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

RUTH CHAGAS DO NASCIMENTO

NEOEXTRATIVISMO E CAPACIDADE ESTATAL: IMPACTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS NOS MUNICÍPIOS DE CAMPOS DOS GOYTACAZES, MACAÉ E SÃO JOÃO DA BARRA/RJ

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ
2024

RUTH CHAGAS DO NASCIMENTO

Neoextrativismo e Capacidade Estatal: impactos econômicos e sociais nos municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra/RJ

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

Neoextrativismo e capacidade estatal: impactos econômicos e sociais nos municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra/RJ

RUTH CHAGAS DO NASCIMENTO

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 06 de dezembro 2024.

Banca Examinadora

Documento assinado digitalmente
gov.br
JANAINA ALVES MONTEIRO MANDU
Data: 19/12/2024 13:47:21-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Janaina Alves Monteiro Mandu - Doutorando PPGPS (UENF)

Documento assinado digitalmente
gov.br
JOSE FELIPE QUINTANILHA FRANCA
Data: 17/12/2024 17:36:00-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

José Felipe Quintanilha França - Doutorando PPGSP (UENF)

Documento assinado digitalmente
gov.br
NILO LIMA DE AZEVEDO
Data: 19/12/2024 15:06:06-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Nilo Lima de Azevedo - Doutor em Sociologia Política (UENF)

(Orientador)

“Se o povo não pode confiar em seu governo para fazer o trabalho para o qual ele existe – proteger a população e promover o seu bem-estar – tudo está perdido.”

Barack Obama

AGRADECIMENTOS

Aos meus amados pais, Maria do Socorro e Roberto, minha mais profunda gratidão. Vocês foram o meu porto seguro ao longo dessa jornada, o amor incondicional e apoio em todos os momentos foram essenciais para que me sustentasse desde os primeiros passos na faculdade até os dias mais difíceis. Vocês estiveram ao meu lado, me ensinando com paciência e sabedoria o valor do esforço e da dedicação. Cada conselho, gesto de carinho e palavra de incentivo foram fundamentais para que eu pudesse chegar até aqui. A base sólida que construíram para mim, com tanto amor e sacrifício, me deu a força necessária para seguir em frente. Sou eternamente grata por tudo o que fizeram e fazem por mim. Os amo infinitamente.

Agradeço de coração aos meus irmãos, Douglas e Dênis, por sempre estarem presentes. Obrigada por iluminar minha vida nos dias mais exaustivos, por serem meus companheiros de vida e melhores amigos. Ao longo dessa trajetória, o apoio constante de vocês foi minha grande motivação. Sempre soube que, independentemente da situação, poderia contar com vocês. Nos momentos mais desafiadores, quando o cansaço predominava, o simples gesto de uma palavra ou uma mensagem de vocês era suficiente para renovar minhas forças. A conexão, cumplicidade e o amor que compartilham comigo são um verdadeiro presente. Tenho orgulho de ter vocês ao meu lado nessa conquista.

À minha querida sobrinha Dapheny, cujo sorriso ilumina qualquer ambiente. Sempre trouxe alegria aos meus dias mais desgastantes. Sua pureza e carinho transformaram momentos desafiadores em felicidade genuína, lembrando-me da importância de encontrar leveza, mesmo em meio às responsabilidades.

A minha família como um todo, essa conquista também é de vocês. Sem a força, o amor, a paciência, a compreensão que encontrei em cada um e o imenso apoio para que todo esse processo fosse mais facilitado, leve e confortável para mim, esse sonho talvez teria sido impossível de alcançar.

Meu profundo agradecimento para meu professor orientador, Nilo Lima de Azevedo, pelas valiosas contribuições. As suas sugestões foram peças-chave para o desenvolvimento deste trabalho. Também gostaria de expressar minha gratidão ao meu ex-professor orientador, Gerson Tavares do Carmo por ter me guiado nas primeiras etapas desta jornada acadêmica e por me inspirar a seguir em frente com confiança e determinação. Os ensinamentos e trocas

durante a Iniciação Científica foram essenciais para o amadurecimento da minha pesquisa e para meu desenvolvimento acadêmico e pessoal. Tenho o privilégio de ter sido orientada por dois profissionais com uma humanidade tão admirável.

Agradeço também ao GT fiscal do projeto “Participa aí” que me ajudou a lidar com os bancos de dados. A disponibilidade e os ensinamentos de vocês foram essenciais para o desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço a todos os professores que me ajudaram ao longo da graduação, cujos ensinamentos e orientações também enriqueceram minha formação acadêmica e pessoal. Todas as aulas e conselhos foram fundamentais para meu desenvolvimento.

Gostaria de agradecer aos meus amigos, por estarem ao meu lado todos os dias, por todo apoio e por terem sido um escape diário da rotina intensa.

E, por fim, meu agradecimento à UENF por ter me transformado como pessoa e ter me preparado como profissional. Meus momentos na faculdade serão inesquecíveis e ficarão marcados na minha trajetória como um ciclo repleto de desafios e superações que mudaram minha vida.

RESUMO

O neoextrativismo é uma nova forma econômica que está presente em vários lugares do mundo. Neste trabalho, este fenômeno será tratado em torno dos municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra, situados no Norte Fluminense/RJ. A maneira como as cidades administram seus recursos nessa economia determina sua capacidade estatal e governança. Esses dois conceitos são trabalhados neste estudo com o intuito de entender como alcançar o bem-estar populacional e a justiça intergeracional, considerando a finitude dos recursos explorados por essa economia, os *royalties.* Para entender como esses municípios lidam com essas questões, é necessário analisar os indicadores de dependência vertical, autonomia fiscal e capacidade de investimento. A metodologia utilizada para o estudo foi o banco de dados do Observatório das Metrópoles, que utiliza informações do FINBRA (Finanças Municipais - Tesouro Nacional). Nesse contexto, ao final do trabalho, será possível compreender como as variáveis desses indicadores se comportaram ao longo dos anos, refletindo os impactos do neoextrativismo do petróleo e gás.

Palavras-chave: neoextrativismo, capacidade estatal, governança, dependência vertical, autonomia fiscal, capacidade de investimento, *royalties*, petróleo, justiça intergeracional, bem-estar.

ABSTRACT

Neoextractivism is a new economic form that is present in several places around the world. In this work, this phenomenon will be treated around the municipalities of Campos dos Goytacazes, Macaé and São João da Barra, located in the North of Fluminense/RJ. The way cities manage their resources in this economy determines their state capacity and governance. These two concepts are worked on in this study with the aim of understanding how to achieve population well-being and intergenerational justice, considering the finiteness of the resources exploited by this economy, royalties. To understand how these municipalities deal with these issues, it is necessary to analyze the indicators of vertical dependence, fiscal autonomy and investment capacity. The methodology used for the study was the Observatório das Metrópoles database, which uses information from FINBRA (Municipal Finance - National Treasury). In this context, at the end of the work, it will be possible to understand how the variables of these indicators have behaved over the years, reflecting the impacts of oil and gas neo-extractivism.

Keywords: neoextractivism, state capacity, governance, vertical dependence, fiscal autonomy, investment capacity, royalties, oil, intergenerational justice, well-being.

LISTA DE IMAGENS (MAPAS)

Imagem 1 - Mapa do estado do Rio de Janeiro com destaque ao município de Macaé…….....30

Imagem 2 - Mapa do estado do Rio de Janeiro com destaque ao município de Campos dos Goytacazes…….....32

Imagem 3 - Mapa do estado do Rio de Janeiro com destaque ao município de São João da Barra…….....35

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Dependência vertical e autonomia fiscal do município de Campos dos Goytacazes/RJ de 2006 a 2022…….....40

Gráfico 2 - Dependência vertical e autonomia fiscal do município de Macaé/RJ de 2006 a 2022…….....41

Gráfico 3 - Dependência vertical e autonomia fiscal do município de São João da Barra/RJ de 2006 a 2022…….....42

Gráfico 4 - Capacidade de investimento do município de Campos dos Goytacazes/RJ de 2006 a 2022…….....45

Gráfico 5 - Capacidade de investimento do município de Macaé/RJ de 2006 a 2022.....47

Gráfico 6 - Capacidade de investimento do município de São João da Barra/RJ de 2006 a 2022…….....48

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 12

I. CONTEXTUALIZAÇÃO DO NEOEXTRATIVISMO E CONCEITUAÇÕES 15

II. ABORDAGENS SOBRE O NEOEXTRATIVISMO: TRAJETÓRIAS E TRANSFORMAÇÕES 25

2.1. O neoextrativismo na América Latina e no Brasil 25

2.2. Neoextrativismo e a exploração do petróleo e gás no Norte Fluminense (Economia logística, Economia dos *royalties* e Economia do petróleo) 28

III. ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÕES 35

3.1. Dependência Vertical 37

3.2. Autonomia Fiscal 37

3.3. Capacidade de Investimento 41

3.4 Discussões 46

CONSIDERAÇÕES FINAIS 46

REFERÊNCIAS 47

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento urbano e a governança são temas centrais nas discussões contemporâneas sobre a dinâmica das cidades, especialmente em regiões que enfrentam a transição de economias tradicionais para modelos baseados em atividades de extração. No contexto do Norte Fluminense, a exploração de petróleo e gás tem moldado não apenas as finanças locais, mas também as relações sociais e políticas, gerando um cenário complexo que demanda uma análise crítica. As atividades de extração de recursos energéticos, embora possam impulsionar o crescimento econômico, frequentemente trazem à tona desafios relacionados à administração, à sustentabilidade e à equidade social.

A problematização deste tema se torna evidente ao considerarmos os impactos financeiros e sociais das receitas oriundas da exploração desse combustível fóssil. Os municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra, por exemplo, enfrentam uma dependência orçamentária acentuada em relação aos *royalties* e participações especiais, o que levanta questões sobre a autonomia fiscal e a capacidade de investimento dessas localidades. Essa subordinação pode resultar em uma fragilidade institucional a longo prazo, dificultando a implementação de políticas públicas e a promoção de um crescimento sustentável e inclusivo.

O objetivo desta monografia é analisar a relação entre as receitas de *royalties* e compensações financeiras provenientes do aproveitamento do petróleo e os indicadores de dependência vertical, autonomia fiscal e capacidade de investimento das cidades de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra. Através de gráficos e dados quantitativos, investigaremos como essas receitas impactam a governança local e influenciam a dinâmica fiscal dos municípios, explorando as implicações para o desenvolvimento urbano da região. Essa pesquisa traz uma reflexão sobre os efeitos do neoextrativismo especialmente em termos de administração fiscal dessas comunidades locais citadas. Essa temática é interessante de ser pensada e trabalhada para que possamos construir um futuro mais consciente nessas cidades.

A partir da realização desse estudo, o trabalho busca contribuir para debates acerca de um desenvolvimento equilibrado e responsável de longo prazo e da exploração dos meios naturais, vista como um risco para a justiça intergeracional. Além disso, o objeto dessa pesquisa se justifica pelo fato de que os municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra são muito dependentes das transferências intergovernamentais, principalmente das

receitas do petróleo, o que leva a desigualdades e vulnerabilidade econômica a longo prazo. Dessa forma, a análise da pesquisa corresponde ao marco temporal (2006-2022) e corrobora para a compreensão desses problemas e permite buscar encontrar soluções para atenuar os impactos.

A pesquisa sobre dependência vertical, autonomia fiscal e capacidade de investimento dos municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra, no Norte Fluminense/RJ, adota uma abordagem quali-quantitativa, integrando métodos qualitativos e quantitativos para uma compreensão mais abrangente do fenômeno estudado. No âmbito qualitativo, foram analisados estudos anteriores sobre a região, por meio de uma revisão bibliográfica e documental. Essa análise buscou elucidar o contexto legal e histórico que influencia os indicadores dessas localidades.

Complementarmente, a vertente quantitativa se baseou na coleta e análise de dados estatísticos, com o objetivo de fornecer uma avaliação objetiva dos índices de dependência vertical, autonomia fiscal e capacidade de investimento. Os dados foram obtidos a partir do banco de dados do Observatório das Metrópoles, que utiliza informações do FINBRA (Finanças Municipais), uma base mantida pelo Tesouro Nacional, que reúne dados financeiros e orçamentários de municípios brasileiros, como receitas, despesas e investimentos. Além disso, livros e artigos acadêmicos relevantes foram consultados para fornecer suporte teórico e empírico à análise, fortalecendo a compreensão das dinâmicas fiscais na região.

A análise dos dados aconteceu com o auxílio de métodos estatísticos descritivos e inferenciais. As estatísticas descritivas ajudaram a resumir e apresentar os dados, facilitando a visualização das condições fiscais dos municípios. Já a análise inferencial focou nos índices de dependência vertical, autonomia fiscal e capacidade de investimento, proporcionando uma compreensão mais detalhada de como diversos fatores afetam a situação fiscal das cidades de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra.

Para tanto, o trabalho está dividido em 3 (três) capítulos. O primeiro apresenta os principais parâmetros para conceituar o neoextrativismo, dependência vertical, autonomia fiscal e capacidade estatal e de investimento. O segundo capítulo analisa o contexto neoextrativista na América Latina, buscando compreender como surgiu esse tipo de economia nos países latino-americanos, entender a história do neoextrativismo no Brasil e como essa nova forma econômica se instalou no país. Por fim, se investiga a origem do mercado envolto do petróleo

no NF do RJ, dando ênfase nos municípios escolhidos para o estudo. O último capítulo identifica as principais receitas que as comunidades locais citadas nesta pesquisa possuem e quais são suas principais características em termos fiscais, a partir dos dados coletados, serão calculados os índices de dependência vertical, autonomia fiscal e capacidade de investimento de cada município.

I. CONTEXTUALIZAÇÃO DO NEOEXTRATIVISMO E CONCEITUAÇÕES

O **extrativismo** é um modelo econômico que se baseia na extração intensiva de insumos orgânicos, como minerais, petróleo e madeira, visando a sua exportação e comercialização. Este modelo, embora tenha contribuído para o crescimento financeiro em diversas regiões, frequentemente resulta em economias pouco diversificadas e vulneráveis a flutuações de mercado. O **neoextrativismo**, por sua vez, é uma categoria analítica que se refere a uma nova fase do extrativismo, caracterizada pela intensificação do uso de fontes naturais e pela crescente pressão sobre os territórios (SVAMPA, 2019, pág. 25). Este conceito contribui para a compreensão da dinâmica econômica do Norte Fluminense, onde a questão financeira desse recurso fóssil tornou-se um pilar central.

Segundo Milanez (2013), o fenômeno vem sendo associado a diferentes tensões, sejam ligadas ao baixo crescimento financeiro de longo prazo, sejam associadas a impactos sociais e ambientais diversificados. Ou seja, uma das principais críticas ao neoextrativismo é sua dependência de um modelo econômico de curto prazo, vulnerável às oscilações do mercado global de commodities. Embora possa gerar picos de crescimento em momentos favoráveis, ele não promove um desenvolvimento sustentável de longo prazo.

O neoextrativismo apresenta-se como um desafio para os governos municipais, a força do mercado pode interferir na maneira de como e por quem são governadas as cidades. Nesse sentido, o conceito de governança urbana pode colaborar para se pensar essa questão.

A **governança urbana** envolve a gestão e a administração das cidades, considerando a participação da sociedade civil, a transparência e a responsabilidade na utilização dos recursos públicos. A intersecção entre a economia do petróleo e a governança urbana é crucial, pois a dependência das receitas provenientes da exploração desse combustível fóssil pode comprometer a capacidade dessas localidades de implementar políticas públicas engajadas com a ética e responsabilidade ambiental e social. Assim, a análise da gestão urbana em contextos de neoextrativismo permite compreender os desafios enfrentados pelas cidades na busca por um desenvolvimento equilibrado (FRANÇA *et al*., 2024).

Sol Garson, em sua tese de doutorado “Regiões metropolitanas: por que não cooperam?” (2009), aborda sobre a governança urbana no Brasil, focando na metropolização e nos desafios enfrentados pelas regiões metropolitanas após a Constituição de 1988. O texto analisa a

administração nessas regiões metropolitanas, destacando a fragmentação política e a ineficácia das autoridades. Ela propõe que a cooperação entre pequenas unidades locais é mais eficaz do que a centralização. Além disso, para melhorar a gestão urbana, sugere a redefinição das relações entre governos e a inclusão da sociedade civil e do setor privado.

Desse modo, entramos no conceito dos **arranjos de cooperação** que são propostos pela autora. Esses arranjos se tratam de uma "união" entre os entes federativos da União, estados e municípios, propondo uma cooperação entre eles para que as lacunas na prestação de serviços urbanos sejam mitigadas. Os arranjos de cooperação entre os diferentes níveis de governo (nacional, estadual e municipal) são essenciais para garantir uma distribuição equitativa e eficiente das rendas petrolíferas. A cooperação eficaz pode promover a coordenação de políticas e a implementação de projetos urbanos integrados (FRANÇA *et. al*., 2024, pág. 289). Portanto, para criar arranjos institucionais que promovam a governabilidade nas regiões metropolitanas, é necessário construir uma base sólida de cooperação intermunicipal, planejamento integrado e participação social.

Segundo GOMIDE e PIRES (2012) a existência de organizações, instrumentos e profissionais treinados, com habilidades de gestão e coordenação de ações na esfera pública são peças chave para a construção do desenvolvimento nacional. Também é importante envolver a mobilização e participação de diversos atores para a inclusão dos interesses de todos.

GOMIDE e PIRES (2012) trazem a relação entre o conceito de desenvolvimento com a ideia de arranjos de cooperação, ambos que serão melhor tratados posteriormente. "Não há como pensar a produção de políticas de desenvolvimento sem aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação aos processos decisórios, de execução e controle destas." Ou seja, a cooperação entre os atores institucionais determina as ações e políticas necessárias para alcance dos objetivos de desenvolvimento socioeconômico.

A criação de arranjos institucionais adequados é vista como essencial para o desenvolvimento no século XXI, destacando a necessidade de um Estado que atue de forma integrada e colaborativa com a sociedade e o mercado (GOMIDE e PIRES, 2012, pág. 29).

Outra obra que cita a importância dos arranjos institucionais é o livro "Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas" também escrito por GOMIDE e PIRES (2014), enfatizando que essa cooperação tem um impacto positivo na implementação de políticas públicas.

Nesse contexto, os benefícios gerados a partir dos arranjos cooperativos impactam as cidades de uma forma que os serviços públicos prestados podem melhorar. Essa cooperação, portanto, também impacta a capacidade estatal deles, visto que possibilita que as cidades invistam na melhoria dos projetos públicos. Sendo assim, o conceito de **capacidade estatal** é discutido por diversos autores, possuindo várias definições. AGUIAR e LIMA (2019), trazem várias concepções sobre a capacidade estatal, mas, em termos gerais, ou pelos principais aspectos de cada conceito podemos inferir que a capacidade estatal é a habilidade do Estado de implementar objetivos oficiais, especialmente sobre a oposição real ou potencial de grupos sociais poderosos ou diante de circunstâncias socioeconômicas recalcitrantes, sendo o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las, é a capacidade do Estado de planejar e executar políticas e aplicar as leis de forma limpa e transparente.

SOUZA e FONTANELLI (2020) abordam sobre a variedade de definições sobre o conceito, enfatizando o risco dessa multiplicidade, considerando que isso pode estabelecer conflitos com outros conceitos, como o de governança urbana já visto.

Portanto, "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" (GRINDLE, 1996; WEISS, 1998, apud SOUZA e FONTANELLI, 2020).

Diante de todas essas definições acerca do termo, podemos relacioná-lo à ideia de desenvolvimento, considerando que, para alcançar um progresso econômico, social e ambiental é necessária uma boa capacidade estatal. Nesse contexto, há uma grande discussão em relação ao papel do Estado no desenvolvimento e na ruptura de estruturas disfuncionais. Mas, para entender esse papel, é preciso analisar qual é a capacidade estatal necessária para cumprir com as demandas coletivas.

GOMIDE (2016) trata sobre essa análise na obra intitulada "Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada" (GOMIDE e BOSCHI, 2016, pág. 16):

> "RODRIK (2007), por exemplo, mostrou que as políticas mais efetivas na construção de trajetórias de desenvolvimento variam de país para país, a depender das instituições locais, dos contextos histórico-políticos etc. Não existiria, dessa forma, apenas uma receita para o desenvolvimento econômico. Porém, firmou-se a ideia de que a capacidade do Estado de identificar problemas, formular e implementar políticas seria essencial nesse processo."

Portanto, algumas questões influenciam na forma como as políticas de desenvolvimento são planejadas e implementadas, isso acontece devido às diferentes instituições locais, a cultura, a história e o contexto político daquela determinada localidade.

> "No que concerne à história do conceito, SOUZA (2012) narra que ele decorreu da ideia de autonomia do Estado desenvolvida por autores de linhagem teórica weberiana, no intuito de explicar o papel do Estado nos processos de industrialização tardios" (GOMIDE, 2016, pág. 20).

Ainda nessa questão da autonomia, o Estado deveria ser autônomo pelo fato de ter um quadro administrativo/legislativo/burocrático próprio e por possuir o "poder de dominação". Devido a essas características, o Estado não deveria estar sujeito a interesses de grupos específicos da sociedade - os quais, geralmente, só têm seus interesses atendidos por se tratarem de grupos que detém o poder -, que, no caso deste trabalho, podemos identificar esses grupos como o pessoal que lucra e trabalha em prol da economia neoextrativista. Portanto, é importante que o Estado crie, por conta própria, políticas e mecanismos de desenvolvimento independentes dos interesses privados.

EVANS (1995, apud GOMIDE, 2016, pág. 21) complementa essa ideia argumentando que é necessária uma interconexão entre o Estado e o mercado produtivo. Essa ideia se torna válida para a construção dessa monografia, considerando que a hipótese do mercado operar por si só pode gerar prejuízos sociais e ambientais, como desapropriações, finitude dos recursos naturais, etc. consequências essas causadas pelo neoextrativismo, que se configura como um fenômeno desenvolvido pelos grupos de interesse relacionados à exploração do petróleo e gás. Dessa forma, tais prejuízos só podem ser mitigados ou revertidos por meio da intervenção do Estado com políticas voltadas aos direitos humanos e ambientais.

"O poder (e a legitimidade) do Estado contemporâneo para governar e implementar suas políticas adviria, sobretudo, desta capacidade de ele interagir com os cidadãos e prover os serviços sociais básicos" (MANN, 2008, apud GOMIDE, 2016, pág. 22). Portanto, uma boa relação entre o governo e a sociedade é importante para sua capacidade estatal.

"Se as políticas para a promoção do desenvolvimento humano ganham relevo [...], o Estado deveria se relacionar também com os outros grupos da sociedade civil" (GOMIDE, 2016, pág. 22). Ou seja, essa relação não pode ser apenas do Estado com o mercado produtivo, mas também com todos os grupos de interesse da sociedade para garantia de um desenvolvimento, não só econômico, mas também uma construção voltada à melhoria da qualidade de vida e bem-estar populacional por meio da "produção e a distribuição de bens e

serviços coletivos (educação, saúde, transporte urbano, segurança pública etc.)" (GOMIDE, 2016, pág 22).

Esse desenvolvimento pode se concretizar por meio da criação de mecanismos para que essa ligação aconteça, pode-se pensar, assim, nos sistemas de transparência e participação popular, os quais podem ser considerados como canais de comunicação entre a sociedade e o governo.

Portanto, a capacidade do estado se refere não apenas à qualidade das burocracias públicas, mas também da habilidade de se conseguir uma relação Estado-sociedade que mobilize as ações em direção aos objetivos coletivos.

É necessária uma aliança/cooperação entre os atores como a "burocracia estatal, os partidos políticos, os empresários, os trabalhadores organizados e as lideranças populares em torno de objetivos deliberados politicamente" para atingir a efetividade da ação estatal (GOMIDE, 2016, pág. 24). Sendo assim, esses grupos sociais são importantes para trazer perspectivas, interesses e conhecimentos que são necessários para a construção das políticas desenvolvimentistas que atendam a sociedade, pois a capacidade estatal não pode ser alcançada isoladamente, precisando desses atores para operar de forma plena.

A partir desse contexto, o conceito de desenvolvimento tem recebido diversas definições ao longo do tempo, assim como a ideia de capacidade estatal. Visto isso, BOSCHI e GAITÁN (2016), no livro "Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada", apresentam um ponto de vista em relação ao termo de desenvolvimento:

> "Nesta pesquisa, entendemos desenvolvimento socioeconômico 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 e GAITÁN, 2016, pág. 510).

Essa caracterização enfatiza o argumento citado anteriormente de que o desenvolvimento não diz respeito apenas ao crescimento econômico, mas também do bem-estar social. Com isso, podemos citar o funcionamento do neoextrativismo no Porto do Açu em São João da Barra, por exemplo, o qual se instalou no município com a promessa de que geraria um desenvolvimento socioeconômico, portanto, como será tratado no capítulo dois desta monografia, essa promessa se trata de uma falsa ideia de desenvolvimento, considerando que o fenômeno que ocorre nesse empreendimento não condiz com as características citadas por Boschi e Gaitán no parágrafo

anterior que configuram, de fato, um desenvolvimento socioeconômico, com inclusão social e direitos de cidadania.

Ainda nesse contexto, o Porto do Açu se refere a uma proposta para trazer prosperidade para a população sanjoanense, entretanto, virou algo fechado dentro dessa sociedade, já que houveram alguns prejuízos - que serão tratados mais à frente no texto - para a população, como as desapropriações e extinção de alguns comércios locais que afetaram os moradores.

Tendo em vista tais impactos, vê-se a necessidade da atuação do Estado, pois ele é o único ator provido da força necessária para agir de acordo a atenuar os efeitos negativos à população. A partir dessa ideia, podemos compreender a importância de se pensar no desenvolvimento de uma forma mais ampla e questionar a capacidade das localidades de gerar desenvolvimento diante dos desafios apresentados.

Por conseguinte, de acordo com a conceituação e discussão acerca do desenvolvimento, conclui-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 e GAITÁN, 2016, pág. 510).

Sendo assim, o neoextrativismo acaba se relacionando às questões de sustentabilidade de uma forma negativa, visto que o mercado envolto desse fenômeno busca dominar o controle nacional sobre a economia. Com isso, é válido enfatizar o papel do Estado, para que o mercado produtivo não dite para onde a economia deve ir e para que os direitos e bem-estar de todos os grupos, principalmente os mais afetados negativamente por esse fenômeno, sejam plenamente garantidos.

Em síntese, para que ocorra, de fato, o desenvolvimento socioeconômico, deve-se trabalhar em favor da promoção do estado do bem-estar social, o qual não é determinado pelo mercado produtivo e por todo o processo de demanda e oferta, por exemplo, e sim, pelas políticas de distribuição e valorização da renda, de salário mínimo e das relacionadas sobre o capital e trabalho.

Considerando isso, o primeiro aspecto do estado do bem-estar social é relacionado à renda das pessoas, tendo em vista que o poder de compra também determina a qualidade de vida na sociedade. Sendo assim, o Estado precisa garantir que as pessoas tenham uma renda mínima,

com o intuito de garantir a valorização de qualquer tipo de trabalho independentemente do valor do mercado para que, assim, haja uma redução da insegurança financeira nessas famílias (BRIGGS, 2014).

Outro ponto para assegurar o estado de bem-estar social é por meio de políticas que protejam a população dos riscos de mercado, ou seja, esse aspecto traz à tona a capacidade do estado de trazer para o mercado o que saiu dele. Por exemplo, no mercado produtivo os riscos referidos se tratam de: velhice, doenças, desemprego, acidente, entre outras situações que, no geral, colocam as pessoas em uma certa situação de vulnerabilidade no que concerne ao risco de perder seus empregos e deixar o mercado. Tomando isso em consideração, quando estamos tratando de uma economia de mercado, o principal requisito para o bem-estar é a garantia do salário e, o Estado, a partir dessas situações, cria mecanismos para essas pessoas não entrarem em crises financeiras, concedendo os auxílios e políticas que garantem os direitos necessários, como seguro desemprego, aposentadoria, licença-maternidade, Seguro de Acidente de Trabalho (SAT), etc (BRIGGS, 2014).

O último quesito para a promoção do bem-estar efetivo é a garantia dos direitos de cidadania, ou seja, esse objetivo trata-se da igualdade de tratamento. É importante que os indivíduos dependam cada vez menos do mercado produtivo, e isso se dá através dos direitos de cidadania, que garantem o status de igualdade e fatores que o dinheiro não deve comprar (BRIGGS, 2014). Sendo assim, ter uma sociedade de mercado que pode comprar tudo, como saúde, voto, mobilidade, educação, etc. significa não ter os direitos de cidadania garantidos. Então, se o Estado consegue atingir seus objetivos por meio da asseguração da renda igualitária, proteção aos riscos de mercado e direitos de cidadania, ele consegue promover sua capacidade estatal e o desenvolvimento socioeconômico.

A partir de todo o contexto discutido sobre o desenvolvimento, surge o questionamento se é possível que o Estado execute políticas desenvolvimentistas e, ao mesmo tempo, proteja direitos e interesses de minorias. Tal indagação é realizada pelos autores GOMIDE e PIRES (2014, pág. 16), e, diante do exposto, podemos concluir que isso apenas pode ser possível se o Estado possuir uma boa capacidade estatal, refletida pela habilidade de garantir todos os quesitos necessários para a promoção do bem-estar social, tais como a questão da relação entre capital e trabalho, proteção aos riscos de mercado e garantia dos direitos de cidadania. Portanto, se todos esses fatores forem garantidos às minorias, que no caso do neoextrativismo Norte Fluminense se tratam, principalmente, dos pescadores, moradores desapropriados e

comerciantes locais, será possível sim atender aos seus interesses e promover o desenvolvimento socioeconômico em seu âmbito econômico, social e ambiental.

Entretanto, autores, como Johnson (1982), Leftwich (1998) e Wade (1990) apud GOMIDE e PIRES (2014), argumentam que a implementação de políticas desenvolvimentistas pode encontrar dificuldades para se concretizar, pois, na democracia, os processos de decisão e mudanças são mais lentos por demandarem participação e por levarem os interesses de diversos grupos em conta fazendo negociações, e, o tópico desenvolvimentista muitas vezes exige mudanças rápidas e decisivas para a economia e sociedade. Sendo assim, as elites políticas, que são responsáveis e possuem esse papel central de tomar as decisões, optam por seguir as pautas e ações de seus próprios interesses. Além disso, os autores também apresentam a ideia de que a participação de diversos atores na construção dessas políticas, incluindo os representantes dos grupos minoritários, ampliam as demandas de ações políticas, dificultando a possibilidade de consensos, levando à morosidade dos processos e diminuindo a capacidade de realizar os objetivos de uma forma mais rápida.

Levando em conta esses desafios, apresenta-se a necessidade de um planejamento estratégico bem estruturado, com definições claras de objetivos que levem os interesses de cada ator aos programas de desenvolvimento. Um planejamento que considere o ponto de vista de cada grupo de interesse é interessante para que cada pequena ação atenda de alguma forma as necessidades da população como um todo. MATUS (1991) em seu livro "O plano como aposta" traz a ideia de que algumas variáveis são controladas, enquanto outras não. "O governante real, como condutor de situações, situa-se entre dois extremos. O equilíbrio entre as variáveis que controla e as que não controla define sua governabilidade sobre o objeto do plano." (MATUS, 1991, pág. 116). Portanto, para os governantes conseguirem traçar planejamentos eficazes, é necessário que eles entendam o jogo político, identificando os interesses de todos para que o planejamento seja criado com as ações que atendam todas as partes interessadas na sociedade. Consequentemente, um plano bem traçado com esses objetivos bem definidos traz a ideia da "boa governança" que está ligada diretamente ao conceito de capacidade estatal.

Logo, a capacidade estatal se trata da maneira como as cidades administram e utilizam os insumos derivados da exploração. Esse fato tem implicações diretas sobre a capacidade de garantir um futuro sustentável para as próximas gerações. Se a gestão urbana não é cuidadosamente planejada, o uso excessivo e a má administração desses recursos podem levar ao esgotamento dos mesmos e ao comprometimento do ambiente urbano, afetando

negativamente a qualidade de vida das pessoas que farão parte das futuras gerações. Desse modo, entramos com um foco na justiça intergeracional, que exige uma abordagem de governança urbana que priorize a sustentabilidade e a responsabilidade na utilização dessas reservas, assegurando que as decisões tomadas hoje não comprometam o bem-estar e as oportunidades dessas gerações que virão.

Sendo assim, a **justiça intergeracional** se refere à responsabilidade de garantir que as gerações futuras tenham acesso a recursos e oportunidades semelhantes ou melhores do que as que estão disponíveis para as gerações atuais. Uma vez que os insumos da utilização do petróleo e gás são finitos (FRANÇA *et al*., 2024, pág. 300).

Portanto, para promover assa equidade entre gerações, os municípios deveriam ter como foco um planejamento mais estruturado e duradouro para o futuro. Investir de maneira estratégica e responsável é fundamental para garantir que as pessoas se beneficiem desses recursos no futuro, mesmo após sua exaustão. Isso implica destinar os *royalties* a projetos que promovam o desenvolvimento regional e municipal, não apenas no presente, mas visando a longo prazo, em áreas como educação, infraestrutura, variação produtiva de crescimento econômico e proteção ambiental (AZEVEDO *et al.*, 2024, pág. 355). Para isso, é necessário o entendimento sobre alguns conceitos que ajudam a analisar a capacidade fiscal das localidades, como: dependência vertical, autonomia fiscal e capacidade de investimento que se configuram como centrais para a compreensão da dinâmica financeira dessas comunidades locais.

A **dependência vertical** refere-se à situação em que um município depende de transferências de recursos de esferas superiores de governo (como o estado ou a União) para financiar suas atividades e serviços. Essa dependência pode limitar a autonomia da localidade e sua capacidade de tomar decisões independentes. Essa situação também limita a capacidade dos municípios de planejar e executar políticas públicas de forma independente, deixando-os vulneráveis às prioridades e oscilações das transferências governamentais. A fórmula utilizada para cálculo desse indicador é: transferências intergovernamentais/receita total líquida (Observatório das Metrópoles, s/n).

A **autonomia fiscal**, por outro lado, diz respeito à capacidade de uma gestão pública de gerar suas próprias receitas, por meio de impostos e taxas, sem depender excessivamente de transferências externas. Municípios com alta autonomia fiscal têm mais liberdade para planejar

e implementar políticas públicas que atendam às necessidades locais. A fórmula utilizada para cálculo desse índice é: receitas tributárias/receita total líquida (GARSON, 2009, pág. 173).

Por fim, a **capacidade de investimento** refere-se à habilidade de uma cidade de alocar meios financeiros em projetos e serviços que promovam o desenvolvimento local. Essa capacidade é influenciada pela autonomia fiscal e pela dependência vertical, uma vez que essas comunidades locais que dependem de transferências externas podem ter dificuldades em planejar investimentos de longo prazo. A fórmula utilizada para cálculo desse indicador é: investimento/despesa total (Observatório das Metrópoles, s/n).

Além disso, dentro desses parâmetros, falaremos sobre termos como *royalties* e participações especiais, que entrarão como as principais verbas que vão influenciar os dados e, consequentemente, a análise de cada um. Dessa forma, os ***royalties*** se tratam de uma verba repassada aos municípios pelas empresas petroleiras como uma compensação para as futuras gerações, com o propósito de assegurar benefícios duradouros, dado que os recursos petrolíferos são finitos. Sendo assim, tais rendas apresentam natureza extrafiscal e compensatória para as gerações futuras pela exploração, no presente, de um recurso mineral não renovável (LEAL; SERRA, 2003, apud AZEVEDO *et. al*., 2024). Em relação às **participações especiais**, "criadas pela Lei do Petróleo (9.478/97), as participações especiais são receitas compensatórias incidentes sobre lucros extraordinários auferidos pelos campos petrolíferos de elevada produção ou elevada rentabilidade" (AZEVEDO *et. al.*, 2024, pág. 354). Ou seja, são um acréscimo sobre a produção dos mais rentáveis.

> "A economia dos *royalties* surge das receitas das participações governamentais (quotas mensais e quadrimestrais) devidas à União, aos estados e municípios e, na prática, deriva da economia do petróleo. Em síntese, a petrorrenda é oriunda e arrastada da relação biunívoca com a economia do petróleo da qual é dependente. É definida por um marco legal como fração da renda obtida com a extração petroleira em favor do Estado (três esferas de governo), paga com base no valor do barril no mercado internacional cotado em dólar americano" (MORAES, 2024, pág. 95).

Nesse contexto, a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, institui o pagamento de *royalties* e participação especial, formas de compensação financeira devidas pela extração desse insumo energético natural. Esta lei também define como esses valores devem ser distribuídos entre União, estados, municípios e órgãos públicos (BRASIL, 1989).

II. ABORDAGENS SOBRE O NEOEXTRATIVISMO: TRAJETÓRIAS E TRANSFORMAÇÕES

2.1. O neoextrativismo na América Latina e no Brasil

O neoextrativismo tem raízes históricas que remontam à colonização européia na América Latina. Durante esse período, a exploração de recursos naturais foi uma das principais motivações para a colonização, com a extração de metais preciosos e outras fontes sendo central para a acumulação de capital (SVAMPA, 2019). Essa dinâmica estabeleceu um padrão de acumulação de capitais que reproduz uma dependência econômica e subordinação aos Grandes Projetos de Investimento (GPIs) que perdura até os dias atuais, onde a extração de recursos ecológicos continua a ser uma base rentável importante para muitos países da região, fazendo com que as exclusões e desigualdades socioespaciais e urbano-regionais permaneçam (CRUZ e TAVARES, 2024, pág. 390).

Em um contexto contemporâneo, o neoextrativismo se caracteriza pela intensificação do aproveitamento de reservas naturais, refletindo uma continuidade das práticas extrativistas históricas, mas com novas nuances e desafios. Na América Latina, essa prática se intensificou a partir do século XXI, impulsionada pela demanda global por *commodities* e pela busca de crescimento econômico em um contexto de globalização (SVAMPA, 2019). O neoextrativismo não apenas se baseia na extração de recursos, mas também se insere em um modelo de desenvolvimento que frequentemente ignora as consequências sociais e ambientais dessa exploração.

No Brasil, o neoextrativismo se manifesta de maneira significativa, especialmente em regiões como a Amazônia e o Norte Fluminense, onde o uso do petróleo, minérios e outros bens primitivos se tornou uma parte central da economia local. A presença de Grandes Projetos de Investimento (GPIs) (TAVARES *et. al.*, 2024) e a atuação de empresas multinacionais têm gerado um crescimento financeiro, mas também têm criado desigualdades sociais e conflitos territoriais. As comunidades locais, muitas vezes, são deixadas de fora dos benefícios econômicos gerados por essas atividades, enfrentando marginalização e exclusão social.

Além disso, o neoextrativismo no Brasil é marcado por uma falta de diversificação de produção, o que torna as regiões dependentes de um único recurso. Essa dependência é particularmente problemática em momentos de volatilidade nos preços das *commodities*, que

podem levar a crises econômicas e sociais, como a crise do petróleo ocorrida em 2016, como destacado no trecho a seguir:

> "[...] momento de grave restrição orçamentária (queda da receita municipal) relacionada principalmente à crise do petróleo (2016), decorrente da redução do preço destas commodities no mercado internacional, resultando em uma redução dos *royalties*, importante componente da receita municipal" (AZEVEDO *el. al.*, 2024, pág. 366).

A busca por negócios relacionados à Exploração e Produção (E&P) fez com que os investimentos locais/regionais com novas atividades rentáveis se inibissem. Isso fez com que alguns empreendimentos de pequeno e médio porte fechassem as portas ou se deslocassem para áreas periféricas, refugiando-se na economia da proximidade ou de vizinhança (CRUZ e TAVARES, 2024, pág. 397). Portanto, tais fatos impedem uma variação na forma de produção.

Além dos fatores econômicos e sociais, a exploração intensiva das riquezas naturais também resulta em degradação ambiental, poluição e perda de biodiversidade. O crescimento baseado no neoextrativismo pode resultar no deslocamento forçado de comunidades, suprimindo suas atividades lucrativas tradicionais, visto que esse processo costuma ocorrer em áreas habitadas por comunidades tradicionais ou indígenas, que dependem desses recursos para sua subsistência. E quando essas atividades são implementadas sem consulta ou consentimento das comunidades locais, surgem os conflitos e resistências. Por isso, a lógica de exploração tende a ser vertical, pois prioriza interesses econômicos em detrimento dos direitos e da participação das comunidades, o que compromete a democracia participativa, marginalizando essas populações e ignorando suas reivindicações.

As decisões relacionadas à utilização de patrimônios ambientais muitas vezes ocorrem sem a devida participação popular, resultando em ausência de transparência e conflitos sociais, além da criminalização de protestos, especialmente entre ativistas que defendem os direitos das comunidades afetadas (SVAMPA, 2019, pág. 31). Já em termos socioeconômicos, o neoextrativismo pode criar uma ilusão de progresso, ao tratar a alta nos preços das matérias-primas como uma oportunidade de crescimento, ignorando, contudo, os conflitos e as consequências sociais e ambientais, perpetuando um modelo de exploração insustentável a longo prazo.

Outra questão relacionada a essa ilusão desenvolvimentista é a fase de construção dos GPIs. "[...] a maior parte destas atividades são mais densas na geração de emprego durante as fases de construção, e há enorme redução de pessoal quando entram na fase apenas de operação

destes negócios (MORAES, 2024, pág. 92)". Nessa fase, há uma alta demanda por mão de obra, resultando em um aumento significativo de empregos, especialmente em funções operacionais e de construção. No entanto, após a conclusão das obras, a quantidade de empregos diminui, pois as operações requerem menos trabalhadores em comparação com a fase de construção. Portanto, enquanto a fase de operação pode criar alguns empregos permanentes, a maioria das oportunidades de trabalho está concentrada na fase de construção, levando a uma redução geral de empregos após essa fase. Na realidade, os empregos não chegam a 5 mil, diferentemente das promessas de dezenas de milhares (RANGEL, 2020, apud CRUZ e TAVARES, 2024, pág. 387).

Além disso, as atividades extrativistas encarecem a vida das pessoas por meio da valorização imobiliária, aluguéis, preços, etc. nos locais cujas empresas relacionadas a essas atividades e os GPIs atuam. Isso faz com que o discurso do progresso se torne especulativo (MORAES, 2024, pág. 70). A elevação dos preços faz as pessoas questionarem os benefícios dos empreendimentos.

Nesse contexto, o neoextrativismo não apenas leva à perda de terras, mas também à desestruturação social e cultural dessas comunidades, aumentando a desigualdade e fazendo com que essas pessoas sejam excluídas dos benefícios econômicos gerados pelas atividades extrativistas.

Tendo em vista esses impactos, a governança em contextos de neoextrativismo é um desafio significativo. E para enfrentá-los, é essencial promover arranjos de cooperação entre diferentes níveis de governo e a sociedade civil, na intenção de garantir que as políticas públicas sejam inclusivas e que os direitos das populações locais sejam respeitados (FRANÇA *et. al.*, 2024, pág. 289).

2.2. Neoextrativismo e a exploração do petróleo e gás no Norte Fluminense (Economia logística, Economia dos *royalties* e Economia do petróleo)

O histórico das atividades extrativistas no Norte Fluminense remonta ao período colonial, quando a região foi inicialmente explorada para a produção de cana-de-açúcar. Com o passar do tempo, a extração de argila e outros recursos minerais também se tornou significativa. No entanto, a verdadeira transformação econômica da região ocorreu a partir da década de 1970, com a descoberta de reservas de petróleo na Bacia de Campos. A instalação de plataformas de extração e a presença da Petrobras no município de Macaé impulsionaram o crescimento financeiro local, mas também geraram uma dependência acentuada das receitas petrolíferas (FRANÇA *et. al*., 2024, pág. 310).

Ademais, ocorreram desapropriações como resultado das operações relacionadas aos Grandes Projetos de Investimento (GPIs) (TAVARES *et. al.*, 2024), que, por sua vez, estão associados ao modelo de desenvolvimento focado no extrativismo. Além disso, outro impacto negativo, decorrente da redução da produção canavieira e da ascensão da indústria petrolífera, recaiu sobre os produtores rurais. Nesse sentido, o efeito negativo está vinculado à expulsão desses produtores/agricultores de suas terras pela polícia militar, sob a justificativa de desapropriação para a construção do porto do Açu, na cidade de São João da Barra (CEZARIO e PEREIRA, 2024, pág. 168).

Apesar de terem se passado 10 (dez) anos desde essas desapropriações, até o momento, não há construções nas áreas desapropriadas. Ademais, o porto oferece às empresas interessadas um valor 10 (dez) vezes superior para ocuparem esses terrenos. Além disso, muitos desses agricultores nunca foram indenizados, tampouco receberam qualquer tipo de auxílio relacionado à moradia ou à obtenção de novos meios de sustento. Consequentemente, eles apenas viram suas terras serem tomadas sem nenhum uso imediato. Por fim, vale destacar que a reserva dessas áreas para ocupação empresarial já gera ao porto mais de 100 milhões anuais (CRUZ e TAVARES, 2024, pág. 403).

Essa trajetória histórica ilustra como as atividades extrativistas moldaram não só as finanças locais, mas também as dinâmicas sociais e políticas na região. A dependência do combustível fóssil criou uma dinâmica de neoextrativismo, caracterizada pela exploração intensiva dos meios naturais e pela falta de diversificação econômica. Essa situação tornou o

Norte Fluminense vulnerável, especialmente em períodos de oscilação nos preços do petróleo, quando a economia local se viu exposta a crises.

A **economia logística** de São João da Barra tem se tornado um componente crucial do desenvolvimento regional, especialmente com a construção do Porto do Açu em 2007-2014. Este porto não apenas facilita a movimentação de cargas relacionadas à indústria petrolífera, mas também serve como um hub logístico para diversas atividades econômicas, incluindo a exportação de produtos minerais e a importação de insumos. A infraestrutura logística desenvolvida em São João da Barra, que inclui rodovias, ferrovias e terminais intermodais, potencializa a integração da região com os mercados nacionais e internacionais. A logística dos transportes é o que movimenta os negócios dos portos, os *Maritime Industrial Development Areas* (MIDAs), fazem a transição entre o processo no extrativismo e seus compradores (MORAES, 2024, pág. 72).

Os *Maritime Industrial Development Areas* (MIDAs) do Açu, "Áreas de Desenvolvimento Industrial Marítimo" traduzido para o português, em vez de promover um ambiente robusto para a indústria e a produção local, funcionam principalmente como um ponto de passagem para a movimentação de mercadorias (MORAES, 2024, pág. 89). Nesse contexto, as atividades são voltadas para a logística e o transporte, com pouca integração ou benefício direto para a economia local e suas comunidades. Assim, o foco está na circulação de produtos, especialmente no setor extrativista, em vez do desenvolvimento sustentável da região.

A instalação desses complexos também é realizada longe da urbanização como forma de garantir a fluidez do transporte dessas cargas (MORAES, 2024, pág. 72). Com a expansão dos portos e, consequentemente, com o uso maior de contêineres, se criou a necessidade de as instalações serem repostas em áreas distantes da urbanização. Com isso, o espaço ocupado pelos antigos postos na cidade foi revestido com comércios, áreas de cultura e lazer, etc (MORAES, 2024, pág. 81).

O objetivo também é evitar que se criem anzóis entre os comércios locais, questões regionais e os GPIs, pois as estradas de deslocamentos e fluxos de interesses da comunidade são vistos como potenciais problemas. O caso do Açu é considerado especial e um paradoxo (MORAES, 2024, pág. 73), pois possui um potencial econômico e infraestrutura, porém, ao mesmo tempo, se reconhece as contradições e desafios que surgem em sua implementação e

operação como a desconexão com a comunidade local, os impactos ambientais e sociais, e, promessa de desenvolvimento *vs.* realidade.

"As obras do megaporto do Açu começam em SJB em 2007 — e sua operação teve início em 2014." (CRUZ e TAVARES, 2024, pág. 383). O porto do Açu se trata de um

> "exportador de petróleo, produtor de energia à base de gás; investidor em energias alternativas, como solar, eólica e de hidrogênio verde, e preparado para operar com granéis líquidos e sólidos, buscando se integrar no corredor exportador de *commodities* do Sudeste e Centro-Oeste" (Monié; Vidal, 2006; Pessanha, 2022 apud CRUZ e TAVARES, 2024, pág. 383).

Apesar de ser um potencial financeiro para a região, podemos identificar alguns pontos negativos:

> "O Porto prejudicou as atividades da pesca e do lazer no litoral sanjoanense, expulsou milhares de pequenos produtores rurais de suas terras, salinizou as terras e águas do subsolo, estendendo seus prejuízos à economia agropecuária local" (Vilani; Cruz; Pedlowski, 2021 apud CRUZ e TAVARES, 2024, pág. 388).

Portanto, SJB era um município que vivia da pesca e agricultura antes do Porto se instalar. Na década de 1970, a cidade teve um maior crescimento econômico após a descoberta do combustível fóssil em questão, assim como Campos dos Goytacazes e Macaé, o que lhe garantiu o recebimento de *royalties* (ARRUDA *et. al*., 2024). Em 2000, a localidade passou a ser oficialmente reconhecida como produtora de petróleo.

Atualmente, as verbas advindas dos *royalties* se configuram como problemáticas no sentido de que as gestões da maioria dos municípios não se preocupam em ter suas próprias receitas. Esse cenário é preocupante quando consideramos que esse recurso natural é finito.

> "Em média, 38% das receitas municipais na região provêm das transferências dos *royalties*, mas seus efeitos são insuficientes no estímulo de um dinamismo arrecadatório das prefeituras. São João da Barra, Campos dos Goytacazes e Macaé são os únicos municípios com 19% de arrecadação de recursos próprios (IPTU, ISS e ITBI), em média. Essa proporção cai para uns 6% no restante dos municípios" (TAVARES, *et al*., 2023, pág. 20).

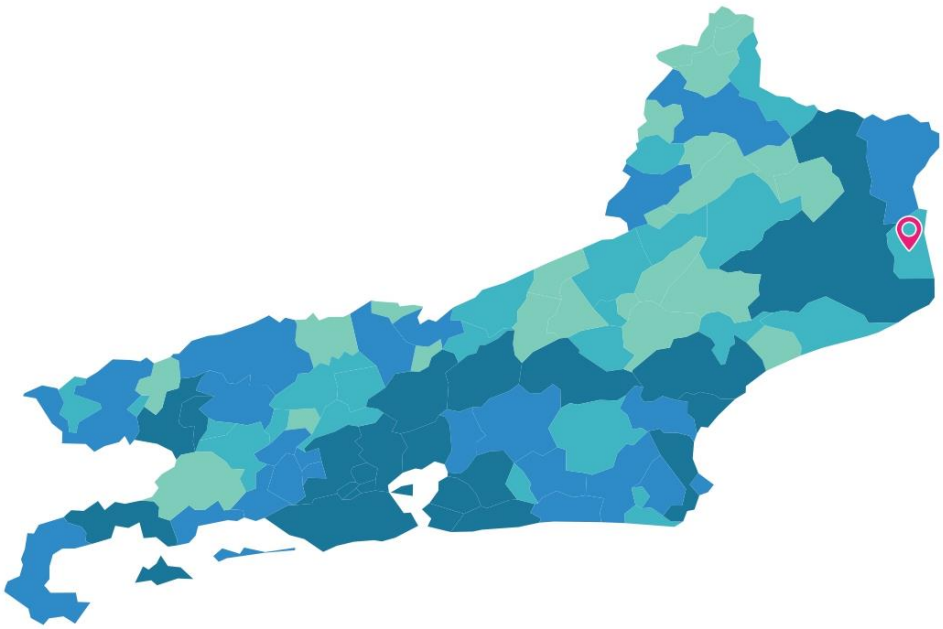
Apesar de SJB ser um grande polo de emprego devido ao Porto, a cidade não possui uma centralidade, visto que, muitas pessoas têm que sair do município para estudar (CRUZ e TAVARES, 2024, pág. 388). Isso mostra que, apesar do crescimento rentável trazido pelo Porto do Açu, São João da Barra ainda carece de infraestrutura e serviços essenciais, como educação, para atender à sua população. Muitas pessoas precisam buscar esses serviços em outras cidades, o que revela uma falta de planejamento para desenvolver a cidade de forma mais completa.

A partir de todo esse cenário, podemos concluir que a cidade possui uma economia logística devido às receitas próprias (IPTU, ITBI e ISSQN) oriundas principalmente das atividades portuárias. A presença do Porto do Açu na cidade conversa diretamente com o trecho escrito por (ARBOLEDA, 2020, pág. 221) a seguir:

> "um circuito de extração de mercadorias, formado por todas as redes de infraestrutura e conectividade logística que permitem a rota de matérias-primas desde os locais de extração até a sua realização no mercado – portos, transportadoras de granéis sólidos, ferrovias, oleodutos e rodovias".

Portanto, todo esse processo extrativista que envolve as atividades do GPI em questão gera uma economia que se nutre por meio do âmbito logístico.

Imagem 3: mapa do estado do Rio de Janeiro com destaque ao município de São João da Barra.

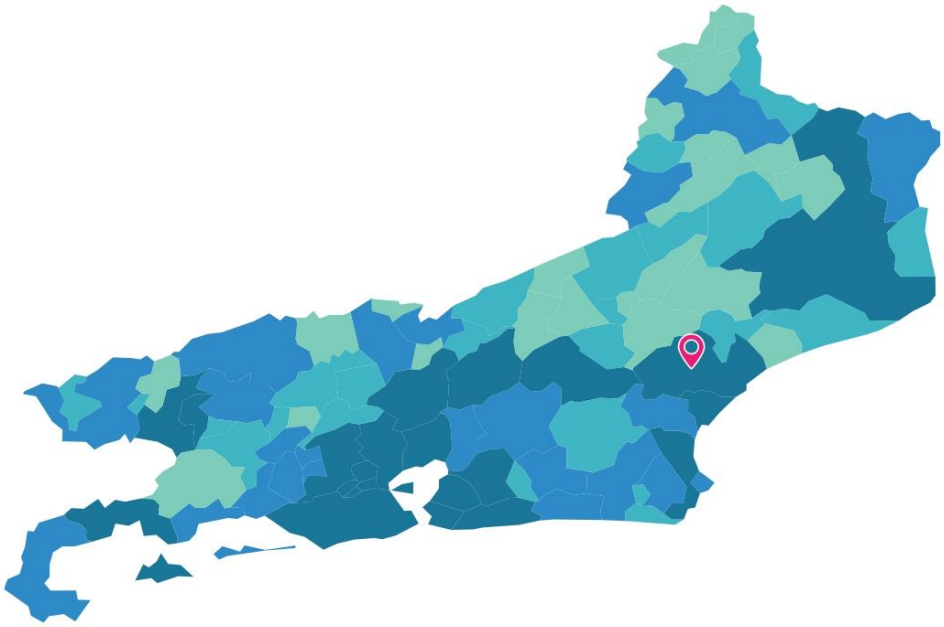


Fonte: IBGE (Censo de 2022)

A **economia do petróleo**, predominante em Macaé, refere-se à atividade rentável diretamente relacionada à exploração, produção e comercialização desse recurso energético e seus derivados (MORAES, 2024, pág. 94). Esse mercado é marcado pela presença de empresas do setor, geração de empregos diretos e indiretos, e pela atração de investimentos significativos, que impulsionam o desenvolvimento local.

A cidade de Macaé é conhecida como a principal sede da Petrobras no país, abrigando diversas empresas ligadas à produção petrolífera. Apesar de não depender exclusivamente das transferências petrolíferas, a cidade apresenta uma dependência significativa das atividades extrativistas, já que não há uma diversificação produtiva (FRANÇA *et. al.*, 2024, pág. 309).

Imagem 1: mapa do estado do Rio de Janeiro com destaque ao município de Macaé.



Fonte: IBGE (Censo de 2022)

Por outro lado, a **economia dos *royalties***, que caracteriza Campos dos Goytacazes, é baseada nas receitas provenientes da exploração de petróleo, que são distribuídas entre os municípios como compensação pela extração de insumos orgânicos. Esses *royalties* podem ser utilizados para investimento e financiamento de serviços públicos, infraestrutura e desenvolvimento social, mas sua distribuição desigual entre as cidades acentua as disparidades sociais e econômicas. Algumas localidades se beneficiam significativamente, enquanto outras permanecem marginalizadas. A dinâmica financeira da região é marcada por ciclos de exploração intensa, refletindo a continuidade desse aproveitamento.

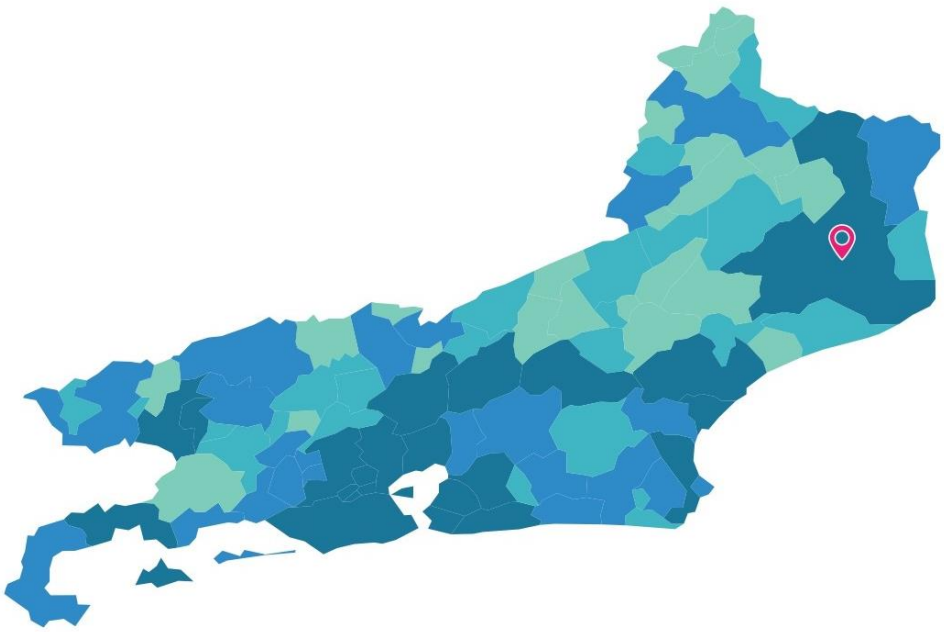
Em termos territoriais, de acordo com o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2022, a cidade possuía uma área de 4.032,487 km², ocupando a 1ª

posição entre os 92 municípios do estado e a 373ª entre os 5.570 cidades do país. Portanto, é a maior localidade a nível municipal em extensão territorial do estado do Rio de Janeiro.

> "A localização de Campos dos Goytacazes, no limite da plataforma continental do estado do Rio Janeiro, fazendo fronteira com a Bacia de Campos, criou as condições necessárias para que, a partir de 1998, com a Lei do Petróleo (Lei n.o 9.478/97), o município fosse considerado um importante produtor de petróleo e gás e, assim, valer-se do recebimento de grandes volumes de recursos financeiros a título de compensações por *royalties"* (ARRUDA *et. al.*,2024, pág. 140).

A partir do final da década de 1990, Campos começou a receber receitas diferenciadas provenientes de *royalties* e participações especiais, o que possibilitou à cidade desenvolver políticas urbanas com um certo grau de autonomia (ARRUDA *et. al.*, 2024, pág. 162). Entretanto, foi observado que a desigualdade social da cidade aumentou, fazendo com que o dinheiro se concentrasse em áreas específicas, enquanto a marginalização se desmembrava cada vez mais desse grupo.

Imagem 2: mapa do estado do Rio de Janeiro com destaque a cidade de Campos dos Goytacazes.



Fonte: IBGE (Censo de 2022)

Nesse contexto, embora as receitas geradas pela exploração petrolífera tenham contribuído para a riqueza da região, sua distribuição desigual acentuou as disparidades sociais

e econômicas. Muitos municípios do Norte Fluminense dependem fortemente dos *royalties* e participações especiais, o que gera uma disparidade significativa entre aqueles que estão mais próximos das atividades extrativas e os que não estão. Essa dependência torna as cidades vulneráveis a flutuações nas receitas, exacerbando a desigualdade, especialmente em períodos de crise no setor. Além disso, o fato de não existir outras formas de desenvolver a economia e a gestão ineficiente dos recursos perpetuam desigualdades no acesso a serviços públicos e infraestrutura.

Macaé e SJB possuem uma arrecadação própria maior por sediar empresas que contribuem com a produção petrolífera, então esses dois são os únicos casos nos quais há um transbordamento das receitas próprias sobre as receitas dos *royalties*, mas não pela diversificação de seus recursos locais, mas sim pela ampla gama de serviços e atividades financeiras relacionadas ao extrativismo (FRANÇA *el. al.*, 2024, pág. 312).

Com Macaé e SJB sendo os principais focos relacionados à economia neoextrativista do petróleo, Campos acaba tendo uma centralidade e polaridade espacial, política e histórica (MORAES, 2024, pág. 63).

Assim, a história de exploração no Norte Fluminense, além de formar a economia dessa cidade, também desafiou suas estruturas sociais, exigindo uma governança que equilibrasse o avanço econômico e a paridade social.

III. ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÕES

> "Em média, 38% das receitas municipais na região provêm das transferências dos *royalties*, mas seus efeitos são insuficientes no estímulo de um dinamismo arrecadatório das prefeituras. São João da Barra, Campos dos Goytacazes e Macaé são os únicos municípios com 19% de arrecadação de recursos próprios (IPTU, ISS e ITBI), em média. Essa proporção cai para uns 6% no restante dos municípios" (TAVARES *et. al.*, 2024, pág. 20).

Sob a perspectiva desse trecho destacado podemos perceber a dependência desses municípios dessa fonte de receita, destacando também a dificuldade dessas localidades de desenvolver suas próprias bases econômicas. No entanto, os municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra são apresentados como exceções. Portanto, podemos entender o porquê de estudar essas cidades especificamente.

Diversas razões interligadas às questões econômicas, sociais, ambientais e de governança justificam o estudo em relação aos municípios do Norte Fluminense. Primeiramente, a região é fortemente dependente das receitas provenientes do uso dessa fonte energética, o que gera vulnerabilidades financeiras e uma distribuição desigual das receitas do petróleo entre essas cidades, o que resulta em disparidades em termos de desenvolvimento e qualidade de vida. Portanto, analisar os indicadores propostos ajuda a identificar essas causas, contribuindo para a formulação de possíveis soluções.

Outro aspecto importante é o impacto social e ambiental da exploração de recursos ecológicos, especialmente em contextos de neoextrativismo. O estudo dos municípios possibilita a análise de como essas atividades afetam as comunidades locais e o meio ambiente, identificando formas de mitigar essas consequências.

A gestão nessas localidades no Norte Fluminense enfrenta desafios significativos, como a falta de cooperação entre os governos locais e a centralização do poder. Portanto, investigar esses aspectos contribui para pensar em arranjos institucionais que melhorem a governabilidade e a colaboração entre os municípios, facilitando a implementação de políticas públicas.

Ademais, a análise dessas comunidades locais permite explorar inovações institucionais que podem ser implementadas para melhorar a gestão das receitas do combustível fóssil referido, como a criação de fundos soberanos e mecanismos de poupança, proposto por CRUZ e TAVARES (2024). Essas inovações ajudam na discussão sobre a sustentabilidade financeira

e na promoção de um desenvolvimento que não dependa exclusivamente das receitas do petróleo.

O estudo também contribui para o debate sobre planejamento urbano e regional, especialmente em um contexto de crescimento populacional e urbanização acelerada. Compreender as dinâmicas locais ajuda a formular políticas que atendam às necessidades da população, melhorando a infraestrutura e os serviços públicos.

Por fim, estudar os municípios do Norte Fluminense colabora para garantir que as decisões tomadas hoje não comprometam o futuro das próximas gerações, considerando a justiça intergeracional. A gestão responsável das receitas dessas reservas naturais e a busca por modelos de desenvolvimento equilibrado assegura um legado positivo para as comunidades locais. Assim, a análise das cidades é uma tarefa multidimensional, ou seja, muitos aspectos precisam ser considerados.

A discussão sobre a governança urbana e os desafios enfrentados pelas regiões metropolitanas do Brasil é amplamente abordada pela autora Sol Garson em seu trabalho "Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?" (2009), que analisa as complexas interações entre os diferentes níveis de governo e a necessidade de arranjos institucionais eficazes. Garson destaca como a centralização do poder e as particularidades regionais dificultam a cooperação entre os municípios, especialmente em contextos marcados pela utilização dos recursos primitivos e pela dependência econômica de atividades extrativistas.

Neste cenário, a dependência vertical das localidades em relação aos repasses estaduais e federais se torna um fator crítico, limitando sua autonomia fiscal e, consequentemente, sua capacidade de investimento em infraestrutura e serviços públicos essenciais. A falta de recursos próprios e a vulnerabilidade a flutuações nas transferências governamentais agravam as tensões sociais e econômicas nas comunidades locais, que frequentemente se sentem marginalizadas nas decisões que impactam suas vidas.

A seguir veremos como os indicadores de dependência vertical, autonomia fiscal e capacidade de investimento se comportam nos 3 (três) municípios em questão e como esses índices se relacionam com a exploração extrativista, a governança e a justiça intergeracional. A análise busca contribuir para um entendimento mais profundo das implicações da extração de recursos e da necessidade de um avanço sustentável e equitativo na região.

3.1. Dependência Vertical

Dependência vertical - determina a parcela da receita do município originária de transferências dos demais entes subnacionais: União e Estados e DF (logo a nomenclatura "vertical"). Exemplos dessas transferências são o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Participação dos Estados (FPEs), recursos de fundos de políticas setoriais, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), entre outros. O cálculo utilizado para este indicador é: Transferências intergovernamentais/receita total líquida (Observatório das Metrópoles, s/n).

- Transferências intergovernamentais: são as transferências correntes que vêm da União e estado, como as cotas-partes do FPM, ICMS, IPVA, ITR, transferências da LC 87/1996, transferências da LC 61/1989, transferências do FUNDEB e Outras Transferências Correntes (*royalties*). A partir dessa variável, podemos analisar em quais transferências essas comunidades locais possuem uma dependência.
- Receita total líquida: se refere à soma das receitas totais, menos as contribuições sociais.

3.2. Autonomia Fiscal

Autonomia tributária - determina a parcela da receita que a localidade consegue gerar de forma autônoma, a partir de fontes como tributos locais (IPTU, ITBI, ISS). O cálculo para este indicador é: Receitas tributárias/receita total líquida (Observatório das Metrópoles, s/n).

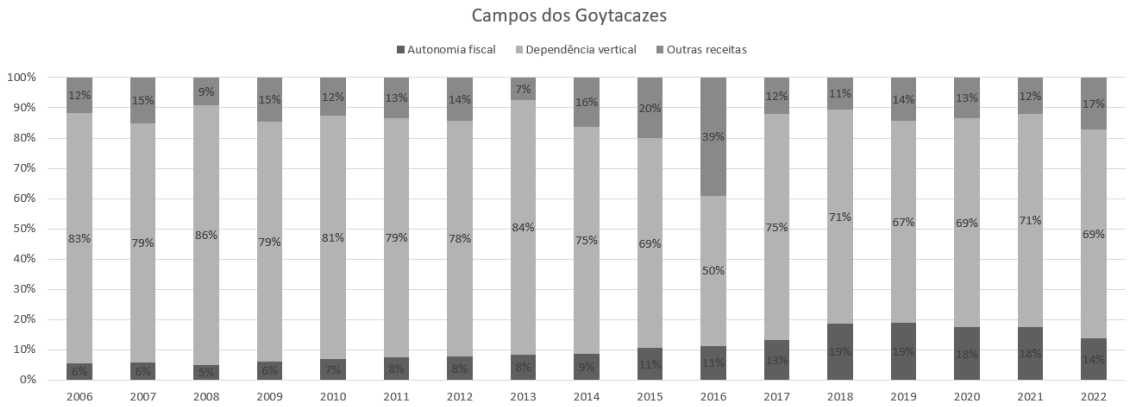
- Receitas tributárias: são a soma dos impostos, taxas e contribuições totais.
- Receita total líquida: se refere à soma das receitas totais, menos as contribuições sociais.

Após a compreensão dos indicadores e das variáveis que os compõem, vamos analisar, a seguir, como eles se comportaram em cada ano (2006-2022) nos municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra.[1]

[1] Outra variável presente nos gráficos, além da dependência vertical e autonomia tributária, se trata das "outras receitas" que são compostas por receitas advindas de multas, doações, etc.

- Campos dos Goytacazes

Gráfico 1: Dependência vertical e autonomia fiscal do município de Campos dos Goytacazes/RJ de 2006 a 2022.



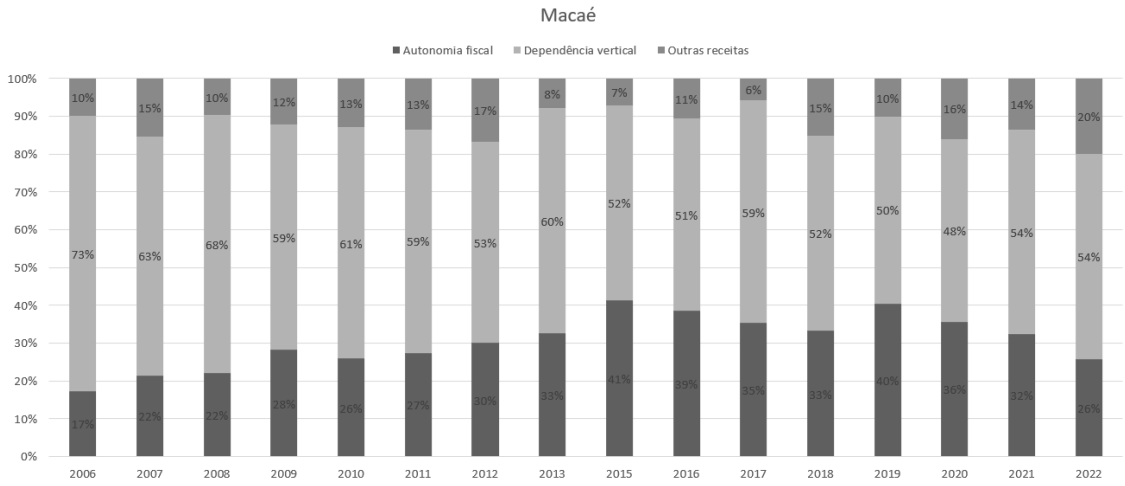
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos pelo Observatório das Metrópoles s/n.

Em 2016 podemos observar que o indicador de dependência vertical teve uma queda no percentual devido à crise do petróleo neste mesmo ano, o que significa que a diminuição das receitas provindas dos *royalties* e participações especiais afetou o município. Essa queda pode ter levado o município a buscar outras fontes de financiamento extraordinárias, o que pode explicar o aumento considerável das "outras receitas" para 39% neste ano. Por outro lado, a autonomia tributária se manteve com um percentual baixo, mostrando que as receitas próprias não supriram a falta da renda petrolífera nesta crise.

A autonomia fiscal do município em todos os anos revela uma baixa capacidade de gerar suas próprias receitas, evidenciando sua dependência em relação às transferências intergovernamentais e outras receitas. Isso mostra a fragilidade de uma base arrecadatória e uma economia pouco diversificada. A partir de 2018 a cidade apresentou um aumento no percentual da autonomia tributária.

- Macaé

Gráfico 2: Dependência vertical e autonomia fiscal do município de Macaé/RJ de 2006 a 2022.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos pelo Observatório das Metrópoles, s/n.

Ao longo dos anos analisados o município apresenta uma alta dependência vertical, o que reflete o papel predominante dos *royalties* e participações especiais na composição das receitas do município, visto que, Macaé é uma cidade altamente influenciada pela indústria do petróleo. Porém essa dependência não teve oscilações muito significativas na porcentagem demonstrada, o que mostra também que a crise do petróleo em 2016 não afetou o município como na cidade de Campos dos Goytacazes. Mas ainda assim evidencia uma certa fragilidade em relação às suas receitas próprias, já que as transferências intergovernamentais sempre são maiores.

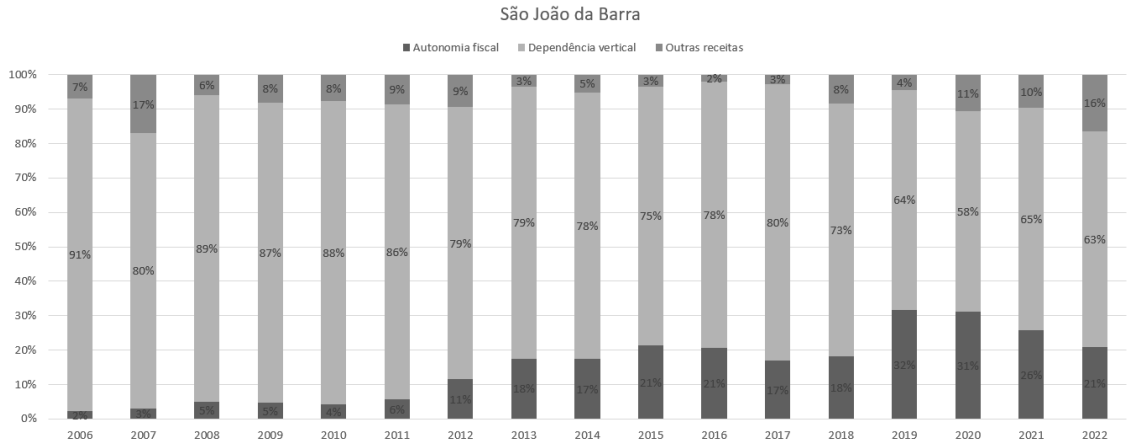
No que diz respeito ao indicador de autonomia fiscal, mesmo a cidade sendo uma economia ligada ao setor de petróleo, ela ainda apresenta uma base tributária frágil e insuficiente para aumentar a participação das receitas próprias no orçamento. Ainda que os percentuais sejam maiores que os de Campos, não é o suficiente para a cidade ser mais autônoma que dependente dessas transferências intergovernamentais. Em 2013 e 2015, houve uma leve melhora, mas foi em 2016, após a crise do petróleo, que a autonomia fiscal passou a registrar seus maiores aumentos, evidenciando que Macaé pode ter buscado fortalecer mais sua base tributária.

As outras receitas desempenharam um papel variável ao longo dos anos. A partir de 2013, essa participação diminuiu conforme o município passou a ter uma leve melhora na sua capacidade de arrecadação tributária e, ao mesmo tempo, dependia mais das transferências

intergovernamentais. Já em 2016, as outras receitas aumentaram novamente, compensando a perda dos *royalties*. [2]

- São João da Barra

Gráfico 3: Dependência vertical e autonomia fiscal do município de São João da Barra/RJ de 2006 a 2022.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos pelo Observatório das Metrópoles, s/n.

A dependência vertical de São João da Barra demonstrou um declínio gradual ao longo dos anos, principalmente a partir do início das obras do Porto do Açu em 2007 e sua operação a partir de 2014, o que iniciou uma redução de sua dependência das transferências intergovernamentais, especialmente devido à arrecadação gerada pelo porto, que também trouxe uma nova fonte de impostos e taxas municipais. Após a crise do petróleo em 2016 também é possível notar que o indicador da dependência vertical passou a cair gradualmente, mostrando que a cidade precisou buscar formas de mitigar os impactos dessa instabilidade econômica.

Em relação a autonomia fiscal, o percentual permaneceu baixo até aproximadamente o ano de 2012, refletindo uma base tributária muito limitada. A partir de 2013 e 2014, a autonomia passou a aumentar, com o começo das operações do Porto do Açu. Em 2017, após a crise do petróleo, este indicador diminuiu, assim como em Campos dos Goytacazes, refletindo a baixa capacidade arrecadatória diante de contingências econômicas. Em 2018/2019 a autonomia

[2] Os dados de 2014 não foram oferecidos pelo FINBRA, impedindo uma melhor análise dos indicadores.

fiscal voltou a crescer, embora o município ainda dependesse consideravelmente das transferências externas, principalmente advindas do petróleo e gás.

As outras receitas não foram uma fonte de grande relevância ao longo dos anos. Porém nos períodos mais recentes do gráfico (2020-2022) o percentual aumentou. [3]

3.3. Capacidade de Investimento

Capacidade de investimento refere-se à habilidade de um governo ou instituição de alocar recursos financeiros para projetos e iniciativas que promovam o desenvolvimento sustentável e social. Essa capacidade é influenciada pela disponibilidade de receitas, a eficiência na arrecadação de impostos, a gestão financeira e a estabilidade econômica. Ou seja, é a habilidade de financiar e implementar ações que melhorem a infraestrutura, os serviços públicos e a qualidade de vida da população.

Segundo WIESNER (1996, apud GARSON, 2009, p.65), a origem do financiamento é crucial para a eficácia das políticas públicas. De fato, a forma como as políticas são financiadas influencia diversos fatores, como o fortalecimento institucional, a transparência e a avaliação de desempenho. Quanto maior for a participação de receitas próprias no financiamento, mais se desenvolvem as instituições locais, criando um mercado público que liga os benefícios aos impostos pagos pelos cidadãos. Essa argumentação se conecta diretamente à capacidade de investimento das comunidades locais. Quando as políticas públicas são sustentadas por receitas estáveis e diversificadas, como impostos locais e outras fontes de arrecadação própria, os governos locais têm maior autonomia e flexibilidade para planejar e implementar projetos que atendam às necessidades da população. Isso fortalece as instituições, promove a transparência e permite uma avaliação de desempenho mais eficaz.

No contexto dos municípios do Norte Fluminense, especificamente em cidades como Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra, a dependência de receitas decorrentes dos *royalties* da exploração de petróleo ilustra bem essa dinâmica.

A análise das receitas dessas cidades revela que, embora o aproveitamento de bens naturais tenha trazido uma grande quantidade de dinheiro, essa dependência vertical em relação a repasses estaduais e federais limita a capacidade de investimento local. Como destacado por

[3] Os motivos pelos quais as “outras receitas” se apresentaram maiores podem ficar para trabalhos futuros.

Sol Garson em sua tese de doutorado “Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?” (2009), a centralização do poder e a falta de diversificação financeira resultam em uma vulnerabilidade que compromete a administração a e a capacidade de resposta às necessidades da população.

O termo "centralização do poder" implica que as decisões e o controle sobre recursos financeiros e políticas públicas estão concentrados em níveis superiores de governo, como o governo federal ou estadual, em vez de serem distribuídos de forma equitativa entre os municípios. No contexto da capacidade de investimento, isso significa que essas localidades podem ter pouca autonomia para decidir como alocar seus recursos e implementar projetos que atendam às necessidades locais.

Capacidade de investimento - determina a parcela que o município destinou a investimentos gerais na sua despesa, (Observatório das Metrópoles, s/n). Portanto, após o município realizar seus gastos obrigatórios (com saúde, educação, etc.), o que sobra é suficiente para investir no desenvolvimento socioeconômico?

O cálculo para este indicador é: investimentos/despesa total.

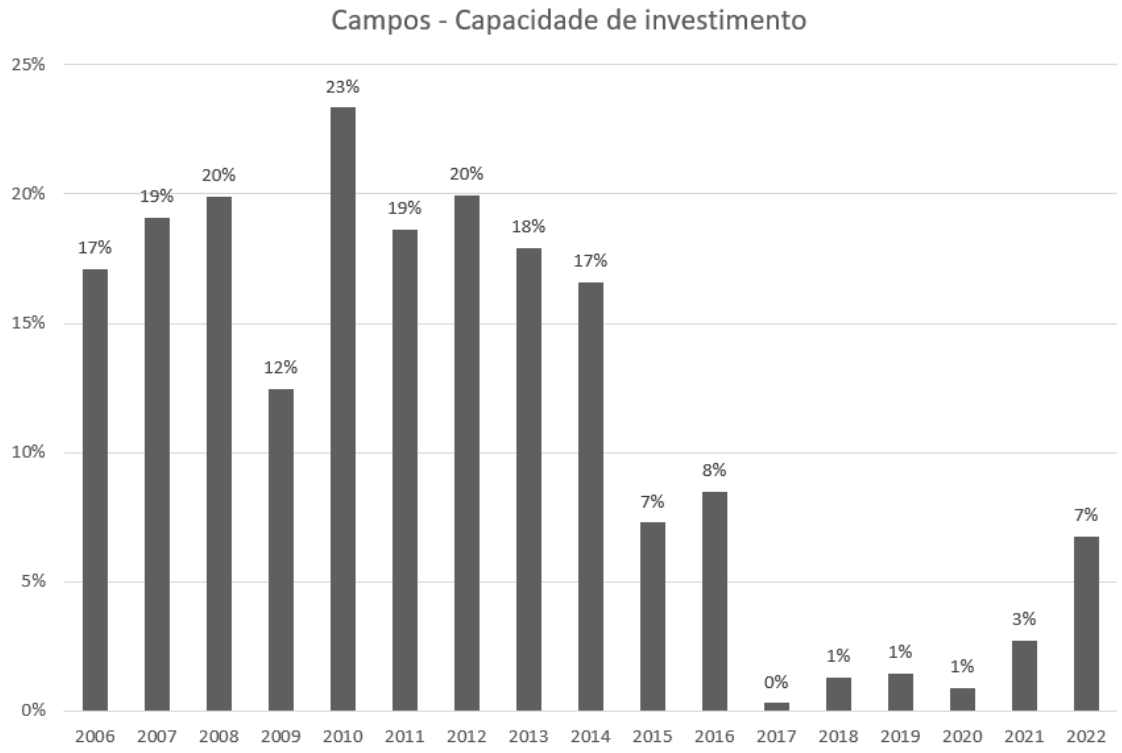
- Investimentos: são os gastos realizados pelo governo que se configuram como uma parte das despesas de capital, ou seja, gastos com construções de estradas, escolas, obras de saneamento básico, etc.
- Despesa total: é a soma das despesas correntes mais as despesas de capital.

Conforme a definição de investimentos, algumas despesas são obrigatórias, portanto, se desconsiderarmos esses gastos para a análise, o que sobra para o município investir para além do que lhe é compelido a realizar? Ou seja, quanto sobra para que o município invista, de fato, no desenvolvimento socioeconômico? Qual é a sua capacidade de investimento a partir da quantia remanescente?

Sendo assim, a seguir analisaremos o indicador da capacidade de investimento dos três municípios do estudo.

- Campos dos Goytacazes

Gráfico 4: Capacidade de investimento do município de Campos dos Goytacazes/RJ de 2006 a 2022.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos pelo Observatório das Metrópoles, s/n.

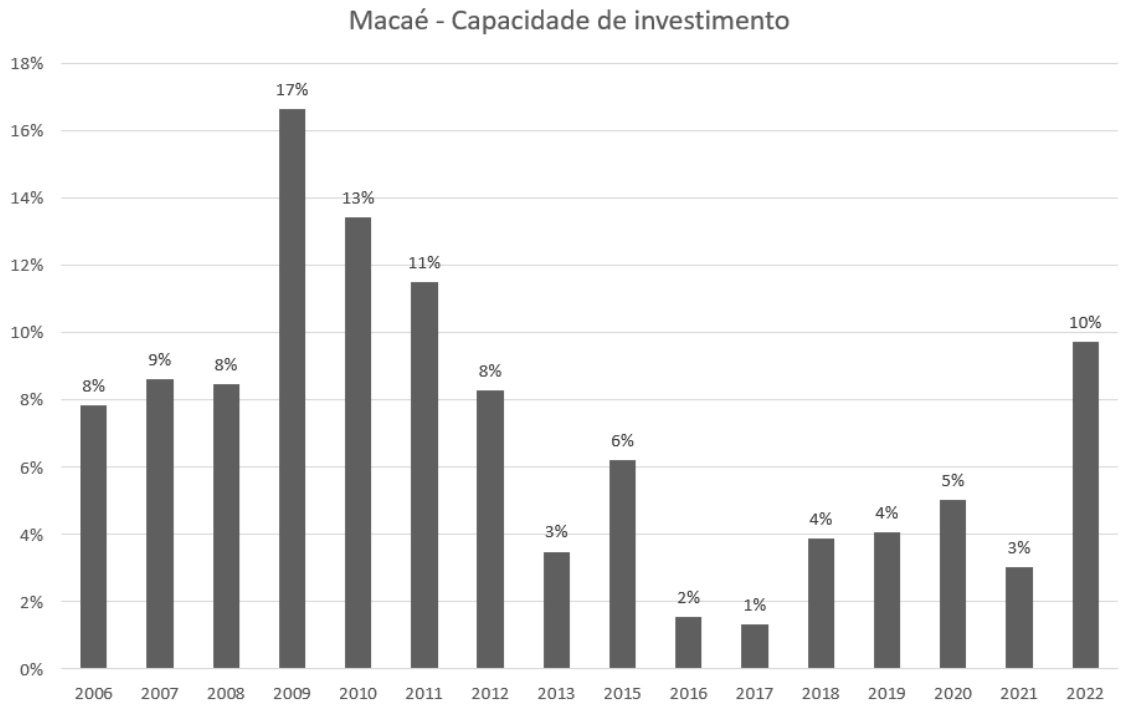
No ano de 2010 a capacidade de investimento de Campos dos Goytacazes se encontra em 23%, maior porcentagem considerando os anos 2006 - 2022. Esses níveis elevados no período podem ser atribuídos à significativa arrecadação de *royalties* do petróleo, que financiam grandes obras e projetos. A partir de 2011, o percentual passou a diminuir, esse declínio pode ser associado a uma menor expansão dos projetos relacionados às despesas de capital.

A crise do petróleo de 2016 provocou uma queda no preço do barril, reduzindo a arrecadação de royalties e participações especiais, que eram fundamentais para os investimentos do município ocorrerem. Assim, o ano no qual o município apresentou um menor índice de capacidade de investimento foi em 2017, após a crise, com a porcentagem de 0%. E, nos anos posteriores, o indicador permaneceu baixo, refletindo a dificuldade de recuperação dos investimentos.

Em 2021/2022 esse indicador volta a subir, sendo que uma possível razão para isso seja a melhora no mercado do petróleo.

- Macaé

Gráfico 5: Capacidade de investimento do município de Macaé/RJ de 2006 a 2022.



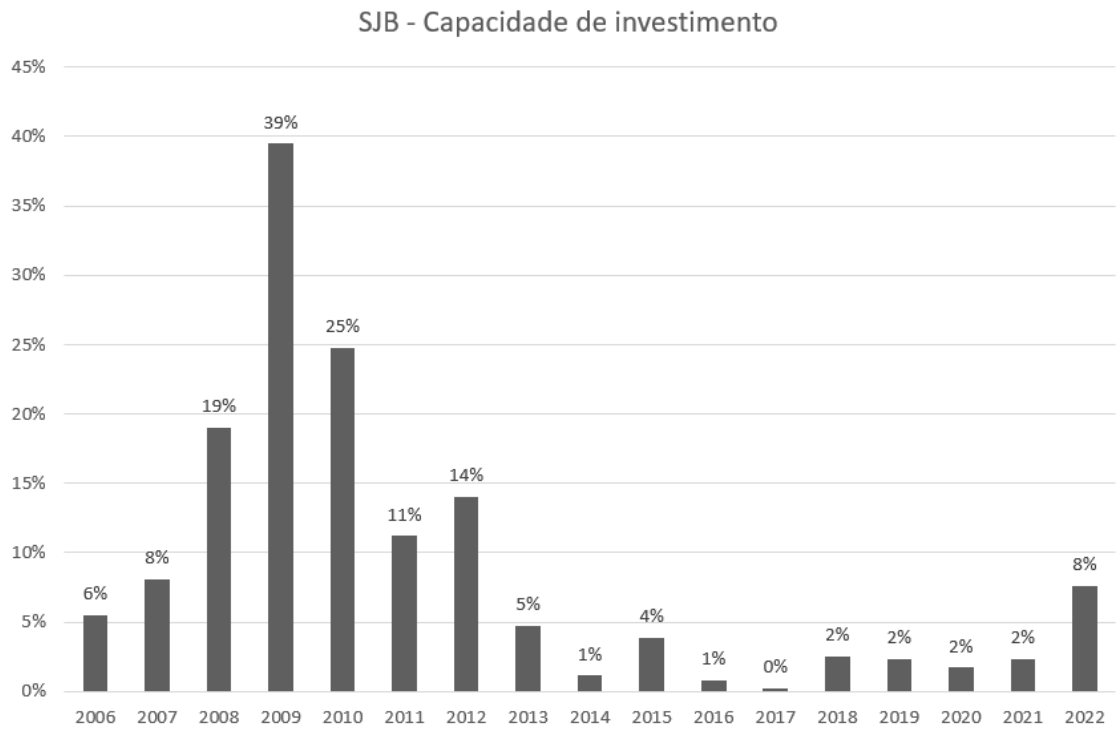
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos pelo Observatório das Metrópoles, s/n.

Em 2009 o município atingiu o maior percentual de capacidade de investimento no período analisado. Esse período reflete uma arrecadação maior dos *royalties*, o que permitiu investimentos maiores em infraestrutura e outros projetos desenvolvimentistas. No ano de 2012, o indicador apresentou um declínio, sendo que em 2016 e 2017 houve uma queda drástica na capacidade de investimento, fato que também aconteceu no município de Campos dos Goytacazes devido à crise. Após 2018 o indicador voltou a subir levemente, com um alcance maior em 2022.

Desse modo, a capacidade de investimento de Macaé é altamente vinculada à arrecadação de *royalties*, tornando o município vulnerável às flutuações do mercado do petróleo, impedindo que a cidade construa políticas e projetos desenvolvimentistas para a população.

- São João da Barra

Gráfico 6: Capacidade de investimento do município de São João da Barra/RJ de 2006 a 2022.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos pelo Observatório das Metrópoles, s/n.

O início das obras do Porto do Açu em 2007 trouxe um volume de investimentos em infraestrutura, financiado pelo crescimento econômico e arrecadação de receitas dos *royalties* do petróleo.

Em 2013 o indicador passou a diminuir de forma considerável, permanecendo extremamente baixo ao longo dos anos, chegando a 0% no ano de 2017, após a crise do petróleo, apresentando um resultado similar aos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé, o que revela a mesma preocupação que as outras duas cidades em relação à sua dependência das receitas de *royalties* e participações especiais para conseguir investir em aspectos que vão além do que o município já está incumbido de fazer.

3.4 Discussões

A análise das receitas das comunidades locais revela que, embora a exploração de riquezas ambientais tenha trazido uma grande quantidade de dinheiro, essa dependência vertical em relação a repasses estaduais e federais limita a capacidade de investimento local e sua autonomia tributária.

Nesse contexto, o que observamos nos indicadores de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra, retratam uma necessidade de formas diversas de produtividade local, visto que, a economia do petróleo é predominante na cidade de Macaé, a economia dos *royalties* em Campos e a economia logística em São João da Barra. Dessa forma, os municípios se "acomodam" desse modelo neoextrativista, não buscando outras formas de desenvolvimento, geração de emprego e comércio diversificados, resultando na dependência da produção neoextrativista.

Portanto, nesse cenário de subordinação e considerando o fato de que o recurso natural é finito, se torna preocupante a longo prazo o fator econômico, pelo que já foi exposto no parágrafo anterior, e no fator social, principalmente no que diz respeito à justiça intergeracional já mencionada ao longo desta monografia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo sobre a economia neoextrativista de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra revela a complexidade da interação entre o uso de patrimônios orgânicos, governança urbana e equidade social. Embora a dependência da receita do petróleo tenha trazido grande crescimento rentável, ela também revela uma fragilidade institucional por meio da qual afeta a autonomia fiscal das cidades e sua capacidade de investir em infraestrutura e serviços públicos essenciais a longo prazo, além de evidenciar a necessidade de diversificação econômica.

A análise dos indicadores de dependência vertical, autonomia fiscal e capacidade de investimento implica que a sustentabilidade de longo prazo das finanças locais depende da capacidade de reduzir tal dependência, dada a volatilidade das receitas desse recurso energético e sua finitude. Essa situação dificulta pensar em opções de desenvolvimento, gerando tensões sociais, já que a maioria da população e das comunidades locais se sentem excluídas e marginalizadas pelas decisões políticas que impactam suas vidas.

Diante de toda a discussão em torno da temática do neoextrativismo e capacidade estatal, é indubitável a importância de promover políticas voltadas ao desenvolvimento responsável e que considerem a qualidade de vida e bem-estar das gerações futuras. Também é crucial que haja inclusão e participação social nas decisões políticas, além de um planejamento de políticas públicas muito bem desenhado, considerando a satisfação da população de forma igualitária. Dessa forma, será possível mitigar os impactos desse fenômeno neoextrativista e buscar estratégias para tornar o município mais ecológico, de modo que a geração de renda seja feita da forma mais consciente e responsável possível.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. **Capacidade Estatal: Definições, Dimensões e Mensuração**. 2019. BIB, São Paulo, n. 89.

ARBOLEDA, Martín. *Circuitos de extração: valor em processo e o nexo mineração/cidade. In:* RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **As metrópoles e o capitalismo financeirizado.** Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2020. Capítulo 2.

ARRUDA, Ana Paula Serpa Nogueira; OLIVEIRA, Julio Cezar Pinheiro; SILVA, Filliph Machado Santos; ORIOLI, Matheus Machado; CAMPINHO, Ana Lúcia Mussi de Carvalho. *Perspectivas, possibilidades e desafios das políticas habitacionais no Norte Fluminense. In:* RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; TAVARES, Érica; MEZA, Humberto; MESQUITA, Wania. **Desenvolvimento urbano e governança: para uma agenda do Norte Fluminense.** 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2024.

AZEVEDO, Nilo Lima; SOUZA, Joseane; MEZA, Humberto. *Orçamento participativo nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos/RJ: um panorama geral sobre a participação social e a gestão de receitas. In:* RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; TAVARES, Érica; MEZA, Humberto; MESQUITA, Wania. **Desenvolvimento urbano e governança: para uma agenda do Norte Fluminense.** 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2024.

BRASIL. **Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989**. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus

respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 dez. 1989.

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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 ago. 1997.

BRIGGS, Asa. *The walfare state in historical perspective. In:* PIERSON, Christopher; Castles, Francis G.; Naumann, Ingela K. ***The welfare state.*** 2014.

CEZARIO, Raquel Chaffin; PEREIRA, Guilherme Vasconcelos. *Expropriações, neoextrativismo e a violência como potência econômica. In:* RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; TAVARES, Érica; MEZA, Humberto; MESQUITA, Wania. **Desenvolvimento urbano e governança: para uma agenda do Norte Fluminense.** 2024.

CRUZ, José Luis Vianna da; TAVARES, Érica. *Conclusão: Desenvolvimento Urbano e Regional. In:* RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; TAVARES, Érica; MEZA, Humberto; MESQUITA, Wania. **Desenvolvimento urbano e governança: para uma agenda do Norte Fluminense.** 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2024.

FRANÇA, José Felipe Quintanilha; AZEVEDO, Nilo; PEREIRA, Guilherme Vasconcelos; POHLMANN, Mariana de Oliveira. *Desafios para a Governança Urbana: Regimes Fiscais, Arranjos de Cooperação e a Influência das Rendas Petrolíferas. In:* RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; TAVARES, Érica; MEZA, Humberto; MESQUITA, Wania. **Desenvolvimento urbano e governança: para uma agenda do Norte Fluminense.** 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2024.

GAITÁN, Flavio; BOSCHI, Renato Raul. *A recuperação do papel do Estado no capitalismo globalizado. In:* GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul. **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada.** Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Capítulo 14.

GARSON, Sol. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In:* GOMIDE, Alexandre de Ávila;

BOSCHI, Renato Raul. **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada.** Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Capítulo 1.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. *Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In:* GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2014. Capítulo 1.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI**. Brasília: Ipea, 2012.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/. Acesso em: 30 set. 2024.

MATUS, Carlos. **O plano como aposta**. *Caracas: Fundación Altadir*, 1991.

MILANEZ, Bruno. **Neoextrativismo no Brasil: Uma Análise da Proposta do Novo Marco Legal da Mineração**. Revista Pós Ciências Sociais, 2013.

MORAES, Roberto. *Extrativismo, economia do petróleo, infraestrutura de circulação, energia e enclaves no NF: um percurso secular. In:* RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; TAVARES, Érica; MEZA, Humberto; MESQUITA, Wania. **Desenvolvimento urbano e governança: para uma agenda do Norte Fluminense.** 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2024.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Finanças do Brasil. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (FINBRA/SICONFI)**. *In:* Observatório das Metrópoles, s/n.

SERRA, Rodrigo Valente; SMIDERLE, Carlos Gustavo Sarmet Moreira. *Receitas do Petróleo e Desenvolvimento Local. In:* RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; TAVARES, Érica; MEZA, Humberto; MESQUITA, Wania. **Desenvolvimento urbano e governança: para uma agenda do Norte Fluminense.** 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2024.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. **Capacidade Estatal e Burocrática: Sobre Conceitos, Dimensões e Medidas**. Brasília, Ipea, 2020.

SVAMPA, Maristella. **As Fronteiras do Neoextrativismo na América Latina**. São Paulo, Coletivo 66o, 2019.

TAVARES, Érica; MEZA, Humberto; MESQUITA, Wania. *Introdução - diagnóstico de uma região contraditória. In:* RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; TAVARES, Érica; MEZA, Humberto; MESQUITA, Wania. **Desenvolvimento urbano e governança: para uma agenda do Norte Fluminense.** 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2024.