

PETRÓLEO, ROYALTIES E DESENVOLVIMENTO: O CASO DE PIRAMBU-SE

Iargo de Souza Santos¹; Jhonatas Ramos Macario de Araújo²; Israel Ivison Moreira Santos³;
Karoline Dantas Ribeiro⁴

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar o processo de desenvolvimento em um município sergipano caracterizado como um território petrorentista, uma vez que sua economia é muito dependente dos royalties de petróleo que recebe. Apesar da relevância das participações petrolíferas na receita não há atividade econômica vinculada a este segmento industrial no município de Pirambu/SE. A atividade que gera a maior parte dos empregos na localidade é a pesca artesanal e os indicadores socioeconômicos municipais são piores que os indicadores médios do Estado. De modo que Pirambu é um município com uma receita alta, mas com a maior parte da população vivendo em condições precárias, sobretudo nos povoados. Este contexto levou a constituição de um projeto executado pela Universidade Federal de Sergipe, denominado Observatório Social dos Royalties, que busca estimular o debate do controle social destes recursos neste município. Esta pesquisa foi desenvolvida por estudantes de graduação em Economia no âmbito de um programa de pesquisa e extensão que inclui o observatório. Os procedimentos metodológicos utilizados neste estudo foram a pesquisa bibliográfica, a observação das reuniões com lideranças das comunidades e a estatística descritiva.

Palavras-chave: royalties - Pirambu - desenvolvimento

1. INTRODUÇÃO

Apresentamos no presente artigo a primeira síntese após um ano de pesquisa e extensão junto aos moradores do município de Pirambu, que compõe o Grupo de Trabalho do Observatório

¹ Graduando do curso de Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Bolsista de Iniciação Científica do Observatório Social dos Royalties, sob orientação da Prof^a. D.ra Christiane Senhorinha Soares Campos, pelo Programa de Educação Ambiental com Comunidades Costeiras (PEAC-UFS). (iargocorreia@gmail.com)

² Graduando do curso de Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Bolsista de Iniciação Científica do Observatório Social dos Royalties, sob orientação da Prof^a. D.ra Christiane Senhorinha Soares Campos, pelo Programa de Educação Ambiental com Comunidades Costeiras (PEAC-UFS). (jhmacario@academico.ufs.br)

³ Graduando do curso de Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Bolsista de Iniciação Científica no projeto O desenvolvimento capitalista no campo e a atualidade das categorias marxistas no debate do desenvolvimento econômico e da questão agrária, sob orientação da Prof^a. Dr^a. Christiane Campos. (israel.ivison@hotmail.com)

⁴ Graduando do curso de Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Bolsista de Iniciação Científica no projeto O desenvolvimento capitalista no campo e a atualidade das categorias marxistas no debate do desenvolvimento econômico e da questão agrária, sob orientação da Prof^a. Dr^a. Christiane Campos. (karolinedantasribeiro@gmail.com)

Social dos Royalties⁵. O GT do OSR atua no município desde sua conformação, em 2014, reunindo moradores da sede e principalmente de sua Zona Rural. A atuação tem sido marcada pela construção de diagnósticos participativos acerca da situação socioeconômica do município, por campanhas e divulgação do volume de royalties e participações especiais recebidos e pela necessidade da transparência e controle social no uso desses recursos. No último período o Grupo de Trabalho esteve dedicado à coleta de assinaturas para apresentar junto a Câmara de Vereadores um projeto de lei de iniciativa popular para criação do Conselho Municipal dos Royalties, que prevê a participação de representantes do poder público e de membros eleitos pela comunidade.

Buscamos, portanto, dar continuidade ao esforço de caracterização qualitativa do impacto dos royalties e participações especiais do petróleo e gás no desenvolvimento do município, iniciado em planos de trabalhos anteriores do OSR. Trazemos inicialmente a conceituação de desenvolvimento que tomamos como referência. Em seguida, apresentamos uma breve contextualização da evolução da legislação que normatiza a distribuição de royalties no Brasil, passando então aos aspectos da inserção do município de Pirambu como produtor de petróleo, para, então, transcorrer a análise do volume de royalties recebidos e dos indicadores sociais do município. Por fim apresentamos algumas conclusões iniciais e apontamentos para continuidade da pesquisa.

2. DESENVOLVIMENTO: um breve debate conceitual

Bresser-Pereira (2006) caracteriza o desenvolvimento como um fenômeno histórico que ocorre nos países que sofreram uma revolução capitalista. Ele o caracteriza como um processo sistemático de acumulação de capital e da incorporação do progresso técnico ao trabalho e ao capital, o que proporciona a elevação sustentável da produtividade, levando concomitantemente ao aumento dos salários e dos padrões de consumo de uma população.

⁵ O Observatório Social dos *Royalties* é um subprojeto incluído no Programa Ambiental com Comunidades Costeiras – PEAC, exigido pelo Ibama como condicionante do licenciamento ambiental para exploração offshore de petróleo pela Petrobrás. OSR atende às diretrizes propostas na Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA N° 01/10 para execução dos Programas de Educação Ambiental, em sua Linha de Ação B – Controle social da aplicação de royalties e de participações especiais da produção de petróleo e gás natural: apoiar um público diversificado, no acompanhamento, na divulgação e na discussão pública em torno da distribuição e da aplicação dos recursos financeiros das participações governamentais (royalties e participações especiais) pelo poder público municipal. O PEAC é executado pela Universidade Federal de Sergipe.

Em linhas gerais o autor define desenvolvimento como “ (...) um processo de transformação que implica mudanças nos três níveis ou instancias de uma sociedade: estrutural, institucional e cultural” (BRESSER-PEREIRA, 2006, pg. 9).

Bresser-Pereira (2006) destaca ainda que o desenvolvimento econômico é resultado da elevação dos níveis de educação, saúde e da competência tecnológica dos trabalhadores, e da transferência desta última para os campos com maior conteúdo técnico o que resultará em salários maiores. No entanto, entende que este processo não ocorre espontaneamente, requer a participação do Estado realizando sua condução.

O desenvolvimento econômico é fruto do sistema capitalista injusto e desequilibrado no curto prazo, mas dinâmico e eficiente, que é coordenado pelo Estado enquanto organização e principalmente enquanto conjunto de instituições entre as quais o mercado é a principal. É fruto histórico de uma estrutura econômica e social em permanente transformação, que começou como um capitalismo da burguesia e do capital físico, mas hoje é cada vez mais um capitalismo dos profissionais e do capital humano ou do conhecimento. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.6)

Para Bresser-Pereira (2006), o Estado tem duas funções: A primeira é a sua característica de instituição organizacional, responsável pela legislação e tributação de uma nação. A segunda é o Estado como uma instituição normativa, capaz de fazer a ordenação jurídica de um país.

Na perspectiva do autor após o início do processo de desenvolvimento econômico em uma sociedade, este, costuma se auto sustentar, uma vez que, no sistema capitalista os instrumentais do mercado são compostos por incentivos para a progressiva acumulação de capital e de novas tecnologias. Neste sentido, Bresser-Pereira (2006) analisa o desenvolvimento como um fenômeno que, ainda que injusto no curto prazo, resulta no longo prazo em melhores condições de vida para o conjunto da população.

Em uma perspectiva analista bem distinta Jorge Montenegro Gómez (2002) entende o desenvolvimento econômico como instrumento ideológico para justificar ações do capital em determinadas regiões.

Como propõe G. E. Reyes, o desenvolvimento compreende hoje uma tripla condição: social, no sentido de acesso à educação, moradia, serviços de saúde, alimentação, uso racional e sustentável dos recursos e respeito da cultura e tradições no seu entorno social; econômico, em relação às oportunidades de emprego, satisfação, como mínimo, das necessidades básicas e uma boa

distribuição da riqueza; e político, a respeito da legitimidade não só em termos legais, mas também em termos de prover à maioria da população de benefícios sociais. GÓMEZ (2002, p. 4 apud Reyes, 2001)

Para Gómez (2002), é esta interpretação que abre margem para o desenvolvimento local ter importância. Segundo o autor, é o foco na qualidade de vida, na diversificação produtiva e na participação que este tipo específico de desenvolvimento apresenta como discurso. Além de uma nova faceta, a incorporação da base territorial.

De fato, a maior parte dos investimentos capitalistas que são implantados o fazem sob a retórica do desenvolvimento, apontado como bom para tudo e para todos. Este mesmo discurso foi utilizado quando os municípios brasileiros passaram a receber royalties de petróleo em um montante considerável. Neste sentido é que consideramos pertinente evidenciar a contradição deste fenômeno, uma vez que o avanço da acumulação de capital via de regra não se traduz em benefícios para o conjunto da população. Este é o caso de Pirambu em que o desenvolvimento se materializa sob a forma de expansão de renda monetária administrada por políticos e não como resultado do aumento da produção e da produtividade dos fatores. No próximo item se analisa a evolução da legislação de royalties no país que, cada vez mais, possibilita o uso destes recursos para finalidades que não promovem melhorias das condições de vida das populações.

2. ROYALTIES NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Alvo de intensas disputas políticas e jurídicas a respeito sobretudo da forma de suas distribuições entre os entes da Federação, o pagamento de royalties de petróleo é previsto na legislação brasileira desde 1953. Resultado da campanha “o petróleo é nosso”, a lei 2.004/53 instituiu o monopólio estatal do petróleo, criou a Petrobrás e estabeleceu em seu Art. 27 que “a Sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar aos Estados e Territórios onde fizerem a lavra de petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás, indenização correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás”.

A lei em questão recomendava ainda, no parágrafo 4º no artigo citado, que “os Estados, Territórios e Municípios deverão aplicar os recursos fixados neste artigo, preferentemente, na produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias”. O caráter de recomendação e não de vinculação ao uso dos recursos decorrentes do pagamento de royalties estará presente nas

normas que se seguiram e, como veremos, se configura como uma das questões centrais em relação a essas rendas.

Em 1985 há uma alteração da Lei n. 2004/53. Entre outras mudanças, a Lei n. 7453/85 alterou as recomendações para uso dos royalties, orientando que “os Estados, Territórios e Municípios deverão aplicar os recursos previstos neste artigo, preferentemente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio-ambiente e saneamento básico”. Nota-se que o caráter não vinculado foi mantido.

Em 1986, uma nova alteração substituiu o caráter preferencial pela aplicação exclusiva nos itens citados. A partir de 1986, portanto, houve vinculação das receitas dos royalties do petróleo. Porém, essa mudança, que poderia ter se configurado em um salto de qualidade na aplicação desses recursos, durou pouco. A Constituição de 1988, seguida da Lei n. 7.790/1989 reestabeleceram o caráter discricionário da aplicação dos royalties. Alessandra Torronteguy (2011), cujo trabalho resume o ciclo da legislação sobre os royalties explica:

Com o advento da Lei n. 7.990/1989, a vinculação quanto a destinação dos recursos provenientes dos royalties prevista na Lei n. 7.252/1986 não perdurou, pois mesma veio suprimir tal exigência relativa a aplicação dos royalties, deixando de existir vinculação, exceto no que diz respeito à vedação quanto a aplicação dos recursos para pagamentos de dívidas e no pagamento do quadro permanente de pessoal, o que vem prevalecendo até hoje [...] cabe mencionar que, em relação ao pagamento de dívida, o art. 8º da lei 10.195 de 14 de fevereiro de 2001, alterou o art.8º da Lei n. 7990, de 1989, excetuando da vedação o pagamento de dívidas com a União e suas entidades, além de permitir a utilização dos royalties para capitalização de fundo de previdência. (2011, p.41)

Em 1997, foi aprovada a Lei do Petróleo. Sob o número 9.478/1997, a nova norma quebrou o monopólio estatal do petróleo estabelecido em 1953, abrindo caminho para empresas nacionais e estrangeiras operarem no setor. No que tange aos royalties, a alíquota foi ampliada para até 10%, e instituiu as participações especiais devidas por operações que registram alta rentabilidade. Desde então, esse tem sido o principal instrumento normativo para atividade no setor petróleo e gás. Sendo importante destacar também a Lei n. 12.351, de 22/12/2010 que criou o regime de partilha de produção; a Lei nº 12.734, de 30/11/2012 que estabeleceu as novas regras de distribuição e a Lei nº 12.858, de 09/09/2013 da destinação de parte dos royalties para educação e saúde. Importante lembrar que há uma série de ações judiciais, em sua maioria movidas por Estados produtores diretos, que questionam a distribuição dos royalties entre os entes da federação. O Supremo Tribunal Federal pretende julgar de forma definitiva essas ações no dia 29 de abril de 2020.

A discussão acerca dos critérios usados na distribuição dos royalties e a justeza ou não destes, ultrapassa o escopo deste artigo. Nosso interesse com a exposição da legislação é chamar atenção para o fato de que desde o início da exploração de petróleo no Brasil os royalties foram estabelecidos como compensação financeira em decorrência da exploração de um recurso não renovável. A legislação, no entanto, não determinou de forma categórica os critérios de aplicabilidade. A distribuição praticada hoje e disponível para consulta no sítio da Agência Nacional do Petróleo é a seguinte:

Tabela 01: Distribuição de Royalties

Distribuição dos Royalties ⁶				
	5%		Acima de 5%	
	Mar	Terra	Mar	Terra
Estados Produtores	-	70%	-	52,50%
Municípios Produtores	-	20%	-	15%
Municípios c/ instalações de embarque e desembarque	10%	10%	7,50%	7,50%
União - Fundo Social (Capitalização) ¹	20% ¹²³	-	40% ^{123o}	12,50%
União - Fundo Social (Educação e Saúde) ²		-		12,50%
União - Comando da Marinha ³ +MCTI C ^{3o}		-		-

⁶ As participações especiais seguem a seguinte distribuição:

(1) Para recursos provenientes de campos terrestres, 50% são repassados à União, 40% aos estados produtores e 10% aos municípios produtores, conforme determinado pelo art. 50 da Lei 9.478/97;

(2) Para recursos provenientes de campos com declaração de comercialidade anterior a 3 de dezembro de 2012, produção realizada pré-sal e localizados na área definida pelo inciso IV do Art. 2º da Lei 12.351/10 (DARF 3037), 50% destes recursos são destinados ao Fundo Social previsto na mesma lei, 40% aos estados confrontantes com a plataforma continental onde ocorrer a produção e 10% aos municípios confrontantes;

(3) Para recursos provenientes de campos marítimos, exceto pré-sal e cujas declarações de comercialidade tenha ocorrido antes de 3 de dezembro de 2012, 50% são repassados à União, 40% aos estados confrontantes com a plataforma continental onde ocorrer a produção e 10% aos municípios confrontantes, conforme determinado no art. 50 da Lei 9.478/97; e

(4) Para recursos provenientes de campos marítimos com declaração de comercialidade posterior a 3 de dezembro de 2012 (DARF 3990), 50% são repassados à União, 40% aos estados confrontantes com a plataforma continental onde ocorrer a produção e 10% aos municípios confrontantes, conforme determinado pela Lei 12.858/13.

Estados Confrontantes com poços	30%	-	22,50%	-
Municípios confrontantes com poços e respectivas áreas geoeconômicas	30%	-	22,50%	-
Fundo Especial Municípios	8%	-	7,50%	-
Fundo Especial Estados	2%	-		-
Total	100%	100%	100%	100%

¹Declaração de comercialidade anterior 03/12/2012 - Pré-Sal; ²Declaração de comercialidade anterior a 03/12/2012 - demais situações; ³Declaração de comercialidade a partir de 03/12/2012 - qualquer situação

¹Declaração de comercialidade anterior 03/12/2012 - Pré-Sal; ^{3o}Declaração de comercialidade anterior a 03/12/2012 - demais situações; ²Declaração de comercialidade a partir de 03/12/2012 - qualquer situação

Fonte: ANP

3. PETRÓLEO E ROYALTIES EM PIRAMBU

Os campos de exploração de petróleo e gás natural em Sergipe localizam-se na bacia sedimentar Sergipe-Alagoas. Mendes (2012) explica que os estudos geológicos na região datam ainda do século XIX, tendo impulso nos anos de 1940, com a prospecção de petróleo que deu origem a inúmeros mapeamentos. Em 1966 foi descoberto o campo de Carmópolis, maior reserva terrestre do país. O município de Pirambu está localizado na faixa litorânea ao leste do estado de Sergipe

MAPA 3 - SERGIPE - MUNICÍPIO DE PIRAMBU



Município
■ Pirambu

PROGRAMA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL COM COMUNIDADES COSTEIRAS (PEAC)

LABERUR - Laboratório de Estudos Rurais e Urbanos

Coordenação: Eraldo da Silva Ramos Filho

Cartografia: José Cleanderson Santana de Jesus, Jorge Edson Santos

Software de Cartomática: Phlcarto

Base Cartográfica: Philippe Wainez

Executores: FAPESE, UFS

São Cristóvão, Abril de 2018

Lá a exploração inicia-se em 1969, no campo terrestre Aguilhada. Um ano antes, 1968, a Petrobrás iniciava, também em Sergipe, sua primeira experiência de produção em plataforma continental. A exploração do campo de Guaricema. Para Pirambu, a produção offshore ganha importância a partir de 1994 com o início da produção no campo de Tartaruga, cujos royalties de confrontação são 100% para o município.

Vejamos então a evolução das receitas de royalties no município:

Tabela 02: Royalties e Participações Especiais - Pirambu

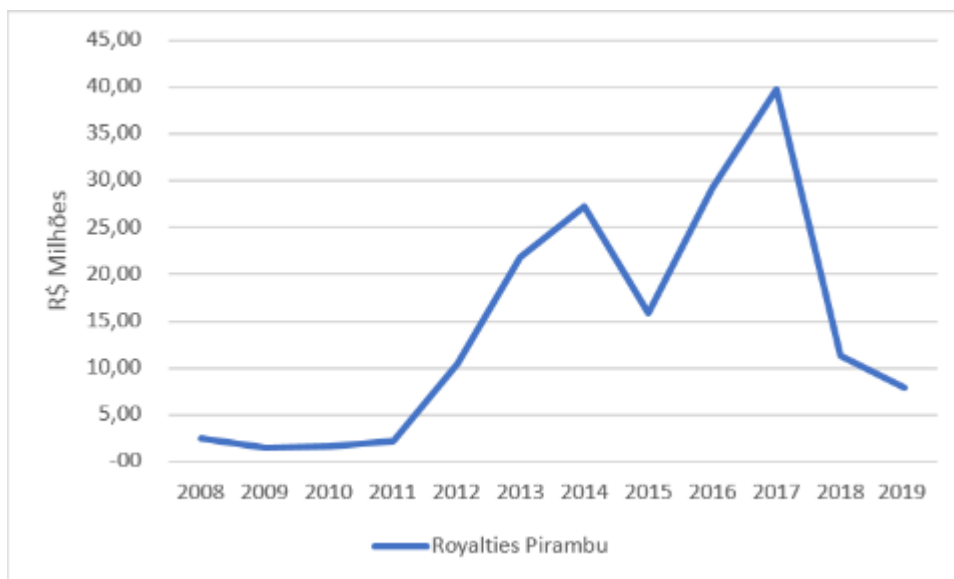
Royalties e PE - Pirambu 2008-2019	
2008	R\$ 2.420.161
2009	R\$ 1.432.622
2010	R\$ 1.612.636
2011	R\$ 2.155.645
2012	R\$ 10.453.597
2013	R\$ 21.810.096
2014	R\$ 27.162.660
2015	R\$ 15.857.902
2016	R\$ 29.157.658
2017	R\$ 39.749.607

2018	R\$ 11.294.818
2019	R\$7.935.300,47

Fonte: ANP, elaboração própria

Nota-se que houve um salto nas rendas a partir de 2012, com seu ápice no ano de 2017 quando o município recebeu quase R\$ 40 milhões. Nesse ano, Pirambu foi a cidade brasileira que mais recebeu royalties.

O gráfico a seguir mostra as variações dos royalties em Pirambu.



Fonte

ANP, elaboração própria.

Ao mesmo tempo que houve um grande incremento no volume de royalties pagos no município, há também grandes variações entre períodos, o que evidência o caráter incerto dessas rendas, condicionadas aos preços internacionais do petróleo e gás natural, à produtividade dos campos e às decisões empresariais. Essas oscilações combinam-se ao elemento previsível dessas rendas: o fato de serem uma compensação pela exploração de um recurso não renovável e, portanto, finitas. Sendo assim, não é razoável que municípios recebedores de royalties dependam dessas rendas.

Uma das formas de medir o grau de dependência dos municípios os royalties recebidos é encontrar a relação royalties/receitas, e assim enxergar o peso das rendas petrolíferas nas disponibilidades orçamentárias.

Tabela 03: Relação Royalties/Receitas - Pirambu - 2013-2018

Ano	Receita Total	Royalties	Royalties/Receitas %
2013	R\$40.084.814,90	R\$ 21.810.096,00	54%
2014	R\$47.398.228,01	R\$ 27.162.659,83	57%
2015	R\$36.570.106,67	R\$ 15.857.902,13	43%
2016	R\$54.259.577,20	R\$ 29.157.658,01	54%

2017*	R\$62.210.113,52	R\$ 39.749.606,72	64%
2018*	R\$39.448.555,24	R\$ 11.294.818,18	29%
2020 ¹	R\$40.000.000,00	R\$9.807.100,00	25%

*Receita Corrente Líquida, os demais Receita Total. ¹Receitas e royalties estimados. Elaboração própria. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, TCE-SE, ANP, Prefeitura Municipal de Pirambu.

Se confirmados os valores estimados para 2020, na média do período, os royalties compõem 47% das receitas do município. Chegou-se aos alarmantes 64% em 2017, e a partir de então a proporção diminuiu, puxada pela queda significativa nos royalties. O restante da composição das receitas é basicamente transferências intergovernamentais, como na maioria das pequenas cidades brasileiras. A receita com arrecadação tributária, por exemplo, segundo o Tesouro Nacional, variou apenas entre R\$ 1,5 milhão e R\$2,4 milhões por ano, no período 2013-2016.

Isto posto, é possível aproximar Pirambu do rol dos municípios petro-rentistas,. Este termo tem sido usado sobretudo para designar municípios do norte-fluminense “que por uma questão exclusivamente de proximidade física com campos petrolíferos ocupam a privilegiada condição de grandes recebedores de rendas petrolíferas, isto sem a necessária presença física dos capitais petrolíferos em seus territórios” (SERRA, TERRA e PONTE, 2006).

A questão que segue então é investigar se essas rendas, que sobrevalorizam o orçamento municipal, ocupando em certos períodos mais de 50% das disponibilidades da administração pública local, têm se refletido em melhoras nos indicadores sociais, na prestação de serviços à população e no desenvolvimento.

3.1 ANÁLISE DOS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS

Localizado 43km ao norte de Aracaju, Pirambu tem suas origens em uma vila de pescadores, no início do século XX. Tornou-se município em 1963. O último censo populacional (IBGE, 2010) indicava uma população de 8369, desses 4.906 na zona urbana e 3.463 na zona rural, distribuídos nos povoados de Lagoa Redonda, Maribondo, Alagamar, Aguilhadas, Aningas, Baixa Grande, Água Boa, Bebedouro e Santa Isabel. A última estimativa do IBGE (2019) indica 9280 habitantes, sem diferenciar população rural e urbana.

O Anuário Socioeconômico de Sergipe (Camargos, Goes e Nobrega, 2017 e 2019) reúne os principais indicadores econômicos e sociais disponíveis para os municípios sergipanos. Nessa compilação registra-se que, em 2014, Pirambu contribuiu com 0,25% do PIB de Sergipe. O PIB local estimado em R\$94,2 milhões era composto por 5,31% Agricultura; 18,63% indústria e 72,42% serviços. Em 2016 houve incremento no PIB, que ficou em R\$ 102,8 milhões,

correspondendo a 0,26% do PIB do Estado. A agricultura respondeu por 4,2%, indústria por 9,8% e serviços por 82,16%. Interessante notar a queda significativa na participação industrial no PIB de Pirambu no período, no entanto, houve aumento das rendas de royalties. No setor agropecuário destacam-se as produções de coco-da-baía, camarão e mangaba, desta última o município é 4º maior produtor no Estado.

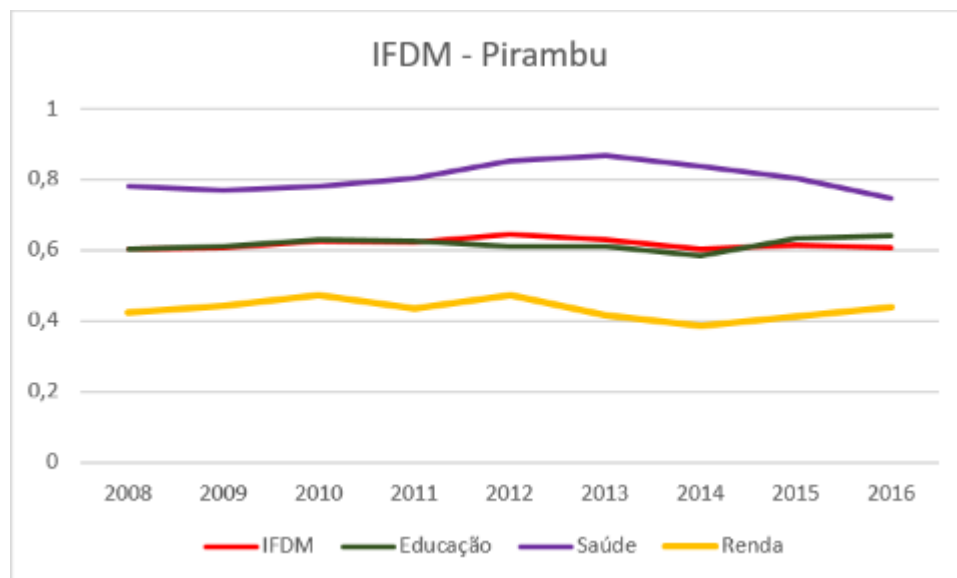
A forte participação dos serviços está relacionada à administração pública. Para se ter uma ideia, de acordo com o Anuário, em 2015 o município registrava 886 vínculos empregatícios, dos quais 700 eram na administração pública. Em 2017, os vínculos eram 727, dos quais 488 na administração pública. A maioria desses servidores são contratados ou ocupam cargos de comissão. Neste ano havia 1043 pessoas ocupadas no município, representando 11,3% da população, com remuneração média nas vagas formais de 2,2 salários mínimos e 53% da população com rendimento mensal de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Ao passo que, em 2018, 1735 famílias eram beneficiadas do Bolsa família.

A atividade econômica tem no setor de serviços a maior parcela do produto interno. A administração pública é o maior empregador, e o nível de ocupação é baixo, ainda menor quando se trata de assalariamento formal. Nesse sentido, podemos dizer que há pouca diversificação na economia local.

Já em relação aos índices de desenvolvimento, podemos observar a evolução do índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que tem como componentes do cálculo os indicadores de longevidade, educação e renda, sendo o valor máximo de desenvolvimento a unidade, e o menor zero. IDHM tem sido medido de forma decenal, e Pirambu apresentou evolução positiva ao longo dos anos. Em 1991, o índice foi 0,379, seguido de 0,460 no ano 2000 e 0,603, em 2010. A questão é que Pirambu seguidamente perdeu posições em relação aos outros municípios sergipanos. Dentre as 75 cidades, em 1991 Pirambu ocupa a 14ª posição, passando à 21ª em 2000 e 30ª em 2010. Sem dúvidas um intervalo de dez anos fragiliza esse indicador que pode não já não ser fiel à realidade atual do município.

Nesse caso, podemos utilizar o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, cuja sua última divulgação diz respeito ao ano de 2016. O IFDM é calculado ponderando indicadores de emprego e renda, educação e saúde. O índice máximo é 1 e o mínimo é 0. E a interpretação sugerida é para os intervalos: 0,0-0,4 = baixo estágio de desenvolvimento; 0,4-0,6 = desenvolvimento regular; 0,6-0,8 = desenvolvimento moderado; 0,8-1,0 = alto estágio de

desenvolvimento. O gráfico a seguir mostra a evolução do IFDM de Pirambu, bem como os índices das variáveis que o compõe.



Fonte:

Firjan, elaboração própria

No ano de 2016, último índice divulgado, o IFDM Pirambu era 0,6091, ou seja, está no limite inferior do intervalo de desenvolvimento regular. Além disso o patamar mais elevado do índice geral foi em 2012. Há uma clara tendência de queda no IFDM Saúde, O IFDM Educação praticamente acompanha o IFDM geral. Chama atenção o IFDM Renda, que é o índice com pior desempenho, ficando inclusive abaixo de 0,4 (baixo estágio de desenvolvimento) em 2014. O baixo desempenho nesse indicador reflete a situação econômica, de ocupação e renda descrita em parágrafos anteriores.

Além dos índices de desenvolvimento calculados por instituições nacionais, o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, TCE-SE, divulga alguns indicadores sobre os municípios Sergipanos, entre eles, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM. Elaborado pelo TCE e Instituto Rui Barbosa, o IEGM reúne indicadores de educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas, e governança em tecnologia da informação, elaborados a partir de dados governamentais, dados das prestações de contas e questionários respondidos pelas gestões municipais, validados pelos órgãos de controle interno dos municípios. Os resultados são apresentados em escala de C a A, onde C - baixo nível de adequação; C - em fase de adequação; B - efetiva; B - muito efetiva; A - altamente efetiva.

O IEGM de Pirambu em 2015 foi C e em 2016, 2017 e 2018 foi C+, ou seja, encontra-se em fase de adequação. O C+ significa que o Índice de Efetividade da Gestão Municipal está entre 50% e 59,9%. Quando observados cada item que compõe o IEGM de 2018, temos: meio ambiente C; cidade C; educação B+, gestão fiscal B; governança em tecnologia da informação C; planejamento C; saúde B+. O quadro que segue mostra distribuição das notas do município para os diferentes indicadores que compõem o IEGM.

Quadro 01: Notas IEGM

ANO	IEGM	Meio Ambiente	Cidade	Educação	Gestão Fiscal	Gov TI	Planejamento	Saúde
2015	C	C	C	C+	C	C	C	B
2016	C+	C	C	C	B+	C	C	B
2017	C+	C	C	B	B	C	C	B
2018	C+	C	C	B+	B	C	C	B+

A = Altamente efetiva IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices componentes com nota A B

B+ = Muito efetiva IEGM entre 75% e 89,9% da nota máxima

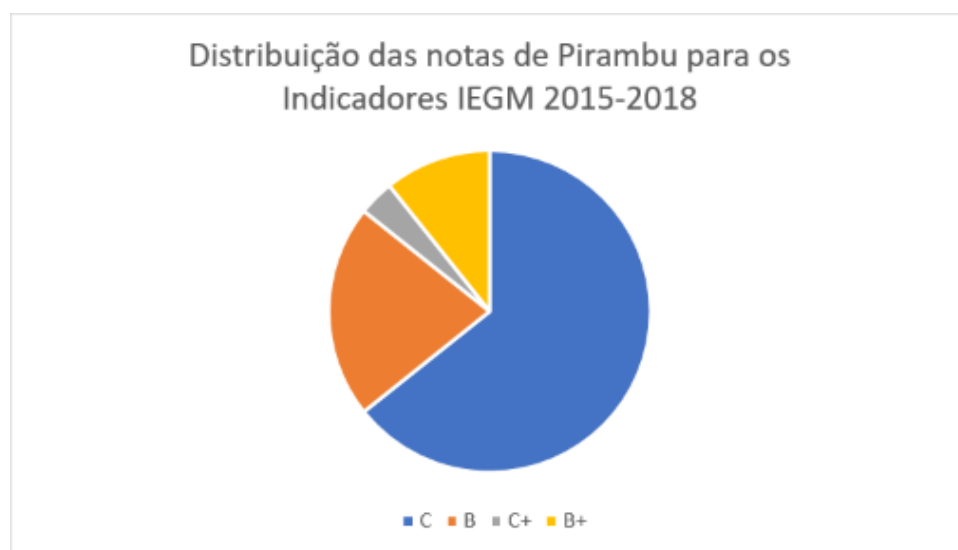
B = Efetiva IEGM entre 60% e 74,9% da nota máxima

C+ = Em fase de adequação IEGM entre 50% e 59,9% da nota máxima

C = Baixo nível de adequação IEGM menor que 50%

Fonte: TCE-SE

Nota-se que embora os índices de educação e saúde encontrem-se na faixa B, a maioria dos indicadores encontram-se na faixa C. Chama atenção índices como meio ambiente, cidade e planejamento se manterem na faixa C durante todo o período. Para o período mais recente, os indicadores de saúde e educação tiveram bons resultados.



O Instituto Rui Barbosa disponibiliza os resultados decompostos para os anos de 2017 e 2018, que ajudam a visualizar o péssimo desempenho nesses itens.

Tabela 04: Índices IEGM

Pirambu	2017	2018
NOTA-GERAL	50.78	56.69
I-EDUC	71.0	76.0
I-SAUDE	70.0	80.0
I-PLANEJAMENTO	5.38	36.54
I-FISCAL	72.0	72.4
I-AMBIENTE	35.0	16.0
I-CIDADE	30.0	0.0
I-GOV-TI	42.0	42.0

Fonte: Instituto Rui Barbosa, elaboração própria

O baixo desempenho em Ambiente – que inclui saneamento básico - expressa o distanciamento entre a recomendação da legislação na aplicação dos recursos dos royalties e seu efetivo uso pelo município.

O bom desempenho em saúde e educação contrasta com os relatos dos membros do Grupo de Trabalho do OSR, que têm seguidamente feito denúncias, em relação às dificuldades de atendimento médico nos povoados do município, bem como em relação à baixa qualidade da merenda escolar nas escolas e ao atraso no pagamento de salário dos professores. Outro ponto que também é alvo de reclamações é o abastecimento de água na zona rural. Os dados do TCE apontam uma diminuição do Índice de Atendimento Total de Água, que caiu de 97,66% em 2012 para 93,18% em 2018.

Há ainda a questão central da falta de transparência na aplicação dos recursos. Pirambu ocupava a 66ª, dentre os 75 municípios sergipanos, no ranking da transparência do Ministério Público Federal (2016) Nos últimos anos, os gestores têm sido formalmente acusados de improbidade e corrupção, o que resultou inclusive em condenações judiciais. Algumas dessas questões podem ser vistas em matérias da imprensa local reunidas no quadro a seguir.

QUADRO 3: Monitoramento de mídia

Título	Data de publicação	Fonte	Link
Professores de Pirambu paralisam atividades por três dias e cerca de 1.800 alunos ficam sem aulas	18/09/2019	G1	https://g1.globo.com/se/sergipe/noticia/2019/09/18/professores-de-pirambu-paralisam-as-atividades-por-tres-dias.ghtml
Docentes servem merenda durante ato de protesto em Pirambu	18/09/2019	Infonet	https://infonet.com.br/noticias/educacao/docentes-servem-merenda-durante-ato-de-protesto-em-pirambu/

Mesmo com salários atrasados, professores de Pirambu acabam greve	05/11/2019	Infonet	https://infonet.com.br/noticias/educacao/greve-docentes-de-pirambu-alegam-que-estao-ha-2-meses-sem-salarios/
Transparência: Carira e Pirambu têm pior desempenho em ranking do TCE	20/09/2019	Infonet	https://infonet.com.br/noticias/politica/transparencia-carira-e-pirambu-tem-pior-desempenho-em-ranking-do-tce/
MP recomenda afastamento do Secretário de Finanças de Pirambu	02/05/2019	Infonet	https://infonet.com.br/noticias/politica/mp-recomenda-afastamento-do-secretario-de-financas-de-pirambu/
Líder do governo é condenado por desvio de R\$ 1,4 milhão a 'Time do Mourão': André Moura (PSC-SE) terá que ressarcir os cofres públicos por uso de verba da prefeitura de Pirambu (SE), base eleitoral do deputado	01/08/2017	O Globo	https://oglobo.globo.com/brasil/lider-do-governo-condenado-por-desvio-de-14-milhao-time-do-mourao-1-2165510
André Moura é condenado por usar verbas em mercadinhos	19/09/2017	Infonet	https://infonet.com.br/noticias/politica/andre-moura-e-condenado-por-usar-verbas-em-mercadinhos/

CONCLUSÃO

Quando se considera a perspectiva analítica desenvolvimentista que entende o desenvolvimento como um processo de transformação social que produz melhoria nos níveis “ (...) estrutural, institucional e cultural” (BRESSER-PEREIRA, 2006, pg. 9), o processo de geração de riqueza alicerçado nas rendas monetárias da exploração de petróleo na região litorânea de Sergipe não resulta em desenvolvimento uma vez que não altera positivamente as condições de vida da maioria da população.

Os esforços de pesquisa até aqui nos permitem aproximar Pirambu do grupo de municípios petro-rentistas. Ao mesmo tempo, a análise dos dados socioeconômicos aponta um distanciamento entre o volume de rendas auferidas e a evolução dos indicadores sociais e econômicos, sobretudo emprego e renda. Nos parece ainda que a atividade geradora das rendas transferidas à administração pública não tem gerado efeitos de encadeamento que se reflitam na elevação do emprego e na diversificação da estrutura produtiva.

A ausência de vinculação na aplicação dos recursos dificulta sobremaneira o acompanhamento no uso dos royalties, implicando na “captura” dessas rendas pela gestão. Isto combinado à

ausência de planejamento expressa falta de compromisso geracional, haja vista a vinculação desses fluxos de rendas a recursos não renováveis.

A diminuição no volume de *royalties* nos últimos anos está relacionada às decisões de desinvestimentos da Petrobras em campos terrestres. Essa é uma questão decisiva para municípios como Pirambu. Embora haja perspectiva de que a exploração dos novos campos na costa sergipana implique no aumento dos royalties pagos ao município, há uma mudança de fundo que precisa ser considerada. Está em curso o aprofundamento da privatização e desnacionalização do setor. Nesse sentido, o fluxo de royalties estará cada vez mais relacionado às decisões empresariais e ao Investimento Externo Direto. Nos marcos da mundialização do capital, atravessada pelo altíssimo grau de mobilidade de capitais (CHESNAIS, 1996) isso significa mais instabilidade e riscos para municípios com elevado nível de dependência de royalties.

Diante deste cenário, iniciativas que pautem o controle social dos royalties bem como a vinculação de seu uso, com vistas à diversificação econômica e baseada no compromisso intergeracional, são cada vez mais necessárias.

Do ponto vista da continuidade da pesquisa, faz-se necessário o estudo comparado entre os municípios sergipanos recebedores de grandes volumes de royalties e a evolução de seus indicadores sociais e econômicos. Além disso, é importante que a pesquisa dê conta de identificar como têm sido a distribuição dos royalties na execução das despesas orçamentárias.

É necessária ainda a investigação crítica para caracterização do setor de petróleo e gás em Sergipe, a partir das recentes transformações, como a instalação da Usina Termoelétrica Porto de Sergipe e a instalação de uma refinaria nos próximos anos, ambas no município de Barra dos Coqueiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. Royalties e outras participações. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes>> Acesso em: 22/02/2020

_____. Lei n. 2004, de 03 de outubro de 1953. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L2004.htm> Acesso em: 22/02/2020

_____. Lei n. 7990, de 28 de dezembro de 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm> Acesso em: 22/02/2020

_____. Lei n. 9478 de 06 de Agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm> Acesso 22/02/2020

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Textos para Discussão. v. 157. Dezembro de 2006.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

FEDERAÇÃO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>> Acesso: 23/02/2020

GÓMEZ, Jorge Montenegro. **Crítica ao conceito de desenvolvimento**. PEGADA – A Revista do Trabalho. v.5, n. 1 e 2 (2004)

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Sinopse do censo demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=249230>> Acesso: 23/2/2020

_____. Estimativa de população. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>> Acesso: 22/02/2020

_____. Salário médio mensal dos trabalhadores formais: IBGE, Cadastro Central de Empresas 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/se/pirambu/panorama>> Acesso: 22/02/2020

INSTITUTO RUI BARBOSA. Resultado do Índice de efetividade da Gestão Municipal. Brasília: IRB, 2018. Disponível em: <https://www6.tce.ma.gov.br/iegm_util/ranking.zul>

MENDES, Gicélia. **Territórios do petróleo em Sergipe**, São Cristóvão: Editora UFS, 2012.

PETROBRAS. Bacia Sergipe Alagoas. Disponível em <<https://petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/bacias/bacia-de-sergipe-e-alagoas.htm>> Acesso: 20/02/2020

PIRAMBU. Lei n. 2016 de 26 de dezembro de 2019. Lei orçamentária Anual, 2020. Estima receita e fixa despesa para o exercício 2020 do município de Pirambu. Diário Oficial do Município, Pirambu, 2019. Disponível em: <<https://municipioonline.com.br/se/prefeitura/pirambu/cidadao/planejamentoorcamentario>> Acesso: 23/02/2020

PONTE, C.; SERRA, R.; TERRA, D. **Os municípios petro-rentista fluminenses: gêneses e ameaças**. Revista Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: n. 18-19, jan.-dez. 2006

SERGIPE. Tribunal de Contas do Estado. Manual 2019 Índice de Efetividade da Gestão Municipal. Aracaju: TCE, 2019. Disponível em <<https://www.tce.se.gov.br/portaliagem/SitePages/manual.aspx>> Acesso: 23/02/2020

TERRONTEGUY, A. F. **A aplicação dos royalties do petróleo na efetividade dos direitos fundamentais sociais**, São Paulo: LTR, 2011.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE. Departamento de Economia, Grupo de Pesquisa em Análise de Dados Econômicos. Anuário Socioeconômico de Sergipe nº 1, São Cristóvão, 2017. Disponível em <<http://cafecomdados.com/wp-content/uploads/2017/06/anu%C3%A1rioSE-2017.pdf>> Acesso: 23/02/2020

_____. Departamento de Economia, Grupo de Pesquisa em Análise de Dados Econômicos. Anuário Socioeconômico de Sergipe n ° 2, São Cristóvão, 2019. Disponível <<http://cafecomdados.com/wp-content/uploads/2019/12/anu%C3%A1rioSE-2019.pdf>> Acesso 23/02/2020