

ROYALTIES SOB O OLHAR FISCAL: UM ESTUDO DE CASO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO PERTENCENTES À BACIA DE SANTOS

Nilo Lima de Azevedo

Mariana de Oliveira Pohlmann

José Felipe Quintanilha França

Resumo

Os países latino-americanos compartilham um fenômeno em comum conhecido por neoextrativismo, que se traduz pela superexploração de bens naturais, em grande parte não renováveis, para a exportação em grande escala, sem uma preocupação com o meio ambiente ou com as populações nativas/tradicionais existentes no território. Para enfrentar as mazelas trazidas pelo neoextrativismo é preciso ter um Estado forte como agente regulador e provedor de políticas públicas que visem o bem-estar da população como direito de cidadania. Através de pesquisa bibliográfica dos conceitos de *Neoextrativismo*, *Capacidade Estatal e Desenvolvimento*, e da análise dos dados contidos no Banco de Dados elaborado pelo Grupo de Trabalho Fiscal do Observatório das Metrópoles, obtido, por meio do acesso aos dados do FINBRA – Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional, foram estudados os aspectos fiscais dos municípios do Estado do Rio de Janeiro que compõem a Bacia de Santos, atualmente responsável por mais de 70% da produção de petróleo brasileiro. O objetivo é analisar sob o ponto de vista fiscal a relação entre os *royalties* do petróleo as receitas próprias dos municípios do Estado do Rio de Janeiro pertencentes à Bacia de Santos, para observar a dependência e a capacidade estatal na atividade extrativista.

Palavras-chave: Capacidade Estatal. Neoextrativismo. Autonomia Municipal. Royalties do Petróleo. Bacia de Santos.

Abstract

Latin American countries share a common phenomenon known as neoextractivism, which translates into the overexploitation of natural goods, largely non-renewable, for large-scale export, without concern for the environment or for native/traditional populations existing in the territory. To face the ills caused by neoextractivism, it is necessary to have a strong State as a regulatory agent and provider of public policies that aim at the well-being of the population as a right of citizenship. Through bibliographical research on the concepts of Neoextractivism, State Capacity and Development, and analysis of the data contained in the Database prepared by the Fiscal Working Group of the Observatório das Metrópoles, obtained through access to data from FINBRA – Finances of Brazil of the Secretariat of the National Treasury, the fiscal aspects of the municipalities of the State of Rio de Janeiro that make up the Santos Basin, currently responsible for more than 70% of Brazilian oil production, were studied. The objective is to analyze, from a fiscal point of view, the relationship between oil royalties and the own revenues of the municipalities of the State of Rio de Janeiro belonging to the Santos Basin, to observe the dependence and state capacity in the extractive activity.

Keywords: State Capacity. Neoextractivism. Municipal Autonomy. Oil Royalties. Santos Basin.

Introdução

Quase todos os países latino-americanos compartilham de um fenômeno econômico-social comum conhecido por neoextrativismo. A América Latina carrega em sua trajetória, desde o período colonial, modelos extrativistas voltados para o abastecimento do mercado externo como pilar de suas economias. As atividades extrativistas geram como consequência de seus ganhos um sistema de intensa exploração do meio ambiente e de acumulação de capitais, fazendo com que pessoas, muitas vezes nativas ou tradicionais de certos territórios se tornem excluídas do processo, ou por vezes, do próprio território.

O neoextrativismo, um fenômeno do século XXI originado na América Latina, “se encontra no centro da acumulação contemporânea” (SVAMPA, 2019, pág. 28), uma vez que se utiliza de padrões de desenvolvimento insustentáveis, ou seja, a superexploração de bens naturais, em grande parte não renováveis, para a exportação em grande escala. Além de repaginar o antigo modelo de acumulação e produção - o extrativismo -, o neoextrativismo evidencia as mazelas e crises sociais, ecológicas, econômicas e democráticas em várias escalas de âmbito global, nacional, regional e local.

Para o enfrentamento de tais problemas como o aumento das desigualdades e vulnerabilidades sociais, é necessário o retorno do Estado como agente regulador, ativo e forte. Sendo assim, “seria necessária a criação de mecanismos capazes de viabilizar o poder estatal e fazê-lo atingir diversos grupos sociais e territoriais” (AGUIAR, R. B., LIMA, L. L., 2019, pág. 2), o que se traduz pela crescente percepção da necessidade de definir e compreender o conceito de capacidade estatal.

Capacidade Estatal é a “capacidade de decidir, formular e implementar políticas públicas” (SOUZA e FONTANELLI, 2020). Deve ser entendida como um instrumento para a garantia do desenvolvimento, da participação e da governança. O artigo aborda as capacidades fiscais dos municípios do estado do Rio de Janeiro pertencentes à Bacia de Santos. Ao falar sobre a relação entre autonomia municipal e *royalties*¹ do petróleo, pretende-se direcionar a análise para a influência no desenho institucional e administrativo local que a receita dos *royalties* exerce sobre as receitas municipais.

A escolha da utilização dos conceitos de neoextrativismo e de capacidade estatal, busca lançar luz às adversidades da economia de modelo extrativista, além de colaborar na

¹Definição dada à *royalties* pela ANP: compensação financeira devida à União, aos Estados, ao DF e aos Municípios beneficiários pelas empresas que produzem petróleo e gás natural no território brasileiro: uma remuneração à sociedade pela exploração desses recursos não renováveis. Os *royalties* incidem sobre o valor da produção do campo e são recolhidos mensalmente pelas empresas concessionárias até o último dia do mês seguinte àquele em que ocorreu a produção.

reflexão sobre a possibilidade das capacidades estatais de um município atingirem um grau de desenvolvimento que possibilite que as suas receitas tributárias próprias “transbordem” o valor das verbas indenizatórias, conseqüentemente, promovendo um desenvolvimento econômico sustentável, não só no sentido econômico, mas também ambiental e social que se apresente de forma consistente e duradoura.

Nesse cenário, a atividade selecionada para o estudo de caso é a exploração do petróleo nos municípios pertencentes ao estado do Rio de Janeiro, que compõem a Bacia de Santos, Angra dos Reis, Arraial do Cabo, Itaguaí, Mangaratiba, Maricá, Niterói, Parati, Rio de Janeiro, São Pedro da Aldeia e Saquarema. É importante refletir sobre o tipo de desenvolvimento local, regional e nacional que permite mitigar os efeitos negativos dessa atividade extrativista e assegurar o cumprimento de políticas voltadas para a justiça intergeracional.

O recorte temporal da pesquisa, do ano de 2004 até 2022, que foi embasado pela metodologia desenvolvida por Ribeiro (2020) que aponta que o Brasil viveu dois marcos recentes: um período de experimento desenvolvimentista e um período de inflexão ultraliberal e financeirização da ordem urbana. Do ano de 2004 até 2012 o Brasil viveu o período de experimento desenvolvimentista, no qual as políticas econômicas se beneficiaram com consenso das *commodities*, com a alta dos preços internacionais dos produtos primários.

Já no ano de 2013, o Brasil começa com o período de inflexão ultraliberal e financeirização da ordem urbana brasileira que se estende até hoje, marcado pela adoção de ações neoliberais, com o aumento das privatizações e diminuição do tamanho do Estado tanto no âmbito da implementação das políticas sociais como condutor do desenvolvimento nacional. Foi nesse período movido por grande insatisfação social, que cresce a crise e culmina no golpe de 2016 com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff.

Para o desenvolvimento das tabelas presentes nesse trabalho foram usados os dados contidos no Banco de Dados elaborado pelo Grupo de Trabalho Fiscal do Observatório das Metrôpoles, obtido, por meio do acesso aos dados do FINBRA – Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional, conforme recebimento de dados contábeis, por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público – SICONFI e do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN). Foram selecionadas as informações sobre Receita Total, Receita Tributária, e o ICMS sobre cada um dos municípios selecionados. Os dados relativos aos quantitativos de *royalties* e participações especiais que cada município recebeu ao longo do período de 2004 até 2022 foram extraídos dos relatórios expedidos pela Agência Nacional do Petróleo – ANP.

O trabalho pretende analisar e discutir em que medida os *royalties* do petróleo transbordam ou não as receitas dos municípios do Estado do Rio de Janeiro pertencentes à Bacia de Santos, ou seja, em que medida “as receitas indenizatórias oriundas das duas atividades neoextrativistas em questão, de alguma forma transbordaram para as receitas tributárias próprias” (AZEVEDO et. al. 2022). Para isso será trazida, na primeira parte, a discussão sobre o neoextrativismo, a capacidade estatal e o desenvolvimento. Depois será realizada a análise dos gráficos formados pelas receitas tributárias municipais somadas ao repasse do ICMS em relação com os *royalties* do petróleo e se há ou não o transbordamento das receitas nos municípios selecionados.

Neoextrativismo: definição e impactos socioeconômicos

A América Latina carrega em sua trajetória os modelos e os efeitos da economia extrativista, desde o período colonial, essa atividade tem sido o alicerce de sua economia. Os países latino-americanos têm uma forte dependência das atividades como a mineração, a exploração de madeira, a monocultura, a pecuária, além da extração de petróleo e gás, entre outras, que são direcionados principalmente para o mercado internacional.

As atividades extrativistas resultam em uma intensa exploração do meio ambiente e na acumulação e concentração de capital, o que acaba excluindo populações desses processos produtivos. Apesar disso, ao longo da história, as *commodities* sempre ocuparam uma posição de destaque nas economias latino-americanas.

Na década de 1970, a crise energética afetou o cenário mundial, resultando em aumentos significativos no preço do petróleo e dos insumos primários. O Brasil, durante o período conhecido como "milagre econômico", também enfrentou restrições devido a essas crises. Para superar a situação, o país restringiu suas importações e expandiu suas exportações “de manufaturados, serviços e capitais para a América Latina, África e Oriente Médio, enquanto continua a vender café, soja, milho e minério de ferro para Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão” (MENEZES, 2010).

A década de 1980, marcou um momento de renovação na América Latina, com o retorno da democracia após períodos ditatoriais. No entanto, a região enfrentou profundas crises econômicas, caracterizadas por estagnação, problemas de solvência externa e baixo crescimento do PIB. Nesse cenário, os Estados Unidos apresentam como solução o Consenso de Washington, impulsionado pela globalização neoliberal.

Esse acordo impôs aos países latino-americanos a adoção de políticas que promoviam a liberalização comercial, a implementação de reformas estruturais como a privatização de empresas estatais, flexibilização das leis trabalhistas e desregulamentação dos mercados

como requisitos para acessar empréstimos e assistência financeira do FMI e Banco Mundial. No Brasil não foi diferente, o país enfrentou altas inflações e desvalorização da moeda, sendo obrigado a adotar medidas de ajuste econômico neoliberais.

Na América Latina, observou-se uma diminuição do papel do Estado e, posteriormente, uma série de crises econômicas e sociais. A adoção de políticas neoliberais por alguns governos da região resultou em grandes crises no final da década de 1990, com o agravamento da desigualdade social, aumento da pobreza e desemprego, além de desvalorizações das moedas nacionais e altas taxas de inflação.

No início do século XXI, as economias latino-americanas foram impulsionadas pela grande onda do consenso das *commodities*, o que resultou em preços elevados dos produtos primários no mercado internacional. Esse período foi marcado por um crescimento econômico significativo, porém, também surgiram novos desafios e um agravamento das desigualdades sociais, ambientais e econômicas, que não foram devidamente enfrentados. Como consequência temos o aflorar dos novos conflitos e assim o surgimento do fenômeno do neoextrativismo.

O neoextrativismo não é um fenômeno totalmente novo, afinal, sua origem é o extrativismo, no qual atividades de intensa exploração agrediram tanto o meio ambiente quanto grupos sociais durante o período colonial. A diferença reside no fato de que o neoextrativismo representa uma reformulação do conceito, incorporando tanto os conflitos objetivos quanto os subjetivos. O neoextrativismo é “uma categoria analítica nascida na América Latina e que possui uma grande potência descritiva e explicativa, assim como um carácter denunciativo e um amplo poder mobilizador” (SVAMPA, 2019, pág. 24), uma vez que denuncia padrões de desenvolvimento insustentáveis que tem como propulsor o mercado das *commodities*.

Trata-se de um processo de apropriação e acumulação de bens seguindo um modelo de extração para exportação de recursos naturais, sejam eles matéria-prima ou energia. Segundo análise feita por Maristella Svampa (2019), o neoextrativismo foi alimentado pela expansão da fronteira das *commodities*, junto com a transição hegemônica trazida pela ascensão estratosférica da economia chinesa e em detrimento do domínio norte-americano, uma vez que a China apresentou altas taxas de crescimento econômico e com isso a enorme necessidade de insumos primários e energéticos para as indústrias, além de um aumento na demanda do setor de alimentos (para humanos e animais).

Além disso, o neoextrativismo provoca o esgotamento dos bens naturais, principalmente dos não renováveis, como também a reprimarização vertiginosa das economias periféricas globais. Ele evidencia a crise econômica global, a crise da democracia,

o crescimento da violência estatal e paraestatal em países periféricos e aumento da crise socioecológica.

O Consenso das *Commodities*, que vigorou até 2013, ao contrário do Consenso de Washington, não trouxe uma ideologia política definida, mas sim um objetivo concreto, que era “a implementação maciça de projetos extrativos orientados à exportação, estabelecendo um espaço de maior flexibilidade quanto ao papel do estado” (SVAMPA, 2019, p.38). Assim,

[...]os governos latino-americanos, independente da inclinação ideológica, possibilitaram o retorno de uma visão produtivista do desenvolvimento que, junto com a ilusão desenvolvimentista, levou à negação e a supressão das discussões de fundo sobre os impactos sociais, ambientais, territoriais e políticos do neoextrativismo, assim como a desvalorização das mobilizações dos projetos socioambientais emergentes (SVAMPA, 2019, pág.36).

Svampa (2019, pág. 36) destaca que durante o período de 2000-2013, compreendido pelo consenso das *commodities*, os países da América Latina se beneficiaram com a alta dos preços internacionais dos produtos primários.

No Brasil, em 2007 foi lançado, pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que “contemplava a construção de um grande número de represas na Amazônia, além da realização de megaprojetos ligados à exploração de petróleo e gás” (SVAMPA, M. 2019, pág. 48). Apesar do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) ser caracterizado como progressista, é evidente a presença do neoextrativismo nas políticas de desenvolvimento do Brasil.

Durante esse período, em 2007, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que “contemplava a construção de um grande número de represas na Amazônia, além da realização de megaprojetos ligados à exploração de petróleo e gás” (SVAMPA, M. 2019, pág. 48). Essas ações refletem a influência do neoextrativismo no contexto econômico brasileiro. Portanto, é essencial destacar que

[...] na América Latina, grande parte da esquerda e do progressismo populista continua defendendo uma visão produtivista do desenvolvimento, que se nutre de uma tendência a privilegiar de maneira exclusiva uma leitura do conflito social em termos de oposição entre capital e trabalho, minimizando ou dando pouca atenção às relações capital-natureza, assim como às novas lutas sociais concentradas na defesa do território e dos bens comuns. (SVAMPA, 2019, pág. 39)

Essa tendência levantada por Svampa (2019) possibilita a chegada da financeirização no cenário governamental brasileiro. A financeirização, de acordo com Ribeiro e Diniz², (2020,

² Ribeiro et. al. (2020) apresenta em seu trabalho várias linhas de pensamento a cerca do conceito de financeirização. Ele destaca que a financeirização não se limita ao campo econômico, perpassando pelos campos sociais, políticos, se emaranha nas instituições e partições públicas. Isso

págs. 170 e 171), reúne em si a valorização do capital fictício, as teorias do imperialismo, a transformação sistêmica das economias capitalistas, o resgate do capital monopolista e o regime de acumulação financeirizado. Percebe-se uma certa proximidade e até familiaridade quando se estabelece os conceitos de financeirização e de neoextrativismo, uma vez que a

[...] atual fase de desenvolvimento do capitalismo deram lugar a uma lógica geral de produção social do espaço que está determinada pelas novas formas de acumulação ditas financeirizadas, que manifestaram seus efeitos mais contraditórios desde o início da última grande crise sistêmica do capitalismo, entre 2007-2009. Crise profundamente enraizada, como propõe Harvey (2011), em questões territoriais e que posicionou ou reposicionou a problemática dos elos entre o financeiro e o imobiliário no centro das pesquisas urbanas.

O período 2014-2016, é marcado no Brasil pelo *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro e a retomada de posturas neoliberais no cenário econômico nacional. Ribeiro (2020, pág. 373) afirma que “o *impeachment* representou uma quebra institucional por sua motivação abertamente política e pelos seus interesses velados de mudar o projeto político em curso sem a sua legitimação pelas vias democráticas”.

A crise democrática é evidenciada pelo neoextrativismo, principalmente, quando grupos são retirados das discussões e tomadas de decisões políticas e estigmatizados – ambientalistas, indigenistas, representante dos movimentos sociais - numa tentativa de controle de participação nas arenas políticas. Adicionalmente, as pressões provenientes dos países do hemisfério norte têm impacto significativo no comportamento das nações latino-americanas no mercado internacional. Em muitas ocasiões, quando esses países buscam romper com a dependência externa, são frequentemente confrontados com sanções políticas e econômicas brutais, o que também exerce influência sobre suas tomadas de decisões políticas internas. Sendo assim,

O neoliberalismo propugna a redução do intervencionismo estatal e do raio de ação da política, ao criar interferências contrárias à liberdade individual e ser uma fonte de corrupção. Na ordem nacional, o *desideratum* se finca em conseguir o funcionamento automático da economia e dos mercados, livres de toda distorção governamental ou de cidadãos organizados coletivamente. E, na ordem internacional, concebe-se a globalização como o processo capaz de instaurar a ordem cosmopolita (economicamente eficiente), além da política, como se isso fosse possível (AZEVEDO et. al. 2022, apud. IBARRA, 2011, pág. 239).

porque a “financeirização representa o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo (RIBEIRO et. al., 2020, pág. 8)”

Movimentos contrários ao neoextrativismo, denunciaram os abusos decorrentes dessa forma de exploração, questionando a hegemonia do capitalismo neoliberal, juntamente com suas práticas. Nesse processo, observa-se uma postura flexibilizadora do Estado, inclusive por parte de governos progressistas, em relação ao controle e regulamentação das atividades, a fim de atender aos interesses do mercado.

O crescimento baseado no neoextrativismo reflete uma ilusão desenvolvimentista que, por sua vez, resulta no deslocamento ou supressão das atividades econômicas locais. Isso ocorre devido aos processos de remoção das comunidades tradicionais, a fim de abrir espaço para o desenvolvimento de atividades extrativistas pelo mercado. As Comunidades Tradicionais são aquelas que preservam "aspectos culturais seculares e praticam, principalmente, agricultura ou pesca voltadas para a subsistência" (FIGUEIREDO, pág. 3).

Observa-se que as comunidades tradicionais desempenham um papel significativo na preservação ambiental, uma vez que suas práticas tradicionais não visam o esgotamento dos recursos naturais nem a acumulação desmedida. Além disso, a cultura dessas comunidades alimenta um sentimento de pertencimento e conexão com o meio ambiente, reforçando ainda mais a sua importância na conservação dos ecossistemas. Mesmo assim, "as populações tradicionais sofrem pressões e ameaças não só em razão da ausência do Estado e das políticas públicas mas, em muitos casos, em consequência da gestão governamental, empreendimentos públicos e atividades induzidas pelo próprio Estado" (FIGUEIREDO, pág. 13). Portanto, o desenvolvimento deve englobar não apenas questões econômicas e financeiras, mas também questões ambientais e sociais. Essas questões devem ser trazidas para a agenda política, a fim de promover uma discussão abrangente sobre as diferentes dimensões do progresso sustentável e as "perspectivas multidimensionais e intersetoriais sobre o fenômeno da desigualdade social" (PIRES, 2019, pág. 15). Sendo assim,

[...] o enfrentamento da desigualdade social requer reformas em estruturas e normas formais visando ao fortalecimento de sistemas de promoção e proteção social baseados em direitos, mas, também, ao enfrentamento de uma cultura, tanto no nível dos grupos sociais quanto no das instituições, que naturaliza a discriminação e o privilégio de alguns grupos sociais. (PIRES, 2019 pág. 17)

Isso implica que, para alcançar um desenvolvimento sustentável, é necessário fortalecer as capacidades estatais. Isso envolve o reconhecimento do Estado como um ator central na regulação do mercado e na provisão de bens e serviços que garantam os direitos dos cidadãos e melhorem a qualidade de vida. Esse caminho busca promover um desenvolvimento humano sustentável, que visa o bem-estar social e a preservação da natureza.

Fortalecendo a Capacidade Estatal: enfrentando os desafios do neoextrativismo

Em um Estado democrático existem algumas expectativas a serem cumpridas pela gestão pública. O Estado deve se empenhar para que suas ações alcancem os diferentes grupos sociais, produzam os bens e serviços necessário e solicitados pelos cidadãos, visando assim garantir os direitos individuais e coletivos da sociedade, o conceito multidisciplinar de capacidade estatal colabora na avaliação dessas ações governamentais.

O contexto do pensamento sobre as capacidades estatais, como apresentado por Aguiar e Lima (2019), remonta ao período pós-guerras mundiais, quando o Estado assumiu o papel de agente de recuperação econômica e social e garantidor do bem-estar. Essa postura prevaleceu até a década de 1970, um período marcado por crises, como os choques do petróleo em 1973 e 1979 e a crise de liquidez global, durante o qual o papel do Estado foi enfraquecido e a importância de seu papel no cenário econômico foi minimizada, abrindo caminho para ideias neoliberais.

Para enfrentar os problemas nos cenários econômico e social, tornou-se necessário o retorno do Estado como um agente regulador robusto. Desta maneira, “seria necessária a criação de mecanismos capazes de viabilizar o poder estatal e fazê-lo atingir diversos grupos sociais e territoriais” (AGUIAR, R. B., LIMA, L. L., 2019, pág. 2), com isso, surge a compreensão da necessidade de redefinir e aprofundar o conceito de capacidade estatal. Entende-se capacidade estatal sendo, de forma resumida, a capacidade de decidir, formular e implementar políticas públicas. Na Administração Pública:

a pura vontade dos agentes ou atores políticos não é suficiente para que objetivos sejam alcançados. Além do mais, os atributos dos Estados precisam ser complementados por mecanismos que viabilizem sua ação, isto é, mecanismos capazes de induzir a implementação de políticas, ou seja, a existência de capacidades e vista como uma forma, embora não a única, de alcançar certos objetivos. (SOUZA e FONTANELLI, 2020 pág. 45).

Sendo assim, a capacidade estatal “é um processo, o que significa que sua análise captura um momento no tempo, embora algumas capacidades possam ser mantidas por séculos, enquanto outras podem se deteriorar” (SOUZA e FONTANELLI, 2020 pág. 46 apud. GRINDLE, 1996; WEISS, 1998) e, além disso, incorpora-se dimensões territoriais e burocráticas.

Gomide e Pires (2014, pág. 16) trazem a luz da discussão o processo de redemocratização brasileiro consolidado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, que “instituiu uma série de mecanismos para envolvimento dos atores sociais, políticos e econômicos no processo de formulação e gestão de políticas públicas, ao ampliar os instrumentos de controle, participação e transparência nas decisões públicas”. Esses novos

arranjos institucionais trouxeram desafios para o Estado que agora conta com a participação de vários atores, interesses, e forças para a tomada de decisão para implementação de políticas, principalmente as políticas que visem o desenvolvimento social, nas múltiplas escalas federativas: a federal, a estadual e a municipal.

Os arranjos institucionais “definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores” (GOMIDE, A. A., PIRES, R. R. C. 2014, pág. 19). Dessa maneira, “são os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos” (GOMIDE, A. A., PIRES, R. R. C. 2014, pág. 20).

Uma vez que as capacidades estatais são processos pelos quais serão analisadas, formuladas e implementadas as políticas públicas, como resultado temos a possibilidade de promoção de desenvolvimento nos âmbitos nacional, regional e local. O desenvolvimento, aqui, será compreendido como “uma dinâmica de diversificação da estrutura produtiva, inovação e controle nacional sobre a economia e, ao mesmo tempo, geração de emprego, distribuição de renda e inclusão social, ou seja, um projeto de bem-estar ligado a direitos de cidadania” (BOSCHI, R. R., GAITÁN, F., 2016, pág. 510). Complementa-se que,

desenvolvimento se refere tanto aos aspectos qualitativos do processo de acumulação de capital e crescimento econômico quanto à proteção social, além da sustentabilidade, articulando metas de curto prazo a uma perspectiva de longo prazo por meio de uma preocupação com os recursos naturais e a proteção do meio ambiente (BOSCHI, R. R., GAITÁN, F., 2016, pág. 510).

Assim, o desenvolvimento deve buscar a proteção social e a sustentabilidade, problemas identificados com o neoextrativismo. Esse modelo de apropriação e acumulação de recursos naturais, com foco na extração e exportação de commodities, revela padrões de desenvolvimento insustentáveis.

A exploração de petróleo no Brasil é um exemplo da atividade neoextrativista, que teve início na década de 1970. Essa atividade trouxe consigo uma série de problemas, tanto ambientais quanto sociais. No aspecto ambiental, ocorreram derramamentos de óleo nos mares, causando perturbação nos ecossistemas marinhos e impactando negativamente a fauna e a flora marinha. No âmbito social, houve o deslocamento de comunidades tradicionais, como as comunidades pesqueiras, e o crescimento desordenado das cidades, agravando as desigualdades sociais existentes sob um argumento desenvolvimentista.

Na próxima sessão, será apresentado e discutido os aspectos fiscais dos municípios do Estado do Rio de Janeiro que compõem a Bacia de Santos, sendo eles: Angra dos Reis, Arraial do Cabo, Itaguaí, Mangaratiba, Maricá, Niterói, Paraty, Rio de Janeiro, São Pedro da

Aldeia e Saquarema, que principalmente depois de 2006 com a descoberta do pré-sal na região e em 2009 com o início da produção petrolífera, passam a sofrer as pressões do neoextrativismo a partir da exploração e produção de petróleo.

Estudo fiscal dos municípios do Estado do Rio de Janeiro que pertencem à Bacia de Santos

O desenvolvimento, como abordado na sessão anterior, deve refletir uma diversificação produtiva e para isso é necessário a vinculação a formação e amadurecimento das capacidades estatais. O Brasil, apontado por Ribeiro (2020) viveu dois grandes e importantes marcos recentes: um período caracterizado um experimento desenvolvimentista e um período marcado pela inflexão ultraliberal e financeirização da ordem urbana. Esses marcos trouxeram diferentes arranjos institucionais para as políticas das esferas nacional, estadual e também municipal.

As atividades extrativistas geram os chamados *royalties* do petróleo, que são verbas compensatórias e indenizatórias pagas pela exploração de recursos finitos, a fim de garantir da justiça intergeracional. Acontece que os valores exorbitantes muitas vezes criam uma espécie de acomodação por parte da Administração, criando uma atmosfera na qual o município se torna refém do recebimento dessa compensação.

O conceito de *transbordamento das receitas* utilizado nesse trabalho consiste em “analisar até que ponto as receitas indenizatórias oriundas das atividades neoextrativistas em questão, de alguma forma transbordaram para as receitas tributárias próprias” (AZEVEDO et. al. 2022), ou seja, até que ponto não é criada uma situação de dependência das receitas e assim uma atrofia do desenvolvimento municipal.

Iniciando pelo município de Angra dos Reis destaca-se a força da receita tributária municipal + ICMS, uma vez que o tracejado que representa as receitas totais do município segue o desenho da representação das receitas tributárias municipais, visto no gráfico 1. É um município que apresenta um forte turismo no local e conseqüentemente uma atividade expressiva do comércio e prestações de serviços. Também é necessário mencionar que é em Angra que estão localizadas as maiores usinas de energia nuclear do país. Com isso, constata-se que nesse município o transbordamento das receitas não aconteceu.

Observa-se no gráfico 1 um duplo movimento de crescimento das receitas para os próximos anos, tanto das receitas municipais + ICMS (linha laranja) quanto dos *royalties* (linha verde) porém, existe um distanciamento entre ambos traçados o que sugere que o transbordamento das receitas se encontra ainda longe de acontecer na prática.

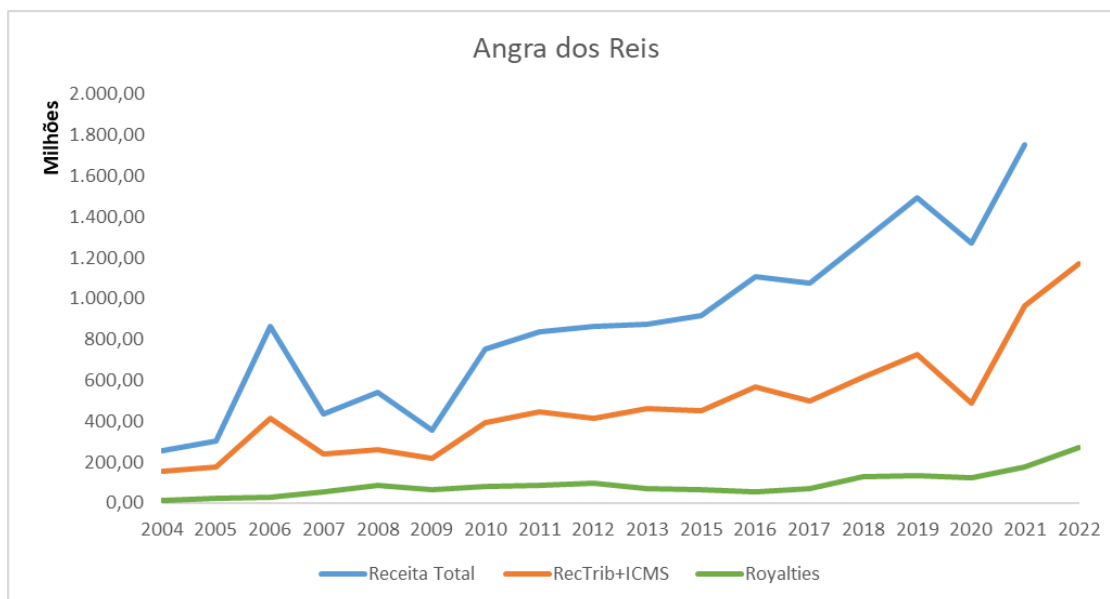


Gráfico 1. Quadro geral das receitas do município de Angra dos Reis. Fonte autoria própria.

Itaguaí é integrante da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sendo assim, os setores de comércio e serviços são muito presentes. Com uma economia fortemente rural (agricultura Agropecuária e pesca), a partir de 2006-2007, o município “passou por um processo de reestruturação econômica, movida pela reestruturação da sua área portuária” (CHAGAS, G. M., 2010).

No município de Itaguaí pode ser observado, no gráfico 2, uma situação parecida com a de Angra dos Reis, uma força expressiva da receita tributária municipal + ICMS, uma vez que o tracejado que representa as receitas totais do município segue o desenho da representação das receitas tributárias municipais. Em relação aos *royalties* existe um distanciamento entre ambos traçados o que sugere que o transbordamento das receitas também se encontra ainda longe de acontecer na prática.

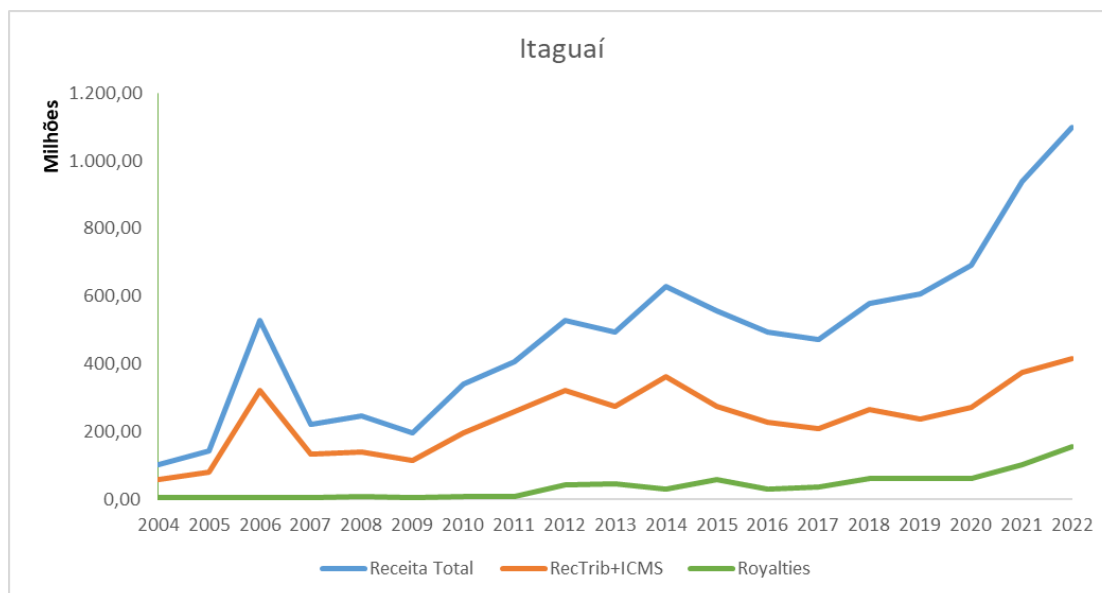


Gráfico 2. Quadro geral das receitas do município de Itaguaí. Fonte autoria própria.

O município de Mangaratiba também pertence a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e compõe a microrregião de Itaguaí. Dessa forma também é impactado pelas atividades do Porto de Itaguaí e o complexo industrial que está situado bem na fronteira entre ambos municípios.

Nota-se em Mangaratiba (gráfico 3) um perfil semelhante ao de Itaguaí, no qual as receitas totais do município seguem o desenho da representação das receitas tributárias municipais, sugerindo a força imperativa dessa última. A respeito dos *royalties* do petróleo (gráfico 3 - linha verde) observa-se um comportamento diferente, no qual vê-se um leve processo de queda das receitas municipais e uma bruta ascensão dos *royalties* no período 2021-2022. O transbordamento das receitas ainda não aconteceu na prática, porém o município apresenta um cenário a se ter maior atenção.

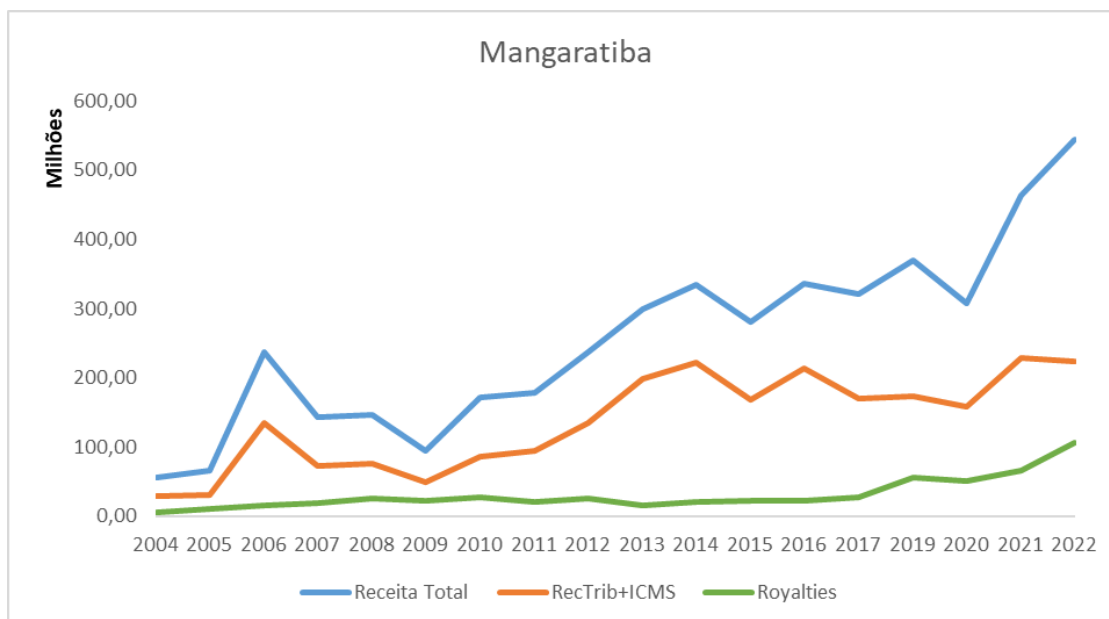


Gráfico 3. Quadro geral das receitas do município de Mangaratiba. Fonte autoria própria.

Maricá apresenta um cenário interessantíssimo para análise. Observa-se no gráfico 4 que os *royalties* do petróleo têm uma representação gráfica bem próxima da representação correspondente as receitas totais do município, o que sugere um alto impacto dos *royalties* sobre as receitas. Entre 2010-2011 (gráfico 4 - linha verde) é possível ver que as receitas dos *royalties* do petróleo ultrapassam as receitas tributárias.

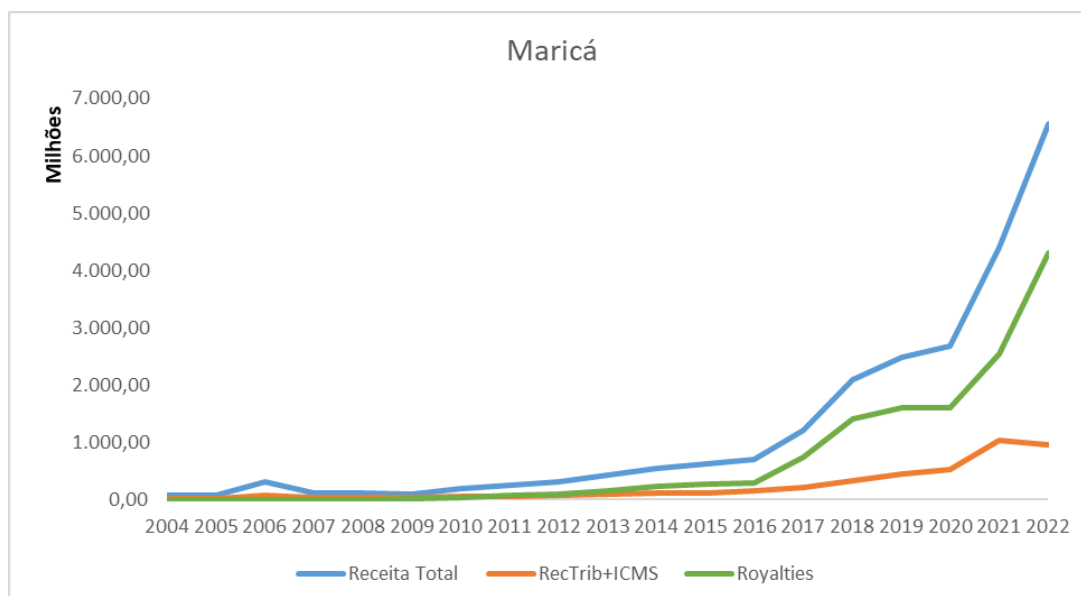


Gráfico 4. Quadro geral das receitas do município de Maricá. Fonte autoria própria.

O cenário econômico de Maricá é bem diverso. Setores de comércio e serviços, indústria e turismos são caminho de investimento traçados pela administração municipal. Maricá criou também políticas sociais e transferência de renda, melhoria de mobilidade pública, políticas de fomento à economia solidária, com a criação da Secretaria de Economia Solidária. Em 2018 Maricá cria o seu Fundo Soberano de Maricá, uma poupança mensal feita a partir da arrecadação dos *royalties* do petróleo na costa do município, com o objetivo de criar uma poupança para que os programas sociais não sejam interrompidos por causa dos altos e baixos do petróleo e as oscilações da receita oriunda dele.

Ainda assim, o cenário de Maricá revela uma preocupação quanto a autonomia municipal. É visível no gráfico 4 que as receitas municipais não acompanham o crescimento dos *royalties*, e ainda no período de 2021-2022 enquanto os *royalties* crescem vertiginosamente as receitas municipais caem. É um provável cenário de dependência, ainda mais com o total reflexo da linha dos *royalties* na linha das receitas totais.

Niterói possui sua economia voltada para indústria e serviços. O comportamento das receitas totais e tributárias municipais + ICMS são semelhantes ao longo do período estudado. O gráfico 5 não contém o ano de 2017 por causa de imprecisão dos dados referentes ao ano citado no banco de dados. Nesse cenário no qual não se sabe ao certo o que ocasionou essa imprecisão, podendo ter sido um problema na declaração dos valores referentes a receita tributária, para não prejudicar o trabalho optou-se por retirar os valores do ano de 2017.

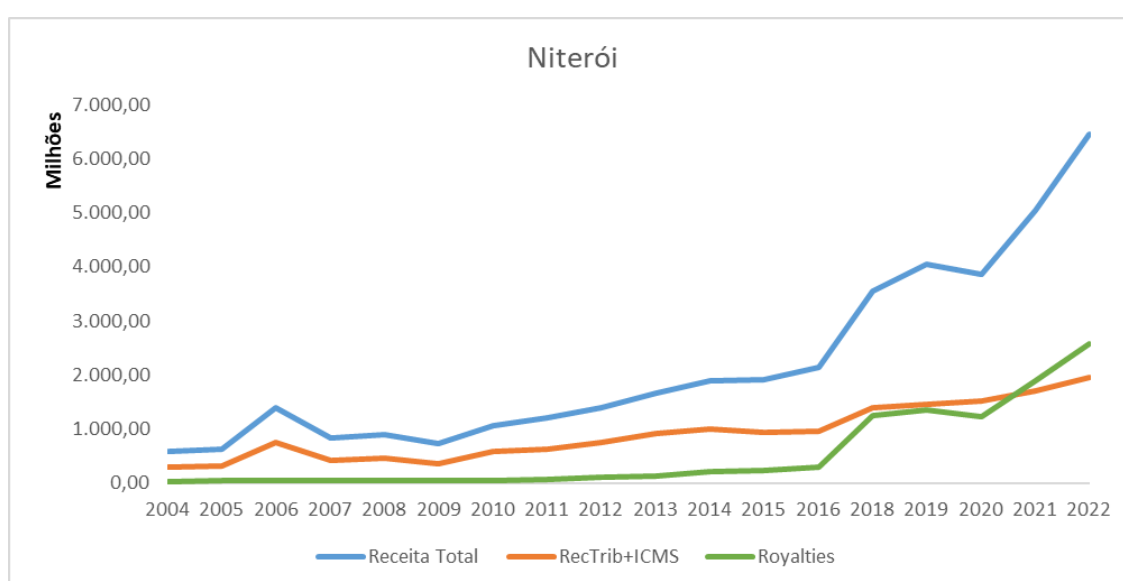


Gráfico 5. Quadro geral das receitas do município de Niterói. Fonte autoria própria.

O gráfico 5 revela um crescimento dos valores referentes ao recebimento *royalties* do petróleo no município, entre 2016 e 2018, e no intervalo 2020/2021 os *royalties* ultrapassam as receitas municipais e mais uma vez vê-se uma projeção de crescimento acelerado das receitas de repasse, o que pode resultar em um futuro de dependência.

Paraty, assim como Angra dos Reis, o turismo é a alma do município. Ao analisarmos o gráfico 6, observa-se o entrelaçar das linhas representativas das receitas tributárias municipais + ICMS e dos *royalties*, em momentos nos quais os *royalties* chegam a ultrapassar as receitas municipais, como em 2007 e 2017 por exemplo, e outros momentos onde é possível visualizar uma leve queda dessas receitas, fazendo com que as receitas municipais fiquem acima na representação gráfica.

Nota-se que esse movimento está totalmente conectado com as oscilações da arrecadação dos *royalties* e não alterações nas receitas municipais. As receitas municipais + ICMS se comportam graficamente de forma constante e de baixo e lento crescimento.

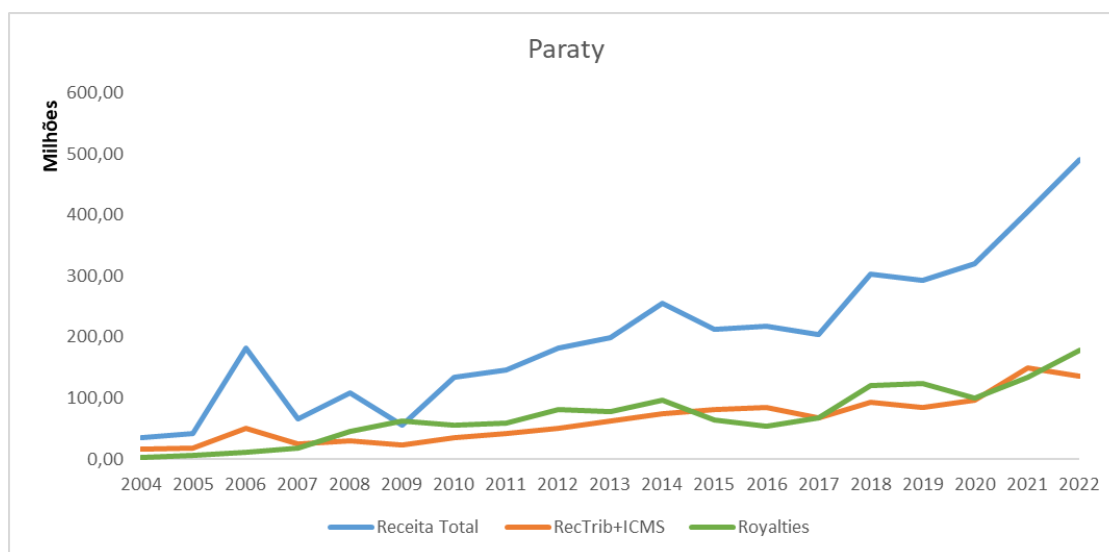


Gráfico 6. Quadro geral das receitas do município de Paraty. Fonte autoria própria.

No que diz respeito ao transbordamento, do período de 2007 até 2017 não há. Isso porque seguindo o conceito de transbordamento, no qual consiste em “analisar até que ponto as receitas indenizatórias oriundas das atividades neoextrativistas em questão, de alguma forma transbordaram para as receitas tributárias próprias” (AZEVEDO et. al. 2022), tal momento é curto e fechado quando as receitas tributárias municipais em 2015 voltam a ser maiores e logo são sobrepostas em 2017 pelos *royalties*.

A partir do ano de 2020, porém a linha inclinada representativa para os *royalties* do petróleo desenha o crescimento de forma mais verticalizada em comparação com a linha das

receitas tributárias, e além disso vê-se essa linha bem refletida no desenho das receitas totais do município de Paraty.

O Rio de Janeiro demonstra (gráfico 7) uma receita tributária municipal muito forte, não tendo muita interferência dos *royalties* do petróleo. Núcleo de uma das Regiões Metropolitanas mais antigas do país, possui área portuária ativa, porém o maior propulsor econômico do município está no setor de serviços com o incremento de um forte setor de turismo. Não se percebe perspectiva de transbordamento das receitas.

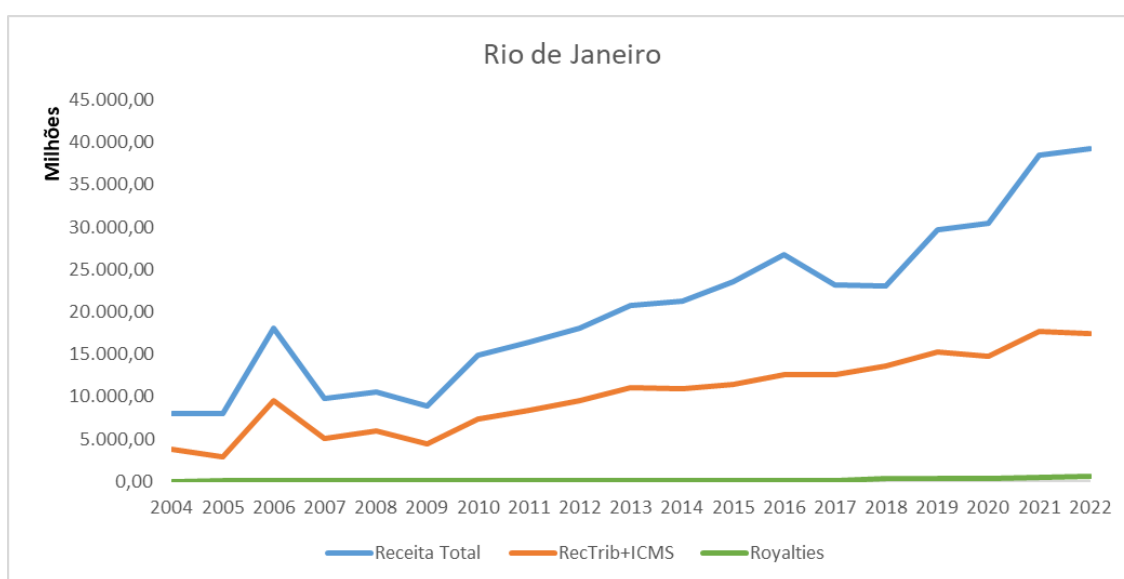


Gráfico 7. Quadro geral das receitas do município do Rio de Janeiro. Fonte autoria própria.

São Pedro da Aldeia é um município turístico localizado na faixa litoral do Estado do Rio de Janeiro, mais conhecida como Região dos Lagos. É majoritariamente sustentado pelo comércio e serviços, movimentados pelo grande turismo da região.

Nota-se uma verticalização bruta da linha representativa dos *royalties* em 2021, fazendo com que quase se encontrem as duas receitas. Portanto, durante o período estudado nesse trabalho (2004-2022) não foi possível constatar o transbordamento das receitas no município de São Pedro da Aldeia.

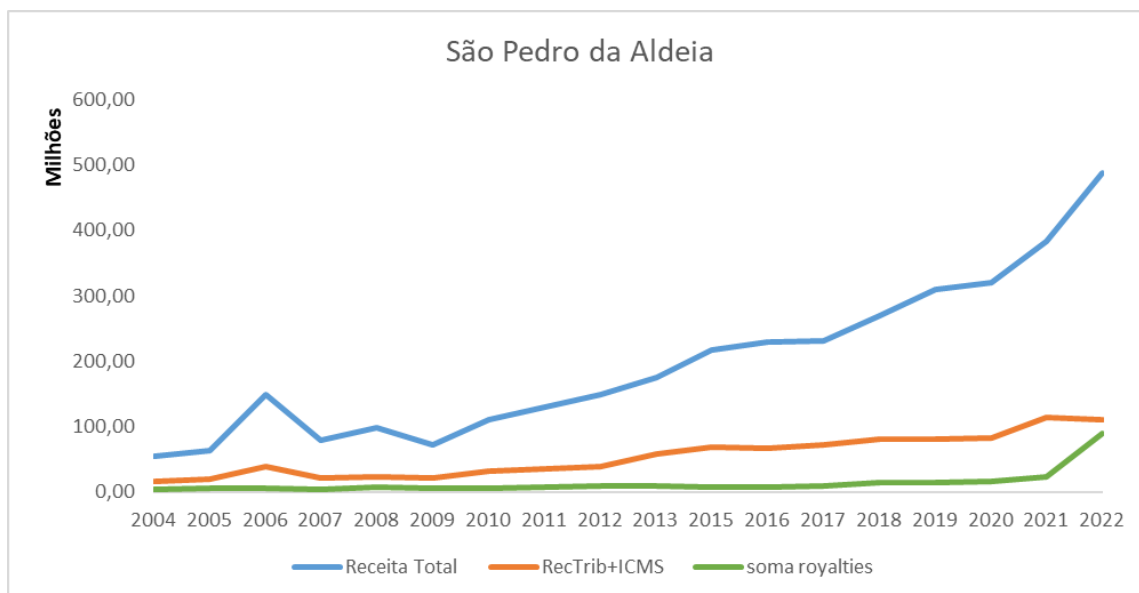


Gráfico 8. Quadro geral das receitas do município de São Pedro da Aldeia. Fonte autoria própria.

Saquarema também é um município turístico, conhecida como a capital do Surf brasileiro, está localizada na faixa litoral do Estado do Rio de Janeiro, mais conhecida como Região dos Lagos. Com isso, assim como São Pedro da Aldeia, também é majoritariamente sustentado pelo comércio e serviços, movimentados pelo grande turismo da região.

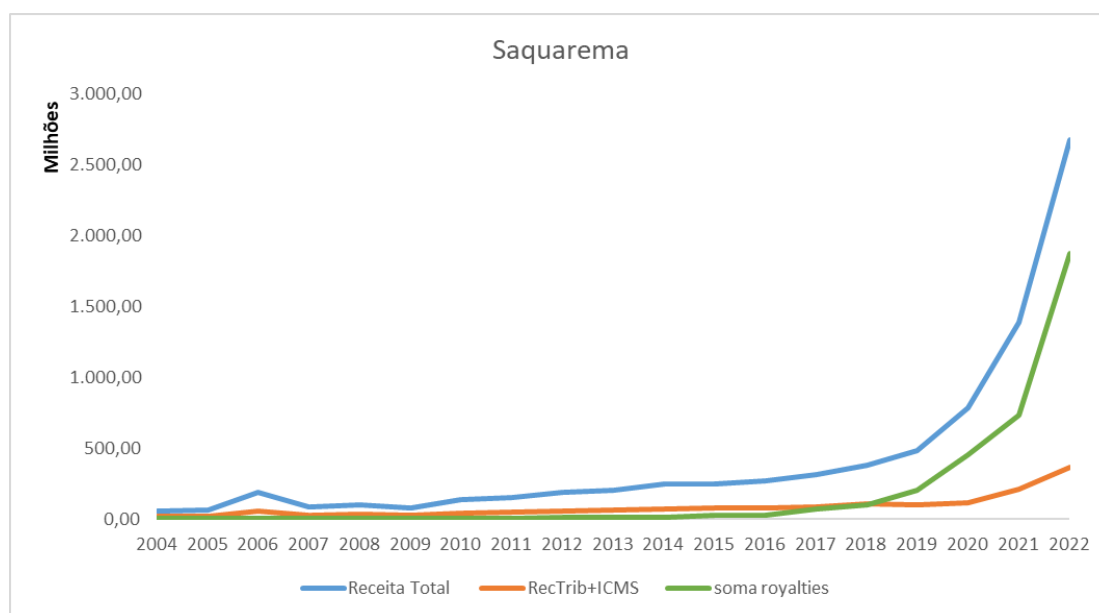


Gráfico 9. Quadro geral das receitas do município de Saquarema. Fonte autoria própria.

Saquarema durante todo o período estudado apresentava as receitas graficamente muito próximas umas das outras. No entanto, em 2016 percebe-se o crescimento dos

royalties, chegando ao ponto das linhas se encontrarem em 2017 e, por fim, em 2018 os royalties ultrapassam as receitas municipais + ICMS e revelam um cenário de reflexo total na linha das receitas totais do município, representando a dominância dessa receita de repasse para o quadro geral de gestão do município de Saquarema.

Considerações finais

O desenvolvimento deve ser compreendido como “uma dinâmica de diversificação da estrutura produtiva, inovação e controle nacional sobre a economia e, ao mesmo tempo, geração de emprego, distribuição de renda e inclusão social, ou seja, um projeto de bem-estar ligado a direitos de cidadania” (BOSCHI, R. R., GAITÁN, F., 2016, pág. 510). Em outras palavras deve abarcar questões econômicas e financeiras, mas também questões ambientais e sociais que tragam para a agenda política a discussão sobre as “perspectivas multidimensionais e intersetoriais sobre o fenômeno da desigualdade social” (PIRES, 2019, pág. 15).

Para isso é necessário a promoção das capacidades estatais primordiais para que o Estado retorne a sua postura de agente regulador e provedor do desenvolvimento. As capacidades estatais são processos pelos quais serão analisadas, formuladas e implementadas as políticas públicas, como resultado temos a possibilidade de promoção de desenvolvimento nos âmbitos nacional, regional e local.

Importante ressaltar a complexidade do período selecionada para este estudo. Ribeiro (2020) aponta que o Brasil viveu dois marcos recentes: um período de experimento desenvolvimentista e um período de inflexão ultraliberal e financeirização da ordem urbana. Do ano de 2004 até 2012 o Brasil viveu o período correspondido ao experimento desenvolvimentista, no qual as políticas econômicas dos governos progressistas se beneficiaram com consenso das *commodities* consequentemente com a alta dos preços internacionais dos produtos primários.

De certa forma, as posturas adotadas pelos governos progressistas nesse período, entusiasmados pelo consenso das *commodities*, proporcionaram o fortalecimento do fenômeno do neoextrativismo e seus efeitos, principalmente a postura de flexibilização do papel do Estado como de agente regulador, fiscalizador e promotor do desenvolvimento.

No ano de 2013, o Brasil começa com o período de inflexão ultraliberal e financeirização da ordem urbana brasileira que se estende até hoje, marcado por governos neoliberais e consequentemente a adoção de ações neoliberais, como por exemplo o aumento das privatizações e as ações no âmbito de promover a diminuição do tamanho do

Estado tanto no âmbito da implementação das políticas sociais como condutor do desenvolvimento nacional.

Como já defendido nesse trabalho, as capacidades estatais são os freios necessário a serem impostos ao fenômeno do neoextrativismo. Analisando o caso brasileiro, a exploração do petróleo ganha muita ênfase a partir da descoberta da região do pré-sal. Uma vez que, a Bacia de Campos já está caminhando para seu amadurecimento e posterior a isso tende a diminuir o ritmo da produção, a Bacia de Santos recebe todos os olhares cobiçantes para si. De acordo com a Petrobras, a produção no pré-sal da Bacia de Santos foi iniciada em 2009, sendo sistematizada de forma definitiva no ano seguinte, em 2010.

Conclui-se que o transbordamento das receitas, que nesse trabalho é visto como “analisar até que ponto as receitas indenizatórias oriundas das atividades neoextrativistas em questão, de alguma forma transbordaram para as receitas tributárias próprias” (AZEVEDO et. al. 2022), não pode ser visto nos municípios estudados. Vê-se que sim os *royalties* ultrapassam as receitas municipais, mas essas não conseguem acompanhar o crescimento vertiginoso, e em Maricá e Paraty a representação das receitas municipais apresentam uma leve inclinação para baixo depois da ultrapassagem dos *royalties*.

Dessa forma, o Estado precisa tomar a frente desse setor produtivo para preservação dos interesses nacionais, principalmente na construção de políticas públicas que visem o desenvolvimento sustentável da região onde a atividade de extração do petróleo interfere, visando a busca de políticas para minimizar os danos, tanto ambientais, quanto sociais, trazidos por essa atividade, bem como outras que fortaleçam economicamente, estruturalmente e socialmente os municípios em questão. Assim, visualizar modos e agir a fim de garantir a justiça intergeracional envolvida no processo de exploração.

Referências bibliográficas

- AGUIAR, R. B., LIMA, L. L. **Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração.** BIB, Sao Paulo, n. 89, 2019. pp. 1-28.
- AZEVEDO, N. L. BACCARINI, P. QUINTANILHA, F. RODRIGUES J. V. L. Dependência Fiscal e Econômica: uma análise sobre o neoextrativismo e seus efeitos nos municípios minerários da Região Metropolitana de Belo Horizonte e nos municípios produtores de petróleo e gás da Região do Norte Fluminense. [Trabalho Apresentado] **Enanpur.** 2022.
- BOSCHI, Renato Raul. GAITÁN, Flavio. (509-528). A recuperação do papel do estado no capitalismo globalizado. In: **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada** – org. GOMIDE, A. A. e BOSCHI, R. R. Rio de Janeiro : Ipea, 2016.

CHAGAS, G. M. **Porto de Itaguaí: Indutor de um polo logístico-produtivo**. Espaço e Economia [Online], 19. 2020. URL : <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/16677> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/>

FIGUEIREDO, L. M. **Populações tradicionais e meio ambiente: espaços territoriais especialmente protegidos com dupla afetação**. Documento de trabalho. Ministério Público Federal. Brasília, Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/documentos/trabalhos-cientificos>> acessado em 15 nov. 2022

GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. C. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional**, p. 25-30, 2012.

GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas In. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas** – org. GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. C. – Brasília : Ipea, 2014.

MENEZES, Albene Miriam F. et al.. **20 Anos da SECEX e 200 Anos de Comércio Exterior**. 1a edição. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior-MDIC, 2010. Disponível em <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/servicos/aprendendo-a-exportarr/curiosidades-e-fatos-historicos/o-perfil-economico-dos-anos-1970> Acesso em: 14 nov. 2022

PIRES, R. R. C. **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas** – org. Roberto Rocha C. Pires. Rio de Janeiro : Ipea, 2019.

RIBEIRO, L. C. Q., DINIZ, N. Financeirização e mercantilização à luz dos ciclos sistêmicos de acumulação e de urbanização In **As metrópoles e o capitalismo financeirizado** – org. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2020.

RIBEIRO, L. C. Q. Inflexão ultraliberal e a financeirização da ordem urbana brasileira: explorando algumas hipóteses. In **As metrópoles e o capitalismo financeirizado** – org. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2020.

RIBEIRO, L. C. Q., et. al. Nexos Financeirização/Urbanização: construindo um marco teórico. In **As metrópoles e o capitalismo financeirizado** – org. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2020.

SOUZA, C., FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades**. org. MELLO, J. et al. Ipea. Brasília. 2020.

SVAMPA, M. **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências**. Editora Elefante. São Paulo. 2019. 192 p.

Links da internet:

Disponível em: <<https://www.gov.br/siscomex/pt-br/servicos/aprendendo-a-exportar/curiosidades-e-fatos-historicos/o-perfil-economico-dos-anos-1970>> acessado em 14 nov. 2022

Disponível em: <<https://www.marica.rj.gov.br/secretaria/economia-solidaria/>> Acessado em: 12 dez. 2022

Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/royalties>> Acessado em: 04 jan. 2022