilidade social presente nos rumos do desenvolvimento sustentável é a chave mestra para abrir os portões de um novo amanhã para os municípios fluminenses beneficiados pela riqueza vinda do petróleo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANP. *Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis*. Disponível em <http://www.anp.gov.br> Acesso em: 11/07/2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília*, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei n.º 2.004, de 03 de outubro de 1953. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional de Petróleo, institui a Sociedade Anônima e dá outras providências.

_____. Lei n.º 7.453, de 27 de dezembro de 1985. Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei n.º 2.004, de 03 de outubro de 1953.

_____. Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Institui para os Estados, Distrito Federal e Municípios compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, dando outras providências.

_____. Lei n.º 9.478, de 06 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

_____. Decreto Federal n.º 1, de 07 de fevereiro de 1991. Regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências.

_____. Decreto Federal n.º 2.705, de 03 de agosto de 1998. Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei n.º 9.478, de 06 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências.

CIDE. *Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CIDE, 2007. Disponível em <http://www.cide.rj.gov.br> Acesso em 12/07/2007.

DECLARAÇÃO do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco/92). Rio de Janeiro, 1992. Disponível em <http://www.mma.gov.br/> Acesso 10/07/2007

ERIKSEN, Tore. *The Norwegian Petroleum Sector and the Government Pension Fund - Global*. Secretary General, Ministry of Finance, Norway: June 2006. Disponível em <http://www.regieringen.no/upload/FIN/Statens%20pensjonsfond/The_Norwegian_Petroleum_Sector_te.pdf> Acesso 05/07/2007.

FERNANDES, Camila Formozo. *A Evolução da Arrecadação de Royalties do Petróleo no Brasil e seu Impacto sobre o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro*. Monografia de Bacharelado - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, janeiro de 2007.

FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1996.

NANNI, Sara. *Royalties de petróleo: recursos para a sustentabilidade ou instrumento de barganha política?* Edição nº 38, dezembro/2002-janeiro/2003, da Revista Eletrônica de Jornalismo Científico da SBPC - ComCiência. Disponível em <http://www.comciencia.br/reportagens/petroleo/pet08.shtml> Acesso em 06/07/2007.

NASCIMENTO, Carlos Adílio Maia do. *Meio Ambiente - História, desafios e possibilidades*. Artigo para o Instituto Brasileiro de Produção Sustentável e Direito Ambiental (IBPS). Agosto, 2002. Disponível em <http://www.ibps.com.br/index.asp?idnoticia=2580> Acesso em 28/06/2007.

NORUEGA. *Economizando a riqueza do petróleo para gerações futuras*. Disponível em <http://www.noruega.org.br/facts/economy/policy/pensionfund.htm> Acesso em 28/06/2007.

PIQUET, Rosélia (Organizadora). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2003.

RIO DE JANEIRO. *Constituição (1989). Constituição do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Assembléia Legislativa, 1989.

SKANCKE, Martin. *Fiscal Policy and Petroleum Fund Management en Norway*. Disponível em <http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Statens%20pensjonsfond/Norwegian_petroleum_fund_ms.pdf> Acesso em 28/06/2007.

TCE-RJ. *Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*. Estudos Socioeconômicos 2007. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2006. Disponível em <http://www.tce.rj.gov.br> Acesso em 02/07/2007.