

**UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ – UNESA**  
**MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO**  
**EMPRESARIAL – MADE**

**ALICE NASCIMENTO ROCHA MOURA**

**GESTÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA: OS *ROYALTIES* DO  
PETRÓLEO COMO POTENCIALIZADOR DO  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO MUNICÍPIO DE  
CABO FRIO.**

**Rio de Janeiro**  
**Julho 2006**

**ALICE NASCIMENTO ROCHA MOURA**

**GESTÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA: OS *ROYALTIES* DO  
PETRÓLEO COMO POTENCIALIZADOR DO  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO MUNICÍPIO DE  
CABO FRIO.**

Dissertação apresentada à  
Universidade Estácio de Sá como  
requisito parcial à obtenção do  
grau de Mestre em Administração  
e Desenvolvimento Empresarial.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Harvey Cosenza

**Rio de Janeiro  
Julho 2006**

*A dissertação*

**GESTÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA:  
OS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO COMO POTENCIALIZADOR  
DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO MUNICÍPIO DE  
CABO FRIO**

Elaborada por

**ALICE NASCIMENTO ROCHA MOURA**

E aprovada por todos os membros da Banca Examinadora foi aceita pelo Curso de Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial como requisito parcial à obtenção do título de

***MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO EMPRESARIAL***

Rio de Janeiro, 16 de agosto de 2006. .

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Harvey José Santos Ribeiro Cosenza  
Presidente  
Universidade Estácio de Sá

---

Prof. Dr. José Geraldo Pereira Barbosa  
Universidade Estácio de Sá

---

Prof. Dr. José Fabiano da Serra Costa  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Ao meu esposo, filhos, nora,  
neto, pais e meus avós  
maravilhosos que me fizeram  
acreditar que os sonhos são  
possíveis.

## AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Harvey Cosenza que inspirou-me na busca por assunto que contribuísse com a preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável, formal e informalmente.

Aos Mestres, sem exceção, que incansavelmente lutaram em parceria por nossos ideais e pela qualidade do curso ministrado.

A excelência da Banca Examinadora e por suas observações que certamente se constituem em pérolas para o conhecimento, assim como pela disponibilidade em colaborar com o processo de exame.

Em especial, a Deus que além de amparar-me nos momentos profundamente tortuosos dessa jornada, ainda me presenteou com a amizade de uma pessoa especial, dedicada e abdicada, sem a qual teria fraquejado, não alcançando este sonho. Mirian, meu obrigada.

*Anda, quero te dizer nenhum segredo  
Falo nesse chão da nossa casa  
Vem que tá na hora de arrumar*

*Tempo, quero viver mais duzentos anos  
Quero não ferir meu semelhante  
Nem por isso quero me ferir*

*Vamos precisar de todo mundo  
Pra banir do mundo a opressão  
Para construir a vida nova  
Vamos precisar de muito amor  
A felicidade mora ao lado  
E quem não é tolo pode ver*

*A paz na terra, amor  
O pé na terra  
A paz na terra, amor  
O sal da terra*

*Terra,  
És o mais bonito dos planetas  
Tão te maltratando por dinheiro  
Tu que és a nave, nossa irmã*

*Canta, leva a tua vida em harmonia  
E nos alimenta com teus frutos  
Tu que és do homem a maçã*

*Vamos precisar de todo mundo  
Um mais um é sempre mais que dois  
Pra melhor juntar as nossas forças  
E só repartir melhor o pão  
Recriar o paraíso agora  
Para merecer quem vem depois*

*Deixa nascer o amor  
Deixa fluir o amor  
Deixa crescer o amor  
Deixa viver o amor  
O sal da terra.*

(O sal da Terra – Beto Guedes/Ronaldo Bastos)

## RESUMO

Este trabalho visa a análise da tríade: gestão pública-governança- *royalties* do petróleo, como parceiros do desenvolvimento sustentável no município de Cabo Frio, sob uma avaliação diagnóstica da eficácia dessa relação. Para fundamentar os temas abordados neste estudo, diversos autores contribuíram, destacando-se Teixeira e Santana, que ilustram os novos desafios da gestão pública, seu comprometimento com a questão social, os desencontros entre teoria e a prática e os indicadores que fundamentam suas avaliações. Vinha que define a atuação dos *stakeholders*, assim como Camargo e La Rovere que conceituam governança e respectivas contribuições para uma gestão pública contemporânea. Guimarães que explicita a necessidade da democratização do Estado a partir da perspectiva do diálogo do poder público com os cidadãos. Ainda sob esta perspectiva, Acelrad, Manoel e Pacheco dão tom com relação aos repasses dos recursos petrolíferos e a despreocupação, por algumas gestões públicas, como a geração de recursos próprios. A metodologia de estudo de caso tem por objetivo refletir as práticas na administração pública atual, partindo de como os modos de gestão foram se desenvolvendo e a inclusão da governança neste processo, até a reflexão sobre as possibilidades que se vislumbram através da otimização dos recursos advindos dos *royalties* do petróleo em prol do desenvolvimento sustentável. A pesquisa foi desenvolvida através de um estudo de caso amparado em pesquisa bibliográfica e documental empírica, realizado no município de Cabo Frio RJ, durante o período de 1997 até 2004, tomando contornos ora descritivos, ora analisadores ou explicativos dependendo da natureza do material levantado e do suporte teórico que o sustenta. Os resultados da pesquisa indicam verdadeiros paradoxos. Ora fatos e dados apontam a possibilidade de uma melhor avaliação de rumos pela comunidade acadêmica e pelos gestores públicos. Ora um desconhecimento por parte da sociedade do ciclo de vida do “ouro negro” e seu relacionamento íntimo com o futuro do município.

Palavras-chave: gestão pública; governança; *royalties* do petróleo.

## **ABSTRACT**

This work intends the analysis of the trinity: public administration - governance - petroleum royalties, how partners of the sustaining development in the Cabo Frio Municipal District, under diagnostic evaluation about efficacy relation. To base the subjects on this study, several authors contributed, standing out Teixeira and Santana, that illustrate with the news duels of the public administration, your social engagement, the disagreement between theory and practice, and what indicators justify yours manager's evaluations. Vinha that explain about the stakeholder's actuation, as soon Camargo and La Rovere that define governance and respective contribution to contemporaneous public administration. Guimarães that explains the democratization state necessity, since the perspective of the public power dialogue with the citizens. Still subject to this perspective, Acselrad, Manoel and Pacheco give the tone with the relation between the pass again of the resources petroleum and the carefree, that some public administrations, with the properly resources generation. The methodology of case study, has to objective to reflect the practices in the actual public administration, breaking of how the administration methods went to developing and the governance inclusion in this process, although the reflection about the possibilities that discerns through of the better application of the petroleum royalties to sustain development. The research was developing through of one case study sustained on bibliographical and documental empirical research, accomplished in the Cabo Frio District, between 1997 and 2004, with contours descriptive or analyzing or explicative, depending of the nature collected material and the theoretical support that its sustains. The results of the research indicate real paradoxes. Well facts and die down appear the possibilities one better evaluation of ways by academic community and by public's managements. Well a non-acquaintance by society about life's cycle of the "black gold" and its core relationship with the district's future.

Keywords: public administration; stakeholders; governance; petroleum royalties.



## ***LISTA DE ILUSTRAÇÕES***

**Figura 1 – Qualidade de Vida nos Municípios que compõe a OMPETRO – 2000 – p.39**

**Figura 2 – A evolução das estruturas de governança oficiais do Município de Cabo Frio – 1997 a 2004 – p.92-93**

**Figura 3 – Matriz de resultados de coletas e análises de dados X fontes de evidências – p. 71-72**

**Figura 4 – Matriz de Conclusões X fontes de evidências – p.75-77**

## LISTA DE TABELAS

**Tabela 1 – Índice de Desenvolvimento Humano – IDH-M nos municípios da OMPETRO – 1999 a 2000 – p.40**

**Tabela 2 – Índice de Desenvolvimento Humano – IDH-M, em Cabo Frio – 1999 a 2000 – p. 41**

**Tabela 3 - Dependência dos principais municípios da faixa de exploração de petróleo – Estado do Rio de Janeiro – 1999/2002 – p.48**

**Tabela 4 – Síntese da norma de distribuição de royalties no Brasil – Lei 9.478 – p.49**

**Tabela 5 – O cenário de escassez para os recursos petrolíferos – p. 54**

**Tabela 6 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) – Municípios Brasileiros  
Distribuição dos 100 maiores e menores índices e dos 23 índices de baixo desenvolvimento por Grandes Regiões (2000) - p. 74**

**Tabela 7 – IDH-M do Município de Cabo Frio 1990/2000  
Renda – Longevidade – Educação – p. 74**

## **LISTA DE MAPAS**

**Mapa 1 – Localização do Município de Cabo Frio RJ – p.65**

## SUMÁRIO

### CAPÍTULO 1 – O PROBLEMA DA PESQUISA

1.1.	INTRODUÇÃO .....	13
1.2.	OBJETIVOS .....	16
1.2.1.	<b>Objetivo geral</b> .....	16
1.2.2.	<b>Objetivos específicos</b> .....	16
1.3.	HIPÓTESE DE TRABALHO .....	17
1.4.	DELIMITAÇÃO DO ESTUDO .....	18
1.5.	RELEVÂNCIA DO ESTUDO .....	20

### CAPÍTULO 2 - REFERENCIAL TEÓRICO

2.1.	GESTÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA .....	23
2.1.1.	<b>Instrumentos de gestão pública municipal</b> .....	26
2.1.2.	<b>Cultura administrativa na gestão pública</b> .....	31
2.1.3.	<b>Estilos de administração pública</b> .....	32
2.2.	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PELA ÓTICA PÚBLICA... 33	
2.2.1.	<b>Revisitando Conceitos</b> .....	35
2.2.2.	<b>Cognições da Sustentabilidade Urbana nos tempos de competitividade</b> .....	37
2.2.3.	<b>Indicadores de Sustentabilidade Urbana</b> .....	38
2.3.	CIDADE E SUSTENTABILIDADE .....	42
2.3.1.	<b>A territorialidade do urbano</b> .....	43
2.3.2.	<b>A qualidade de vida na área urbana</b> .....	44
2.3.3.	<b>O espaço onde se desenvolvem as políticas públicas</b> .....	45
2.4.	OS <i>ROYALTIES</i> DO PETRÓLEO COMO POTENCIALIZADOR DO DESENVOLVIMENTO .....	46
2.4.1.	<b>Critérios de repartição dos <i>royalties</i> petrolíferos</b> .....	48
2.4.2.	<b>Mudanças propostas pela Medida Provisória 1618/03</b> .....	50
2.4.3.	<b>Práticas proativas desenvolvidas por beneficiários dos <i>royalties</i></b> .....	52

## **CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA**

3.1. INTRODUÇÃO .....	56
3.2. PESQUISA .....	57
3.2.1. <b>Quanto aos fins</b> .....	57
3.2.2. <b>Quanto aos meios</b> .....	57
3.3. UNIDADES DE ANÁLISE E SUJEITOS DA PESQUISA .....	58
3.4. COLETA DE DADOS .....	60
3.5. ANÁLISE DOS DADOS .....	60
3.6. LIMITAÇÕES DO MÉTODO .....	61

## **CAPÍTULO 4 – APRESENTAÇÃO DO ESTUDO DE CASO**

4.1. BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO MUNICÍPIO .....	62
4.2. CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO .....	64
4.3. A GESTÃO MUNICIPAL E A GOVERNANÇA EM CABO FRIO.....	66
4.4. O MUNICÍPIO E OS <i>ROYALTIES</i> DO PETRÓLEO .....	67
4.5. CABO FRIO E O VIÉS DA SUSTENTABILIDADE .....	68
4.6. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS .....	70

<b>CAPÍTULO 5 – CONCLUSÕES</b> .....	73
--------------------------------------	----

<b>REFERÊNCIAS</b> .....	78
--------------------------	----

<b>GLOSSÁRIO</b> .....	87
------------------------	----

### **APÊNDICE**

**Apêndice A - Planilha de Percentuais de distribuição dos recursos dos *royalties* entre as Secretarias e Conselhos do município de Cabo Frio, utilizada nas entrevistas com o setor público municipal.**

**Apêndice B - Roteiros básicos para Entrevistas.**

**Apêndice C - A evolução das estruturas de governança oficiais do Município de Cabo Frio – 1997 a 2004.**

**Apêndice D - Entrevistas compiladas.**

### **ANEXOS**

**Anexo A – Folha dos Lagos – Caderno Geral – p. 11.**

**Anexo B – Interpress – Caderno Especial – p. 5.**

**Anexo C – Interpress – Caderno Esporte – p. 14.**  
**Anexo D – Folder do Consórcio Intermunicipal Lagos São João**  
**Anexo E – Interpress – Caderno Entrevista – p. 8-9.**  
**Anexo F – Fórum de Notícias – p. 1 e 3.**  
**Anexo G – Interpress – Caderno Especial – p.13.**  
**Anexo H – Interpress – Caderno Especial – p.11.**  
**Anexo I – Fórum de Notícias – p.8.**  
**Anexo J – Interpress – Caderno Especial – p.3.**  
**Anexo K – Fórum de Notícias – p.2 e Caderno Especial – p.15.**  
**Anexo L – Fórum de Notícias – p.10-11.**  
**Anexo M – Interpress – Caderno Especial – p.12.**  
**Anexo N – Fórum de Notícias – Caderno Praias – p.18.**  
**Anexo O – Fórum de Notícias – p.6.**  
**Anexo P – Boletim Informativo Verão 2005 – Consórcio Intermunicipal Lagos São João – Janeiro 2005 – p.2.**  
**Anexo Q – Boletim Informativo Verão 2005 – Consórcio Intermunicipal Lagos São João – Janeiro 2005 – p.1.**  
**Anexo R – Boletim Informativo Verão 2005 – Consórcio Intermunicipal Lagos São João – Janeiro 2005 – p.4.**  
**Anexo S – Boletim Informativo Verão 2005 – Consórcio Intermunicipal Lagos São João – Janeiro 2005 – p.5.**  
**Anexo T – Boletim Informativo Verão 2005 – Consórcio Intermunicipal Lagos São João – Janeiro 2005 – p.6.**  
**Anexo U – Fórum de Notícias – p.4.**  
**Anexo V – Interpress – Caderno Especial – p.6.**

## CAPÍTULO 1 – O PROBLEMA DA PESQUISA

Na pesquisa procurar-se-á analisar se há sinais da mudança das práticas administrativas públicas, no sentido de profissionalização dessas gestões; qual o papel que a governança vem exercendo nas decisões sobre a utilização dos recursos dos *royalties*; quão eficazes vem sendo os instrumentos legislativos e executivos disponíveis; e se a gestão municipal tem demonstrado estar voltada ao desenvolvimento local/regional sustentável. Desenvolvimento sustentável, aqui entendido como oportunizador de melhoria da qualidade de vida e crescimento econômico, para as gerações atuais e futuras, mesmo que ocorra a extinção ou redução significativa, do suporte financeiro advindo dos *royalties*, posto que não se pode ignorar que o petróleo não é um recurso renovável e, portanto, sujeito à exaustão.

No que tange aos municípios favorecidos com a Lei dos *Royalties* do Petróleo, e em especial no município de Cabo Frio, uma questão suscita investigação: **diante das exigências sociais e disponibilidades públicas, qual o papel da gestão pública em conjunto com a governança local na otimização do uso dos recursos dos *royalties* do petróleo com vistas ao desenvolvimento regional sustentável?**

### 1.1. INTRODUÇÃO

Ao longo do século XIX e início do século XX, o crescimento industrial de bens de capital e a concorrência propuseram um modelo específico de desenvolvimento, de geração de riquezas e da idéia de progresso e de futuro.

Iniciativa privada e pública assumiam administrações de contorno quase antagônico: para a primeira, a supremacia capitalista do lucro pelo lucro; para a segunda a tarefa árdua da satisfação das demandas sociais de um mundo distorcido e desigual em suas distribuições de riquezas, terras, oportunidades e responsabilidades.

[...] a História continua desconcertante. O processo de desenvolvimento econômico, social e político mantém sua

característica de acirrar antigas contradições ou fazer emergir novas. Para quem relacionava o novo milênio com a consolidação da democracia e a superação das grandes desigualdades sociais, a leitura dos relatórios de organismos internacionais foi desconcertante (ROCHA, p. 11, 2003).

Diante de tal ceticismo o conceito ampliado de governança, que propõe o comprometimento e atuação dos atores do contexto público: sociedade, poder público, empresariado público e privado, meio acadêmico, ONG's, entre outros, evidencia uma oportunidade de construção de um novo padrão de governar, que tem a percepção de que o futuro sustentável se constrói a partir do presente compartilhado.

O enfrentamento das desigualdades sociais, a reflexão e a implementação de programas e projetos públicos nas áreas de saúde, educação, segurança, habitação e oportunidades de trabalho, entre outros, podem ajudar a fortalecer o Estado ou Município como partes de um todo: a Federação.

Através dos *royalties* do petróleo e de uma administração pública estratégica, que incorpora as percepções dos *stakeholders* locais, os municípios beneficiados pela Lei dos *Royalties* do Petróleo - 9.478/97, encontram a perspectiva de um desenvolvimento dinâmico e sustentável e a possibilidade de minimizar os impactos desse cenário proveniente da exploração do petróleo. Essa Lei vem revogar a primeira homologada em 1953<sup>1</sup>, que instituía as áreas de aplicação, a incidência sobre quais prospecções do mineral e critérios para o repasse dos recursos petrolíferos.

Segundo Vinha (2002), os grupos de interesse (*stakeholders*) proporcionam as percepções e as expectativas dos atores sociais em relação às atividades de administração dos bens de produção e são os canais de comunicação entre os organismos públicos e privados e estes referidos grupos.

O panorama sócio-político-econômico mundial leva a reflexão não apenas dos modos de gestão privada, pela competitividade acirrada e globalizada, mas também da gestão pública, que tem a tutela sobre os meios

---

<sup>1</sup> A Lei 2004/53 foi editada em 03.10.1953, contendo o conjunto de normas que regiam a matéria dos *royalties* do petróleo, como valor, aplicação e forma de pagamento.



de satisfação das demandas sociais. Como corrobora Teixeira e Santana (p.7-8, 1994), quando enfatizam as necessidades da gestão pública contemporânea:

[...]A administração pública tem como característica específica uma relação de responsabilidade direta com o processo histórico global que se dá no desenvolvimento da sociedade; daí a necessidade de continuamente redefinir a sua missão em face dos novos imperativos, sob pena de comprometer a sua capacidade sinérgica.

Dotada desta capacidade sinérgica, a gestão pública tem um caráter específico, determinado pelo poder que o Estado pode desenvolver a cada conjuntura, de agir sobre aspectos cruciais, no sentido de conformar o processo de mudança. A função pública tem, por isso, uma responsabilidade direta com o processo histórico que se dá em cada sociedade, num momento determinado. É a apropriação desta visão estratégica que orienta o Estado, a cada conjuntura no esforço por manter a sinergia no exercício da gestão pública.

Este é o papel de uma administração pública, da governança e de cidades duráveis (auto-suficientes) na conjuntura atual, social, econômica e politicamente, onde ocorrem desigualdades regionais e locais

O que despertou interesse por essa temática foram às leituras realizadas para a monografia desenvolvida na disciplina de Gestão Social e Ambiental, do curso de Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial – MADE, com a qual a autora estabeleceu os primeiros contatos através de literatura de temas afins o que muito contribuiu para a escolha do objeto. Assim, foi definido como foco de investigação os modos de administração pública municipal de Cabo Frio RJ, componente da Baixada Litorânea e integrante da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo - OMPETRO<sup>2</sup>. Sendo este beneficiário do repasse dos *royalties* do petróleo, desperta interesse quanto à destinação desses recursos. Além de importar a compreensão do papel da governança em conjunto com a gestão pública no exercício da administração das políticas direcionadas ao desenvolvimento.

---

<sup>2</sup> “A Organização dos Municípios Produtores de Petróleo – OMPETRO foi criada em 2000, após a descoberta dos poços na fronteira do Estado do Espírito Santo e a possibilidade de implantação de novas unidades de apoio em Vitória, e é constituída pelos municípios: Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casemiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra, no Estado do Rio de Janeiro e Presidente Kennedy no Estado do Espírito Santo”. (PIQUET, 2003, p.10-14)

Dessa forma, explica-se o objeto do estudo como sendo a análise da relação entre a governança e a gestão pública no município de Cabo Frio, assim como as mudanças que vem ocorrendo se seriam provenientes da aplicação dos *royalties* do petróleo.

## 1.2. OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

O presente trabalho visa analisar como a interação entre o poder público e governança influenciam a aplicação dos *royalties* do petróleo em prol do desenvolvimento sustentável no município de Cabo Frio, sob a perspectiva da eficácia dessa relação.

### 1.2.2. Objetivos Específicos

- ✓ apresentar e discutir os aspectos teóricos que fundamentam os modos e práticas da gestão pública municipal em Cabo Frio e o papel da governança nessa administração num contexto em transformação;
- ✓ identificar e analisar as oportunidades advindas do ingresso dos recursos dos *royalties* do petróleo no município em questão, direcionadas ao desenvolvimento regional sustentável;
- ✓ identificar os projetos sociais da Prefeitura Municipal de Cabo Frio que vem sofrendo mudanças advindas do repasse dos *royalties* do petróleo;
- ✓ mapear a estrutura de governança no município e seu papel nas decisões sobre a aplicação dos recursos petrolíferos.

## 1.3. HIPÓTESE DE TRABALHO

Na chamada região da Baixada Litorânea, o município de Cabo Frio tem se destacado por estar sofrendo profundas transformações sociais, ambientais e econômicas ao longo dos últimos anos. Seria possível atribuir aos modos de gestão pública na utilização dos *royalties* do petróleo esse percurso de transformações? Essa indagação norteou o trabalho sobre a qual se apóia a pesquisa ora apresentada, uma vez que se torna relevante investigar como administrações públicas podem ser eficazes na gestão de recursos adicionais, como é o caso do repasse dos *royalties*, em prol de um município desenvolvido sustentavelmente.

Foi possível construir uma hipótese de trabalho com base na visão de Demo (2000) que a conceitua como direcionadora da metodologia de pesquisa. Isto é, determinante do foco investigatório e não sob a ótica de Lakatos e Marconi (1991), segundo os quais a hipótese sugere um plano de prova, verificação e análise fundamentalmente quantitativa dos resultados.

Demo (1987, p.14-15) esclarece:

[...] Algumas ciências sociais dizem-se aplicadas, porque se voltam mais para a aplicação prática de teorias sociais, tais como: direito, administração, contabilidade, serviço social, etc.[...] Quer dizer, se os pontos de partida são diversos, os resultados serão igualmente diversos. Não temos como provar cabalmente que o objeto social é intrinsecamente diferente do natural, porque isto suporia um conhecimento profundo de tal ordem de ambas as esferas, que é fácil demais desconfiar que não o temos de forma satisfatória. [...] Em vista disto, vamos assumir um ponto de partida, pelo motivo simples de que não partimos sem ponto. É tão somente uma hipótese de trabalho, que embora não se conseguindo comprovar com rigor, podemos apoiar relativamente. Neste sentido, vamos buscar algumas linhas de reflexão que permitiriam aceitar diferenças irreduzíveis entre as esferas científicas em questão.

Assim, se conduzirá a proposta hipotética, de forma reflexiva, partindo de fundamentos teóricos, empíricos e da pesquisa de campo, até a reflexão sobre as possibilidades de que os recursos petrolíferos, por meio da administração pública e da governança, vêm produzindo o desenvolvimento observado no município em estudo, alicerçado em uma sustentabilidade.

#### 1.4. DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A pesquisa, ora apresentada, tem a intenção de analisar, com fundamentação na literatura pertinente, o processo de interrelação entre a governança, o modelo e cultura administrativa municipal de Cabo Frio e a potencialização dos *royalties* no desenvolvimento regional, de maneira sustentável, no período de 1997 a 2004. A escolha desse período deve-se não somente por representar o momento do marco regulatório em vigor no que tange a Lei do repasse dos *royalties*, como por abranger duas gestões municipais distintas.

Grazia (p.56-57, 1997), em estudo semelhante, aponta a importância da confrontação entre duas gestões distintas para balizar os resultados das pesquisas:

[...] só foi possível porque realizado em duas administrações que priorizaram as políticas sociais e os direitos de cidadania para o conjunto da população. Dessa maneira, foi possível articular políticas públicas para um município segregado, bem como implementar processos geradores para uma construção democrática de gestão pública.

[...] pelo viés da eficiência.... positivo por ter mobilizado recursos humanos e financeiros de vulto, de duas gestões políticas com proximidade partidária, em função de uma coletividade.

[...] um outro desafio para a municipalidade é a necessidade de implementar estratégias de desenvolvimento sustentável que ultrapassem os limites da cidade para compreender a metrópole, com suas contradições sociais e ambientais... os indicadores urbanos deixam claros a tendência observada nas capitais de expulsão da população mais pobre para municípios dormitórios.

O estudo foca especificamente os recursos advindos da Lei dos *Royalties*, que beneficia os municípios da bacia de Campos dos Goytacazes, incluindo o distrito de Cabo Frio, e como estes vem propiciando o desenvolvimento dessa região. O Município foi escolhido por ocupar o 4º lugar no *ranking* dos repasses no Estado do Rio de Janeiro e o 26º no Brasil. Embora se reconheça a importância de outras fontes legítimas de arrecadação municipal, a pesquisa se deterá na arrecadação proveniente dos *royalties*.

A Lei do Petróleo 9.478/97, não estabelece claramente qual a destinação esperada para os recursos dos *royalties*, assim sendo o município de Cabo Frio ainda se pauta pela Lei 2004/53, que norteava a aplicação

preferencialmente em seis áreas: energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção do meio ambiente e em saneamento básico. Contudo neste estudo considera-se mais importante os indicadores de sustentabilidade urbana apontados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, para avaliar a qualidade de vida do município. Outras pesquisas recentes vêm comprovando a eficácia na utilização desses indicadores (SILVEIRA, 2003).

Para Silveira (2003, p. 5-8):

[...] A sustentabilidade urbana apóia-se na condução ambiental, social, política, cultural, espacial e institucional. [...] Os indicadores da sustentabilidade urbana são a participação popular na elaboração, gestão e avaliação e prática efetiva destas iniciativas na busca da qualidade do ambiente urbano e, conseqüentemente, na qualidade de vida e do exercício de cidadania para todos. [...] A realidade de práticas urbanas mais sustentáveis não é algo tão distante do contexto brasileiro. [...] qualidade de vida cotidiana se reflete em trabalhar, estudar, residir, divertir-se, descansar, relacionar-se com familiares e amigos.

Tal escolha, não despreza os indicadores da Lei do repasse, posto que ela é evasiva, apontando áreas como preferenciais e não exclusivas ou prioritárias, como também pelo entendimento de que o elenco de infraestrutura apontado legalmente, também implica diretamente na melhoria da qualidade de vida, portanto não incompatibiliza a utilização dos indicadores do PNUD.

Para Teixeira, Martelane e Santana (1994, p. 85-86), a questão dos indicadores adequados à análise é de substancial importância:

[..]Um sistema de indicadores, adequadamente definido, funciona como um instrumento de racionalização e modernização da gestão. Ele delimita o campo observável da ação a ser desenvolvida, facilitando a identificação dos objetivos e metas a serem perseguidos por uma organização ou área governamental; propicia a concentração de esforços, na medida em que define objetivamente os resultados esperados e, conseqüentemente, os meios para alcança-los. Permite que os diversos agentes tenham mais claros os critérios pelos quais estão sendo avaliados; e, sobretudo, cria condições para que a população de um modo geral, e o usuário em particular, possam conhecer o desempenho do setor.

A pesquisa pretende a análise e reflexão, apontando, na medida do possível, sugestões para o aprimoramento da gestão municipal, no aspecto

do uso dos royalties, procurando investigar em que áreas não há visibilidade de melhoria de qualidade.

#### 1.5. RELEVÂNCIA DO ESTUDO

Estando o estudo delimitado, cabe ressaltar a importância que o mesmo representa para o meio acadêmico e sua contribuição na área da administração pública e seus efeitos no desenvolvimento local, vez que os registros (teses, estudos formais, pesquisas publicadas) nos bancos de dados pesquisados são mínimos, com referência ao município e aplicação dos *royalties*.

A governança como um mecanismo de sinergia entre os objetivos da gestão pública e as aspirações dos atores envolvidos nesse processo, faz emergir uma gestão pública municipal socialmente responsável, dinâmica e profissionalizada. Isto é, segundo Vergara (2004, p.17):

[...] a administração pública não está imune às transformações e exigências do mundo administrativo contemporâneo, e para tanto esse se profissionalizar significa estar imbuído e responsável pelos resultados da organização, no caso o Estado.

Logo, uma administração atendida com as práticas administrativas contemporâneas exigidas por um ambiente dinâmico e repleto de oportunidades se constituiria em uma gestão efetivamente profissionalizada e responsável socialmente, como contribuem Teixeira, Yoshisaki e Santana (p.34, 1994):

[...] defender a responsabilidade social e a capacidade técnica como fundamentos indissociáveis do planejamento público. Ressalta-se o caráter substantivo do planejamento enquanto processo de explicitação de políticas públicas socialmente dirigidas, bem como a necessidade de aplicação de um enfoque sistêmico, integrativo, dos mecanismos de planejamento, que seja adequado ao estágio atual de complexidade e interdependência da sociedade brasileira.

Considerando o volume dos recursos repassados aos municípios beneficiários pelos *royalties* do petróleo, em especial no município de Cabo Frio (Anexo A), a governança assume papel de maior relevância, posto que

pressupõe a busca compartilhada pelos diversos atores que compõem o cenário público, zelando pelos valores éticos e estratégias que otimizem a aplicação desses recursos em prol do desenvolvimento local e regional.

Os núcleos urbanos, cidades, necessitam conscientizarem-se de que as redes e parcerias podem determinar sua sustentabilidade, uma vez que as lutas individuais podem ser inócuas, enquanto que se unindo angariam forças capazes de criar as condições ou sensibilizar os governos estadual e federal, na solução de seus problemas ou suprimindo suas necessidades. Sobre esse aspecto, Guimarães (p.47, 1997), explicita que:

[...] há necessidades de se construir uma relação mais forte com as comunidades rurais (assim como urbanas) para que estas não se comportem apenas como receptores de ações, e sim como agentes de um processo de construção da melhoria da qualidade de suas vidas.

Com certeza, aqueles que acreditam que o real desenvolvimento do Brasil só se concretizará a partir do desenvolvimento dos municípios, com a melhoria da qualidade de vida de sua população e uma distribuição mais justa dos recursos[...].

Exemplo dessa nova “proposta de gestão pública” pode ser observada pelo Projeto de Lei do Senado de 2005, tramitando no Congresso, por meio do Senador Gerson Camata, em seu art. 2º dispositivo II, que inova no sentido de uma gestão associada de serviços públicos. O Projeto de Lei acena com uma gestão de parcerias tanto por meio de consórcios ou convênios de cooperação, como com a possibilidade de integração de funções públicas em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas nos serviços de saneamento básico. Em se prevendo condutas de “rede” para tais serviços, outras áreas da administração pública poderiam usufruir dessa nova concepção.

Para permitir uma condução coerente de idéias e análise, este trabalho está estruturado da seguinte forma:

O primeiro capítulo é composto por uma introdução, na qual define-se o objeto, os objetivos geral e específico, a hipótese de trabalho a delimitação e relevância do estudo.

O segundo capítulo, constituído pelo referencial teórico que abarca os assuntos do presente trabalho, constando de discussão de aspectos que

fundamentam os constructos de gestão pública e governança na administração de recursos provenientes do petróleo; instrumentos de administração pública, cultura administrativa e estilos de gestão; desenvolvimento sustentável como conceito e dentro do município de Cabo Frio; os *royalties* do Petróleo como potencializador de desenvolvimento nos municípios beneficiados com destinação desses recursos; as cidades e a sustentabilidade.

O terceiro capítulo que destina-se à apresentação da metodologia, composto pelo detalhamento da pesquisa quanto aos fins, meios, seleção de atores, forma de coleta e análise dos dados e limitação do método.

O quarto capítulo consta da apresentação do estudo de caso, especificamente, com as caracterizações e contextualizações pertinentes, apresentação e análise dos dados coletados.

O quinto capítulo encerra este trabalho com as conclusões defendidas sobre as bases empírico-teóricas evidenciadas pela apreciação dos materiais documentais e práticos, recolhidos no decorrer da pesquisa.

## **CAPÍTULO 2 – REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1. GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E GOVERNANÇA**



Entender a origem da Gestão Pública Municipal requer que se estabeleçam elos com relação aos mecanismos à disposição da administração construídos ao longo dos tempos.

Primeiramente, seria necessário destruir o paradigma relatado por Teixeira, Salomão e Santana (p.1, 1994), sobre a concepção vigente relacionada à Gestão Pública:

[...]A sociedade em geral, e certos setores do governo em particular, tem fortalecido a consciência da “má administração pública” vigente no Brasil. No entanto, o consenso quanto à necessidade de mudanças na gestão desse setor não tem encontrado contrapartida na adoção de processos e meios para as transformações almejadas. Convivemos com movimentos em torno de chamadas “reformas administrativas” que, quanto maiores, mais realçam a escassez de pesquisas e modelos abrangentes aplicáveis à administração pública no país.

Historicamente a origem do que hoje se tornou um Município está no modelo romano, no que concerne a forma política, legislativa e administrativa que foi moldada pelos visigodos, árabes, portugueses e povos da antiguidade e da contemporaneidade, através de suas práticas e filosofias, conforme consta nos arquivos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM (2004).

A compreensão de Município, conforme Art. 87 da Constituição, nasce como a circunscrição territorial onde cidadãos, com associações por objetivos comuns e relações de trabalho e tradições, vivem sob a organização de forma autônoma, para fins econômicos, administrativos e legislativos. Sendo uma unidade político-administrativa, requer, portanto uma gestão, no caso pública, que promova a sinergia e o crescimento.

A administração de um Município também se originou dessas civilizações e percorreu caminhos que mais tarde vieram legitimar as propostas atuais: Estatutos, Planos Diretores, Conselhos Municipais, Consórcios Inter-Municipais e Estaduais, Ministério das Cidades, fontes de receitas, orçamentos, legislação, Câmara, participação popular, enfim as instrumentalizações que permitem direcionar suas ações rumo ao desenvolvimento de sua população. Conforme Spink (p.7, 1997), todos esses aparatos devem propiciar ações e projetos:

[...] que apresentam inovações em estratégias administrativas ou técnicas, demonstrando aumento da capacidade de atender às necessidades sociais e comunitárias, independentemente da satisfação tecnológica, do porte ou dos recursos financeiros envolvidos. É imprescindível que tais projetos:

- Representem uma mudança substancial, qualitativa e quantitativa, com relação às práticas e estratégias anteriores em determinada “área geográfica ou temática”;
- Apontem caminhos pelos quais a experiência possa ser repetida por (ou transferida para) outras regiões ou instituições;
- Ampliam ou consolidem formas de acesso da sociedade a seus agentes públicos, elevando a qualidade das práticas políticas e institucionais;
- Utilizem recursos locais ou oportunidades, nacionais ou internacionais, na perspectiva de desenvolvimento responsável, estimulando, sempre que possível práticas autóctones e autônomas, que se possam tornar auto-sustentáveis.

O Município de Cabo Frio teve sua origem na expansão de uma vila de pescadores, em 1556, aproximadamente. É difícil precisar o período uma vez que já havia civilizações anteriores aos registros, os índios tupinambás.

Com o crescimento urbano, as reviravoltas sócio-políticas (queda do imperialismo, do coronelismo, entre outras), a vila agora município, inicia sua trajetória em busca de uma administração pública, com modos e práticas de acordo com seu tempo. Seria uma construção conforme a enfatizada por Vaz e Bargieri (p.35-36, 1997), em suas pesquisas sobre um programa de renovação das práticas de gestão pública, em outra região, mas que encontra eco na evolução do município:

[...]o programa permitiu apontar para mudanças na cultura política, modificando a relação dos cidadãos com os órgãos públicos. Nesse sentido, funcionou como experiência de superação de práticas políticas de cunho paternalista e clientelista.

O programa evidencia a possibilidade de atuação efetiva dos governos municipais na geração de emprego e renda. O poder público conseguia com grande ousadia e poucos recursos, alavancar medidas de combate ao desemprego, articuladas e amplas, tratando de forma interligada o acesso ao crédito, a capacitação profissional para enfrentar o mercado e o apoio à organização. Seu êxito em conquistar parcerias se deve exatamente a essa característica do programa.

No início, até mesmo por fatores culturais e tradicionais, num município oriundo de uma vila de pescadores onde as classes sociais eram bem delineadas, as gestões se caracterizavam como mais autocráticas. Posteriormente, em meados dos anos 80, a democratização da administração pública começa a tomar vulto. Há maior alternância no poder, isto porque ainda era comum na região apenas uma alternância de mandatos.

Vislumbra-se uma gestão pública que se assemelhe ao que enuncia Vergara (2004) como sendo a nova visão de administração pública. Aquela que deve desnudar-se das contradições e flexibilizar-se à alta complexidade, velocidade e quantidade de informações e idéias. Que entenda a interdependência dos fenômenos e perceba uma economia sem fronteiras, global e fragmentada ao mesmo tempo, com regionalismos e posicionamentos tribais. Que entenda sua competitividade, mas seja capaz de alianças e parcerias que gerem redes, que criem sinergia e que conciliem a velocidade do mundo tecnológico com o econômico, político e jurídico.

Nesse novo contexto, o papel dos atores locais, com influência sobre as decisões públicas ou com assento nas assembleias, passa a denotar o que hoje se conceitua *governança*.

Segundo Camargo (2003, p.307):

[...]Governança não é o mesmo que governo. Pode, em casos extremos, haver governança sem governo e governo sem governança. Governo sugere uma autoridade formal, dotada de poder de polícia, que garante a implementação de políticas instituídas. Governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns e partilhados, que abrangem tanto as instituições governamentais quanto mecanismos informais, de caráter não-governamental, mas que só funcionam se forem aceitos pela maioria ou, mais precisamente, pelos principais atores de um determinado processo. Em outras palavras, governança é um fenômeno mais amplo do que governo.

Dessa complexidade e interação de relações que compõem o conceito de governança é que pode se beneficiar ou não um município. Da possibilidade de interação e integração entre o público e o privado, entre o governamental e não-governamental; entre o individual e coletivo, é que

floresce a capacidade da governança de influir e influenciar nos planos e ações da gestão pública.

Mesmo tratando particularmente do meio-ambiente urbano, La Rovere (2003, p.113), vem contribuir com o conceito de governança com a seguinte complementação:

[...] É pouco provável que o meio ambiente urbano melhore se não houver um envolvimento dos interessados diretamente na solução dos problemas e se a sociedade não estiver mobilizada para a discussão dos parâmetros e das soluções necessárias e principalmente se não demanda a transparência nos processos de tomada de decisão e de prestação dos recursos públicos aplicados. A gestão participativa, além de propiciar o aporte de recursos técnicos, institucionais e financeiros dos demais setores (privado, ONG's, comunitário) amplia a responsabilidade de toda a sociedade.

Fica neste discurso evidenciada a intrínseca relação entre o papel assumido pela governança pública local e a possibilidade de pensar em sustentabilidade pós-recursos do petróleo.

É sobre esse tipo de atores que a pesquisa buscou investigar no que concerne a ingerência que lhes é atribuída quanto à destinação dos recursos dos royalties.

### **2.1.1. Instrumentos da Gestão Pública Municipal**

Como instrumentos norteadores das políticas públicas, em uso pelo município de Cabo Frio, destacaremos abaixo: o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor, os Conselhos Municipais, o Consórcio Intermunicipal e o Ministério da Cidade.

O Estatuto da Cidade nasce face a expansão dos centros urbanos e o conseqüente agravamento das questões de habitação, saúde, educação, transporte, trabalho, saneamento, orçamento participativo, distribuição territorial, por exemplo. Problemas cada dia mais diversificados e de proporções diferenciadas, encontram na Constituição Federal, nos artigos 182 e 183, no capítulo da Política Urbana, a explicitação e importância da construção, compartilhada do Estatuto da Cidade, pela sociedade a que se destina.

Segundo Oliveira (2001, p.3):

[...]O Estatuto da Cidade reúne importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que podem garantir efetividade ao Plano Diretor, responsável pelo estabelecimento da política urbana na esfera municipal e pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Da perspectiva desse autor entende-se que o Estatuto da Cidade representa o encontro do país com sua face urbana, com um futuro que esperamos e que permitirá transformar a herança do passado.

Mas, o Estatuto somente se consolida quando as mesmas mãos capazes de cria-lo, tornarem-no realidade e conquistarem o que nele se contempla.

Como princípios fundamentais o estatuto prevê uma gestão democrática, com justiça na distribuição de suas riquezas e ônus; recuperação dos investimentos públicos através da valorização urbana e o direito das cidades a sustentabilidade (moradia, infra-estrutura urbana e serviços públicos) e ao financiamento de seu desenvolvimento.

Contudo, a vida em cidades continua sendo um desafio, um jogo de interesses cotidianos, muitas vezes, conflitantes. Qual seja sua dimensão territorial, a cidade é uma organização viva, dinâmica, com suas diversidades que devem interagir permanentemente.

O quadro urbano atual contempla reivindicações populares; adaptabilidade à Constituição Federal; participação popular no processo decisório; e, essencialmente, um Estatuto Municipal que garanta o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, sem ônus ao ambiente natural.

Concluídas tais proposições do Estatuto não parece difícil antever a dificuldade em torná-lo realidade num município como Cabo Frio entre outros com semelhante estrutura conservadora e tradicional politicamente, nos dias atuais.

Sua mais recente aprovação Estatutária data de 1992, com uma Emenda em 1994, que deu origem ao Plano Diretor vigente.

Conciliar os interesses de segmentos sociais abastados, tradicionais e politicamente poderosos, com categorias artesanais, com oportunidades desproporcionais em relação às classes melhor privilegiadas e cujo poder político se traduz pelo seu voto, freqüentemente negociado através de oferecimento de cestas básicas ou atendimento de suas necessidades mais primárias, não demonstra ser tarefa singular para os administradores do Município de Cabo Frio. (MOURA, 2004)

Visando o planejamento local e a organização das ações governamentais foi criado o Plano Diretor como instrumento fundamental da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...]A visão atual do Plano Diretor difere de sua concepção anterior de mero documento administrativo com pretensão de resolução de todos os problemas locais. Desconsiderando as práticas sociais quotidianas, o Plano Diretor assume a função de, como instrumento, interferir no processo de desenvolvimento local, a partir da compreensão integradora dos fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais, institucionais, sociais e territoriais que condicionam a situação encontrada no Município (OLIVEIRA, 2001, p.18).

Nesse momento, deixa de ser um plano para alguns e sim um instrumento de orientação da política pública a ser construído a partir da participação coletiva, propiciando sua avaliação constante e as mudanças de acordo com os cenários e demandas sociais diferenciadas no tempo e espaço.

Segundo Bremaeker (2001, p.17), o Plano Diretor é encontrado em 15,3% dos Municípios brasileiros, sendo o tempo médio de vigência de 10 a 20 anos, com um percentual de cerca de 50% desses centros urbanos já contemplando modificações entre 5 e 10 anos de sua elaboração.

O Plano Diretor por sua vez, como poderosa ferramenta de fornecimento de diretrizes para implementação das políticas urbanas contida na Constituição Federal, constitui-se um instrumento para enfrentar os desafios históricos do desenvolvimento urbano das cidades.

Contudo, repleto de outorgas do poder legislativo, o Plano Diretor em Cabo Frio, não vem encontrando a legitimidade, pelos fatores culturais conservadores, para adequar-se ao Estatuto na medida e intensidade

necessária. Esse poderia ser o motivo para o novo Plano Diretor encomendado a Fundação Getúlio Vargas - FGV/RJ, em convênio firmado entre a Prefeitura Municipal de Cabo Frio - PMCF e aquela instituição, em 10 de março de 2005, com perspectiva de implementação a partir de abril de 2006 (Anexo B).

As políticas públicas ainda encontram respaldo nos Conselhos Municipais, no caso de Cabo Frio: Conselho Municipal de Turismo, Conselho Municipal de Meio Ambiente e Pesca e Conselho Municipal de Esporte Amador. São formados por amparo legal – força de lei específica para cada segmento: saúde, cultura, meio ambiente, desenvolvimento e tecnologia, educação, turismo, tendo por objetivo precípua a elaboração, análise e sugestão de propostas para planos de trabalhos, projetos e programas, com cunho consultivo ou deliberativo, que visem o desenvolvimento e a expansão das suas respectivas áreas de atuação, seu desempenho enseja a participação popular, na gestão pública, como estratégia de democratização das administrações municipais.

Em Cabo Frio os Conselhos Municipais criados em gestões anteriores foram desativados e estão sendo implementados outros gradativamente, na medida em que cada área demonstre uma necessidade especial, como foi o caso do Turismo, do Meio Ambiente/Pesca e Esporte Amador (Anexo C).

Como parte de seus instrumentos legítimos de gestão e governança, Cabo Frio conta com o Consórcio Intermunicipal Lagos São João – CILSJ (Anexo D), que é uma associação sem fins lucrativos, composta por prefeituras dos municípios de Araruama, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Cachoeira de Macacu, Casemiro de Abreu, Iguaba Grande, Rio Bonito, Rio das Ostras, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim, empresas, governo estadual e sociedade civil trabalhando juntos no planejamento e execução de planos, programas e projetos destinados a promover o desenvolvimento sustentável e a conservação ambiental da região da Baixada Litorânea. Ele não é subordinado administrativamente ao Governo Estadual e não deve ser confundido com Conselho Municipal de Meio Ambiente. Não tem característica de órgão fiscalizador ou licenciador e não dispõe de poder de polícia para regulamentar o uso dos recursos

naturais, mas detém a influência sobre as decisões dos órgãos que possuem tais poderes, possibilitando estudos, executando projetos, organizando eventos de discussão de práticas e alternativas, provendo com serviços de comunicação social e integrando a troca de experiências e conhecimentos.

Criado em 2001, o Ministério de Estado das Cidades instituído pelo governo federal, tem como uma das funções intervir nas questões inerentes ao desenvolvimento sustentável nas esferas Municipal e Estadual, atuando como interlocutor de suas demandas junto à esfera Federal, quer na obtenção de recursos necessários aos investimentos públicos, quer na administração de políticas públicas que legitimem os esforços em prol de cidades sustentáveis e de gestores devidamente capacitados para tal. Sua atuação abarca todas as áreas da gestão pública, já sendo representada em Cabo Frio pela Superintendência Regional, com sede própria.

Segundo Raquel Rolnik, urbanista que se dedica a pesquisa do desenvolvimento das cidades, em entrevista concedida ao Jornal do Sindicato dos Bancários (08/2004), o grande desafio é construir uma gestão democrática de uma cidade feita de vários municípios, respeitando autonomias locais, ao mesmo tempo construindo instrumentos fortes de cooperação e articulação também com o governo estadual. Esse propósito vem ser amparado pelo Ministério de Estado das Cidades.

Todo esse instrumental de gestão data de período a partir de 1992 que antecede a Lei dos *royalties*, no município de Cabo Frio, portanto eles não surgiram em decorrência dessa legislação, mesmo assim seus novos gestores reconhecem o potencial destes para atuar junto ao repasse dos recursos da referida lei.

As atuais políticas que emanam dos organismos públicos, são reflexos diretos da Cultura e Estilos de Administração Pública, não só do período de abrangência da pesquisa, mas também dos que a antecedem.

### **2.1.2. Cultura Administrativa na Gestão Pública**



A cultura administrativa na Gestão Pública abriga em si, após décadas de processo de civilização urbana, princípios básicos de cidadania e prestação de serviços públicos, com vistas ao desenvolvimento integrado.

Segundo Cavalcanti (apud VERGARA, 2004, p.9), para que a cultura administrativa sobrepuje os paradigmas da gestão pública (burocracia excessiva, morosidade nos processos, paternalismo), será necessário gestores e servidores devidamente qualificados. Entenda-se aqui, não um profissionalismo acadêmico ou de aprimoramentos desvinculados de uma territorialidade (espaço físico, temporal, sócio-ambiental, político, econômico, cultural), mas o acesso à informação de métodos e técnicas atualizadas de gestão, integradas as realidades regionais. Uma modernização comprometida e atenta com o cenário vivenciado, percebido e real.

Ainda sob a visão de Cavalcanti, esse trabalho de cunho educacional deve:

[...] Retratar não apenas um esforço educacional, mas uma concepção integrada da gestão pública, na qual se enfrentam os desafios do desenvolvimento local mediante ações combinadas em diversas áreas e decisões tomadas com a participação ativa de todos os interessados (apud VERGARA, 2004, p.9).

Para tanto, uma cultura administrativa na gestão pública deverá embasar-se em construção de arranjos institucionais, denominados por Vergara (2004) de município rede, como uma teia entre diferentes organizações públicas e privadas, entidades e atores que tenham interesse pelo desenvolvimento integrado de determinada região ou localidade.

Na articulação das diversas dimensões do desenvolvimento local (sócio-ambiental, política, econômica, tecnológica e organizacional) voltadas para a complexidade da formulação, implementação e avaliação das políticas públicas locais, deverá haver convergência e integração das ações públicas e privadas em prol de resultados efetivos e equitativos.

Assim como argumenta Grossmann (p.23, 1997), sobre uma nova ótica da cultura administrativa que vislumbre a:

[...] potencialidade de ampliar o diálogo entre o cidadão e o poder público, na medida em que se torna foro privilegiado para a discussão de temas de interesse da coletividade, que – reunida – encontra condições mais

favoráveis de acesso à informação, de organizar-se para reivindicar e de participar da tomada de decisões na esfera pública.

A cultura administrativa de Cabo Frio demonstra sinais de mudanças, com intenção manifestada inclusive pela parceria com a Fundação Getúlio Vargas - FGV/RJ para um planejamento estratégico de gestão municipal. Pode ser o indício na mudança de estilo de administração.

Ao estudo interessa identificar se, no conjunto de mudanças, há interferência das estruturas de governança e como essas relações influíram na gestão dos *royalties*.

### **2.1.3. Estilos de Administração Pública**

A administração pública evoluiu através de três modelos básicos, que mantêm uma relação intrínseca entre eles, não sendo possível determinar com firmeza onde um estilo começa e outro termina, ou mesmo a concomitância desses em certo período ou gestão. Esses modelos foram identificados por Pereira (1995) e expostos a seguir.

A Administração Pública Patrimonialista, onde o governante se imbuí do poder de forma egocêntrica, atendendo a interesses dos regimes totalitários e da burguesia. Se “*eu sou o Estado, o que é do Estado é meu*” (SCHENNI, HELOU FILHO e CARDOSO, 2004, p.5), fazendo imperar a corrupção, o nepotismo e ficando em segundo plano o que é primazia da gestão pública: a defesa da coisa e do interesse público.

Há detrimento da ética, da preocupação com o bem estar social, dos valores morais, pela subserviência, impunidade e descaso com o povo e o dinheiro público.

Outro modelo é o da Administração Pública Burocrática, que se imbuí dos princípios básicos da Teoria da Burocracia de Max Weber, que vem a substituir as disfunções administrativas verificadas na administração patrimonialista. Os valores apregoados nesse modelo são voltados para o desenvolvimento através da profissionalização que substitui o empirismo; do encarecimento que visa uma menor rotatividade de pessoal; da hierarquia

funcional que estabelece competências menos centralizadas; da impessoalidade que pretende a extinção do nepotismo; do formalismo, da legalidade e racionalidade da Lei para enfrentar a impunidade.

É a busca por um Estado controlador, planejador (Plano Diretor) e envolvido em atender as demandas sociais e prestar contas à sociedade.

A contemporaneidade busca o modelo de Administração Pública Gerencial, que segundo Schenini, Helou Filho e Cardoso (2004), é a resposta ao processo de desenvolvimento e globalização, com característica de busca de resultados positivos conjuntos para o poder público e para a sociedade, que englobam ações específicas do serviço público, privado e do voluntariado.

[...] Contempla ainda: a qualidade e a participação; a competição administrativa no interior do próprio estado; a descentralização e a redução de níveis hierárquicos; o deslocamento dos procedimentos para os resultados; o interesse público passa a focar o atendimento do cidadão e a avaliação de resultados; a descentralização, o incentivo à criatividade e à inovação; a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; e o rígido controle sobre o desempenho através de contratos de gestão e, sobretudo a eficiência da administração pública (SCHENINI, HELOU FILHO e CARDOSO, 2004, p.6) .

Nesse novo conceito de administração pública há um realce às estratégias utilizadas com vistas ao atingimento de resultados e objetivos sociais, econômicos, políticos e ambientais, que buscamos encontrar na gestão do município de Cabo Frio.

## 2.2. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PELA ÓTICA PÚBLICA

A compreensão de desenvolvimento sustentável local pela ótica pública merece que se faça alguma consideração acerca do conceito de desenvolvimento e desenvolvimento endógeno, que alicerçam uma sustentabilidade efetiva. Não excluindo a significativa contribuição de Teixeira, Martelane e Santana (p.93, 1994), concernente a uma visão simplista e imediatista, que se traduz por ser:

[...] necessário reduzir o desencontro na prática da administração pública brasileira, entre avaliação política –

infelizmente reduzida entre nós à soma de votos – e a avaliação do desempenho político-administrativo, decorrente de atos nem sempre aparentes e visíveis de curto prazo.

A transparência das ações públicas é essencial para o funcionamento das instituições democráticas; sem isto se torna impossível uma participação efetiva da população nas decisões tomadas pelo poder público, bem como o controle dos resultados das suas ações.

Faltam canais adequados para a integração das reivindicações cidadãos e os resultados decorrentes delas.

Portanto, ao se delinear desenvolvimento, quer endógeno, exógeno ou sustentável, há de se conscientizar de que sua avaliação transcende ao quantitativo ou qualitativo, mas emerge de sua interatividade.

Segundo Sachs (1986), desenvolvimento tem uma versão ampliada do conceito de potencial de desenvolvimento, onde as vertentes exógenas e de transferência pura e simples de tecnologia, propiciam a alienação cultural, introspectando valores exógenos e promovendo a hegemonia do desenvolvimento ocidental, também caracterizada como “modernidade”. Para ele, as ferramentas teóricas que dominaram as análises do desenvolvimento estão ultrapassadas, devendo haver a busca por novos instrumentais ou o aperfeiçoamento dos existentes.

Para esse autor, o desenvolvimento endógeno é o potencial de desenvolvimento que se opõe ao crescimento dependente, pois o primeiro conduz à autonomia, que sugere uma nova relação entre o Estado, o mercado e a sociedade civil. Neste novo cenário, esses atores devem atuar mais democraticamente e interagirem de forma interdependente. Uma conjuntura em que a gestão pública, responsável direta pela administração das demandas sociais e da coisa pública, assume o papel de ator principal na condução desse processo, auxiliado pelos *stakeholders* locais, como mediadores e interlocutores dessas necessidades, assim como desse crescimento não dependente, que consiga se suportar sem recursos exógenos, tal qual os *royalties* petróleo, um meio exaurível na melhor das hipóteses nos próximos 15 a 30 anos (Boletim Petróleo, Royalties & Região/2005).

Quando se fala em *royalties* do petróleo está se falando dos recursos provenientes de uma atividade extrativa cuja matéria prima, o petróleo, não é renovável.

Por isso, cabe lembrar Mousinho (2003, p.348):

[...] Desenvolvimento regional sustentável é um novo modelo de desenvolvimento, em processo de construção, que surge no final do século 20 como resposta ao esgotamento de um modelo... 'ecologicamente predatório, socialmente perverso e politicamente injusto'. Requer um horizonte de planejamento que vai além das necessidades e aspirações das populações atuais e exige, de imediato, a integração das questões ambientais, sociais e econômicas.

Com base nessa reflexão é importante ressaltar que o “desenvolvimento sustentável” advém do processo de transformação dos recursos recebidos no presente que garantam os meios econômicos de produção, para o período de esgotamento das jazidas, que certamente ocorrerá em futuro não tão distante. Ou a cessação dos repasses por força de novas legislações que imponham outras formas de distribuição dos *royalties* ou mesmo sua extinção. O que teriam os municípios, assim como Cabo Frio, desenvolvido para a atual geração, com a utilização dos *royalties*, que subsistissem para outras tantas gerações, é a questão.

### **2.2.1. Revisitando Conceitos**

Segundo Acselrad (2001), a noção de sustentabilidade no contexto do desenvolvimento urbano se origina de cognições e rearranjos políticos, com o intuito de legitimar as perspectivas, de um certo contingente de atores que se encontram envolvidos na construção desse espaço urbano.

Essa ótica indica a diversidade de conceitos sobre desenvolvimento sustentável, uma vez que é amparada por cognições e convenções, de acordo com o que Vinha (2000, p.15) descreve como sendo um conjunto de convenções ou “*commodities sociais*”:

[...] A convenção do desenvolvimento sustentável, assim como outras convenções, nasceu a partir de uma crença difundida na sociedade de que a

sustentabilidade ambiental é um imperativo para a sobrevivência do atual padrão de desenvolvimento econômico.

Compreendendo-se aqui que desenvolvimento econômico é o resultado de uma economia com reflexos ou mudanças voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população.

Há conceitos que se pautam pelo enfoque da eficiência, baseada no combate ao desperdício e da forma ótima de utilização de recursos materiais, ambientais, econômicos, sociais e financeiros. É uma visão quantitativa de desenvolvimento sustentável.

Em contra-partida fundamenta-se sob critérios de práticas lógicas as articulações que desejam que efeitos sociais demandados sejam realizados. Assim, práticas são legitimadas ou não pelos atores sociais e incorporam seus constructos acerca do desenvolvimento sustentável.

Outra concepção subentende a confrontação de atributos em momentos distintos: ontem, hoje ou amanhã. Para esse modelo conceitual há a estruturação do desejável e indesejável no espaço temporal e uma relação de causa e efeito.

Ainda, uma convenção voltada para a valoração econômica dos recursos, baseada no neomalthusianismo, em que se associa o desenvolvimento sustentável aos limites quantitativos do crescimento econômico.

Os conceitos são construídos e substituídos em conformidade com as crenças e convenções regionais, políticas, sociais ou individuais. Mas, de certo é que o futuro das áreas urbanas tem seus projetos alicerçados por esses conceitos e pela diretriz política impingida por este ou pela cognição de sustentabilidade defendida nessa concepção.

Para Vinha (2002) o desenvolvimento sustentável constituiria-se hoje numa convenção mercadológica, que se baseia na crença de que este desenvolvimento funcionaria como uma estratégia negocial.

Mas, quer por um enfoque reformista, de reafirmação do modelo atual, como apenas o melhor gerenciamento de seus custos sociais e ambientais,

ou até mesmo sem se importar com a participação pública, como diria Mousinho (2003), a verdade é que o conceito de desenvolvimento sustentável se mantém no cenário, independentemente das disputas teóricas, que meramente contribuem para seus fundamentos sócio-ambientais.

### **2.2.2. Cognições da Sustentabilidade Urbana nos tempos de competitividade**

As cognições de sustentabilidade urbana são abordadas por diferentes correntes: quantitativas, que acreditam na redução dos impactos no consumo dos recursos pelo controle demográfico ou pela limitação do crescimento econômico; eficiente, que sustenta a oposição ao desperdício e adequação dos meios aos fins do processo; otimistas, que idealizam uma força exógena capaz de induzir tecnologias limpas e ações de preservação dos recursos sócio-ambientais e econômicos, garantindo o futuro de gerações posteriores(ACSELRAD, 2001).

A questão contemporânea reside numa competitividade que se incorpora aos centros urbanos: as cidades-empresa. Isto é, cidades que no cenário atual estão associadas ao quão competitivas se tornam para que se sustentem através dos tempos (Anexo E). E para obterem a sustentabilidade contemporânea, as áreas urbanas vêm investindo na eficácia da estruturação e divulgação de suas imagens. São cidades que se transformam em busca da visibilidade capaz de atrair investidores e consumidores para seus recursos naturais ou “construídos”.

Sob esse novo paradoxo, os planos estratégicos e o uso de matrizes que associam oportunidades e incertezas do ambiente externo, pontos fortes e fragilidades no ambiente interno das cidades-empresa, são aliados para a sustentabilidade no contexto global. Como também a resiliência ou flexibilidade na adaptação aos agentes exógenos e a promoção da homeostase (reequilíbrio) da área urbana, que lhe proporcione a sustentabilidade.

Porém cabe lembrar Guimarães (apud VINHA, 2000) de que a sustentabilidade do desenvolvimento exige a democratização do Estado e

não o seu abandono e substituição pelo mercado, posto que oferece uma contribuição ao desenvolvimento que é única e necessária. Única por transcender a lógica do mercado e necessária em vista de que a lógica de acumulação mercado-capitalista requer a oferta de bens comuns, isto é, da comunidade, do coletivo, que não podem ser produzidos por atores competitivos, considerando a imperfeição dos mercados nos países sub ou em desenvolvimento.

### **2.2.3. Indicadores de Sustentabilidade Urbana**

Os indicadores são sinalizadores do quão distante se está de uma meta, quantificável ou não, que possibilite identificar e avaliar os melhores cursos corretivos.

Segundo Mousinho (2003), os indicadores de sustentabilidade são as ferramentas capazes de avaliar os progressos na direção do desenvolvimento sustentável e mensurá-la. Seria uma proposta de mensurar e avaliar progressos na direção de um modelo de desenvolvimento não excludente, que seja capaz de refletir fenômenos e interações complexas.

Dentre os indicadores que proporcionam o dimensionamento da sustentabilidade urbana, alguns vêm se destacando por avaliarem o progresso humano e a evolução das condições de vida das populações além dos aspectos econômicos. São indicadores mais abrangentes que incluem dimensões essenciais da vida e da condição humana, diferentemente do indicador Renda *per capita*, que considera exclusivamente a geração de recursos por habitante, quantitativamente.

Portanto, os indicadores que oferecem avaliações respaldadas por questões qualitativas, como é o caso do Indicador de Desenvolvimento Humano – IDH e do Gini, viabilizam uma análise com maior abrangência e fidedignidade aos processos de países em desenvolvimento mais especificamente.

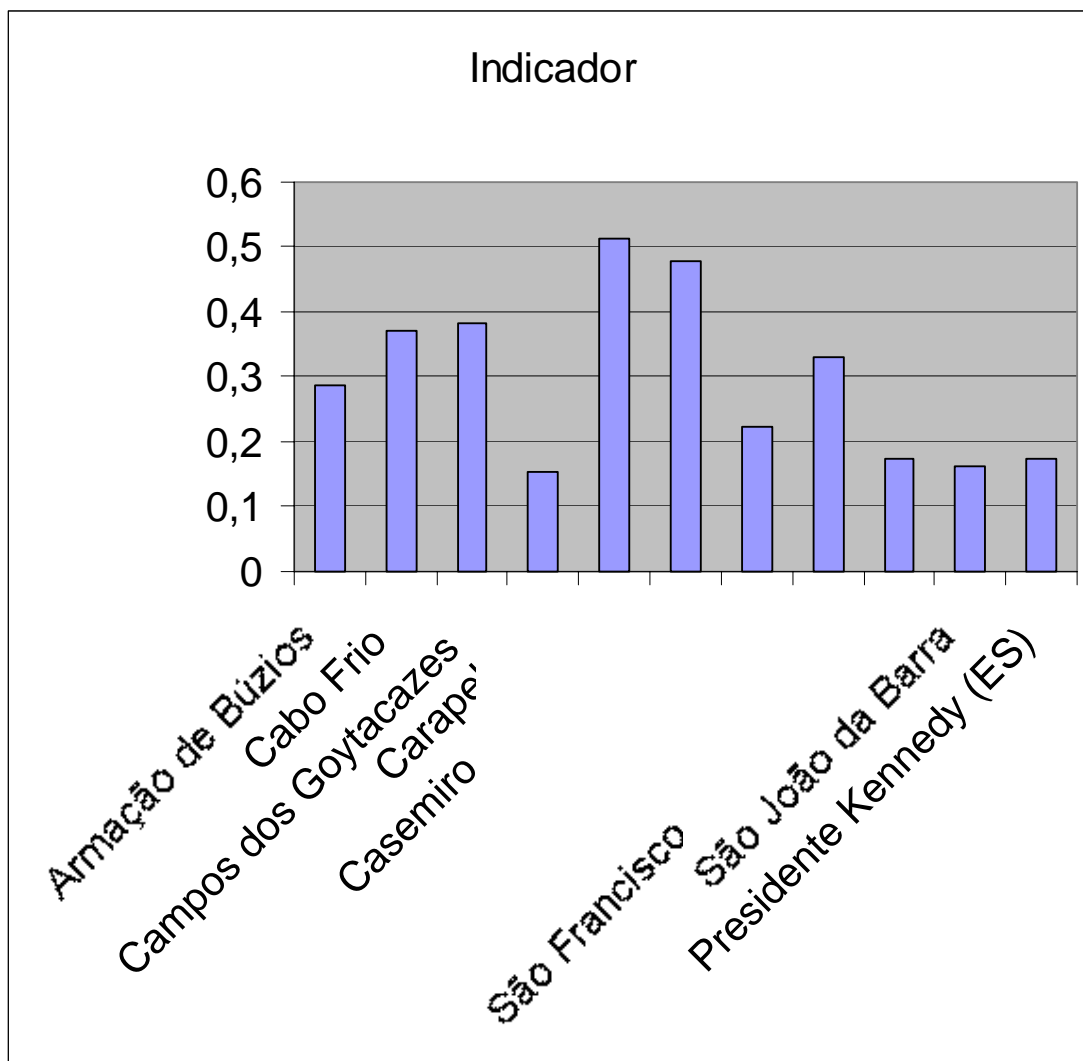
A questão da qualidade de vida tornou-se uma preocupação global, uma vez que o futuro está se construindo no momento presente. E o espaço



onde essa preocupação se materializa é a cidade, de onde se espera que esta qualidade de vida seja dignificada e facilitada.

A Figura 1, abaixo, demonstra como se comportou a qualidade de vida nos municípios da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo – OMPETRO, em 2002.

**Figura 1 – Qualidade de Vida – IQM nos Municípios que compõe a OMPETRO – 2000**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Centro de Informações e Dados Econômicos – CIDE, IBGE e IDESA-Cabo Frio.

O conceito de qualidade de vida é subjetivo, mas encontra indicadores que na relação com o total populacional e as possibilidades econômicas locais, consegue refletir demandas repressadas. É um conceito que abrange o

individual, quando se trata da saúde de um indivíduo, ou coletivo, quando se mensura fatores determinantes de óbitos e epidemias, num espaço territorial e temporal específico.

Ampliando os conceitos para análise, a tabela 1 apresenta a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH-M nos municípios da Organização dos municípios Produtores de Petróleo – OMPETRO, entre 1999 e 2000 e a tabela 2, o comportamento do IDH-M de Cabo Frio no mesmo período. O período foi limitado até 2000 pelos dados censitários, conforme aponta o Boletim Petróleo, *Royalties & Região* (mar/2005). Como são informações acerca da distribuição de renda nos municípios, que teve profunda modificação a partir de 1998, com o ingresso dos recursos petrolíferos, seus reflexos somente serão atualizados com o Censo de 2010. Isso é justificado, pelo próprio IBGE por serem dados estudados de dez em dez anos para uma avaliação fidedigna.

**Tabela 1 –Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH-M, nos Municípios da OMPETRO – 1999 a 2000**

Município	IDH-M 1999	IDH-M 2000	Posição Nacional
Armação de Búzios	0,689	0,791	785º
Cabo Frio	0,717	0,792	751º
Campos dos Goytacazes	0,684	0,752	1818º
Carapebus	0,649	0,741	2134º
Casemiro de Abreu	0,693	0,781	1020º
Macaé	0,729	0,79	815º
Quissamã	0,641	0,732	2374º
Rio das Ostras	0,681	0,775	1188º
São Francisco do Itabapoana	0,584	0,688	3178º
São João da Barra	0,684	0,723	2573º
Presidente Kennedy (ES)	0,586	0,674	3008º
Estado do Rio de Janeiro	0,753	0,807	
Estado do Espírito Santo	0,69	0,765	
Maiores Índices	0,842	0,919	
Menores Índices	0,359	0,467	

**Fonte: Elaboração própria a partir do Novo Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil.**

**Disponível em: <http://www.pnud.org.Br>**

**Tabela 2 –Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH-M, em Cabo Frio 1999 a 2000**

750°. Colocado Brasil	IDH-M 1990	IDHM-2000
Cabo Frio RJ	0,716	0,792

Fonte: IPEA e PNUD – Novo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

Para melhor compreensão cabe entender o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH-M. Ele é calculado periodicamente pela ONU para aferir o grau de desenvolvimento social de um país. É composto pela combinação dos indicadores: expectativa de vida ao nascer; nível de educação da população, calculado em função da proporção de adultos que são alfabetizados e da proporção da população em idade escolar que está matriculada no ensino fundamental; e da renda média *per capita*.

Quando se utiliza a renda *per capita* isoladamente, enseja-se o risco de minimização na avaliação, posto que expressa o bem estar de uma população por uma perspectiva quantitativa. A capacidade de saciar suas necessidades é mensurada pela disponibilidade de recursos financeiros para a demanda, em tese. Contudo, há distorções que não determinam a credibilidade em análises fundamentadas neste indicador, como, por exemplo, municípios que detêm as maiores rendas *per capita* do país, tendo grande parte de sua população em condições sub-humanas. Ou a soma de valores arrecadados, no caso dos *royalties* pela população infimamente menor que outra região também beneficiária, pode mascarar uma renda *per capita* que não exprime uma qualidade de vida de seus habitantes.

A conjugação de indicadores parece atribuir credibilidade e cientificidade às análises. Deste modo, o uso de indicadores como o Índice de Qualidade dos Municípios – IQM, que avalia as condições de habitação, saúde, infra-estrutura e educação, entre outros, associado ao IDH-M, possibilita uma avaliação das mudanças qualitativas ocorridas numa determinada área urbana, com maior confiabilidade.

Para subsidiar análises futuras, no Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, elaborado pelo PNUD, o Brasil aparece com índice Gini de 0,576, quase no final da lista de 127 países. Apenas sete nações apresentam maior concentração de renda.

O Brasil ocupa o 120º. lugar no ranking mundial do Índice de Gini, segundo PNUD, sendo que em 1993 este índice era de 0,600 e em 2003 chegou a 0,555, indicando queda gradativa na concentração de renda, mas permanecendo distante de índices considerados aceitáveis.

Deseja-se que os índices ora apresentados, IQM, IDH-M e GINI, subsidiem as reflexões promovidas por este estudo, balizando ou refutando as premissas que permitirão as conclusões finais.

### 2.3. CIDADE E SUSTENTABILIDADE

O termo cidades sustentáveis tem recebido os mais diversos significados. O que mais chama atenção é a sua vinculação à imagem da cidade-empresa ou cidade-mercadoria. Os núcleos urbanos incorporaram a implementação de planos estratégicos que lhes conferem a notoriedade no contexto globalizado, como atrativo aos investimentos externos.

Nessa visão o planejamento da cidade adquire um cunho empresarial, voltado para resultados e a valorização “acionária” da cidade. Como se estivessem em uma “Bolsa de Valores”, as cidades buscam, através de seus administradores e respectivas políticas públicas, as melhores “cotações” no mercado, em prol do desenvolvimento de estratégias e de promoção do produto-cidade.

Segundo Sánchez (2001, p. 156):

[...]a modelização através da imagem mostra as cidades que foram capazes de superar grandes crises através da modernização e transformação em ‘tecnópolis’ por seus gestores, com infra-estrutura adequada às novas exigências de fluidez do dinheiro e da informação.

Equivale a dizer que a sustentabilidade urbana abriga a competitividade e a preservação dos recursos ambientais. A “cotação” se eleva na medida em que se concilia o melhor em qualidade urbana com a menor utilização dos recursos naturais.

O indicador de sustentabilidade urbana tem como premissa à garantia da participação popular na elaboração, gestão, avaliação e prática efetiva das iniciativas na busca da qualidade do ambiente urbano e conseqüentemente

na qualidade de vida e do exercício de cidadania para todos (SILVEIRA, 2003 p.7).

Pois é nesse ambiente urbano que essa sustentabilidade deverá se materializar, sendo esse o pano de fundo sobre o qual esse estudo se desenvolverá.

### 2.3.1. A territorialidade do urbano

Territorialidade pressupõe um delineamento complexo de espaço temporal, espacial, político e social.

Dentro dos limites do urbano é que se concebem os planos e articulações capazes de minimizar o desperdício energético; reduzir os impactos irreversíveis sobre os recursos naturais; possibilitar a redistribuição espacial que reduza as pressões demográficas nos centros urbanos, harmonizando-a na periferia; compatibilizar as infra-estruturas e serviços públicos essenciais a toda população.

Segundo Silveira (2003) seria o palco onde a qualidade de Vida – cotidiano – trabalhar, estudar, residir, divertir-se, descansar, relacionar-se com familiares e amigos, se descortinaria.

Para Cruz (2004) ela é traduzida por uma infra-estrutura, compreendida como: serviços coletivos, educação, saúde, segurança, saneamento, transporte, energia, comunicação, habitação. Isto é, pela igualdade simples entre a qualidade de vida e a qualidade do ambiente urbano.

Mas, conforme Godard (apud ACSELRAD, 2001) a territorialidade urbana se organiza como uma metáfora biológica de adaptabilidade dos ecossistemas urbanos, que superam a condição de vulnerabilidade frente aos choques externos.

Onde Acselrad (2001, p.42) complementa que:

[...] Os processos de reestruturação eco-urbana poderiam compor os mecanismos de “cientificização da política”, pelos quais os experts em ecologia estendem seu campo de ação à gestão dos ecossistemas e à produção dos “fundamentos racionais da organização do território”.

Entende-se que os espaços territoriais urbanos e rurais mantêm inter-relação e que há de se promover relações que viabilizem a sustentabilidade de ambos.

No município em estudo, a territorialidade do urbano também pressupõe uma viabilidade rural, uma vez que sua economia invade esses espaços extracidade.

### **2.3.2. A qualidade de vida na área urbana**

O conjunto de políticas urbanas promulgadas pelos Planos Diretores deve ser capaz de promover a qualidade de vida nas cidades. Isto sem componentes mercadológicos, embutidos na metáfora cidade-empresa.

A qualidade de vida na cidade pautar-se-á por práticas sanitárias, habitacionais e educacionais que proporcionem a evolução da qualidade de vida de sua população.

Qualidade de vida se refere à preservação da identidade urbana e ao sentimento de pertencimento de seus habitantes a suas cidades, como enfatiza Acselrad (2001). O indivíduo que recebe de seu município os elementos primários para saciar suas necessidades, sente-se parte desse espaço e pela lei de retorno, retribui ao espaço que também lhe pertence, numa visão holística de qualidade de vida.

O grau em que são satisfeitos dentro de seus territórios naturais, urbano e rural, determinará a migração ou não para as cidades, alterando a densidade e a infra-estrutura dessas áreas.

E na avaliação desse grau de satisfação é que:

[...] As reformas administrativas na área pública são processos de natureza ao mesmo tempo político-administrativa e técnico-organizacional. Representam mudanças sociais que, dentro das regras democráticas, implicam necessariamente na confrontação de diferentes perspectivas de mudança, no jogo de interesses e na busca do consenso possível, quanto aos procedimentos desejáveis e legítimos na gestão pública. A administração pública e suas entidades, em certo sentido, “pertencem” aos cidadãos. No entanto, não há, entre nós, em geral, canais adequados para que os cidadãos façam ouvir suas reivindicações, nem há meios efetivos de informação sobre o que se passa dentro da administração pública. Daí agravar-se a larga margem de insatisfação popular para com

os serviços prestados pelo Estado e a desconfiança do público em geral sobre a forma como são geridos os recursos, pagos direta ou indiretamente pela população.

Daí a necessidade de mecanismos adequados de intermediação e validação das decisões públicas através de organismos representativos, sejam da esfera institucional, sejam das comunicações que se constituem no país (TEIXEIRA E SANTANA, p.10-11, 1994).

Ao estudo importa investigar como a qualidade de vida vem sendo abarcada pela gestão pública, na busca de minimizar as desigualdades e desequilíbrios urbanos, sendo esse um indicador de desenvolvimento sustentável.

### **2.3.3. O espaço onde se desenvolvem as políticas urbanas**

Segundo Godard (apud ACSELRAD, 2001, p.45-46):

[...] a insustentabilidade exprime, assim, a incapacidade de as políticas urbanas adaptarem a oferta de serviços urbanos à quantidade e à qualidade das demandas sociais, provocando um 'desequilíbrio' entre necessidades quotidianas da população e os meios de as satisfazer, entre a demanda de serviços urbanos e os investimentos em redes e infraestrutura.

Assim, a sustentabilidade é legitimada por políticas urbanas, que no espaço das cidades, se desenvolvem na promoção do bem-estar e satisfação das necessidades de seus habitantes.

É no âmago das cidades, quer cidades-empresa ou cidades em moldes tradicionais de gestão, que a possibilidade de transformação e competitividade se estreitam.

É da análise de como se comportam os indicadores que refletem o grau de desenvolvimento humano, social e político, que se enseja à avaliação da gestão pública praticada. O desenvolvimento humano que parte do pressuposto de que para aferir o avanço de uma população não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana. Sendo este o objetivo da elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH que é o de oferecer um contraponto a outro

indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto - PIB per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. O IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da “felicidade” das pessoas, nem indica “o melhor lugar no mundo para se viver”. (Amartya Sen, Prêmio Nobel da Economia em 1998, no prefácio do RDH de 1999). Contudo, propicia uma percepção menos quantitativa e mais qualitativa das questões envolvidas pelas políticas urbanas.

Diante do elevado grau de parcialidade na divisão das riquezas refletidas nas realidades regionais, o coeficiente Gini, aponta a inércia de metodologias de redistribuição de forma eqüitativa do que é gerado em cada região por sua população e o acesso às suas necessidades básicas.

Para a pesquisa importa identificar a tomada de decisão e implementação de políticas públicas municipais, orientadas pelos dados fornecidos pelos indicadores como o IDH e de Gini.

#### 2.4. OS ROYALTIES DO PETRÓLEO COMO POTENCIALIZADOR DO DESENVOLVIMENTO

Os *Royalties* do petróleo configuram que pelo uso e exploração do solo, que é exclusivo de um Município e sob sua administração, este município é remunerado pela empresa que prospecta o óleo bruto.

Mas, conforme a autora Nascimento (1999), há de se estudar como se distribuem estes recursos e que desenvolvimento endógeno, compreendido sob as concepções de Sachs (1986), possa vir a ocorrer nas regiões que percebem tais incrementos financeiros. Assim como são utilizadas as relações entre a administração pública e seus atores locais, visando promover o município de Cabo Frio à condição de cidade sustentável.

O Município de Cabo Frio RJ passou a integrar a Organização dos Municípios Produtores de Petróleo - OMPETRO em 2000, ocorrendo o primeiro repasse em julho daquele ano.

Subsidiado por diversas análises críticas constantes no Boletim Petróleo, *Royalties & Região* (2003/2004 e 2005), verifica-se o fato de que



não foram recebidas as receitas até 1997, relativas aos *royalties* incidentes sobre a produção *off-shore* (plataforma continental), não beneficiando estados e municípios confrontantes com campos petrolíferos.

Somente com a homologação da Lei dos *Royalties* do Petróleo, em 1997, começa a definição de distribuição e evolução desses recursos. Contudo, os primeiros beneficiados são efetivamente os Municípios onde se encontram implantadas as plataformas, mas inicia-se o acolhimento de pleito das demais regiões limítrofes.

O Município de Cabo Frio participa do fluxo sob duas alíquotas distintas: como beneficiário direto e indireto. Como direto o rateio ocorre sobre 35% do total de *royalties* devidos ao município de exploração, aplicando-se a alíquota de 26,25% que se destina aos Municípios limítrofes e suas respectivas áreas geo-econômicas. Como beneficiário indireto, sobre o total de 26,25% do município onde ocorre a exploração, aplicando-se 6,56% que são destinados ao conjunto de Municípios dos Estados Beneficiários, considerando a cota parte do ICMS Estadual.

Ao estudo importa como se distribuirá estes recursos dentro do município de Cabo Frio e que desenvolvimento pode vir a ocorrer nesta área que percebe tal incremento financeiro.

Para refletir o impacto desses recursos na economia municipal, hoje Cabo Frio é o 18º em dependência financeira dos recursos dos *royalties* do petróleo na gestão municipal. Sua economia e a própria gestão municipal dependem em 38% desses recursos (Boletim Petróleo, *Royalties & Região/2005*), dada à defasagem na geração de receitas municipais.

Conforme se pode observar nos dados apresentados na tabela 3, a dependência dos recursos petrolíferos é preocupante para os principais municípios da faixa de exploração:

**Tabela 3 – Dependência dos principais municípios da faixa de exploração de Petróleo – RJ . 1999 a 2000.**

Município	1999	2002	Classificação no IQM-SF*
	Dependência dos Royalties (%)	Dependência dos Royalties (%)	
Campos dos Goytacazes	41,8	78,7	12º
Macaé	40,7	72,8	10º
Casemiro de Abreu	26,5	48	11º
Quissamã	52,2	52,6	1º
Rio das Ostras	48,6	75,8	5º
Carapebus	48,6	58,9	9º
Armação dos Búzios	34,1	54	2º
São João da Barra	33,4	18,8	65º
Cabo Frio	21,1	34,9	18º

*Fonte: Boletim Petróleo, Royalties & Região nº 4/2004. Base de dados Agência Nacional do Petróleo – ANP e Secretaria Estadual da Fazenda. IQM-SF – Índice de Qualidade do Município – Sustentabilidade Fiscal.*

No caso do município pesquisado, o processo de urbanização e expansão é visível. Obras urbanas de saneamento básico e restauração ocorreram (Anexo F, G., H e I). Postos de saúde, hospitais e escolas foram edificadas (Anexos J, K e L). Convênios são firmados entre Universidades e a Prefeitura na busca da democratização das oportunidades (Anexo M). Mas, a investigação se ateu na intervenção dos recursos egressos do petróleo nesse processo.

#### **2.4.1. Critérios de repartição dos Royalties petrolíferos**

A distribuição das participações governamentais derivadas da exploração, desenvolvimento e produção do petróleo e do gás natural é regida pela Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997. O assunto é coordenado pelo Conselho Nacional de Política Energética e pela Agência Nacional do Petróleo. Envolve o pagamento das seguintes participações governamentais: bônus de assinatura, *royalties*, participação especial e pagamento pela ocupação ou retenção de área.

A partir da data de início da produção de cada campo, o volume e a qualidade do petróleo e gás natural produzidos são determinados periódica e regularmente nos pontos de medição da produção, por conta e risco do concessionário, com a utilização dos métodos, equipamentos e instrumentos

de medição previstos no respectivo plano de desenvolvimento e observadas as regras específicas emanadas da Agência Nacional do Petróleo – ANP.

Os royalties previstos são pagos mensalmente, com relação a cada campo, a partir do mês em que ocorrer a respectiva data de início da produção, vedadas quaisquer deduções. O valor dos royalties, devido a cada mês em relação a cada campo, é determinado multiplicando-se o equivalente entre 5 e 10% do volume total da produção de petróleo e gás natural do campo durante esse mês pelos seus respectivos preços de referência. A tabela 3. proporciona a visualização dos percentuais dos repasses.

**Tabela 4 – Síntese da norma de distribuição de royalties no Brasil – Lei 9.478.**

<b>Normas</b>	<b>Alíquota</b>	<b>Distribuição offshore (plataforma continental)</b>	<b>Comentários</b>
Lei 9.478, de 06/08/1997, alínea B, inciso II, artigo 49 (Lei do Petróleo) e Decreto 2.705, de 03/08/1998 (decreto das Participações Governamentais)	Entre 5% e 10%	Até 5% distribuídos segundo a Lei 7.990/89 e o Decreto 01/91. Parcela excedente a 5%, distribuídos na forma seguinte: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 25% ao Ministério de Ciência e Tecnologia;</li> <li>- 22,5% aos estados confrontantes com Campos;</li> <li>- 22,5% aos municípios confrontantes com Campos;</li> <li>- 15% ao Comando da Marinha;</li> <li>- 7,5% ao Fundo Especial;</li> <li>- 7,5% aos municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, definidas pela Agência Nacional do Petróleo – ANP.</li> </ul>	A Lei 9.478/97 é a que aprova a quebra do monopólio da exploração pela Petrobrás e cria a ANP. O controle dos royalties e de sua distribuição passa a ser da responsabilidade da ANP. A alíquota é de no mínimo 5%, podendo alcançar até 10%, em função dos campos petrolíferos, de acordo com a determinação da ANP. A alíquota média de offshore é de 9,8%. A alíquota mínima de 5% é distribuída de acordo com a Lei 7.990/89 e o Decreto 01/91. A alíquota excedente a 5% é distribuída de acordo com a Lei 9.478/97 e o Decreto 2.705/98.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações legislativas do Senado Federal.

Site: <http://www.senado.gov.br>.

A lei 7.990, de 28/12/1989 e o Decreto 01, de 11/01/1991, supra mencionados, alteram a distribuição dos royalties em terra e *offshore*, assim como sobre os recursos destinados ao Fundo Especial que deverão ser distribuídos entre todos os estados e municípios da Federação, na razão de 80% para os municípios e 20% para os estados. As alíquotas são de: 1,5% aos estados confrontantes com poços; aos municípios confrontantes com poços e suas respectivas áreas geo-econômicas; 1% ao Ministério da Marinha; 0,5% ao Fundo Especial e 0,5% aos municípios onde se localizam instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.

Os recursos provenientes dos *royalties* são distribuídos pela Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, com base nos cálculos dos valores devidos a cada beneficiário, fornecidos pela Agência Nacional do petróleo – ANP. O Tesouro repassa o dinheiro ao Banco do Brasil S.A., que credita diretamente a conta dos Governos dos estados e dos municípios – prefeituras.

Através da informação fornecida pela Secretaria de Fazenda da Prefeitura Municipal de Cabo Frio – PMCF, na figura do Secretário de Fazenda, em 05/08/2005, sobre os valores recebidos e sua distribuição entre secretarias e outros órgãos e projetos beneficiados, é que a análise proposta no presente estudo, se pautou na busca de evidências das práticas administrativas e o desenvolvimento apresentado pela cidade.

#### **2.4.2. Mudanças propostas pela Medida Provisória 1618/03**

A aplicação (ou uso) e a repartição (ou distribuição) dos *royalties* vem sendo objeto de constantes debates, críticas, emendas constitucionais e decretos, desde a homologação da primeira Lei relativa a prospecção de petróleo datada de 1953.

A ausência de critérios explícitos para a aplicação proporciona cognições baseadas em convicções políticas e não necessariamente coletivas, dicotomia entre o que teoricamente está legitimado e as percepções individuais, gerando confusões e falta de credibilidade para as populações que habitam as áreas beneficiárias dos recursos quanto aos

investimentos realizados pelos gestores públicos. Isto é, comumente ocorrem depoimentos sobre destinação possível ou vetada para esses valores, que em verdade não estão respaldados legalmente. A série de decretos e leis que se sucederam deste a Lei 2004/53, são omissas nesse aspecto, dando margem às questões como as elencadas. E nesse ponto da discussão, Serra e Leal (2003), contribuem com a reflexão de que os *royalties* designados aos estados e municípios não devem ser vistos como uma compensação sobre os impactos de qualquer natureza, sofridos pelas áreas de exploração ou a Federação. Mas, compreendido como um meio de promover as disfunções intergeracionais, isto é, compensar esses territórios pela exploração de um recurso-não-renovável, e promover investimentos em prol da diversificação dos meios produtivos.

Esses critérios favoreceriam a transposição do desafio de investir as receitas dos municípios beneficiários em projetos que reduzam a tendência de esvaziamento econômico, quando da exaustão das jazidas, que lhes propiciam recursos extraordinários.

A repartição, por sua vez, vem sendo contemplada em todos esses normativos, ampliando ou reduzindo alíquotas, beneficiários, ou critérios de distribuição. Sem, contudo evitar distorções, como ter municípios que percebem os valores dos *royalties* e nem por isso refletirem melhores condições de vida para sua população em relação a municípios que não recebem tais repasses.

Ocorre, inclusive a despreocupação dos municípios, em alguns casos em garantir receitas próprias que permitam sua autonomia pós-evento dos *royalties* (PACHECO, 2005).

Há discussões no que tange a quem pertenceriam ou a quem de direito os recursos dos *royalties* deveriam ser pagos. Como bem de uma nação, esta deveria ser a única beneficiária. Especula-se a legitimidade dos repasses governamentais e municipais (MANOEL, 2004).

E sobre essas questões suscitadas tramita no Congresso a Medida Provisória 1618/03, que propõe novo modelo de distribuição que, em sendo aprovada, gerará um decréscimo de 41,78% nos repasses aos municípios. Essa medida vem sendo rodeada de polêmica e manifestações, incluindo da

Organização dos Municípios Produtores de Petróleo – OMPETRO, pautando-se sobre os efeitos bombásticos que ocorreriam sobre as economias desses municípios em face da estagnação econômica que sucederá.

Ao estudo importa a análise dessas discussões por estar atrelada, ou se antecipando, aos efeitos da extinção dos repasses dos *royalties* petrolíferos.

#### **2.4.3. Práticas proativas desenvolvidas por beneficiários dos *royalties***

Permanece no ar a indagação de quais seriam as políticas administrativas de âmbito público que mereceriam observação, registro e transformação em prática, que permitissem agir proativamente e amenizassem os efeitos decorrentes da cessação dos repasses.

Mesmo países com excelente qualidade de vida, como a Noruega, a Escócia, o Alaska e Singapura, já se preocupam com o esgotamento dos seus campos de petróleo. Isso acontece inclusive em Aberdeen, Escócia, conhecida como a Capital Européia do Petróleo e da Energia. Atuam com a inserção de pequenas empresas na rede de negócios do setor petroquímico, ocupando lugar no programa da cadeia produtiva do petróleo e gás natural, desenvolvido com a Organização Nacional da Indústria do Petróleo – ONIP.

A norueguesa Statoil, recém-chegada ao Brasil, possui uma política de desenvolvimento sustentável para as comunidades onde atua em seu país de origem. Essas populações baseavam sua economia em pesca e agricultura, com a prospecção do petróleo, migraram para as atividades petrolíferas, tendo sido necessário criar condições para que ao esgotamento da atividade de exploração do óleo, sejam absorvidos pela economia de seu país. O que somente ocorrerá se forem desenvolvidos projetos de implementação de novos negócios, capazes de subsistir ao fim das jazidas. É a quebra da dependência econômica que permitirá sua sustentabilidade.

No Alaska, suas práticas são mundialmente reconhecidas como capazes de promover o desenvolvimento e garantir que o país não se torne um território “fantasma” com o esgotamento dos poços. Destinam valores dos repasses à preservação do meio natural e outra parte, compõe um Fundo de

Reserva que proporciona distribuição à população no presente e a sustentabilidade para o desaceleramento que possa ocorrer pós-petróleo. Conforme observa Victor (2004), o custo de investimento deve ser considerado, assim como o de “descomissionamento” (desativação da exploração), pelos efeitos positivos dos projetos petrolíferos, como pelos negativos.

Victor (2004) ressalta, ainda, a importância em se refletir que o petróleo é uma riqueza mineral finita, não sendo capaz de produzir “safras” que produzam o sustento econômico regional. E sobre esse aspecto há de se ter a responsabilidade em proporcionar uma sustentabilidade tal que não gere novas “serras peladas” pelo fim da exploração do “ouro negro”. Para ele, essa responsabilidade deve ser partilhada entre governos, empresas privadas e comunidade, a fim de que não se reproduzam os erros do passado que se consagraram nos ciclos do ouro, diamantes, borracha e café, por exemplo, transformem a riqueza do presente na miséria do tempo futuro.

Outro alerta pode ser verificado pelo discurso de Pires, em reportagem apresentada pelo Jornal O Globo, em 03 de junho de 2004:

[...]O crescimento da economia global tem um preço – que se mede em barris. Hoje, quase 90% da matriz energética mundial vem do petróleo. O resultado dessa dependência é uma inflação cada vez mais alta... A possível escassez é um fantasma que vem assombrando analistas: hoje, alguns afirmam que as reservas mundiais estarão esgotadas dentro de 40 anos, no máximo. [...]Antes que o petróleo acabe, ele já terá sido substituído por outra matriz energética. A Idade da Pedra não chegou ao fim porque as pedras se esgotaram – e sim porque a tecnologia mudou. [...]os efeitos catastróficos do aquecimento global estão abrindo os olhos do mundo para as vantagens da energia limpa – como biomassa, energia solar e hidrogênio. Atualmente, apenas metade da matriz energética brasileira vem do petróleo, por exemplo. [...] aposta que, a partir de 2010, o insumo deverá perder espaço para o gás natural, álcool e bagaço de cana...”.

Cada discurso, na verdade, vem consolidar o pensamento de que o futuro dos recursos advindos do petróleo são efetivamente incertos.

Soma-se as reflexões um cenário não confortável, traduzido na tabela 5, abaixo, que retrata um futuro inóspito:

**Tabela 5 – O Cenário de escassez para os recursos petrolíferos**

<b>Cenário de Escassez</b>
Nos próximos anos, a oferta de petróleo crescerá menos que a demanda.
Os conflitos no Oriente Médio e as catástrofes naturais também devem contribuir para o aumento dos preços.
Com a permanência desse cenário, o valor do insumo não deve baixar no curto prazo.
Novas fontes de petróleo ainda podem ser encontradas – inclusive no Brasil, onde a exploração é pouco expressiva.
A preocupação com o clima poderá ajudar a reduzir o uso do petróleo.

**Fonte:** Adriano Pires, Centro Brasileiro de Infra-Estrutura.

No Brasil não é diferente. A preocupação é compartilhada pela empresa concessionária e pelas fornecedoras da cadeia produtiva do petróleo e gás, além de administradores públicos e comunidades.

No Estado do Rio de Janeiro algumas prefeituras vêm se destacando por suas iniciativas, sendo a de Quissamã uma das mais referendadas pelos pesquisadores. Esse município, na figura de seu administrador, vem captando profissionais que atuam em prol do crescimento econômico e do desenvolvimento de forma sustentável. A oferta de bolsas de estudos para que sua população se aprimore profissionalmente, se capacite e atinja melhores condições de trabalho e de qualidade de vida, são formas utilizadas. A recuperação de áreas naturais e ampliação do parque industrial, conta com forte incentivo municipal constituindo mais uma de suas estratégias.

O que se nota é que mesmo que a maior gama de produtos e serviços adquiridos pela exploração petrolífera, ainda seja importada, há um grande potencial de fornecimento a ser ocupado pelos empreendedores brasileiros. Quer na participação no sistema de compras das operadoras petrolíferas, quer no aproveitamento das oportunidades de negócios geradas pela atividade, ou na qualificação do seu setor produtivo para outras possibilidades empresariais que sejam auto-suficientes após o declínio da “era do petróleo”. E é sob essa perspectiva que a própria Quissamã aposta na qualificação de seus habitantes e implantação de parques industriais como oportunidades presente e futura. Tendo implantado um parque



industrial capaz de produzir os derivados do petróleo, a cidade também será capaz de permanecer prestando esses serviços de maneira terceirizada, quando da extinção dos repasses. Ou, como vem sendo fomentado, desenvolver pesquisas industriais dentro dos próximos anos que permitam diversificar as atividades de suas indústrias. Enfim, quaisquer que sejam suas estratégias administrativas, o município vem demonstrando uma visão de futuro e de realidade quanto aos recursos petrolíferos.

Portanto, o poder público e a comunidade têm de criar as condições favoráveis para estimular o surgimento e a consolidação dos pequenos e médios negócios, indispensáveis no cotidiano tanto das cidades menores quanto das multinacionais do petróleo.

Dentro dessas considerações insere-se a questão investigada, se o processo de desenvolvimento, urbanização, crescimento econômico e populacional, ocorrido nos últimos anos em Cabo Frio (RJ), seria decorrente direta ou indiretamente dos recursos dos *royalties*, e se de maneira sustentável pós-período do “ouro-negro”.

O que a pesquisa entende como relevante é identificar as práticas atuais, pela administração pública a esse respeito, e observar como elas poderiam ser adaptadas às realidades de cada município permitindo-lhe a sustentabilidade efetiva.

## **CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA**

### **3.1. INTRODUÇÃO**

O estudo de caso foi constituído de pesquisa bibliográfica, documental e empírica realizadas no município de Cabo Frio, durante o período de 1997 até 2004, tomando contornos ora descritivos, ora interpretativos dependendo da natureza do material levantado e do suporte teórico que o sustenta.

A pesquisa bibliográfica constou de revisão de literatura e revistas especializadas. A documental de busca por dados em Instituições de Pesquisa e Ensino que se dedicam as questões dos royalties, visitas a sites especializados, dossiês de órgãos públicos, relatórios técnicos, artigos de jornais, mapas, legislação e projetos.

O estudo de caso caracteriza-se por uma abordagem empírica e documental nas quais privilegia-se um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto espacial e temporal real, levando-se em conta as indefinições e incertezas existentes entre o fenômeno estudado e o contexto do qual faz parte. Tal metodologia, segundo Yin (2002) constitui-se em uma situação tecnicamente única, posto que proporciona uma maior diversidade de interesses do que dados isoladamente interessantes, valendo-se de variadas fontes de evidência, o que torna imprescindível o tratamento desses dados, buscando a convergência dos mesmos, contudo permitindo a seleção prévia de proposições teóricas que conduzirão a coleta e a análise de dados.

A pesquisa empírica utilizou-se de ferramenta qualitativa através de entrevistas com roteiro semi-estruturado, que foram gravadas. Entrevistas semi-estruturadas possibilitam o uso de uma abordagem bastante apropriada à investigação social, que é a extração de dados pela “ação comunicativa” (HABERMAS, 1984). Ao apropriar-se dessa abordagem, o pesquisador está abrindo e consolidando canais de interação entre o entrevistado e o entrevistador, pressupondo uma relação de entendimento mútuo. Dessa forma, o pesquisador abre espaço para a manifestação de idéias e opiniões. Foram utilizadas informações

advindas de encontros, visitas, reuniões, contatos com administradores municipais e outros atores que participam da estrutura de governança envolvidos com a gestão dos *royalties* no município de Cabo Frio.

A pesquisa se norteia pelo levantamento de uma hipótese de trabalho, extrapolando a visão orientada tipicamente por epistemologia positivista (PROTHERO, 1996). Nessa visão o compromisso do pesquisador é essencialmente testá-las. Para o estudo dá-se mais importância ao entendimento do fenômeno, ao invés de simplesmente medi-lo (COLWELL, 1990; GORDON and LANGMAID, 1998 apud PROTHERO 1996). Isso significa dizer que a contribuição da pesquisa será mais relevante na medida que se propõe a investigar práticas que por sua vez permitirão a construção de novas teorias do que testá-las ou medi-las.

## 3.2. PESQUISA

### 3.2.1. Quanto aos fins

Para o alcance dos objetivos específicos, concernentes aos aspectos teóricos fundamentadores dos conceitos de governança, gestão pública e suas práticas, a Lei dos repasses dos recursos petrolíferos egressos da prospecção na bacia de Campos dos Goytacazes, beneficiando os municípios limítrofes e possibilitando desenvolvimento sustentável, a pesquisa foi exploratória e descritiva.

### 3.2.2. Quanto aos meios

A pesquisa envolveu um estudo de caso apoiado em revisão bibliográfica e documental. Bibliográfica, para obter a fundamentação teórica necessária a pesquisa. Documental, pela análise de dados secundários, oriundos de acervo histórico, arquivos da administração municipal, mapas e legislações. E a coleta de dados do estudo de caso ocorreu através de entrevistas (gravadas) com os atores

participantes da estrutura de governança e da gestão pública municipal de Cabo Frio, por meio de instrumento semi-estruturado.

### 3.3. UNIDADES DE ANÁLISE E SUJEITOS DA PESQUISA

Cabe elencar as unidades analisadas pela pesquisa assim como os atores escolhidos, componentes da estrutura de governança, com as respectivas justificativas para tal eleição:

- **Associação Comercial, Industrial e Agrícola - ACIA** – na figura de seu presidente; órgão legitimado pela sociedade na defesa de interesses sócio-econômicos;
- **Associação de Meio-Ambiente de Cabo Frio – AMA** – na figura de seu presidente; componente do Conselho Municipal de Meio Ambiente e da Pesca;
- **Associação dos Arquitetos e Engenheiros da Região dos Lagos – ASAERLA** – na figura de seu presidente; componente do Conselho Municipal de Meio Ambiente e da Pesca;
- **Conselho Municipal de Esporte Amador** – na figura de um de seus membros; desempenha papel de articulador entre os projetos de promoção dos esportes amadores e o poder público;
- **Conselho Municipal de Meio Ambiente e da Pesca** – na figura de um de seus membros; desempenha papel de articulador entre os projetos para a preservação do meio ambiente e desenvolvimento da pesca e a administração municipal;
- **Conselho Municipal de Turismo** – na figura de um de seus membros; desempenha papel de articulador entre os projetos de desenvolvimento turístico para o município e a administração pública;
- **Consórcio Intermunicipal Lagos São João - CILSJ** – através do site e documentos publicados que exemplificam sua atuação e interrelação com a

gestão pública dos municípios membros; consórcio comprometido com o desenvolvimento sócio-econômico e ambiental da região;

- **Fundação Educacional da Região dos Lagos** – na figura de sua presidente e vice-presidente; conveniada com a Prefeitura Municipal de Cabo Frio na formulação das estratégias administrativas;
- **Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Econômico e Socioambiental (IDESA/IBAMA) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)** – através dos dados estatísticos disponibilizados em seus sites; como responsáveis pelos estudos que revelam os indicadores de desenvolvimento urbano e demandas sócio-econômico-ambientais;
- **Ordem dos Advogados do Brasil – OAB** – na figura de seu presidente; componente do Conselho Municipal de Meio Ambiente e da Pesca e do Conselho Municipal de Turismo;
- **Prefeitura Municipal de Cabo Frio - PMCF** – na figura do prefeito em entrevista concedida ao Jornal Interpress por ocasião do início de seu mandato e diretrizes perseguidas (abril/2005); principal gestor dos recursos petrolíferos;
- **Rotary** – na figura de sua presidente e dois membros; desempenha a função de catalizador, agregando os órgãos de influência e/ou poder econômico;
- **Secretaria Municipal de Fazenda** – na figura do secretário da fazenda; administrador dos recursos dos *royalties*;
- **Secretaria Municipal de Governo** – na figura do secretário de governo; *elo entre a comunidade e o prefeito*;
- **Secretaria Municipal de Meio Ambiente** – na figura do secretário de meio ambiente; representante das demandas sociais para o meio ambiente e pesca;
- **Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano** – na figura do secretário de planejamento e desenvolvimento urbano; intermediador dos projetos apresentados pelos Conselhos;

- **Secretaria Municipal de Promoção Social** – na figura da secretária de promoção social; representante das demandas sociais;
- **Secretaria Municipal de Turismo** – na figura do secretário de turismo; representante das demandas sociais para o desenvolvimento turístico;
- **Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE** – através de suas pesquisas disponibilizadas; organismo comprometido com as ações voltadas ao desenvolvimento econômico da região;
- **Superintendência do Estado** – na figura do Superintendente do Estado da Região dos Lagos; órgão intermediador entre município e Estado, interferindo diretamente na aplicação dos recursos petrolíferos e pleiteando, quando necessário, recursos complementares junto ao governo estadual para concretização dos programas e políticas.

Ressalta-se, nesse momento, que algumas Instituições declinaram ao convite de entrevista. Contudo, o elenco abrangido possibilitou um grau de fidedignidade desejável à pesquisa.

#### 3.4. COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi elaborada na busca de fontes de evidência para adequação a um modelo ou esquema conceitual advindo do referencial teórico que permitiu a análise e conclusões dentro de uma linha acadêmico-científica.

#### 3.5. ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados foi realizada pelo cruzamento das evidências empíricas de campo ao quadro teórico-conceitual. A análise da percepção dos atores constituiu-se como ferramenta importante para a compreensão e sistematização das informações fornecidas pelos atores que por sua vez alimentaram ou refutaram o quadro teórico-conceitual.

Contudo, há de se ter em mente que existiram condições que limitaram o uso do método, mesmo este sendo científico e mais apropriado.

### 3.6. LIMITAÇÕES DO MÉTODO

A metodologia eleita para a investigação proposta apresentou as seguintes dificuldades e limitações quanto à coleta e ao tratamento dos dados:

- a) O método foi limitado pela seleção dos sujeitos para as entrevistas, que foram privilegiados, não sendo possível abarcar todos os níveis desejáveis de respondentes, mesmo assim havendo rejeição de alguns atores;
- b) Um segundo fator limitador diz respeito à pesquisa documental, pois ao se pretender levantamento de documentos internos do poder público, em alguns casos, considerados confidenciais ou de uso interno tornaram difícil ou impossível o acesso aos mesmos, como público em geral;
- c) A limitação decorrente das percepções, interpretações e cognições dos atores entrevistados e da ótica da própria autora.

Demo chama atenção para os limites científicos que também nos cerceiam:

[...] Em primeiro lugar, é preciso atentar para o fato inarredável de que não podemos jamais concluir a esta discussão. [...] Em segundo lugar, a demarcação científica das ciências sociais, mantendo-se coerente com o ponto de partida, há de aceitar que é uma proposta entre outras sempre possíveis. Apresentamos nada mais que uma forma de se ver ciência, aceitável na medida de sua fundamentação. [...] Em terceiro lugar, a labilidade da demarcação científica aqui feita não é propriamente um defeito, mas uma propriedade dialética, segundo a qual, se a ciência é processo, está sempre se fazendo. Não podemos construir posição definitiva. Mais que salvar teorias propomo-nos a supera-las (1987, p. 42-44).

A entrevista como ferramenta da pesquisa empírica nem sempre possibilita uma ação comunicativa, principalmente quando se entrevistam pessoas públicas, oficiais de Governo, donos de empresas, que habitualmente usam um discurso estratégico. Esse é um fator limitante da entrevista. Mesmo assim, para atingir o entendimento e a percepção dos entrevistados, necessitou-se permitir um espaço de expressão de sentimentos, intenções, buscando dessa forma garantir a consistência nas respostas.

## **CAPÍTULO 4 – APRESENTAÇÃO DO ESTUDO DE CASO**

### **4.1. BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO MUNICÍPIO**

Um pouco da história da fundação e evolução do município favorecem a compreensão de sua trajetória econômica e seus pilares políticos.

Conforme pesquisa do historiador Márcio Werneck (2004), a ocupação humana das terras aonde viria se estabelecer a cidade de Cabo Frio teve início há mais ou menos 6.000 anos, quando um pequeno bando nômade de famílias chegou em canoas pelo mar e acampou no Morro dos Índios, ponto litorâneo extremo da margem de restinga do canal do Itajuru.

Posteriormente, os guerreiros indígenas tupinambás começaram a conquista do litoral da região.

O profundo conhecimento biológico da paisagem regional, da laguna de Araruama e dos mares costeiros riquíssimos em recursos naturais, fez com que o pescado se tornasse à base alimentar dos tupinambás, reforçada pela captura de crustáceos, gastrópodes e moluscos.

Em idos de 1496, os índios Tubinambás batizaram a região de Cabo Frio como Gecay, único tempero da cozinha feito com sal grosso cristalizado, encontrado em abundância na região.

Nessa época, uma fonte próxima ao Morro do Itajuru, era a única forma segura de abastecimento de água potável e corrente disponível na restinga.

Em 1503, uma frota naval portuguesa, remanescente de um naufrágio, aporta na Barra de Araruama, em Cabo Frio, e iniciam a exploração de pau-brasil.

Em 1616, um rico fazendeiro e comerciante de escravos africanos do Rio de Janeiro, nomeado capitão-mor de Cabo Frio, transfere o sítio da povoação colonial para o atual bairro da Passagem, rebatizando-a como Cidade de Nossa Senhora da Assunção do Cabo Frio.

Operações de “guerra” são realizadas para conter as invasões da costa pelos europeus.



Em 1619, a cidade é elevada à sede da Capitania Real do Cabo Frio, passando, sob o comando do capitão-mor, a conquistar o norte-fluminense e capturar índios Goytacazes, que passariam a trabalhar na pesca e na exploração das salinas naturais da laguna, junto aos habitantes do povoado. Enquanto jesuítas e beneditinos estabeleciam-se em latifúndios para criação de gado, agricultura, caça e coleta de substâncias vegetais.

A instabilidade social e econômica da região perdura até 1625. Em 1630, logo após os índios Tupinambás radicados em São Pedro terem destruído algumas aldeias Goytacazes, enquanto no mesmo momento os portugueses do Espírito Santo aniquilam grupos dessa mesma etnia, deu-se o esbulho às terras da capitania de Cabo Frio.

A cidade de Cabo Frio inviabilizara-se nesse momento porque a barra de navegação estava semi-entupida, a fortaleza sem guarnição nem armamento e o monopólio real proibia a comercialização do pau-brasil e sal, além da arrecadação dos dízimos que era feita pelo Rio de Janeiro. Além disso, não havia serviço religioso cristão, o capitão-mor concentrava os poderes militar, executivo, legislativo e judiciário e o núcleo da Passagem era invadido esporadicamente pelas águas das marés de lua.

Entre 1650 e 1660, a crise do sal português, que desabasteceu o Brasil, chamou a atenção da metrópole para a cristalização natural do produto na Laguna de Araruama. A descoberta proporcionou impulso à economia, fazendo emergir um novo centro urbano erguido junto à atual Praça Porto Rocha, onde também foram edificadas a matriz de Nossa Senhora da Assunção, o sobrado da Câmara e a cadeia. Em 1660, instaura-se as condições geopolíticas para o retorno de investimentos à cidade de Cabo Frio.

O primeiro sinal de mudança para o novo centro urbano iniciou-se em 1663, a partir do convento construído pelos beneditinos que continha um forno para fabricação de cal, entre outras benfeitorias. Deu-se início a nova atividade que vem se agregar à exploração das salinas.

A partir de 1667, são construídos dois engenhos para produção de aguardente em Araruama e na Fazenda Campos Novos, por onde os jesuítas iniciam o futuro estabelecimento agropecuário modelo, destinado à criação de gado para abastecimento de açougues cariocas e de lavras de ouro das Minas Gerais.

A cidade de Cabo Frio expandiu-se, sendo aumentada a igreja, construída a capela de Nossa Senhora da Guia e a igreja de São Benedito. O centro urbano constituiu-se então por cerca de 1.500 habitantes em 350 casas. Essa expansão urbana refletia o sucesso de várias atividades econômicas: agrícolas, pecuária, salinas, pesca de baleias e de diversificadas espécies, olarias e barreiros, serrarias, entre outras (Anexo N e O).

Nas décadas finas do século XIX, alguns assoreamentos críticos do Canal do Itajuru foram dragados e canalizados, permitindo a ampliação da carga e a navegação mais eficiente dos vapores e veleiros que transportavam a grande produção de sal para os armazéns da cidade.

Desses tempos restam diversos monumentos históricos que conferem ao município atrativos turísticos. Suas salinas, após declínio por conta do potencial do sal do Rio Grande do Norte, retornam a atividade recentemente. A pesca, exceto das baleias, garantem notoriedade inclusive em exportações.

#### 4.2. CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO

Cabo Frio pertence à Região dos Lagos – atualmente pleiteando a nomenclatura de “Costa do Sol”. Considerado o principal município da Baixada Litorânea, que é composta pelos municípios de Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Rio Bonito, Rio das Ostras, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim.

Segundo o censo de 2004, Cabo Frio tem uma população de 126.894 habitantes, correspondentes a 19,9% do contingente da Região da Baixada Litorânea.

O município de Cabo Frio tem uma área territorial de 403 km<sup>2</sup>, com uma população residente de 126.894 habitantes, sendo que desta 106.326 habitam a área urbana. Sua densidade demográfica é de 314,87 hab/km<sup>2</sup>, contando com 143 estabelecimentos de ensino (pré-escolar, fundamental, médio e superior), 8 hospitais e 10 agências bancárias. Dista da capital, Rio de Janeiro, 148 km.

**MAPA 1 – Localização do Município de Cabo Frio RJ**



Fo

nte: Prefeitura Municipal de Cabo Frio RJ. Disponível no site: <http://www.cabofrio.rj.gov.br>

A sua história, carregada de contradições, está marcada pela escravidão ao mesmo tempo pela autonomia de pescadores; de riquezas e miséria; de um ambiente ecologicamente rico e dicotomicamente desprotegido; de abundância em produção de sal, desativação e reativação de salinas, entre outros registros.

Cabo Frio tem hoje, como atividades econômicas principais, a pesca, a moda praia e o turismo.

Somando-se à captura e a salga do pescado e do camarão, encontram-se atividades secundárias como: a indústria de cal e barrilha (a partir das conchas da laguna de Araruama); a manufatura de telhas, tijolos e tabuados; a indústria de construção naval de pequeno porte; pecuária de pequena escala; horticultura pouco diversificada (coco, mandioca, laranja, milho); produção de carvão vegetal; extração mineral, com destaque para monazita na produção de porcelanas e vidros finos.

A Gestão Pública Municipal enfatiza a vocação turística da região por suas belezas naturais, seu clima favorável ao lazer e topografia aprazível.

O município é considerado o principal centro da Região dos Lagos, a partir da diversificação das atividades comerciais e de serviços.

Mesmo antes da instalação de plataformas para prospecção do petróleo, o município recebe repasse dos *royalties* por fazer parte da Bacia de Campos.

#### 4.3. GESTÃO MUNICIPAL E GOVERNANÇA EM CABO FRIO

Vislumbrando os estilos do fim do século XX, em confronto com as exigências dos estilos e modelos do século XXI, um aspecto assumiu peculiar relevância: o papel da governança.

Os desafios de um mundo contemporâneo e interligado *on-line real time* por redes tecnológicas também vem propiciando incessantes reflexões sobre os modos de gestão pública nas suas diversas esferas.

A gestão municipal de Cabo Frio parte de um estilo de administração patrimonialista, passando por período de modelo burocrático e emergindo, no início do novo século em um modelo gerencial, que busca possibilitar a transição para um modo sustentável de gerenciar a coisa pública.

Configura-se, inclusive, uma modernização, quando a gestão em vigência celebra convênio com a Fundação Getúlio Vargas /RJ (O Globo, 22/03/2005) para realizar estudos visando à elaboração de um novo Plano Diretor e plano estratégico

com vistas a modernização de leis, códigos e normalizações, contemplando a atuação relativa aos *royalties* do petróleo.

Há de se demonstrar, fundamentadamente, como a governança foi se desenhando ao longo do tempo, até assumir os moldes atuais (Apêndice -Figura 2), conferindo um maior número de assentos às reuniões públicas, para que os recursos, em especial os advindos dos *royalties*, venham a propiciar o crescimento econômico do município que viabilize o desenvolvimento regional de maneira sustentável.

A abertura gradual aos atores, formadores de opinião e interlocutores dos anseios populares desse processo de desenvolvimento, tem gerado reflexões e aprimoramentos, conforme será possível se delinear ao longo do estudo de caso em pauta.

Mas, para tanto, é necessário obter informações e entender acerca do repasse dos *royalties* para o município de Cabo Frio.

#### 4.4. O MUNICÍPIO E OS ROYALTIES DO PETRÓLEO

Conforme Pacheco (2003, p. 35):

[...] Os royalties constituem-se na mais antiga forma de arrecadação existente no mundo. Em 1910 já se pagavam royalties por atividades de mineração em libras esterlinas por tonelada. O termo royalty, cuja raiz 'royal' significa 'da realeza' ou 'relativo ao rei' e refere-se à contrapartida ao direito real para uso de minerais, concedido pelo soberano a uma pessoa ou corporação.

Diante dessa definição o art 11 do Decreto nº 2.705/98, os *royalties* se constituem numa compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo e derivados, a ser paga mensalmente pela empresa ao governo. Representam uma apropriação da sociedade de parcela da renda advinda dessa exploração, de recursos naturais escassos, não renováveis, como também um custo de oportunidade, uma vez que a exploração no presente

enseja sua não obtenção no futuro, onde o preço de venda poderia oscilar crescentemente.

No município de Cabo Frio o recurso dos *royalties* passou a integrar sua realidade sócio-econômica em julho de 1997, excetuando-se os repasses *off-shore* (plataforma continental) contemplados a partir de julho de 2000.

Os dados em reais do repasse de março de 2005, segundo Boletim Petróleo, *Royalties & Região/2005*, é da ordem de R\$5.848.633,58 (cinco milhões, oitocentos e quarenta e oito mil, seiscentos e trinta e três reais e cinquenta e oito centavos).

A gestão de tais recursos requer responsabilidade, ética e a participação efetiva da sociedade que se beneficiará de seu uso, através de seus representantes legais (esfera pública) e outorgados tacitamente (governança).

As mudanças estruturais ocorridas na área urbana são visíveis, mas estabelecer, fundamentadamente, em que modo, critérios e possivelmente o grau (percentual) em que os recursos egressos do petróleo potencializaram essas transformações, através da leitura e percepção dos principais atores do processo é o foco desta pesquisa.

Na medida em que as percepções sejam balizadas por evidências teóricas, o papel dos *stakeholders* se amplia e se torna mais responsável pela sustentabilidade almejada para o município, tanto pelo poder público que se atualiza em modos de gestão, quanto para a sociedade que poderá a vir usufruir de uma territorialidade mais justa e eqüinime.

#### 4.5. CABO FRIO E O VIÉS DA SUSTENTABILIDADE

Entender o conceito de sustentabilidade através de fundamentos teóricos confrontados com uma percepção inicial do cenário de Cabo Frio parece singular.

Contudo, sustentabilidade e competitividade constituem os “*eixos em torno dos quais se desenvolve uma grande parte do debate urbano e são formuladas as prescrições para as administrações municipais*”(OLIVEIRA, F. L., 2001, p.177),

demonstrando que são aspectos relevantes e complexos a serem observados pelos gestores públicos.

O autor ainda orienta para as duas ações que legitimam a forma contemporânea da política urbana, que seriam um critério de eficácia e melhoria das práticas frente aos agentes exógenos e a compatibilidade do atendimento das necessidades do presente com as necessidades das gerações futuras. Estando assim definido o escopo da ação do poder público, caberia ainda equilibrar recomendações e exigências com equidade e proporcionalidade na distribuição de suas riquezas.

Um município com atributos naturais que lhe conferem destaque na área de turismo, o desenvolvimento sustentável aqui se traduziria em preservar para o hoje e o amanhã esse bem intangível. Diante de suas atividades voltadas para a pesca e outras que se originam do meio ambiente, também exigirão um critério de preservação. Mas, com significativa ponderação sobre o custo-benefício social e econômico sobre os investimentos que lhes forem destinados pelo poder público. Sua infra-estrutura na área urbana requer avaliação freqüente considerando o fluxo turístico, sua população flutuante, e o crescimento demográfico vertiginoso, advindo dos que buscam qualidade de vida.

Sustentabilidade para uma área urbana que convive com tantas desigualdades antigas e novas, com diversidades, com peculiaridades bem próprias de cidades que conjugam o urbano com o rural, é estabelecer a tênue linha que divide o desenvolvimento, do crescimento desgovernado e que gera a médio e longo prazo mais desequilíbrio.

É desta sustentabilidade sutil e enorme, que a gestão municipal de Cabo Frio e seus atores envolvidos na “co-administração” pública desses recursos elevados, provenientes dos *royalties*, originário de um bem de exploração esgotável, da competitividade que cerca a cidade-vitrine e das vantagens possíveis com redes de cidades na busca da melhoria da área urbana, que se delinea a pesquisa proposta.

#### 4.6. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

As apresentações e dados já mencionados constituem o arcabouço que sustenta a pesquisa ora proposta.

Foi realizado o exame cuidadoso dos registros de campo, procedendo-se à interpretação das informações dos atores, procurando-se estabelecer as conexões entre o referencial teórico e a realidade empírica.

Quando se trabalha o discurso dos atores, considera-se o ator selecionado como tendo o “domínio do conhecimento” e a “capacidade” sobre a realidade empírica investigada, conforme orienta Giddens (1984, p.16). Segundo o autor, nem sempre quem detém o conhecimento que se procura no campo está nas esferas de decisão. Isso significa que é necessária uma flexibilidade na escolha dos atores, sem perder de vista a confiabilidade das informações. E nesse campo entram também fatores subjetivos na escolha dos sujeitos, como parte da flexibilidade adotada.

Essas constatações estiveram presentes durante todo o trabalho. Pode ser verificado que alguns atores detinham conhecimento acima da média sobre a necessidade da participação popular nas decisões públicas, no que diz respeito à utilização dos recursos arrecadados em prol de melhorias sócio-ambientais que garantiriam condições e qualidade de vida mais eqüitativa. Contudo, alguns desses entrevistados não estão de posse do poder de decisão, nem sobre como conduzir tais processos, quão pouco de como alocar de forma mais apropriada os recursos.

Das análises dos dados coletados surgem os seguintes resultados:



**Figura 3 – Matriz de Resultados de Coletas e Análises de Dados X Fontes de Evidências.**

<b>Resultados das coletas e análises de dados</b>	<b>Fontes</b>
A administração pública em Cabo Frio teve um desempenho relevante no período estudado – 1997 – 2004;	Entrevistas nºs: 1, 5 e 7 itens: 1, 2 e 3; Entrevistas nºs: 2, 3 e 4 itens: 3 e 6; Índice IDHM entre 1990 e 1999 obteve elevação de 0,001 e no período de 1999 a 2000 elevou-se em 0,075, p. 39-40; Anexos: A, C, F, G, H, I, J, K, L, M, N O, P, Q, R, S, T, U e V.
Há visibilidade na melhoria dos processos administrativos, com aprimoramento nos planejamentos de curto, médio e longo prazos, bem como na infra-estrutura do município;	Entrevistas nºs: 1, 5 e 7 itens: 1, 2, 4, 5, 6 e 7; Entrevistas nºs: 2, 3 e 4 itens: 3 e 6;  Anexos: B e E.
Apesar das modernizações incorporadas à gestão pública, ainda é tímida a participação dos <i>stakeholders</i> no processo administrativo e decisório;	Entrevistas nºs: 2, 3 e 4 itens: 1, 2, 4 e 5.
Observa-se o desejo em participar, conjugado ao desconhecimento de como e para quê;	Entrevistas nºs: 2, 3 e 4 item: 7.
Ocorreu em 03/05/2006 a primeira audiência pública para reformulação do Plano Diretor, sob condução da Fundação Getúlio Vargas RJ, sem um <i>quorum</i> representativo da sociedade e governança local;	Entrevista nº: 6.
Não há uma conscientização geral quanto ao período de exaustão de uma jazida de petróleo e conseqüente redução ou extinção do repasse de <i>royalties</i> ;	Entrevistas nºs: 2, 3, 4, 6 e 7.
O planejamento visando uma fase pós-royalties ainda é insipiente, apesar dos órgãos financeiros reconhecerem sua urgência para garantir a viabilidade do município;	Entrevistas nºs: 1, 5 e 7 item: 8;  Entrevistas nºs: 2, 3 e 4 itens: 4 e 7.
O “embelezamento” da cidade, segundo alguns entrevistados, não traduz uma sustentabilidade ou um desenvolvimento voltado para esta visão de futuro;	Entrevistas nºs: 3, 4 e 5.

Verifica-se melhoria em algumas áreas do componente “qualidade de vida”, como saúde, educação e infra-estrutura básica, mas um descompasso nas dimensões: vitalidade (quadro natural, uso do solo, meio ambiente saudável); controle (poder local comunitário e participação popular); condições de habitabilidade; segurança pública.	Entrevistas nºs 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7; Índices IDHM (Renda, Longevidade, Educação): evolução apresentada no Capítulo 5.
--	---

A análise dos resultados ora apresentados propiciará as conclusões a seguir.

## CAPÍTULO 5 – CONCLUSÕES

Neste capítulo, com base nas informações coletadas e as análises realizadas, se procederá às conclusões acerca da hipótese proposta como direcionadora do estudo.

Antes de adentrar ao caso em si, faz-se interessante entender que a indústria do petróleo já demonstra preocupação com o custo de desinvestimento ou descomissionamento, que deveria ter sido previamente calculado pelas sociedades impactadas, inicialmente de forma positiva, com geração de recursos e progresso tecnológico, mas com possível forma negativa pelo ponto de vista ambiental, econômico e cultural, após sua desativação. Como diria Victor (2004), transformando em cidades fantasmas ou com qualidade de vida abaixo dos níveis mundialmente aceitos.

Também é interessante perceber o quadro nacional, cujo índice de desigualdade, dentre 175 países, em 2003, era o sexto pior.

O Brasil avançou em educação e longevidade, mas renda vem caindo, segundo o Prof. Silvio Araújo e Sousa (EE Prof. René Rodrigues de Moraes).

Entender como os dez melhores municípios brasileiros em termos de variação do IDH-M encontram-se em Tocantins, Piauí, Paraíba, Rio Grande do Norte, Alagoas e Minas Gerais e os piores em Roraima, São Paulo, Amazonas e Tocantins. (IPEA E PNUD), parece dicotômico, mas explica-se pela renda, longevidade e educação em proporção habitantes/m<sup>2</sup>. Também que em 2000, o pior índice encontrava-se no Estado de São Paulo e o melhor no Piauí é resultado desse mesmo tipo de avaliação.

Desse conjunto de informações vem reforçar a reflexão de como foram montados esses quadros. E a resposta se reporta a Renda *per capita* com relação ao desenvolvimento da educação, saúde, habitação, transporte e infra-estrutura, nesses municípios.

Essa reflexão explica a tabela abaixo, que configura que Cabo Frio, dentro da região Sudeste, é um dos 100 municípios com índice mais elevado em Desenvolvimento Humano.

**Tabela 6 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) – Municípios Brasileiros**  
**Distribuição dos 100 maiores e menores índices e dos 23 índices de baixo desenvolvimento por Grandes Regiões (2000)**

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Os 100 municípios com índices mais altos	0	1	32	64	1
Os 100 municípios com índices mais baixos	12	88	0	0	0
Os 23 municípios com índices mais de baixo de desenvolvimento	4	19	0	0	0

*Fonte: IPEA, Fundação João Pinheiro e PNUD – Novo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.*

Considerando o montante arrecadado e gerado no município, pela população, fica explicado que uma renda *per capita* tão elevada, aliada aos índices de longevidade e educação, transformam a região num verdadeiro paraíso nacional (IDH-M = média aritmética entre renda; longevidade e educação). O que na tabela 7, pode ser observado o desenvolvimento dentro do município de Cabo Frio no período de 1990 a 2000.

**Tabela 7 – IDH- M do Município de Cabo Frio 1990/2000 – Renda – Longevidade – Educação**

	<i>IDH-M</i> <i>Renda</i> <i>1991</i>	<i>IDH- M</i> <i>Renda</i> <i>2000</i>	<i>IDH-M</i> <i>Longevidade</i> <i>1991</i>	<i>IDH-M</i> <i>Longevidade</i> <i>2000</i>	<i>IDH-M</i> <i>Educação</i> <i>1991</i>	<i>IDH-M</i> <i>Educaçãp</i> <i>2000</i>
<b>Cabo Frio</b>	0,659	0,731	0,7	0,764	0,788	0,881

*Fonte: IPEA e PNUD – Novo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.*

Segundo o professor de Administração da FGV Moisés Balassiano, em pesquisa realizada para aquela fundação, em 2006, Cabo Frio está entre as cem melhores cidades para se trabalhar no Brasil. Mais especificamente entre as trinta primeiras, conforme o relatório:

[...]Destas, cinco entre as 30 primeiras colocadas estão no Estado do Rio. Impulsionadas pela qualidade da educação e os royalties do petróleo, Rio, Macaé, Campos, Cabo Frio e Niterói são, nesta ordem, os municípios fluminenses onde os trabalhadores encontram as melhores oportunidades de formação e aperfeiçoamento profissional e onde a circulação de riquezas indica que estão concentradas as melhores ofertas de salários, bens e serviços. Os indicadores de educação e saúde em conjunto com o PIB *per capita* municipal e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), formam os parâmetros analisados na pesquisa. Sendo o item educação – diretamente ligado à carreira e ao desenvolvimento profissional e, por isso, com maior peso na composição do índice que deu origem ao ranking – que garantiu os primeiros lugares para São Paulo e Rio.

Segundo o autor da pesquisa, essas cidades se tornaram potenciais geradoras de emprego por concentrar atividades econômicas importantes. Com 153.735 habitantes e um PIB per capita de R\$24.748 (dados do IBGE), Cabo Frio, por exemplo, cresce com o dinheiro dos royalties do petróleo.

A cidade – que passa por um processo de modernização e valorização imobiliária – ficou em 26º. lugar.(Geralda Doca, O Globo, 07/07/2005).

Estas informações nos permitem analisar o que há de premissas e o que se verifica em campo, conforme a figura 4, abaixo:

**Figura 4 – Matriz de conclusões X fontes de evidências**

<b>Conclusões</b>	<b>Fontes de Evidências</b>
Em verdade, nos dois últimos mandatos, os administradores desenvolveram políticas e projetos nas áreas sociais, saúde, educação, transporte, urbanização e habitação. Grande parte, recebendo recursos dos <i>royalties</i> .	Conforme constatado nas entrevistas e em anexos que apresentam a gama de serviços e projetos implementados pró-população cabofriense. A origem dos recursos fica evidenciada na entrevista com o Secretário de Fazenda e Anexo A.

<p>Não há, junto à população, uma divulgação e informação sobre o uso dos <i>royalties</i>, mas é visível a mudança do município. Ao entrevistar o Secretário de Fazenda, constata-se quão eficazes vem sendo a distribuição e o investimento desses recursos.</p>	<p>As entrevistas com os membros que fariam parte da estrutura de governança demonstra como não há transparência quanto às informações da destinação dos recursos, mas uma convicção de quanto eles vêm patrocinando o crescimento da cidade. Opinião compartilhada com os outros entrevistados do poder público.</p>
<p>É notório que a governança não se apoderou das tarefas, do direito e do dever para com os processos de destinação e aplicação dos recursos petrolíferos. A população desconhece os destinos dos <i>royalties</i>, embora essas informações estejam disponíveis junto a Secretaria da Fazenda.</p>	<p>As entrevistas com os membros da ACIA, FERLAGOS, ROTARY, assim como membros da comunidade em geral, demonstram o desconhecimento, a falta de informações. Porém, segundo o Secretário da Fazenda, todos os relatórios e prestações de contas estão disponíveis a quem os deseje examinar.</p>
<p>A sociedade não está consciente de que esses recursos são finitos e que lhes cabe a função de construir o planejamento em conjunto com a gestão pública, como forma de comprometer-se, controlar, exigir, participar e fortalecer a condução de novas perspectivas para o município.</p>	<p>Vide as entrevistas com atores da governança e mesmo de atores do poder público, conforme fica evidenciado na entrevista com o Secretário de Turismo.</p>
<p>Com a parceria com o Consórcio Intermunicipal Lagos São João, os <i>royalties</i> vem propiciando a recuperação da Lagoa de Araruama, que promove a melhoria da pesca, atividade primária da região; o desassoreamento do Canal Itajuru, responsável direto pela sobrevivência do mangue; a construção da nova ponte entre São Pedro D'Aldeia e Cabo Frio, que aumentará a vazão da água na Lagoa e o esgotamento sanitário.</p>	<p>Evidências da eficácia da relação de parceria construída com o Consórcio, comprovada pelos anexos: P, Q, R, S e T. Assim como pela entrevista com o Secretário de Meio Ambiente e da Pesca.</p>

<p>Os recursos petrolíferos vêm permitindo uma administração com folga de caixa, mas há de se conscientizar que como fonte de arrecadação passível de exaustão, estratégias como de anistia de IPTU e TSU, devem ser sopesados. Planejar e investir em fontes de arrecadação própria e legítima deve ser uma preocupação permanente dos governos em áreas de beneficiamento com os <i>royalties</i> do petróleo. Seria uma medida de sustentabilidade real para os municípios.</p>	<p>Conforme entrevista com Secretários da Fazenda e do Meio Ambiente, não deve-se esquecer de que a exaustão de tais recursos é uma realidade que não se tem prazo definido. E a folga pode ser observada através das obras e das isenções, conforme anexo U.</p>
<p>O atual gestor vem desenvolvendo formas de ouvir a população, como indo ao encontro das áreas de maior carência ou através do serviço de Ouvidoria, implantado desde março de 2005. Dessa maneira, ele tem direcionado as políticas e projetos para o atendimento das necessidades básicas da população, e conseqüente melhoria da qualidade de vida. Embora este esforço não tenha uma visibilidade maior nas áreas habitação e segurança. Também houve a percepção dos entrevistados de queda na questão de limpeza urbana.</p>	<p>A entrevista anexada com o Sr. Prefeito demonstra suas intenções de ouvir e desenvolver. Até mesmo deslocando-se, como é relatado no anexo V. Os entrevistados de maneira geral reconhecem esse esforço, mas também verificam a fragilidade em algumas áreas como habitação, segurança e limpeza urbana, aqui incluindo-se o tratamento do lixo e a rede de esgoto (entrevista com Secretário de Meio Ambiente, especificamente).</p>

Diante do exposto, o trabalho conclui que as mudanças ocorridas no município são efetivamente ligadas ao repasse dos *royalties*. Contudo, sem uma parceria verdadeira entre os *stakeholders* locais, a governança que não atua de fato e direito, e a gestão pública.

E que o desenvolvimento municipal ainda está distante de uma concepção de sustentabilidade, uma vez que conforme os próprios representantes da administração municipal (secretário de fazenda e de meio ambiente) a obtenção da auto-suficiência do município, exigiria uns 10 anos após o planejamento de ações e respectiva implementação.

Seu eco-sistema permanece sendo agredido e as atitudes municipais no sentido de conter as agressões não encontrou o compasso adequado.

Enfim, Cabo Frio é um município repleto de oportunidades, com ou sem *royalties* que necessita descobrir-se e ser descoberto por seus habitantes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACSELRAD, H. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: ACSELRAD, H. (org.). A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&a, 2001, p.27-55.
- AFONSO, J. R., ARAÚJO, E., FERREIRA, S. Municípios responsáveis. Rio de Janeiro: ENANPAD, 2004.
- BERTOLI, A. L.; RIBEIRO, M. de S. Passivo ambiental: estudo de caso da Petróleo S/A – Petrobrás. A repercussão ambiental nas demonstrações contábeis, em consequência dos acidentes ocorridos. Revista de Administração Contemporânea, Curitiba: CEPPAD/UFPR, v.10, n.2, artigo 6, abr./mai./jun. 2006.
- BERTUCCI, J. L. de O.; BERNARDES, P.; BRANDÃO, M. M. Políticas e práticas de governança corporativa em empresas brasileiras de capital aberto. Revista de Administração da USP, São Paulo: USP, v.41, n.2, artigo 1186, abr./mai./jun. 2006.
- BERTUCCI, J. Ambiente, estratégia e performance organizacional no setor industrial e de serviços. Revista de Administração de Empresas, São Paulo: FGVSP, v.45, n.3, artigo 2316, jul./set. 2005.
- BREMAEKER, F. E. J. de. Instrumentos de gestão urbana existentes nos Municípios. Rio de Janeiro: IBAM/APMC/NAPI/IBAMCO, 2001.
- BURSZTYN, M. (org.). Ciência, ética e sustentabilidade. Brasília: Cortez/UNESCO, 2001.
- CAMARGO, A. Desenvolvimento sustentável: um estilo de governar. In: VERGARA, S. C. e CORREA, V. L. A. Propostas para uma gestão pública municipal efetiva. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- \_\_\_\_\_. Governança para o século 21. In: TRIGUEIRO, A. (coord.). Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p-307-321.
- CARVALHO, G. de A. S. Automodelagem organizacional em administração pública: uma recomendação ética em direção a resultados. Revista de Administração de Empresas, São Paulo: FGVSP, v.46, n.1, artigo 4197, jan./mar. 2006.



- CLARO, P. B.de O.; CLARO, D. P. Desenvolvimento de indicadores para monitoramento da sustentabilidade: o caso do café orgânico. Revista de Administração da USP, São Paulo: USP, v.39, n.1, artigo 1121, jan./fev./mar. 2005.
- CLEMENTE, R. (orgs.) 20 experiências de gestão pública e cidadania. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997, p. 47.
- COELHO, A. C. V. Cidade e meio ambiente: limites e possibilidades de sustentabilidade urbana em Arraial do Cabo RJ. 2000. 160 f. Dissertação de (Mestrado em Urbanismo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – FAU, Rio de Janeiro, 2000.
- COSTA, F. L., CUNHA, A. P. G. Pensar o desenvolvimento a partir do local: novo desafio para gestores públicos. In: VERGARA, S. C. e CORREA, V. L. A. Propostas para uma gestão pública municipal efetiva. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p.69.
- CRUZ, J. L. V. da (org.). Brasil, o desafio da diversidade – experiências de desenvolvimento regional. São Paulo: Ed. Senac São Paulo, 2004.
- CUNHA, M. W. da; CHAVES, C. P. Armação de Búzios. Rio de Janeiro: Ed. Viana & Mosley, 2002.
- CUNHA, M. W. da. América de Américo – o desencontro de dois mundos. Rio de Janeiro: Ed. Viana & Mosley, 2004.
- \_\_\_\_\_. da. Pau-Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Viana & Mosley, 2003.
- DEMO, P. Introdução à metodologia da ciência. São Paulo: Atlas, 1987.
- \_\_\_\_\_. Metodologia do conhecimento científico. São Paulo: Atlas, 2000.
- ESTATUTO DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO RJ. Cabo Frio: PMCF, 1982.
- GIDDENS, A. The constitution of society: an outline of the theory of structuration. Boston: Polity Press, 1984.
- FLEURY, S. Políticas sociais e democratização do poder local. In: VERGARA, S. C. e CORREA, V. L. A. Propostas para uma gestão pública municipal efetiva. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p.91-115.
- GORGA, E. A cultura brasileira como fator determinante na governança corporativa e no desenvolvimento do mercado de capitais. Revista de Administração da USP, São Paulo: USP, v.39, n.4, artigo 1143, out./nov./dez. 2005.

- GRAZIA, G. di. Projeto São Pedro de Vitória. In: SPINK, P.; CLEMENTE, R. (orgs.) 20 experiências de gestão pública e cidadania. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997, p. 56 - 57.
- GROSSMANN, M. Reforma agrária municipalizada: pólo de produção agroflorestal de Rio Grande. In: SPINK, P.; CLEMENTE, R. (orgs.) 20 experiências de gestão pública e cidadania. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997, p. 23.
- GUIMARÃES, M. C. L. Programa saúde global em Joáima. In: SPINK, P.; CLEMENTE, R. (orgs.) 20 experiências de gestão pública e cidadania. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997, p. 47.
- HABERMAS, J. The theory of communicative action. In: Reason and Rationalization of society. Boston: Beacon Press, vol. 1.
- GURVITZ, H.; ÁVILA, S. Influência dos *royalties* do petróleo na sustentabilidade fiscal dos municípios fluminenses. In: Boletim Petróleo, *Royalties & Região*. Campos dos Goytacazes: Ano I. nº 4, Junho/2004. p.8.
- LACOMBE, F. Dicionário de Administração. São Paulo: Saraiva, 2004.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. Metodologia científica. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- LA ROVERE, A. L. N. Gestão municipal urbana rumo a cidades sustentáveis. Rio de Janeiro: ENANPAD, 2004.
- LEAL, J. A.; SERRA, R. Uma investigação sobre os critérios de repartição dos *royalties* petrolíferos. In: PIQUET, r. (org.). Petróleo, royalties e região. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, p.163-184.
- LEAL, R. P.C. Práticas de governança e valor corporativo: uma revisão da literatura recente. Revista de Administração da USP, São Paulo: USP, v.39, n.4, , artigo 1142, out./nov./dez. 2005.
- MANOEL, C. O. A quem pertencem os royalties de petróleo e gás natural no Brasil?. In: Boletim Petróleo, *Royalties & Região*. Campos dos Goytacazes: Ano II. nº 6, Dezembro/2004. p. 8.

MENDONÇA, L. R. de; MACHADO FILHO, C. A. Governança nas organizações do terceiro setor: considerações teóricas. Revista de Administração da USP, São Paulo: USP, v.39, n.4, artigo 1144, out./nov./dez. 2005.

MOTTA, P. R. Gestão Estratégica. In: VERGARA, S. C. e CORREA, V. L. A. Propostas para uma gestão pública municipal efetiva. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p.49-69.

MOURA, A.N.R. Gestão Pública Municipal e Desenvolvimento Sustentável: estudo de caso do município de Cabo Frio antes e depois do incremento dos royalties do petróleo. 2004. 41f. Monografia para conclusão da disciplina de Gestão Social e Ambiental (Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial) – Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2004.

MOUSINHO, P. Glossário. In: TRIGUEIRO, A. (coord.). Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p.332-367.

NASCIMENTO, R. L. P do. O impacto da Petrobrás no Município de Macaé: uma análise das mudanças urbanas e na estrutura do emprego. 1999. 99 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

OLIVEIRA, I. C. E. De. Estatuto da Cidade: para compreender... Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OLIVEIRA, F. L. Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI. In: ACSELRAD, H. (org.). A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&a, 2001, p.177-202.

PACHECO, C.A.G. A aplicação e os impactos dos royalties do petróleo no desenvolvimento econômico dos municípios confrontantes da Bacia de Campos. 2003. 142f. Monografia de bacharelado - Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ/Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_. Efeitos socioeconômicos dos royalties do petróleo no desenvolvimento econômico. In: Boletim Petróleo, *Royalties & Região*. Campos dos Goytacazes: Ano II. nº 7, Março/2005. p.8.

PAULA, A. P. P de . Novas formas de poder e controle nas organizações. Revista de Administração de Empresas, São Paulo: FGVSP, v.45, n.3, artigo 3882, jul./set. 2005.

PEÑA-VEGA, A. Meta desenvolvimento, auto-organização e incerteza: um caminho em direção ao pensamento ecológico. In: CASTRO, E.; PINTON, F. (orgs.). Conceitos e questões sobre o desenvolvimento e meio ambiente. CEJUPA, 1997. p.1-217.

PEREIRA, L. C. B. A reforma do aparelho do Estado e a Constituição. Rio de Janeiro: ENANPAD, 1995.

PIQUET, R. Mudança econômica e novo recorte regional no norte-fluminense. In: X Encontro Nacional da ANPUR, maio/2003, Belo Horizonte.

PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO RJ. Cabo Frio: PMCF, 19892.

PROTHERO, A. Environmental decision making: research issues in the cosmetics and toiletries industry. UK: Intelligence & Planning, Feb 1996 v 14 n2 p.197.

RIBEIRO, L. C. Q. Falta de agência para cuidar dos interesses comuns na região prejudica os municípios, segundo especialistas. In: MENEZES, M. Unidade metropolitana ficou no passado Jornal O GLOBO, Caderno RIO, 08 mai. 2005, p.31.

ROCHA, N. A. A nova administração municipal. Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.

SACHS, I. Espaços, tempos e estratégias de desenvolvimento. São Paulo: Vértice, 1986.

SÁNCHEZ, F. A (in) sustentabilidade das cidades-vitrine. In: ACSELRAD, H. (org.). A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&a, 2001, p.155-175.

SANTOS, S. H. dos. Royalties do petróleo – legislação atual apresenta deficiências quanto à aplicação. In: Boletim Petróleo, *Royalties & Região*. Campos dos Goytacazes: Ano II. nº 6, Dezembro/2004. p.10.

- SCHENINI, P.C.; HELOU FILHO, E.A.; CARDOSO, A.C. Ações de sustentabilidade na gestão pública. In: Encontro de Administração Pública e Governança, nº 1, 2004, Rio de Janeiro. Resumo dos trabalhos. Rio de Janeiro: ENAPG, 2004. 1CD-rom.
- SERRA, R.; PATRÃO, C. Improriedades dos critérios de distribuição dos royalties no Brasil. In: PIQUET, r. (org.). Petróleo, royalties e região. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, p.185-216.
- SILVEIRA, L. A. A realidade de um ambiente urbano local sustentável. Rio de Janeiro, 2003, 276 f. Dissertação de Mestrado Urbanismo – UFRJ. Sustentabilidade urbana: ambiental e ecológica, social, política, cultural, espacial e institucional. PNUD. p. 5.
- SOUSA, A. F. de; ALMEIDA, R. J. Planejamento e controle financeiro na perspectiva da teoria dos *stakeholders*. Revista de Administração da USP, São Paulo: USP, v.38, n.2, artigo 1089, abr./mai./jun. 2003.
- SPINK, P.; CLEMENTE, R. (orgs.) 20 experiências de gestão pública e cidadania. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997, p. 7.
- TEIXEIRA, H.J; SALOMÃO, S.M.; SANTANA, S.M.. As abordagens superficiais e os mitos. In: TEIXEIRA, H.J.; SANTANA, S.M. (coords.).Remodelando a gestão pública. São Paulo: Editora Edgard Blucher Ltda, 1994, p.1.
- TEIXEIRA, H.J; SANTANA, S.M.. Elementos para um novo modelo de gestão pública. In: TEIXEIRA, H.J.; SANTANA, S.M. (coords.).Remodelando a gestão pública. São Paulo: Editora Edgard Blucher Ltda, 1994, p. 7-8.
- \_\_\_\_\_. Elementos para um novo modelo de gestão pública. In: TEIXEIRA, H.J.; SANTANA, S.M. (coords.).Remodelando a gestão pública. São Paulo: Editora Edgard Blucher Ltda, 1994, p. 10-11.
- TEIXEIRA, H.J; YOSHISAKI, H. T. Y.; SANTANA, S.M.. Planejamento e gestão pública. In: TEIXEIRA, H.J.; SANTANA, S.M. (coords.).Remodelando a gestão pública. São Paulo: Editora Edgard Blucher Ltda, 1994, p. 34.
- TEIXEIRA, H.J; MARTELANE; SANTANA, S.M.. Avaliação de desempenho no setor público. In: TEIXEIRA, H.J.; SANTANA, S.M. (coords.).Remodelando a gestão pública. São Paulo: Editora Edgard Blucher Ltda, 1994, p. 85-86.

\_\_\_\_\_. Avaliação de desempenho no setor público. In: TEIXEIRA, H.J.; SANTANA, S.M. (coords.). Remodelando a gestão pública. São Paulo: Editora Edgard Blucher Ltda, 1994, p. 93.

VAZ, J.C.; BARGIERI, B. DO V. Programa de geração de emprego e renda de Quixadá. In: SPINK, P.; CLEMENTE, R. (orgs.) 20 experiências de gestão pública e cidadania. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997, p. 35-36.

VERGARA, S. C. Características do mundo contemporâneo e as repercussões na gestão municipal. In: VERGARA, S. C. e CORREA, V. L. A. Propostas para uma gestão pública municipal efetiva. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p-15-17.

VICTER, W. G. Para evitar a miséria do futuro. O Globo, Rio de Janeiro: Editora Globo, Opinião, Primeiro Caderno, 03 jun 2004.

\_\_\_\_\_, Petróleo e Meio Ambiente. O Globo, Rio de Janeiro: Editora Globo, Opinião, Primeiro Caderno, 08 fev 2000.

VINHA, V.C. A convenção do desenvolvimento sustentável e as empresas ecocomprometidas. 2000. p.14-143. Tese de Doutorado. CPDA/UFRJ, Rio de Janeiro, 2000.

\_\_\_\_\_. Estratégias empresariais e a gestão social: o diálogo com os grupos de interesse (stakeholders). In: IX Congresso Brasileiro de Energia, 20 a 22 maio de 2002, Hotel Glória, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

YIN, R.K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2004.

## ENDEREÇOS ELETRÔNICOS

AFONSO, J. R., ARAÚJO, E., FERREIRA, S. Municípios responsáveis. In: ENAPG, 2004, Rio de Janeiro. Trabalhos apresentados. Rio de Janeiro: ANPAD, 2004. Disponível em: <[www.anpad.org.br](http://www.anpad.org.br)> . Acesso em: 17 abril 2005.

ANP – Agência Nacional de Petróleo. Disponível em:<<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em: 12 novembro 2004.

ANPAD/ENAPG.2004. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enapg/2004>>.

Acesso em: 17 abril 2005.

Boletim de Difusão das Informações e Promoção do Debate sobre a Distribuição dos *Royalties* no Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: [www.royaltiesdopetroleo.com.br](http://www.royaltiesdopetroleo.com.br). Acesso em: 04 novembro 2004.

\_\_\_\_\_. Ano I e II. nºs 4, 5, 6 e 7. Junho, Setembro, Dezembro 2004 e Março 2005.

Disponível em: <<http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br>> . Acesso em: 17 abril 2005.

\_\_\_\_\_. Ano II. nº 5. Setembro 2004. Disponível em: [www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br](http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br) . Acesso em: 20 novembro 2004.

\_\_\_\_\_. Ano II. nº 7. Março 2005. Disponível em: [www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br](http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br) . Acesso em: 17 abril 2005.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Lex; Diário Oficial {da República Federativa do Brasil}, Brasília, 1998. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9478.htm)>. Acesso em: 05 maio 2005.

Consórcio Intermunicipal Lagos São João – CILSJ. Disponível em: <<http://www.riolagos.com.br/cilsj>>. Acesso em: 26 abril 2005.

DIESE – Disponível em:<[http:// www.diese.org.br](http://www.diese.org.br)>. Acesso em: 26 janeiro 2006.

Fundação Getulio Vargas – SP. Disponível em: <[http:// www.fgvsp.br](http://www.fgvsp.br)>. Acesso em: 26 janeiro 2006.

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br>>. Acesso em: 15 outubro 2004.

\_\_\_\_\_. Ano II. nº 7. Março 2005. Disponível em: [www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br](http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br) . Acesso em: 17 abril 2005.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Censo Demográfico 2000 e 2003. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 abril 2005.

INTERPRESS Região dos Lagos. Ano 1. no. 09. Disponível em: <<http://interpress@mar.com.br>>. Acesso em: 26 abril 2005.

LA ROVERE, A. L. N. Gestão municipal urbana rumo a cidades sustentáveis. In: ENAPG, 2004, Rio de Janeiro. Trabalhos apresentados. Rio de Janeiro: ANPAD, 2004. Disponível em: <[www.anpad.org.br](http://www.anpad.org.br)> . Acesso em: 17 abril 2005.

PMCF – Prefeitura Municipal de Cabo Frio. Disponível em: <<http://www.cabofrio.rj.gov.br>>. Acesso em: 04 maio 2005.

Revista de Administração Contemporânea – RAC. Disponível em: <[www.anpad.org.br/rac](http://www.anpad.org.br/rac)> . Acesso em: 03 maio 2006.

Revista de Administração da Universidade de São Paulo – RAUSP. Disponível em: <[www.rausp.usp.br](http://www.rausp.usp.br)> . Acesso em: 12 maio 2006.

Revista de Administração de Empresas – RAE. Disponível em: < [www.rae.com.br](http://www.rae.com.br) > . Acesso em: 15 junho 2006.

Revista Eletrônica de Administração – REAd. Disponível em: < [www.adm.ufrgs.br](http://www.adm.ufrgs.br) > . Acesso em: 02 maio 2006.

ROCHA, N. A. A nova administração municipal. In: ENAPG, 2004, Rio de Janeiro. Trabalhos apresentados. Rio de Janeiro: ANPAD, 2004. Disponível em: <[www.anpad.org.br](http://www.anpad.org.br)> . Acesso em: 17 abril 2005.

SEBRAE – RJ. Disponível em: [www.sebraerj.rj.gov.br](http://www.sebraerj.rj.gov.br). Acesso em: 04 novembro 2004.

SINDICATO DOS BANCÁRIOS. Edição 99 – Agosto/2004. Disponível em: <<http://www.spbancarios.com.br/rb99/rb3/htm>>. Acesso em: 01 maio 2005.



## GLOSSÁRIO

**Coeficiente Gini** - Criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos.

**Desenvolvimento Sustentável** - Desenvolvimento regional sustentável é um novo modelo de desenvolvimento, em processo de construção, que surge no final do século 20 como resposta ao esgotamento de um modelo... 'ecologicamente predatório, socialmente perverso e politicamente injusto'. Requer um horizonte de planejamento que vai além das necessidades e aspirações das populações atuais e exige, de imediato, a integração das questões ambientais, sociais e econômicas" Mousinho (2003, p.348).

**Governança** - *Governança* refere-se ao fortalecimento do poder local, aos processos de descentralização, que vem acompanhados dos movimentos comunitários, das micro e pequenas empresas e da promoção do associativismo, especialmente do empoderamento dos principais atores, através da capacitação, do desenvolvimento institucional e da democracia em rede (CAMARGO, 2003, p. 310).

**Royalty** - *Royalty* é uma expressão da língua inglesa que significa o pagamento que se faz àquele que possui uma patente, copyright, marca registrada, um recurso natural ou qualquer direito de uso exclusivo que seja resultante de um trabalho intelectual ou criativo, como livro, música ou arte com a finalidade de obter uma licença para uso desse direito (LACOMBE, 2004, p.278).

**Stakeholders** - "Palavra de origem inglesa que significa todas as pessoas físicas ou jurídicas que são direta ou indiretamente afetadas pelas atividades da organização e que também exercem sobre ela alguma influência podendo ser de origem interna ao processo em questão" (LACOMBE, 2004, p.291).

## APÊNDICE

Planilha de Percentuais de distribuição dos recursos dos *royalties* entre as Secretarias e Conselhos do município de Cabo Frio, utilizada nas entrevistas com o setor público municipal.

<b>Secretarias Municipais e Conselhos</b>	<b>Percentuais de repasses dos royalties</b>
<b>Administração</b>	
<b>Agricultura e Abastecimento</b>	
<b>Ciência, Tecnologia e Ensino Universitário</b>	
<b>Conselho Mun. Esporte Amador</b>	
<b>Conselho Mun. Meio Ambiente e Pesca</b>	
<b>Conselho Mun. Turismo</b>	
<b>Criança e do Adolescente</b>	
<b>Cultura</b>	
<b>Desenvolvimento, Indústria e Comércio</b>	
<b>Educação</b>	
<b>Esporte e Lazer</b>	
<b>Estudos e Projetos Especiais</b>	
<b>Extraordinária de Coordenação Geral</b>	
<b>Fazenda</b>	
<b>Habitação e Trabalho</b>	
<b>Meio Ambiente e Pesca</b>	
<b>Obras</b>	
<b>Planejamento e Desenvolvimento Urbano</b>	
<b>Promoção Social</b>	
<b>Saúde e Saneamento</b>	
<b>Turismo</b>	
<b>Outros</b>	

## ***Roteiros básicos para entrevistas***

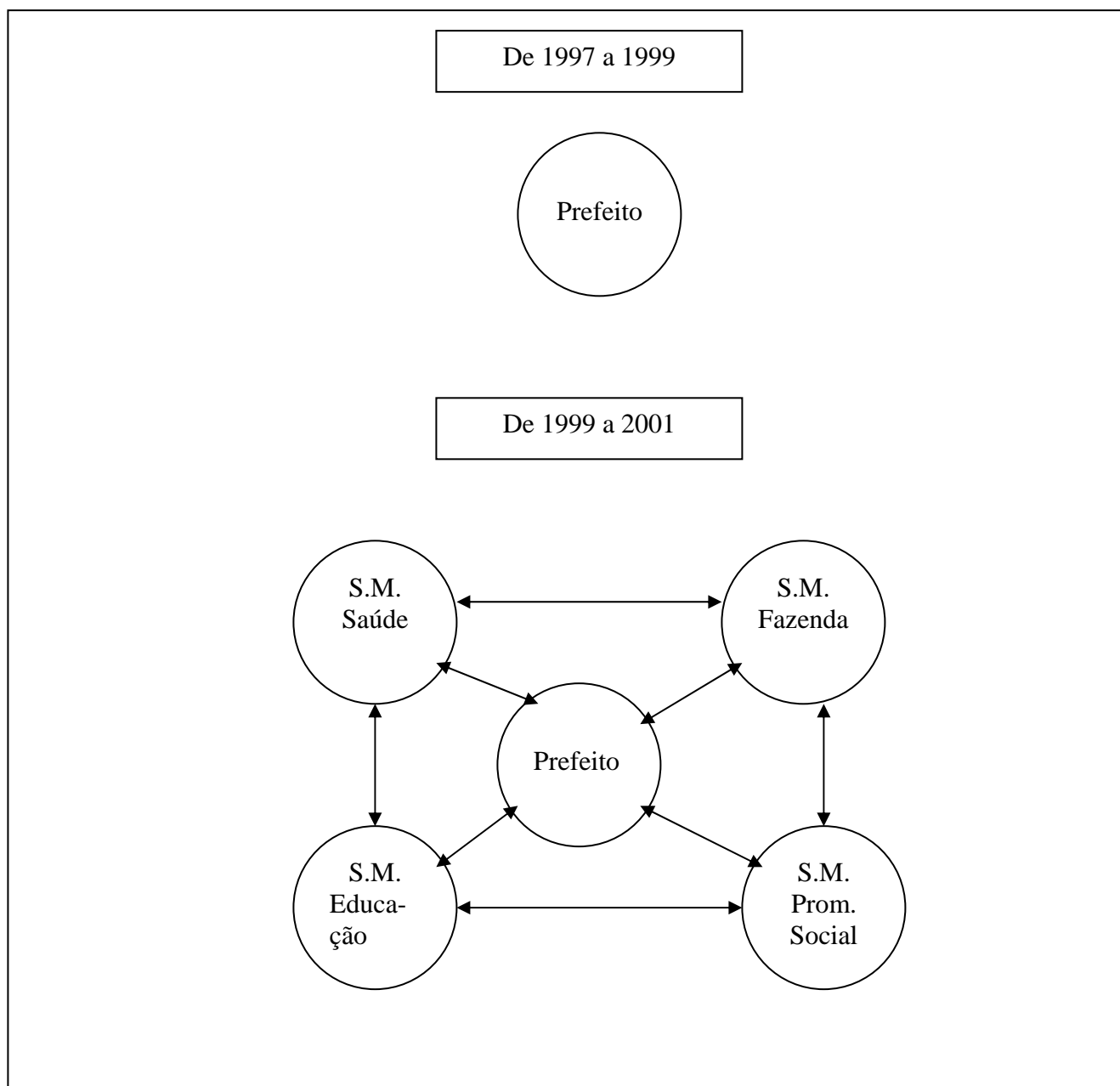
### ***Tipo 1 - Membros do Poder Público***

- 1 – Quais as políticas contempladas no Plano Diretor Atual que recebem repasses dos *royalties*?
- 2 – Que projetos vem sendo realizados com os recursos petrolíferos e quais os que deverão ser implementados nesta nova gestão?
- 3 – As mudanças profundas ocorridas no município podem ser atribuídas aos *royalties*? Em que proporção quando comparadas as outras fontes de arrecadação?
- 4 – O município trabalha com Orçamento Participativo?
- 5 – Que organizações ou representantes comunitários participam na deliberação do uso dos *royalties*, caso seja uma prática do município?
- 6 – Que benefícios podem ser registrados pela interação com o Consórcio Intermunicipal Lagos São João? Quem coordena essa relação?
- 7 – A Administração municipal se utiliza de algum índice para acompanhamento e análise da Qualidade de Vida no município? Quais? Através de que organismo?
- 8 – Como a gestão do município observa e trata o futuro, sem *royalties*?

## ***Tipo 2 - Membros das Estruturas de Governança***

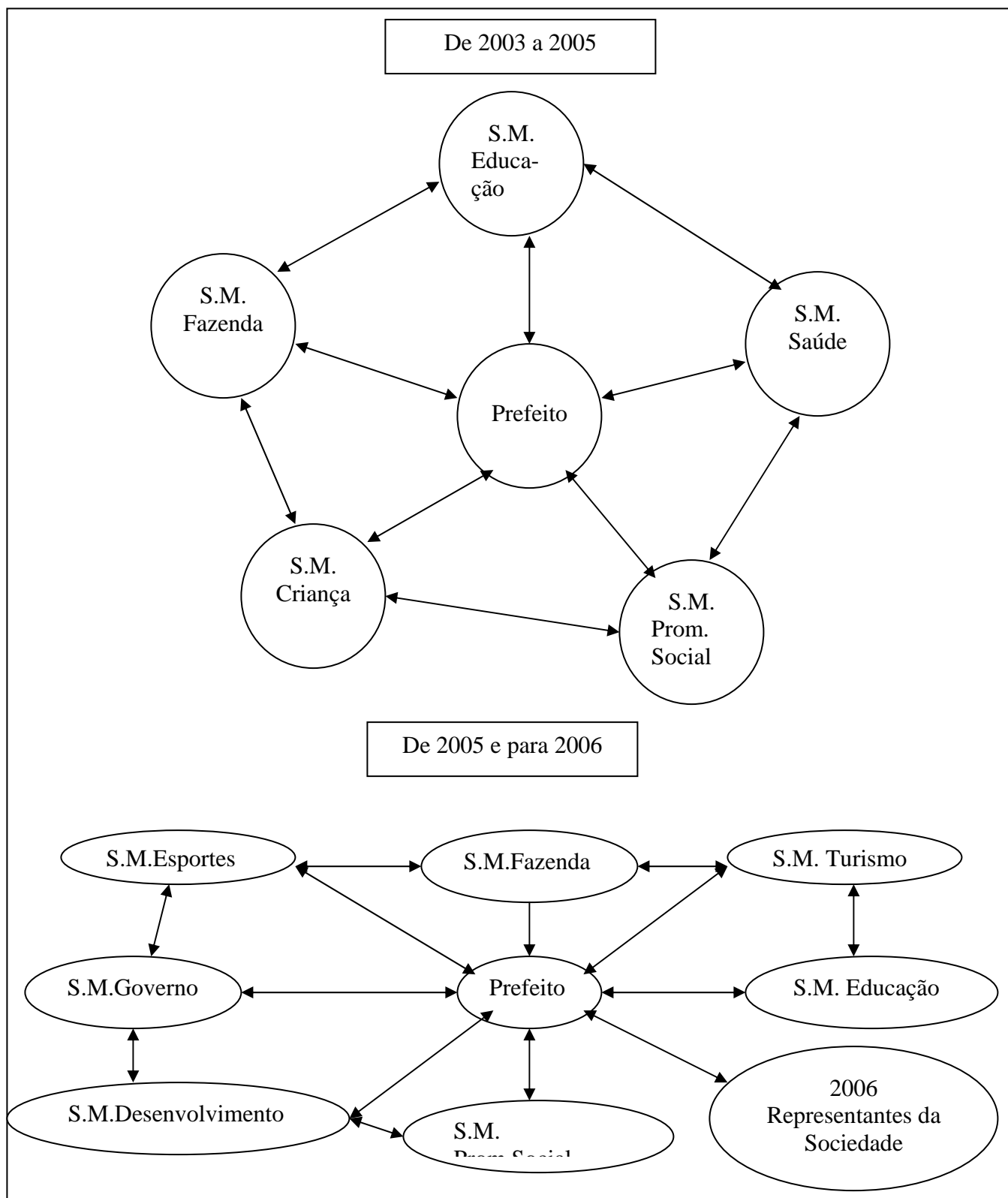
- 1 – Como verifica sua participação no processo de gestão do município?
- 2 – Qual o papel que desempenha na administração e destinação dos *royalties* repassados ao município? Participa de assembleias ou reuniões públicas?
- 3 – Você atribui o crescimento do município aos recursos petrolíferos? De forma positiva? E de forma negativa, teria o que registrar?
- 4 – Você tem consciência de que os repasses petrolíferos podem ser reduzidos substancialmente ou mesmo acabar?
- 5 – O que imagina que ocorrerá com o município caso os *royalties* não sejam mais repassados? Cabo Frio está preparada? Como você pensa que poderia ser diferente para que fosse menor o impacto de uma situação assim?
- 6 – Você observa melhoria na educação, saúde, moradia e oportunidade de emprego em Cabo Frio após o ingresso dos *royalties*?
- 7 – Que sugestões daria para melhorar a utilização desses recursos e para preparar o município para pós-*royalties* ?

**Figura 2 - A evolução das estruturas de governança oficiais do Município de Cabo Frio – 1997 a 2004**



Fonte: Documentos oficiais da PMCF e construção da própria autora.

## Continuação



Fonte: Documentos oficiais da PMCF e construção da própria autora.

## **ENTREVISTAS COMPILADAS**

### **Entrevista 1 – Secretário da Fazenda do Município de Cabo Frio RJ – 2005**

#### **1 – Quais as políticas contempladas no Plano Diretor Atual que recebem repasses dos *royalties*?**

*Não há como dizer exatamente quais as áreas contempladas pelos royalties ou percentuais, mas quase por exclusão pode-se elencar que a administração entra nas despesas gerais, menos o pagamento de folha de pagamento; agricultura e abastecimento; ciência, tecnologia e ensino universitário (pagando bolsas de estudos); esporte amador, esporte e lazer; meio ambiente e pesca; turismo; criança e adolescente não, uma vez que recebe recursos específicos; cultura; educação não por ter receita própria e sendo obrigatória por lei federal à aplicação de 25% do orçamento mais os recursos do FUNDEF e salário educação, sendo a secretaria com maior destinação de receitas; desenvolvimento, indústria e comércio também não, pois recebe verbas próprias; estudos e projetos especiais, assim como coordenação geral com pequena participação visto que seus gastos não são tão significativos; fazenda só despesas de manutenção, exceto dívidas; obras como sendo a terceira maior beneficiária desses recursos, totalmente financiada pelo repasse; planejamento e desenvolvimento urbano; promoção social; já saúde e saneamento não por terem receita própria do repasse do Governo Federal, complementado pela receita municipal; habitação e trabalho. Dimensionar em percentuais é difícil, mas todas as secretarias que usufruem são com critérios rígidos e restritamente.*



## **2 – Que projetos vem sendo realizados com os recursos petrolíferos e quais os que deverão ser implementados nesta nova gestão?**

*Vem sendo desenvolvido projetos na área turística que poderão contribuir para o desenvolvimento sustentável, mas a médio e longo prazos.*

*Mas, já existem várias movimentações para desenvolver projetos nesse sentido. Como o do turismo de negócios, com estabelecimento de redes hoteleiras com mais empregos, mais receitas.*

*Até então os recursos eram absorvidos sem uma compreensão de sua possível exaustão. Sem preocupações maiores.*

*Outro foco é o esporte, através da Cabofriense como divulgadora da cidade e do Ginásio Poli-esportivo que vem sediando diversos eventos internacionais.*

## **3 – As mudanças profundas ocorridas no município podem ser atribuídas aos royalties? Em que proporção quando comparadas as outras fontes de arrecadação?**

*Pode-se dizer que sim no aspecto financeiro, mas o que prevalece a gestão pública. Numa proporção de 80% dos royalties e 20% das receitas municipais.*

*Por exemplo, os transatlânticos começam a chegar na próxima temporada, ancorando em uma plataforma construída na boca do canal do Itajuru, propiciando que os passageiros usufruam da cidade, gastem e tragam a rotatividade financeira, não provocando maiores transtornos, posto que eles são transportados por barcos de menor porte para a cidade, mas ficam alojados nos próprios transatlânticos.*

*Quanto ao mangue e sua deteriorização já existem estudos para sua revitalização, não podendo ser imputado à construção da nova ponte o grau de depreação. Já ocorrem plantio de novas mudas de plantas daquele habitat e o projeto de abertura de um canal que propiciaria a oxigenação necessária. Os recursos dos royalties certamente poderão ser utilizados, uma vez que na sua criação seu o uso dos recursos petrolíferos se destinava exclusivamente ao campo*

*de desenvolvimento, hoje ampliado, excetuando-se pagamento de folhas de pessoal, sendo usado em qualquer tipo de despesa como revitalização de lagoas e mangues.*

#### **4 – O município trabalha com Orçamento Participativo?**

*Há estudos, mas o município ainda não atua nesse formato. Está sob condução da FGV e previsto para entrega em abril de 2006.*

*Apesar de tentar, pois recebemos o orçamento já realizado pela gestão anterior, ainda pouco se evoluiu nesse sentido.*

#### **5 – Que organizações ou representantes comunitários participam na deliberação do uso dos royalties, caso seja uma prática do município?**

*Há intenção de tornar a administração aberta e participativa, mas esse processo é lento e gradativo. Isso vem sendo contemplado pelos estudos encomendados a FGV, promovendo assembleias públicas, onde a sociedade participe e se comprometa com as ações propostas.*

#### **6 – Que benefícios podem ser registrados pela interação com o Consórcio Intermunicipal Lagos São João? Quem coordena essa relação?**

*As parcerias para revitalização da lagoa e do mangue, dragagem e replantio e a coordenação ocorre entre o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Pesca e os representantes do Consórcio. Garantem junto a Prolagos a construção de cinturões de retenção e captação de esgotos e condução para a estação de tratamento. Além da construção do canal para oxigenação da lagoa, prevista até o ano que entra, 2006. É uma ação que parece rápida, para um leigo, uma vez que a ligação ocorrerá diretamente com o mar.*

**7 – A Administração municipal se utiliza algum índice para acompanhamento e análise da Qualidade de Vida no município? Quais? Através de que organismo?**

*Vinha sendo feito de forma acanhada, sobre o IDH. Acompanhamos os trabalhos executados pelas secretarias e índices divulgados pelo IBGE e organismos dessa natureza. Mas, com o novo Plano Gestor se tornará um processo constante. As pesquisas já estão em andamento.*

**8 – Como a gestão do município observa e trata o futuro, sem royalties?**

*Hoje sem os royalties o município de Cabo Frio se torna inviável, com bastante temor. Ocorrendo de repente seria o caos. Para tanto os gestores vêm investindo no incremento de receitas próprias como ISS, ITBI, IPTU, entre outras tarifas urbanas, visando criar uma receita municipal capaz de suprir a dependência atual dos recursos petrolíferos. A dependência, hoje, é de cerca de 80% do orçamento. Não se tem pensado nos últimos anos que os recursos petrolíferos poderiam acabar, então estão sendo desenvolvidas estratégias no sentido do incremento dessas receitas fiscais, do repasse do Fundo de Participação dos Municípios e do ICMS, ambos em declínio de cerca de 45% nos últimos períodos, motivados pela sonegação e o cálculo sob valores aquém da realidade. Sob a alegação de quem sem a sonegação haveria uma quebra empresarial, o que o secretário acredita, face o índice dos impostos brasileiros que são considerados os maiores do mundo. Estão fazendo reivindicações ao Governo Federal no estudo de alteração dos itens computados para os repasses, incluindo-se no ICMS o próprio petróleo, não contemplado no momento.*

*Na estrutura atual sem os royalties o município se inviabilizaria até para pagar as folhas de pagamento.*

## **Entrevista 2 - Como empresário, ex-diretor da Faculdade da Região dos Lagos, Delegado do Conselho Regional de Administração**

### **1 – Como verifica sua participação no processo de gestão do município?**

*Sendo o cérebro da prefeitura, com tudo passando por ela, arrecada, controla e presta conta à Câmara Municipal e ao Tribunal de Contas do Estado, sendo a coluna vertebral da administração pública. Pessoalmente, fui honrado em receber essa missão e compromisso com a moralidade, apesar de minhas outras atividades.*

*Na minha gestão todas as contas são abertas ao público, com transparência, até por ter sido um cargo que eu não desejava ter assumido. Não abro mão da transparência, da moralidade e saúde financeira do município.*

### **2 – Qual o papel que desempenha na administração e destinação dos royalties repassados ao município? Participa de assembleias ou reuniões públicas?**

*Participo como secretário da Fazenda, não como cidadão comum.*

### **3 – Você atribui o crescimento do município aos recursos petrolíferos? De forma positiva? E de forma negativa, teria o que registrar?**

*Não, mas à gestão municipal. Os recursos sim, à vontade de fazer é do gestor. Mesmo assim há necessidade de ações implementadas para um desenvolvimento sustentável, mas para isso seriam necessários de oito a dez anos de planejamentos e implementações nesse sentido. Precisaria de três planos nesse sentido. Podemos citar a encomenda a FGV do Plano Gestor, ao Plano Diretor e o Plano Geo-processamento. Esses trabalhos poderão alavancar o desenvolvimento. Positivo por ter possibilitado inúmeras obras, com recursos inimagináveis, como marcos. Negativamente, as prefeituras acabaram por relaxar em produzir receitas próprias, chegando, Cabo Frio a ter tido dependência de até 95% dos royalties. O*

*Plano Gestor virá para permitir essa nova concepção, e a própria conscientização dos inúmeros estabelecimentos irregulares e as cobranças judiciais cabíveis já vem alterando o panorama. Os recursos petrolíferos são muito relevantes e a cobrança dos munícipes é muito desgastante, diversas gestões optaram por utilizar os royalties e não se desgastar publicamente.*

**4 – Você tem consciência de que os repasses petrolíferos podem ser reduzidos substancialmente ou mesmo acabar?**

*Sim, e ocorrendo de imediato e sem o planejamento e implementação de ações necessárias, não há perspectivas para o município.*

**5 – O que imagina que ocorrerá com o município caso os royalties não sejam mais repassados? Cabo Frio está preparada? Como você pensa que poderia ser diferente para que fosse menor o impacto de uma situação assim?**

*A pergunta anterior responde. Há uma dependência vital para os próximos dez anos. Apesar da Teoria Econômica de que as necessidades crescem à medida que as receitas também se incrementam. O perigo é o processo inverso, isto é, a adequação a nova situação. Mesmo com os dez anos, não serão mais possíveis as obras de grande envergadura, conformando-se com um novo cenário econômico.*

**6 – Você observa melhoria na educação, saúde, moradia e oportunidade de emprego em Cabo Frio após o ingresso dos royalties?**

*Sim, através das bolsas de estudos proporcionadas, construção de novas escolas de todos os níveis (pré-escolar, fundamental e médio); construção de diversos postos de saúde e hospitais, incluindo o Hospital da Mulher que hoje é referencial no Estado; construção de casas populares e empregos, garantidos inclusive pela própria prefeitura que chegam a 8.000 (estacionamentos, urbanismo,*

*obras, entre outros). Como empresário encararia até como uma forma equivocada, mas na visão social é o papel da prefeitura, que alavanca o ciclo econômico do município. Calçamentos, esgotamento sanitários, pavimentações, ligação de Cabo Frio para o segundo distrito, Armação de Búzios e outras.*

**7 – Que sugestões daria para melhorar a utilização desses recursos e para preparar o município para pós-royalties?**

*Adequar ao longo desses próximos dez anos, as despesas, e aumentar as receitas próprias, para minimizar o impacto. Acredito que haja tempo para adequar para essa nova situação, exceto por medidas políticas ou legais, mas Cabo Frio já vem se preparando para tal. Como é o caso da medida provisória tramitando no Congresso. Mas, acredito que teremos tempo para isso. O petróleo não deve nos abandonar nesses próximos dez anos.*

### **Entrevista 3 – Diretor a Associação Comercial Industrial e Agrícola do Município de Cabo Frio – ACIA – 2005**

#### **1 – Como verifica sua participação no processo de gestão do município?**

*Nunca houve por parte do governo municipal qualquer abertura ou convite a participar do processo de decisão quanto à utilização desses recursos, em todos os governos.*

#### **2 – Qual o papel que desempenha na administração e destinação dos *royalties* repassados ao município? Participa de assembléias ou reuniões públicas?**

*Não há qualquer papel ou responsabilidade quanto ao uso dos recursos petrolíferos, ou participação em quaisquer reuniões que versassem sobre o assunto.*

*Acredito que as representações de classe deveriam ser mais ouvidas para uma melhor aplicação dos recursos e até mesmo para a divisão de responsabilidades. (Ele desconhecia inclusive o montante dos valores repassados)*

*A própria população não tem a certeza da destinação dos recursos. Estão asfaltando uma rua, fazendo este ou aquele projeto, deve ser com o recurso do petróleo, mas não há esta certeza para o cidadão.*

*Não se trata de um panorama exclusivo de Cabo Frio, mas dos outros municípios da região dos Lagos, que pouco ouvem as demandas sociais de suas comunidades e permitem verdadeiros bolsões de miséria ao seu redor. Sou um eterno apaixonado pela questão social e um crítico atento. A gente ouve falar, sabe de projetos, mas que só ficam no papel.*

*O atual prefeito, a pouco empossado, tem manifestado timidamente a intenção da ouvidoria, instalando inclusive um órgão com esta nomenclatura, mas muito há a ser feito e só ouvindo diretamente, pisando e entendendo os anseios dessas comunidades será possível avançar socialmente.*

*Essa miopia administrativa é perigosa para todos, e no caso do comércio, ele deve se alimentar de suas fontes específicas tributárias e não de recursos advindos do petróleo.*

**3 – Você atribui o crescimento do município aos recursos petrolíferos? De forma positiva? E de forma negativa, teria o que registrar?**

*Sim. É como se fosse uma menina bonita mal tratada, aonde veio o prefeito com os recursos e deu-lhe um belo banho de loja. Hoje Cabo Frio é cobiçada pelas suas belezas, pela limpeza, pela aparência. Com certeza muito se construiu como hospitais, colégios, urbanização, enfim, a cidade cresceu, mas reafirmo a carência social ainda deficitária.*

*Mas, é necessário revitalizar o centro comercial da cidade de forma que não seja dependente exclusivamente da sazonalidade, mas que obtenha uma sustentabilidade.*

*Negativamente é justamente a área social que vem sendo a responsável pelo crescimento da violência na cidade, dos menores cheirando cola, traficando, roubando. Além da dependência excessiva desses recursos, que conforme palestras que participei, em vinte e cinco anos mais ou menos eles não existirão mais. Portanto, o município precisa caminhar com seus próprios recursos.*

**4 – Você tem consciência de que os repasses petrolíferos podem ser reduzidos substancialmente ou mesmo acabar?**

*Sim, como relatei anteriormente e a preocupação é o que vimos preparando, capacitado para enfrentar essa nova realidade. Os royalties são como uma herança e como tal finita. Assim, seremos como os herdeiros das grandes fortunas que dizimaram esses bens e valores e se tornaram miseráveis, vivendo ou sobrevivendo de empregos e sub-empregos.*



*Temos que enxergar os royalties como um plus, capaz de incrementar o turismo e as indústrias não poluentes.*

**5 – O que imagina que ocorrerá com o município caso os royalties não sejam mais repassados? Cabo Frio está preparada? Como você pensa que poderia ser diferente para que fosse menor o impacto de uma situação assim?**

*A continuar a trajetória que vem sendo escrita, nos tornaremos uma cidade fantasma, como parece ser o destino de Macaé. E mais, que preparo e que recursos para combater desastres ambientais em nossa região vem sendo implementados? Nenhum. Até que chegue ajuda da Petrobrás ou do exterior, caso ocorra episódios de plataformas como em Campos dos Goytacazes, Macaé ou Rio de Janeiro, nossa cidade sucumbirá.*

*A indústria do turismo é uma fonte fantástica de recursos e de desenvolvimento sustentável, mas Cabo Frio não se enquadra nesse perfil. Ela é uma cidade de veraneio, onde passado os períodos como julho e novembro até o Carnaval, vemos bairros fantasmas, somente com seus porteiros e um percentual mínimo de moradores. A indústria do turismo requer uma infra-estrutura que capture receitas e movimentos permanentes. Uma associação de turismo e aproveitamento de grandes áreas pouco utilizadas para implantação de indústrias não poluentes de suporte a atividade central e que gere empregos e desenvolvimento real.*

*Criação de indústrias com responsabilidade ambiental, pois a qualidade de vida não pode ser negligenciada, mas o que vemos é uma cidade que não detém qualquer tipo de indústria que dê sustento à população crescente e carente. Excluindo-se a Álcalis que hoje pertence ao município de Arraial do Cabo e a Agrisa, nenhuma outra registra movimento que lhes permita sustento e continuidade.*

*É inconcebível que uma região que detém a grande atividade econômica provinda da pesca, não ter indústrias de beneficiamento e exportação direta. A salga, o enlatamento, o empacotamento a vácuo, entre outras atividades. Projetos como o da criação de camarão, uma conseqüência da destruição do mangue, pois o*

*royalty que trás recurso, inviabiliza o habitat que produz o sustento regional. Esse projeto inclui a criação de indústria de ração para os camarões uma vez que o mangue não os sustentará. O próprio caranguejo que se extingue sem o mangue. É um processo que necessita ser revisto e reavaliado. Enquanto há tempo. Estamos muito atrasados e precisamos acordar. Não há como continuar a mercê do tempo (chuva e sol) como nordestinos, torcendo por Carnaval no fim de Fevereiro para que se alimente a cidade. É preciso criar condições inovadoras e não permitir o que vem ocorrendo, de empresas que se fixam no município não para trazer e produzir receitas, mas para repartir os recursos que são da cidade. Usufruem e não proporcionam uma estruturação de empregabilidade e levam seus lucros para suas matrizes fora do município. Além de se constituírem em verdadeiros “dumpings” que liquidaram antigas empresas tradicionais e que geravam empregos à comunidade local essencialmente.*

**6 – Você observa melhoria na educação, saúde, moradia e oportunidade de emprego em Cabo Frio após o ingresso dos *royalties*?**

*Sim, mas como já discorri, como maquiagem, sem atingir a causa real dos problemas. Protelando um verdadeiro apartaid, conforme o desabafo do empresário Maurício Nogueira Brito, em outubro de 2003, que lhe sugiro também incorporar ao seu trabalho.*

**7 – Que sugestões daria para melhorar a utilização desses recursos e preparar o município para pós-*royalties*?**

***Só vou reafirmar: acordar para a realidade local a tempo e agir!***

## **Entrevista 4 – Presidente da Fundação Educacional da Região dos Lagos e dos membros da direção do Rotary Club do Brasil – Unidade Cabo Frio – 2005**

### **1 – Como verifica sua participação no processo de gestão do município?**

*Diretamente desconhecemos inclusive o valor desses recursos, quanto mais para o direcionamento e aplicação dos mesmos. Porque, diretamente para a Fundação ou para o Rotary eles não somam. Mas, conforme discurso de um dos membros, indiretamente somos beneficiados. Como que por osmose.*

### **2 – Qual o papel que desempenha na administração e destinação dos royalties repassados ao município? Participa de assembléias ou reuniões públicas?**

*Nunca fomos convidados à participação em quaisquer eventos, quer à participação em quaisquer eventos, quer Rotary, quer Ferlagos como Fundação Educacional. Aliás, é muito pouco convidada para qualquer evento governamental.*

### **3 – Você atribui o crescimento do município aos recursos petrolíferos? De forma positiva? E de forma negativa, teria o que registrar?**

*Talvez sim, mas pairam dúvidas, porque parece um processo indireto e não nos permite ser assertivo quanto à afirmação nem que sim ou que não. Diante da ocupação, notória, de imóveis anteriormente destinados a veraneio e hoje revestidos de caráter de moradia permanente, quer por prestadores de serviços à Petrobrás ou outras instituições, ou que sediaram-se na região, verificamos o desenvolvimento de Cabo Frio, mas sem podermos afirmar de onde procedem os recursos.*

*Para elencar os pontos positivos e negativos, seria interessante ter conhecimento de dados estatísticos com relação à utilização dos serviços de modo*

*geral, oferecidos pelo município. Contudo, não há como negar que houve um grau elevado de crescimento, mas se isso se reflete em qualidade de vida, somente dados estatísticos bem apurados e transparentes poderiam subsidiar tal afirmação, não negando que o município é o oitavo em crescimento.*

*Podemos apontar o crescimento da Ferlagos, de 30% a cada semestre, o que é um dado relevante com relação à educação.*

*E o dado negativo mais relevante é a favelização do município, a perda da segurança pública pela proximidade dos grandes Centros, levando o município à oitava posição em criminalidade do país, o que se contrapõe a ser a quarta cidade em qualidade de vida do Estado do Rio de Janeiro nas pesquisas realizadas pelos institutos públicos.*

#### **4 – Você tem consciência de que os repasses petrolíferos podem ser reduzidos substancialmente ou mesmo acabar?**

*Nós acreditamos que Cabo Frio não foi tão atacada pelos recursos dos royalties como o caso de Macaé e outros municípios. Fomos vacinados por uma Companhia chamada Álcalis, que após a emancipação de Arraial do Cabo, não afetou o crescimento do município de Cabo Frio. Os royalties deverão trazer um choque de imediato nas finanças municipais, mas não afetar diretamente, caso se invista na performance turística da cidade.*

*(Observou-se profundo desconhecimento do grau de dependência municipal dos recursos petrolíferos, não cabendo transcrever a discussão originada das informações prestadas pela pesquisadora, culminando com o questionamento dos entrevistados, de como então solucionar o problema).*

**5 – O que imagina que ocorrerá com o município caso os *royalties* não sejam mais repassados? Cabo Frio está preparada? Como você pensa que poderia ser diferente para que fosse menor o impacto de uma situação assim?**

*Diante do exposto, nós sempre consideramos que o município fosse autonomamente gerido por recursos fiscais, causando-nos profundo impacto perceber quão atrelados aos recursos exauríveis estão as contas municipais.*

*Perplexos desejamos que essa pesquisa ajude-nos a vislumbrar saídas possíveis e que outros pesquisadores e gestores públicos, como privados se engajem nesse mutirão em busca de soluções que não permitam que o município se torne uma “cidade fantasma” como tantas outras pós *royalties*.*

**6 – Você observa melhoria na educação, saúde, moradia e oportunidade de emprego em Cabo Frio após o ingresso dos *royalties*?**

*É inegável que houveram esforços desenvolvidos na melhoria dessas áreas, mas diante da discussão ora proposta, ficamos profundamente preocupados com o futuro sem esses recursos.*

**7 – Que sugestões daria para melhorar a utilização desses recursos e preparar o município para pós-*royalties*?**

*O real orçamento participativo, pautas com as lideranças de governança presentes, atuantes e conscientes da exaustão desse mineral, da dependência financeira que precisa ser reduzida ou eliminada. A prospecção de projetos viáveis que considerem o município no hoje e que as preserve para o amanhã, elevando o número de empregos formais, a redução das sonegações que permitem a evasão de receitas próprias.*

## **Entrevista 5 – Secretário de Meio Ambiente e da Pesca do Município de Cabo Frio RJ – 2006**

**1 – Quais as políticas contempladas no Plano Diretor Atual que recebem repasses dos *royalties*?**

*Todas as contempladas pelo Plano Diretor vigente, desde que apresentado projeto aprovado técnica e politicamente.*

**2 – Que projetos vem sendo realizados com os recursos petrolíferos e quais os que deverão ser implementados nesta nova gestão?**

*Dentro da Secretaria de Meio ambiente e Pesca há o Projeto do Parque Ambiental do Dormitório das Garças que já se encontra aprovado, mas que por entraves burocráticos ainda não saiu do papel desde meados de 2005.*

*A Secretaria de Meio Ambiente e Pesca tem profunda preocupação com a infra-estrutura municipal face às taxas de crescimentos e projeções para os próximos cinco anos, tanto apontadas pelo IBGE como pelos estudos que vem sendo realizados pela Fundação Getúlio Vargas, para a construção do Novo Plano Diretor e Orçamento Municipal.*

*Sabemos das necessidades de saneamento básico, da água potável e do tratamento do lixo, serviços ainda não implantados ou precários na região.*

**3 – As mudanças profundas ocorridas no município podem ser atribuídas aos *royalties*? Em que proporção quando comparadas as outras fontes de arrecadação?**

*Sem dúvida as mudanças ocorridas no município são decorrentes desses recursos. Para que os projetos ocorram é necessário a existência de verba e no caso do município ela advém dos *royalties*, “como um banco cujas taxas são zero”.*

*Os recursos estão aí, mas o que se verifica são muitas obras tipo “penteadeira”, não somente dessa gestão como das quatro últimas. Tudo fica “visivelmente” belo, arrumado, mas o custo posterior pode ser alto.*

*Por exemplo, as obras de dragagem que vinham sendo efetuadas não encontravam respaldo técnico suficiente. Era um discurso mais político do que técnico e poderia ser considerado um “tiro no próprio pé”. Haveria comprometimento a médio e longo prazo da lagoa e do canal em Cabo Frio. Para os demais municípios, somente benefícios.*

*São obras que representam muito politicamente, mas os recursos poderiam ser canalizados, em percentuais mínimos, para obras que verdadeiramente fariam a diferença hoje e amanhã.*

*Fico sempre me perguntando o que falta para que as coisas aconteçam efetivamente.*

#### **4 – O município trabalha com Orçamento Participativo?**

*Ainda não. É engraçado que na década de oitenta, somente com os instrumentos que detínhamos a coisa era mais democratizada. Depois foi se fechando, centralizando e hoje buscamos novamente essa abertura. Quero crer que estamos iniciando uma nova fase....*

#### **5 – Que organizações ou representantes comunitários participam na deliberação do uso dos royalties, caso seja uma prática do município?**

*Ninguém. É extremamente centralizado. Não hoje, mas desde o início da distribuição dos recursos.*

#### **6 – Que benefícios podem ser registrados pela interação com o Consórcio Intermunicipal Lagos São João? Quem coordena essa relação?**

*Agora mesmo estou contatando o Consórcio para “dar uma força” quanto ao projeto do Dormitório das Garças. É necessário o aval dos organismos como SERLA e IBAMA, e isso está parecendo algo impossível....*

**7 – A Administração municipal se utiliza algum índice para acompanhamento e análise da Qualidade de Vida no município? Quais? Através de que organismo?**

*Utilizam os índices públicos que são divulgados, como os provenientes dos estudos efetuados pela FGV.*

*Eu pessoalmente faço cálculos e projeções que possibilitem pensar antecipadamente.*

**8 – Como a gestão do município observa e trata o futuro, sem *royalties*?**

*Com menos preocupação do que eu imagino que deveria existir. Muito há a ser feito e pouco sai do papel.*

*A Lei Orgânica de 1982 era extremamente avançada para o seu tempo. Previa uma destinação de 20% dos royalties e de outras arrecadações municipais para um Fundo Municipal Ambiental, a criação de um Conselho que deliberaria sobre seu uso e suas responsabilidades para com o ambiente e a sociedade. Encontrava pleno respaldo no Plano Diretor atualmente em uso, mas nada saiu de um discurso de vanguarda. Nunca houve essa arrecadação e somente agora está sendo criado o Conselho de Meio Ambiente, mas que certamente não está apto a deliberar.*

*Se apenas 5% da arrecadação atual fosse destinada a exploração de fontes de abastecimento alternativo de água, sim porque se a atual concessionária tiver problemas, Cabo Frio não terá água potável, só de posse e se conseguir. Para o tratamento do lixo, que pode se transformar no maior problema para o município. Imagine a Praia do Forte com a água marrom.... Acabou o que a natureza nos deu*



*de mão beijada.... Para o saneamento básico, pois com o crescimento que vem ocorrendo na região, e que espanta até os pesquisadores mais experientes, em breve teremos problemas de difícil solução....*

*É essencial estudos, pesquisas e muita vontade de fazer o que precisa, enquanto os recursos existem, para que na sua falta ou redução o município seja viável.*

### **Entrevista 6 – Conselho de Meio Ambiente e da Pesca do Município de Cabo Frio RJ – 2006**

*Representado pelo Sr. Juarez Soares, Secretário de Meio Ambiente e da Pesca.*

## **Entrevista 7 – Secretaria Municipal de Turismo – 2006**

**1 – Quais as políticas contempladas no Plano Diretor Atual que recebem repasses dos *royalties*?**

*Não é assunto desta secretaria.*

**2 – Que projetos vem sendo realizados com os recursos petrolíferos e quais os que deverão ser implementados nesta nova gestão?**

*Não é assunto desta secretaria.*

**3 – As mudanças profundas ocorridas no município podem ser atribuídas aos *royalties*? Em que proporção quando comparadas as outras fontes de arrecadação?**

*Sim. Os valores recebidos a partir de 1997, de forma mais substancial, alteraram para melhor a qualidade de vida da população. Pelo menos 40% são recebidos diretamente dos *royalties*.*

**4 – O município trabalha com Orçamento Participativo?**

*Não.*

**5 – Que organizações ou representantes comunitários participam na deliberação do uso dos *royalties*, caso seja uma prática do município?**

*Não temos conhecimento.*

**6 – Que benefícios podem ser registrados pela interação com o Consórcio Intermunicipal Lagos São João? Quem coordena essa relação?**

*Não temos conhecimento.*

**7 – A Administração municipal se utiliza algum índice para acompanhamento e análise da Qualidade de Vida no município? Quais? Através de que organismo?**

*Não temos conhecimento.*

**8 – Como a gestão do município observa e trata o futuro, sem *royalties*?**

*Contatar a Secretaria de Governo para informações.*

## **Entrevista 8 – Conselho de Municipal de Turismo – 2006**

*Representado pelo Sr. Gustavo Beranger, Secretário de Turismo.*

## **Entrevista 9 – Ordem dos Advogados do Brasil - OAB – 2006**

*Declinaram do convite.*

## **Entrevista 10 – Secretaria Municipal de Governo – 2006**

*Não houve possibilidade de agendar. Dr. Carlos Victor Mendes da Rocha com agenda hiper lotada, não atende fora dos dias e na quantidade pré-estabelecida de marcações. Apesar dos esforços em manter contato mesmo que por email, não houve espaço. Limitando suas participações às aparições públicas e entrevistas em jornais, TV e revistas.*

## **Entrevista 11 – Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano – 2006**

*Apesar das diversas tentativas, a Sra. Rosane Vargas, declinou do convite.*

## **Entrevista 12 - Secretaria Municipal de Promoção Social – 2006**

*Representada pela Sra. Suely Mendes, que encontra-se adoentada, declinando da entrevista.*

## **Entrevista 13 – Superintendência do Estado**

*Foram realizadas entrevistas informais com o Superintendente do Estado do Rio de Janeiro, Sr. Emmanuel Fernandes, não tendo havido gravações ou roteiro, em função de problemas pessoais atravessados pelo mesmo que inviabilizaram o agendamento.*

**ANEXOS**

