

# TERRITÓRIOS PRIVILEGIADOS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL <sup>1</sup>

Alcione Talaska<sup>2</sup>  
Diônifer Alan da Silveira<sup>3</sup>

As transformações decorrentes do crescimento econômico e do progresso industrial realizam-se, sobretudo, através da exploração do meio ambiente. A exploração dos recursos naturais depende do ressarcimento à Administração Pública através de *royalties*, ou seja, o pagamento pelo direito ao uso desses recursos. A concessão dos *royalties* vem permitindo que alguns municípios trabalhem com realidades orçamentárias substancialmente privilegiadas na realidade brasileira. Com esse dispositivo, algumas prefeituras tiveram um grande crescimento nas receitas orçamentárias, com as quais não estavam preparadas, principalmente, pela ausência de estudos de impacto e de planejamento, impossibilitando a destinação adequada desses recursos. O mau uso destas receitas é facilmente observado nos municípios que lideram o *ranking* de beneficiados, onde a situação socioeconômica da população fica abaixo da média nacional. A correta utilização da receita dos *royalties* e seu emprego na implementação e estruturação de serviços públicos básicos para a população trariam desenvolvimento real, sustentável, minimizando o custo social, e propiciando uma melhoria na qualidade de vida dos cidadãos. Este estudo enfatiza que o crescimento das receitas municipais não se reproduz, necessariamente, em desenvolvimento, sendo essencial, para isso, o conhecimento sistemático do território, uma visão e integração regional, valorizando os interesses e a participação da população para uma melhor aplicação dos investimentos públicos.

Palavras-Chave: Territórios privilegiados – *Royalties* – Desenvolvimento Sustentável.

## TERRITORIOS PRIVILEGIADOS Y DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE

Las transformaciones decurrentes del crecimiento económico y el progreso industrial se realizan a través de la explotación del medio ambiente. Las explotaciones de los recursos naturales son resarcidas con el pago de *royalties* a la administración pública, o sea, el pago por el derecho al uso de esos recursos. La concesión de los *royalties* permite que algunos distritos municipales trabajen con una realidad financiera más privilegiada que la realidad brasileña. Con eso, algunos distritos municipales hubieran logrado un grande crecimiento en sus presupuestos, con los cuales no se había preparado ni realizado ningún estudio de impacto o planeado para la aplicación de estos beneficios. El mal uso de estos beneficios financieros puede notarse en distritos municipales que son el primero en la clasificación jerárquica de los beneficiarios, donde la situación socioeconómica de la población está debajo de la media nacional. El uso correcto de los ingresos con *royalties* y su empleo en la implementación y estructuración de servicios públicos básicos para la población traería desarrollo real, sustentable, por minimizar el costo social y propiciar una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos. Ese estudio enfatiza que el crecimiento de los presupuestos municipales no si refleje en desarrollo, para eso, es esencial el conocimiento sistemático del territorio, la visión y la integración regional, la participación y la consideración de los intereses de la población para que haga la mejor aplicación de los presupuestos públicos.

Palabras-Llave: Territorios privilegiados – *Royalties* – desarrollo sustentable

---

<sup>1</sup> O trabalho aqui apresentado é resultado de estudos realizados na disciplina de Organização do Espaço e Territorialidades, ministrada pela Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Virginia Elisabeta Etges, no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul.

<sup>2</sup> Geógrafo Licenciado e Especialista em Levantamentos Geodésicos: Certificação e Georreferenciamento de Imóveis Rurais INCRA pela Universidade Comunitária Regional de Chapecó (UNOCHAPECÓ). Mestrando em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Bolsista CAPES.  
E-mail: [talaska.alcione@gmail.com](mailto:talaska.alcione@gmail.com)

<sup>3</sup> Bacharel em Letras pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestrando em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Bolsista CAPES.  
E-mail: [dionifer@gmail.com](mailto:dionifer@gmail.com)

## 1 - INTRODUÇÃO

O crescimento econômico e industrial é um processo repleto de mudanças e transformações sócio-culturais e ambientais. A sociedade torna-se capaz de produzir maiores quantidades de bens e serviços, destinados a satisfazer as sempre crescentes e diversificadas necessidades humanas. Maior crescimento econômico e industrial requer maior consumo de energia, que por sua vez, requer maiores investimentos em geração de energia. E, estes investimentos realizam-se, sobretudo, através da exploração do meio ambiente, e resultam em grandes impactos ambientais, com mudança do ecossistema ou com escassez dos recursos explorados.

As explorações dos recursos naturais são ressarcidas aos cofres públicos através dos *royalties*, ou seja, do pagamento pelo direito à exploração desses recursos naturais (água, petróleo, gás natural, entre outros).

Os *royalties* pagos pelas empresas exploradoras aos Municípios e Estados que têm em seu território áreas utilizadas por estas explorações, nos remete, primeiramente, a idéia de que estas regiões se transformam em verdadeiros oásis de desenvolvimento.

À primeira vista, os ressarcimentos destinados por estas empresas através dos *royalties* e compensações financeiras engordam a receita orçamentária, transformando estas regiões em “territórios privilegiados”.

Neste artigo, diante das importantes fontes de recursos naturais existentes no território brasileiro, e considerando os *royalties* como compensações financeiras por sua exploração, questiona-se sobre a aplicação destes recursos em projetos de melhoria da condição de vida da população e que promovam alternativas para o desenvolvimento local sustentável. Dessa maneira este estudo traz como exemplos os municípios pertencentes à região Norte Fluminense no Rio de Janeiro – região produtora de petróleo e gás natural – e os municípios lindeiros ao lago da Usina Hidrelétrica Binacional de Itaipu. São duas regiões que possuem alta receita orçamentária oriunda dos *royalties* e que apresentam problemas quanto à questão social e ambiental.

## 2 - ROYALTIES OU COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS

Em tempos de escassez de receitas orçamentárias, quando os governos precisam ter “jogo de cintura” para equilibrar as contas públicas, ter em mãos a possibilidade de conseguir fundos de uma verdadeira jazida – de “diamantes negros”, como no caso do petróleo – fazem dos *royalties* mais do que uma simples ajuda, mas a condição de “sobrevivência” destes territórios.

A concessão dos *royalties* vem permitindo que alguns poucos municípios trabalhem com realidades orçamentárias substancialmente elevadas em relação à realidade estadual e nacional, podendo ser, portanto, denominados como territórios privilegiados. Os *royalties* são pagos em contrapartida pela exploração de recursos não renováveis, ou pelos alagamentos artificiais decorrentes da implantação de usinas hidrelétricas.

No caso brasileiro os *royalties*, ou compensações financeiras, são taxas que as empresas exploradoras têm que pagar ao Governo, como explica a lei nº 7.990 de 28.12.1989, que

define para os Estados, Distrito Federal e Municípios, a compensação financeira relativa ao resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica do Brasil. (ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E INDUSTRIAL DE FOZ DO IGUAÇU, 2004, p.06)

Segundo Barbosa (2001, p.12), no Guia dos *Royalties* do Petróleo e do Gás Natural,

Os royalties são uma das formas mais antigas de pagamento de direitos. A palavra royalty vem do inglês “royal”, que significa “da realeza” ou “relativo ao rei”. Originalmente, era o direito que o rei tinha de receber pagamento pelo uso de minerais em suas terras.

Ainda de acordo com Barbosa (2001, p.44) os *royalties* pagos pelos concessionários são recolhidos à “Secretaria do Tesouro Nacional, e posteriormente creditados nas contas correntes que os estados e municípios beneficiários mantêm junto ao Banco do Brasil”.

Através dessas compensações financeiras, as prefeituras viram um rápido crescimento em suas receitas orçamentárias, embora não houvesse estudo de impacto ou planejamento para a utilização destes recursos com os quais não estavam preparadas. Em alguns municípios estas novas receitas logo se tornaram

as principais fontes de recursos, deixando, desta forma, de buscar suas próprias receitas de formas tradicionais, tornando-se grandes dependentes dos recursos provenientes dos *royalties*.

Os baixos índices socioeconômicos, comparados com a média nacional, na maioria desses municípios comprovam que há um mau uso dos recursos recebidos pelos municípios beneficiados. A correta destinação da receita dos *royalties* em serviços públicos básicos como moradia, educação, saneamento, saúde, transporte, traria desenvolvimento real, sustentável, minimizando o custo social, propiciando uma melhoria na qualidade de vida com dignidade para seus cidadãos.

## 2.1 - ROYALTIES DO PETRÓLEO E DO GÁS NATURAL

A distribuição dos *royalties* e as participações especiais do petróleo e do gás natural obedecem a uma legislação bastante rígida, regulamentadas pela Agência Nacional do Petróleo – ANP, cuja finalidade é destacada no art. 2º, da Lei n.º 2.455/98

A ANP tem por finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, de acordo com o estabelecido na legislação, nas diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE e em conformidade com os interesses do País. (art. 2º, Lei n.º 2.455, de 14 de janeiro de 1998).<sup>4</sup>

Os *royalties* do petróleo são calculados mensalmente para cada campo produtor, aplicando-se a alíquota sobre o valor da produção do petróleo, que é de 10%, podendo ser reduzida a 5%, tendo em vista os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes, como afirma a ANP. O valor da produção, por sua vez, é obtido multiplicando-se o volume de petróleo produzido durante o mês pelo preço de referência relativo a este mês. Dessa forma, temos:  $Royalties = (Alíquota \times (Produção \times Preço \text{ de Referência}))$ .

Segundo ainda a ANP, a distribuição dos *royalties* do petróleo e do gás natural é dividida entre Municípios, Estados e União. Os municípios produtores em lavras terrestres têm uma margem de arrecadação superior a 15% do total de *royalties* pagos, e podendo chegar a 30% se tiverem instalações para transporte do petróleo

---

<sup>4</sup> Agência Nacional do Petróleo - ANP. (Site Institucional). Disponível em: <[http://www.anp.gov.br/conheca/decreto\\_2455.asp](http://www.anp.gov.br/conheca/decreto_2455.asp)>.

ou gás natural. Quanto aos municípios confrontantes com lavras em plataforma continental a arrecadação é superior a 22,5% e podendo chegar a 40% dos *royalties*, se tiverem instalações para transporte do petróleo ou gás natural em seu território.

## **2.2 - ROYALTIES DA GERAÇÃO DE ENERGIA HIDRÁULICA**

O uso da energia hidráulica foi uma das primeiras formas de substituição do trabalho animal pelo mecânico. No Brasil, historicamente, a água e a energia foram muito importantes para o desenvolvimento econômico do país. Atualmente, a matriz energética brasileira apresenta uma expressiva participação na geração da energia produzida pelas Usinas Hidrelétricas. Entretanto, as construções dessas Usinas – UHE – causam agressivos impactos no meio ambiente, na sociedade e contribuem para alterações na economia das regiões afetadas pelos seus reservatórios.

Como ressarcimento por estes desequilíbrios, foi criada pela Constituição Federal de 1988, uma taxa a ser cobrada dos empreendimentos exploradores dos recursos hídricos para geração de energia – as chamadas compensações financeiras.

Os *royalties* ou compensações financeiras oriundas da geração de energia elétrica são recolhidos e distribuídos entre os beneficiários pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. A ANEEL estabelece como pagamento pela exploração de recursos hídricos os *royalties* para a Itaipu Binacional e, para as demais concessionárias e empresas autorizadas, a compensação financeira pela utilização de recursos hídricos.

O início da arrecadação e da distribuição dos recursos da compensação financeira ocorre quando a primeira máquina geradora da UHE começa a funcionar. Sendo calculada, a partir de então, mensalmente com base na energia gerada pela UHE e, portanto, resultando em valores diferentes em cada mês.

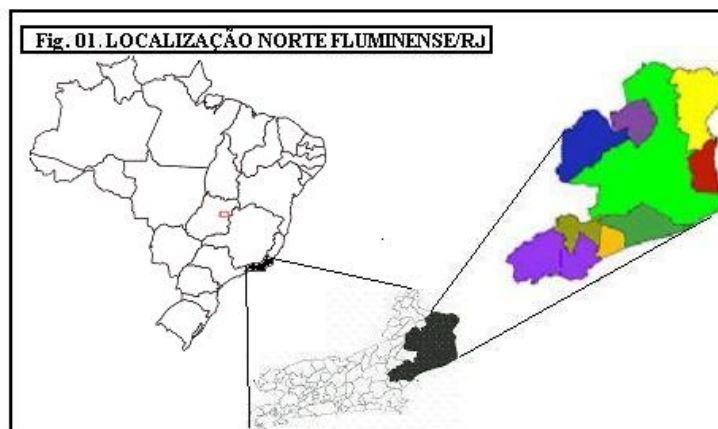
Segundo a ANEEL o valor da compensação financeira corresponde a 6,75% da energia de origem hidráulica efetivamente verificada, medida em megawatts-hora (MWh), multiplicado pela Tarifa Atualizada de Referência (TAR) fixada pela própria ANEEL. Na distribuição da Compensação Financeira, 11,11%, dos 6,75%, são destinados ao Ministério do Meio Ambiente para aplicação na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de

Recursos Hídricos. E dos 6% restantes, 45% são destinados aos municípios lindeiros às barragens, proporcionalmente às áreas alagadas pelos reservatórios, 45% para os estados e 10% para a União.

### **2.3 - OS ROYALTIES NA REGIÃO NORTE FLUMINENSE E NA REGIÃO DA HIDRELÉTRICA BINACIONAL DE ITAIPU**

Os municípios do Norte Fluminense e os municípios lindeiros ao lago de Itaipu são exemplos dos “territórios mais privilegiados” do país. Os recursos provenientes dos *royalties* da exploração do petróleo e do gás natural na Bacia de Campos e da exploração dos recursos hídricos para a geração de energia elétrica na região da Itaipu Binacional fazem destes territórios verdadeiros “oásis” de receita orçamentária no Brasil.

A Região Norte Fluminense/RJ (Figura 01) é composta por 9 municípios: Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidelis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra. A região faz parte da Bacia de Campos, considerada (até a última descoberta da do Campo de Tupi pela Petrobras em 2008) a maior reserva petrolífera da Plataforma Continental Brasileira, que se estende do Norte do Estado do Rio de Janeiro ao Sul do Estado do Espírito Santo.



FONTE: [www.cederj.edu.br](http://www.cederj.edu.br) Montagem realizada pelo autor

O complexo extrativista na Bacia de Campos começou a ser implantado por meados da década de 1970, e segundo dados da Petrobras, em 2007 “ completou 30 anos de produção e abrigava cerca de 80% das reservas de petróleo já descobertas pela Petrobras no Brasil. Hoje em dia, são extraídos diariamente cerca

de 1,49 milhão de barris de óleo e 22 milhões de metros cúbicos de gás, e as previsões para os próximos anos são de aumento da produção, dados que explicam a colocação no topo do *ranking* dos municípios que mais recebem *royalties* e participações especiais no Brasil.

Segundo Vianna da Cruz (2005, p.51), os *royalties* e participações especiais, transferidos pela Petrobras para os nove municípios do norte-fluminense “produtores da Bacia de Campos, a título de compensação pela atividade extrativista, totalizou mais de R\$ 1 bilhão em 2003, situando-os entre os municípios de maior volume de orçamento *per capita* do país”, proporcionando a estas “prefeituras enorme poder de fogo e autonomia para investimentos nos mais diversos campos das políticas públicas, tais como as políticas urbanas, sociais, e de fomento às atividades econômicas”(2005, p.88).

Os dados elaborados no quadro 01, referentes às informações da Agência Nacional do Petróleo, indicam os valores dos *royalties* recebidos por cada município produtor de petróleo ou gás natural do Norte Fluminense, nos anos de 2006, 2007, e no primeiro trimestre de 2008.

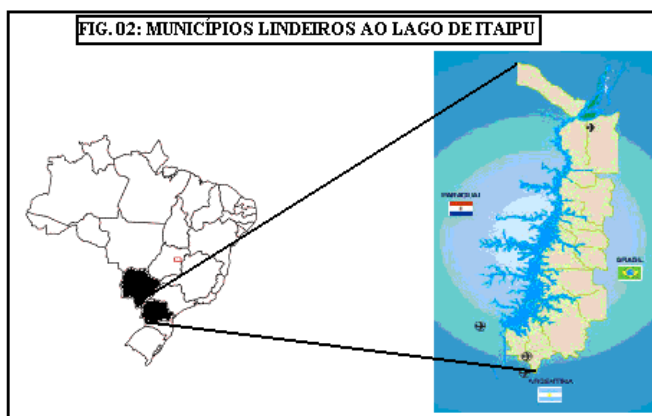
<b>QUADRO 01 - Royalties: Valores Acumulados</b>				
<b>Municípios Produtores de Petróleo e Gás Natural do Norte Fluminense/RJ</b>				
<b>Municípios</b>	<b>Royalties Recebidos (R\$)</b>			
	<b>Março/ 2008.</b>	<b>Valores Acumulados</b>		
		<b>Até Março de 2008</b>	<b>2007</b>	<b>2006</b>
Campos dos Goytacazes	42.098.048,42	120.623.065,32	386.812.955,63	403.784.930,05
Carapebus	2.648.186,22	7.737.222,76	26.534.539,83	31.236.121,57
Cardoso Moreira	297.829,35	854.525,76	2.937.316,85	3.663.628,67
Conceição de Macabu	338.442,43	971.051,97	3.337.859,89	4.163.214,31
Macaé	31.451.627,17	90.795.902,29	289.542.845,97	320.241.924,75
Quissamã	7.974.769,54	23.743.012,98	77.686.215,10	67.632.937,69
São Fidelis	406.130,93	1.165.262,39	4.005.431,99	4.995.857,27
São Fco de Itabapoana	419.668,63	1.204.104,47	4.138.946,44	5.162.385,87
São João da Barra	5.149.231,78	13.394.770,11	38.997.695,02	46.378.044,37
<b>Total</b>	<b>90.783.934,47</b>	<b>260.488.918,05</b>	<b>833.993.806,72</b>	<b>887.259.044,55</b>

Fonte: Agência Nacional do Petróleo Montagem do autor.

Observa-se que o município que mais recebe *royalties* é Campos dos Goytacazes, seguido por Macaé. Os que menos recebem são Cardoso Moreira e Conceição de Macabu, respectivamente. Se observarmos o montante desses recursos recebidos nos últimos dois anos e no início de 2008, chegamos próximo à cifra de R\$ 2 bilhões que foram injetados nos orçamentos das nove prefeituras da região.

Já a Usina Hidrelétrica Binacional de Itaipu, construída no Rio Paraná, em parceria firmada entre os governos do Brasil e Paraguai, teve iniciadas suas operações de geração de energia em maio de 1985 e, em 2007, sua produção atingiu 90.620.003 megawatts-hora (MWh). Segundo a Itaipu Binacional (2008), os municípios e regiões beneficiados pelos repasses (figura 02), são:

No Paraná, os municípios que têm direito aos royalties são: Santa Helena, Foz do Iguaçu, Itaipulândia, Diamante D'Oeste, Entre Rios do Oeste, Guaíra, Marechal Cândido Rondon, Medianeira, Mercedes, Missal, Pato Bragado, São José das Palmeiras, São Miguel do Iguaçu, Santa Terezinha de Itaipu e Terra Roxa. Também tem direito ao benefício o município de Mundo Novo, no Mato Grosso do Sul.



Fonte: IBGE e Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu Montagem Realizada pelo Autor

Segundo Lima da Silva (2007, p.02), em 2006, a arrecadação em compensações financeiras pela Itaipu Binacional “foi superior a R\$ 1,1 bilhão, dos quais R\$ 440 milhões foram destinados para os municípios lindeiros”. Os *royalties* recebidos da Itaipu são, dessa forma, “um exemplo específico de instrumento econômico de política ambiental, isto é, uma compensação financeira pelo uso da água do Rio Paraná” (ACIFI, 2004, p.06).

A UHE Binacional de Itaipu é uma das maiores unidades hidrelétricas do mundo, e os valores pagos por esse empreendimento, de acordo com Lima da Silva (2007, p.37) correspondem

a praticamente 40% do total pago pelas [...] usinas hidrelétricas espalhadas pelo país. Como resultado, tem-se que os municípios beneficiados por esses recursos recebem valores muito superiores que a média dos valores recebidos pelos demais municípios beneficiários da Compensação Financeira.



Neste mesmo entendimento, Shiguero Iwake (2003, p.21) já afirmava que os *royalties* ou compensações financeiras recebidos por esses municípios, os colocam na lista dos maiores orçamentos do Paraná e do Brasil. Segundo ele, “entre 1991 e junho de 2003 [...] os municípios lindeiros paranaenses receberam US\$ 648,247 milhões”. A Itaipu Binacional tem publicado os valores dos *royalties* repassados aos municípios, e através dessa iniciativa, foi possível a elaboração do quadro 02, que apresenta a proporção de terras alagadas no Brasil na construção do lago de Itaipu, e complementarmente, é trazido o valor do último repasse feito pela Binacional e os valores acumulados desde o início da operação de suas turbinas.

<b>QUADRO 02 – Royalties: Valores Acumulados</b>			
<b>Municípios Lindeiros ao Lago da Itaipu Binacional.</b>			
<b>Município</b>	<b>Área Alagada (Km²)</b>	<b>Royalties</b>	
		<b>Repasse em abril/2008</b>	<b>Acumulado desde 1985</b>
Santa Helena	263,76	US\$ 901,3 mil	US\$ 252,3 milhões
Foz do Iguaçu	201,84	US\$ 689,7 mil	US\$ 193,1 milhões
Itaipulândia	179,73	US\$ 614,2 mil	US\$ 159,4 milhões
São Miguel do Iguaçu	90,91	US\$ 310,6 mil	US\$ 99,4 milhões
Marechal Cândido Rondon	56,04	US\$ 191,5 mil	US\$ 60,5 milhões
Guairá	51,01	US\$ 174,3 mil	US\$ 48,8 milhões
Pato Bragado	47,07	US\$ 160,8 mil	US\$ 41,7 milhões
Santa Terezinha de Itaipu	41,9	US\$ 143,2 mil	US\$ 40,0 milhões
Missal	40,07	US\$ 136,9 mil	US\$ 38,3 milhões
Entre Rios do Oeste	32,9	US\$ 112,4 mil	US\$ 29,1 milhões
Mercedes	19,32	US\$ 66,0 mil	US\$ 17,1 milhões
Mundo Novo (MS)	14,71	US\$ 50,3 mil	US\$ 14,0 milhões
Diamante do Oeste	5,62	US\$ 19,2 mil	US\$ 5,3 milhões
São José das Palmeiras	1,94	US\$ 6,6 mil	US\$ 1,8 milhão
Terra Roxa	1,58	US\$ 5,4 mil	US\$ 1,5 milhão
Medianeira	1,16	US\$ 4,0 mil	US\$ 1,1 milhão
<b>TOTAL</b>	<b>1.049,6</b>	<b>US\$ 3,58 milhões</b>	<b>US\$ 1, 3 bilhão</b>

Fonte: Itaipu Binacional

Montagem do autor

Lembramos que o repasse de *royalties* da UHE Binacional de Itaipu é proporcional à extensão de áreas submersas pelo lago. Desta forma, temos os municípios de Santa Helena e Foz do Iguaçu como os que mais são afetados e, portanto, recebem mais *royalties*. Os que menos tiveram suas terras inundadas são Medianeira e Terra Roxa, sendo desse modo os menos ressarcidos pelos *royalties*.

O quadro ainda indica que a área total submersa pela construção do lago de Itaipu beira os 1.050 km<sup>2</sup>. Desde 1985, a Itaipu pagou ao Brasil mais de US\$ 3,23

bilhões em *royalties*, sendo que o valor acumulado pago aos municípios ultrapassa 1,3 bilhão de dólares.

### 3 - ANÁLISE SOCIOECONÔMICA

Considerando os dados apresentados, estes municípios certamente deveriam possuir condições privilegiadas também nos números sociais, e deveriam figurar como os municípios mais desenvolvidos do Brasil.

Segundo Vianna da Cruz (2005, 51), os municípios do Norte Fluminense aparecem no “cenário nacional como destaque negativo nos índices que medem o desenvolvimento humano e social, a socioeconomia e a qualidade de vida”, apresentando elevados índices de desigualdades de renda, desemprego e pobreza. O quadro 03 traz a relação dos municípios do Norte Fluminense, demonstrando os Índices de Desenvolvimento Humano de cada município em 1991 e 2000, e também demonstra a colocação dos municípios no *ranking* brasileiro de IDH, desenvolvido pelo PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

<b>QUADRO 03 - Posição: <i>Ranking</i> IDH - Municípios do Brasil</b>			
<b>Municípios Produtores de Petróleo e Gás Natural do Norte Fluminense/RJ</b>			
<b>Município</b>	<b>Posição no <i>Ranking</i> IDHM – BRASIL</b>	<b>IDHM, 1991</b>	<b>IDHM, 2000</b>
Macaé (RJ)	806 <sup>o</sup>	0,73	0,790
Campos dos Goytacazes (RJ)	1812 <sup>o</sup>	0,684	0,752
São Fidélis (RJ)	2138 <sup>o</sup>	0,671	0,741
Carapebus (RJ)	2142 <sup>o</sup>	0,649	0,74
Conceição de Macabu (RJ)	2201 <sup>o</sup>	0,67	0,738
Quissamã (RJ)	2389 <sup>o</sup>	0,641	0,732
São João da Barra (RJ)	2577 <sup>o</sup>	0,684	0,723
Cardoso Moreira (RJ)	2889 <sup>o</sup>	0,584	0,706
São Francisco de Itabapoana (RJ)	3193 <sup>o</sup>	0,584	0,688
Brasil	-	-	0,800
Estado do Rio de Janeiro	-	-	0,807

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Montagem do autor.

Os dados do quadro confirmam o que Vianna da Cruz comenta sobre o baixo índice de desenvolvimento dessa região. O município mais bem posicionado no *ranking* é Macaé em 806<sup>o</sup> lugar e o pior é São Francisco de Itabapoana na 3193<sup>o</sup> posição. Verifica-se, dessa forma, os baixos índices de desenvolvimento humano da

região, não havendo nenhum município com IDH igual ou superior à média do estado do Rio de Janeiro e do Brasil.

A região lindeira ao lago de Itaipu também poderia figurar melhor no *ranking* do IDH, Leismann (2006, p.2) lembra que os pagamentos dos *royalties* e compensações financeiras aos municípios lindeiros ao lago de Itaipu já ocorrem a mais de uma década

e se os recursos tivessem sido aplicados segundo às expectativas dos cidadãos da região envolvida os resultados poderiam ser alvissareiros. Evidentemente existem municípios que são exceção à regra e têm usado os recursos para gerar desenvolvimento econômico e social para seus municípios. Mas infelizmente são poucos os [...] que trataram a questão com a seriedade que merece.

Ao analisar os índices de desenvolvimento humano, expostos no quadro 04, observamos que a região não apresenta tantos problemas quanto à região Norte Fluminense. Observamos aqui, que alguns municípios apresentam o IDH acima da média nacional e do estado do Paraná, nota-se ainda, que aproximadamente a metade dos municípios lindeiros à Itaipu Binacional estão posicionados entre os mil melhores do *ranking*, destacando-se o município de Entre Rios do Oeste, que figura entre os cinquenta melhores.

<b>QUADRO 04 : Ranking IDH - Municípios do Brasil</b>			
<b>Municípios Lindeiros ao Lago da Itaipu Binacional.</b>			
<b>Município</b>	<b>Posição no <i>Ranking</i> IDHM – BRASIL<sup>5</sup></b>	<b>IDHM, 1991</b>	<b>IDHM, 2000</b>
Entre Rios do Oeste (PR)	41	0,755	0,847
Marechal Cândido Rondon (PR)	139	0,758	0,829
Pato Bragado (PR)	219	0,709	0,821
Mercedes (PR)	284	0,733	0,816
Santa Helena (PR)	586	0,725	0,799
Missal (PR)	800	0,726	0,79
Foz do Iguaçu (PR)	850	0,722	0,788
São Miguel do Iguaçu (PR)	1080	0,722	0,779
Medianeira (PR)	1081	0,73	0,779
Santa Terezinha de Itaipu (PR)	1103	0,701	0,778
Guaíra (PR)	1125	0,689	0,777
Terra Roxa (PR)	1479	0,683	0,764
Mundo Novo (MS)	1560	0,703	0,761
Itaipulândia (PR)	1583	0,691	0,760
São José das Palmeiras (PR)	2539	0,65	0,724
Diamante d'Oeste (PR)	2835	0,608	0,709
Brasil	-		0,772
Paraná	-		0,787

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

<sup>5</sup> A posição dos municípios paranaenses no *Ranking* está disponível no site [http://www.ipardes.gov.br/anuario\\_2006/5indicadores/tab5\\_1\\_16.pdf](http://www.ipardes.gov.br/anuario_2006/5indicadores/tab5_1_16.pdf)

Desde que se iniciou o repasse dos recursos dos *royalties* para os municípios lindeiros à UHE Binacional Itaipu, alguns municípios com baixo nível de desenvolvimento econômico procuraram organizar por meio de planos e fundos de desenvolvimento sócio-econômico a melhoraria da qualidade de vida da população. Um exemplo disso é o Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros do Lago Itaipu, criado em 1990, com a finalidade de promover o desenvolvimento sócio-econômico urbano e rural de toda a região de forma integrada, respeitando as diferentes características de cada município, contando sempre com a parceria da Itaipu Binacional. Porém, o uso dos recursos nem sempre são utilizados somente para investimentos socioeconômicos e ambientais, “podendo” estarem sendo usados como “pagamento de dívidas (precatórios) e de recursos humanos, pois os *royalties* entram em um caixa único ao serem creditados a favor das administrações públicas municipais” (ACIFI, 2004, p.53).

Já as atividades do complexo petrolífero através dos “empregos e a renda gerados [...] não estão alterando qualitativamente o quadro de desigualdades, tanto sociais, quanto espaciais” (VIANNA DA CRUZ, 2005, p.51). Um dos motivos desse quadro aponta para o uso não racional dos recursos dos *royalties*, com investimentos públicos em obras de saneamento, pavimentação ou de construção de equipamentos públicos, não alocados em áreas sociais menos favorecidas, e não produzindo, assim, efeitos positivos na qualidade de vida real da população. A maior parcela destes investimentos ocorre em áreas onde estão localizados os segmentos da sociedade que possuem maior renda, em detrimento das classes sociais mais pobres. Outro, porém, é a falta de correspondência direta entre as atividades petrolíferas e o perfil dos trabalhadores da região, pois esta atividade agrega trabalhadores bastante qualificados, atraindo, dessa forma, trabalhadores de outras regiões do país.

Evidencia-se, nestas duas regiões, altos orçamentos e desenvolvimento socioeconômico e ambiental insatisfatórios (principalmente na Região Norte Fluminense). A atividade petrolífera, bem como a hidrelétrica, poderiam auxiliar a reversão desta tendência, porém não é o que a realidade observada evidencia.

O Norte Fluminense e a Região lindeira ao lago de Itaipu são exemplos da complexidade que envolve o desenvolvimento regional nas condições atuais da economia capitalista. O crescimento das atividades econômicas não se reproduz necessariamente em desenvolvimento econômico, social e ambiental. O uso dos

*royalties* se realiza de maneira individualizada, com desperdícios e investimentos que não geram novas receitas, nem promovem a inclusão social.

Parece não haver uma preocupação em atrelar sua aplicação a investimentos pró-diversificação da base econômica produtiva. A diversificação é importante uma vez que as atividades relacionadas à exploração de petróleo na Região têm um prazo de duração limitado. (GÓES PACHECO, 2005, p. 06).

Nos dois casos, parece haver pouca preocupação em relação às atividades de exploração destes recursos naturais. À medida que os órgãos públicos são ressarcidos com valores estrondosos e, que, em um primeiro momento, resultam na impressão que são recursos infinitos, remetem, erroneamente, ao uso não planejado desses recursos.

#### **4 - OS ROYALTIES E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL**

Através de uma breve análise dos dados, é possível observar que não é de hoje que estas duas regiões recebem os recursos provenientes dos *royalties*. O Norte Fluminense teve a implantação do complexo petrolífero na década de 1970, enquanto a atividade de geração de energia na UHE Binacional de Itaipu iniciou no meio da década de 1980. Embora o pagamento dos *royalties* aos municípios ter iniciado apenas em 1988 com a Constituição Federal, muitos investimentos poderiam ter sido feitos no intuito de diminuir as desigualdades regionais.

Como esses recursos financeiros são direcionados às prefeituras, e incorporados ao orçamento municipal, sua aplicação, segundo Vianna da Cruz, é condizente ao regimento da legislação atual que “foi flexibilizada, restando somente a proibição de gastos com o pessoal como item mais significativo das restrições” (2005, p.93). Assim nota-se que “o grupo político dominante local acumula um poder desmesurado, considerando-se o poder proporcionado pelo volume de recursos controlados” (2005, p.95). Dessa forma, como não há nenhuma legislação rígida que regulamenta o uso destes recursos, a sua aplicação é controlada pelas elites políticas municipais, que muitas vezes têm em seus ideais propostas diferentes do que espera a maioria da população.

O Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos apresenta um grupo de estudos chamado Observatório Socioeconômico da Região Norte Fluminense,

realizando pesquisas de coleta e disponibilização de dados sobre a região. Alguns boletins publicados pelo Observatório reforçam a idéia de que falta uma integração entre os municípios, para que sejam discutidas, de forma mais ampla, as necessidades para a sustentabilidade da região.

No Boletim nº 8, intitulado *Indicadores de Qualidade de Vida nas Cidades das Regiões Norte e Noroeste Fluminense*, a visão limitada da integração se expressa na frase “o lugar principal no qual esta preocupação se materializa é o município, menor unidade da estrutura política”. Nas conclusões, a situação atual se mostra aceitável, sem propostas de mudanças nas políticas públicas.

Como fator de integração da região foi criada a OMPETRO (Organização dos Municípios Produtores de Petróleo), para defender os interesses dos municípios produtores de petróleo junto a ANP e a Petrobrás, porém sua atuação prioritária está relacionada à questões do recebimento dos *royalties*. É uma organização que nasceu de reuniões entre prefeitos dos municípios da região, e sua atuação não está diretamente ligada aos atores da sociedade, mas sim, às lideranças políticas regionais. Assim, observa-se a falta de mobilização e participação popular como fator principal, para a discussão sobre o desenvolvimento regional.

No quadro 05, demonstra-se a importância dos recursos provenientes dos *royalties* na composição das receitas municipais (tomou-se como exemplo a Região Norte Fluminense, por apresentar maiores desigualdades socioeconômicas que a Região da Itaipu Binacional). Nota-se aí, também, a capacidade orçamentária dos municípios, no ano de 2006.

<b>QUADRO 05: Importância dos <i>royalties</i> na composição da Receita Orçamentária</b>					
<b>Municípios Produtores de Petróleo e Gás Natural do Norte Fluminense/RJ</b>					
<b>Municípios</b>	<b>Receita Municipal Total R\$</b>	<b>Total Royalties recebidos R\$</b>	<b>% royalties na receita Municipal</b>	<b>População IBGE</b>	<b>Royalties Per Capita R\$</b>
	<b>2006</b>	<b>2006</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	
Campos dos Goytacazes	-	403.784.930,05	-	426.154	947,51
São João da Barra	-	46.378.044,37	-	28.889	1.605,39
Carapebus	53.720.267,37	31.236.121,57	58,15%	10.677	2.925,55
Quissamã	135.813.678,86	67.632.937,69	49,80%	17.376	3.892,32
Macaé	801.082.699,30	320.241.924,75	39,98%	169.513	1.889,19
Conceição de Macabu	26.220.976,69	4.163.214,31	15,88%	19.479	213,73
Cardoso Moreira	24.870.713,35	3.663.628,67	14,73%	12.206	300,15
São Fidelis	38.920.073,64	4.995.857,27	12,84%	37.477	133,30
São Francisco de Itabapoana	47.833.777,35	5.162.385,87	10,79%	44.475	116,07
<b>Total</b>		<b>887.259.044,55</b>		<b>766.246</b>	<b>1.157,93</b>

Fonte: Agência Nacional do Petróleo - ANP

Montagem do autor.

Como se pode ver no quadro, Carapebus apresenta maior dependência em relação aos recursos oriundos dos *royalties*, correspondendo a mais de 58% do total de sua receita. Quando comparada a população e o montante dos *royalties* recebidos por município em 2006, Quissamã, apresenta a maior receita *per capita*, com R\$ 3.892,32 por habitante. Fato que não reflete na melhor condição socioeconômica de sua população, pois figura apenas na 2389ª posição do *ranking* de IDH dos municípios brasileiros (quadro 03), ficando atrás de São Fidélis, 2138ª que apresenta apenas R\$ 133,30 por habitante e Conceição de Macabu, 2201ª com R\$ 213,73 por habitante.

Resta tentar entender o motivo destes contrastes. Segundo Vianna da Cruz (2005, p.93), mesmo com o grande volume dos recursos não é criado nenhum fundo de reserva e sua aplicação não “obedece a qualquer orientação política pública de alcance regional voltada para o desenvolvimento, ou mesmo para a ação social”.

Dessa forma, os recursos são controlados de forma individualizada, resultando em investimentos que não refletem na mudança do cenário socioeconômico regional, e acrescenta-se a isso, a falta de incentivos ao desenvolvimento endógeno de cada região. O possível fim dos *royalties* e compensações financeiras decorrentes da escassez ou impossibilidade de uso destes recursos naturais podem lançar futuramente estas regiões em profundos problemas econômicos, agravando ainda mais os problemas sociais e ambientais encontrados atualmente. Reiterando essas afirmativas Egtes (2001, p.362) contribui explicando que para

construir socialmente uma região significa potencializar sua capacidade de auto-organização, transformando uma sociedade inanimada, segmentada por interesses setoriais, pouco perspectiva de sua identidade territorial e definitivamente passiva, em outra, organizada, coesa, consciente de sua identidade, capaz de mobilizar-se em torno de projetos políticos comuns, ou seja, capaz de transformar-se em sujeito de seu próprio desenvolvimento.

Nesse contexto, reavalia-se a centralização do poder público nas tomadas de decisões. Martins (1995, p.11) diz que “o homem não é confiável no poder e tende a identificar-se com o mesmo, tornando o povo não o destinatário final de seu serviço, mas servidor de seus interesses”.

Desse modo, a aplicação dos recursos provenientes dos *royalties* ou compensações financeiras, seja de maneira direta ou indireta, estão promovendo o aumento do nível de investimentos, porém a falta da participação da população aliada à falta do conhecimento das particularidades de cada território faz com que os

administradores públicos direcionem investimentos que nem sempre chegam onde devem chegar, e não atendam quem devem atender. Segundo Etges (2005, p.54) “é indispensável insistir na necessidade de um conhecimento sistemático da realidade, mediante o tratamento analítico do território, interrogando-o a propósito de sua própria constituição no momento histórico atual”.

Nesse sentido, com a análise da realidade do território, de sua organização social, e com a elaboração de um planejamento estratégico de desenvolvimento sustentável, visando a diversificação da base produtiva e econômica, da geração de trabalho e de renda fora da cadeia da geração de energia, seria possível a inversão das características geradoras da desagregação social e possibilitaria a melhoria da qualidade de vida de toda a população. Nesse sentido, Etges ainda afirma, que

quanto mais próxima esta organização for da perspectiva territorial, mais estreita será a relação com a natureza, no sentido de conhecer e respeitar seus limites [...] uma vez que estará voltada ao respeito e a integridade de todas as formas de vida, inclusive a humana. (2005, p.54)

Entendemos então, que a adesão à criação de um modelo de desenvolvimento que tenha o território como o palco principal, torna-se essencial. Um modelo que reúna todos os indicadores e aspectos estratégicos que possibilitem criar “instrumentos de coesão social em torno de propósitos comuns à população envolvida” (ETGES, 2001, p. 363). Indicadores de ordem histórica, socioeconômica, ambiental e de formação territorial, que incorporem a “perspectiva do território como patrimônio e recurso” (VIANNA DA CRUZ, 2005, p. 100) de potencialidades de desenvolvimento local e regional. É através dessa análise que se mostram as necessidades de desenvolvimento nestes municípios, propiciando políticas públicas voltadas às populações carentes, a fim de reverter as características geradoras da exclusão social e possibilitar a melhoria da qualidade de vida de toda a população.



## 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dois casos apontados neste estudo indicam que não se pode padronizar ou adotar um único modelo de desenvolvimento. Os planos para se alcançar o desenvolvimento sustentável devem abranger todos os atores da sociedade, identificando o território, o contexto socioeconômico local, articulando idéias e promovendo alternativas que possam ser implantadas também no nível regional, e que não levem em consideração apenas os interesses dos grupos dominantes, mas que possibilitem às classes mais pobres a participarem das decisões.

Observa-se que, na região Norte Fluminense, as atividades que têm dado resultados positivos à sociedade são isolados, ou seja, iniciativas de “governos”, de curto prazo. Por outro lado, a proposta inicial de empoderamento do Conselho de Desenvolvimento dos Lindeiros, mostra-se, a longo prazo, uma iniciativa mais concreta de desenvolvimento regional sustentável, pois tem incentivado a participação da população nas votações de alocação dos gastos públicos, planos diretores e relatórios de impacto nos municípios membros.

Percebe-se, portanto, que há uma maior urgência na Região Norte Fluminense de organização de forma horizontal, discutindo e direcionando de maneira mais consciente e apropriada com as necessidades atuais e mantendo uma qualidade no futuro, considerando que esses recursos são finitos. Pensando assim, os municípios das duas regiões, por serem privilegiados, gozam de vantagens orçamentárias que, teoricamente, possibilitariam com maior facilidade a conscientização de se ter um desenvolvimento regional sustentável, valorizando seu capital social e ambiental em longo prazo.

Consideramos, com esse estudo, que não basta a constante busca por recursos advindos de impostos, *royalties*, compensações financeiras, etc, para que se conquiste índices de desenvolvimento humano, social e econômico de forma perene, sustentável. Faz-se necessário, portanto, a identificação das particularidades dos territórios, a integração regional e a organização e mobilização por partes dos atores representantes da massa social, principais responsáveis pelo verdadeiro desenvolvimento regional sustentável.

## 6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO – ANP (Brasil). Site institucional. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso realizado em abr. 2008.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL (Brasil). Site institucional. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br>>. Acesso realizado em abr. 2008.

ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E INDUSTRIAL DE FOZ DO IGUAÇU - ACIFI. **O uso de instrumentos econômicos de Política Ambiental no Desenvolvimento Econômico: O Caso dos *Royalties* da Itaipu Binacional em Foz do Iguaçu.** Foz do Iguaçu, 2004. Disponível em: <<http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br>>. Acesso realizado em 14 abr.2008.

BARBOSA Décio Hamilton(coord). **Guia dos *Royalties* do Petróleo e do Gás Natural.** Rio de Janeiro, ANP, 2001. Disponível em: <<http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br>>. Acesso realizado em 14 abr.2008

CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DE CAMPOS – CEFET. **Indicadores de Qualidade de Vida nas Cidades das Regiões Norte e Noroeste Fluminense.** Boletim nº 8, 2002. Disponível em: <<http://www.cefetcampos.br/epex/dppg/nucleos-pesquisa/need/projetos/osrnf/nossas-publicacoes/Boletim8.pdf/view>>. Acesso realizado em mai.2008.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS LINDEIROS AO LAGO DE ITAIPU. Disponível em: <<http://www.lindeiros.org.br/>>. Acesso realizado em maio 2008.

ETGES, Virginia Elisabeta. **A região no Contexto da Globalização: O Caso do Vale do Rio Pardo.** In: VOGT, Olgário Paulo; SILVEIRA, Rogério L.L.(orgs). Vale do Rio Pardo: (re)conhecendo a região. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001. p.351 – 365.

ETGES, Virginia Elisabeta. **Desenvolvimento regional sustentável: o território como paradigma.** Santa Cruz do Sul: REDES, v.10, n.3, p.47 -55, set/dez.2005

FUNDAÇÃO CENTRO DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – CEDERJ. Disponível em : <<http://www.cederj.edu.br>>. Acesso realizado em 15 abr.2008

GÓES PACHECO, Carlos Augusto. **O impacto dos *royalties* no desenvolvimento econômico dos Municípios da Região Norte Fluminense.** 3º Congresso Brasileiro de P&D em Petróleo e Gás, Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás – IBP, 2005. Disponível em: <[http://www.portalabpg.org.br/PDPetro/3/trabalhos/IBP0181\\_05.pdf](http://www.portalabpg.org.br/PDPetro/3/trabalhos/IBP0181_05.pdf)> Acesso realizado em 15 abr.2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA – IBGE  
Disponível no site: < [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)> Acesso realizado em abr.2008.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL -  
IPARDES. Disponível no site : <<http://www.ipardes.gov.br>> Acesso realizado em  
mai.2008.

ITAIPU BINACIONAL Disponível no site: <[www.itaipu.gov.br](http://www.itaipu.gov.br)> Acesso realizado em  
abr.2008.

IWAKE, Shiguero. **Análise das modificações na estrutura orçamentária dos municípios lindeiros recebedores de royalties de Itaipu.** Cascavel: Unioeste, Departamento de Economia, 2003. (monografia)

LEISMANN, Edison Luiz. **Os Royalties de Itaipú nos municípios lindeiros ao lago e no Estado do Paraná.** M.C.Rondon:UNIOESTE, 2006 (artigo de primeiros resultados de pesquisa). Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/csaemrevista/article/viewFile/370/281>> Acesso realizado em 29 abr.2008.

LIMA DA SILVA, Ludimila. **A Compensação Financeira das Usinas Hidrelétricas como Instrumento Econômico desenvolvimento Social, Econômico e Ambiental.** Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente) – Universidade de Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/biblioteca/trabalhos/trabalhos/ DissertaçãoLudimila.pdf>>. Acesso realizado em 18 abr.2008.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Curso de direito tributário.** Belém: Centro de Extensão Universitária, 1995.

NASCIMENTO, F.; NUNES, F. **Municípios abrem fronteiras à indústria do petróleo.** In: Gazeta Mercantil. Rio de Janeiro, 11 jun. 2002. Primeiro Caderno, p.1.

Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS (Brasil) Site Institucional.  
Disponível em: < <http://www.petrobras.com.br>>. Acesso realizado em abr.2008.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD  
Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH-M>>. Acesso realizado em  
abr. 2008.