

A INFLUÊNCIA DO RECEBIMENTO DE ROYALTIES DO PETRÓLEO NAS FRAGMENTAÇÕES TERRITORIAIS NAS BAIXADAS LITORÂNEAS, RJ

THE INFLUENCE OF RECEIPT OF ROYALTIES ON PETROLEUM BY THE TERRITORIAL FRAGMENTATIONS OF THE 'BAIXADAS LITORÂNEAS' IN THE RIO DE JANEIRO COAST

NATHAN DA SILVA NUNES

Universidade do Estado do Rio de Janeiro
nunessnathan@gmail.com

RESUMO. No Brasil, há anos ocorre uma incessante disputa pelas receitas oriundas do setor petrolífero, ocorrendo nas escalas do município, do estado ou do país como um todo. A partir da Constituição Federal de 1988, que previa maior autonomia aos municípios, passa a haver uma crescente demanda por emancipações (em 1980, de acordo com o IBGE, o país possuía 3.974 municípios, enquanto em 1996 já eram 4.987), que veem nos *royalties* do petróleo uma oportunidade de autonomia frente ao costumeiro descaso das sedes municipais. Neste contexto, o estado do Rio de Janeiro destaca-se, apresentando desde o início da década de 1990 a valorização do setor como um dos principais de sua economia, o que faz com que diversos municípios tornem-se reféns desta fonte de receita, tornando os poderes econômicos e territoriais, objeto de disputa até hoje. A mesorregião das Baixadas Litorâneas apresenta exemplos singulares ontem e hoje (Rio das Ostras e Armação dos Búzios, já emancipados, enquanto Barra de São João e Tamoios lutam por seu grito de liberdade), o que permite o estudo histórico da questão das fragmentações territoriais como aliado à percepção de perspectivas futuras para os embates que se anunciam.

PALAVRAS-CHAVE. ROYALTIES, PETRÓLEO, FRAGMENTAÇÃO TERRITORIAL.

ABSTRACT. In Brazil, there has been huge competition for revenues from the oil sector, occurring in the scales of the municipality, the state or the country as a whole. From the 1988 Federal Constitution, which provided greater autonomy to municipalities, there is a growing demand for emancipation (in 1980, according to the IBGE, the country had 3,974 municipalities, while in 1996 they were already 4987), who see the royalties on oil an opportunity to autonomy from the customary neglect of municipal seats. In this context, the state of Rio de Janeiro stands out, showing since the early 1990s the appreciation of the sector as a key to its economy, causing many municipalities become hostages of this revenue source, making control of the economy and territory objects of contention today. The region of *Baixas Litorâneas* presents unique examples yesterday and today (*Rio das Ostras* and *Armação dos Búzios* already emancipated, while *Barra de São João* and *Tamoios* fight for their freedom), which allows the historical study of the question of territorial fragmentation as an ally for the perception of future prospects for the clashes that lie ahead.

KEYWORDS. ROYALTIES, OIL, TERRITORIAL FRAGMENTATION.

INTRODUÇÃO

A mesorregião das Baixadas Litorâneas está situada no estado do Rio de Janeiro, constituindo-a atualmente dez municípios, a saber: Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Silva Jardim (pertencentes à microrregião da Bacia de São João), Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia e Saquarema (pertencentes à microrregião dos Lagos).

Nota-se no território fluminense, a partir do fim da década de 1980 uma verdadeira febre emancipatória, fenômeno com desdobramentos na região em análise. Rio das Ostras (emancipado de Casimiro de Abreu em 1992) e Armação dos Búzios (emancipado de Cabo Frio em 1995),

por constarem nos últimos anos nas listas dos que mais recebem verbas compensatórias do setor petrolífero (TCE-RJ), instigam a presente pesquisa, que apresenta algumas considerações sobre o papel dos *royalties* provenientes da exploração do petróleo neste fenômeno, utilizando o conceito geográfico de território para fundamentá-la teórico-conceitualmente, para que se possa compreender o processo de fragmentação territorial ocorrido nas Baixadas Litorâneas na década de 90 e os movimentos emancipatórios surgidos nos últimos anos.

Para seu desenvolvimento, foram realizados processos metodológicos desde a busca de publicações acadêmicas sobre as temáticas emancipações e *royalties*, bem como obtenção de dados em órgãos oficiais, como o IBGE e o TCE-RJ. Por fim, foi realizado trabalho de campo nos municípios de Casimiro de Abreu e Rio das Ostras, com objetivo de colher informações junto à população local sobre as transformações ocorridas após o processo de fragmentação, as insatisfações atuais e as possibilidades propostas por eles para a resolução dos problemas.

O CONCEITO DE TERRITÓRIO

Para que se inicie a abordagem aqui proposta, é necessário apresentar o viés pelo qual será tratado o conceito chave desta pesquisa: território. Atualmente, este conceito nem sempre aparece vinculado à noção de Estado, como em outros períodos, e isso se dá pelo entendimento recente de que existem territórios que não são subordinados de forma direta ao Estado (SILVA, p. 19). Nesta pesquisa, o papel estatal não é ignorado, aparecendo ainda como um dos atores principais na dinâmica de emancipações na mesorregião das Baixadas Litorâneas, mas dividindo a cena com outros atores, estes desvinculados dos organismos político-administrativos. Souza (2013, p. 98-99) critica a pouca atenção dada pelos geógrafos aos movimentos emancipatórios, devido à velha prática de se pensar território e espaço geográfico como sinônimo ou tratando território como imprescindivelmente vinculado ao Estado Nação e suas subdivisões.

Corroborando com esta concepção mais ampla do conceito, Raffestin (1993) diz que “território é o resultado da ação de um ator em qualquer nível, do Estado ao indivíduo, passando por todas as organizações pequenas e grandes”. E é esta amplitude que se busca aqui, valorizando a construção de organizações pró ou contra as emancipações, tanto através de segmentos institucionalizados quanto de cada cidadão individualmente. Cabe a esta pesquisa, portanto, utilizar-se desta visão mais ampla do conceito de território (não abandonando a importância dos governos municipais), entendendo-o como possuidor de três facetas: área, poder e fronteira (SILVA, p. 22), o que não permitirá cair no reducionismo e terminar por “coisificá-lo” (SOUZA, 2013, p. 90).

Apresentadas as motivações para desassociar território da forma genérica como foi tratado (e ainda é em parte), é necessário apresentar a definição que norteia este trabalho. Desta forma, território é, segundo Souza (2010, p. 78), “fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder”, definição complementada por Cigolini e Cachatori (2012) para a compreensão do fenômeno aqui analisado, ao expor que “o conceito incorpora sempre a relação entre sociedade e espaço, fundamental para compreensão dos processos de compartimentação do território”.

OS ROYALTIES E SUA IMPORTÂNCIA PARA O ESTADO

Os *royalties* do petróleo podem ser definidos como uma compensação financeira para os municípios afetados pelos impactos da exploração petrolífera. Compensação esta que representa para alguns municípios cerca de metade de sua receita anual, como no caso de Casimiro de Abreu (47% em 2012, de acordo com o TCE-RJ).

Não por acaso, a temática é alvo de divergências políticas constantes, criando cenários como o verificado em 2012, quando os estados produtores travaram verdadeira guerra contra os demais, que defendiam a divisão dos *royalties* entre todas as unidades federativas brasileiras. Diferentemente do que deveria ocorrer, os debates em Brasília foram centrados majoritariamente em discussões extremamente rasas, que não davam à população qualquer base para desenvolver opinião mais consistente.

Observou-se também como o poder público se utiliza da população para atingir seus objetivos, que neste caso era gerar comoção através do medo. Harvey (2005, p.81) nos auxilia quando diz que “os interesses de classe são capazes de ser transformados num ‘interesse geral ilusório’”, o que posteriormente foi ilustrado com a cena de milhares de pessoas nas ruas da capital fluminense, reivindicando o que Governador, prefeitos, senadores e deputados lhes disseram ser o correto: a manutenção da forma de divisão verificada na ocasião, para que o estado do Rio de Janeiro não “quebrasse” e isto gerasse implicações graves para seu povo (ou parte dele, aquela parcela mais beneficiada pelas ações estatais).

Certamente esta parcela populacional que dominou as ruas da capital fluminense não é, em sua maioria, constituinte das classes sociais mais beneficiadas com as intervenções urbanas oriundas da aplicação dos *royalties*. As noções de justiça e direito, novamente de acordo com Harvey (2005, p.81) são deturpadas e mostradas a toda população como isentas de qualquer interesse de classe específico, a fim de moldar ideias e ações da sociedade como um todo.

FRAGMENTAÇÕES TERRITORIAIS NAS BAIXADAS LITORÂNEAS

A região de governo das Baixadas Litorâneas tem em tempos pretéritos e no presente vivenciado constante jogo de forças entre sedes municipais e distritos, não apenas de representantes governamentais entre si, mas principalmente através de grupos sociais compostos por moradores que se veem prejudicados pelo descaso do poder público, organizando-se assim para lutar e obter poder com a emancipação de seu território e possibilidade de gerir recursos provenientes do setor petrolífero.

A temática das emancipações voltou à tona após a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando “a criação de municípios se intensificou no Brasil, formando um território muito mais recortado por unidades políticas locais” (CIGOLINI; CACHATORI, 2012). Para evidenciar as causas que levaram ao início dos processos emancipatórios nessa região, é preciso destacar que a força da indústria petrolífera na Bacia de Campos, juntamente com a expansão da BR-101, ligando a capital ao interior (RIBEIRO; O’NEILL, 2012), foi responsável por alçar as Baixadas Litorâneas a um novo patamar econômico, fazendo com que diversas economias municipais passassem a se

basear em atividades relacionadas ao petróleo. Porém, apesar de o início das atividades datar da década de 1970, Morais (2010, p. 252) aponta que:

somente a partir da década de 1990 a região assumiu um papel de relevância nacional. A atividade petrolífera despontou como motor propulsor da economia regional, assumindo um importante papel nos índices econômicos fluminenses. (MORAIS, 2010, p. 252)

Os crescentes repasses, porém, não eram distribuídos de forma satisfatória na forma de investimentos dentro de diversos municípios, o que gerou o início dos descontentamentos internos, pois segundo Morais (2010),

sedes distritais distantes das cidades se viam excluídas no que diz respeito ao repasse dessas receitas. Isso aconteceria porque os núcleos urbanos concentravam tais receitas, não as repassando aos distritos mais isolados. (p. 247)

Nesse contexto, emergem as disputas territoriais entre sedes municipais e distritos que, por sua localização privilegiada, eram responsáveis pela maior parcela de *royalties* e participações especiais recebidos. Tais disputas tiveram como resultado nas Baixadas Litorâneas a fragmentação territorial, com as emancipações de Rio das Ostras e Armação dos Búzios na década de 1990.

O então distrito de Rio das Ostras viu a possibilidade de crescimento populacional e econômico a partir da instalação da Petrobrás em Macaé, o que além de levar para a região recursos diretamente, ainda proporcionou de forma secundária a expansão turística para a Região dos Lagos. Informações quantitativas obtidas ajudam a compreender o papel da emancipação para a liberdade de crescimento do município, já que desde sua emancipação político-administrativa, que ocorreu em 10 de abril de 1992, seu crescimento populacional é considerado o maior do interior do Estado, cerca de 10% ao ano (CENSOS DEMOGRÁFICOS, 2000-2010).

Armação dos Búzios, por sua vez, sempre despontou no estado como excelente destino turístico, tendo este atrativo explorado sucessivamente pelas administrações municipais de Cabo Frio, o que não vinha acompanhado de investimentos para a melhoria de serviços básicos. Apesar disso os poderes institucionalizados trabalharam incessantemente para a valorização imobiliária no distrito, beneficiando as camadas mais abastadas, em detrimento da população local, que via o custo de vida se elevar. Com isso, a parcela populacional menos beneficiada promoveu o início das reivindicações por respeito e autonomia, que culminaram na emancipação no ano de 1995.

Após mais de duas décadas, ambos os municípios seguem destacando-se quanto ao recebimento de receitas vindas do setor petrolífero (TABELA 1, página a seguir), o que, ao menos no âmbito econômico, mostra ter sido compensatório todo o esforço para tornarem-se independentes.

Estes dois exemplos são elucidativos quanto ao prejuízo que muitos distritos tem enquanto estão “presos” aos municípios de origem, não apenas quanto ao seu desenvolvimento econômico, mas principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento social, com a transformação das verbas petrolíferas em benefício real para suas populações, que frente ao descaso ficam horrorizadas ao perceber o destino obscuro que muitas vezes é dado a estas receitas. Tomando como exemplo os casos de sucesso na região, nos últimos anos ressurgem as reivindicações por autonomia territorial,

novamente tendo como recorte Casimiro de Abreu e Cabo Frio, nesse novo cenário com as propostas de emancipação partindo dos distritos de Barra de São João e Tamoios, respectivamente.

TABELA 1 - Distribuição dos royalties no Estado do Rio de Janeiro (2007-2011 / R\$ milhões)

MUNICÍPIO	2007	2008	2009	2010	2011
Campos dos Goytacazes	386.812	559.005	419.628	482.061	559.270
Macaé	289.542	406.961	294.572	356.017	410.494
Cabo Frio	116.805	144.061	95.662	119.183	142.625
Rio das Ostras	116.009	162.045	117.771	135.027	164.828
Quissamã	77.686	101.086	65.922	72.561	78.899
Rio de Janeiro	60.364	66.221	44.734	59.716	75.700
Angra dos Reis	51.988	87.901	66.117	82.904	83.842
Niterói	46.668	50.914	33.957	41.932	63.728
Casimiro de Abreu	44.920	56.882	39.162	48.114	61.358
Armação dos Búzios	41.949	56.152	36.188	43.859	50.326
Total estadual	1.735.204	2.477.092	1.872.103	2.233.055	2.654.051

Fonte: Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

Há em Barra de São João uma vontade popular para que o distrito repita o ocorrido com o município vizinho e conurbado, Rio das Ostras, e emancipe-se de Casimiro de Abreu. Em recente pesquisa de campo realizada no distrito, foi possível perceber a uniformidade da população residente (nas mais variadas classes sociais e faixas etárias) em seu discurso revoltoso. Porém, chamou atenção nas proposições formuladas pelos moradores a divergência de opiniões, pois muitos deles querem além da fragmentação de seu território em relação a Casimiro de Abreu, a fusão com Rio das Ostras, já que este município apresenta crescimento populacional e econômico expressivo e por isso é dotado de maiores ofertas de comércio e serviços, por exemplo.

Porém, na mesorregião estudada, este não é o único caso, visto que Tamoios, um distrito de Cabo Frio, aguarda, desde 2010, a realização de plebiscito para decidir sobre uma possível emancipação. Bem como Barra de São João, Tamoios é responsável pela maior parte das receitas vindas do setor petrolífero recebidas por seu município (mais de 50%). Através de breve pesquisa na internet é possível encontrar diversos movimentos populares organizando-se pela emancipação. Chamam a atenção práticas propostas por alguns desses grupos, como a transferência do título eleitoral da sede municipal para o distrito, buscando maior peso político, tática divulgada pelo grupo “Tamoios- emancipação: Nós queremos!”. Estabelece-se então um verdadeiro confronto entre o poder municipal institucionalizado e população e grupos políticos distritais para o controle destes territórios tão importantes economicamente aos municípios fluminenses em questão.

Como ficou explícito, é necessária a realização de uma reflexão entre a relação de território e divisão “para entender a criação de municípios no Brasil, já que implica numa concepção jurídico-política do território” (CIGOLINI, 2009), pois “as divisões e subdivisões territoriais, através da conformação dos Estados, municípios e outras configurações, não são apenas uma moldura, um dado passivo, mas constituem um elemento ativo do quadro de vida”. (SANTOS, 2002, p. 34).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Rio das Ostras, populacionalmente (maior taxa geométrica de crescimento do estado entre 2000 e 2010), e Armação dos Búzios, com seu potencial turístico, apresentam-se como municípios de destaque na mesorregião onde estão inseridos, servindo ainda como espelhos para outros distritos que, atualmente, se veem também prejudicados por suas sedes municipais.

Os resultados obtidos pelos municípios analisados nesta pesquisa podem servir futuramente como argumento para localidades como Barra de São João e Tamoios, que se manifestam contrariamente à ausência de investimentos do poder público em seu território, iniciando movimentos em busca de autonomia.

Cabe a nós pesquisadores observar os desdobramentos deste fenômeno, para que posteriormente haja a compreensão dos aspectos envolvidos nesta “queda de braço” que ocorre entre municípios que desejam os *royalties* do petróleo.

REFERÊNCIAS

- CIGOLINI, A. A. *Território e Criação de Municípios no Brasil: Uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço*. Tese de Doutorado em Geografia. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.
- CIGOLINI, Adilar Antonio; CACHATORI, Thiago Luiz. *Análise do processo de criação de municípios no Brasil. XII Colóquio Internacional de Geocrítica*. Bogotá, 2012.
- HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- MORAIS, Alex Pereira de. Considerações sobre o papel dos royalties e participações especiais de petróleo e gás sobre a economia dos municípios confrontantes com a Bacia de Campos. In: MARAFON, Glaucio José; RIBEIRO, Miguel Angelo (orgs.) *Revisitando o Território Fluminense III*. Rio de Janeiro: Gramma, 2010. P. 243-273.
- Operação Cidadania, protesto eficaz troque seu título e faça Tamoios maior*. Disponível em <tamoiosemancipacaoja.blogspot.com.br/2013/06/operacao-cidadania-protesto-eficaz.html>. Acesso em 27 de Agosto de 2014.
- RAFFESTIN, C. *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- RIBEIRO, Miguel Angelo; O'NEILL, Maria Monica Vieira Caetano. Considerações sobre a dinâmica populacional fluminense: Contrastes entre a Metrópole e o Interior. In: MARAFON, Glaucio José; RIBEIRO, Miguel Angelo (orgs.) *Revisitando o Território Fluminense IV*. Rio de Janeiro: Gramma, 2012. p. 199-228.
- SANTOS, M. *O País distorcido*. São Paulo: Publifolha, 2002.
- SILVA, Jan Carlos da. O conceito de território na Geografia e a territorialidade da prostituição. In RIBEIRO, Miguel Angelo; OLIVEIRA, Rafael da Silva (orgs.). *Território, sexo e prazer*. Rio de Janeiro: Gramma, 2011. P.19-44.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: Sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná E. de et al. (orgs.). *Geografia: Conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. P. 77-116.
- _____. *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Estudos Socioeconômicos dos Municípios – Edições: 2011 a 2013*. Disponível em <www.tce.rj.gov.br> acesso em 9 de maio de 2014.