

OMPETRO: uma análise institucional da cooperação entre municípios do Estado do Rio de Janeiro.¹

Ralph André Crespo²

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF
E-mail: pr.ralph@yahoo.com.br

Nilo Lima de Azevedo³

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF
E-mail: azevedo.nilo@uol.com.br

João Gabriel Ribeiro Pessanha Leal⁴

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF
E-mail: joaoleal@pq.uenf.br

Vitor de Moraes Peixoto⁵

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF
E-mail: moraespeixoto@gmail.com

Eixo Temático: Política Municipal, Desarrollo Urbano y Rural, Ciudades
Incluyentes y Sostenibilidad

Resumo

A presente pesquisa analisa a experiência de cooperação entre os municípios produtores de petróleo da bacia de Campos, reunidos na entidade conhecida como Ompetro. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, não abrindo mão de técnicas de análise quantitativa para fundamentar discussões. Sobre os resultados, destaca-se que a heterogeneidade dos municípios se apresenta de diversas formas, por exemplo, nas diferentes dependências econômicas dos recursos dos royalties. Essas diferenças podem levar a uma competição entre os municípios e se apresentar, por exemplo, em uma guerra fiscal, visando atrair empresas para seu território. A Ompetro se apresenta, ainda que tenha problemas institucionais internos, como uma entidade representativa dos municípios que a compõe.

¹ Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), em coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019.

² CV: lattes.cnpq.br/7250750885312461

³ CV: lattes.cnpq.br/8653582069551294

⁴ CV: lattes.cnpq.br/9277299850069272

⁵ CV: lattes.cnpq.br/4676437210734787

OMPETRO: An institutional analysis of cooperation about municipalities in the State of Rio de Janeiro

Abstract

The research analyzes the experience of cooperation between the oil producing municipalities of the Campos basin, meeting in the entity known as Ompetro. This is a predominantly qualitative research, not using techniques of quantitative analysis to support discussions that are relevant to the research. Data related to the geographic organization of the Campos basin will be used; data collection and distribution of royalties for understanding the relationship of the municipalities that compose Ompetro with this resource. As a result of the work, it is highlighted that the heterogeneity of the municipalities presents itself in several ways, for example, in the different economic dependencies of royalties resources. These differences can lead to competition between municipalities and present themselves, for example, in a fiscal war, aimed at attracting companies to their territory. In view of the growing understanding of the importance of intergovernmental cooperation, Ompetro presents itself, although it has internal institutional problems, as an entity representative of the municipalities that compose it.

1. Introdução

A Organização dos Municípios Produtores de Petróleo (Ompetro) reúne municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos no estado do Rio de Janeiro. O Brasil possui trinta e três bacias petrolíferas, no entanto, apenas a Bacia de Campos possui municípios articulados dentro de uma instituição representativa com base na ação coletiva e na cooperação intermunicipal; cujos fundamentos estão na própria estrutura do federalismo brasileiro. Diante desta realidade, essa instituição se mostra relevante como objeto de pesquisa.

A peculiaridade da Bacia de Campos ser a única bacia no Brasil com municípios articulados institucionalmente, se justifica pela relevância desta bacia que, por ocasião da criação da Ompetro, era responsável por mais de 80% da produção de petróleo no Brasil. A referida bacia alavancou, economicamente, o Brasil neste ramo de atuação.

Esta empreitada científica possui a seguinte distribuição: na próxima sessão apresenta-se a justificativa para a elaboração do trabalho; em seguida, busca-se esclarecer o objetivo geral do trabalho; depois se discute a metodologia utilizada; a partir dos passos anteriores elencados, apresenta-se a análise sobre a Ompetro e a bacia de Campos; por fim apresenta-se a discussão e a conclusão do trabalho.

2. Justificativa

As grandes discussões teóricas que tratam sobre a Ompetro têm como principal tema de fundo a redistribuição dos royalties do petróleo, assunto que ocupa espaço na mídia, além de outras arenas de discussão política. Este trabalho se propõe a apresentar um debate teórico para além da questão da partilha das indenizações petrolíferas aos municípios.

3. Objetivos do trabalho

3.1. Objetivo Geral

Este trabalho visa analisar a experiência de cooperação entre os municípios reunidos na Ompetro, assim como a estrutura e o funcionamento da

instituição. Para alcançar este objetivo almejado foram organizados e distribuídos três objetivos específicos.

3.2. Objetivos Específicos

1- Realizar uma análise institucional da organização por meio do estudo do estatuto da Ompetro com fim de verificar se as ações realizadas dentre os anos de 2017 a 2019 estão cumprindo os objetivos finalísticos da instituição.

2- Discutir questões como os incentivos seletivos para a associação e permanência dos municípios associados, como também, a relação de custo/benefício experimentada pelos integrantes em face das diferentes realidades sociais, políticas e econômicas que vivem;

3- Apresentar os resultados de uma entrevista realizada em, 12 de setembro de 2018, com um representante do município de Campos dos Goytacazes envolvido nas ações políticas da Ompetro dentro do período estudado.

4. Metodologia do trabalho

Para alcançar os objetivos pretendidos no trabalho, utilizou-se predominantemente metodologia qualitativa, não abrindo mão de técnicas de análise quantitativa para fundamentar discussões que se mostraram relevantes para a pesquisa.

Uma revisão bibliográfica sobre o tema foi realizada, assim como de temas transversais que se apresentam relevantes. São utilizados dados relacionados a organização geográfica da bacia de Campos; dados da arrecadação e distribuição de royalties para compreensão da relação dos municípios que compõe a Ompetro com este recurso.

Fizeram-se uso de dados do IBGE, da ANP, da Secretaria do Tesouro Nacional, entrevista com um burocrata envolvido com o tema e uma análise do Estatuto da instituição.

5. A relevância da Bacia de Campos para exploração do petróleo no Brasil

Como já citado neste trabalho, a bacia de Campos é uma das mais importantes bacias petrolíferas no que se refere à produção de petróleo no Brasil. Busca-se nesta sessão, em primeiro momento, apresentar a localização geográfica da bacia de Campos e, em segundo momento, destacar a relevância da mesma para a exploração do petróleo nacional com base em dados recentes⁶.

O Brasil possui vinte e seis estados e um distrito federal, além de uma população estimada 208,5 milhões de habitantes⁷. Os Estados são tradicionalmente divididos em cinco regiões; a saber, a região Norte, a região Nordeste, a região Centro-Oeste, a região Sudeste e a região Sul.

A Bacia de Campos localiza-se na região Sudeste do Brasil, a região mais importante nos quesitos econômicos do país. Mais especificamente, situa-se entre a costa norte do estado do Rio de Janeiro e se estende até o sul do estado do Espírito Santo. A figura 01, apresenta a localização dos dois Estado citados.

Estima-se que o estado do Rio de Janeiro concentra em torno de 8 por cento⁸ da população do Brasil, enquanto que o Espírito Santo, 2 por cento ⁹da população brasileira.

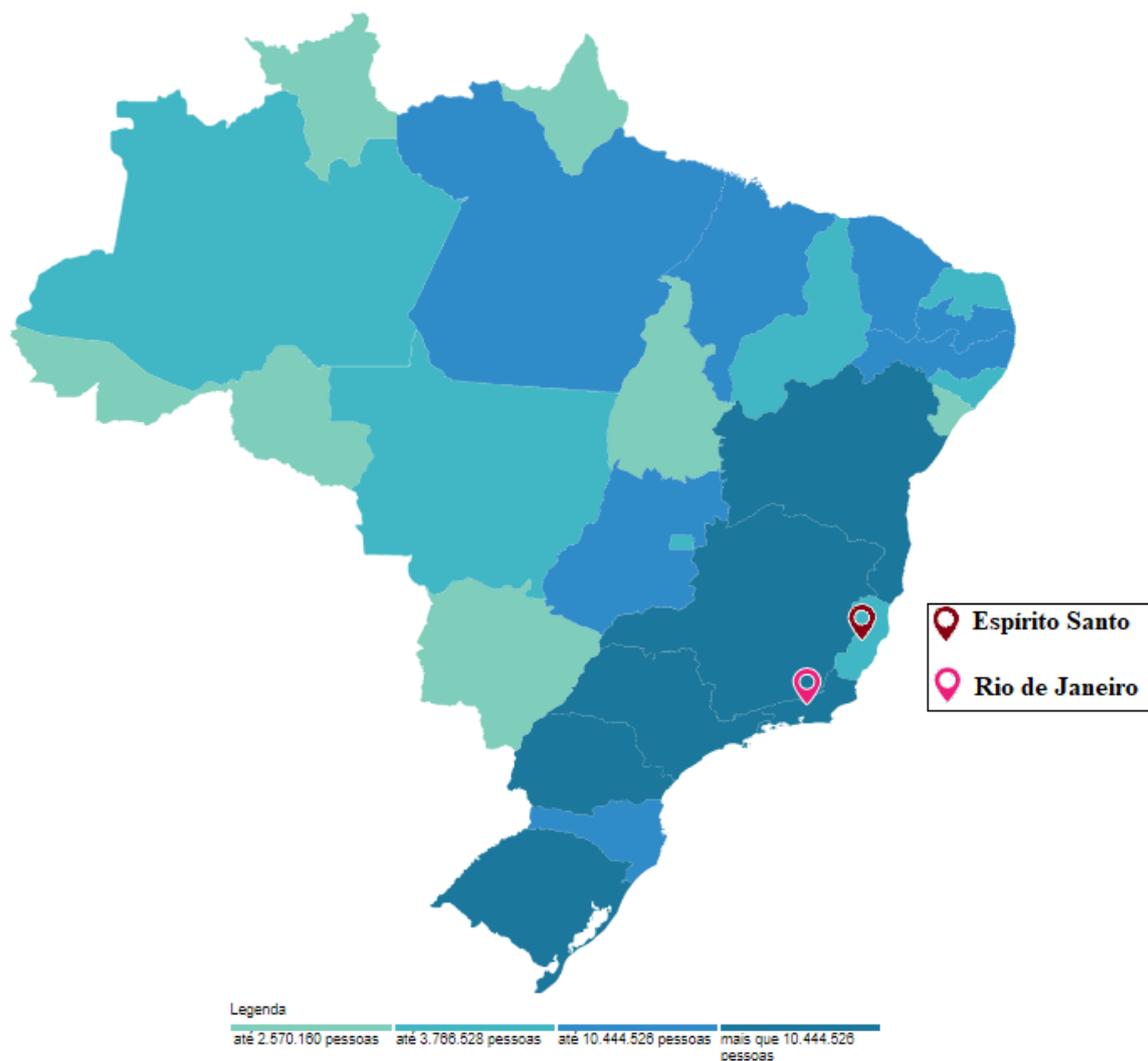
⁶ Refira-se como recente o recorte temporal entre 2014 a 2019.

⁷ Segundo a Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação do IBGE para o ano de 2018.

⁸ Segundo estimativas do IBGE do ano de 2019.

⁹ Segundo estimativas do IBGE do ano de 2019.

Figura 01: Mapa da localização do Estado do Rio de Janeiro e do Estado do Espírito Santo.

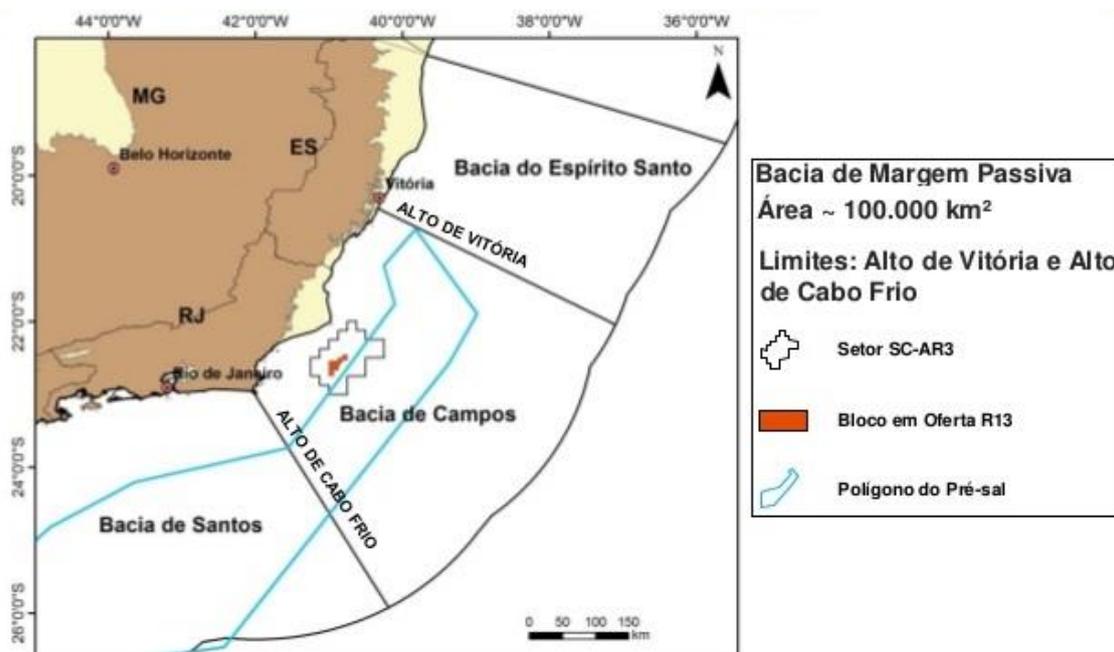


Fonte: IBGE Cidades. Acesso: cidades.ibge.gov.br/brasil

A figura 02, por sua vez, aponta geograficamente o local onde se encontra a bacia de Campos em comparação a outras duas bacias petrolíferas do país. A bacia de Campos fica entre a bacia do Espírito Santo e a bacia de Santos.

Sobre a sua recente produtividade, em junho de 2018, a produção de petróleo da Petrobras na bacia de Campos reduziu 1,4% em relação a maio deste mesmo ano. Em relação a junho de 2017, a produção da companhia na bacia de Campos apresentou uma redução de 15,8% (NOGUEIRA, 2018).

Figura 02: Mapa da localização da bacia de Campos.



Fonte: ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Elaboração:** Brasil 13 terceira rodada de licitações de petróleo e gás.

Comparativamente, a bacia de Campos em 2015 era responsável por 80% da produção nacional de petróleo. Em janeiro de 2018 a bacia respondeu por 48% da produção nacional de petróleo naquele mês (POLITO e SARAIVA, 2018). Estes dados mostram que a redução da produção na bacia de Campos é um fato e, conseqüentemente, traz a redução da distribuição de royalties e de outros repasses pela exploração e produção de petróleo na região. O que colaborou, junto com a acentuada queda do valor do barril em 2015, na crise financeira experimentada pelos os municípios produtores da referida bacia.

A produção de petróleo na bacia de Santos vem aumentando. Estima-se que a produção dessa bacia de Santos logo supere a produção da bacia de Campos. Descobertas de novos campos e o desenvolvimento de novas tecnologias vêm contribuindo para esse processo.

Mesmo com esta realidade na redução da produção, a bacia de Campos continua importante para o país. Conforme dados disponíveis pela Petrobras¹⁰,

¹⁰ <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/bacias/bacia-de-campos.htm>

só a companhia possui 51 unidades de produção (navios e plataformas) instaladas na bacia. Também pelas informações da Petrobras, na referida bacia há 120 plataformas¹¹. Destaca-se que outras operadoras e concessionárias realizam atividades de exploração e produção na região como a Equinor (ex Statoil), Exxon Mobil, Petrogal, Shell, Repson, Chevron, dentre outras, muitas vezes atuando através de consórcios.

No cenário de abundância de recursos em 2001, tanto pela exploração do petróleo quanto pela boa fase que vivia a economia brasileira, municípios confrontantes da bacia de Campos, visando a coordenação de seus interesses em relação às agências da estrutura central do Estado, e como uma alternativa para se pensar o desenvolvimento regional, criaram a Organização dos Municípios Produtores de Petróleo – Ompetro.

Como já apresentado, o objetivo desse artigo é analisar a experiência da coordenação horizontal realizada pela entidade. Não se pretende discutir a questão da redistribuição dos *royalties* do petróleo, assunto tão vinculado a trabalhos que referenciam a entidade, embora se utilize de informações relacionadas aos *royalties* dos municípios integrantes para embasar algumas discussões.

6. A OMPETRO e a Cooperação Intermunicipal

Esta sessão do trabalho realiza uma análise institucional da organização. São ressaltados, por exemplo, pontos no que se refere aos membros que compõem a Ompetro, a sua localização, dinâmica de organização e os seus objetivos finalísticos.

No que se refere a composição, a Organização dos Municípios Produtores de Petróleo – Ompetro, foi criada em 2001, e reúne onze municipalidades produtoras de petróleo da bacia de Campos como apresentado na tabela 1. Destaca-se que Arraial do Cabo e Niterói passaram a integrar a Ompetro somente em 2006, ou seja, cinco anos depois que a organização foi constituída.

¹¹<http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos>

Tabela 01: Nome dos municípios que compõem a OMPETRO, número de habitantes, % que representa da população total do Rio de Janeiro em 2018.

Municípios da OMPETRO	Numero de habitantes	% em relação ao Rio de Janeiro
Armação de Búzios	33.240	0,2
Arraial do Cabo	30.096	0,2
Cabo Frio	222.528	1,3
Campos dos Goytacazes	503.424	3
Carapebus	16.039	0,1
Casimiro de Abreu	43.295	0,3
Macaé	251.631	1,5
Niterói	511.786	3
Quissamã	24.246	0,1
Rio das Ostras	145.989	1
São João da Barra	36.138	0,2

Fonte: IBGE CIDADES. Estimativa populacional produzida pelo IBGE para 2018. Elaboração dos autores.

Em relação à sede, a Ompetro possui uma particularidade, embora a sede fiscal seja registrada no município de Campos dos Goytacazes, a sua sede administrativa é flutuante, funcionando na cidade do prefeito escolhido como presidente da organização em determinado período. Na gestão de 2018, as sedes fiscal e administrativa coincidiram, pois o atual presidente de entidade é o prefeito de Campos dos Goytacazes, Rafael Diniz, que sucedeu ao prefeito de Macaé, Aluizio dos Santos Júnior.

A presidência da instituição é exercida após processo eleitoral entre os prefeitos. Nesse tempo de existência, o município de Campos dos Goytacazes foi o que mais teve prefeitos à frente da Ompetro, dentre eles, Alexandre Mocaiber, Arnaldo Vianna e Rosinha Garotinho por duas vezes. Além destes, Paulo Dames (prefeito de Casimiro de Abreu), Riverton Mussi e Aluizio dos Santos Júnior (ambos prefeitos de Macaé) estiveram na presidência da instituição.

Os objetivos da Ompetro são apresentados em seu estatuto, dentre eles destacam-se o de integrar a instituição ao Governo Federal e ao Governo do estado do Rio de Janeiro nas discussões relativas à exploração e produção de petróleo e gás; promover articulação entre os municípios membros para desenvolvimento de projetos voltados para a sustentabilidade da região;

desenvolver entendimentos e estudos em defesa da implantação de indústrias que processem o petróleo e o gás natural na própria região, como forma de agregar novos valores à economia regional; viabilizar a articulação com organizações nacionais e internacionais para obtenção de recursos financeiros, técnicos e tecnológicos, visando o desenvolvimento regional; criar câmaras temáticas especiais para desenvolver trabalhos, estudos, pesquisas e investigações para ações conjuntas objetivando a solução de problemas da área de atuação da entidade; defender os interesses dos municípios integrantes da entidade em relação à produção de petróleo e gás natural, assim como em relação ao desenvolvimento econômico, estrutural e social da área de abrangência dos municípios membros¹².

De forma geral, pode-se afirmar que a Ompetro busca defender os municípios integrantes e a participação do estado do Rio de Janeiro na distribuição dos recursos pela exploração do petróleo (*royalties* e participação especial), conforme Lei 9.478 de 1997. Busca ainda que os recursos oriundos da produção de petróleo e gás natural sejam utilizados em prol da região produtora e dos municípios limítrofes. Sobre os objetivos da Ompetro, diz Rodrigo Chaloub Dieguez:

A Ompetro foi criada com o objetivo de manter um fórum permanente entre os prefeitos da região da Bacia de Campos, em que se discute assuntos de interesse dos municípios produtores, sobressaindo-se a fiscalização do recebimento dos recursos dos royalties e outros interesses tributários e financeiros relacionados ao setor... (DIEGUEZ, 2007, p.69).

Serra, Terra e Pontes (2006) afirmam que:

O discurso presente no estatuto da Ompetro e as suas ações mostram que a organização serve como um lobby em defesa dos interesses dos municípios produtores de petróleo, principalmente, em defesa das atuais regras de rateio dos royalties, impedindo qualquer atuação em defesa da desconcentração das rendas petrolíferas (p.79).

¹² Estatuto Social da OMPETRO aprovado em 09 de fevereiro de 2011.

6.1. Os custos do pertencimento à instituição

Esta sessão busca discutir questões relacionadas aos incentivos seletivos para a associação e permanência dos municípios associados à Ompetro. Como também, a relação de custo/benefício experimentada pelos integrantes diante das diferentes realidades sociais, políticas e econômicas que estão submetidos.

Para manter a organização, a maioria dos municípios integrantes colabora com 0,05% dos *royalties* que recebe. A exceção é o município de São João da Barra que colabora com 0,01% de seus *royalties*. Esse recurso destina-se a despesas de viagem, contabilidade da entidade e com o pagamento de salário de funcionários.

A contribuição dos municípios da Ompetro está relacionada ao valor de *royalties* recebido pelos mesmos. “Os *royalties* constituem uma compensação financeira à União incidente sobre o valor total da produção de óleo e gás. Devem ser pagos mensalmente e correspondentes a cada campo” (POSTALI, 2002, pp. 94-95).

A Lei 9.478 de 1997 (Lei do Petróleo) no artigo 45 traz, além dos *royalties*, outras modalidades básicas para a tributação do setor: Bônus de assinatura; participações especiais; e taxa de ocupação e retenção da área, porém interessa para este ponto do presente trabalho os *royalties*, por serem a referência de contribuição dos municípios para a Ompetro e apresentada na tabela 2 a seguir:

TABELA 2: Receitas Brutas realizadas e Contribuição dos municípios integrantes da OMPETRO para a entidade em 2017.

Municípios	Receitas Brutas Realizadas	Royalties	Contribuição estimada para a OMPETRO
Armação de Búzios	239.846.233,66	41.318.778,66	20.659,39
Arraial do Cabo*	129.556.841,64	29.136.437,74	14.568,22
Cabo Frio	822.362.478,06	105.463.182,42	52.731,59
Campos dos Goytacazes	1.734.229.741,39	340.370.651,89	170.185,33
Carapebus	90.008.630,60	26.223.955,03	13.111,98
Casimiro de Abreu	238.054.071,46	44.142.760,56	22.071,38
Macaé	2.108.814.270,99	394.501.266,54	197.250,63
Niterói	2.767.516.395,45	256.016.707,88	128.008,35
Quissamã	205.808.978,71	53.794.470,22	26.897,24
Rio das Ostras	590.854.174,37	98.968.217,45	49.484,11
São João da Barra	335.137.272,39	80.605.711,27	8.060,57

Fonte: FINBRA e Info Royalties. A informação sobre as receitas de Arraial do Cabo foi retirada da Lei nº 2.009 de 2016. Elaboração dos autores.

Como o valor monetário dos *royalties* recebidos varia, os valores de contribuição também variam de forma progressiva, quem mais recebe *royalties*, mais contribui em termos de valores absolutos para a entidade. Destaca-se, no entanto, que em relação a São João da Barra, como a contribuição é definida por meio de decreto municipal, encaminhado pelos prefeitos e votado nas Câmaras Municipais de seus respectivos municípios, o percentual aprovado pela referida Casa Legislativa não correspondeu ao percentual aprovado pelas Casas dos demais municípios. Assim enquanto todos contribuem com 0,05% do que recebem de *royalties*, São João da Barra contribui com 0,01%.

Como os municípios também possuem diferentes receitas, utilizou-se da informação de Receitas Brutas Realizadas para calcular o percentual que as contribuições realizadas pelos municípios à Ompetro representam desta receita. Percebe-se que o maior comprometimento percentual da receita bruta dos municípios é do município de Carapebus (0,015%), seguido de Quissamã (0,013%) e Campos dos Goytacazes (0,010%).

Em um primeiro olhar, em referência os dados apresentados, estes podem parecer pouco significativos em relação ao orçamento total dos municípios, no entanto, esta contribuição para a Ompetro implica custos globais

diferentes para os diferentes municípios. Dessa forma o custo pode se apresentar como um obstáculo à cooperação de um grupo e a ação coletiva do mesmo em prol de objetivos comuns, caso a Ompetro não seja capaz de estabelecer um retorno que supere os custos da participação.

Inicialmente, os indivíduos procuram ingressar em uma organização buscando, essencialmente atender seus interesses, que podem ser comuns aos outros membros do grupo. Porém, se estes indivíduos (no caso, os municípios) chegarem à conclusão de que o custo de transação para agirem coletivamente é desproporcional (maior) em relação ao seu benefício, provavelmente vão preferir realizar a busca de seus interesses de forma individual (OLSON, 1999).

Desta forma, a percepção da relação Custo x Benefício dos municípios integrantes da Ompetro é importante para compreender os mecanismos de manutenção da unidade, da cooperação e das estratégias para o fortalecimento do grupo. Esse *trade off*, se realiza principalmente no que se refere à contribuição para a entidade e as estruturas de incentivo.

Assim, a Ompetro deve possuir a competência de agregar esses interesses, de forma que os municípios convertam o municipalismo autárquico (ABRUCIO e SOARES, 2001, p.14), ou seja, uma forma, para um equilíbrio cooperativo e coordenado.

Essa conversão, na Ompetro, passa por duas narrativas. A primeira, que busca agregar esses interesses através de ganhos instrumentais relativos a recursos financeiros ligados as rendas petrolíferas, e com a representação da entidade em esferas institucionais superiores como a ANP e ministérios. A segunda, ligada a alternativas de desenvolvimento regional, que não descartam ações instrumentais, como equipamentos e infraestrutura, mas também valorizam a vocação econômica da região.

No caso da Ompetro, a primeira narrativa, parece ser mais sensível para os municípios quando optam ou não para a adesão da ação coletiva. Experiências recentes de sucesso de agregação de vontades municipais sugerem esse caminho, como é o caso da ação impetrada pela Ompetro, com o recurso extraordinário no STF, nº 0028608-34.2003.4.02.5101, que visa a correção dos royalties pela taxa Selic e pagamento de retroativos, que chegam

no montante de mais de R\$ 1.000.000.000,00 (bilhão). Outra investida da Ompetro em relação a recursos do petróleo foi a sua atuação junto a ANP para a formatação da Resolução nº 749 de 2018 que “regulamenta o procedimento para concessão da redução de royalties como incentivo à produção incremental em campos maduros”.

6.2. O olhar de um ator envolvido

Esta sessão busca apresentar as informações resultantes de uma entrevista realizada com um servidor ligado ao município de Campos dos Goytacazes¹³. A entrevista foi realizada com o Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico de Campos dos Goytacazes, Felipe Quintanilha, um dos atuais responsáveis pela Ompetro.

Felipe Quintanilha apontou que as experiências mencionadas na sessão anterior foram fundamentais como estrutura de incentivos para a retomada de reuniões regulares, nas quais foram discutidos entre outros temas, a regularização das contribuições dos municípios para a organização.

Entretanto, a Ompetro também apresenta a narrativa do desenvolvimento regional, porém sem a força agregativa da primeira narrativa, uma vez que não foram identificadas ações reais sob essa perspectiva. Muitas vezes no aspecto do discurso, o desenvolvimento e a representação caminham juntos. Após eleição e posse como novo presidente da Ompetro em janeiro de 2018, Rafael Diniz afirmou:

É um grande privilégio ser escolhido por unanimidade pelos oito municípios presentes para representar essa importante entidade, que representa a região produtora junto à Agência Nacional do Petróleo (ANP) e outros organismos. Lutamos contra a eterna dependência dos royalties do petróleo, mas entendemos que esta ainda é uma importante fonte de recursos para nossos municípios. Portanto, temos que fortalecer essa entidade, temos que pensar como região, e esse momento é um importante passo nesse sentido (PREFEITURA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES)¹⁴.

¹³ Refira-se ao ano de 2018.

¹⁴ https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=42553

Esse trecho do breve discurso de posse de Rafael Diniz mostra-se importante para este argumento: "... temos que pensar como região...". Nesta fala, para além, das narrativas, fica clara a necessidade na qual o trabalho se debruça, qual seja, a cooperação intermunicipal, principalmente em momentos de crise, deve buscar soluções pensando em termos regionais; no conjunto de municípios que decidiram cooperar entre si para resolver problemas e dificuldades comuns, inclusive uma delas é apresentada também na mesma fala quando ele diz: "Lutamos contra a eterna dependência dos *royalties* do petróleo...", ou seja, levando em conta, uma agenda para além dos próprios ganhos da economia do petróleo.

Basta observar o fato de que não há em todas as bacias petrolíferas brasileiras, uma entidade formada pelos municípios produtores para defender os interesses dos mesmos como no caso da bacia de Campos, o que mostra relevância de se compreender os incentivos associativos da Ompetro.

Olson afirmou que "a costumeira visão de que grupos de indivíduos com interesses comuns tendem a promover esses interesses parece ter pouco mérito, se é que tem algum" (OLSON, 1999, p. 15). Em outras palavras, Olson afirmou que nem sempre os interesses comuns levam a uma ação coletiva, como pelo senso comum se imagina, nesse sentido é importante tentar compreender quais estruturas de incentivos que são capazes de mover os atores para uma posição de cooperação.

Carlos Rocha e Carlos Aurélio de Faria destacam que "os críticos ressaltam que muitas vezes a cooperação pode resultar em resultados negativos, como: subordinação dos entes mais fracos aos mais fortes" (ROCHA e FARIA, 2004, p.8). Quando se olha para os municípios que compõe a Ompetro e os municípios que tiveram prefeitos como presidentes da entidade, é sugerido que este resultado negativo é percebido no caso em análise.

Porém, o que faria um município ser considerado forte ou fraco dentro da Ompetro? Se a referência neste caso fosse o PIB, com base nos dados do IBGE de 2016, Niterói seria mais forte do que Macaé, Cabo Frio e outros, ficando atrás apenas de Campos. Esta é uma questão que necessita de uma análise melhor estruturada.

É importante destacar que os diferentes municípios possuem diferentes percepções de carências e necessidades de sua população. Desta forma, aplicam-se os recursos disponíveis, inclusive os *royalties*, conforme essas percepções, o que pode, de alguma forma fazer com que estes municípios experimentem também a competição. Entende-se que na relação entre os municípios, “a cooperação não anula a competição e que a vigência de um modelo competitivo não significa a impossibilidade de cooperação” (ROCHA e FARIA, 2004, p.82).

Abrucio e Soares refletem sobre essas duas faces da moeda da relação entre os municípios (cooperação e competição) e afirmam:

(...) a obtenção de um equilíbrio entre cooperação e competição depende da constituição de redes federativas, isto é, da criação de instituições, políticas e práticas intergovernamentais que reforcem os laços de parceria entre os entes, sem que se percam o pluralismo e a autonomia característicos da estrutura federativa (ABRUCIO e SOARES, 2001, p. 48).

E a busca por esse equilíbrio parece estar presente na Ompetro. Por terem características e realidades sociais diferentes, essas diferenças devem ser encaradas enquanto entidade com integrantes em cooperação, quanto por ente autônomo e cuja autonomia deve ser considerada e respeitada pelos demais integrantes. Deve-se ter em mente que “qualquer estímulo à competição entre municípios pode intensificar as suas desigualdades, considerando-se um jogo cujos atores em disputa não possuem o mesmo poder de atuação” (DIEGUEZ, 2007, p.8).

Como dito anteriormente, os municípios integrantes da entidade possuem realidades sociais, políticas e econômicas diferentes, mas comungam de uma preocupação: a dependência econômica dos *royalties*, conforme, também já destacado anteriormente, no discurso do prefeito Rafael Diniz (Campos dos Goytacazes), após a sua eleição e posse.

Essa dependência trouxe sérios problemas para os municípios durante a crise econômica enfrentada com a queda do preço do barril de petróleo no mercado internacional em 2009. Neste período e nos anos seguintes até experimentar uma ligeira recuperação, a arrecadação dos municípios com os

royalties diminuí fortemente, fazendo com que aqueles que contavam excessivamente com aquela receita tivessem dificuldades.

Manter alguns projetos sociais e até mesmo realizar pagamento de funcionários, constituíram dificuldades para muitos destes municípios, pois sem os *royalties*, para serem aplicados conforme a destinação legal¹⁵, recursos tiveram que ser remanejados para manter serviços essenciais. O que aconteceu como o pagamento dos funcionários juntamente com cortes de programas

A dependência econômica dos recursos repassados pela exploração e produção de petróleo é mostrada na tabela a seguir.

TABELA 3: Dependência econômica dos municípios da OMPETRO dos recursos da exploração e produção de Petróleo no ano de 2017, em milhões.

Municípios	Receitas Brutas Realizadas	Royalties	% de Royalties na receita bruta realizada
Armação de Búzios	239,85	41,32	17
Arraial do Cabo	129,56	29,14	22
Cabo Frio	822,36	105,46	13
Campos dos Goytacazes	1.734,23	340,37	20
Carapebus	90,01	26,22	29
Casimiro de Abreu	238,05	44,14	19
Macaé	2.108,81	394,50	19
Niterói	2.767,52	256,02	9
Quissamã	205,81	53,79	26
Rio das Ostras	590,85	98,97	17
São João da Barra	335,14	80,61	24

Fonte: FINBRA e Info Royalties. Elaboração dos autores

Visando diminuir essa dependência econômica os municípios tendem a buscar alternativas para aumentar a arrecadação e isso pode trazer certo “conflito” entre os municípios diante das ações tomadas no âmbito de suas individualidades federativas, como por exemplo, os incentivos fiscais.

Visando atrair indústrias e investidores para seus municípios, as Administrações Públicas locais podem oferecer incentivos em relação a tributos para que uma indústria se instale em território e não em outro. Assim a “competição poderia redundar também em guerra fiscal, já que os entes

federados podem se valer da possibilidade de conceder isenção fiscal para atrair investimentos, instaurando assim uma dinâmica que acaba por enfraquecer a todos” (ROCHA e FARIA, 2004, p. 82).

7. Discussão / Conclusão

Os municípios integrantes possuem problemas comuns e teoricamente a cooperação facilitaria a solução dos mesmos, porém o que se encontrou foi que as ações de cooperação se dão menos para questões relativas ao desenvolvimento regional do que para pleitear recursos dos royalties.

A criação e funcionamento da Ompetro é um exemplo da cooperação intermunicipal experimentada nos últimos anos no Brasil, paralelamente ao processo de descentralização vivido no país pós Constituição Federal de 1988. Destaca Dieguez que a “experiência nas relações horizontais entre os municípios desta região é significativa para o entendimento dos rumos do federalismo brasileiro contemporâneo, que oferece maior visibilidade e autonomia às unidades subnacionais” (DIEGUEZ, 2007, p.7).

De forma geral, a cooperação surge pela observação de interesses e de problemas em comum que, na concepção de alguns, podem ser mais facilmente alcançados e contornados, respectivamente, quando se associam e agem coletivamente (OLSON, 1999).

A criação da Ompetro foi objetivando a cooperação entre municípios que conjugavam de problemas e interesses comuns específicos em relação as rendas petrolíferas. Porém, vale destacar que um dilema fundamental, levantado pela teoria da ação coletiva, demonstra que não é necessariamente, o fato de existirem interesses ou problemas em comum que automaticamente impulsiona os indivíduos (no caso, municípios) a se associarem visando a cooperação entre eles, e nesse sentido uma agenda de estudos das experiências intermunicipais na região se faz urgente.

8. Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC. Fundação Konrad Adenauer, n. 24, 2001.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 11, n. 31, p. 44–66, 1996.

ARRETCHE, M. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, p. 111–141, 1999.

AZEVEDO, N. L. DE; CAMPOS, M. M.; LIRA, R. A. Por que os Conselhos não funcionam? O diagnóstico O'Donnell. 40o Encontro Anual da ANPOCS, p. 1–26, 2016.

BRASIL. Lei no 9.478, 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., 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm.

CABO, A. DO. Lei no 2.009 de dezembro de 2016. Estima as receitas e fixa as despesas do município de Arraial do Cabo para o exercício financeiro de 2017, p. 1–4, 2016.

CRUZ, J. L. V. DA (ORG); ARAÚJO, T. B. DE; SCHREIBER, W. M. “Brasil, o desafio da diversidade: experiências de desenvolvimento regional”. Ed. Senac Nacional, 2005.

DIEGUEZ, R. C. Competição e Cooperação entre os municípios confrontantes com a Bacia de Campos no Estado do Rio de Janeiro. Monografia como requisito para a obtenção do título de bacharel em Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Puc-Rio, p. 1–81, 2007.

GUINMARÃES, M. DO C. L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. *Organizações & Sociedade*, v. 9, n.3, p. 1–17, 2002.

IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Perfil dos municípios brasileiros, p. 61, 2016.

KERBAUY, M. T. M. Federalismo, descentralização e democracia. *Estudos de Sociologia*, v. 6, n. 10, 2001.

LASSANCE, A. E. Bases da Política Brasileira: um estudo das reeleições municipais. Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política da UnB., p. 191, 2007. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5473/1/2007_Antônio Ernesto Lassance de Albuquerque Junior.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5473/1/2007_Antônio%20Ernesto%20Lassance%20de%20Albuquerque%20Junior.pdf)>.

LINHARES, P. DE T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. Federalismo à brasileira: questões para discussão. *Ipea*, v. 8, 2012.

LINHARES, P. DE T. F. S.; MESSEMBERG, R. P.; FERREIRA, A. P. L. Transformações na federação brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XX. *Ipea*, p. 1–8, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8102/1/BAPI_n12_Transformações_federação.pdf>.

MENDONÇA, J. C. Mapeamento das áreas de cana-de-açúcar na região norte fluminense, RJ por uso de técnicas de sensoriamento remoto. *Engenharia Agrícola*, v. 31, n. 3, 2016.

NOGUEIRA MARTHA. Produção da Petrobras em Campos acentua queda, tem menor nível em quase 17 anos. *Notícias de Negócios*, 2018. Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKBN1K72MD-OBRBS>>.

OLSON, M. A lógica da ação coletiva. São Paulo, Edusp, 1999.

PALOTTI, P. L. DE M.; MACHADO, J. A. Coordenação federativa e a “armadilhada decisão conjunta”: as Comissões de Articulação Intergovernamental das Políticas Sociais no Brasil. *Revista de Ciências Sociais - DADOS*, v. 57, n. 2, p. 399–441, 2014.

POLITO, R. P.; SARAIVA, A. Bacia de Santos pode superar produção de petróleo de Campos nos próximos meses. Valor, 2018.

POSTALI, F. A. S. Renda mineral, divisão de riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil. Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisas Econômicas da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, p. 120, 2002.

RIBEIRO, B. M. As cidades do petróleo são mais seguras? uma análise dos efeitos da exploração do petróleo na incidência de crime nos municípios brasileiros. Monografia PUC-RJ, 2016.

ROCHA, C. V.; DE FARIA, C. A. P. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais. Cadernos Metr pole, n. 11, 2004.

SERRA, R.; TERRA, D.; PONTES, C. Os municípios petro-rentistas fluminenses: g nese e ameaças. Revista Rio de Janeiro, n. 18–19, 2006.