



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AMBIENTE, TECNOLOGIA E
SOCIEDADE.

**PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E DESENVOLVIMENTO – A
CONTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES NA DINÂMICA
REGIONAL DO TERRITÓRIO AÇU/MOSSORÓ**

BRENO VINÍCIUS DE GÓIS

Mossoró, RN
Julho de 2014

BRENO VINÍCIUS DE GÓIS

**PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E DESENVOLVIMENTO – A CONTRIBUIÇÃO DOS
ROYALTIES NA DINÂMICA REGIONAL DO TERRITÓRIO AÇU/MOSSORÓ**

Dissertação apresentada à Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFERSA, Campus de Mossoró, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Ambiente, Tecnologia e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Emanuel Márcio Nunes - UERN

Mossoró, RN
Julho de 2014

O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade de seus autores

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Central Orlando Teixeira (BCOT)
Setor de Informação e Referência

G616p Gois, Breno Vinícius de

Produção de petróleo e desenvolvimento – a contribuição dos royalties na dinâmica regional do território Açu/Mossoró/ Breno Vinícius de Góis -- Mossoró, 2014.

76f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Emanuel Márcio Nunes

Dissertação (Mestrado em Ambiente Tecnologia e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Semi-Árido. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação.

1. Desenvolvimento social. 2.Exploração de petróleo. 3. IDH. 4. Impactos Sociais.I. Título.

RN/UFERSA/BCOT/858-14

CDD: 307.14

Bibliotecária: Vanessa Christiane Alves de Souza Borba CRB-
15/452

BRENO VINÍCIUS DE GÓIS

**PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E DESENVOLVIMENTO – A CONTRIBUIÇÃO DOS
ROYALTIES NA DINÂMICA REGIONAL DO TERRITÓRIO AÇU/MOSSORÓ**

Dissertação apresentada à Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFERSA, Campus de Mossoró, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Ambiente, Tecnologia e Sociedade.

Aprovada em: 25/07/2014

BANCA EXAMINADORA


Prof. Dr. Emanuel Márcio Nunes – (UERN)
Orientador


Prof.ª Dr.ª Elisabete Stradiotto Siqueira – (UFERSA)
Membro interno


Prof.ª Dr.ª Maria Ivonete Soares Coelho – (UERN)
Membro externo

À minha família.

Frodo: - Eu não posso fazer isso, Sam.

Sam: - Eu sei. Está tudo errado. Nós nem deveríamos estar aqui. Mas estamos. É como nas grandes histórias, Sr. Frodo, as realmente importantes. Eram cheias de escuridão e perigo. E às vezes você nem queria saber o final, por que como o fim poderia ser feliz? Como o mundo poderia voltar a ser o que sempre foi quando tanta coisa ruim aconteceu? Mas no final essa sombra vai passar. Um novo dia virá. E quando o sol nascer, ele brilhará ainda mais. Essas eram as histórias que ficavam com você, as que significavam algo. Mesmo quando eu era pequeno demais para entender por que. Mas eu acho, Sr. Frodo, eu entendo, agora eu sei; as pessoas daquelas histórias tiveram muitas chances de voltar atrás, mas não fizeram. Elas continuaram, porque estavam se agarrando em alguma coisa.

Frodo: - A que estamos nos agarrando, Sam?

Sam: - Que há algo de bom nesse mundo, Sr. Frodo, pelo que vale a pena lutar.

J. R. R. Tolkien

AGRADECIMENTOS

A realização dessa pesquisa só foi possível graças:

À minha mãe, pela ferrenha determinação de me fazer uma pessoa melhor.

A minhas irmãs, os maiores tesouros da minha vida, agradeço por tanto amor e preocupação, mesmo que não faça por merecer.

Ao meu pai, cujo exemplo de vida o faz estar presente todo o tempo ao meu lado.

À minha avó Luzia, pela serenidade que me transmite com apenas uma palavra, e pelas inúmeras preces por mim.

À Gilcélia e José André, parte inestimável da nossa família.

A João Lucas, por trazer de volta o sorriso da minha mãe, trazendo esperança para todos nós.

À Liddian Lippy, pelo carinho e companheirismo.

À Universidade Federal Rural do Semi-Árido em especial ao Programa de Pós Graduação em Ambiente, Tecnologia e Sociedade, pelos conhecimentos adquiridos.

A todos os professores do mestrado, em especial ao grande Emanuel Márcio Nunes, principalmente pela confiança e pela sábia orientação, sendo fundamental a sua participação para concretização dessa pesquisa.

Aos amigos, pela compreensão e atenção a mim dispensadas.

Aos professores que aceitaram o convite para participar das bancas de qualificação e defesa, contribuindo para o aprimoramento desse trabalho.

PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E DESENVOLVIMENTO – A CONTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES NA DINÂMICA REGIONAL DO TERRITÓRIO AÇU/MOSSORÓ

RESUMO – A exploração e produção do petróleo no Brasil evoluiu de forma contundente desde o ano de 1997, ano em que houve a flexibilização do monopólio do petróleo, fato que possibilitou que tal atividade fosse objeto de concessão a terceiros estranhos à Administração Pública. Essa flexibilização ocasionou um enorme crescimento no setor petrolífero, visto que surgiram vários interessados na prospecção de petróleo em solo nacional. Ocorre que em contrapartida, o concessionário havia de pagar mensalmente ao Estado um valor calculado em cima de um percentual (entre 5% e 10%) da produção do petróleo ou gás natural, chamado de royalty. Aliado a isso, instalação da indústria de exploração e produção de petróleo em determinado local acarreta significativos danos sociais e ambientais, tais como: esgotamento de recurso não renovável, desmatamento para instalação de infraestrutura, adensamento territorial. Assim, surge o problema de pesquisa do presente trabalho: a utilização dos valores repassados a título de royalties deve ser vinculada aos impactos negativos que causa a produção do petróleo, como por exemplo, reparando o meio ambiente ou compensando as futuras gerações pelo esgotamento do recurso? Nesse sentido, o presente trabalho analisou se a evolução do aporte de recursos oriundos dos Royalties nos Municípios do Território Açu/Mossoró trouxe desenvolvimento social para tais localidades. Para isso, se analisará a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH em tais municípios, antes e depois do aporte significativo dos royalties, além de realizar um detalhado estudo sobre a cidade de Mossoró/RN, que passa por um arrefecimento da indústria petrolífera.

Palavras-chaves: Produção de Petróleo, Desenvolvimento, *Royalties*, IDH, Impactos Sociais.

OIL PRODUCTION AND DEVELOPMENT - THE CONTRIBUTION OF ROYALTIES ON DYNAMIC REGIONAL OF THE PLANNING AÇU / MOSSORÓ.

ABSTRACT - The exploration and production of oil in Brazil evolved forcefully since the year 1997, the year in which there was a relaxation of the oil monopoly, which made possible that such activity was the object of granting strangers to Public Administration . Such flexibility caused an enormous growth in the oil sector, since there were several interested in prospecting for oil in national soil. It happens that in return, the dealer had to pay the state a monthly amount calculated upon a percentage (between 5% and 10%) of the production of oil or natural gas, called royalty. Allied to this, installation of the exploration and production of oil in a particular local industry carries significant social and environmental damage, such as depletion of non-renewable resource, deforestation for infrastructure, territorial consolidation. Thus, the research problem of this study arises: the use of the values passed as royalties should be linked to the negative impacts that cause the production of oil, such as repairing the environment or future generations by compensating resource depletion ? In this sense, this paper analyzes the trends of the contribution of funds from the Royalties in the Municipalities Planning Acu / Mossley brought social development for such localities. For this, we will review progress on the Human Development Index - HDI in these municipalities before and after the significant contribution of royalties, and perform a detailed study on the town of Mossoró / RN, which passes through a cooling of the oil industry.

Key words: Oil Production, Development, Royalties, HDI, Social Impacts.

LISTA DE ABREVIATURAS

ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
CF/88	Constituição Federal de 1988.
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
EC	Emenda Constitucional
GSNs	Governo Subnacionais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
PETROBRÁS	Petróleo Brasileiro S/A
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SINDIPETRO-RN	Sindicato dos Petroleiros do Rio Grande do Norte

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Oferta de Energia no Brasil em 2012.	23
Gráfico 02 – Evolução da produção de Petróleo no Brasil, entre 2001 e 2010.	32
Gráfico 03 – Área ocupada por cada município no espaço do Território Açu-Mossoró	43

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Produtos derivados do petróleo	24
Figura 02 - Área do Território da Cidadania Açu-Mossoró	43
Figura 03 - Localização Geográfica de Porto do Mangue	55
Figura 04 - Localização Geográfica de Areia Branca	57
Figura 05 - Localização Geográfica de Pendências	59
Figura 06 - Localização Geográfica de Mossoró	62

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – População de cada município do Território Açu/Mossoró

42

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Média dos Royalties per capita dos Municípios do Território Açú-Mossoró entre os anos de 2000 e 2010	48
Tabela 02 - Relação do crescimento do IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, no período entre 1991 – 2000	49
Tabela 03 - Relação do crescimento do IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, no aspecto renda, no período entre 1991 – 2000	50
Tabela 04 - Relação do crescimento do IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, no aspecto EDUCAÇÃO, no período entre 1991 – 2000	51
Tabela 05 - Relação do crescimento do IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, no aspecto SAÚDE (longevidade), no período entre 1991 – 2000.	52
Tabela 06 - Relação do crescimento do IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, no período entre 2000-2010.	52
Tabela 07 - Relação do crescimento do IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, no aspecto RENDA, no período entre 2000-2010.	53
Tabela 08 - Relação do crescimento do IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, no aspecto EDUCAÇÃO, no período entre 2000-2010.	54
Tabela 09 - Relação do crescimento do IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, no aspecto longevidade, no período entre 2000-2010	55
Tabela 10 - Estruturação econômica com recursos do PROINF – Território da Cidadania Açú-Mossoró-RN (2003-2010)	65
Tabela 11 - Royalties Anuais em Valores Correntes recebidos por Mossoró/RN entre 2000 e 2010	67
Tabela 12 – Evolução da participação das Despesas de Capital na despesa total do município	67

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	OBJETIVOS: GERAL E ESPECÍFICOS	19
2.1	OBJETIVO GERAL	19
2.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	19
3	REFERÊNCIAS TEÓRICAS	20
3.1	IMPACTOS SOCIAIS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO	20
3.2	O PETRÓLEO E A DISCIPLINA JURÍDICA DOS ROYALTIES NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO	23
3.3	ANÁLISE DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO – IDH	35
3.4	ANÁLISE DAS DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL	37
3.5	ANÁLISE DAS DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL	38
4	MATERIAL E MÉTODO	42
4.1	CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO	42
4.2	ETAPAS DA PESQUISA	44
4.3	FINALIDADE DA PESQUISA	46
5	RESULTADOS E DISCUSSÃO	48
5.1	EVOLUÇÃO DO IDH NOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO AÇU-MOSSORÓ QUE DEMONSTRARAM MAIORES ROYALTIES PER CAPITA DURANTE O PERÍODO DE 2000 E 2010	48
5.1.1	Porto do Mangue	55
5.1.2	Areia Branca	57
5.1.3	Pendências	59
5.1.4	Resultados	60
5.2	Estudo de Caso – MOSSORÓ	62
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
	RERERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	72

1 INTRODUÇÃO

A exploração do petróleo se encontra em amplo crescimento desde a flexibilização do seu monopólio, que se iniciou com a Emenda Constitucional 09, de 1995, e foi concretizada com a lei 9478/97, que disciplina as atividades relativas ao monopólio do petróleo, bem como institui a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

O Rio Grande do Norte se mostra como o maior produtor de petróleo em terra no Brasil. Ainda que as reservas concentradas na Bacia de Campos (RJ) e mais atualmente, as reservas estimadas na área do pré-sal se mostrem com volumes imensamente maiores, temos que a exploração do petróleo representa um importante recurso para vários municípios localizados no semiárido potiguar.

De fato, o recebimento de *royalties* por parte dos municípios produtores no semiárido, como se vai ver mais à frente, acarretou o afluxo de milhões de reais nas últimas décadas para as referidas localidades.

Nesse sentido, temos que os recursos advindos da exploração do petróleo se mostram aptos, em especial, a efetivar o desiderato alocado no art. 3º, III da Carta Magna, que determina como um dos objetivos da República Federativa do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

Deve-se ter em vista que a Constituição Federal de 1988 aduz, em seu art. 20, IX, que são bens da União os recursos minerais, inclusive os do subsolo. Assim, o petróleo e outros recursos naturais são bens de todos, de toda a sociedade, visto que o patrimônio da União é público, sendo ela a responsável por gerir os recursos públicos e implementar os serviços essenciais para a população.

Para se atingir o objetivo acima descrito, analisar-se-á a participação dos *royalties* na economia de alguns municípios localizados no Território da Cidadania Açu/Mossoró, delineando o marco legal de tal recurso no Brasil, atentando para o problema de pesquisa proposto: se os *royalties* repassados aos Municípios da região estão servindo para amenizar os problemas sociais enfrentados por essas cidades, em especial aqueles decorrentes da exploração do petróleo.

O fundamento para tal análise reside no triste histórico apresentado pelo Brasil, no que toca a exploração de seus recursos naturais. Infelizmente, basta atentar para o fato de que um dos pilares da colonização brasileira foi à exploração de recursos naturais, tais como a exploração do pau-brasil, do ouro mineiro, da cana de açúcar.

Posteriormente, outras experiências de mesmo teor surgiram como o ciclo da borracha no norte, o ouro de serra Pelada, o manganês da serra do Navio.

Excetuando-se a cana de açúcar, o café e a borracha, todos os recursos listados acima são não renováveis. Ou seja, a exploração desmedida acarreta a exaustão do recurso, como é o caso do petróleo. Assim, temos que sua exploração deve ser realizada tendo-se em mente que os frutos dela não são eternos, não se renovam. Pergunta-se, a herança deixada pela exploração de tais recursos foi positiva para a região onde ela ocorreu?

O lado negativo dessa exploração é amplamente conhecido. O pau-brasil, que era abundante em nosso litoral, virou um espécime raro; em Serra Pelada, ouro já não é mais encontrado, ficando para a população um grande lago com 30 metros de lâmina de água e 70 metros de lama ao fundo; na Serra do Navio o manganês esgotou-se, ficando a população com uma grande área contaminada com arsênio como legado; no norte do país, o ciclo da borracha deixou apenas ruínas e lembranças (ALVES, 2012).

Assim, após tantos exemplos de exploração de recursos naturais gerando grandes fortunas para uns poucos e deixando problemas sociais para a maior parte da população, é injustificável que a exploração de qualquer recurso natural, principalmente aqueles que não são renováveis, seja feita sem um amplo estudo a respeito de seus impactos junto ao meio ambiente e junto à sociedade.

A constatação acima é ainda mais premente quando se trata do petróleo, insumo que não somente é um dos principais integrantes da matriz energética nacional e mundial, mas principalmente como matéria prima para a indústria em geral. De fato, o petróleo serve como matéria prima para o poliéster, painéis solares, cosméticos, medicamentos, dentre outros.

A indústria petrolífera movimentava bilhões de dólares ao redor do mundo. Quando se tratam dos *royalties*, que representam uma pequena parcela desse montante, as cifras ainda assim são expressivas. Somente no ano de 2010, no Brasil, o total de *royalties* repassados aos entes beneficiados chegou ao patamar de 9,9 bilhões de reais (ANP, 2011).

A legislação brasileira que trata mais especificamente dos *royalties* do petróleo, por meio do art. 24 do decreto nº1/1991, que regulamenta a lei 7.990/89, determina que: “Os Estados e os Municípios deverão aplicar os recursos previstos neste Capítulo, exclusivamente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico”.

Ocorre que legislação posterior previu o aumento de alíquota dos *royalties*, sem vincular a utilização desse recurso a qualquer setor específico, numa clara violação ao

princípio da “vedação ao retrocesso”, visto que, “a priori”, os administradores públicos ficaram livres para alocar tais valores em quaisquer áreas, ocorrendo abusos claros com os recursos daí advindos, como a seguir relatados.

O caso da cidade de Campo dos Goytacazes, Rio de Janeiro, é um dos mais emblemáticos. Enquanto entre 2000 a 2009, a cidade caiu da 17^a para a 42^a colocação no ranking de desenvolvimento dos municípios fluminenses, elaborado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, ranking esse que relaciona indicadores de educação, saúde, geração de emprego e renda da população, foi construído o Centro de Eventos Populares Osório Peixoto – um sambódromo – que custou aos cofres públicos a quantia de 80 milhões de reais. (EXAME, 2012).

Guamaré, no Rio Grande do Norte, é outra cidade que demonstra claramente a má utilização de tais recursos. Ostentando um PIB per capita de 90.230 reais e tendo gasto 4,2 milhões de reais para os festejos de carnaval e aniversário na cidade no ano de 2012, a maior parte da cidade não pode trabalhar no setor petrolífero por falta de qualificação, sendo que os analfabetos representam quase 20% da população (o dobro da média brasileira) e 10% vivem na extrema miséria. (EXAME, 2012).

Infelizmente, existem mais casos de má utilização do recurso. Veja-se o caso do município de São Francisco do Conde, localizado no Estado da Bahia, um dos grandes recebedores de *royalties* do país. Em 2008 ostentou o maior PIB per capita do Brasil, com um valor de R\$ 288.370,81 por habitante. Ocorre que ao mesmo tempo em que ostentava tantos recursos por habitante, o município ocupava a 4564^o posição no ranking do IDHM brasileiro, percebendo-se claramente que a altíssima renda per capita não representava impactos diretos na vida dos que ali residiam (ROMÃO, 2011).

De outro lado, sabe-se que a indústria do petróleo é, potencial e efetivamente, um dos segmentos que causam danos ambientais mais acentuados. A tão só exploração deste recurso é fonte de degradação ambiental, na medida em que esgota um recurso finito, inviabilizando sua utilização por gerações posteriores (DERANI, 2008).

Ainda na conta dos impactos ambientais causados pela exploração do petróleo, temos aqueles relacionados à implantação de dutos, pesquisas sísmicas, desmatamento para instalação da infraestrutura, poluição sonora, lançamento dos resíduos provenientes do poço, consumo e captação desordenada de água, aterramento de mananciais, aumento do esgoto, pressão sobre o ambiente natural e outros recursos naturais (BOZELLI *et al*, 2008). Assim, é necessário que existam mecanismos para amenizar e restabelecer as condições ambientais.

O petróleo é um recurso finito e sua exploração deve observar o princípio da “responsabilidade intergeracional”, insculpido na CF/88, no seu art. 225, caput, que aduz: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para os presentes e futuras gerações.”

Nesse passo, analisar se o atual regramento dos *royalties* respeita este e outros princípios constitucionais são de primordial para compreender se a exploração do meio ambiente e as receitas decorrentes de sua exploração estão em sintonia com os ditames da Carta Maior.

Diante de tudo isso, a pesquisa realizada nasce fruto tanto de uma inquietação pessoal com a destinação de recursos advindos da exploração de um bem de toda a coletividade, como principalmente, pela necessidade de tornar pública tal situação, sendo urgente a necessidade de se repensar tal panorama, para que o legado deixado pela exploração do petróleo seja positivo, tanto para sociedade como para o meio ambiente.

De fato, as riquezas geradas pela exploração de petróleo não podem ser desprezadas, ainda mais numa região que historicamente sofre com a falta de recursos para a implantação de serviços básicos e que ainda segue sendo brutalmente afetada pelas secas recorrentes. Assim, entende-se que o presente trabalho pode ensejar uma nova visão sobre os recursos advindos da exploração do referido insumo, de forma que os problemas regionais possam ser superados, ou ao menos, amenizados.

Ademais, fica clara a subsunção do tema tratado ao Programa de Pós-Graduação em Ambiente, Tecnologia e Sociedade, visto que envolve a exploração de um recurso natural e o retorno devido à sociedade. Nesse sentido, em caso de a resposta ser negativa, devem se desenvolver alternativas (tecnologias) para que a escassez de um recurso natural reflita benesses para a sociedade, que será impactada negativamente pela desenrolar das atividades.

O presente trabalho também aborda as questões jurídicas envolvendo o tema, no sentido de demonstrar que a exploração e produção de petróleo só estarão de acordo com as determinações da constituição de 1988 se representarmos ganhos reais para a população, que se vê privada de sua propriedade, visto que o ordenamento jurídico garante que os bens naturais pertencem a todos os brasileiros.

Então, será que a exploração de petróleo no semiárido potiguar, mais em especial na região abrangida pelo Território da Cidadania do Açu-Mossoró trouxe benefícios para o desenvolvimento regional? Gerou melhores condições de vida para a população? Ajudou a

consolidar cadeias produtivas? Será que houve preocupação com o arrefecimento da atividade? Ou apenas repetiu a sina dos outros ciclos econômicos acima citados, que traziam desenvolvimento para uma parcela restrita da população?

Tendo-se em vista os questionamentos acima, analisar-se-á a participação dos *royalties* na economia de alguns municípios localizados no Território da Cidadania Açu/Mossoró, delineando o marco legal de tal recurso no Brasil, atentando para o problema de pesquisa proposto: se os *royalties* repassados aos Municípios da região estão servindo para amenizar os problemas sociais enfrentados por essas cidades, em especial aqueles decorrentes da exploração do petróleo.

2 - OBJETIVOS: GERAL E ESPECÍFICOS.

2.1 – OBJETIVO GERAL.

O objetivo geral do presente trabalho é o de analisar se a aplicação dos *royalties* tem contribuído para a dinâmica regional do Território da Cidadania do Açu-Mossoró

2.2 – OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

1º - Delinear o atual marco regulatório referente aos *royalties* no Brasil, analisando sua natureza jurídica, a fim de justificar a necessidade de vinculação das receitas dos *royalties* em áreas prioritárias, como meio-ambiente, infraestrutura e educação;

2º - Analisar se o aporte das receitas decorrentes de *royalties*, especificamente naquelas cidades pertencentes ao Território da Cidadania Açu/Mossoró, proporcionou a elevação dos índices de IDHM daqueles municípios.

3º - Analisar se os recursos oriundos dos *royalties* nos municípios localizados no território da cidadania foram utilizados em receitas de capital.

4º - Expor os impactos socioambientais que derivam da instalação da indústria petrolífera em determinado local;

3 REFERÊNCIAS TEÓRICAS

Foram analisados os seguintes temas: os impactos socioambientais decorrentes da exploração de petróleo; regramento jurídico dos *Royalties*; Os Territórios da Cidadania; o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e as Despesas de Capital.

Os impactos socioambientais foram estudados para se perceber que a produção de petróleo é uma atividade que causa sérias alterações nas regiões em que se instala, podendo até deixar mais prejuízos do que benesses, se não for realizada de modo adequado.

Avaliou-se se o marco regulatório dos royalties no ordenamento jurídico pátrio atenta para os danos causados pela atividade, bem como se prevê medidas para mitigá-los. Estudou-se o tema das despesas de capital, para se verificar se o município de Mossoró utilizou os royalties recebidos em investimentos de longo prazo.

O IDH foi analisado para se verificar se o recebimento de royalties acarretou melhorias nas condições de vida da população dos municípios do Território da Cidadania Açu/Mossoró, tópico também analisado.

3.1 - IMPACTOS SOCIAIS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO.

Esse tópico abordará os principais impactos sociais decorrentes da exploração do petróleo em determinada localidade, enfatizando os danos ambientais daí decorrentes.

Acerca dos impactos ao meio ambiente, a Resolução 01/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA traz a seguinte definição:

Art. 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais.

Assim, podemos inferir que para a legislação que regula o tema - impacto ambiental - é somente aquele que deriva de atividades humanas, deixando claro que interferências advindas da própria natureza não são consideradas como tal.

O impacto ambiental pode ser positivo ou negativo, embora na maior parte dos casos se dê um maior enfoque nos aspectos negativos dos impactos ambientais, temos que em algumas oportunidades, a reconfiguração do meio ambiente pelo homem pode trazer melhorias. Nesse sentido aduz o art. 6º, II, da referida Resolução, quando menciona “os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos)” que podem advir de uma atividade humana.

O impacto ambiental não é sinônimo de dano ambiental (FENKER, 2007). Toda atividade humana, direta ou indiretamente, causa alterações no meio ambiente, que pela dificuldade de quantificação, resultante do desconhecimento frente à amplitude dos fatores que influenciam o meio ambiente, nem sempre podem ser definidos como alterações positivas ou negativas.

Porém, temos que algumas atividades, indubitavelmente, causam desequilíbrios dos quais resultam danos inegáveis, mesmo que se leve em conta o fato de se estar longe de se esgotarem os conhecimentos acerca do meio ambiente.

Dentre essas atividades, uma das que mais se destacam é a exploração de minérios, em especial, a do petróleo. A própria exploração do recurso contribui para o seu esgotamento, visto que limita consideravelmente ou impede, por completo, que as gerações futuras possam obter benefícios através de seu uso.

Tal reflexão, calcada no Princípio da Responsabilidade Intergeracional, encontra ampla guarida na Constituição Federal de 1988, que no seu art. 225, assim aduz:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para os presentes e futuras gerações.**

Além da escassez decorrente da prospecção do petróleo, tendo se em vista a sua qualidade de recurso não renovável, outros impactos danosos decorrem da exploração desse bem.

Entre esses danos podem-se citar aqueles relacionados à emissão elevada de hidrocarbonetos na atmosfera, implantação de dutos, pesquisas sísmicas, desmatamento para instalação da infraestrutura, poluição sonora, lançamento dos resíduos provenientes do poço, consumo e captação desordenada de água, aterramento de mananciais, aumento do esgoto, pressão sobre o ambiente natural e outros recursos naturais (BOZELLI *et al*, 2008).

Assim, a exploração de tal recurso não ocorre sem reveses para o meio ambiente. Some-se a isso o grande número de perfurações ocorridas desde a flexibilização e a conhecida precariedade nos meios de fiscalização dos órgãos responsáveis e percebe-se o grande potencial danoso de tal atividade.

Por sua vez, a instalação e posterior funcionamento da indústria petrolífera em determinada região causam outros impactos sociais de grande monta. Mais uma vez salientamos o fato de que os impactos podem ser tanto positivos como negativos.

Partindo-se daí, pode-se listar uma série de impactos causados pela exploração do petróleo. Exemplos de impactos positivos seria a geração de empregos, arrecadação de *royalties* (BOZELLI *et al*, 2008), a possibilidade de implementação de políticas públicas (GALDINO, 2003).

Como impactos negativos, pode-se listar a dependência fiscal, prejuízos para o turismo (BOZELLI *et al*, 2008), adensamento territorial (SERRA, 2005).

Deve-se atentar para o fato de que os impactos positivos, em regra, dependem de como os recursos advindos da realização da atividade são utilizados. De fato, a existência políticas públicas e a arrecadação de *royalties* podem ser inócuas se não houver gestão eficiente.

Mesmo a geração de empregos pode se revelar um fator negativo para a população local, pois, conforme explanado na introdução temos o exemplo da cidade de Guamaré, localizada no Rio Grande do Norte, município em que a maior parte população não pode trabalhar no setor petrolífero devido ao fato de não serem qualificados para tais atividades, sendo que os analfabetos representam quase 20% da população (o dobro da média brasileira) e 10% vivem na extrema miséria. (EXAME, 2012).

Assim, embora haja uma boa chance de impactos positivos, estes não são automáticos, surgindo tão só da exploração do petróleo. Contrariamente, eles estão atrelados a uma boa gestão dos recursos advindos da atividade.

Por outro lado o adensamento territorial é o um dos grandes impactos negativos gerados pela atividade, visto que a instalação da indústria do petróleo costuma monopolizar os investimentos feitos na região, situação que só é sentida quando ocorre o término das atividades no local, fato inevitável, visto o seu caráter não renovável.

Uma análise detalhada do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 demonstra que o Nordeste ainda conta com 1.099 municípios, cerca de 61,3% do total, com IDHM considerado Baixo, na zona dos 0,50 e 0,60 no IDHM, (DOWBOR, 2013), sendo que tal exploração pode agravar ainda mais a situação da região.

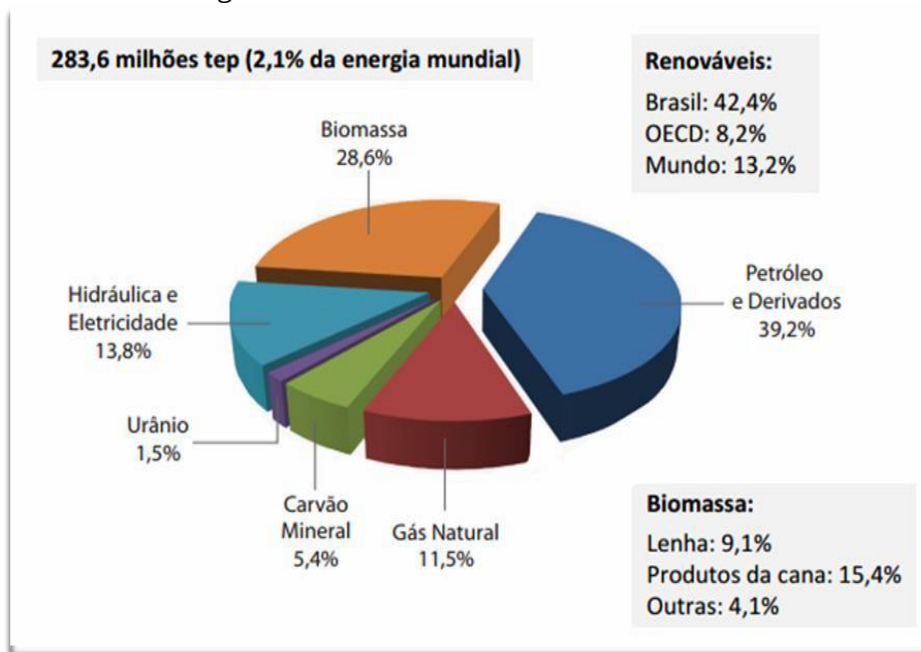
Diante do histórico subdesenvolvimento do nordeste, em especial daquelas áreas localizadas no semiárido, se impõe uma análise, a fim de se verificar se os custos sociais decorrentes da exploração de petróleo não estão agravando ainda mais a situação da região, ao invés de promover o desenvolvimento de tais municípios.

3.2. O PETRÓLEO E A DISCIPLINA JURÍDICA DOS ROYALTIES NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO

O Petróleo é formado a partir de uma mistura de hidrocarbonetos, que surge a partir da decomposição de matéria orgânica. No transcorrer de milhões de anos, o resultado dessa decomposição foi se acumulando no fundo dos oceanos, estando submetido à grande pressão exercida pelos movimentos da crosta terrestre, transformando-se na matéria que chamamos de petróleo (Agência Nacional de Energia Elétrica do Brasil, 2005).

Atualmente, o petróleo é considerado a fonte de energia mais importante do planeta, constatação que também se aplica ao Brasil. De fato, através da figura abaixo podemos observar que, em 2012, o petróleo foi responsável por quase 40% (quarenta) da energia consumida no Brasil.

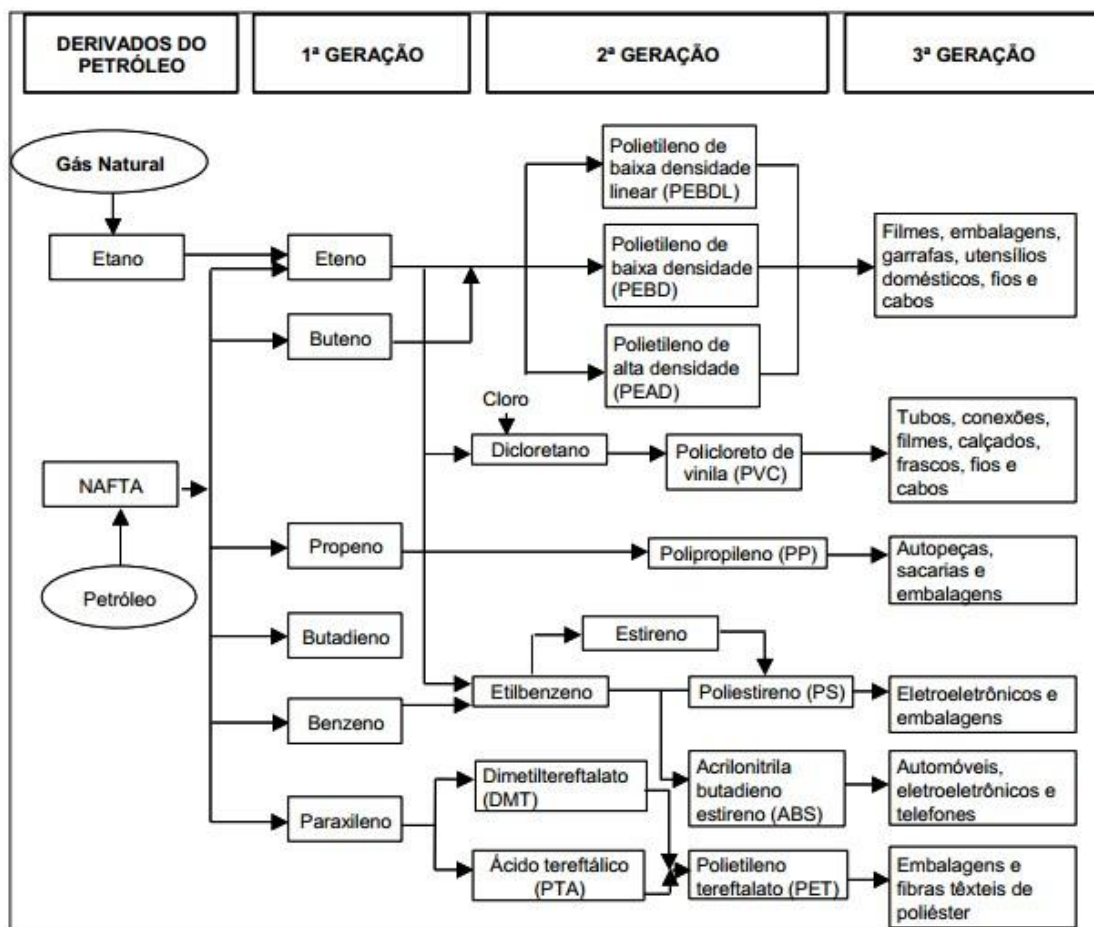
Gráfico 1 – Oferta de Energia no Brasil em 2012.



Fonte: Ministério das Minas e Energia/MME

Ocorre que o Petróleo, além de ser uma fonte energética quase insubstituível em curto prazo, também se mostra como uma matéria prima inestimável, visto que é a origem de diversos tipos de materiais utilizados no cotidiano moderno. A (figura 01) abaixo ilustra de forma clara o que se vem de expor:

Figura 1: produtos derivados do petróleo.



Fonte: Associação Brasileira de Indústria Química - Abiquim

Percebe-se que o Petróleo está na origem de diversos produtos que estão presentes no dia a dia do brasileiro comum: embalagens plásticas, garrafas, eletrodomésticos, pneus, combustíveis, etc.

Assim, a exploração e produção do petróleo são essenciais para a manutenção da sociedade em que vivemos. Basta constatar que boa parte do fluxo de pessoas e cargas tem por base o sistema rodoviário, que precisa de combustível derivado do petróleo para poder fluir.

Diante do exposto, é fácil perceber que o petróleo é um recurso estratégico para qualquer país atualmente, sendo objeto, portanto, de uma forte regulação estatal. No Brasil, ele é de propriedade da União (art.20, CF/88), sendo que sua exploração ocasiona o recebimento de *royalties*, inclusive para as outras entidades federativas (Estados e municípios).

O instituto conhecido como *royalty* se configura como uma das formas mais antigas de pagamento de direitos. O termo *royalty* deriva do inglês “royal”, que significa “da realeza” ou “relativo ao rei”.

No Brasil, os *royalties* surgiram em 1953, através da promulgação da Lei 2004, que instituiu a Petrobrás. Acerca do tema, a Constituição Federal de 1988, aduz em seu art. 20, parágrafo 1º, que:

É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. (grifo nosso)

A doutrina e a jurisprudência divergem ao definir se os *royalties* são uma **participação no resultado da exploração de petróleo** ou uma **compensação financeira por essa exploração**.

A determinação de tal natureza se mostra um elemento de vital importância para o presente trabalho, visto que a vinculação das receitas provenientes dos *royalties* encontra subsídio se tais recursos representarem uma compensação pelos danos advindos da atividade.

Diante do exposto, já se pode perceber que o arrimo jurídico para a instituição de *royalties* sobre a receita proveniente da exploração de petróleo pode ser diferente, variando de Estado para Estado.

Serra (2005), após analisar o regime jurídico de diversos países acerca dos *royalties*, elenca os 05 principais fundamentos que servem como arrimo jurídico para fundamentar a instituição do referido instituto: instrumento fiscal de captura da renda petrolífera; compensação da alienação do patrimônio público; um mecanismo de internalização de custos sociais para as empresas; uma medida compensatória pelo adensamento territorial; instrumento promotor de políticas públicas intergeracionais.

A vertente que entende a instituição dos *royalties* como um instrumento fiscal de captura de renda petrolífera é a mais difundida mundialmente (ALVES, 2011). Ela baseia-se, em linhas gerais, no fato de que a indústria do petróleo é bem mais rentável que a grande maioria dos outros setores de produção, apresentando lucros extraordinários.

Ao se examinar a lista das empresas mais lucrativas do mundo, elaborada pela conceituada revista americana *Fortune*, temos que entre as dez primeiras empresas, quatro operam no setor de petróleo e gás natural¹.

Assim, tendo em vista essa alta rentabilidade inerente à indústria petrolífera, a cobrança dos *royalties* seria um gravame especial, instituído para a apropriação das rendas diferenciais, dos lucros extraordinários, visto que tais lucros estão bem acima da média de outros setores produtivos, e que de outro modo seriam drenados pelas companhias petrolíferas (ALVES, 2011).

Cumprе ressaltar que o próprio Serra (2005) entende que tal fundamento não serve para justificar os *royalties* aqui em estudo, que é aquele destinado a Estados e Municípios. De fato, assim esclarece o referido autor (2005, p. 31/32):

Este conjunto de observações propostas acerca da função do royalty de capturar rendas extraordinárias não pode justificar ser recolhimento às esferas de governo subnacionais (GSNs). As rendas extraordinárias ou são fruto de um monopólio legal, sustentado pelo Estado, e baseado na exploração de um bem público, ou são originárias de uma posição oligopolista, frequente ao segmento E-P, cuja política de formação de preços é regulada pela esfera nacional de governo. Em função dessas considerações, a captura de rendas extraordinárias parece ser exclusividade de União, a não ser que fossem os GSNs proprietários das jazidas e/ou sobre estas realizassem a função regulatória.

O segundo fundamento trata os *royalties* como uma compensação pela alienação do patrimônio público. De fato, como o petróleo é um recurso finito e um bem público, de todos os brasileiros, a sua utilização e consequentemente diminuição são compensadas através do pagamento dos *royalties*. De acordo com Serra (2005, p. 33):

¹ Eis a lista: 1º - Exxon Mobil: US\$ 44,9 bilhões de lucro; 2º - Apple: US\$ 41,7 bilhões; 3º - Gazprom: US\$ 38,1 bilhões; 4º - Industrial & Commercial Bank of China: US\$ 37,8 bilhões, 5º - China Construction Bank: US\$ 30,6 bilhões; 6º - Volkswagen: US\$ 27,9 bilhões; 7º - Royal Dutch Shell: US\$ 26,6 bilhões ; 8º - Chevron: US\$ 26,2 bilhões; 9º - Agricultural Bank of China: US\$ 23 bilhões ; 10º - Bank of China: US\$ 22,1 bilhões.

O royalty, visto como um direito do proprietário da mina, é encarado como um encargo, cuja função se limita a cobrir o desfalque de uma mina pela extração do minério. Isto em função do caráter finito do recurso mineral. Este pagamento ao proprietário da mina, quando bem ajustado pelo mercado, representa a exata compensação pela diminuição no valor da mina, enquanto fonte de riqueza no futuro.

Uma terceira vertente entende os *royalties* como um mecanismo de internalização dos custos sociais para as empresas. Nesse sentido, os *royalties* funcionariam como um mecanismo de internalização das externalidades negativas, ou seja, já que a exploração de petróleo traz alguns riscos negativos potenciais com custos adversos para a sociedade (DERANI, 2008) e para o meio ambiente, os *royalties* seriam cobrados para amenizar tais custos, para contrabalancear os gravames que certamente a exploração vai acarretar.

Tal corrente representa a preocupação de se evitar que a exploração de um recurso natural traga enriquecimento para uns poucos, deixando para a sociedade um legado de problemas ambientais, evidenciando a tensão existente entre iniciativa privada e sociedade, que ao longo de séculos foi relegado a segundo plano.

Uma quarta linha de pensamento vai justificar a cobrança de *royalties* como uma medida que visa compensar os problemas decorrentes do adensamento territorial que em regra é acionado pela instalação de tal atividade em determinado local.

Tal situação é facilmente perceptível, com a abertura de diversos cursos técnicos qualificando pessoas para o setor, como também pelo fato de a economia local se organizar para atender a demanda da atividade e a instalação de infraestrutura de grande porte para viabilizar a realização da atividade.

Como recurso finito, a exploração do petróleo obrigatoriamente tem de terminar um dia, acarretando inúmeros prejuízos naquelas regiões onde não se preparou para o seu término, através de investimentos em setores diversificados.

Por fim, também se costuma atribuir à cobrança de *royalties* como um agente promotor de políticas públicas intergeracionais. Ora, num ambiente em que há a exploração de um recurso finito, as benesses decorrentes da exploração de tal bem natural devem se estender não somente aos cidadãos atuais, como também àqueles que estão por vir. Tal concepção se amolda perfeitamente ao princípio da equidade intergeracional, estampado no art. 225, caput, que preconiza que o meio ambiente equilibrado é direito de todos, sendo um dever tanto do poder público como da sociedade a sua preservação para as presentes e futuras gerações.

Nesse último sentido parece ser a mais nova legislação brasileira, representada pela lei 12.858/13, que destina todo o percentual arrecadado através dos *royalties* para as áreas de educação e saúde.

Assim, o presente trabalho, parte da análise acima evidenciada para definir como a legislação infraconstitucional e a doutrina tratam o instituto dos *royalties*, ou seja, se o consideram uma mera **participação no resultado da exploração de petróleo** ou uma **compensação financeira por essa exploração**, entendimento que necessariamente vai tornar altamente recomendável à vinculação dos recursos daí provenientes em atividades que visem compensar os efeitos da exploração.

Aqueles que negam a natureza de compensação financeira aos *royalties* do petróleo repassados aos Estados e Municípios encontram seu principal argumento na dicção do art. 20, IX, da Constituição Federal, que determina que os minerais, inclusive os do subsolo (incluído, portanto, o petróleo) são bens de titularidade da União.

Assim, os Estados e os Municípios não poderiam ser compensados pelo decréscimo de um recurso cuja propriedade não lhes pertence (ALVES, 2011, p.84), tendo, portanto, tais recursos, natureza de participação no resultado da exploração de petróleo.

Avançando no tema, defende que como o petróleo é um recurso da União, o recebimento de *royalties* por parte dos Estados e municípios produtores e limítrofes impossibilitaria se entender que no Brasil se utiliza unicamente o viés compensatório na instituição dos *royalties*, visto que tais Estados e Municípios não podem ser compensados pela exploração de um recurso que não é de sua propriedade (SERRA, 2005, p. 35).

Ainda há outros que entendem que como os municípios e Estados beneficiados não são os proprietários do recurso a ser explorado, o seu recebimento se configuraria uma estipulação em favor de terceiros, instituto típico do direito civil (MANOEL, 2003. p. 42/43).

Ocorre que como se viu no início deste capítulo, ao se analisar os impactos da atividade petrolífera, a exploração do petróleo acarreta uma série de interferências no local em que é realizada, acarretando grandes impactos na vida das pessoas que residem em tal área.

Apesar de a União ser, conforme determina a redação constitucional acima referida, a proprietária do petróleo encontrado no subsolo, seja em terra, seja em mar, o fato é que a exploração de tais recursos causa danos a outros entes federados, que têm de ser amenizados.

Embora não sejam os proprietários, percebe-se que a exploração de tal recurso natural causa interferências nas suas esferas jurídicas. De fato, a esfera estadual e principalmente a municipal são aquelas mais afetadas pela instalação da atividade em determinado local.

Veja-se o caso dos danos ao meio ambiente ocasionados pela referida exploração. A CF/88, no seu art. 23, VI, determina que “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”.

Se Estados e municípios têm a obrigação de proteger o meio ambiente no qual estão situados geograficamente, envidando recursos e esforços para tal desiderato, devem ser compensados por aquele que é beneficiado por uma atividade que necessariamente causa danos ao meio ambiente local.

Caso contrário, fica claro que a União seria beneficiária de uma atividade cujos impactos vão além de sua esfera jurídica, afetando outros entes federados. Estados e municípios arcariam apenas com os aspectos negativos oriundos da atividade, enquanto a União, apesar da diminuição de seu patrimônio, teria seu prejuízo minorado.

No mesmo sentido, temos que o adensamento territorial que se instala junto com a exploração de petróleo em determinado local é um aspecto que causa impacto primordialmente na esfera municipal/estadual. A polarização daí decorrente, em regra, traz enormes transtornos quando a exploração de petróleo deixa de ser atrativa.

O caso de Mossoró/RN é emblemático. Somente no período de novembro de 2012 a fevereiro de 2013, com o êxodo da Petrobrás em busca do Pré-Sal, a cidade viu quatro grandes empresas do setor petroleiro encerrarem suas atividades no município: Azevedo Travassos, Saipen, Tuscany e Perbras².

Somente entre os meses de junho e julho de 2013, de acordo com o Sindicato dos Petroleiros do Rio Grande do Norte (SINDIPETRO-RN), ocorreram cerca de 700 demissões no setor do petróleo em Mossoró. Vale lembrar que há oito sindicatos relacionados à atividade petrolífera na região e que só são contabilizadas as demissões daqueles que estavam contratados há mais de um ano³. Assim, certamente o número de demissões é muito superior.

Vale salientar, ademais, que tais demissões englobam apenas os trabalhadores que atuam diretamente na exploração/produção de petróleo. Ocorre que a cessação das atividades ou o simples esfriamento do setor vão atingir diversas atividades correlatas.

² Notícia veiculada em um dos principais blogs da cidade: Blog do Carlos Santos. Link da matéria: <<http://blogcarlossantos.com.br/mossoro-ve-demissao-em-massa-e-debandada-de-empresas/>>.

³ Notícia veiculada no endereço eletrônico do Jornal Tribuna do Norte. Link da matéria: <<http://www.gazetadoeste.com.br/mossoro-terceirizadas-da-petrobras-demitem-700-pessoas-em-dois-meses-14168>>.

Aqui cabe a pergunta: qual o ente federativo mais atingido com tais demissões? Será que 700 demissões em dois meses vão ter impacto similar em Mossoró e no restante do Brasil? Logicamente que demissões em massa vão ter um impacto negativo muito mais devastador no município, mesmo que ele não seja o proprietário do bem explorado.

De fato, a extinção da atividade vai gerar um contingente de desempregados, que pode ser absorvido por outros setores, desde que haja uma infraestrutura local que permita o desenvolvimento de outras atividades. Mas, será que os recursos provenientes dos *royalties* são utilizados para a instalação dessa infraestrutura?

A própria arrecadação de *royalties* por anos a fio acaba gerando dependência, principalmente naqueles municípios onde esses valores representam uma parcela significativa dos rendimentos municipais.

Assim, fica claro que tal concepção é inapropriada, visto que a ampla repercussão que a exploração de petróleo alcança não pode ser menosprezada. Tal modo de pensar o instituto dos *royalties* é por demais minimalista, ignorando a amplitude de impactos causados pela instalação da indústria petrolífera em determinado local.

Ademais, praticamente toda a legislação infraconstitucional brasileira aponta para o sentido de que os *royalties* destinados a estados e Municípios tem caráter nitidamente compensatório. Aqui se faz necessário um breve histórico da legislação.

Os *royalties* do petróleo foram instituídos através da lei 2.004/53, que também criou a PETROBRÁS. O art. 27, da referida lei trazia a determinação de que os Estados deveriam receber uma indenização correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás.

Além disso, o parágrafo 4º desse mesmo art. 27 determinava que os recursos daí advindos devessem ser aplicados, preferencialmente, “na produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias”.

A lei 3.257/57 manteve o investimento preferencial em tais setores, só deslocando tal determinação para o parágrafo 3º do dispositivo em questão.

A lei 7.453/85, com viés nitidamente compensatório, alterou a redação original deste dispositivo, determinando que os recursos provenientes dos *royalties* fossem alocados, preferentemente, “em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio-ambiente e saneamento básico”.

Por sua vez, a lei 7.525/86, além de manter as áreas destinadas à alocação de tais recursos, trouxe uma importante modificação. De fato, a partir de então, a alocação dos

royalties para tais áreas deixava de ser preferencial para se tornar obrigatória, por parte de estados e municípios. Os recursos tinham de ser destinados EXCLUSIVAMENTE aos setores elencados pela lei.

Prosseguindo, temos que a lei 7.990/89, além manter a obrigação de se investir os valores decorrentes dos *royalties* nos setores acima delineados, alterou o caput do art. 26 e também seu parágrafo 4º, fazendo constar expressamente que os *royalties* se tratavam de uma compensação financeira. Veja-se a redação dos excertos abaixo:

Art. 27. A sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar a **compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios**, correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo bruto, do xisto betuminoso e do gás extraído de seus respectivos territórios, onde se fixar a lavra do petróleo ou se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou de gás natural, operados pela Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS, obedecidos os seguintes critérios: (...)

§ 4º É também devida à **compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios confrontantes**, quando o óleo, o xisto betuminoso e o gás forem extraídos da plataforma continental nos mesmos 5% (cinco por cento) fixados no caput deste artigo, sendo 1,5% (um e meio por cento) aos Estados e Distrito Federal e 0,5% (meio por cento) aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque; 1,5% (um e meio por cento) aos Municípios produtores e suas respectivas áreas geoeconômicas; 1% (um por cento) ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas de 0,5% (meio por cento) para constituir um fundo especial a ser distribuído entre os Estados, Territórios e Municípios. (grifo nosso)

O decreto 01/91, que regulamenta a lei em questão, também trata os *royalties* expressamente como uma compensação financeira, além de manter a obrigatoriedade de alocação do recurso exclusivamente em “energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico”.

Além disso, o art. 8º da referida lei vedava a “aplicação do recurso em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal” (vedação mitigada pela lei própria lei em comento, que autorizava a aplicação de tais recursos em pagamento de dívidas para com a União e suas entidades e para o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e pela lei nº 10.195/01, que autorizava a utilização dos recursos para capitalização de fundo de previdência).

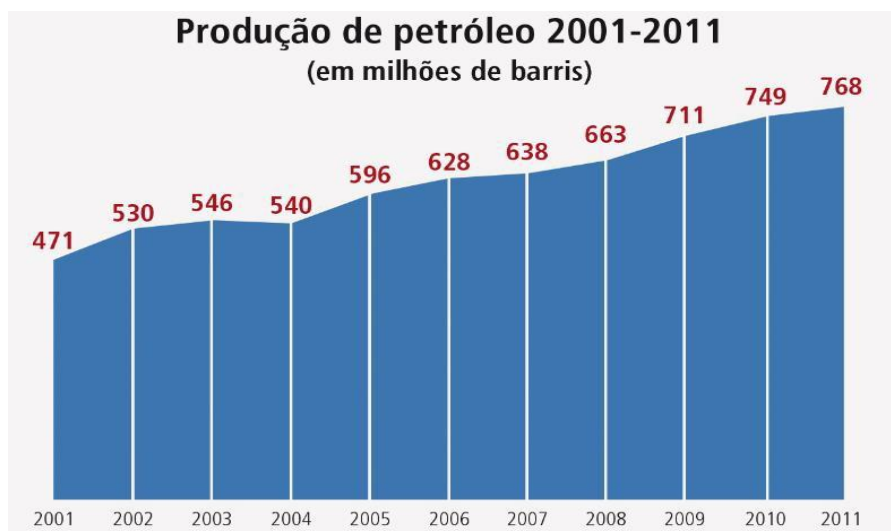
Fica claro que a legislação antes e depois da Constituição Federal de 1988 tratava o *royalty* como uma compensação aos estados e municípios, pelos danos que a exploração de petróleo poderia acarretar.

Veja-se que as áreas elencadas pela legislação tratavam de setores estratégicos, caracterizados, primordialmente, pelo investimento em longo prazo, com destaque inclusive para a proteção do meio ambiente, setor extremamente prejudicado com a exploração do petróleo.

Durante todo o período abarcado pela legislação acima exposta, o petróleo era tratado como um monopólio estatal, só podendo ser explorado e produzido por ente estatal, no caso, a Petróleo Brasileiro S/A – PETROBRÁS. Ocorre que o Brasil também foi influenciado pela vertente neoliberal que dominou o mundo, nas décadas de 1980 e 1990. Exemplo marcante de tal fase foi à onda de privatizações ocorrida em solo nacional.

No que tange ao petróleo, foi editada a Emenda Constitucional 09, de 1995, que flexibilizou o monopólio do Petróleo. A partir de então, embora o petróleo continuasse como um monopólio estatal, sua exploração e produção poderiam ser concedidas a particulares, por meio de um contrato de concessão.

Gráfico 02 – Evolução da produção de Petróleo no Brasil, entre 2001 e 2010.



Fonte: Agência Nacional do Petróleo – ANP.

Nesse sentido, foi editada a lei 9478/97, que além de disciplinar tais contratos de concessão, normatiza as diversas atividades relativas ao monopólio do petróleo (inclusive os *royalties*), bem como institui a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Ao se analisar as prescrições da referida lei ao tema aqui analisado, temos que o presente instrumento normativo realizou diversas alterações no regramento dos *royalties* (art. 45 em diante), nem todos positivos.

Inicialmente, alterou a alíquota devida pelos produtores do recurso, majorando para até dez por cento da produção de petróleo ou gás natural, dependendo do risco geológico do local a ser explorado (tal alíquota se matinha em 5% desde a lei 2004/53, conforme visto).

Ademais, a referida lei, em desacordo com toda a legislação já editada acerca dos *royalties*, não vinculou a utilização de tais recursos em qualquer área prioritária. De fato, sequer elencou uma destinação preferencial, como já fora feito alhures, pelo legislador pátrio.

Além disso, a lei em questão revogou expressamente a lei 2004/53, lei na qual constava a determinação expressa de vinculação a algumas áreas prioritárias, como já visto.

Assim, a utilização dos recursos provenientes dos *royalties*, que até então era obrigatoriamente vinculada a setores estratégicos, passaria a ser fruto da deliberação dos gestores públicos (vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal, conforme art. 8º da lei 7990/89). Nesse sentido são as lições de Sávio Caçador (2005, APUD TORRONTÉGUY, 2009, p. 56), quando aduz:

(...) com a edição da lei 9478/97 a situação se agravou, uma vez que a abrangência da aplicação dos recursos foi ampliada, pois não fez nenhuma referência à cerca de setores nos quais os recursos das participações governamentais (*royalties* e participações especiais) deveriam ser empregados. Entretanto, permanecem vigentes as restrições impostas pelo art. 8º da lei 7.990/89, que veda a aplicação do recurso em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal.

O que antes tinha destinação obrigatória, visando atender setores caracterizados por investimento de longo prazo, passa a ser uma receita disponível para qualquer uso imaginado pela Administração Pública, fato que certamente concorreu para os diversos casos de mau uso do dinheiro público relatado ao longo do trabalho.

Percebe-se de forma fácil que houve uma clara violação ao princípio da vedação ao retrocesso social (TORRONTÉGUY, 2009 p.55), princípio este que é amplamente reconhecido pela doutrina e jurisprudência pátria.

De fato, não pode o legislador, inopinadamente, abandonar as conquistas sociais alcançadas pela população ao longo do tempo. Não pode o legislador voltar atrás, fulminando os avanços obtidos. Cristalinas são as lições de Canotilho (2006, p. 177), que assim leciona:

Neste sentido se fala também de cláusulas de proibição de evolução reaccionária ou de retrocesso social (ex. consagradas legalmente às prestações de assistência social, o legislador não pode eliminá-las posteriormente sem alternativas ou compensações; reconhecido, através de lei, o subsídio de desemprego como dimensão do direito ao trabalho, não pode o legislador extinguir este direito, violando o núcleo essencial do direito social constitucionalmente protegido).

Nesse passo, é indubitável que a vinculação dos recursos derivados do *royalties* em áreas prioritárias foi uma conquista alcançada após sucessivas legislações sobre o tema, garantindo que os recursos oriundos da exploração desse importante bem público (logo, de toda a população) fossem integralmente aplicados em setores estratégicos.

Ao desvincular a utilização de tais recursos daquelas áreas prioritárias (áreas essas que estão em franca sintonia com os objetivos colimados pelo legislador constituinte, conforme art. 3º da CF/88), o legislador deixou tais recursos totalmente a mercê dos administradores municipais e estaduais, cujas opções nem sempre se mostram condizentes com políticas de longo prazo, mais consentâneas ao instituto dos *royalties*.

O poder executivo municipal ficou sem um critério norteador, podendo utilizar tal recurso como assim desejar. Nesse sentido, importante se conferir as lições de Sávio Caçador (2005, APUD TORRONTÉGUY, 2009, p. 57) que assim aduz:

(...) a ausência de características que refletem a justiça intergeracional está patente na fraquíssima preocupação da legislação em vigor, pois abre brechas para o mau uso, o que levado a efeito pelos Estados e municípios beneficiados, pode permitir com que os mesmos percam a oportunidade de alavancar o seu desenvolvimento econômico e social, bem como de preparar as respectivas economias locais para o fim do ciclo petrolífero.

Ademais, é certo que apesar de a lei 9.478/97 ter revogado a lei 2.004/53, que trazia a vinculação dos recursos derivados dos *royalties*, foi mantida em vigor 7990/89, bem como o decreto 01/91, que a regulamenta. Ora, tal decreto também trazia determinação expressa, vinculando a utilização dos *royalties* do petróleo em áreas prioritárias, como se pode aferir pelo seu art. 24, que diz: “Os Estados e os Municípios deverão aplicar os recursos previstos neste Capítulo, exclusivamente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico”.

Ocorre que apesar do nítido retrocesso encampado pela lei 9748/97, ela trouxe mais uma evidência de que os *royalties* oriundos da exploração do petróleo têm caráter de compensação. De fato, sedimentando ainda mais o que já foi exposto, a decreto 2.705/98, em seu art.11 traz o conceito dos *royalties*, deixando claro a natureza de compensação, conforme se pode aferir nas linhas abaixo colacionadas:

Art 11. Os royalties previstos no inciso II do art. 45 da Lei nº 9.478, de 1997, **constituem compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural**, e serão pagos mensalmente, com relação a cada campo, a partir do mês em que ocorrer a respectiva data de início da produção, vedada quaisquer deduções.

Diante da exposição acima, evidencia-se o caráter compensatório dos *royalties*. Resta saber se tal caráter foi um critério norteador por parte das administrações Públicas Municipais, ao fazerem uso de tal recurso.

É o que se tentará investigar no presente trabalho.

3.3. OS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

O Brasil é um país continental, que abrange regiões bastante distintas entre si. De fato, há diferenças expressivas, sejam culturais, sociais, econômicas, físicas, nas diversas regiões que conformam o território brasileiro.

Nesse diapasão, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), em 2004, adotou a tática de territorialização dos espaços para a implantação das políticas de desenvolvimento rural, por meio do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), contando inicialmente com 65 territórios. Atualmente tal programa conta com 164 territórios rurais compostos por 2,5 mil municípios.

Em 2008 foi criado o Programa Territórios da Cidadania com 120 territórios em todo o país, com prioridade nas regiões com maiores índice de pobreza e menor acesso às políticas. O Ministério do Desenvolvimento Agrário, órgão responsável pela instituição do Programa Territórios da Cidadania, traz a definição do instituto, que seria:

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2005. Pág.11).

Assim, o Território seria uma área abrangendo municípios que apresentam similitude em diversos aspectos: físicos, culturais, econômicos, etc. possibilitando a implantação de políticas uniformes, que se adequem às peculiaridades da região em que se encontra.

Quanto ao objetivo da implantação do programa, temos que tem por finalidade primordial (BREMAEKER, 2010, p. 6):

promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, Estados e Municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia.

A implantação do programa surge em um contexto já apresentado no trabalho: a persistência dos problemas socioeconômicos em diversas regiões do país, em especial o nordeste, representando décadas de políticas públicas homogêneas, que não respeitavam as peculiaridades de cada região brasileira.

De fato, a raiz da implantação do referido Programa pode ser sintetizada no trecho abaixo, que aduz:

reconhecer a importância da agricultura familiar e do acesso a terra como dois elementos capazes de enfrentar a raiz da pobreza e da exclusão social no campo, mas também compreender que uma nova ruralidade está se formando a partir das múltiplas articulações inter-setoriais que ocorrem no meio rural, garantindo a produção de alimentos, a integridade territorial, a preservação da biodiversidade, a conservação dos recursos naturais, a valorização da cultura e a multiplicação de oportunidades de inclusão. (MDA, 2005, pag. 11).

Percebe-se claramente que vários dos fundamentos que justificam a implantação do programa dos Territórios da Cidadania estão presentes na fundamentação dos *royalties*:

preservação da biodiversidade, conservação dos recursos naturais, multiplicação das oportunidades de inclusão.

Alguns dos problemas que são ocasionados pela instalação da indústria petrolífera, como degradação ambiental e adensamento territorial estão entre as justificativas para a implantação dos Territórios da Cidadania, com a valorização da agricultura familiar e o incentivo ao estabelecimento de cadeias produtivas locais, que valorizem as peculiaridades de cada região.

3.4. ANÁLISE DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO – IDH

Um dos métodos escolhidos para se avaliar a evolução socioeconômica dos municípios da região é a análise da evolução do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal ao longo do tempo. Tal índice, mais conhecido como IDH, foi elaborado na década de 90 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD.

O objetivo da análise é verificar se os municípios que apresentaram grande aporte de *royalties* se sobressaíram de alguma maneira na evolução desse indicador, em comparação com aqueles que pouco ou nada aferiram.

O IDH ganhou destaque pelo fato de não considerar apenas a dimensão econômica, como em regra acontecia, mas por levar em conta também, além da renda, a situação de um determinado local no que concerne à expectativa de vida (longevidade), e educação.

Nesse sentido, o cálculo do IDH de determinado local é realizado de forma que cada uma dessas facetas (longevidade, educação e renda) seja transformada em um índice, sendo que o IDH de um local surge da média aritmética entre estes três índices.

Cada índice varia entre 0 (pior) e 1 (melhor), sendo que quanto mais próximo de 1, maior será o nível de desenvolvimento humano do país ou região. Nesse sentido, aqueles locais onde o IDH for menor que 0,500 são considerados como de baixo desenvolvimento. Aqueles com IDH entre 0,500 e 0,800 são considerados como de médio desenvolvimento e aqueles com IDH superior a 0,800 são os de alto desenvolvimento humano.

Como o IDH, na sua origem, foi criado para ser aplicado em nível de país ou grandes regiões, sua aplicação aos municípios requerer algumas adaptações, tendo em vista o tamanho e a complexidade dos entes estudados, sendo denominado de Índice de Desenvolvimento Econômico Municipal (IDH-M). Assim, de acordo com o PNUD, a análise das facetas que compõem o IDH (Longevidade, Educação e Saúde) tem uma abordagem diferenciada.

Nesse sentido, para o índice educação, o cálculo do IDH municipal tem por parâmetro dois indicadores, aos quais foram atribuídos pesos diferenciados: taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos de idade (com peso dois) e a taxa bruta de frequência à escola (com peso um).

Para calcular o aspecto longevidade no IDH-M, utiliza-se o mesmo critério que é utilizado para IDH de países: a esperança de vida ao nascer.

O aspecto renda, no IDH-M, é obtido pela renda municipal per capita. Esse valor é obtido pela soma da renda de todos os moradores da cidade, que após é dividido pelo resultado total de pessoas que moram no município.

Assim, após obtidos esses três subíndices, somam-se os valores e divide-se o resultado por três, chegando-se ao IDHM do município em análise.

3.5 - ANÁLISE DAS DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL

O outro método escolhido para se avaliar como os recursos provenientes dos *royalties* estão sendo utilizados pelos municípios do Território da Cidadania Açu-Mossoró é através da análise da evolução dos gastos realizados com despesas correntes e despesas de capitais do município de Mossoró, polo da região.

Como se explanou anteriormente, a extração do petróleo implica no seu esgotamento, impedindo que as gerações futuras usufruam dessa importante matéria prima e fonte de energia.

Diante disso, defende-se que tais recursos sejam investidos em longo prazo, para que as benesses advindas da exploração do petróleo sejam estendidas àqueles que ainda estão por vir.

Nesse ensejo, temos que de modo geral, as Despesas Públicas, de acordo com o art. 12 da Lei 4.320/64, podem ser divididas em dois grandes grupos: as Despesas Correntes e as Despesas de Capital.

As Despesas Correntes seriam aquelas “realizadas com a manutenção dos equipamentos e com o funcionamento dos órgãos” (Glossário elaborado pela Fazenda Nacional).⁴ Seriam, em suma, as despesas realizadas para o normal funcionamento de órgãos públicos, concretizada naqueles gastos rotineiros, usuais. Exemplos seriam a compra de material de limpeza e o e os gasto com pagamento da remuneração do pessoal.

⁴ Disponível em http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_d.asp.

Ainda de acordo com o art. 12 da Lei 4.320/64, as despesas correntes subdividem-se em Despesas de Custeio e as Transferências Correntes. As primeiras seriam “as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis” (art. 12, § 1º, da Lei 4.320/64).

As Transferências Correntes, de acordo com o §2, art. 12 da referida lei seriam “as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado”.

A Despesa de Capital, segundo o Glossário elaborado pela Fazenda Nacional, pode ser assim conceituada⁵:

As realizadas com o propósito de formar e/ou adquirir ativos reais, abrangendo, entre outras ações, o planejamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, material permanente, títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como as amortizações de dívida e concessões de empréstimos.

Assim, as despesas de capital, em síntese, são aquelas que contribuem para o aumento do patrimônio Público. De acordo com a art. 12 da Lei 4.320/64, as despesas de capital podem ser subdivididas em três grupos: Investimentos, Inversões Financeiras e as Transferências de Capital.

De acordo com o §4º, art. 12, da referida lei, os investimentos seriam:

as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro

De acordo com o §5º, art. 12, da referida lei, as inversões financeiras são aquelas:

dotações destinadas à aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não

⁵ Idem.

importe aumento do capital; e constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

Por fim, as Transferências de Capital seriam, nos dizeres do art. 12, §6 da lei 4.320/64:

as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

Assim, enquanto as despesas correntes são aquelas atinentes à manutenção das atividades do Estado, as despesas de capital tratam do incremento patrimonial do Estado. Visam, em regra, realizações de longo prazo.

Tendo em vista o fato de que os recursos provenientes dos *royalties* decorrem de uma atividade temporária (visto que são oriundos da exploração de um recurso finito), forçoso entender que tal verba deve ser utilizada como unicamente em despesas de capital, com o fim de incrementar o patrimônio Público (até por que, a exploração do petróleo implica em diminuição do patrimônio do Estado, visto que é um bem da União).

Tal entendimento parece ter sido acolhido pelo Decreto nº1/1991, que regulamenta a lei 7.990/89 (que 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), visto que o seu art. 24 traz determinação cristalina, acerca da utilização desses recursos, afirmando que: “Os Estados e os Municípios deverão aplicar os recursos previstos neste Capítulo, exclusivamente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.”

Ademais, temos que o parágrafo único do art. 26 do referido decreto praticamente impede a utilização desses recursos em despesas correntes, conforme se pode aferir abaixo:

Art. 26. O pagamento das compensações financeiras previstas neste decreto, inclusive dos *royalties* devidos por Itaipu Binacional ao Brasil, será efetuado mensalmente, diretamente aos beneficiários, mediante depósito em contas específicas de titularidade dos mesmos

no Banco do Brasil S.A., até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador.

Parágrafo único. É vedado, aos beneficiários das compensações financeiras de que trata este decreto, a aplicação das mesmas em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal. (grifo nosso)

A despeito da polêmica envolvendo a vigência do decreto em análise, o fato é que tal entendimento está em plena consonância com o caráter compensatório dos *royalties*, concepção amplamente majoritária no Brasil, conforme se viu anteriormente.

Ocorre que várias pesquisas apontam para um elevado aumento com as despesas correntes em diversos municípios que recebem grandes volumes de *royalties*, tornando-os dependentes de um recurso com prazo de validade. Nesse sentido, emblemático é o caso do município de Pirambu (SE), o maior recebedor de *royalties* per capita de Sergipe, que em 2010 tinha 82,53% das suas despesas correntes bancadas com as receitas advindas do petróleo (ROMÃO, 2011).

A mesma Pirambu, juntamente com a cidade Divina Pastora, também do Sergipe, investiram, em 2005, 857% e 300% a menos, respectivamente, do que receberam de *royalties* (SILVA, 2008, APUD ROMÃO, 2011).

Por fim, tem-se o caso da cidade de Aracruz, localizada no Espírito Santo, entre os anos de 2000 e 2003, aumentou sua receita per capita em 72%, ao mesmo tempo em que houve um decréscimo no investimento municipal da ordem de 19% (Caçador, 2005, APUD Romão, 2011).

Assim, a análise da evolução de tais despesas, concomitantemente ao aporte dos recursos dos *royalties*, permitirá saber se tal panorama se repetiu nos municípios que compõem o território do Açu-Mossoró.

4 MATERIAL E MÉTODO

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

Quanto ao local da pesquisa, temos que esta ocorreu nos municípios que compõem o Território da Cidadania Açu-Mossoró. O Estado do Rio Grande do Norte conta com 06 Territórios da Cidadania: Território do Alto Oeste, Território do Açu-Mossoró, Território do Mato Grande, Território do Potengi, Território do Seridó, e Território do Sertão do Apodi.

O Território Açu-Mossoró - RN tem uma extensão de 8.105,10 Km² e é formado por 14 municípios: Alto do Rodrigues, Areia Branca, Assu, Carnaubais, Grossos, Ipanguaçu, Itajá, Mossoró, Pendências, Porto do Mangue, São Rafael, Tibau, Baraúna e Serra do Mel, sendo que a maioria deles recebe *royalties*.

Mossoró é a 2ª mais populosa de todo o Estado do Rio Grande do Norte e é considerada a cidade polo de toda a região Oeste. É o município mais populoso do território, com uma população quase cinco vezes maior que Assu, a segunda cidade mais populosa, conforme se pode aferir pelo (Quadro 01), logo abaixo.

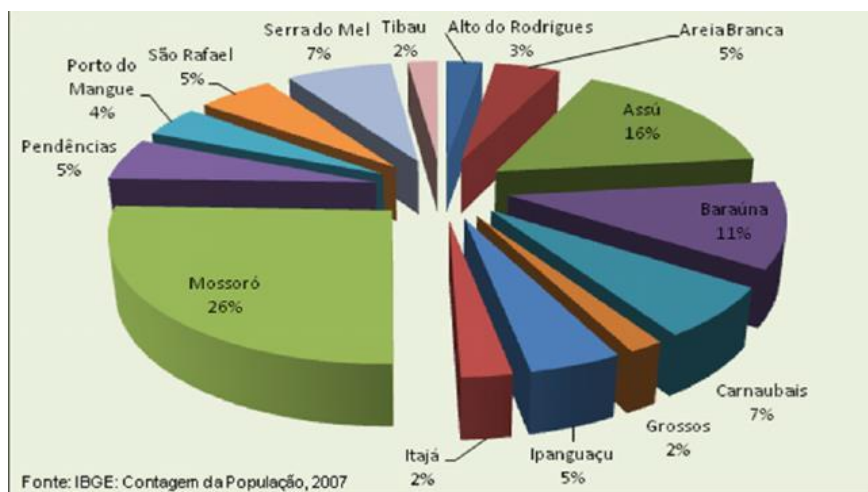
Quadro 1 – População de cada município do Território Açu/Mossoró

Município	População em 2010
Assu	53.227 pessoas
Alto do Rodrigues	12.305 pessoas
Areia Branca	25.315 pessoas
Baraúna	24.182 pessoas
Carnaubais	9.762 pessoas
Grossos	9.393 pessoas
Ipanguaçu	13.856 pessoas
Itajá	6.932 pessoas
Mossoró	259.815 pessoas
Pendências	13.432 pessoas
Porto do Mangue	5.217 pessoas
São Rafael	8.111 pessoas
Serra do Mel	10.287 pessoas
Tibau	3.687 pessoas

Fonte: IBGE, 2013.

Em relação ao espaço ocupado pelo município no território em análise, percebe-se que Mossoró, Assu e Baraúnas são responsáveis por mais de 50% da área total do Território, conforme (Gráf. 03) abaixo.

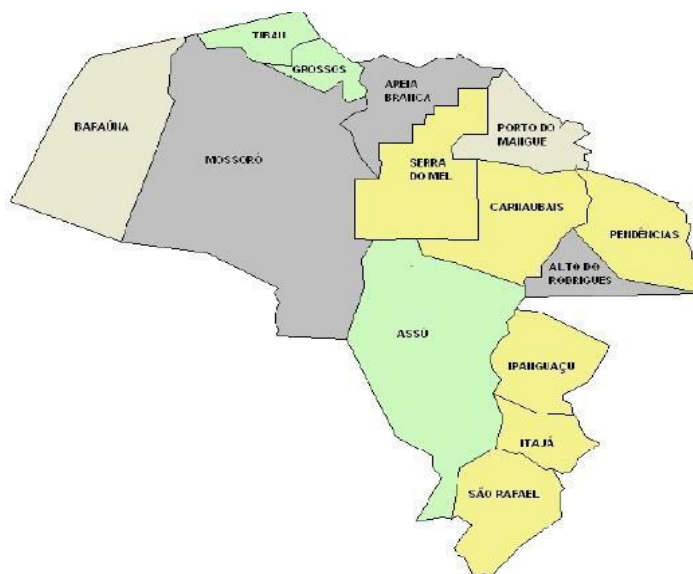
Gráfico 03 – Área ocupada por cada município no espaço do Território Açú-Mossoró



Fonte: IBGE, 2007.

A população do referido Território, em 2007, era de 455.589 habitantes, dividindo-se da seguinte maneira: 87.030 vivem na zona rural, representando 19,10% da população ali residente e 339.179 habitantes residiam na zona urbana. O IDH médio do território é 0,70 (PTDRS Açú-Mossoró, 2009).

Figura 02 – Área do Território da Cidadania Açú-Mossoró.



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (2007).

4.2 ETAPAS DA PESQUISA

A presente pesquisa foi composta de três etapas principais: delineamento do marco regulatório dos *royalties*, análise da evolução dos índices de IDH dos municípios que mais receberam *royalties* per capita ao longo do tempo e um estudo de caso envolvendo a situação do município de Mossoró/RN, enfatizando a análise dos seus gastos, com despesas correntes e despesas de capital.

Quanto à 1ª etapa da pesquisa, qual seja, delinear o atual marco regulatório referente aos *royalties* no Brasil, analisando sua natureza jurídica, a fim de justificar ou não a necessidade de vinculação das receitas dos *royalties* em áreas prioritárias, foi realizada pesquisa bibliográfica.

Tal análise justifica-se considerando as divergências no que concerne à natureza jurídica, principalmente no que se refere à vinculação ou não dos recursos provenientes dos *royalties* do petróleo, em áreas prioritárias.

De acordo de Ribeiro (2007) o principal objetivo de uma revisão bibliográfica é reunir ideias oriundas de diferentes fontes, visando construir uma nova teoria ou uma nova forma de apresentação para um assunto já conhecido.

Esta etapa foi alocada junto ao referencial teórico do presente trabalho, ao se delinear a natureza jurídica dos *royalties* do petróleo.

Foram estudadas, principalmente, obras de Direito Constitucional, Direito Ambiental, e diversos artigos, monografias de conclusão de graduação, dissertações e teses.

Quanto à 2ª etapa da pesquisa, consubstanciada na análise entre uma relação entre o aumento das receitas decorrentes de *royalties* no Rio Grande do Norte e os índices de desenvolvimento humano, naquelas cidades pertencentes ao Território da Cidadania Açu/Mossoró que apresentaram médias elevadas de percepção de *royalties* por habitante, foi realizada uma pesquisa documental.

A pesquisa documental é aquela realizada em fontes como tabelas estatísticas, pareceres, informativos, depoimentos orais e escritos, certidões, documentos informativos arquivados em repartições públicas, associações (SANTOS, 2000).

Várias fontes foram utilizadas para a coleta de dados em questão. No endereço eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE foram encontrados referentes à população de cada município, bem como o valor do seu PIB.

Os valores recebidos por cada município a título de *royalties* do petróleo foram obtidos na página denominada INFOROYALTIES, que é mantida pelo Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade Candido Mendes - Campos dos Goytacazes (RJ), através da linha de pesquisa “Economia Política da Distribuição dos Royalties do Petróleo”.

A análise ocorreu do seguinte modo: se avaliará a evolução do IDH de todos os municípios que constituem o Território da Cidadania Açu-Mossoró em dois momentos distintos: de 1991 até 2000, época em que os recursos provenientes dos *royalties* não representavam grandes impactos nas finanças municipais; e de 2000 até 2010, época em que vários municípios da região receberam grandes aportes de recursos derivados do instituto em análise.

Inicialmente, se analisou se a evolução do IDH-M dos municípios em questão teve alguma mudança significativa em relação aos períodos analisados (1991-2000 e 2000-2010), ou se foi uniforme nos dois períodos.

Após, verificou-se se os 03 municípios que apresentaram as maiores médias de *royalties* per capita durante o período de 2000 até 2010 demonstraram alguma mudança significativa, que os destacasse na evolução dos seus IDH-M durante esse mesmo período, em relação aos outros.

Os municípios são, em ordem decrescente de *royalties* per capita, Porto do Mangue, Areia Branca e Pendências. O objetivo é ver se os altos valores recebidos se traduziram, de alguma forma, em melhorias nos índices que medem o desenvolvimento municipal.

Aqui se percebe a importância da escolha dos municípios que fazem parte do Território Açu-Mossoró para a elaboração do presente trabalho. Tal comparação só é possível entre municípios que apresentem identificação nos aspectos relacionados ao ambiente, à economia, à sociedade, à cultura, à política e as instituições que os conformam, aspectos esses que orientam, justamente, a composição de um determinado território, conforme visto no item local de pesquisa, logo acima.

Muito embora o critério norteador da formação de um território seja a identidade, aqui cabe uma reflexão importante: a disparidade de tamanho e população dos 14 municípios que compõe o Território impõe um estudo dos valores derivados dos *royalties*, em cada município, de forma relativa e não absoluta. De fato, basta se pensar que R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) por mês vão ter um impacto muito mais significativo numa cidade com 5.000 (cinco mil) habitantes do que numa cidade com 200.000 (duzentos mil habitantes).

Ademais, é forçoso relembrar que a região foi alvo de políticas públicas semelhantes durante o período foi objeto de uma análise comparativa, não havendo a instalação de nenhuma atividade econômica de grande porte na região no período, com exceção do grande crescimento da indústria petrolífera, estudada no presente trabalho.

De fato, todas as outras atividades de grande porte da região, como por exemplo, a fruticultura irrigada, a extração de sal, a indústria cerâmica, já se encontravam há muito tempo instaladas quando da década compreendida entre 2000 e 2010, objeto de estudo.

Assim, impõe-se a compreensão de que as políticas públicas implementadas na região durante o período (tendo em vista a mudança ocorrida frente ao executivo Federal), juntamente com o grande crescimento da indústria do petróleo, após a lei 9478/97 foram às novas variáveis presentes na região, sendo que no primeiro caso tais políticas foram implementadas de forma uniforme nos municípios em questão.

Por fim, a 3ª etapa da pesquisa também foi baseada em pesquisa documental, visto que se realizará um estudo de caso envolvendo a atual situação da cidade Mossoró/RN, cidade polo do território, que atravessa um período de êxodo das empresas de petróleo do seu território. O estudo de caso seria “é uma estratégia de pesquisa que busca examinar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto” (YIN apud ROESCH, 1999).

Aqui, foram analisadas as Leis Orçamentárias Anuais (LOA's) do município, referentes ao período compreendido entre 2000 e 2010, analisando-se a evolução dos gastos municipais com despesas correntes e despesas de capital.

Para obter a Lei Orçamentária do município em questão, foi protocolado um requerimento com base na Lei 12.527/2011, conhecida como Lei da Transparência, na Câmara Municipal de Vereadores do município em questão.

Aqui, procurou-se estudar se a evolução com os dois tipos de despesa (de capital e correntes) evoluíram de forma homogênea nos municípios da região, durante o período analisado, ou se houveram grandes disparidades como aquelas apontadas no referencial teórico, quando se analisou a natureza de cada tipo de despesa.

4.3 FINALIDADE DA PESQUISA

Quanto à finalidade, foi realizada uma pesquisa aplicada, pois o trabalho em questão visa contribuir para solucionar, teoricamente, o real impasse no uso dos *royalties* no Brasil, visto que embora tal receita advenha da exploração de um recurso não renovável, exploração

essa que acarreta potencial e efetivamente impactos ambientais negativos, não há uma preocupação em preservar ou restabelecer o meio ambiente com tais receitas, bem como se a utilização desses recursos está se revertendo em benesses para a população.

Temos que o objetivo da presente pesquisa é eminentemente descritivo, visto que pretende analisar se a evolução das receitas de *royalties* decorrentes do petróleo foi acompanhada pela evolução dos índices que aferem a qualidade de vida de uma população, a ser aferida através da análise da evolução do IDH-M no mesmo período. Da mesma forma, pretendeu analisar como se deram os gastos públicos após o recebimento de *royalties*. De fato, a principal meta de uma pesquisa descritiva é a descrição das características de determinada população ou estabelecimento de relações entre variáveis (GIL, 2006).

Assim, temos que a consecução desses três objetivos, através dos métodos acima descritos, será suficiente para responder ao objetivo principal da presente pesquisa: analisar se a aplicação dos *royalties* no território Açu/Mossoró tem proporcionado à melhoria da qualidade de vida nos municípios nele localizados.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A discussão dos resultados foi dividida em duas partes: num primeiro momento vai se analisar a evolução do IDH dos três municípios que mais receberam *royalties* per capita durante o período de 2000 até 2010, além de se analisar a evolução do IDH, no mesmo período, da cidade de Mossoró, cidade polo da região.

Num segundo momento vai se realizar um estudo de caso na cidade de Mossoró, que enfrenta um notório processo de retirada da indústria de petróleo e gás, tendo em vista a maior rentabilidade da exploração realizada em outros locais, principalmente na Bacia de Campos.

5.1 – EVOLUÇÃO DO IDH NOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO AÇU-MOSSORÓ QUE DEMONSTRARAM MAIORES *ROYALTIES* PER CAPITA DURANTE O PERÍODO DE 2000 E 2010.

A (tab.01) a seguir demonstra o recebimento de *royalties* per capita médio, nas cidades que compõe o território do Açu-Mossoró:

Tabela 01 - Média dos *Royalties* per capita dos Municípios do Território Açu-Mossoró entre os anos de 2000 e 2010.

Município	Média do recebimento de <i>royalties</i> per capita entre 2000 e 2010
Alto do Rodrigues	R\$ 292,96
Areia Branca	R\$ 373,65
Assu	R\$ 57,09
Baraúna	R\$ 3,39
Carnaubais	R\$ 161,19
Grossos	R\$ 142,82
Ipanguaçu	R\$ 3,33
Itajá	R\$ 6,44
Mossoró	R\$ 75,09

continua

Tabela 01 - Média dos *Royalties* per capita dos Municípios do Território Acú-Mossoró entre os anos de 2000 e 2010.

Continuação

Pendências	R\$ 337,71
Porto do Mangue	R\$ 659,15
São Rafael	R\$ 5,09
Serra do Mel	R\$ 221,30
Tibau	R\$ 193,92

Fonte: IBGE e Inforoyalties.

Percebe-se que ao longo dos 10 anos em que é feita à análise, os três municípios que obtiveram a maior média de *royalties* per capita foram: Porto do Mangue, Pendências e Areia Branca, sendo que nenhum outro município obteve média acima de R\$300,00 de *royalties* per capita durante o período.

A partir daqui, vai ser realizada a análise da evolução do IDH de tais municípios, além do município de Mossoró, cidade polo e maior recebedor de *royalties* em valores absolutos da região.

Para se realizar a análise em questão, e buscando evitar a repetição excessiva de dados, serão disponibilizadas diversas tabelas que nortearam a análise realizada.

As 04 tabelas a seguir demonstram a evolução do IDH dos 14 municípios que compõe o Território da Cidadania Açú-Mossoró, durante o período de 1991 até 2000. A primeira tabela demonstra a evolução do IDH-M composto por suas três parcelas, enquanto as tabelas seguintes demonstram a evolução em cada aspecto: renda, educação e saúde (longevidade), respectivamente.

Tabela 02 - Relação do crescimento do IDHM-Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, no período entre 1991 – 2000.

Ente Federativo	IDHM 1991	IDHM 2000	Cresc. Médio (%)
Rio Grande do Norte	0,428	0,552	28,97

Continua

Tabela 02 - Relação do crescimento do IDHM-Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, no período entre 1991 – 2000.

Continuação			
Porto do Mangue (RN)	0,236	0,395	67,37
Serra do Mel (RN)	0,282	0,463	64,18
Tibau	0,316	0,503	59,17
Itajá (RN)	0,300	0,454	51,33
São Rafael (RN)	0,311	0,469	50,80
Grossos (RN)	0,330	0,495	50,0
Ipanguaçu (RN)	0,307	0,452	47,23
Baraúna (RN)	0,285	0,414	45,26
Alto do Rodrigues (RN)	0,373	0,513	37,53
Carnaubais (RN)	0,352	0,481	36,64
Assu (RN)	0,399	0,536	34,33
Areia Branca (RN)	0,415	0,550	32,53
Pendências (RN)	0,377	0,493	30,76
Mossoró (RN)	0,470	0,596	26,80

Fonte – IBGE.

Tabela 03 - Relação do crescimento do IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, no aspecto renda, no período entre 1991 – 2000

Ente Federativo	IDHM Renda 1991	IDHM Renda 2000	Cresc. Médio (%)
Rio Grande do Norte	0,547	0,608	11,15
Alto do Rodrigues (RN)	0,451	0,578	28,15
Serra do Mel (RN)	0,403	0,492	22,08
Areia Branca (RN)	0,513	0,578	12,67
Assu (RN)	0,514	0,571	11,08
Carnaúbas (RN)	0,464	0,559	20,47
Grossos (RN)	0,457	0,527	15,31
Ipanguaçu (RN)	0,400	0,489	22,25
Itajá (RN)	0,412	0,495	20,14

continua

Tabela 03 - Relação do crescimento do IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, no aspecto renda, no período entre 1991 – 2000.

			Continuação
Mossoró (RN)	0,559	0,612	9,48
Pendências (RN)	0,466	0,520	11,58
Porto do Mangue (RN)	0,445	0,453	1,79
São Rafael (RN)	0,422	0,527	24,88
Tibau (RN)	0,409	0,539	31,78
Baraúna (RN)	0,434	0,507	16,82

Fonte – IBGE

Tabela 04 - Relação do crescimento do IDHM-Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, no aspecto EDUCAÇÃO, no período entre 1991 – 2000.

Ente Federativo	IDHM Educação 1991	IDHM Educação 2000	Cresc. Médio(%)
Rio Grande do Norte	0,242	0,396	63,63
Porto do Mangue (RN)	0,055	0,210	281,81
Serra do Mel (RN)	0,109	0,316	189,90
Tibau (RN)	0,136	0,331	143,38
Itajá (RN)	0,122	0,292	139,44
Grossos (RN)	0,131	0,312	138,16
São Rafael (RN)	0,122	0,287	135,24
Baraúna (RN)	0,102	0,222	117,64
Ipanguaçu (RN)	0,141	0,294	108,51
Assu (RN)	0,208	0,379	82,21
Areia Branca (RN)	0,231	0,402	74,02
Alto do Rodrigues (RN)	0,191	0,329	72,25
Carnaubais (RN)	0,170	0,288	69,41
Mossoró (RN)	0,286	0,469	63,98
Pendências (RN)	0,231	0,365	58,00

Fonte – IBGE

Tabela 05 - Relação do crescimento do IDHM-Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, no aspecto SAÚDE (longevidade), no período entre 1991 – 2000.

Ente Federativo	IDHM Longevidade 1991	IDHM Longevidade 2000	Cresc. Médio(%)
Rio Grande do Norte	0,591	0,700	18,44
Pendências (RN)	0,497	0,630	26,76
Tibau (RN)	0,569	0,715	25,65
Ipanguaçu (RN)	0,512	0,643	25,58
Carnaúba (RN)	0,554	0,692	24,90
Serra do Mel (RN)	0,513	0,640	24,75
Grossos (RN)	0,603	0,739	22,55
Itajá (RN)	0,536	0,647	20,70
Baraúna (RN)	0,523	0,631	20,65
Porto do Mangue (RN)	0,536	0,646	20,52
Assu (RN)	0,596	0,711	19,29
Areia Branca (RN)	0,601	0,715	18,96
Alto do Rodrigues (RN)	0,601	0,711	18,30
São Rafael (RN)	0,584	0,682	16,78
Mossoró (RN)	0,648	0,739	14,04

Fonte – IBGE

As tabelas seguintes, também em número de 04, abordam os mesmos aspectos das tabelas anteriores, sendo que abordam a evolução dos referidos índices no período compreendido entre o ano de 2000 e 2010.

Tabela 06 - Relação do crescimento do IDHM-Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, no período entre 2000-2010.

Ente Federativo	IDHM 2000	IDHM2010	Cresc. Médio(%)
Rio Grande do Norte	0,552	0,684	23,91
Porto do Mangue (RN)	0,395	0,590	49,36
Baraúna (RN)	0,414	0,574	38,64
Itajá (RN)	0,454	0,624	37,44

continua

Tabela 06 - Relação do crescimento do IDHM-Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, no período entre 2000-2010

			continuação
Grossos (RN)	0,495	0,664	34,14
Ipanguaçu (RN)	0,452	0,603	33,40
Serra do Mel (RN)	0,463	0,614	32,61
Alto do Rodrigues (RN)	0,513	0,672	30,99
São Rafael (RN)	0,469	0,611	30,27
Pendências (RN)	0,493	0,631	27,99
Tibau (RN)	0,503	0,635	26,24
Areia Branca (RN)	0,550	0,682	24,0
Assu (RN)	0,536	0,661	23,32
Carnaúbas (RN)	0,481	0,589	22,45
Mossoró (RN)	0,596	0,720	20,80

Fonte – IBGE

Tabela 07- Relação do crescimento do IDHM-Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, no aspecto RENDA, no período entre 2000-2010.

Ente Federativo	IDHM Renda 2000	IDHM Renda 2010	Cresc. Médio(%)
Rio Grande do Norte	0,608	0,678	11,51
Porto do Mangue (RN)	0,453	0,558	23,17
Pendências (RN)	0,520	0,633	21,73
Grossos (RN)	0,527	0,633	20,11
Itajá (RN)	0,495	0,586	18,38
Serra do Mel (RN)	0,492	0,574	16,66
Tibau (RN)	0,539	0,627	16,32
Ipanguaçu (RN)	0,489	0,568	16,15
Mossoró (RN)	0,612	0,694	13,39
Assu (RN)	0,571	0,641	12,25
Alto do Rodrigues (RN)	0,578	0,647	11,93
Areia Branca (RN)	0,578	0,647	11,93

continua

Tabela 07- Relação do crescimento do IDHM-Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, no aspecto RENDA, no período entre 2000-2010.

			continuação
São Rafael (RN)	0,527	0,588	11,57
Baraúna (RN)	0,507	0,562	10,84
Carnaubais (RN)	0,559	0,583	4,29

Fonte – IBGE

Tabela 08 - Relação do crescimento do IDHM-Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, no aspecto EDUCAÇÃO, no período entre 2000-2010.

Ente Federativo	IDHM Educação 2000	IDHM Educação 2010	Cresc. Médio(%)
Rio Grande do Norte	0,396	0,597	50,75
Porto do Mangue (RN)	0,210	0,504	140,0
Baraúna (RN)	0,222	0,446	100,90
Grossos (RN)	0,312	0,585	87,5
Itajá (RN)	0,292	0,539	84,58
Alto do Rodrigues (RN)	0,329	0,5	77,81
Ipanguaçu (RN)	0,294	0,518	76,19
São Rafael (RN)	0,287	0,493	71,77
Carnaúba (RN)	0,288	0,476	65,27
Serra do Mel (RN)	0,316	0,521	64,87
Tibau (RN)	0,331	0,530	60,12
Areia Branca (RN)	0,402	0,621	54,47
Assu (RN)	0,379	0,568	49,86
Pendências (RN)	0,365	0,526	44,10
Mossoró (RN)	0,469	0,663	41,36

Fonte - IBGE

Tabela 09 - Relação do crescimento do IDHM-Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, no aspecto longevidade, no período entre 2000-2010

Ente Federativo	IDHM Longevidade 2000	IDHM Longevidade 2010	Cresc. Médio(%)
Rio Grande do Norte	0,700	0,792	13,14
Serra do Mel (RN)	0,640	0,773	20,78
Baraúna (RN)	0,631	0,756	19,80
Pendências (RN)	0,630	0,753	19,52
Itajá (RN)	0,647	0,769	18,85
Ipanguaçu (RN)	0,643	0,744	15,70
São Rafael (RN)	0,682	0,787	15,39
Porto do Mangue (RN)	0,646	0,732	13,31
Alto do Rodrigues (RN)	0,711	0,800	12,51
Assu (RN)	0,711	0,795	11,81
Areia Branca (RN)	0,715	0,790	10,48
Mossoró (RN)	0,739	0,811	09,74
Tibau (RN)	0,715	0,769	07,55
Grossos (RN)	0,739	0,790	06,90
Carnaúba (RN)	0,692	0,738	06,64

Fonte - IBGE

5.1.1 Porto do Mangue.

Figura 03- Localização Geográfica de Porto do Mangue



Disponível: http://www.guiahospedagem.com/hospedagens.php?hoteis_e_pousadas_em=rn-portodomangue.

Acesso em 16 Jun. 2014

O município de Porto do Mangue recebeu em média, entre 2000 e 2010, o valor de R\$ 659,15 (seiscentos e cinquenta e nove reais e quinze centavos) por cada habitante.

Veja-se que em 2000 esse valor representava mais de 04 salários mínimos (Na época, o valor do salário mínimo equivalia a R\$151,00). Em 2010, ao final do período analisado, temos que o valor ainda era superior ao salário mínimo vigente no país, equivalente a R\$ 510,00 (quinhentos e dez reais).

Fica claro que os *royalties* recebidos pelo município em questão representavam um grande impacto na economia municipal.

Percebe-se que o Município de Porto do Mangue foi o que apresentou maior taxa de crescimento médio do IDH-M, tanto no período compreendido entre 1991 e 2000 como no período que vai de 2000 até 2010.

Apesar de apresentar a maior taxa de crescimento, temos que em 2000 apresentava o pior IDH-M entre os municípios analisados, com um IDH muito abaixo do IDH do Estado, para se ter um exemplo.

Em 2010 continuou apresentado um IDH abaixo do apresentado pelo Estado, muito embora tenha se aproximado bastante do patamar estadual, além de ter ultrapassado o IDH de outros dois municípios, deixando de ter o pior IDH dos municípios do Território da Cidadania Açu-Mossoró.

Porém, ao se analisar a evolução do aspecto RENDA, percebe-se claramente que houve uma mudança drástica do patamar do município em análise. Pode-se perceber que entre os anos de 1991 até 2000, apresentou o menor crescimento no aspecto renda entre os municípios apresentados.

Há de se atentar também para o fato de que a média de crescimento do IDH-Renda apresentada pelo município representa 10% daquela apresentada pelo Estado, apresentando crescimento muito abaixo da média geral, portanto.

Quando se analisa o período compreendido entre 2000 e 2010, período da percepção de altos valores de *royalties* per capita do município, sua posição se inverte. De fato, no referido período foi o município que apresentou maior taxa de crescimento do aspecto estudado dentre os municípios do Território do Açu-Mossoró, apresentando uma média superior ao dobro daquela obtida pelo Estado do Rio Grande do Norte.

Assim, fica claro que a taxa de crescimento do aspecto RENDA do município em questão, a partir do aumento do recebimento de *royalties* proporcionado pela Lei 9.478/97 e

posterior regulamentação, passa de 1/10 da média estadual para duas vezes esse valor, sendo que não houve o surgimento de qualquer atividade industrial de grande destaque no período.

Continuando, o município apresentou no período de 1991 – 2000 o maior crescimento, dentre os municípios analisados, do aspecto educação, passando de incríveis 0,055 para 0,210.

Quando se analisa o período compreendido entre 2000 – 2010, o município continuou liderando o crescimento entre os municípios analisados, muito embora tenha apresentada uma taxa de crescimento que representa a metade do período anterior.

Em termos absolutos, passou do último lugar, em 2000, para o 10º lugar em 2010, apresentando uma melhora considerável neste aspecto.

Quanto ao crescimento no que concerne à saúde (longevidade) no município, não apresenta resultados discrepantes no período entre 1991 e 2000. De fato, apresentou a 10ª colocação no aspecto analisado, ficando em 9º lugar, quando se analisa o crescimento no período.

A marca negativa fica quando se analisa o período que vai de 2000 até 2010. De fato, apesar de o aspecto RENDA ter sido impulsionado com a percepção de *royalties*, o mesmo não se pode falar no que concerne aspecto que analisa a SAÚDE do município.

Veja-se que enquanto a índice que analisa a renda passou de 1/10 para o dobro da média estadual, o índice relativo à saúde sofreu uma pequena alteração negativa, permanecendo próximo da média estadual.

5.1.2 Areia Branca.

Figura 04- Localização Geográfica de Areia Branca



Disponível:

http://www.tripadvisor.com.br/Attractions-g2349823-Activities-Areia_Branca_State_of_Rio_Grande_do_Norte.html Acesso em 16 Jun. 2014

O município de Areia Branca anualmente, entre 2000 e 2010, recebeu cerca de R\$ R\$ 373,65 (trezentos e setenta e três reais e sessenta e cinco centavos) por cada habitante. Ainda que represente quase a metade dos valores apresentados pelo município de Porto do Mangue, ainda assim representam valores bastante expressivos.

De fato, veja-se que o valor em questão (R\$ 373,65) foi superior ao salário mínimo nacionalmente vigente até o ano de 2006 (R\$ 350,00), e quase equivalente aos valores vigentes em 2007, quando o salário mínimo foi de R\$ 380,00 (trezentos e oitenta reais).

O município em análise, no período entre 1991-2000, apresentou uma das menores taxas de crescimento do IDH-M entre os municípios do território Açu-Mossoró, muito embora, em termos absolutos, apresentava, no ano de 2000, o 2º maior IDH-M, de 0,550, ficando atrás apenas do município de Mossoró.

No período de 2000 e 2010, quando houve o aumento da percepção de royalties por parte do município, continuou apresentando uma das menores taxas de crescimento entre os municípios analisados (11º lugar), permanecendo em 2º lugar quando se analisa o IDH-M do ano de 2010, ficando novamente atrás do município de Mossoró, porém vendo a aproximação dos outros municípios do território.

No aspecto RENDA, no período compreendido entre os anos de 1991-2000, ostentou a 9º colocação em crescimento, apresentando crescimento um pouco superior à média estadual.

Entre os anos de 2000 e 2010, diferentemente do município anteriormente analisado, apresentou uma queda na sua posição no aspecto analisando, passando a figurar em 11º lugar.

Porém, é necessário salientar que em ambos os períodos o município ficou em 2º lugar em números absolutos, mais uma vez ficando atrás apenas do município de Mossoró. Ou seja, a renda do município, desde 2000, no mínimo, foi uma das maiores do território.

No que tange ao aspecto EDUCAÇÃO, ficou em 9º lugar entre os municípios analisados, no período entre 1991 e 2010. Cabe salientar que em números absolutos ficou em 2º geral, no ano de 2000, atrás, novamente, do município de Mossoró, com índices de 0,402 e 0,469, respectivamente.

O período entre 2000 e 2010 apresenta resultados bastante semelhantes, com a exceção de que no que se refere ao crescimento, o município ficou em 10º lugar, permanecendo em 2º lugar, contudo, quando se analisam o IDH-Educação de 2010. Em ambos os períodos o crescimento foi um pouco superior à média estadual.

Por fim, passa-se a analisar o aspecto SAÚDE. Entre os anos de 1991 e 2000, o município ficou em 11º lugar. Embora tenha ficado atrás de diversos municípios, deve-se

salientar que apresentou média de crescimento um pouco superior à média estadual. O IDH-Saúde do ano de 2000 foi de 0,715, ficando em 3º lugar entre os municípios estudados.

Quando se analisa o crescimento do município neste índice, no período compreendido entre 2000 e 2010, houve piora no crescimento. De fato, apesar de também ter ficado em 11º, quando se analisa o crescimento no período, temos que o IDH-Saúde do município, no ano de 2010, passou a ser o 4º colocado, ficando atrás de Mossoró, Assu e Alto do Rodrigues.

Confirmando a tendência negativa, temos que o crescimento deste índice no município foi de 10,48%, ficando abaixo da média estadual, que foi de 13,14%.

5.1.3 Pendências.

Figura 05- Localização Geográfica de Pendências



Disponível: http://www.guiahospedagem.com/hospedagens.php?hoteis_e_pousadas_em=rn-pendencias. Acesso 16 Jun. 2014

O município de Pendências, anualmente, entre 2000 e 2010, recebeu cerca de R\$ R\$ R\$ 337,71 (trezentos e trinta e sete reais e setenta e um) por cada habitante. É um valor bastante expressivo, quando se constata que tal valor, até o ano de 2005, era superior ao salário mínimo vigente no país, que era de R\$300,00 (trezentos reais).

Quando se analisa o IDH como um todo, no período entre 1991 e 2000, vê-se que o município em questão apresentou uma das menores taxas de crescimento, ficando em 13º lugar, na frente apenas do município de Mossoró.

Quando se analisa o mesmo índice, só que no período de 2000 e 2010, o município em questão sai de 13º para 8º, no que se refere ao crescimento apresentado no período, apresentando uma melhora notável nesse período.

Quanto ao aspecto RENDA, a melhora é notável. Enquanto que no período que vai de 1991 até 2000 o crescimento do município ficou apenas em 10º, quando se analisa o período que vai de 2000 até 2010, o crescimento apresentado pelo município fica em 2º lugar, ficando atrás apenas de Porto do Mangue, já analisado e que ostenta a maior média per capita entre os municípios.

Quando se compara seu crescimento com o do Estado, percebe-se claramente o aumento. Entre 1991 e 2000 apresentam taxas de crescimento quase idênticas (Estado - 11,15; Pendências 11,58), entre 2000 e 2010 o município apresentou crescimento que foi de quase o dobro do crescimento do estado (Estado – 11,51; Pendências - 21,73)

Em termos absolutos, em 2000, apresentou o 7º IDH-Renda entre os municípios analisados, sendo que em 2010 ficou em 5º lugar.

Quando se analisa o aspecto EDUCAÇÃO, os resultados não são tão satisfatórios. Entre 1991 e 2000, apresentou a pior taxa de crescimento entre os municípios analisados.

No período entre 2000 e 2010, não apresentou melhora significativa, com o seu crescimento ficando em 13º lugar (penúltimo) lugar entre os municípios analisados.

Areia Branca não apresenta variações significativas, não apresentando o IDH-Renda o crescimento verificado nos outros dois municípios. Cabe destacar apenas que, para o aspecto Saúde, entre 2000 e 2010, o crescimento foi de 10,48%, ficando abaixo da média estadual, que foi de 13,14%.

Ademais, cabe ressaltar que neste aspecto sua taxa de crescimento se afastou, negativamente, ainda mais da média de crescimento do estado, enquanto que no aspecto renda, no mesmo período, apresentou o dobro do crescimento do Estado.

No aspecto IDH-Saúde, percebe-se um panorama ainda pior. Enquanto entre os anos de 1991 e 2000 o município de pendências apresentou o maior crescimento quanto a esse aspecto, dentre os municípios realizados, enquanto entre 2000 e 2010, com muito mais recursos em caixa, ficou apenas em 4º lugar, quando se analisa o crescimento neste aspecto.

Porém, há um certo alento ao se verificar que em 2000 o município se encontrava com o pior IDH-Saúde entre os municípios analisados, enquanto que em 2010 ficou na 11º lugar.

5.1.4 – Resultados.

Inicialmente, cabe ressaltar o grande impacto do recebimento de royalties nas cidades de pequena população.

Restou notório que Porto do Mangue e Pendências, com populações de 5.217 pessoas e 13.432 pessoas, respectivamente, apresentaram as melhores taxas de crescimento, no aspecto IDH-RENDIA, dentre os municípios analisados, justamente no período que vai de 2000 até 2010.

Assim, deve-se destacar o fato de que os municípios que apresentavam a pior e a 5ª pior taxa de crescimento no aspecto renda (Porto do Mangue e Pendências, respectivamente), passaram a ser 1º e 2º colocados, após a percepção de *royalties* em grande escala.

Em Areia Branca, município com população de 25.315 pessoas (o dobro da de Pendências e cinco vezes maior que a população de Porto do Mangue, por exemplo), tal impacto é menor. Tanto que apesar de figurar como a 2ª maior média de *royalties* per capita do período estudado, não apresenta destacada evolução no IDH-Renda (tal como Mossoró, como se verá adiante).

Ademais, assim como Mossoró, Areia Branca encontra-se com uma forte indústria já estabelecida, em especial a salineira, além de contar com um porto. Pendências e em especial, Porto do Mangue não contam com uma indústria já estabelecida, dependendo muito mais dos recursos públicos para se manter.

O aporte foi deveras significativo em Porto do Mangue. De fato, enquanto no período anterior (1991-2000) o município de Porto do Mangue apresentou a pior taxa de crescimento no que se refere ao aspecto RENDIA, equivalente a 10% do crescimento médio do Estado, no período seguinte (2000-2010) apresentou o maior crescimento entre os municípios analisados, com o dobro do crescimento apresentado pelo Estado, no mesmo período.

No que se refere aos outros aspectos, continuou apresentando bons resultados no IDH-Educação, bom como resultados negativos no que se refere ao IDH-Saúde. O que se percebe claramente é que os bons resultados obtidos no IDH-Renda não são acompanhados pelos outros fatores.

Os resultados obtidos por Pendências se apresentam no mesmo sentido. De fato, a melhora no IDH-Renda, apresentando o 2º maior crescimento do Território Açu-Mossoró (representando o dobro da média estadual) não nos transparece outros quesitos.

No que concerne ao IDH-Educação figurou como a 13ª pior taxa de crescimento, no período que vai de 2000 até 2010, sendo que ficou muito aquém do crescimento médio do Estado.

Em relação ao IDH-Saúde, mais uma surpresa: enquanto entre 1991 e 2000 obteve o maior crescimento deste aspecto, entre os municípios analisados, no período seguinte, ao

apresentar significativa melhora no IDH-Renda, ficou apenas em 4º lugar em crescimento no aspecto saúde, ficando claro que o maior aporte de dinheiro não resultou em manutenção dos resultados anteriores.

Não se pode deixar de notar que os outros dois aspectos (IDH-Educação e IDH-Saúde) são aferíveis, preferencialmente, em longo prazo. De fato, conforme dito anteriormente, O IDH-Saúde representa a esperança de vida ao nascer.

Já o IDH-Educação, em nível municipal, é o resultado de dois fatores: taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos de idade, que apresenta peso dois, para o resultado final, e a taxa bruta de frequência à escola, com peso um.

Porém, temos que 10 anos se apresenta como um tempo razoável para se obter ao menos um início de resultados positivos, fato que não restou constatado após a análise. De fato, temos que em alguns aspectos houve notório retrocesso, o que deixa claro que o aporte de renda não representou melhorias nos outros aspectos analisados no IDH.

5.2 ESTUDO DE CASO - MOSSORÓ.

Figura 06- Localização Geográfica de Mossoró



Disponível: <http://www.achetudoeregiao.com.br/rn/mossoro/localizacao.htm> Acesso em 16 Jun. 2014.

O município de Mossoró, apesar de não figurar entre as maiores médias de *royalties* per capita entre os municípios analisados, é fundamental na presente pesquisa, pois além de ter sido o maior receptor de *royalties* em valores brutos dentre os municípios do Território

Açu-Mossoró, foi onde a indústria do petróleo se instalou, mantendo lá as sedes e principais operações financeiras das empresas, contando inclusive com uma ampla base da Petrobrás lá sediada.

A importância da análise desse município vai além da análise do crescimento do IDH nos períodos mencionados. Além dela, é preciso fazer um amplo estudo na atual situação de Mossoró, que convive com um notório esfriamento da atividade petrolífera.

Assim, é possível ter um pequeno vislumbre de como o município administrou os recursos recebidos nos anos anteriores e como a desinstalação da indústria de Petróleo está afetando o município em questão.

Inicialmente, vejam-se as tabelas colecionadas no início deste capítulo. Apesar de o município apresentar as menores taxas de crescimento do IDH-Municipal como um todo, temos que é aquele que apresenta o melhor IDH, tanto no ano de 2000, como no ano de 2010.

Quando se analisa os aspectos que conformam o IDH separadamente, percebe-se que com exceção do IDH-RENDIA, o município também figurou na parte de baixo da tabela, apresentando baixo crescimento.

Tal conjuntura se explica por ser a maior cidade entre as analisadas, contando com uma ampla infraestrutura de serviços já instalada. Natural, portanto, apresentar um acréscimo mais lento que as cidades menores.

Conforme mencionado anteriormente, o município apresenta um notório êxodo das empresas que trabalham no setor petrolífero. Somente no período de novembro de 2012 a fevereiro de 2013, com a redução dos investimentos da Petrobrás na região, ao se transferir para a área do Pré-Sal, a cidade viu quatro grandes empresas do setor petrolífero encerrarem suas atividades no município: Azevedo Travassos, Saipen, Tuscany e Perbras⁶.

Ao todo, desde o início da crise, estima-se que 120 empresas do setor petrolífero que operavam na região polarizada por Mossoró fecharam as portas. Tal situação impacta diretamente na quantidade de petróleo extraída (impactando, por conseguinte, na percepção de *royalties*). De fato, basta observar que a produção anual de óleo caiu de 31,7 milhões de barris em 2000, para 21,7 milhões em 2012. Os dois primeiros meses de 2014 registraram o menor volume de produção da Bacia Potiguar dos últimos quatro anos ⁷.

⁶ Notícia publicada no endereço eletrônico do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Norte. Link da matéria: <http://ihgrn.blogspot.com.br/2014_04_01_archive.html>.

⁷ Notícia veiculada em um dos principais blogs da cidade: Blog do Carlos Santos. Link da matéria: <<http://blogcarlossantos.com.br/mossoro-ve-demissao-em-massa-e-debandada-de-empresas/>>.

Somente entre os meses de junho e julho de 2013, de acordo com o Sindicato dos Petroleiros do Rio Grande do Norte (SINDIPETRO-RN), ocorreram cerca de 700 demissões no setor do petróleo em Mossoró. Vale lembrar que há oito sindicatos relacionados à atividade petrolífera na região e que só são contabilizadas as demissões daqueles que estavam contratados há mais de um ano⁸.

De fato, os números são muito maiores. Estima-se que no período de março de 2013, a Petrobrás e outras empresas do setor petroleiro demitiram quase 2 mil empregados na região de Mossoró. Calcula-se que entre março de 2013 e maio de 2014 outros 3 mil funcionários diretamente ligados à atividade do setor do petróleo perderam o emprego⁹.

Frise-se que diversos outros setores foram atingidos, tendo em vista a polarização que tal tipo de indústria costuma causar. Segundo o Sindicato de Hotéis, Bares e Restaurantes de Mossoró, a taxa de ocupação dos hotéis da cidade, que tem nos trabalhadores da indústria do petróleo uma das pedras basilares, registrou queda de 55% nos últimos dois anos, revelando uma perda de grande fonte de renda. Somente a indústria de construção civil apresentou cerca de 1.500 demissões no período¹⁰.

Fica claro o adensamento territorial da cidade, que se reflete na região inteira, visto se tratar da cidade que polariza a economia da região. Uma simples redução das atividades da indústria petrolífera demonstra a dependência de alguns setores da economia que são logo afetados, como é comum quando se trata de uma indústria de tão grande porte.

O arrefecimento das atividades do setor petrolífero, juntamente com mais uma seca que assolou a região entre 2012 e 2013 demonstram que a fragilidade socioeconômica da região ainda é um problema a ser enfrentado, ainda mais quando se relembra que o Programa dos Territórios da Cidadania visa justamente combater tal fragilidade.

Não há como entender que uma região com grande potencial para a estruturação de diversas cadeias produtivas ainda fique completamente refém de um ciclo econômico com data de validade para findar e não invista em diversificação econômica.

⁸ Notícia veiculada no endereço eletrônico do Jornal Tribuna do Norte. Link da matéria: <<http://www.gazetadoeste.com.br/mossoro-terceirizadas-da-petrobras-demitem-700-pessoas-em-dois-meses-14168>>.

⁹ Notícia veiculada no endereço eletrônico do Eventos e Notícias do Petróleo e Gás. Link da matéria: <<http://eventospetroleoegas.com.br/rn-euforia-desanimo-e-esperanca/>>.

¹⁰ Notícia veiculada no endereço eletrônico do Jornal tribuna do Norte. Link da matéria: <<http://tribunadonorte.com.br/noticia/petrobras-diz-que-mantem-interesse-em-investir-no-rn/246007>>.

Porém, como constata Nunes et al (2014), uma articulação institucional carente de ajustes e um frágil processo de gestão social no território Açu-Mossoró nos dez anos têm gerado dificuldades na implantação e descontinuidades, que impedem o atingimento de tais metas de forma plena.

Tabela 10 - Estruturação econômica com recursos do PROINF – Território da Cidadania Açu-Mossoró-RN (2003-2010)

Proponente	Ano	Descrição	Situação	Valor disponibilizado pelo MDA (R\$)
Prefeitura de Alto do Rodrigues-RN	2005	Uma miniusina de beneficiamento de leite.	Atrasada	187.550,00
	2006	Um veículo utilitário com baú isotérmico.	Concluída	132.020,43
	2007	Fortalecimento da cadeia produtiva do leite.	Concluída	188.000,00
	2008	Um auditório na miniusina com aquisição de equipamentos, móveis e utensílios, em Alto do Rodrigues-RN.	Não iniciada	99.000,00
Prefeitura de Mossoró-RN	2006	Construção e equipamento para grupos produtivos de projetos de assentamento de Mossoró-RN.	Paralisada	127.000,00
	2007	Uma central de comercialização da agricultura familiar de Mossoró-RN.	Não iniciada	150.000,00
	2009	Ampliação da Central de Comercialização da Agricultura Familiar de Mossoró -RN.	Não iniciada	374.924,75
Prefeitura de Ipanguaçu-RN	2008	Uma miniusina para beneficiamento de produtos da Carnaubeira de Ipanguaçu-RN.	Atrasada	99.750,00
Prefeitura de Assu-RN	2009	Uma unidade didática de processamento de carne.	Não iniciada	363.971,07
	2009	Um parque de exposição de animais da agricultura familiar no Vale do Assu-RN.	Não iniciada	195.000,00
	2010	Ampliação do parque de exposição de animais no município de Assu-RN.	Não iniciada	200.000,00
Prefeitura de Pendências-RN	2009	Uma usina de beneficiamento de pescados em Pendências-RN.	Não iniciada	126.750,00
Prefeitura de Carnaubais-RN	2010	Um centro de comercialização de animais de pequeno porte.	Não iniciada	100.000,00
Secretaria de Estado da Agricultura da Pecuária e da Pesca do Rio Grande do Norte (Sape-RN)	2008	Complementação da miniusina de beneficiamento de leite de Alto do Rodrigues-RN.	Não iniciada	175.112,00
Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte (Emater-RN)	2010	Máquinas e equipamentos para entreposto de mel na Serra do Mel-RN.	Não iniciada	409.536,00
Total				2.928.614,25

Fonte: Nunes, 2014.

Nesse sentido, cabe salientar que o Município em análise pouco interagiu com o Programa dos Territórios da Cidadania, e quando o fez, foi de forma insatisfatória. O quadro 2

demonstra que nenhuma das obras propostas pelo Município no âmbito do Programa dos Territórios da Cidadania foi finalizada, o que demonstra descaso, ainda mais quando se percebe que os recursos sequer derivam do orçamento municipal.

Percebe-se que os três projetos propostos pelo município de Mossoró, quais sejam: construção e equipamento para grupos produtivos de projetos de assentamentos (2006), uma central de comercialização da agricultura familiar (2007) e ampliação da central de comercialização de agricultura familiar (2009) não foram finalizadas. As duas últimas sequer foram iniciadas.

Mas poderia ser bem pior. Conforme dito, o adensamento territorial ocasionado pela instalação da indústria do petróleo e gás transforma-se num verdadeiro desolamento, quando ocorre a sua exaustão em determinado local, se este não houver se preparado para o fim das atividades do setor.

Daí a grande semelhança entre os danos causados durante a colonização do país, vistos no início deste trabalho, e aqueles causados pelo desaparecimento da indústria do petróleo em determinado local, se não houver planejamento adequado para o fim da atividade.

Devido a isso, é importante que o município realize investimentos em infraestrutura e na diversificação de suas atividades econômicas (aspecto que poderia ser enfatizado com mais atenção ao programa dos Territórios da Cidadania, conforme acima exposto), visto que o fim do petróleo, em determinado local, é uma questão de tempo, pois se trata de um recurso não renovável, finito.

O ideal é que os recursos advindos dos *royalties* do petróleo sejam utilizados em investimentos, na tentativa de amenizar os problemas inevitáveis advindos do fim da exploração do petróleo. O objetivo é apresentar alternativas econômicas e sociais que possam suprir o fim da atividade.

Nesse diapasão, analisou-se o modo como o município de Mossoró realizou suas despesas no período entre 2000 e 2010, que conforme foi dito, foi uma época de grande recebimento de *royalties* derivados da extração do petróleo conforme (Tab. 11).

Tabela 11 - *Royalties* Anuais em Valores Correntes recebidos por Mossoró/RN entre 2000 e 2010

ANO	<i>Royalties</i> em valores correntes
2000	R\$ 4.995.826,74
2001	R\$ 6.367.785,43
2002	R\$ 10.058.205,29
2003	R\$ 15.680.022,64
2004	R\$ 24.285.160,43
2005	R\$ 26.585.083,46
2006	R\$ 24.834.159,54
2007	R\$ 18.813.270,08
2008	R\$ 26.382.449,45
2009	R\$ 17.004.869,64
2010	R\$ 18.095.308,42

FONTE: InfoRoyalties, a partir de Agência Nacional do Petróleo e IBGE

O resultado é positivo. A tabela 11 abaixo deixa claro que apesar de pequenas oscilações, a participação das despesas de capital (que são aquelas relacionadas a investimentos, conforme visto no referencial teórico) quase dobrou no período analisado, demonstrando a preocupação do município com a realização de investimentos.

Tabela 12 – Evolução da participação das Despesas de Capital na despesa total do município.

ANO	Despesa Total Estimada	Despesas Correntes	Despesas de Capital	Participação das Despesas de Capital na Despesa total do Município
2000	R\$ 75.998.312,00	R\$ 62.987.309,00	R\$ 13.011.003,00	17,12%
2001	R\$ 83.604.688,00	R\$ 66.057.625,00	R\$ 15.267.563,00	18,26%
2002	R\$ 96.459.895,00	R\$ 74.819.945,00	R\$ 20.687.110,00	21,44%
2003	R\$ 106.886.699,00	R\$ 83.665.674,00	R\$ 22.229.045,00	20,79%
2004	R\$ 118.703.130,00	R\$ 96.833.835,00	R\$ 20.626.390,00	17,37%
2005	R\$ 137.006.980,00	R\$ 108.641.580,00	R\$ 26.865.400,00	19,60%
2006	R\$ 199.474.827,00	R\$ 143.270.604,00	R\$ 53.753.720,00	26,94%
2007	R\$ 239.616.995,00	R\$ 184.088.207,00	R\$ 53.028.788,00	22,13%
2008	R\$ 285.793.915,00	R\$ 208.824.579,00	R\$ 74.603.731,00	26,10%
2009	R\$ 326.231.643,00	R\$ 238.576.821,00	R\$ 85.240.944,00	26,12%
2010	R\$ 363.968.000,00	R\$ 252.147.571,00	R\$ 110.094.871,00	30,24%

Fonte: Elaboração própria com base nas Leis Orçamentárias anuais do Município de Mossoró entre 2000 e 2010.

Assim, fica claro que houve um aumento no percentual de recursos destinados para as Despesas de Capital, que, conforme dito, tratam-se em regra, de alocação de recursos em investimentos de longo prazo, que acabam por aumentar o patrimônio público, além de proporcionarem a diversificação da economia.

Ocorre que apesar desse aspecto positivo, temos que ainda assim a cidade sofreu um tremendo golpe com a diminuição dos investimentos na indústria petrolífera, visto que diversos setores da economia local foram afetados negativamente, conforme exposto acima.

Diante da análise, é cristalina a necessidade de vinculação dos recursos decorrentes dos *royalties* para áreas prioritárias, que se traduzam na consecução dos objetivos colimados na Constituição de 1988, além de prepararem o município para o fim das atividades da indústria petrolífera em determinado local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescimento econômico brasileiro sempre foi marcado pela concentração das benesses em um pequeno círculo de pessoas, sendo que os prejuízos sociais e ambientais derivados da atividade sempre sobraram para o restante da população, num claro sistema de privatização dos lucros e publicização dos prejuízos.

E exploração do pau-brasil, da cana de açúcar, a exploração do ouro, do café, do manganês, o ciclo da borracha e tantos outros demonstram de forma cristalina o que se vem de narrar. Conforme salientado no texto, todos deixaram prejuízos sociais e ambientais imensos, além de vazios econômicos que não foram preenchidos.

Nesse sentido, percebe-se claramente que o semiárido potiguar vive um autêntico ciclo do petróleo, visto que a instalação de tal indústria acarretou uma drástica mudança de panorama da região, com o surgimento de diversos fatores novos no horizonte.

Dentre estes fatores destaca-se o recebimento, por parte dos municípios produtores, de vultosas somas, a título de *royalties*. De fato, conforme visto, alguns municípios chegavam a receber mais de um salário mínimo per capita devido aos *royalties*.

Temendo o mesmo fim apresentado pelos outros ciclos econômicos que a história brasileira ostenta, o presente trabalho buscou analisar se a utilização dos *royalties* do petróleo está de algum modo, influenciando positivamente nos índices que medem a qualidade de vida das populações deste município.

Inicialmente, buscou delinear o arcabouço legal dos *royalties* no ordenamento jurídico pátrio, no que concerne à vinculação das receitas dele provenientes para áreas prioritárias.

Nesse sentido, realizou-se amplo estudo acerca de toda a legislação que regeu o assunto no Brasil, partindo-se da lei 2004/53, que instituiu a PETROBRÁS até a lei 12.858/13, última legislação a tratar do tema, vinculando a receita oriunda dos *royalties* na área de educação e saúde.

Analisou ainda a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH dos municípios localizados no Território da Cidadania Açu-Mossoró, em concomitância com a percepção dos *royalties* do petróleo no período compreendido entre 2000 e 2010.

Analisou-se em especial, os municípios de Porto do Mangue, Pendências e Areia Branca, que apresentaram as maiores médias de recebimento de *royalties* per capita no Território no período analisado, além da cidade de Mossoró, município polo da região, local em que a indústria petrolífera se instalou, contando inclusive com uma base da Petrobrás.

Percebeu-se que durante os 10 anos estudados, apenas os municípios de Porto do Mangue e Pendências apresentaram evolução significativa no Índice de desenvolvimento Humano, sendo justamente as duas menores cidades dentre as analisadas.

Porém, uma análise perfunctória evidenciou que o aumento do IDH se circunscreveu apenas ao aspecto renda, sendo que aqueles aspectos mais afetos à melhora de condições de vida da população (educação e saúde) não apresentaram elevação concomitante.

De fato, enquanto o aspecto da renda per capita desses municípios, durante o período, apresentou grande crescimento, os outros fatores que participam para a definição do IDH não apresentaram elevação destacada dentre os municípios que formam o território do Açu-Mossoró.

Em relação ao município de Mossoró, cidade polo do território e local onde se concentrou a instalação da indústria petrolífera, a análise da evolução do IDH não apresentou números relevantes, até mesmo por já contar com uma infraestrutura já estabelecida.

Porém, verificou-se que a cidade em questão passa por uma intensa crise no setor de petróleo e gás, afetando diversos setores da economia local, como exposto. Viu-se que apesar de a cidade ter aumentado a participação dos recursos voltados para investimentos, ainda assim se ressentiu com os efeitos da diminuição das atividades da indústria petrolífera no local.

De fato, vários setores da economia local apresentam números negativos, desde o desaquecimento do setor do petróleo em Mossoró, sendo que este insumo sequer chegou a esgotar.

Embora a atividade permaneça um segmento de grande importância para a cidade, percebe-se que desde já devem ser envidados esforços na diversificação da economia, para que esta não continue refém da atividade petrolífera.

O legado do petróleo ainda pode ser benigno e se refletir positivamente nas gerações vindouras (conforme determina a Constituição Federal de 1988), passando ao largo dos legados deixados pelos outros ciclos que movimentaram a economia de determinados locais no Brasil.

Mas para isso, é essencial que os recursos decorrentes dos *royalties* sejam, obrigatoriamente, alocados em áreas prioritárias, conforme a mais nova legislação que regulamenta a matéria.

Temos, porém, que as áreas devem ser mais abrangentes. Embora educação e saúde sejam primordiais para o bem estar de uma população, áreas que historicamente sempre foram

objeto da vinculação dos royalties também devem ser contempladas, como infraestrutura e preservação do meio ambiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Atlas de energia Elétrica do Brasil. 2ª ed. Brasília: ANEEL, 2005.

AGENCIA NACIONAL DO PETROLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis - 2011**. Rio de Janeiro: ANP, 2011.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo : Malheiros Editores, 2008.

ALVES, Victor Rafael Fernandes. **Aplicação dos royalties de petróleo e a garantia constitucional do desenvolvimento sustentável**. UFRN. Dissertação. 2011.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campos, 1992.

BOZZELI, Reinaldo Luiz; CORREIA DA SILVA, Juliana Marsico; SANTOS, Laísa Freire dos; LOPES, Alexandre Ferreira. **Impactos Ambientais da Exploração e Produção de Petróleo na Bacia de Campos, RJ**. Disponível em <
<http://www.projetopolen.com.br/materiais/artigos/Impactos%20Ambientais%20da%20Exploracao%20e%20Producao%20de%20Petroleo%20na%20Bacia%20de%20Campos,%20RJ..pdf>
 >. Acesso em 20/10/2012.

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

BRASIL, República Federativa. **Resolução CONAMA nº 001**, de 23 de janeiro de 1986.

BRASIL. Lei nº. 9.478, de 06 de ago. 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] República Federativa do Brasil**. Brasília, 07 de ago. de 1997.

BREMAEKER, François E. J. de. **Em busca da equidade através do Programa Territórios da Cidadania**. disponível em: <
http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/03730374-0A24-AD7D-900F43D432878E8406012010084414.pdf&i=936>. Acesso em 15 de maio de 2014.

BUCHÉB, José Alberto. **Direito do Petróleo: A regulação das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina: 2006.

CARRAZA, Roque. **Natureza jurídica da compensação financeira pela exploração de recursos minerais. Sua manifesta inconstitucionalidade**. São Paulo: Max Limonad, 1995.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. DIEGUEZ

DOWBOR, Ladislau. **Interiorização do Desenvolvimento: IDH Municipal 2013**. Disponível em < <http://dowbor.org/2013/10/ladislau-dowbor-interiorizacao-do-desenvolvimento-idh-municipal-2013-setembro-20132p.html/>>. Acesso em: 23 de dezembro de 2013.

FEIJÓ, Ricardo L. C. **O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: um estudo sobre seus custos e benefícios**. *Pesquisa e Planejamento Econômico* (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 35, n. 3, p. 379-416, 2005.

FENKER, Eloy. **Impacto Ambiental e Dano Ambiental**. Disponível em <<http://noticias.ambientebrasil.com.br/artigos/2007/12/24/35501-impacto-ambiental-e-dano-ambiental.html>>. Acesso em 04 de julho de 2013.

GALDINO, Carlos Alberto Bezerra. **Passivo Ambiental e o setor de exploração de petróleo em terra: abordagem teórica e percepção institucional dos impactos ambientais causados na atividade**. Dissertação, UFRN, 2003.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Carlos Jacques Vieira. **O Marco Regulatório da Prospecção de Petróleo no Brasil: o Regime de Concessão e o Contrato de Partilha de Produção**. Disponível em:< http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD55-CarlosJacquesVieira.pdf>. Acesso em: 02 de outubro de 2012.

GUERRA, S. M. G. e HONORATO, F. **A lei do Petróleo e a Renda Petrolífera no Brasil** – Universidade Estadual de Campinas, 2004.

LIMA, Haroldo. **Petróleo no Brasil: a situação, o modelo e a política atual**. Rio de Janeiro : Synergia, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18ª ed. São Paulo : Malheiros, 2010.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7ª. ed. São Paulo: Scipione, 2010.

MANOEL, Cácio Oliveira. **Disciplina Jurídica dos Royalties de Petróleo no ordenamento Jurídico Brasileiro**. Monografia. UFRN. 2003.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. **Comentários à Lei do Petróleo**. São Paulo: Atlas, 2000.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. Brasília: MDA/SDT – CONDRAF, 2005.

_____. **Sistema de Informações Territoriais**. Disponível em <http://sit.mda.gov.br>. Acesso em 13 de agosto de 2013.

_____. Territórios da Cidadania, 2007. Disponível em http://www.cpact.embrapa.br/forum/11_06_07.pdf . Acesso em 12 de agosto de 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito Regulatório**. Rio de Janeiro: Editora Renovar. 2003.

NUNES, Emanuel Márcio; GONDIM, M. F. R.; GODEIRO, K. F.; OLIVEIRA, I. A. de; GOIS, B. V. **O Índice de Capacidades Institucionais (ICI) como mecanismo da Gestão Social e da Governança nos Territórios Rurais**. Planejamento e Políticas Públicas, v. 42, p. 301-330, 2014.

NUNES, Emanuel Márcio; SCHNEIDER, S. **Reestruturação Agrícola, Instituições e Desenvolvimento Rural no Nordeste: a diversificação da agricultura familiar do Polo Açu-Mossoró (RN)**. Revista Econômica do Nordeste, v. 44, p. 601-626, 2013.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil. Teoria Geral das Obrigações**. 23º ed. Rio de Janeiro : Forense, 2010.

REVISTA EXAME.COM. **As Prefeituras Fazem a Festa com os Royalties do Petróleo**. Disponível Em < [HTTP://EXAME.ABRIL.COM.BR/REVISTA-EXAME/EDICOES/1022/NOTICIAS/A-FESTA-DOS-ROYALTIES?PAGE=1](http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1022/noticias/a-festa-dos-royalties?page=1)>. Acesso em 20/10/2012.

RIBEIRO, J. L. D. Diretrizes para elaboração do Referencial Teórico e Organização de Textos Científicos. In: **Anais do Seminário de Pesquisa II**, Porto Alegre – RS, PPGEF / UFRGS, abril de 2007.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágios e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalho de conclusão, dissertações e estudos de casos**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROMÃO, F. L. **Pré-sal, royalties e Fundo Social: Desafios e Controle**. 2º SEMINÁRIO - Pré-Sal e a Nova Lei do Petróleo desafios e possibilidades. MGiora, São Paulo, 2011.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia Científica: a construção do conhecimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SARLETT, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 6ªed. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2006.

SERRA, Rodrigo Valente. **Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobre financiamento das esferas de governo locais: evidências e sugestões para correção de rumo**. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A130.pdf>>. Acesso em: 05 de outubro de 2012.

SERRA, Rodrigo Valente. **Contribuições para o debate acerca da repartição dos royalties petrolíferos no Brasil**. Tese. Unicamp. 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32ª ed. Malheiros: São Paulo, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari. Regime Jurídico do Setor Petrolífero. In: **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2002.

TORRONTÉGUY, Alessandra Fölzke. **A Aplicação dos Royalties do Petróleo e a Efetividade dos Direitos Sociais**. Dissertação. Faculdade de Direito de Vitória. 2009.

UNGER, R. M. **O Desenvolvimento do Nordeste como projeto nacional: um esboço**. Secretaria de Assuntos Estratégicos / Presidência da República. Brasília, Março de 2008.

http://www.guiahospedagem.com/hospedagens.php?hoteis_e_pousadas_em=rn-portodomangue. Acesso em 16 Jun. 2014

http://www.tripadvisor.com.br/Attractions-g2349823-Activities-Areia_Branca_State_of_Rio_Grande_do_Norte.html Acesso em 16 Jun. 2014

http://www.guiahospedagem.com/hospedagens.php?hoteis_e_pousadas_em=rn-pendencias. Acesso 16 Jun. 2014

<http://www.achetudoeregiao.com.br/rn/mossoro/localizacao.htm> Acesso em 16 Jun. 2014.