

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
Centro de Ciências do Homem
Laboratório de Gestão e Políticas Públicas

MARIANA DE OLIVEIRA POHLMANN

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

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

2022

MARIANA DE OLIVEIRA POHLMANN

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

Monografia apresentada ao Curso de
Administração Pública da Universidade
Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
como parte dos requisitos para obtenção do
título de Bacharel em Administração Pública.
Orientador: Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

2022

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

MARIANA DE OLIVEIRA POHLMANN

Monografia apresentada ao Curso de
Administração Pública da Universidade
Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
como parte dos requisitos para obtenção do
título de Bacharel em Administração Pública.

Aprovada em ____ de _____ 2022.

BANCA EXAMINADORA

Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle

José Felipe Quintanilha França

Nilo Lima de Azevedo (Orientador)

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

2022

À minha família, razão da minha vida

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a minha família.

Ao meu pai, Ricardo Andrade Pohlmann, por ser meu maior exemplo, tanto como pessoa como profissional. Foi vendo o dia a dia dele como administrador e servidor público da UENF que eu adotei a administração como caminho da minha vida.

A minha mãe, Maria Alice Ribeiro de Oliveira Pohlmann, minha melhor amiga, que também me mostrou como é bonito e gratificante o universo da pesquisa acadêmica.

A minha irmã, Isabel de Oliveira Pohlmann, que me ensinou desde pequena a ser forte e a perseguir meus sonhos.

A minha avó, Edna Ribeiro, que sempre cuidou de mim e me mostrou o lado mais bonito que a vida tem.

Ao meu namorado, Gabriel Cunha Almeida, que chegou na minha vida de uma forma doce e gentil, me fortaleceu e abriu junto comigo as portas para a verdadeira felicidade.

Ao meu gatinho, Duque, que foi meu amparo, meu aconchego e minha alegria em tantos momentos difíceis vividos durante a segunda metade da graduação. Seu amor incondicional me fortaleceu e me ensinou a seguir sempre de cabeça erguida.

Agradeço ao meu orientador, prof. Nilo de Azevedo, que é um exemplo para mim tanto de pessoa quanto de pesquisador.

Agradeço a prof.^a Joseane de Souza, coordenadora do curso de Administração Pública da UENF. Foi uma vez conversando com ela que conheci o curso, seu propósito, sua potencialidade e o quanto eu me identificava com a área. Ela foi a minha primeira orientadora, foi com quem trabalhei durante quatro anos em pesquisa da iniciação científica, que contribuiu muito para quem sou hoje.

Agradeço aos demais professores do Laboratório de Gestão e Políticas Públicas (LGPP) pelas aulas, discussões e trocas em eventos acadêmicos que fortaleceram minha formação como administradora pública e a mim como cidadã.

Agradeço ao prof. William Melo, um grande amigo, que abriu meus olhos para novos horizontes.

Agradeço ao Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle por contribuir com seu vasto conhecimento acerca dos *royalties* do petróleo, por sua atenção e dedicação diária ao mundo da pesquisa.

Agradeço ao Felipe Quintanilha pela atenção e ensinamento a respeito do banco de dados. Sem você esse trabalho não seria possível.

Agradeço ao GT FISCAL do Observatório das Metrôpoles que me aceitaram e acolheram no grupo. Foi através de muitas trocas de ideias e debates sobre a visão fiscal que eu me encontrei como futura pesquisadora. Vocês abriram os meus olhos, serei sempre grata por tudo.

Agradeço a minha primeira chefe, Karina Crespo Alvarenga, que se tornou uma grande amiga. Karina foi diretora do RH durante o começo do meu estágio na prefeitura de Campos dos Goytacazes no ano de 2021. Uma grande profissional com um coração imenso. Karina, obrigada por me mostrar que fiz a escolha certa e que tenho que me manter de peito aberto para novos desafios. Você foi muito importante para mim em um momento muito delicado da minha vida, e me fez sorrir e acreditar em mim todos os dias. Entre momentos sérios, de muito aprendizado, e outros pensando em bolo e como iríamos decorar a sala para as datas festivas do calendário, você foi uma líder, que eu jamais esquecerei.

Agradeço também a toda equipe do RH, depois Departamento de Pessoal da Secretaria de Administração e Recursos Humanos da Prefeitura de Campos dos Goytacazes.

Agradeço a todos os meus colegas do curso de Administração Pública, em especial a Larissa dos Santos Silva, Márcia Marcelle Mateus Rosa e Sara Aline Gomes Domingues por estarem caminhando comigo desde o primeiro dia de aula. Amo muito vocês, agradeço pela amizade sincera e por ter vocês na minha vida.

Agradeço a minha irmã de coração Anne Caroline da Silva Nunes por estar sempre comigo, nos melhores e piores momentos. Pelas broncas nas horas certas, pelo acolhimento, pelas risadas e surtos. Amo muito você.

Por fim, agradeço a Ciência, aos criadores da UENF – Darcy Ribeiro, Leonel Brizola e Oscar Niemeyer - pois se não fosse pela ideia genial, a iniciativa de se voltar para o interior e enfim a concretização do projeto da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, UENF, eu não estaria aqui.

“Um percurso de mil quilômetros começa com um simples passo.”

Lao-tsé

RESUMO

Em um Estado democrático existem algumas expectativas a serem cumpridas pela Administração para que seja alcançado tanto o desenvolvimento nacional, quanto o bem-estar social. Os países latino-americanos compartilham um fenômeno em comum conhecido por neoextrativismo, que se traduz pelo uso de padrões de desenvolvimento insustentáveis, ou seja, a superexploração de bens naturais, em grande parte não renováveis, para a exportação em grande escala, sem uma preocupação com o manejo do meio ambiente ou com o cuidado 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 que visem atenuar as desigualdades sociais e políticas que mitiguem os danos da exploração intensa do meio ambiente. Para tanto, faz-se necessário o desenvolvimento de capacidades estatais que venham enfrentar as adversidades originárias do neoextrativismo, trazendo de volta o Estado como ator central na promoção das políticas públicas. 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, sendo eles: Angra dos Reis, Arraial do Cabo, Itaguaí, Mangaratiba, Maricá, Niterói, Paraty, Rio de Janeiro, São Pedro da Aldeia e Saquarema, com o objetivo de analisar e discutir sob o ponto de vista fiscal a relação entre os *royalties* do petróleo as receitas dos municípios do Estado do Rio de Janeiro pertencentes à Bacia de Santos.

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

ABSTRACT

In a democratic state there are some expectations to be met by the administration so that both national development and social well-being are achieved. Latin American countries share a common phenomenon known as neoextractivism, which uses unsustainable development patterns, that is, the overexploitation of natural goods, largely non-renewable, for large-scale export. To face the ills brought about by neoextractivism, it is necessary to have a strong State as a regulatory agent and provider of policies aimed at mitigating social and political inequalities that mitigate the damage caused by the intense exploitation of the territory. Therefore, it is necessary to develop state capacities that will mitigate the ills of this phenomenon, bringing the State back to the forefront of promoting public policies. 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 were studied, namely: Angra dos Reis, Arraial do Cabo, Itaguaí, Mangaratiba, Maricá, Niterói, Paraty, Rio de Janeiro, São Pedro da Aldeia and Saquarema, with the objective of analyzing and discussing the extent to which oil royalties do or do not overflow the revenues of the municipalities of the State of Rio de Janeiro belonging to the Santos Basin.

Key-words: State Capacity. Neoextractivism. Municipal Autonomy. Oil Royalties. Santos Basin.

LISTA DE IMAGENS

Figura 1: Modelo Analítico das Capacidades Estatais. Fonte: GOMIDE, A. A., PIRES, R. R. C. 2014, pág. 21

Mapa 1. Recorte da atividade de perfuração marítima da Área Geográfica da Bacia de Santos. Fonte: <https://comunicabaciadesantos.petrobras.com.br/empreendimento/agbs>

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Representação do PIB nacional brasileiro do período de 2000 até 2020. Fonte: IBGE.

Gráfico 2. Quadro geral das receitas do município de Angra dos Reis. Fonte autoria própria.

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

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

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

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

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

Gráfico 8. Quadro geral das receitas do município do Rio de Janeiro. Fonte autoria própria.

Gráfico 9. Quadro geral das receitas do município de São Pedro da Aldeia. Fonte autoria própria.

Gráfico 10. Quadro geral das receitas do município de Saquarema. Fonte autoria própria.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Dados de receita total, receita tributária municipal, ICMS e royalties do município de Angra dos Reis. Fonte FINBRA e ANP. Confecção própria.

Tabela 2. Dados de receita total, receita tributária municipal, ICMS e royalties do município de Itaguaí. Fonte FINBRA e ANP. Confecção própria.

Tabela 3. Dados de receita total, receita tributária municipal, ICMS e royalties do município de Magaratiba. Fonte FINBRA e ANP. Confecção própria.

Tabela 4. Dados de receita total, receita tributária municipal, ICMS e royalties do município de Maricá. Fonte FINBRA e ANP. Confecção própria.

Tabela 5. Dados de receita total, receita tributária municipal, ICMS e royalties do município de Niterói. Fonte FINBRA e ANP. Confecção própria.

Tabela 6. Dados de receita total, receita tributária municipal, ICMS e royalties do município de Paraty. Fonte FINBRA e ANP. Confecção própria.

Tabela 7. Dados de receita total, receita tributária municipal, ICMS e royalties do município de Rio de Janeiro. Fonte FINBRA e ANP. Confecção própria.

Tabela 8. Dados de receita total, receita tributária municipal, ICMS e royalties do município de São Pedro da Aldeia. Fonte FINBRA e ANP. Confecção própria.

Tabela 9. Dados de receita total, receita tributária municipal, ICMS e royalties do município de Saquarema. Fonte FINBRA e ANP. Confecção própria.

LISTA DE SIGLAS

ANP – Agência Nacional de Petróleo

CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

FINBRA - Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional

FMI – Fundo Monetário Internacional

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

ISS – Imposto sobre Serviço

ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis

PIB – Produto Interno Bruto

RECTOTAL – Receita Total

RECTRIB – Recita Tributária Municipal

SICONFI - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público

SISTN- Sistema de Coleta de Dados Contábeis

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

UENF - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

USP – Universidade de São Paulo

Sumário

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I.....	5
I. Neoextrativismo: O que é e quais são os seus efeitos?.....	5
II. Capacidade Estatal.....	13
CAPÍTULO II.....	18
I. A Bacia de Santos: sobre a produção e exploração do petróleo e os <i>royalties</i>	18
II. Estudo fiscal dos municípios do Estado do Rio de Janeiro que pertencem à Bacia de Santos.....	20
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	31
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	33
APÊNDICE.....	37

INTRODUÇÃO

Em um Estado democrático existem algumas expectativas a serem cumpridas pela Administração. Ao mesmo tempo existem inúmeros desafios a serem enfrentados para que o bem-estar social e o desenvolvimento sejam efetivados. Os países latino-americanos compartilham um fenômeno em 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.

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 usa 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 enfrentar os desafios trazidos pelo neoextrativismo é preciso ter um Estado forte como agente regulador e provedor de políticas que visem atenuar as desigualdades sociais e políticas que mitiguem os danos da exploração intensa do território, tanto para preservação do meio ambiente quanto para proteção das populações tradicionais. Com isso, faz-se necessário o desenvolvimento de capacidades estatais que venham a mitigar as mazelas desse fenômeno, uma vez que,

[...] 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)

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), surgindo, o entendimento 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. No decurso do trabalho, pretende-se estudar de forma focalizada as capacidades fiscais que os municípios do estado do Rio de Janeiro pertencentes à Bacia de Santos apresentam. 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, no presente trabalho, busca lançar luz às adversidades da economia de modelo extrativista, além de colaborar na 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 autossustentável e duradouro.

Com isso, faz-se relevante para a Administração Pública entender quais capacidades o Estado pode lançar mão a fim de promover uma política de diversificação econômica e de desenvolvimento sustentável a partir dos recebimentos dos *royalties*, direcionada a não dependência desses recursos. Mensurar a representatividade desse recurso no orçamento municipal, bem como qual o grau de dependência os municípios possuem com o recebimento dos *royalties* é apontar a necessidade de uma política de transparência fiscal que venha possibilitar o monitoramento dos recursos e fomentar a participação e controle social gerando assim uma melhoria na qualidade de vida no município.

Nesse trabalho, no qual a atividade selecionada para o estudo de caso é a extração do petróleo nos municípios pertencentes ao estado do Rio de Janeiro - Angra dos Reis, Arraial do Cabo, Itaguaí, Mangaratiba, Maricá, Niterói, Parati, Rio de Janeiro, São Pedro da Aldeia e

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.

Saquarema - que compõem a Bacia de Santos, alerta-se para pensar o desenvolvimento local, regional e nacional para mitigar os efeitos nocivos desse tipo de atividade extrativista e para que haja o cumprimento de políticas que visem trazer a justiça intergeracional.

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, em primeiro momento, a discussão sobre os conceitos de neoextrativismo, capacidade estatal e desenvolvimento. Posteriormente será apresentada a Bacia de Santos, sua formação, características, e o transbordamento (ou não) das receitas municipais através da análise dos gráficos formados pelas receitas tributárias municipais somadas ao repasse do ICMS vs os *royalties* do petróleo.

O recorte temporal do trabalho obedece o recorte do Banco de Dados do Observatório das metrópoles, do ano de 2004 até 2018, 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 desse trabalho foram usados os 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, 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* que cada município recebeu ao longo do período de 2004 até 2018 foram extraídos dos relatórios mensais expedidos pela Agência Nacional do Petróleo – ANP, no dia 28 de setembro de 2022. Já referente as participações especiais também foram utilizados os relatórios expedidos pela ANP, sendo estes relatórios trimestrais e os avulsos referentes aos campos de exploração marinha. As tabelas foram desenvolvidas com as informações sobre Receita Total, Receita Tributária, ICMS, e os *Royalties*, sendo estes o somatório dos valores recebidos de *royalties* e participações especiais quando cabíveis.

Para tornar os dados comparáveis aplicou-se o processo de deflação dos valores para o ano 2018. Esse processo de correção foi feito utilizando a *calculadora do cidadão* do Banco Central do Brasil, com o índice de correção IGP-M.

O recorte geográfico do trabalho perpassa pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro que compõem a Bacia de Santos. A monografia visa trabalhar 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. Optou-se por não trabalhar a Bacia de Santos inteira e sim em etapas devido a extensão territorial da bacia. A primeira etapa que será desenvolvida na monografia consiste no estudo dos municípios do estado do Rio de Janeiro, no qual a autora atua. Posteriormente, pretende-se continuar a pesquisa, implementando a metodologia apresentada para analisar os demais municípios dos estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina que compõem a Bacia de Santos.

CAPÍTULO I

I. Neoextrativismo: O que é e quais são os seus efeitos?

A América Latina carrega em sua trajetória os modelos e efeitos da economia extrativista. Desde o período colonial, estes países têm a atividade extrativista como pilar de suas economias. Ouro, minerais, outros metais, madeira, plantações de monoculturas, petróleo e gás, vários são os exemplos das atividades fundadoras dos países latino-americanos, voltadas fortemente para o abastecimento do mercado externo.

As atividades extrativistas geram por consequência de seus ganhos um sistema de intensa exploração do meio ambiente e de acumulação de capitais, fazendo com que populações se tornem excluídas do processo. Apesar disso, ao longo da história, as *commodities* sempre ocuparam uma posição de destaque nas economias latino-americanas.

Um período importante a ser destacado foi a década de 1970, que trouxe uma onda de crises para o mundo, quando chega ao esgotamento o modelo de crescimento pós-guerra. De acordo com Menezes² (2010), de fato, desde 1968 é possível visualizar sinais da crise quando o governo norte-americano decide quebrar a paridade do ouro com o dólar para conter a situação.

Em 1973, com o primeiro choque do aumento do preço do petróleo, que ficou conhecido como a crise do petróleo ou crise energética, a situação mundial se agravou. Segundo Menezes (2010), o choque provocou um aumento do preço dos barris de petróleo e também dos preços internacionais dos insumos primário a partir de 1974. O segundo choque vem em 1979 e o vertiginoso aumento das taxas de juros americanas colocam o mundo em profunda crise.

O Brasil, na década de 1970, que ficou conhecida na história como “milagre econômico”, também sofreu restrições devido a esses dois momentos de crise do petróleo. Para sair da situação da crise mundial, o Brasil passou a “restringir ainda mais suas importações” (MENEZES, 2010). Porém, “o Brasil amplia 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).

² Menezes leia-se 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-exportar/curiosidades-e-fatos-historicos/o-perfil-economico-dos-anos-1970>> Acesso em: 14 nov. 2022

Diante do cenário mundial caótico os Estados Unidos adotaram medidas bem rígidas para controle de sua economia. Menezes (2010) aponta que no setor financeiro, o governo dos Estados Unidos passa a adotar políticas macroeconômicas rígidas para conseguir controlar a inflação, o que por sua vez, fez com que a taxa de juros norte-americana se elevasse e, como consequência, a do mercado financeiro internacional.

A década de 1980 foi um período de renovação na América Latina com a derrota dos governos ditatoriais e o retorno da democracia em vários países. Mesmo assim é uma década de profundas crises econômicas para os países latino-americanos, que “passa por uma estagnação aguçada por problemas de solvência externa e baixo crescimento do PIB” (MENEZES, 2010). No Brasil, o período ficou conhecido na história como “a década perdida”, com altas inflações e desvalorização da moeda nacional. Em 1983, “o Brasil firma o acordo com o FMI e é forçado a se submeter à austeridade de um programa de ajustes econômicos” (MENEZES, 2010).

No final da década de 1980, nos Estados Unidos da América, houve um movimento, impulsionado pela globalização neoliberal, conhecido como Consenso de Washington. O Consenso de Washington foi uma imposição dos países do norte aos governos dos países do sul – latino-americanos - de adoção de ações políticas e medidas econômicas neoliberais como pré-requisitos para que estes pudessem recorrer a empréstimos e auxílios financeiros as instituições FMI e Banco Mundial.

Viu-se por toda América Latina um período de redução do tamanho do Estado e posteriormente, um mergulho em grandes crises econômicas e sociais. A adoção de posturas neoliberais por alguns governos latino-americanos fez com que no final da década de 1990 os países enfrentassem grandes crises, com o agravamento da desigualdade social, aumento da pobreza e desemprego, junto com desvalorizações da moeda nacionais e altas taxas de inflação.

No começo do século XXI, as economias latino-americanas foram impulsionadas pela grande onda do consenso das *commodities*, na qual as economias se viram favorecidas e fortalecidas pela alta dos preços internacionais dos produtos primários. Durante esse período é inegável que houve crescimento econômico, porém novos desafios e o agravamento de desigualdades sociais, ambientais, econômicas surgiram e não tiveram a devida atenção. 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 está que o neoextrativismo é uma reformulação do conceito, trazendo os conflitos objetivos e também 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 algumas *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 (humano ou animal).

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 aumento 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, como demonstra o gráfico 1, pode-se constatar esse comportamento, com altos valores do PIB.

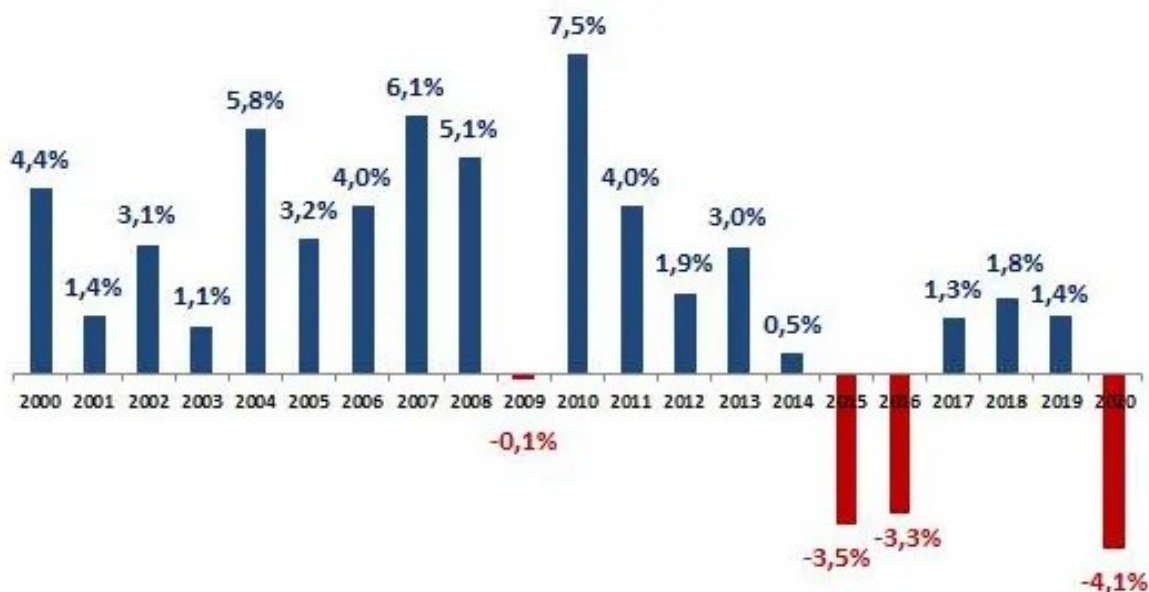


Gráfico 1. Representação do PIB nacional brasileiro do período de 2000 até 2020. Fonte: IBGE³.

Pode-se visualizar no gráfico 1 o comportamento do PIB durante os anos de 2000 até 2020. Como este trabalho pretende analisar o período temporal de 2004 até 2018, vai-se ater aqui somente a análise conjuntural desse período. A começar, destacam-se

Duas características são marcantes neste ciclo recente de crescimento: a expansão ininterrupta do investimento desde o segundo trimestre de 2004, contribuindo para elevar o produto potencial e permitir o crescimento sem pressões inflacionárias pelo lado da demanda; e o consumo final das famílias e o das administrações públicas, que aparecem como principais componentes da demanda agregada (IPEA, 2010, pág 40).

As medidas adotadas pelo governo da época, medidas principalmente pautadas na redistribuição de renda, proporcionaram um ambiente nacional positivo e com isso um

[...] efeito positivo sobre a formação das expectativas dos agentes econômicos, em particular após 2005, pois criaram-se as condições objetivas para um novo ciclo de investimentos privados – seja para modernização, seja para ampliação da capacidade produtiva –, que, acrescidos aos investimentos públicos materializados no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foram responsáveis por robustecerem o crescimento econômico nacional.(IPEA, 2010, pág 42).

³ Disponível em <<https://brasilecola.uol.com.br/brasil/pib-brasil.htm>> Acesso em: 14 nov. 2022

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).

No ano de 2009, vê-se o abalo causado pela crise 2007-2008 ocasionada pelo mercado imobiliário norte-americano que afetou o mundo inteiro. No Brasil “a desaceleração econômica mundial, aliada à queda dos preços internacionais das commodities agrominerais, exerceu pressões negativas sobre a balança comercial” (IPEA, 2010, pág. 43), deixando o PIB com um saldo negativo para o ano de 2009.

Mesmo tratando-se de um período onde quem está no poder é um governo progressista, observa-se a presença do neoextrativismo no desenho das políticas de desenvolvimento econômico brasileiro. Esse alarme pode ser visualizado nas represas construídas na Amazônia, no fortalecimento da exploração de petróleo e gás natural que se deu nas Bacias de Campos e posteriormente na Bacia de Santos. Com isso, torna-se importante 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 Diniz (2020, 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 de estabelece os conceitos de financeirização e de neoextrativismo.

Ribeiro e Diniz (2020, pág. 167) apontam a crise de 2007-2009 como a grande crise sistêmica do capitalismo no século XXI, na qual o capitalismo passa por uma profunda

transformação dando entrada para o que chamamos de financeirização⁴, tanto do Estado e das instituições quanto do próprio território, 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.

Indo para o período 2014-2016, percebe-se no gráfico 1 uma bruta queda e uma lenta tentativa de recuperação do PIB. Esse período 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”.

Ângela Alonso, socióloga da USP, em uma entrevista ao BBC Brasil, afirmou “o que costuma acontecer em crises é uma desorganização dos arranjos políticos, da maneira usual de tomar decisão, os procedimentos comuns já não são mais claros para os atores, enfim, uma grande volatilidade”. Em 2013 começaram a surgir movimentos contrários ao governo motivados por grande insatisfação social, a princípio pelo aumento dos combustíveis (preço da passagem no transporte público), mas que posteriormente ganharam pautas mais à direita e evidenciaram a criação de novos grupos sociais. A crise cresce e culmina no golpe de 2016 com o *impeachment* da presidenta.

Torna-se importante destacar que, como resultado desse processo de *impeachment* e conseqüentemente um abalo na democracia brasileira “estaríamos vivendo um momento semelhante de desregulação acelerada, voltada para a desarticulação dos sistemas de proteção existentes e para liberação das forças de mercado das amarras institucionais contingentes” (RIBEIRO, 2020, pág. 374), o que acaba fortalecendo ainda mais o modelo neoextrativista no país.

⁴ 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 porque a “financeirização representa o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo (RIBEIRO et. al., 2020, pág. 8)”

O neoextrativismo está intimamente ligado a um fenômeno chamado Antropoceno, sendo este a crítica a determinado modelo de modernidade (SVAMPA, 2019, pág. 30). Juntos eles resultam na crise da modernidade, na qual a dinâmica de desenvolvimento dominante, extremamente predatório, agrava as desigualdades e acentua as lutas sociais e ambientais, pautas importantes da modernidade. Essa lógica está atrelada a ideia do produtivismo, no qual o crescimento não é definido e nem reconhece o valor da sustentabilidade do planeta para o desenvolvimento.

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 - perante a sociedade, numa tentativa de controle de participação nas arenas políticas. Além disso, as pressões externas dos países do norte alteram o comportamento dos países latino-americanos no mercado internacional, onde na maioria das vezes que um desses países busca romper com a dependência externa, obteve como resposta brutas sanções políticas e economias, o que também acaba por influenciar as 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).

Movimentos contrários ao neoextrativismo começaram a denunciar os abusos consequentes desse fenômeno, e assim, questionar a hegemonia do capitalismo neoliberal, bem como suas práticas. O neoextrativismo está pautado nos megaempreendimentos; no desmatamento e extração mineral de forma agressiva, privilegiando a monoculturas e concentração de terras. Todo esse processo conta com a postura flexibilizada do Estado, inclusive dos governos progressistas, no que diz respeito ao controle e regularização das atividades, para atender os interesses do mercado, e com isso a destruição das matas e florestas; e, por fim, nas cidades com o agravamento das desigualdades sociais. Cabe ressaltar que, no caso brasileiro, mesmo que os governos progressistas tenham funcionado articulados com o mercado internacional de *commodities*, a piora no quadro econômico, social e

ambiental com o golpe de 2016 e a chegada no Executivo central da extrema direita representada por Jair Bolsonaro agravou em muito todo o quadro.

O crescimento ancorado no neoextrativismo reflete uma ilusão desenvolvimentista, na qual os países latino-americanos encontram-se vendados pela alta dos preços das *commodities* e a falsa noção de crescimento econômico que

graças às oportunidades econômicas (alta dos preços das matérias-primas e a demanda crescente, proveniente sobretudo da China), seria possível encurtar rapidamente a distância com relação aos países industrializados, a fim de alcançar aquele desenvolvimento sempre prometido e nunca realizado de nossas sociedades [latino-americanas] (SVAMPA, 2019, pág. 41).

O neoextrativismo, tendo como impulsionador a ilusão desenvolvimentista, acaba também criando o deslocamento das atividades econômicas locais, uma vez que temos os processos de remoção das comunidades tradicionais para abertura de espaços para o mercado desenvolver as atividades extrativistas. Entende-se por comunidades tradicionais agrupamentos que mantêm “aspectos culturais seculares e praticarem, sobretudo, a agricultura ou pesca voltada à subsistência” (FIGUEIREDO, pág. 3).

Destaca-se que “a expressão comunidades ou populações tradicionais surgiu no seio da problemática ambiental, no contexto da criação das unidades de conservação, para dar conta da questão das comunidades tradicionalmente residentes nestas áreas” (FIGUEIREDO, pag. 3). É observado que as comunidades tradicionais têm um grande peso para a preservação ambiental uma vez que as práticas tradicionais não visam o esgotamento e a acumulação, e a cultura alimenta o sentimento de pertencimento. 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) sendo constatado mais uma vez as consequências perversas do neoextrativismo.

O desenvolvimento 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). Dessa forma, buscar soluções para amenizar os abismos sociais existentes e constantemente reproduzidos pelo próprio Estado, uma vez que “uma pluralidade de formas de desigualdades (e não somente a econômica) impõe barreiras que dificultam a ascensão, o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida de segmentos socialmente

vulneráveis ou tradicionalmente excluídos” (PIRES, 2019, pág. 16). A indagação que fica é sobre qual tipo de desenvolvimento se quer para os países latino-americanos, em especial para o Brasil.

Svampa (2019, pág. 33) nos alerta que o neoextrativismo é um modelo sociopolítico e territorial, passível de ser analisado em escala local, nacional ou regional. No desenvolvimento desse trabalho, no qual a atividade selecionada para ser estudada é a extração do petróleo e pré-sal na Bacia de Santos, alerta-se para pensar o desenvolvimento local, regional e nacional para mitigar os efeitos nocivos desse tipo de atividade extrativista e para que haja o cumprimento de políticas que visem efetivar a justiça geracional.

Sendo assim, é necessário que o Estado volte ao seu papel regulador e forte para a garantia da preservação tanto dos direitos dos povos originários, como a demarcação das terras e acesso a políticas sociais, quanto do meio ambiente, através da preservação, além da garantia dos direitos individuais, sendo eles o direito à vida, à dignidade e à liberdade, direitos coletivos, que correspondem a um grupo de pessoas, e direitos sociais que relacionam-se com as liberdades e prestações de bens e serviços aos mais vulneráveis da sociedade, como forma de enfrentamento das consequências do neoextrativismo. Para isso, é preciso o desenvolvimento de capacidades que venham a mitigar as mazelas desse fenômeno, uma vez que

[...] 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)

Por tanto, no próximo tópico será abordado as capacidades estatais, o que leva em conta o fortalecimento do Estado como central na regulação do mercado e na providência de bens e serviços que venham a garantir os direitos aos cidadãos e melhorar a qualidade de vida, traçando um caminho de desenvolvimento humano sustentável em busca do estado de bem estar social e preservação da natureza.

II. Capacidade Estatal

Em um Estado democrático existem algumas expectativas a serem cumpridas pela gestão. 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. Podemos avaliar esse empenho através do conceito multidisciplinar capacidade estatal.

Entende-se que as ideias acerca das capacidades estatais estão fortemente vinculadas a ideia de promoção do desenvolvimento, e aqui ressalta-se a importância de pensar em qual desenvolvimento se quer para a sociedade. Dessa forma, torna-se mais claro traçar as estratégias e a desenhar quais capacidades são fundamentais para o desenvolvimento almejado.

O contexto do pensamento das capacidades estatais, como apresenta Aguiar e Lima (2019), volta-se para o período Pós-Guerras Mundiais, no qual o Estado assumiu a postura de agente de recuperação econômica e social e garantidor de bem-estar. Essa postura fica vigente até a década de 1970, um período marcado por crises (choques de petróleo em 1973 e 1979 e a crise de liquidez global) no qual o Estado foi responsabilizado fragilizando a sua posição e minimizando a importância do seu papel no cenário econômico, dando abertura para as ideias neoliberais.

Durante a década de 1980, o avanço das práticas neoliberais, principalmente em direção aos governos dos países em desenvolvimento, se materializou em um documento que ficou conhecido como Consenso de Washington. Este documento propunha melhorias e/ou facilidades para países da América Latina solicitarem empréstimos internacionais ao FMI e em contrapartida os governos adotariam medidas neoliberais para promoção de seus desenvolvimentos. Aguiar e Lima (2019) apontam que os países que adotaram as condições do Consenso de Washington, no final dos anos 1990 se viram em situações de aumento da instabilidade financeira, altas taxas de desemprego e pobreza.

Para o enfrentamento de tais problemas como pobreza, desemprego, o aumento das desigualdades e vulnerabilidades sociais, crises nos variados setores econômicos, era 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), surgindo assim, o entendimento da necessidade de redefinir e compreender 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.

Souza e Fontanelli (2020, pág. 45) apontam quatro componentes básicos para formação da capacidade estatal, sendo eles: 1- Política, as regras do jogo, no qual se encontram os atores sociais, econômicos e políticos; 2- Legal, as regras jurídicas; 3- Administrativo, a promoção de bens e serviços através da burocracia profissionalizada e weberiana; e por fim 4- Políticas Públicas, que formam as instituições e estratégias a serem traçadas.

Gomide e Pires (2014, pág. 16) trazem a luz da discussão o processo de redemocratização brasileiro selado 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”. Esse cenário trouxe 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 nacional.

Dessa forma, vê-se a presença de duas forças: a capacidade política e a capacidade técnico-administrativa. A capacidade política é constituída a partir das mobilizações sociais e articulações de interesses buscando a promoção da legitimidade das ações e decisões estatais. Já a capacidade técnico-administrativa está relacionada aos instrumentos disponíveis e organização vem atuarem na gestão e coordenação, bem como monitoramento e controle das políticas públicas. Sendo assim,

no contexto de democracia caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e deliberativas, como no caso brasileiro, são

necessárias, também: a existência de capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, a negociação de interesses, a construção de consensos em torno dos objetivos de desenvolvimento e a formação de coalizões políticas de suporte para as estratégias a serem adotadas (GOMIDE, A. A., PIRES, R. R. C. 2012, pág. 27).

Ao ilustrar o uso das capacidades estatais, Gomide e Pires (2014, pág. 21) elaboraram um modelo analítico (figura 1) para analisar os requisitos para implementação de políticas públicas. 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 forma, “são os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos” (GOMIDE, A. A., PIRES, R. R. C. 2014, pág. 20).

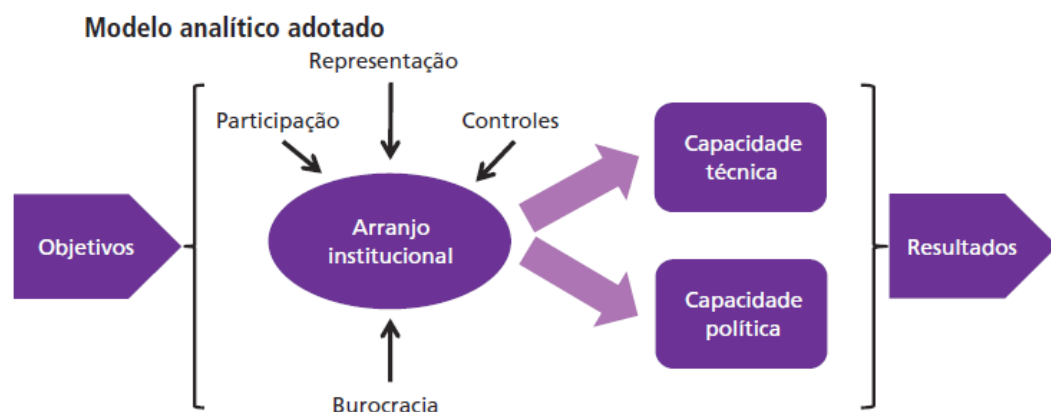


Figura 1: Modelo Analítico das Capacidades Estatais. Fonte: GOMIDE, A. A., PIRES, R. R. C. 2014, pág. 21

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. Nesse trabalho, desenvolvimento 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).

Por tanto, para mitigar os efeitos perversos, apresentados anteriormente, do modelo neoextrativismo e promover o desenvolvimento, nos âmbitos nacional, regional e local, de forma sustentável é necessário a volta do Estado para o papel de agente regulador, fiscalizador e promotor do desenvolvimento. Sendo assim, deve-se prestar atenção em quais capacidades serão desenvolvidas para o fortalecimento do Estado, visando a provisão de bens e serviços eficientes e universais.

A ideia de desenvolvimento defendido neste trabalho é visando a proteção social e a sustentabilidade, portanto um desenvolvimento que venha do mitigar os problemas evidenciados pelo neotrativismo, um processo de apropriação e acumulação de bens seguindo um modelo de extração para exportação de recursos naturais – *commodities* - que denuncia padrões de desenvolvimento insustentáveis.

A exploração do petróleo no Brasil data-se na década de 1970 e junto a essa atividade vieram muitos problemas, tanto ambientais, como derramamento de óleo nos mares, perturbação dos ambientes marinhos e com isso agressão a fauna e flora marinha, quanto sociais, deslocamento de comunidades tradicionais como, por exemplo, as comunidades pesqueiras, crescimento desordenado de cidades, entre várias desigualdades sociais que foram agravadas durante o processo em prol do tão esperado desenvolvimento.

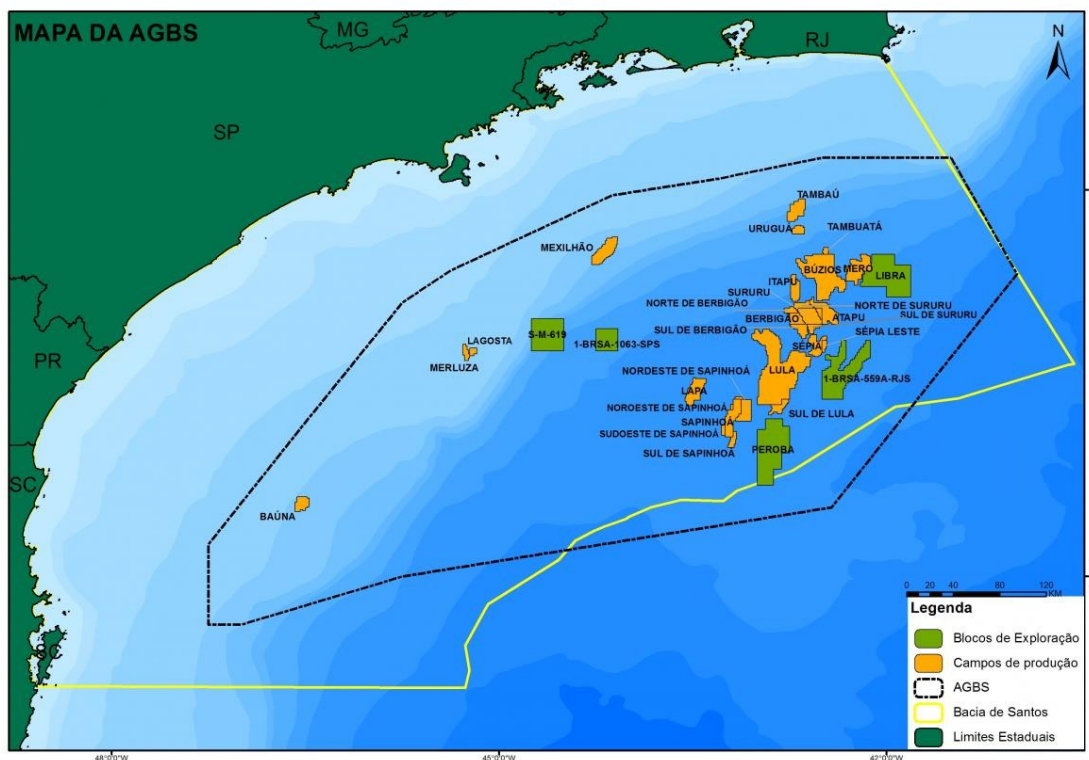
No próximo capítulo, será apresentado e discutido os aspectos fiscais dos municípios do Estado do Rio de Janeiro que compõem a Bacia de Santos, sendo eles: Angra dos Reis, Arraial do Cabo, Itaguaí, Mangaratiba, Maricá, Niterói, Paraty, Rio de Janeiro, São Pedro da Aldeia e Saquarema, que principalmente 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.

CAPÍTULO II

I. A Bacia de Santos: sobre a produção e exploração do petróleo e os *royalties*

A Bacia de Santos é a maior bacia sedimentar marítima brasileira. Ela percorre a extensão do litoral dos estados do Rio de Janeiro, partindo do município de Arraijal do Cabo, São Paulo, Paraná e Santa Catarina parando na capital, Florianópolis. É composta pelos três maiores campos produtores brasileiros de petróleo e gás natural do pré-sal – Tupi, Búzios e Sapinhoá. Uma bacia de águas ultraprofundas e de características geológicas singulares, descoberta na década de 1960, sendo que o primeiro poço perfurado se deu somente em 1970⁵ e não obteve sucesso, pois

[...] fatores limitantes, entretanto, como a tecnologia disponível à época, representavam um grande desafio para o setor, já que a indústria petrolífera mundial não tinha ainda conhecimentos relacionados à produção de óleo em uma área com características geológicas tão singulares como as apresentadas na Bacia de Santos, o que dificultava a viabilização da produção (Comunica Bacia de Santos).



Mapa 1. Recorte da atividade de perfuração marítima da Área Geográfica da Bacia de Santos. Fonte: <<https://comunicabaciadesantos.petrobras.com.br/empreendimento/agbs>> Acesso em: 15 nov. 2022

⁵ Disponível em <<https://alemdasuperficie.org/setor/conheca-a-bacia-de-santos-o-berco-do-pre-sal/>> Acesso em: 15 nov. 2022

Em 1980⁶ foi feita a primeira perfuração com sucesso na Bacia de Santos, situada no campo de Merluza. Até aquele momento não havia no Brasil leis que regulasse a exploração do petróleo e também não havia sido estipulado o processo de licenciamento ambiental. Conseqüentemente, pouco se pensava sobre medidas de reparação tanto dos danos no presente quanto reparação futura pela exploração do bem. Em 1993, por meio da Portaria nº 101 do Ibama, foram estabelecidos os procedimentos e regras que deveriam ser seguidos para o licenciamento das atividades de exploração e produção de petróleo e gás.

Somente em agosto de 1997, foi promulgada a lei Nº 9.478, que irá dispor sobre “a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências”. As explorações nas duas bacias brasileiras ganharam força, e mediante a demanda internacional pelo petróleo, os municípios produtores de petróleo se beneficiaram com recebimento de altos valores de *royalties* do petróleo.

A trajetória da Bacia de Santos, a partir de 2006, sofre uma grande mudança, impulsionada pela descoberta do chamado pré-sal. O pré-sal são camadas muito profundas com uma quantidade de petróleo gigantesca, apresentando acumulações de óleo pesado, óleo leve e gás não associado (Comunica Bacia de Santos). Logo,

considerando a importância estratégica e o interesse público sobre o abastecimento de petróleo e gás natural no país, a necessidade de regularização do licenciamento ambiental dos blocos mais antigos e permitir a continuidade da atividade de perfuração na Bacia de Santos até a obtenção de uma Licença de Operação para Perfuração nos moldes da Resolução CONAMA nº 237/97, o Ibama e a Petrobras assinaram, em abril de 2007, um documento denominado Termo de Ajustamento de Conduta da Bacia de Santos (TAC-BS), que teve como objetivo principal regularizar o licenciamento ambiental dos poços perfurados na Bacia de Santos (Comunica Bacia de Santos).

De acordo com a Petrobras, a produção no pré-sal da Bacia de Santos foi iniciada em 1º de maio de 2009 por meio de um Teste de Longa Duração no campo de Tupi, o maior campo de extração de petróleo brasileiro. No ano seguinte, em 2010, deu-se início o Sistema de Produção Definitiva do Campo de Tupi. A partir daí as descobertas não pararam, a Petrobras anunciou, em 2020 a descoberta de petróleo em um novo campo dentro da Bacia de Santos que ficou nomeado como Búzios. De acordo com a Petrobras, em março de 2021 a

⁶ Disponível em <<https://alemdasuperficie.org/setor/conheca-a-bacia-de-santos-o-berco-do-pre-sal/>> Acesso em: 15 nov. 2022

Bacia de Santos ultrapassou pela primeira vez 70% da produção nacional, registrando assim sua maior participação relativa na história e a sexta maior participação em valores absolutos.

Nesse capítulo serão apresentadas as análises acerca do comportamento das receitas municipais em relação ao recebimento do *royalties* do petróleo – *royalties* e participações especiais. Dessa forma pretende-se ser analisado se existe o “transbordamento⁷” das receitas municipais. Para desenvolvimento do trabalho foram selecionados os municípios pertencentes ao Estado do Rio de Janeiro que fazem parte da Bacia de Santos, sendo eles: Angra dos Reis; Arraial do Cabo; Itaguaí; Mangaratiba; Maricá; Niterói; Paraty; Rido de Janeiro; São Pedro da Aldeia; Saquarema.

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

O desenvolvimento, como abordado no capítulo anterior, deve em suma refletir uma diversificação produtiva e para isso é necessário a vinculação a formação e amadurecimento das capacidades estatais, como visto no capítulo anterior. 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. A adoção por parte do Estado foi de uma postura flexibilizada de suas ações fortalece o fenômeno do neoextrativismo e como consequência o agravamento das desigualdades evidenciadas por ele. Além das desigualdades, já debatidas anteriormente, atenta-se para a situação das autonomias municipais, uma vez que o neoextrativismo também coloca em risco as organizações democráticas.

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.

⁷ O conceito de transbordamento consiste em “analisar até que ponto as receitas indenizatórias oriundas das duas atividades neoextrativistas em questão, de alguma forma transbordaram para as receitas tributárias próprias” (AZEVEDO et. al. 2022).

Para o desenvolvimento do estudo fiscal dos municípios selecionados, foram coletados os dados sobre a receita total, receita tributária municipal e os valores de repasse do ICMS no banco de dados construído do Observatório das Metrópoles com base no banco da FINBRA. Os *royalties* do petróleo como aparecem nos gráficos e tabelas (apêndice) são resultados do somatório dos *royalties* do petróleo recebidos por cada um dos municípios selecionados e as participações especiais no período estudado, ambos dados foram coletados dos relatórios mensais e trimestrais da ANP.

Não foi incorporado no trabalho o gráfico do município de Arraial do Cabo devido a falta de consistência nos dados, uma vez que havia na fonte de coleta cinco anos incompletos. Já nos municípios de Angra dos Reis e São Pedro da Aldeia faltou apenas as informações referentes ao ano de 2014 e Mangaratiba o ano de 2018. Por se tratar de apenas um ano mantivemos os municípios nas análises.

A seguir serão apresentados os gráficos representativos do quadro geral do município, com os demonstrativos dos comportamentos das receitas totais do município, a receita tributária municipal (ISS, IPTU e ITBI somados com os valores recebidos de ICMS) e os *royalties* do petróleo. Para avaliar o transbordamento das receitas serão analisadas as linhas que correspondem aos valores das receitas municipais em comparação com os valores dos *royalties* do petróleo

Iniciando pelo município de Angra dos Reis destaca-se a nítida distância entre as linhas representativas das receitas, no gráfico 2. Já é possível afirmar que nesse município o transbordamento das receitas não aconteceu.

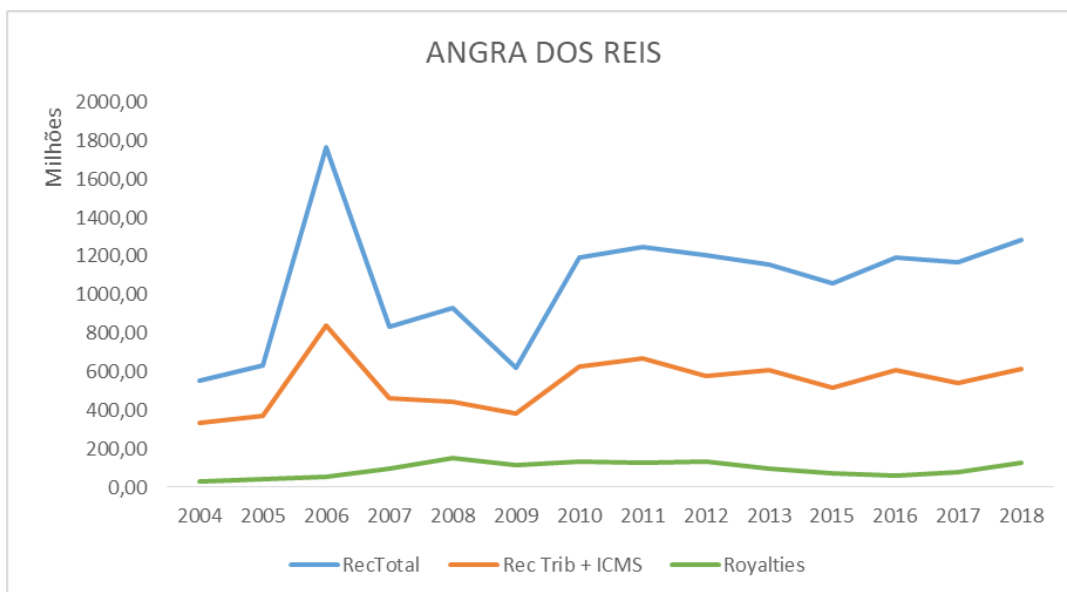


Gráfico 2. Quadro geral das receitas do município de Angra dos Reis. Fonte autoria própria.

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.

Existe a partir de 2016 uma tendência de crescimento da receita dos *royalties* do petróleo, uma vez que a Bacia de Santos está ainda em processo de ebulição da produção. Mesmo assim, em Angra do Reis, o transbordamento das receitas encontra-se ainda muito longe de acontecer na prática.

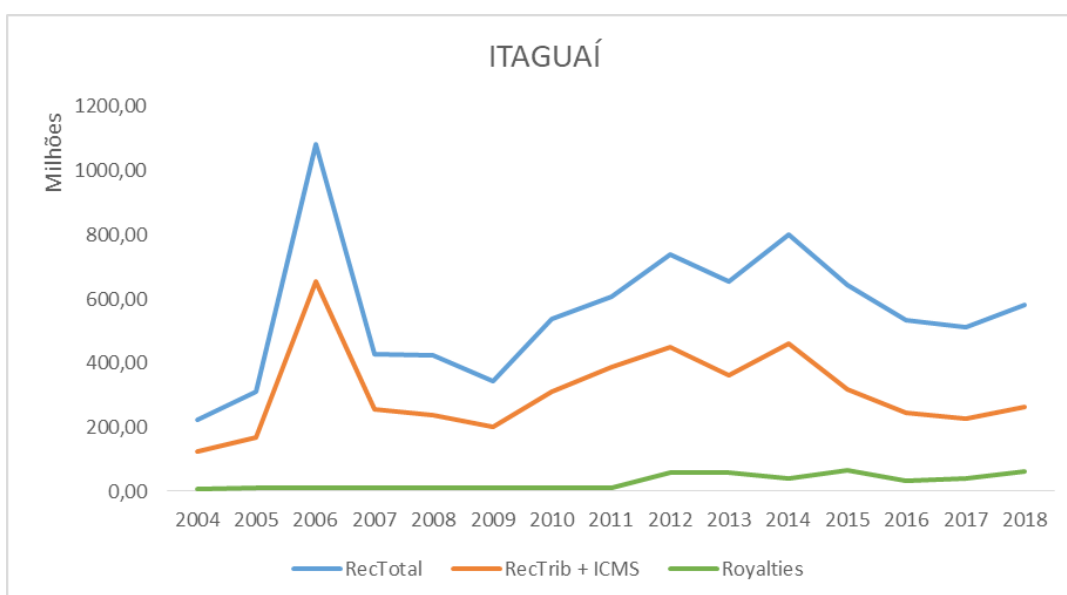


Gráfico 3. Quadro geral das receitas do município de Itaguaí. Fonte autoria própria.

Itaguaí apresenta um cenário interessante. Observa-se claramente, no gráfico 3, a força da receita tributária municipal, uma vez que o tracejado que representa as receitas totais do município segue o desenho da representação das receitas tributárias municipais.

O município 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. Segundo Chagas (2020), Itaguaí passou a ser “polo logístico produtivo, seja por ser sede do Porto de Itaguaí (antigo Sepetiba) – responsável pelo escoamento da produção de grande parte do estado do Rio de Janeiro –, seja pela recente implantação de indústrias em seus limites”. Dessa forma, Itaguaí possui um cenário bem promissor e com notável diversificação econômica, o que nos remete ao desenvolvimento esperado levantado no capítulo anterior.

Os *royalties* do petróleo (gráfico 3 linha verde) apresentam um comportamento muito distinto das receitas municipais, passando a ter alguma representação mais expressiva a partir de 2011. Mesmo assim com dois momentos de queda bem leves, um em 2013-2014 e o outro em 2015-2016. No período que compreende 2016-2017, os *royalties* do petróleo começam a apresentar uma tendência de crescimento, porém o transbordamento das receitas encontra-se ainda longe de acontecer na prática.

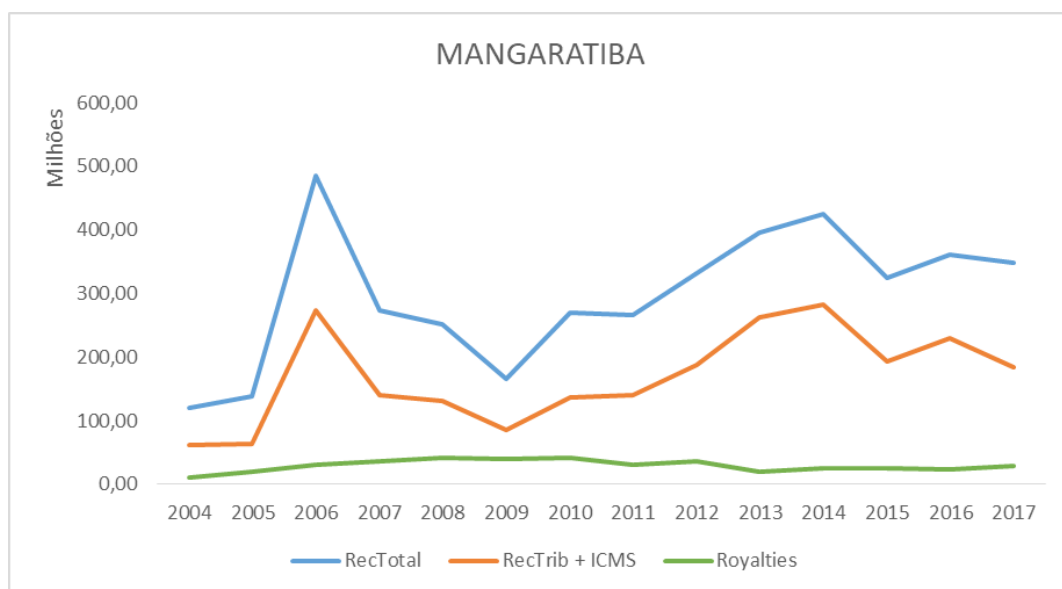


Gráfico 4. Quadro geral das receitas do município de Mangaratiba. Fonte autoria própria.

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 4) 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. Porém, a respeito dos *royalties* do petróleo (gráfico 4 linha verde) observa-se um comportamento diferente.

No período de 2004-2010 uma crescente representatividade, com uma leve oscilação em 2008-2009. Em 2010-2011 e mais forte em 2012-2013 vê-se uma queda dos valores dos *royalties* do petróleo. 2016-2017 apresenta uma pequena tendência de crescimento dos valores correspondente aos royalties do petróleo, e fatalmente, o banco não demonstrou dados referentes ao ano de 2018, por isso se projeta que esse é um movimento de crescimento. Porém, mesmo assim, em Mangaratiba o transbordamento das receitas também encontra-se ainda longe de acontecer na prática.

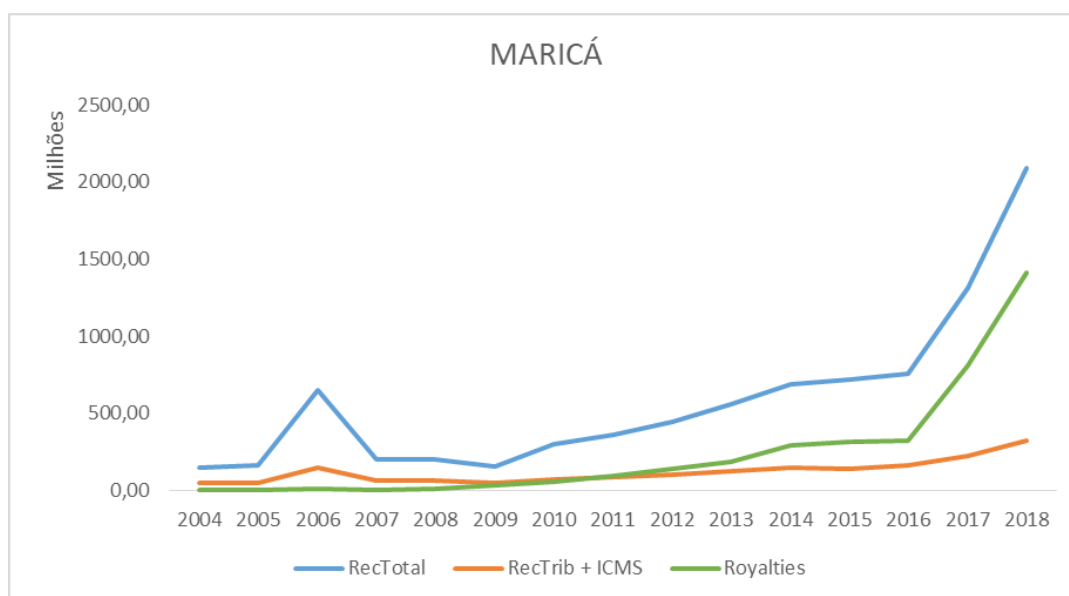


Gráfico 5. Quadro geral das receitas do município de Maricá. Fonte autoria própria.

Maricá apresenta um cenário interessantíssimo para análise. Observa-se no gráfico 5 que os *royalties* do petróleo tem 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 5 linha verde) é possível ver que a receita dos *royalties* do petróleo ultrapassam as receitas tributárias, ocasionando assim o transbordamento das receitas do município.

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. A secretaria gerencia os seguintes projetos⁸:

- Programa Renda Básica da Cidadania – RBC: pagamento mensal de 200 Mumbucas (equivalentes a R\$ 200) por pessoa cadastrada no programa. Esse valor só pode ser gasto no comércio local;
- Gestão do Banco Mumbuca: promoção do desenvolvimento por meio da oferta de microcrédito e da circulação de moeda social própria (moeda mumbuca);
- Programa Mumbuca Futuro: aulas de empreendedorismo popular, finanças solidárias e economia solidária no contraturno escolar. Para os alunos que mantiverem 75% de presença nas aulas regulares e nas do programa será paga uma bolsa mensal de 50 mumbucas para ajudar nos custos de estudo. Além disso, será pago anualmente aos alunos aprovados em todas as matérias o valor de R\$ 1.200, que serão depositados em uma conta poupança e somente poderão ser sacados pelo aluno ao se formar no ensino médio para custear o estudo superior ou para montar um empreendimento.

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, A matéria⁹ postada no site da prefeitura afirma que “o propósito é garantir que as atuais políticas públicas mantidas pelo governo municipal – ônibus tarifa zero, bicicletas Vermelhinhas, a Moeda Mumbuca, entre outros – não sejam interrompidas caso o município deixe de dispor dos valores vindos da extração do petróleo”. Com isso, Maricá tem se demonstrado como um exemplo de gestão pública municipal.

⁸ Fonte: <https://www.marica.rj.gov.br/secretaria/economia-solidaria/>

⁹ Fonte: <https://www.marica.rj.gov.br/noticia/prefeitura-de-marica-apresenta-modelo-de-gestao-do-fundo-soberano-dos-royalties-em-brasilia/>

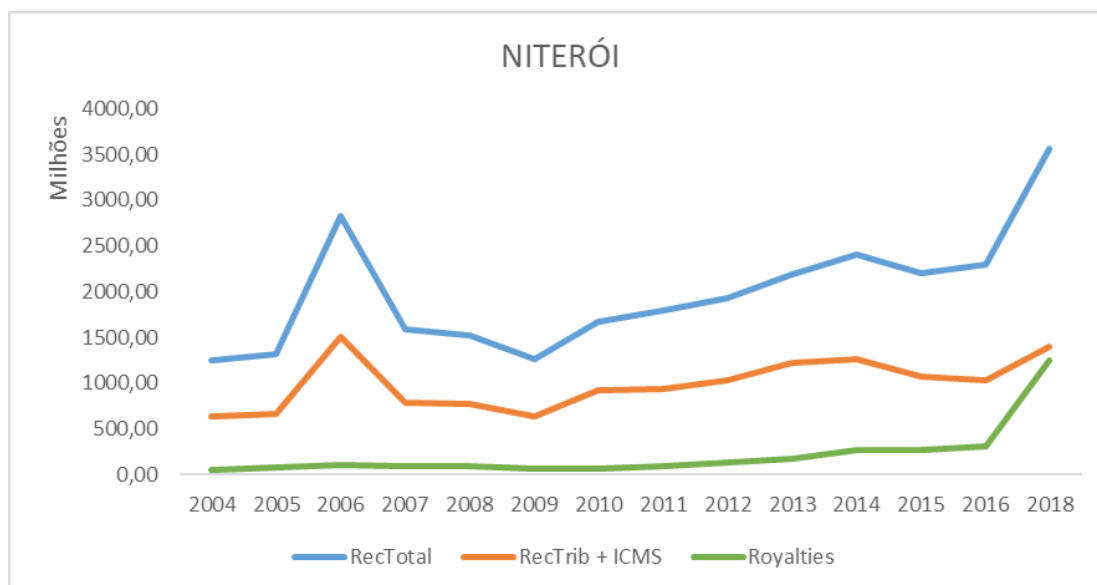


Gráfico 6. Quadro geral das receitas do município de Niterói. Fonte autoria própria.

Niterói possui sua economia voltada para indústria e serviços. O site Caravela¹⁰ destaca que o PIB municipal está dividido em 46,5% do valor adicionado advém da indústria, 43,3% aparecem as participações dos serviços e 10,2% da administração pública. O comportamento das receitas totais e tributárias municipais + ICMS são semelhantes ao longo do período estudado, e destaca-se o ano de 2016 no qual é possível ver uma crescente curva de crescimento dos valores dos *royalties* do petróleo incidindo no desenho das receitas totais.

O gráfico 6 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 sabe-se 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. Mesmo assim, observa-se a constância no crescimento dos valores referentes ao recebimento *royalties* do petróleo no município. Por esse motivo, em Niterói ainda não considera-se o transbordamento das receitas no período estudado nesse trabalho (2004-2018). Porém é provável que posteriormente o transbordamento venha acontecer.

¹⁰Disponível em: <[Acessado em: 12 dez. 2022](https://www.caravela.info/regional/niter%C3%B3i---rj#:~:text=Niter%C3%B3i%20%C3%A9%20o%205%C2%BA%20munic%C3%ADpio,e%20da%20agropecu%C3%A1ria%20(0%25).>></p>
</div>
<div data-bbox=)

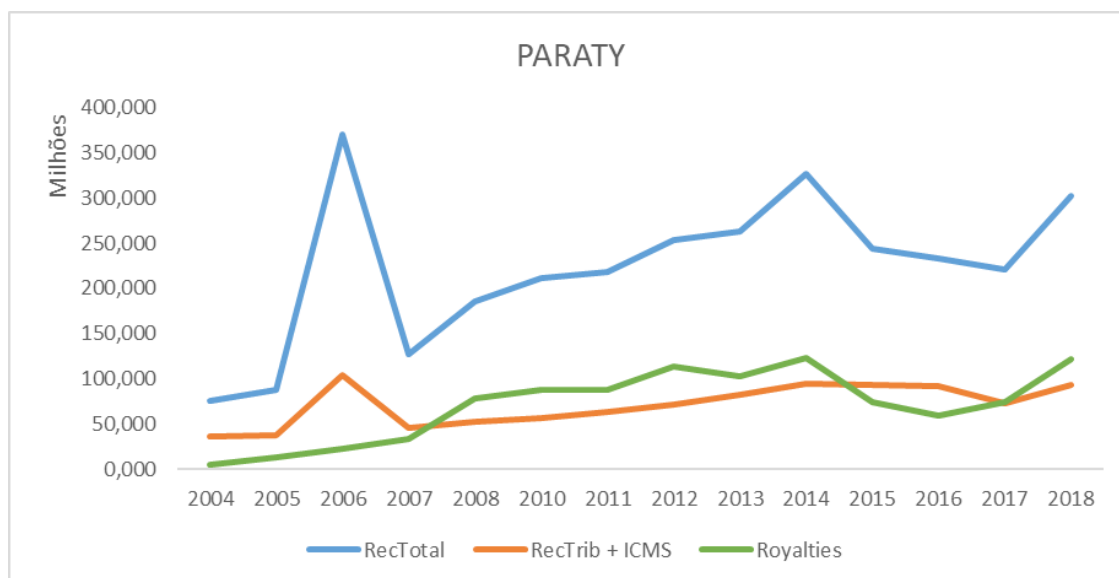


Gráfico 7. Quadro geral das receitas do município de Paraty. Fonte autoria própria.

Paraty, assim como Angra dos Reis, apresenta um turismo no local expressivo e conseqüentemente uma grande e representativa atividade do comércio e prestações de serviços. Com destaca o Paraty.com “a cidade histórica de Paraty é Patrimônio Mundial pela Unesco devido à sua cultura e biodiversidade excepcionais”. O turismo é a alma do município.

Ao analisarmos o gráfico 7, contata-se que existem um certo grau de dependência das receitas uma vez que, a partir de 2007, momento no qual os *royalties* do petróleo ultrapassam receita tributária municipal + ICMS, a movimentação da linha representativa dos *royalties* é a mesma da linha representativa das receitas totais de Paraty. É importante também observar que, mesmo os *royalties* do petróleo ultrapassem as receitas tributárias municipais, ambas seguem em um ritmo próximo, visto que as representações gráficas não mostram uma distância grande entre as linhas representativas das receitas.

No que diz respeito ao transbordamento, do período de 2007 até 2014 não há. Isso porque seguindo o conceito de transbordamento, no qual consiste em “analisar até que ponto as receitas indenizatórias oriundas das duas atividades neoextrativistas em questão, de alguma forma transbordaram para as receitas tributárias próprias” (AZEVEDO et. al. 2022), tal momento é curto e fechado, as receitas tributárias municipais em 2015 voltam a ser maiores. A partir do ano de 2017, porém a linha inclinada representativa para os *royalties* do petróleo desenham 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, o que sugere um começo de transbordamento das receitas no município de Paraty.

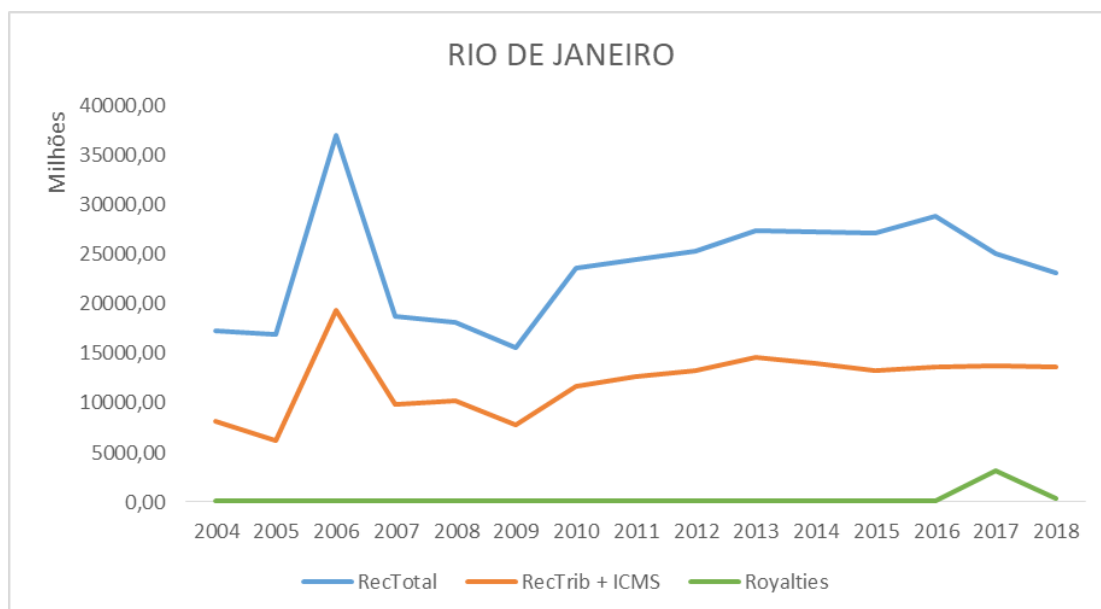


Gráfico 8. Quadro geral das receitas do município do Rio de Janeiro. Fonte autoria própria.

O Rio de Janeiro demonstra (gráficos 8) uma receita tributária municipal muito forte, não tendo muita interferência dos *royalties* do petróleo, sendo perceptível uma leve queda das receitas totais acompanhando a queda dos *royalties* do petróleo em 2017-2018.

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 percebe-se perspectiva de transbordamento das receitas, mesmo que venha haver um crescimento dos valores dos *royalties* do petróleo depois de 2018.

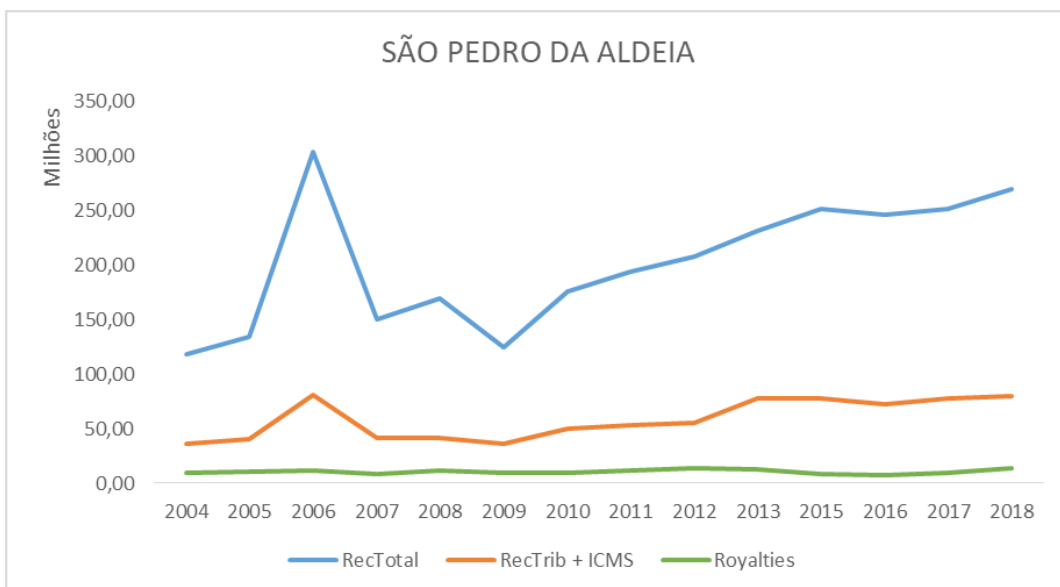


Gráfico 9. Quadro geral das receitas do município de São Pedro da Aldeia. Fonte autoria própria.

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. Observa-se no gráfico 9 que os *royalties* do petróleo apresentam tendência ainda que pequena de crescimento a partir de 2016-2017, mas ainda encontra-se distante das receitas tributárias, sendo assim mais improvável de acontecer o transbordamento das receitas no decorrer dos próximos anos.

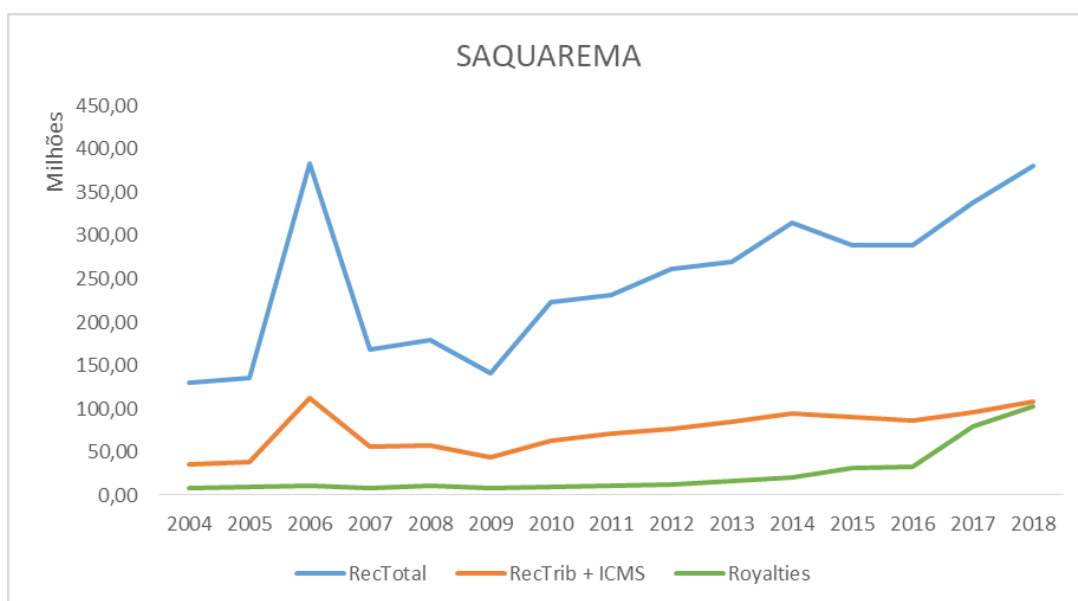


Gráfico 10. Quadro geral das receitas do município de Saquarema. Fonte autoria própria.

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.

Percebe-se que durante todo o período estudado, o comportamento das receitas tributárias incidem na representação das receitas totais do município, sendo de 2004 até 2009 uma visualização clara no gráfico 10. Porém não pode ser descartado a tendência de crescimento dos valores recebidos de *royalties* do petróleo a partir de 2010, com uma verticalização bruta da linha em 2016, fazendo com que quase se encontrem as duas receitas. Portanto, durante o período estudado nesse trabalho (2004-2018) não foi possível constatar o transbordamento das receitas no município de Saquarema, mas é provável que esse fenômeno venha acontecer nos próximos anos.

Nota-se que, somente os municípios de Maricá e Paraty apresentam o transbordamento das receitas durante o período de 2004 até 2018, outros como Saquarema e Niterói, o transbordamento pode vir a acontecer nos próximos anos. Para os demais municípios as receitas encontram-se ainda muito distantes, descartando-se a possibilidade de um transbordamento no futuro.

O trabalho sugere a necessidade de continuidade do acompanhamento das receitas dos municípios selecionados, a fim de observar o desenvolvimento dos municípios, bem como os transbordamentos e seus efeitos na relação da atividade de extração petrolífera para as economias municipais.

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 consiste em “analisar até que ponto as receitas indenizatórias oriundas das duas atividades neoextrativistas em questão, de alguma forma transbordaram para as receitas tributárias próprias” (AZEVEDO et. al. 2022), só pode ser visto nos municípios de Maricá e Paraty. No caso do município de Paraty, vê-se ainda uma possível dependência dos recursos.

A carência de material produzido sobre essa região no aspecto de estudos de impactos dos *royalties* do petróleo nas receitas, sobre os perfis econômicos municipais, o entendimento desse conjunto de municípios como parte de uma região de bacia petrolífera, trouxe uma grande dificuldade na análise desse trabalho. Espera-se que esse trabalho venha a somar e abrir questões de estudos para desenvolver e melhor analisar o perfil e comportamento dos municípios do Estado do Rio de Janeiro pertencentes a Bacia de Santos.

Os demais municípios da região apresentam receita tributária maior e nos gráficos que tem a função de demonstrar o panorama dos municípios, para estes onde o transbordamento não aconteceu, a receita tributária municipal somada com o repasse de ICMS refletem o mesmo desenho da representação das receitas totais municipais.

O estado precisa tomar a frente desse setor produtivo para preservação dos interesses nacionais frente aos interesses internacionais, além de buscar por meio de políticas públicas minimizar os danos, tanto ambientais, quanto sociais, trazidos por essa atividade. 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.

ALONSO, A. 'Junho de 2013 é um mês que não terminou', diz socióloga. **BBC Brasil**, São Paulo, 2018. Entrevista concedida pela professora socióloga da USP. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44310600>> Acesso em: 20 nov. 2022

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.

BRASIL. Lei Nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm>. Acesso em 15 nov. 2022

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.

PINTO, A. G. G. **Direitos Fundamentais Legítimas Prerrogativas de Liberdade, Igualdade e Dignidade**. Revista EMERJ online, v. 12, nº 46, 2009.

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.

Políticas Econômicas para Superação da Crise no Brasil: a ação anticíclica em debate. In **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília : Ipea, 2010.

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 neoeextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências**. Editora Elefante. São Paulo. 2019. 192 p.

LINKS DA INTERNETE:

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

Disponível em <<https://comunicabaciadesantos.petrobras.com.br>> Acesso em: 14 nov. 2022

Disponível em <<https://comunicabaciadesantos.petrobras.com.br/empreendimento/agbs>> Acesso em: 15 nov. 2022

Disponível em <<https://comunicabaciadesantos.petrobras.com.br/quem-somos>> Acesso em: 15 nov. 2022

Disponível em <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>> Acesso em: 02 dez. 2022

Disponível em <<https://petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/bacias/bacia-de-santos.htm>> Acesso em: 15 nov. 2022

Disponível em: <<https://paraty.com.br/>> Acessado em: 12 dez. 2022

Disponível em: <[https://www.caravela.info/regional/niter%C3%B3i---rj#:~:text=Niter%C3%B3i%20%C3%A9%20o%205%C2%BA%20munic%C3%ADpio,e%20da%20agropecu%C3%A1ria%20\(0%25\).](https://www.caravela.info/regional/niter%C3%B3i---rj#:~:text=Niter%C3%B3i%20%C3%A9%20o%205%C2%BA%20munic%C3%ADpio,e%20da%20agropecu%C3%A1ria%20(0%25).>)> Acessado em: 12 dez. 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

APÊNDICE

TABELAS

ANGRA DOS REIS (dados deflacionados)				
	RecTotal	RecTrib	ICMS	Royalties
2004	553.048.659,68	89.848.974,26	246.224.391,06	28.275.843,33
2005	634.701.861,10	99.406.980,68	274.093.620,46	44.189.032,05
2006	1.762.964.823,15	310.947.702,43	530.327.780,05	55.204.567,18
2007	831.762.453,35	146.534.859,02	318.558.045,57	99.851.242,38
2008	931.819.042,90	138.512.285,04	308.116.238,07	150.896.323,14
2009	620.762.775,60	102.151.707,81	282.276.194,90	115.335.413,10
2010	1.192.326.532,70	189.772.898,28	434.352.883,87	131.147.557,94
2011	1.247.921.408,03	198.088.671,42	468.802.900,78	125.185.359,72
2012	1.206.209.641,85	212.748.497,23	362.846.991,18	134.885.286,42
2013	1.153.400.223,34	209.791.281,40	400.938.074,24	95.333.089,64
2015	1.058.238.898,22	216.846.618,57	300.407.873,51	74.774.295,10
2016	1.192.798.962,73	217.928.489,02	393.073.887,12	61.167.049,76
2017	1.165.284.239,63	209.894.746,06	333.486.074,21	76.572.957,35
2018	1.281.362.258,22	203.608.371,16	413.838.202,92	126.898.759,39

Tabela 1. Dados de receita total, receita tributária municipal, ICMS e royalties do município de Angra dos Reis. Fonte FINBRA e ANP. Confecção própria.

Falta o ano de 2014 devido à ausência de dados no banco do Observatório das Metrópoles extraído da FINBRA

ITAGUAÍ (dados deflacionados)				
	RecTotal	RecTrib	ICMS	Royalties
2004	221.842.173,44	62.161.647,18	61.021.030,32	7.828.679,81
2005	308.605.133,19	82.587.520,65	85.210.360,92	11.358.346,43
2006	1.079.627.193,51	521.769.038,65	132.344.591,45	12.231.227,21
2007	426.268.203,40	117.808.191,50	137.980.055,59	10.990.283,61
2008	424.363.140,59	133.527.073,02	104.835.151,46	11.727.409,93
2009	341.645.332,30	85.777.135,75	115.388.086,92	9.592.546,64
2010	537.290.495,31	249.163.667,36	62.452.063,66	10.115.439,44
2011	606.669.038,22	329.076.736,59	58.051.032,27	11.931.678,83
2012	738.674.256,75	356.991.153,18	90.549.351,95	57.042.466,25
2013	654.009.330,12	252.105.229,41	108.470.952,22	58.068.499,97
2014	800.110.407,82	330.297.444,64	130.927.748,42	38.618.795,96
2015	640.797.745,63	240.374.154,72	77.301.014,08	66.980.272,32
2016	532.882.882,04	177.163.592,11	68.052.759,89	31.817.931,98
2017	511.276.489,35	166.143.898,75	60.563.013,88	39.985.920,07
2018	579.883.809,36	201.022.601,86	62.381.556,75	61.228.518,67

Tabela 2. Dados de receita total, receita tributária municipal, ICMS e royalties do município de Itaguaí. Fonte FINBRA e ANP. Confecção própria.

MANGARATIBA (dados deflacionados)				
	RecTotal	RecTrib	ICMS	Royalties
2004	120.132.196,28	46.656.771,58	15.864.090,94	11.055.188,57
2005	139.587.648,49	45.236.056,57	19.430.137,77	20.951.944,75
2006	485.124.013,27	99.690.263,73	174.586.576,47	31.486.850,54
2007	274.602.494,18	51.512.180,01	89.294.499,09	36.471.647,35
2008	252.643.103,41	50.872.937,29	80.623.515,03	42.744.912,71
2009	165.884.257,73	44.617.753,69	41.291.599,37	39.637.284,98
2010	270.669.520,27	60.503.652,23	75.457.445,21	42.084.257,72
2011	266.951.077,41	70.320.296,63	71.049.583,12	31.445.099,83
2012	331.918.853,18	68.207.462,64	119.451.057,17	35.757.462,95
2013	395.409.198,52	76.350.276,81	186.018.204,36	20.835.164,97
2014	426.094.028,61	77.040.279,79	205.177.330,43	26.109.062,18
2015	324.040.516,35	70.314.070,90	123.327.279,67	25.249.798,24
2016	361.718.796,58	60.846.790,15	168.748.911,46	23.739.595,35
2017	348.200.767,39	76.447.710,88	108.398.510,40	29.258.264,98

Tabela 3. Dados de receita total, receita tributária municipal, ICMS e royalties do município de Magaratiba.

Fonte FINBRA e ANP. Confecção própria.

Falta o ano de 2018 devido à ausência de dados no banco do Observatório das Metrôpoles extraído da FINBRA

MARICÁ (dados deflacionados)				
	RecTotal	RecTrib	ICMS	Royalties
2004	151.724.879,88	29.403.488,33	22.649.380,45	7.611.216,47
2005	169.738.139,84	31.979.144,90	23.824.067,81	11.042.836,84
2006	656.731.354,18	101.851.809,98	51.121.225,23	11.891.470,89
2007	206.069.346,37	39.421.901,33	26.105.348,19	10.684.997,91
2008	204.731.120,16	38.959.028,30	27.063.009,04	12.061.537,28
2009	158.964.981,92	30.694.353,94	21.401.193,80	38.802.592,82
2010	300.825.610,39	47.395.064,21	29.419.413,46	58.439.668,06
2011	368.540.369,26	59.990.082,55	30.520.776,20	101.053.345,18
2012	449.331.535,78	69.686.379,23	34.976.826,51	148.107.494,72
2013	560.610.775,49	87.058.678,42	45.300.923,86	193.415.548,15
2014	692.536.145,40	104.296.859,88	45.674.251,85	296.083.820,67
2015	719.821.277,79	95.441.316,21	45.976.426,04	316.876.125,16
2016	760.962.900,23	95.290.566,34	69.576.811,39	323.594.861,79
2017	1.318.041.800,65	110.832.757,27	114.562.633,36	810.189.426,33
2018	2.092.136.778,37	123.189.848,86	201.397.081,10	1.418.078.719,72

Tabela 4. Dados de receita total, receita tributária municipal, ICMS e royalties do município de Maricá Fonte FINBRA e ANP. Confecção própria.

NITERÓI (dados deflacionados)				
	RecTotal	RecTrib	ICMS	Royalties
2004	1.251.070.921,87	497.597.540,77	142.341.135,21	57.577.931,10
2005	1.322.227.839,49	505.694.278,51	160.868.917,80	83.370.619,37
2006	2.823.022.438,70	1.137.283.711,22	369.205.118,53	101.689.389,69
2007	1.594.121.629,01	574.307.689,12	213.149.429,99	89.633.964,23
2008	1.524.676.447,68	584.785.214,46	191.549.390,92	87.403.020,52
2009	1.257.252.001,59	460.070.727,31	170.197.770,65	59.236.461,47
2010	1.670.747.985,94	697.616.619,32	218.626.511,32	66.333.040,17
2011	1.792.577.831,11	716.104.040,49	225.508.675,29	95.152.753,67
2012	1.931.494.514,24	778.122.490,01	252.607.861,45	135.076.622,30
2013	2.190.946.613,35	854.283.953,29	360.990.874,66	176.264.031,97
2014	2.407.485.453,90	866.083.463,05	394.879.165,73	267.868.619,40
2015	2.206.761.275,20	823.158.163,73	244.965.792,77	276.085.801,28
2016	2.300.228.636,01	799.449.495,49	229.848.902,02	312.010.671,61
2017	2.712.659.885,19	43.146.838,83	41.338.066,12	667.396.970,86
2018	3.559.775.670,64	870.017.500,13	526.798.318,79	1.248.611.792,88

Tabela 5. Dados de receita total, receita tributária municipal, ICMS e royalties do município de Niterói. Fonte FINBRA e ANP. Confecção própria.

PARATY (dados deflacionados)				
	RecTotal	RecTrib	ICMS	Royalties
2004	75.837.243,25	17.100.649,17	18.799.327,75	5.183.678,74
2005	87.951.784,41	15.018.985,70	22.902.869,85	12.433.185,02
2006	371.052.767,33	46.559.310,47	57.321.329,30	22.313.430,14
2007	126.484.936,68	14.044.868,45	32.221.256,52	32.807.133,40
2008	185.025.925,90	18.631.832,50	33.552.537,38	78.491.445,41
2009	95.970.314,57	14.075.181,84	25.494.185,64	109.748.515,57
2010	211.710.039,60	19.719.258,99	36.125.253,40	87.730.135,35
2011	218.041.829,58	25.825.826,32	37.207.338,19	88.148.089,96
2012	253.872.011,35	31.855.592,62	39.218.899,42	113.293.040,84
2013	262.416.544,04	32.013.164,98	50.846.770,49	103.172.062,44
2014	326.436.779,80	39.982.531,41	54.353.034,31	123.481.819,43
2015	244.324.489,22	37.772.045,28	54.966.886,67	74.605.740,83
2016	233.670.967,76	33.710.002,50	57.862.620,11	58.636.612,22
2017	220.993.407,46	32.972.277,56	40.169.583,87	73.479.119,92
2018	302.635.693,13	32.475.609,51	61.349.963,92	121.063.196,53

Tabela 6. Dados de receita total, receita tributária municipal, ICMS e royalties do município de Paraty. Fonte FINBRA e ANP. Confecção própria.

RIO DE JANEIRO (dados deflacionados)				
	RecTotal	RecTrib	ICMS	Royalties
2004	17.253.479.495,72	5.687.483.973,79	2.509.725.167,94	73.556.561,57
2005	16.922.852.662,32	6.207.397.423,03	0,00	95.096.628,59
2006	36.983.315.160,25	15.345.513.848,68	4.060.532.663,07	134.428.068,73
2007	18.744.430.685,91	7.393.988.796,25	2.434.509.257,43	115.938.182,35
2008	18.134.066.513,56	7.860.957.166,32	2.410.951.837,18	113.679.788,82
2009	15.543.838.107,69	5.584.997.960,77	2.174.695.722,65	78.034.760,29
2010	23.627.382.800,73	9.091.841.292,82	2.580.178.868,30	94.466.420,66
2011	24.499.530.730,68	9.948.956.926,89	2.663.507.072,51	113.035.907,01
2012	25.303.755.780,00	10.499.305.783,24	2.778.191.365,43	132.469.164,41
2013	27.376.995.752,11	11.067.059.837,75	3.533.742.211,30	128.333.816,77
2014	27.211.373.039,18	11.647.110.236,76	2.308.534.603,71	161.971.467,82
2015	27.149.814.296,51	11.056.921.074,81	2.208.223.817,84	114.295.207,91
2016	28.847.362.306,16	10.698.827.834,69	2.907.554.486,23	94.451.438,44
2017	25.100.324.035,46	10.790.873.074,48	2.930.444.724,14	3.179.270.836,98
2018	23.101.256.930,01	11.519.168.336,80	2.056.693.266,13	322.507.116,79

Tabela 7. Dados de receita total, receita tributária municipal, ICMS e royalties do município de Rio de Janeiro. Fonte FINBRA e ANP. Confecção própria.

SÃO PEDRO DA ALDEIA (dados deflacionados)				
	RecTotal	RecTrib	ICMS	Royalties
2004	117.719.250,54	16.223.587,30	19.531.231,58	9.080.571,84
2005	134.068.472,48	19.696.881,27	20.375.986,44	10.464.059,81
2006	303.507.221,70	36.916.139,16	43.642.199,70	11.211.958,37
2007	150.468.772,81	20.564.293,99	21.430.242,85	8.462.339,83
2008	169.333.897,11	20.006.127,18	21.188.374,20	11.410.194,49
2009	124.409.084,71	17.992.794,94	18.418.317,32	9.182.648,79
2010	176.052.126,61	22.677.878,82	27.398.945,91	9.817.393,14
2011	193.301.696,98	23.864.504,53	28.881.749,71	11.586.187,82
2012	207.657.766,27	25.257.794,37	29.859.723,45	13.313.322,12
2013	231.269.471,50	35.140.138,68	42.202.101,01	12.730.408,74
2015	250.985.218,09	36.110.346,82	41.987.999,04	8.834.583,33
2016	246.448.903,76	35.100.907,87	37.453.590,01	7.114.006,62
2017	251.471.670,52	38.340.623,86	39.062.826,19	9.588.047,73
2018	269.735.273,56	39.317.277,42	41.045.661,49	13.672.927,17

Tabela 8. Dados de receita total, receita tributária municipal, ICMS e royalties do município de São Pedro da Aldeia. Fonte FINBRA e ANP. Confecção própria. Falta o ano de 2014 devido à ausência de dados no banco do Observatório das Metrôpoles extraído da FINBRA

SAQUAREMA (dados deflacionados)				
	RecTotal	RecTrib	ICMS	Royalties
2004	130.419.365,28	17.440.890,75	18.371.491,77	8.805.402,96
2005	135.759.991,56	19.867.356,60	18.966.333,04	10.146.967,10
2006	382.686.514,30	73.750.455,85	39.020.021,74	10.872.201,93
2007	168.530.779,14	36.518.921,35	20.012.663,41	8.205.905,18
2008	178.660.031,52	37.250.740,78	20.215.964,36	10.753.003,58
2009	140.966.329,82	26.849.065,96	16.886.951,67	8.709.323,95
2010	223.629.460,53	43.026.664,74	19.282.078,74	9.256.399,23
2011	231.657.154,90	45.775.223,00	26.006.175,64	11.165.108,93
2012	261.831.749,16	50.459.606,33	26.697.257,84	12.944.142,88
2013	269.942.730,96	48.660.363,36	35.839.543,91	16.553.984,64
2014	314.976.723,92	55.473.871,21	39.620.662,07	20.168.386,61
2015	289.213.517,90	53.017.070,78	37.155.365,40	31.166.405,03
2016	288.728.743,01	54.250.990,48	31.996.498,33	32.683.694,88
2017	338.044.003,70	62.513.639,18	33.082.312,75	78.919.515,85
2018	380.912.157,52	70.387.082,99	37.408.429,80	102.743.654,23

Tabela 9. Dados de receita total, receita tributária municipal, ICMS e royalties do município de Saquarema.
Fonte FINBRA e ANP. Confecção própria.